



Violencia en las Escuelas: políticas públicas y capacidades estatales de la Provincia de Santa Fe durante el período de gobierno 2003-2007. El caso de las oficinas responsables del acceso del problema a la agenda y la implementación de las políticas.

Directora de Tesis: Lic. Lilia Puig

Alumna: Arq. Ana Gladys Coronel

**Octubre de 2012**

Agradezco fundamentalmente a Dios,  
sin cuya ayuda jamás hubiese logrado nada,  
y a todos los seres que me acompañan en esta vida  
recordándome en todo momento que ÉL está presente.  
Incluye a la Lic.Lilia Puig y al Dr. Ramiro Fernández.

## INDICE

### 5\_\_INTRODUCCIÓN

#### 9\_\_CAPÍTULO 1: Consideraciones Metodológicas

Planteamiento del Problema. El problema en Argentina  
Justificación de la Investigación  
Objeto de la Investigación .Objetivo General. Objetivos Particulares  
Diseño de la Investigación  
Marco Teórico

#### 21\_\_CAPÍTULO 2: El problema de la Violencia en las Escuelas

La Violencia Escolar en el Escenario Internacional  
Definición del Concepto de Violencia. Violencia Escolar y Violencia en la Escuela  
Violencia en la Escuela y Clima Social  
Formas que asume la Manifestación de la Violencia en las Escuelas

#### 31\_\_CAPÍTULO 3: El problema en la Argentina

La Violencia Social en el contexto Histórico y las transformaciones institucionales.  
Deslegitimación del Estado en la década de 70. El modelo de Estado Neoliberal de los 90.  
La Escuela como reflejo de la Violencia Social.  
La Magnitud del problema. Algunos datos.  
A modo de Síntesis

#### 41\_\_CAPÍTULO 4: Aproximación al problema de la Violencia Escolar desde lo Político Institucional

Marcos Normativos Generales.  
Las políticas Públicas: Intervenciones en torno a la violencia en las escuelas.  
Programas Nacionales: Breve descripción.  
Participación de la Provincia de Santa Fe en los Programas Nacionales.

#### 55\_\_CAPÍTULO 5: El Sistema Educativo

Organización del Sistema Educativo Nacional en el período 2003-2007.  
El Sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe en el contexto Nacional.  
Historia política reciente de la Provincia; la Cartera Educativa.  
El Sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe en cifras.  
Delimitación Territorial del Objeto de Estudio: La Región IV de Educación y Cultura

#### 79\_\_CAPÍTULO 6: La Violencia en las escuelas en la Agenda de Gobierno de la Provincia de Santa Fe

La influencia de los Medios de Comunicación en la construcción de la Agenda  
El Problema de la Violencia en las escuelas como elección de Política Pública  
El flujo de las personas: la participación en el proceso de formación de la Agenda  
El Flujo de las cuestiones en la formación de la Agenda  
El Flujo de soluciones en el proceso de formación de la Agenda.  
El Flujo de las oportunidades de elección  
Conclusiones

**97\_\_CAPÍTULO 7: Acciones sobre el problema de la Violencia en las Escuelas en la Región IV.**

Encuesta a los Establecimientos Educativos.

Análisis de Resultados del Relevamiento

a) Cobertura del Relevamiento y participación de las Escuelas en acciones sobre Violencia escolar.

b) Tipo de Actividades realizadas por el Establecimiento Educativo

c) Origen de las acciones.

Conclusión.

**107\_\_CAPÍTULO 8: Estado y Capacidades Estatales relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas.**

Algunos comentarios sobre la revisión teórica del Rol del Estado latinoamericano en la relación estado-mercado.

Capacidades Estatales: Aportes Conceptuales

Argentina: Relación entre las políticas del Estado y la Violencia en las Escuelas

Análisis de las Capacidades Estatales relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas.

Análisis Operacional de las capacidades Estatales.

La Organización del Ministerio de Educación en el período 2003-2007

Selección de Oficinas estratégicas:

Análisis del Hardware. Conclusiones

Análisis del Software. Conclusiones

Análisis de Orgware. Conclusiones

Conclusión del Análisis de las Capacidades Estatales

**161\_\_CONCLUSIONES FINALES**

**165\_\_ BIBLIOGRAFÍA**

**167\_\_PÁGINAS WEB**

**168\_\_ORGANISMOS CONSULTADOS DE JURISDICCIONES AJENAS AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.**

## Introducción

El retorno de la democracia en la Argentina propuso un nuevo enfoque de la educación en torno a la instalación de la convivencia democrática y participante, viendo en la escuela una institución estratégica para revertir las estructuras autoritarias construidas por regímenes dictatoriales (Gentili, 1994; Filmus, 2003, 2004).

Sin embargo, el sistema educativo vivía por un lado, un aumento considerable de cobertura, alfabetización y obligatoriedad de la educación, y al mismo tiempo los efectos del proceso de desindustrialización que no se habían alcanzado a revertir durante el período 1983-1999, se profundizaron con la hiperinflación y dieron lugar a un aumento de la pobreza y la desigualdad a nivel nacional. Fenómeno, que por otra parte, afectó a toda América Latina y que dio lugar a la caracterización de la década del 80 como la “década perdida”.

En la década de 1990, en el marco de las transformaciones estructurales del sistema educativo, que llevara adelante el gobierno de Carlos Menem, y de la nueva condición juvenil, emergieron los problemas de convivencia en las escuelas medias como uno de los principales síntomas de la crisis del proyecto institucional escolar (Dubet y Martuccelli, 1998, 1999; Dubet, 2006)<sup>1</sup>, pero sin dudas, el suceso conocido como “masacre de Carmen de Patagones”, el 28 de septiembre del 2004, marcó un antes y un después del tratamiento del tema (Madriaza, 2007).

El concepto de violencia ha sido y continúa siendo materia de debate en el campo de las Ciencias Sociales. Es un término polisémico que agrupa fenómenos de amplia diversidad y diversa índole.

En la presente investigación, el concepto que se adopta para definir la Violencia es el del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. El enfoque del Observatorio, sin pretender llegar a una definición absoluta de violencia, establece rasgos que permiten alcanzar cierto nivel de comprensión de la situación, sin por ello reducir la complejidad del fenómeno.

En esta Tesis se analiza el período temporal 2003-2007, seleccionado en virtud de la relevancia que adquirió el fenómeno de la Violencia en las Escuelas en la Argentina tanto en lo social como en el desarrollo de Políticas Públicas, a partir de de la implementación de una serie de Programas Nacionales originados en el Ministerio de Educación, Ciencia y

---

<sup>1</sup> Citado por Di Leo PF en Komblit A. et al, 2008

Tecnología de la Nación, coincidiendo además, con un ciclo de Gobierno concreto, en el cual el país trataba de comenzar a reponerse de la crisis económico social del 2001, producto de la caída de la convertibilidad.

El interés principal de la investigación son las políticas públicas sobre Violencia en las Escuelas y las capacidades estatales de la Provincia de Santa Fe en el período 2003-2007. El caso de las oficinas responsables si el problema accedía a la agenda institucional y de la implementación de las políticas.

Orientada por el enfoque metodológico y por el marco teórico, la investigación se introduce gradualmente en el problema de la Violencia en las escuelas, su complejidad, su definición conceptual, para luego enfocar las políticas Publicas Nacionales y Provinciales, las acciones concretas sobre el fenómeno Violencia en las Escuelas en la Región IV de Educación de la Provincia de Santa Fe, y el Análisis de las capacidades de oficinas estratégicas con posibilidades de generar o implementar estas política.

Respecto de la Organización del Documento, el mismo se estructura en 8 Capítulos.

En el Capítulo 1 se describen las principales líneas de la investigación, exponiendo las preguntas que guiaron el trabajo, definiendo los Objetivos generales y Particulares del mismo, el Diseño de la Investigación, el Tipo de Estudio y el Marco Teórico adoptado.

En el Capítulo 2 vemos cómo y cuándo la Violencia en las Escuelas aparece como problema en el escenario Internacional, y como se va generalizando esta concientización a medida que el cambio social se extiende de la mano de la globalización.

Se define el Concepto de Violencia, diferenciando entre Violencia Escolar y Violencia en las Escuelas, como reflejo del clima social, para finalizar señalando en este capítulo las diferentes formas que asume.

Los Capítulos 3 y 4 se posicionan territorialmente en la Jurisdicción Nacional.

El Capítulo 3 lo aborda desde una perspectiva histórica institucional, enfocando las transformaciones institucionales, la deslegitimización del Estado en la década del 70, los cambios económicos y sociales que produjeron las políticas Neoliberales en los 90, su relación con la violencia, y cómo la escuela se constituyó en reflejo de la violencia social.

Al final del capítulo se aporta información cuantitativa y cualitativa muestral del problema de la Violencia en las Escuelas en la Argentina en el período 2003-2007.

En el Capítulo 4 la mirada opera desde lo Político Institucional considerando, en torno a la problemática de las violencias escolares, dos tipos de instrumentos legales, los Marcos Normativos Generales, no formulados específicamente para el ámbito escolar, pero que lo incluyen y las Regulaciones específicas del Sistema Educativo.

Se incluyen en este trabajo los marcos normativos generales, a partir de entender que lo principales marcos normativos influyen en las diversas dimensiones de la vida escolar.

A pesar de que su mera existencia no garantiza su cumplimiento y que mucha de la normativa constituye un decálogo de buenas intenciones, los Marcos Normativos Generales y las Regulaciones Específicas del Sistema Educativo en torno a la violencia y convivencias escolares, son esenciales en la formulación de las políticas educativas como fundamento a la hora de fijar los objetivos de los distintos tipos de estrategias.

Las Políticas Públicas relacionadas con la violencia escolar en la Argentina, empezaron a perfilarse en el nuevo milenio en la gestación e implementación de Programas Nacionales, en el período 2003-2007. Se realiza, en este capítulo, una breve descripción de cada uno de los Programas, destacando la adhesión (o no) de la Provincia de Santa Fe.

El Sistema Educativo es el nudo del Capítulo 5. Se parte de caracterizar al Sistema Educativo Nacional en el período 2003-2007, para luego ubicar al Sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe en el contexto Nacional, en relación a otras Provincias. Una vez en la Provincia, en forma muy breve, se relata la historia política reciente, orientándola a la Cartera Educativa.

A continuación se presenta cuantitativamente al Sistema Educativo en las variables Establecimientos y Alumnos, en aperturas por Tipo de Educación y Niveles, Sectores (Oficial, Privado), para el Total Provincia, Regiones y Zonas Educativas. Luego el estudio se focaliza en la Región IV de Educación, aportando datos de Evolución de la Matrícula Serie 2003-2005 de la Educación General Básica y el Polimodal y de los Indicadores Educativos.

En el Capítulo 6 se presenta el resultado de la investigación documental realizada en búsqueda de antecedentes en la Agenda de Gobierno de la Provincia de Santa Fe sobre el Problema de la Violencia en las Escuelas en el Período 2003-2007

Se analiza el acceso a la Agenda del Problema de la Violencia en las Escuelas como problema de política pública y los diferentes aspectos relacionados con la Ley 12178, sancionada en la Legislatura Provincial del 30 de octubre de 2003, que establece el Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos y concluye sobre los resultados del análisis.

En al Capítulo 7 se desarrolla la investigación realizada a través de una encuesta a los Directores de los Establecimientos Educativos en Escuelas de EGB y Polimodal de la Región IV, con el objetivo de indagar respecto de acciones realizadas y/o participación de las Escuelas en Programas relacionados con este tema.

La Unidad de Análisis es la Escuela y los datos se recolectaron por el mecanismo de encuesta auto administrada vía email. Se exponen y analizan los resultados obtenidos de la encuesta, agrupados según las variables de análisis.

El Capítulo 8 tiene como nudo principal el análisis de las Capacidades Estatales para generar políticas públicas en la Provincia de Santa Fe, en relación a la instalación en el plano socio educativo de un nuevo problema que se intenta incorporar a la agenda institucional, “la Violencia en las Escuelas”.

En principio, como introducción al tema, se incorporan algunos comentarios teóricos sobre la revisión del Rol del Estado a partir del dominio del paradigma en América Latina, los últimos aportes conceptuales en relación a las Capacidades estatales. Particularmente en Argentina profundizo en la relación entre las políticas de Estado y la Violencia en las Escuelas, con el objeto de enmarcar el rol del estado y especificar el marco conceptual que se utilizará luego en el análisis de las capacidades de los organismos del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

A continuación se avanza en el marco operacional, en base a las pautas metodológicas explicitadas por los investigadores Fernández, Güemes, Magnin y Vigil (2006) en su libro “Capacidades estatales y desarrollo Regional. Realidades y desafíos para América Latina”, adecuándolas al tema de estudio. El mismo guía el estudio y análisis de las Capacidades Estatales de las Áreas Estratégicas al Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, que habrían estado en condiciones de proponer, delinear o participar en la generación e implementación de políticas públicas para atender la Violencia en las Escuelas.

Para finalizar presento una conclusión integrando los diferentes encuadres desarrollados, que intenta ser de utilidad práctica hacia el modo más apropiado de encarar el problema de la Violencia en las Escuelas desde el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

## Capítulo 1 Consideraciones Metodológicas

### Planteamiento del Problema:

Históricamente las escuelas han sido consideradas espacios de resguardo y seguridad para los estudiantes y una frontera aparentemente infranqueable para los factores de riesgo social en que niños y jóvenes se ven involucrados a diario. No obstante, en el tránsito hacia el nuevo milenio la escuela ha tenido que hacer frente a la violencia y a la agresión como práctica cotidiana.

Desde principios del siglo XXI la Argentina, comenzó a ser partícipe de diferentes sucesos que denotaban la proliferación de hechos, situaciones conflictivas o violentas en las escuelas.

A medida que transitábamos el primer decenio, crecía la sensación de que nos encontrábamos frente a un importante problema, sin precedentes en la historia de nuestro país, lo cual despertó preguntas en relación a la verdadera magnitud del problema, y a las Políticas Educativas que accionan sobre la temática.

En este sentido, los medios de comunicación y de información, actores fundamentales de la agenda sistémica, fueron los primeros en alertarnos sobre hechos de características violentas en las escuelas en los cuales estaban involucrados niños y adolescentes en edad escolar, docentes, familias.

La importancia de este tema se fundamenta en el hecho de que la Violencia en las Escuelas, a pesar de manifestarse en un ámbito físico concreto (la escuela) no constituye por sí mismo un problema claramente circunscrito e identificable, con una solución definitiva.

La Violencia en las Escuelas es un tema de preocupación y de presencia creciente, que actúa de forma negativa en una de las funciones más trascendentes de la escuela, como es la del desarrollo social del niño<sup>2</sup>.

Son muchos los factores que configuran la violencia en las escuelas y entre ellos se cuentan la situación socioeconómica, el medio cultural, el género, la religión y el origen étnico. Cualquiera que sea el medio en que se genere la violencia, ésta influye considerablemente en el medio escolar.

---

<sup>2</sup> Ver Revista Iberoamericana de Educación N° 38 (2005), donde se define claramente el alcance y la trascendencia del problema.

El problema de la violencia escolar no reside en acontecimientos sensacionalistas. El verdadero problema radica en los actos de violencia cotidianos, que a primera vista revisten escasa importancia, pero se repiten constantemente. Son precisamente esos actos los que provocan las consecuencias más frecuentes de la violencia en las escuelas, como el abandono escolar, la fobia a la escuela, la depresión y la falta de confianza de sí mismos de los alumnos.

### **El problema en la Argentina**

En la Argentina de la década de 1990, tras el retorno de la democracia, en el marco de las transformaciones estructurales del sistema educativo y de la nueva condición juvenil, emergieron los problemas de convivencia en las escuelas medias como uno de los principales síntomas de la crisis del proyecto institucional escolar. (Dubet y Martuccelli 1998; 1999; Dubet, 2006)<sup>3</sup>.

Di Leo (2008) señala que “las Instituciones Escolares se enfrentaron a la contradicción entre la realidad y el mandato de incluir a los sectores sociales a los cuales las nuevas condiciones económico-políticas tendían a marginar. La imposibilidad de superar este dilema se convirtió en uno de los principales condicionantes de la expansión y complejización de la situación de Violencia en las Escuelas (Lewkowicz, 2004; Filmus, 2003; 2006)<sup>4</sup>”.

Aún cuando los hechos de violencia en la escuela habían arremetido y cuestionado a la sociedad Argentina hacia finales de la década de los 90, sin duda el suceso conocido como “masacre de Carmen de Patagones”, el 28 de septiembre del 2004, marcó un antes y un después del tratamiento del tema (Madriaza, 2007). Ese día un joven de quince años ingresó en el Instituto “Islas Malvinas” de Carmen de Patagones (Pcia. de Buenos Aires) escondiendo una pistola, tres cargadores y una navaja. Al comienzo de clases, tomó el arma y la descargó disparando a la pared, luego la recargó y comenzó a dispararle a sus compañeros de aula; después de vaciar nuevamente la pistola salió al pasillo. Como saldo del ataque fallecieron tres alumnos, además de haber cinco heridos. Este suceso, y la demanda de diversos actores de las comunidades educativas por herramientas y políticas para enfrentar esta problemática, impulsaron al Ministerio de Educación de la Nación, un ministerio sin escuelas a cargo, a crear en 2004 el Primer Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.

En el año 2005 el Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas realizó la primera encuesta representativa a nivel nacional sobre el tema

---

<sup>3</sup> Citado por Di Leo PF en Komblit A. et al, 2008

<sup>4</sup> Citado por Di Leo PF en Komblit A. et al, 2008

Se tomó como referencia el 9° EGB (hoy 2° de secundario) y el 3° Polimodal (hoy 5° secundario). En esta encuesta se diversificó la cantidad de formas de agresiones que se reportan a nivel de percepción general como en relación a la victimización sufrida. Donde mayor reporte existió fue en la percepción de presencia de vandalismo en las escuelas (69.1% en el 3° Polimodal y 66% en 9° EGB3), y en la percepción de agresiones en la escuela (70.7% en el 3° Polimodal y 65.1% en 9° EGB3), mientras que el reporte de agresiones sufridas arroja 34.5% en el 3° Polimodal y 38.8% en 9° EGB3.

En el año 2007, Analía Kornblit (Universidad de Buenos Aires) guió un estudio de aplicación de una muestra de 4971 estudiantes de Enseñanza Secundaria o Polimodal de escuelas pública en ciudades de más de 50 mil habitantes representativa a nivel Nacional, donde los reportes se diferencian entre hostigamiento y violencia física o psicológica.

De esta investigación surge que el 52.9% de los estudiantes había sido víctima de hostigamiento, el 51,8 % confesó haber agredido de este modo, y el 75.5% reportó haber sido testigo. Respecto de la preguntas sobre violencia propiamente dicha, el 16.9% manifestó ser víctima, el 16.6% reconoció haber sido agresor y el 34.4% reportó haber sido testigo.

Las Políticas Públicas relacionadas con la violencia escolar en la Argentina, fueron impulsadas durante la gestión de Daniel Filmus, Ministro de Educación de la Nación en el período 2003-2007, que promovió una serie de políticas a nivel nacional, de efectos restringido dado que las escuelas dependen de las jurisdicciones provinciales.

### **Justificación de la investigación**

La importancia y trascendencia que el problema de la Violencia en las Escuelas fue adquiriendo en la agenda sistémica desde el inicio del siglo, el intento de construir políticas nacionales que incorporaran la violencia en la escuela y la violencia escolar en la agenda gubernamental del estado federal en el período 2003-2007, el hecho de encontrar indicios de algunas acciones inherentes a este problema en la provincia de Santa Fe y la carencia de información fehaciente, sistematizada y oportuna en las agencias estatales centrales del Ministerio de Educación provincial, para la toma de decisiones al momento de diseñar un conjunto de acciones con miras a este problema, generó en mí, una inquietud personal, ligada dos aspectos fundamentales: mi trabajo y mi filosofía de vida.

Una de las razones tiene que ver con una convicción personal; creo en el valor de la palabra y del diálogo para resolver conflictos de cualquier índole, soy pacifista, y de naturaleza armonizadora, con lo cual este problema me conmueve.

Respecto de mi trabajo sentí que debíamos, como agencia técnica del Estado provincial, cubrir este vacío de información, disponer de un buen sistema de datos objetivos, de información cuantitativa y cualitativa oficial actualizada convenientemente que fuera útil para el desarrollo de instrumentos de política apropiados. La información es fundamental a efectos de obtener indicadores destinados a realizar diagnósticos lo más precisos posible, así como el seguimiento de la evolución del problema destacando algunas tendencias, y alertando sobre otros problemas. Esta información de base debe corresponderse con el encuadre teórico o contenidos sobre los cuales se construye una política determinada (en este caso sobre la Violencia Escolar o en la escuela) para que los indicadores sirvan efectivamente a los responsables de políticas públicas del gobierno.

Contar con evidencia empírica y aprender de los errores de definición y de implementación de las políticas sectoriales, me parece una buena oportunidad para realizar los ajustes necesarios en el recurrente proceso de formulación de alternativas para el logro de los objetivos que buscan dar respuesta a las necesidades que han dado lugar al reconocimiento del problema.

Haciendo memoria, en mis treinta años en el Ministerio de Educación, y habiendo estado muy cerca de los actores políticos, puedo experimentar personalmente la frustración de Luis Aguilar Villanueva cuando en el Estudio Introdutorio sobre La Implementación de las Políticas, manifiesta la frustración e irritación que aquejaba a los policy makers latinoamericanos en la década de los 80, “por tantas políticas y programas gubernamentales sin éxito, por tanto desperdicio de dinero público, por tanta ineficiencia administrativa, por tantos problemas irresueltos y siempre profusamente tratados, por tanto discurso prometedor de respuestas”.(Aguilar Villanueva, 1993:17,18).

### **Objeto de la Investigación.**

Políticas Públicas sobre Violencia en las Escuelas en la Provincia de Santa Fe durante el período 2003-2007.

Capacidades estatales de las áreas involucradas en la gestión, definición e Implementación de las políticas.

### **Interrogantes que permiten operacionalizar la investigación:**

¿El estado provincial santafesino desarrolló políticas públicas para atender la violencia en los Establecimientos Educativos en el período de Gobierno 2003-2007?

¿Con qué recursos de información se adoptaron las políticas? ¿Hubo información suficiente, diagnóstico o base analítica que revelara la verdadera magnitud del problema y

determinara la hechura y la implementación de las políticas públicas sobre Violencia en las Escuelas?

Si fue tema de Agenda de Gobierno en este período ¿Cómo se incorporó a la misma?

¿Se tradujeron en programas o acciones concretas?

¿Intervinieron las agencias estatales en el proceso de gestión e implementación? ¿Cuales son las áreas del Ministerio de Educación que pueden considerarse Estratégicas a partir de sus Capacidades para participar en el proceso de delinear políticas sobre este tema?

Estas áreas/agencias ¿gozaban de la capacidad interna y de gestión suficientes para llevar adelante con éxito el proceso de implementación?

En el Caso de la región IV de Educación, ¿qué acciones concretas se realizaron en las Escuelas en torno al problema de a Violencia en las Escuelas?

¿Qué conclusiones prácticas resultan de los análisis efectuados en la investigación?

### **Dimensiones**

Acceso a la Agenda del Problema.

Políticas Públicas sobre Violencia en las Escuelas.

Capacidades Estatales de Agencias Estratégicas para generar e implementar políticas.

Efectividad de las Políticas

### **Objetivo General de la Investigación:**

El Objetivo General de la investigación consiste en Identificar las políticas publicas sobre Violencia en las Escuelas en la Provincia de Santa Fe, durante el período comprendido entre los años 2003-2007 y evaluar el proceso de Acceso a la Agenda Pública y la implementación de las mismas a partir de las capacidades estatales de las agencias que pudieran estar comprometidas con estas políticas.

### **Objetivos particulares:**

Como Objetivos Específicos en el estudio se propone:

- 1) Explorar en la Agenda de la Política Pública del Gobierno de la Provincia de Santa Fe el acceso del Problema de la Violencia en las Escuelas.
- 2) Identificar los programas diseñados al respecto. Analizar la definición del problema de la Violencia que se tomó como base para su elaboración y el proceso de acceso a la agenda del Estado provincial

- 3) Identificar acciones sobre Violencia en las Escuelas Provinciales Oficiales Primarios y Secundarias en este período y si las mismas se originaron en Organismos del Estado. Estudio de caso de la Región Educativa IV de la Provincia de Santa Fe.
- 4) Identificar las agencias estatales capaces de intervenir en el proceso de gestación, hechura e implementación de políticas sobre Violencia en las Escuelas y analizar sus capacidades en relación con los objetivos, para el universo seleccionado en este estudio.
- 5) Realizar un informe del Estado de Situación de las acciones de Políticas Públicas sobre Violencia Escolar a Diciembre 2007.
- 6) Obtener conclusiones de utilidad en la práctica, que orienten hacia el modo más apropiado de encarar el problema de la Violencia en las Escuelas desde las Política Públicas.

### **Diseño de la Investigación.**

#### **Relación entre el tipo de interrogantes y tipo de Estudio:**

La investigación responde a la metodología de diseño no experimental, exploratorio, explicativo, descriptivo y sincrónico (transversal).

Como investigación no experimental, se realiza sin manipular deliberadamente las variables independientes, se basa en las variables que se dieron en la realidad sin la intervención directa del investigador. Observa las variables y relaciones entre éstas y su contexto.

Como estudio exploratorio, pretende dar los primeros pasos para avanzar en el conocimiento sobre Políticas Públicas de Violencia en las Escuelas de la provincia de Santa Fe, facilitar estudios posteriores y aclarar conceptos.

Es explicativo porque intenta explicar resultados a partir de los diferentes análisis en el proceso de hechura e implementación de las políticas. Orientada a la adquisición de conocimientos para dar respuesta a un problema concreto y al cambio o mejora de la práctica.

Es descriptivo porque busca especificar las propiedades importantes del fenómeno sometido a análisis (Danke, 1986). Evalúa diversos aspectos, dimensiones, o componentes del fenómeno de la investigación, orientado a la toma de decisiones.

La investigación es sincrónica o transversal porque recolecta datos en un solo momento, en un tiempo único. Es una medición única

#### **Recolección de Datos**

Los datos para la investigación se obtuvieron de Fuentes Primarias y Secundarias.

La Recolección de Datos Primarios se realizó mediante los instrumentos de entrevista personal y aplicación de encuesta.

**La entrevista personal** (Taylor y Bogdan)<sup>5</sup>, consiste en reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes. Se utilizó este recurso con Coordinadores de Programas Nacionales, agentes de planta del Ministerio de Educación y de otros Organismos de Gobierno y docentes, para acceder a información relacionada con acciones dirigidas hacia el problema de la Violencia Escolar y las Capacidades de las áreas Estratégicas (organización funcional, cantidad y calidad de los recursos humanos, relación con las autoridades políticas).

Estos encuentros estuvieron dirigidos a reunir datos descriptivos e información que orientara en la búsqueda de acciones sobre Violencia en las Escuelas generadas en el Ministerio de educación, a la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus experiencias en las oficinas, situaciones, tal como las expresan sus propias palabras.

La entrevista en profundidad permite: 1) conocer a la gente lo bastante bien para comprender lo que quiere decir, y ayudarla a expresar adecuadamente sus pensamientos, así como motivar las respuestas, 2) crear una atmósfera en la que se exprese con mayor libertad, permitiendo obtener un mayor porcentaje de respuestas que las que se obtienen por ejemplo, mediante un cuestionario por carta; 3) añadir observaciones de “circunstancia” en las respuestas (reacciones, ademanes, gestos, tonos de voz, etc.). Las entrevistas en profundidad son flexibles y dinámicas: no directivas, no estructuradas, no estandarizadas y abiertas; el propio encuestador es el instrumento de la investigación (Ruth Sautu- Betina Freidin, 2000).

A pesar de las limitaciones de la entrevista personal, principalmente ligadas a exageraciones y distorsiones que caracterizan la conversación entre cualquier tipo de personas, el beneficio es mayor que los aspectos negativos que pudiera presentar.

**La encuesta** permite obtener datos agregados a partir de la reunión de datos individuales, mediante respuestas formuladas por escrito en un cuestionario, no requiriendo necesariamente de la presencia del encuestador. Es un instrumento de captación de datos rígido, ya que el orden y el modo en que se formulan las preguntas está predeterminado y no puede alterarse durante la aplicación de la encuesta.

---

<sup>5</sup> Del apunte de la Cátedra Metodología de la Investigación ; Sautu Ruth y Freiden Betina, 2005.

La encuesta se constituyó en el instrumento adecuado a efectos de indagar a los Directores de los Establecimientos Educativos de la Región IV y levantar información no disponible en fuentes secundarias, acerca de la realización de acciones sobre Violencia en las Escuelas en el período 2003-2007.

Su principales ventajas fueron: 1) menor costo en relación a la entrevista y otras técnicas de recopilación de datos: se puede abarcar una mayor área geográfica y alcanzar un mayor número de personas con pocos recursos 2) menor tiempo para llegar a un mismo número de personas; 3) mayor libertad en las respuestas, en cuanto es posible mantener el anonimato; 4) menor riesgo de influencia del encuestador sobre el encuestado.

Las limitaciones en nuestro podían ser: 1) riesgo de elevado porcentaje de cuestionarios no respondidos, que puede influir en la representatividad de los resultados; 2) imposibilidad de solicitar aclaraciones o precisiones complementarias en relación con las preguntas formuladas; 3) recepción tardía de cuestionarios.

**El análisis de datos Secundarios** se realizó sobre la base de documentos (Oficiales, prensa escrita, obras literarias, páginas Web), Publicaciones y trabajos de investigadores, Análisis de información Estadística Oficial.

### **Marco Teórico**

El concepto de violencia ha sido y continúa siendo materia de debate en el campo de las Ciencias Sociales. Es un término polisémico que agrupa fenómenos de amplia diversidad y diversa índole.

En la presente investigación, el marco conceptual de *Violencia* que se adopta es el del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, que considera en principio, que “no existe un concepto absoluto de violencia. La violencia no es un fenómeno preexistente que el concepto nombra, sino que es un concepto que es construido a la vez que construye al objeto que designa. Esto significa que la violencia como objeto de conocimiento existe dentro de determinados paradigmas de pensamiento que la constituyen como tal”<sup>6</sup>.

El enfoque del Observatorio, sin pretender llegar a una definición absoluta de violencia, establece rasgos que permiten alcanzar cierto nivel de comprensión de la situación, sin por ello reducir la complejidad del fenómeno.

---

<sup>6</sup> Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas: un relevamiento desde la mirada de los alumnos, 2008.

En primer lugar, se trata de un enfoque relacional, alejándose de un enfoque centrado en el individuo. En segundo lugar, es imprescindible establecer la diferencia entre lo que se denomina habitualmente violencia escolar y lo que denominamos violencia en la escuela.

En tercer lugar, respecto de las formas en que se manifiesta, la violencia presenta una diversidad de formas que obliga, en el análisis, a especificar a cual de estas formas estamos haciendo referencia, puesto que aunque entre ellas existan relaciones y combinaciones múltiples, no se presentan de forma homogénea en todas las escuelas ni responden todas a la misma causa. Consecuentemente, tampoco se presentarán las mismas soluciones.

Algo importante a tener en cuenta es que, al “refinar” los conceptos, los estudios del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (2005-2006) y de Kornblit y Adadzco (2008) han podido demostrar que las manifestaciones más graves y espectaculares de la violencia, que son las que usualmente tienen una mayor repercusión mediática, no son las que más asiduamente ocurren en las comunidades escolares, mientras que las formas más habituales y cotidianas de conflicto (la trasgresión, las incivildades, etc.) son las que tienen una mayor incidencia.

Desde esta perspectiva, lo que caracterizaría a la escuela sería más bien un estado de conflictividad genérica y recurrente, y no una situación de violencia extrema (Kornblit et al, 2008).

El marco teórico para abordar el **Análisis y Evaluación de Políticas Públicas** sobre el Problema de la Violencia en las Escuelas, su implementación y las capacidades estatales, requiere de varias Teorías, por tratarse de un fenómeno complejo.

Las diferentes teorías, se complementan o ligan en el sentido de que tomadas en conjunto tratan en profundidad los aspectos que se relacionan con el problema y que vinculan lógicamente y coherentemente los conceptos e intenciones expresadas en el estudio.

Debido a que es probable que hallemos errores de diseño y de implementación, la mirada no puede limitarse a una sola perspectiva de abordaje teórico.

Para responder a si la Violencia en las Escuelas fue tema de Agenda de Gobierno en este período, cómo se incorporó a la misma y el respaldo para ingresar a la Agenda Institucional, me valgo del marco Teórico de Charles Elder y Roger Cobb, donde se refiere a la Formación de la Agenda, como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posible asunto de política pública” (Elder y Cobb, 1993).

Los fracasos de las políticas arrojaron evidencia que muchos de ellos se debían a los errores en la toma de decisiones. “Ante la magnitud y urgencia de los problemas los

gobiernos decidieron improvisada y reactivamente. Y cuando decidieron inteligentemente, basándose en información confiable y conocimiento probado, la puesta en práctica de las políticas corrió a cargo de organizaciones saturadas, incontrolables, a veces incompetentes. En síntesis, los fracasos responden en parte a errores de diseño, en parte a defectos de implementación de las políticas” (Aguilar Villanueva, 1993: 16).

Partiendo de la base que toda política es una hipótesis que espera realizar determinados objetivos mediante acciones y que, en consecuencia, es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público, contando con teoría causal. “Frente a muchas situaciones apremiantes, los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo,...en estos casos, la más entusiasta y puntillosa puesta en práctica de la política, no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido.” (Aguilar Villanueva, 1993: 17).

La **definición del problema** de la Violencia en las Escuelas, se estudia desde la perspectiva de la Formación de la Agenda, de Charles Elder y Roger Cobb. “Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad” (Aguilar Villanueva, 1996: 78).

La definición de un problema afirma una concepción particular de la realidad y es clave para su tratamiento posterior. En la Argentina, veinte años atrás no se hablaba de violencia escolar, no constituía un problema para ser incluido en la Agenda, por lo que es importante indagar respecto de la definición del Problema, cómo se construyó el problema de los jóvenes y de la Violencia Escolar, y cuáles fueron las respuestas que se dieron al problema.

La implementación de las políticas públicas se entiende como proceso que debe tenerse en cuenta en la fase de formulación. “Los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis” (Wildavsky 1979).

El su ensayo, Pressman y Wildavsky (1973) recomiendan procurar la articulación entre el diseño y la implementación de las políticas Pública. “Las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño”.

Previo al tratamiento del tema de las **Capacidades Estatales**, incorporo algunos comentarios sobre la revisión del Rol del Estado en América Latina desde la mirada del Neoinstitucionalismo.

El marco teórico se sustenta en los enfoques institucionalistas en razón de que recuperan al Estado como un actor capaz de introducir rupturas en los legados históricos y de introducir nuevos aprendizajes que orienten a los comportamientos sociales y económicos. Junto al redescubrimiento del Estado, emergió una re-valorización de ciertas dimensiones, fundamentalmente, la de sus capacidades internas que habían sido subestimadas (Mendíaz, 2004)<sup>7</sup>.

La posibilidad del Estado de actuar exitosamente, está condicionada a sus capacidades. La noción de capacidad estatal se vincula con la fortaleza de sus instituciones y por las redes de articulación desarrolladas por el Estado con los actores económico sociales<sup>8</sup>.

El concepto de capacidades estatales es abordado inicialmente desde lo teórico a efectos de comprender y dimensionar la importancia que fue adquiriendo la investigación en este tema a partir de la década del 90. En este sentido, me valgo de una publicación de Julián Bertranou (2001), donde analizó los aportes teóricos más recientes y significativos sobre la capacidad gubernamental.

Definido el concepto de capacidades estatales y su implicancia, avanzo en pos del análisis de las Capacidades Estatales relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas.

Atendiendo a uno de los objetivos de esta Tesis, cual es el análisis de las capacidades estatales de las agencias que pudieron haber estado comprometidas con las políticas públicas sobre Violencia en la Escuelas en la Provincia de Santa Fe durante el período 2003-20007, y en concordancia con los conceptos expresados<sup>9</sup>, entiendo que la metodología y la operacionalización desarrollada por los autores Fernández, Güemes, Magnin y Vigil, en el libro “Capacidades Estatales y Desarrollo Regional”, complementan en lo operacional la posición de Bertranou, y constituyen herramientas adecuadas para realizar un análisis pormenorizado de las capacidades estatales internas, a las que se limita este trabajo.

Julián Bertranou, al igual que Fernández, entiende a la capacidad de una organización estatal como un atributo de esa organización, compuesta por un conjunto de condiciones operativas necesarias para el logro de un resultado determinado.

---

<sup>7</sup> “Si bien a fines de los años ’70 comienzan a desarrollarse los primeros trabajos en esta línea, el artículo de Theda Skocpol (1989) marca un punto de inflexión. A este relanzamiento se ha denominado neoinstitucionalismo.” Mendíaz MG(2004) “El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo.

<sup>8</sup> La noción de capacidad estatal es conceptualizada a partir de los aportes de Evans (1996), Mann (1991), Skocpol (1991), Hall e Ikanberry (1993), entre otros.

<sup>9</sup> Respecto del rol del estado y las capacidades estatales en el marco teórico elegido.

Las pautas metodológicas-analíticas que utilizan los investigadores en relación al posicionamiento estratégico de las Capacidades Estatales y al desarrollo regional, diferencian, conceptualizan y muestran la presencia articulada de Capacidades Internas<sup>10</sup> e Infraestructurales<sup>11</sup>.

En esta Tesis la aplicación metodológica se limitará al análisis y evaluación de las Capacidades Internas de la Áreas Estratégicas del Ministerio de Educación y de la Región IV, excluyendo el estudio el análisis de las Capacidades Infraestructurales (enraizamiento), en razón de las características y del objeto de esta investigación, muy diferentes en cuanto a los intereses (sociales y no económicos), en cuanto a los Actores territoriales (Docentes, alumnos y padres de Establecimientos Educativos Oficiales, urbanos y rurales), y en cuanto a los modos de relación e interacción entre los actores y con la Organización, objeto y destino de estas políticas: la escuela.

Para evaluar las Capacidades Internas, los autores proponen un esquema interrelacionado con tres aspectos o dimensiones que denominan: hardware, software y orgware.

En el campo del hardware, se examinan cuantitativamente los recursos económicos y financieros, analizando los insumos fiscales (individual y comparadamente) y los instrumentos formales e informales para el cumplimiento de los objetivos, es decir la capacidad de fuego. La existencia y evolución de los recursos, expresan la fortaleza de las oficinas estatales para implementar políticas públicas.

El análisis del software, es una evaluación cuanti-cualitativa de los recursos humanos, que se desempeñan en las oficinas estatales seleccionadas, a partir de cuatro aspectos: 1) el tipo de personal (político o administrativo-burocrático), 2) la modalidad de reclutamiento, 3) el nivel de formación del personal y su relación con las funciones específicas y 4) el sistema de capacitación.

El abordaje del orgware, consiste en un examen cualitativo de los patrones de organización de los recursos, su estudio se estructura en dos ejes: 1) la organización del personal burocrático para producir insumos de planificación y gestión y 2) las vinculaciones entre el personal político y el administrativo-burocrático.

---

<sup>10</sup> Centradas en el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los recursos financieros u humanos y la dinámica organizacional (Fernández VR et al, 2006).

<sup>11</sup> Basadas en el enraizamiento de las agencias estatales en el cuadro de acciones económicas y sociales desplegadas a nivel territorial (Fernández VR et al, 2006).

## CAPÍTULO 2

### El problema de la Violencia en las Escuelas

#### La Violencia Escolar en el Escenario Internacional.

A principios de los años 70 el fenómeno de las agresiones al interior de las escuelas comenzó a ser problematizado, siendo los países escandinavos quienes inauguraron su investigación. Es así que durante los últimos casi 40 años de investigación en el mundo, se ha puesto un enorme énfasis en fenómenos como el bullying, el hostigamiento y la intimidación entre pares.

Los países Latinoamericanos han mantenido una evolución paralela y tardía en relación a lo hecho en otros países del mundo. Aún cuando no se pueda asegurar que estos hechos de violencia sean nuevos, o que hayan aumentado su intensidad y severidad en el último tiempo, es recién tras el retorno a la democracia en estos países que el fenómeno de la agresión entre pares empieza a ser considerado un problema. Probablemente es sólo tras el cambio de milenio que éste toma un real énfasis e importancia tanto a nivel social como en la dirección de las políticas públicas.

Así como en el resto del mundo, tal preocupación estuvo impulsada por hechos de violencias graves, acontecidas al interior de las escuelas, y donde estaban involucrados estudiantes no sólo como víctimas sino también como agresores.

Desde principios del siglo XXI la Argentina, comenzó a ser partícipe de diferentes sucesos que denotaban la proliferación de hechos, situaciones conflictivas o violentas en las escuelas.

A medida que transcurría el primer decenio, crecía la sensación de que nos encontrábamos frente a un importante problema, sin precedentes en la historia de nuestro país, lo cual despierta preguntas en relación a la verdadera magnitud del problema, y a las Políticas Educativas que accionan sobre la temática.

#### Gráfico N° 1-Evolución de la Violencia Escolar como problema<sup>12</sup>



<sup>12</sup> Elaboración propia.

En este sentido, los medios de comunicación y de información fueron los primeros en alertarnos sobre hechos de características violentas en las escuelas en los cuales estaban involucrados niños y adolescentes en edad escolar, docentes, familias.

La importancia de este tema se fundamenta en el hecho de que la Violencia en las Escuelas, a pesar de manifestarse dentro del ámbito físico de la escuela, no es un problema atribuible a la misma, que pueda resolverse actuando sobre el suceso o la causa.

La trascendencia de esta problemática consiste en que influye negativamente en el desarrollo social del niño, una de las funciones más trascendentes de la escuela.

La escuela se constituye en canalizadora de un tipo particular de orden social y de alternativas para la construcción de un orden futuro. Según la socióloga colombiana Marina Camargo (1997, p.9) “la escuela contribuye a la integración del individuo a la sociedad, encargándose de su formación y desarrollo, por la vía de la transmisión de conocimientos y por la educación en valores que necesariamente entraña esa tarea”.

En consecuencia, prevenir y combatir la violencia en las escuelas es una necesidad que surge, no sólo porque afecta a estudiantes y profesores dificultando además el aprendizaje y la enseñanza de los contenidos académicos y curriculares, sino también porque la violencia se aprende, así como se aprende la paz y la buena convivencia.

Eric Debarbieux (2001)<sup>13</sup> afirma que “la escuela cristaliza las tensiones de nuestras sociedades y, a veces, las exagera. Es un fenómeno sensible que conviene tratar con prudencia porque ningún país está a salvo”

Quienes movilizaron mundialmente la concientización de este problema a mediados de 1990 fueron las Organizaciones Internacionales.

En el escenario Internacional, el tema se instaló formalmente el 10 de Noviembre de 1998 en la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, que proclamó “el Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010)”. La Asamblea invitó por la Res.53/25 a las organizaciones no gubernamentales, a las instituciones y grupos religiosos, a las instituciones de enseñanza, a los artistas y a los medios de difusión, a que prestaran activo apoyo al Decenio en beneficio de todos y cada uno de los niños del mundo.

El 29 de noviembre de 2000, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante la Resolución 55/47 declaró que el objetivo del “Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo” era fortalecer más el

---

<sup>13</sup>Columna de Eric Debarbieux en el “Correo de la UNESCO”, Abril 2001, disponible en <http://unesdoc.unesco.org>

movimiento mundial en pos de una cultura de paz e invitó a los estados miembros a que hicieran más hincapié en sus actividades de promoción de una cultura de paz y no violencia. La Asamblea designó a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) organismo rector del Decenio.

Las Naciones Unidas, sobretodo a través de sus agencias especializadas en educación, infancia-adolescencia y salud -UNESCO, UNICEF Y OMS- se ocupan reiteradamente de llamar la atención acerca de la Violencia en las Escuelas, debido a la presencia creciente del fenómeno, buscando y proponiendo respuestas a los conflictos que ésta provoca.

Estas Agencias se han hecho eco de la preocupación de muchos países sobre este tema, que buscan que sus escuelas sean seguras frente a robos, vandalismo, acosos, intimidaciones, intrusión, la violencia estudiantil contra alumnos o contra el personal de los establecimientos, así como a la posible violencia de profesores y del personal, o la que se presume que pueda ser ejercida por parte de padres contra estudiantes y contra el personal de la escuela, extorsión y actividades relacionadas con las drogas por parte de grupos más o menos organizados.

Para responder a todos estos retos, en los último años se ha emprendido un número importante de programas y proyectos pro-activos y preventivos, que plantean una serie de importantes propuestas al respecto.

En la Sede de la UNESCO, París, en junio de 2007, se realizó la reunión de expertos “Poner fin a la violencia en la escuela: ¿Qué soluciones?”, en el marco del “Decenio Internacional de una Cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010)”.

Esta actividad se realizó como parte del seguimiento del Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y en el contexto del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, en el que se afirma el reconocimiento cada vez mayor, por parte de la comunidad internacional, de que la educación en derechos humanos contribuye a la prevención de abusos y de conflictos violentos.

En esta reunión, los expertos, lo responsables de formular las políticas, y los profesionales, estudiaron asuntos y problemas de vital importancia planteados en el informe mundial, haciendo hincapié en las recomendaciones prioritarias definidas en esa oportunidad:

1. el fortalecimiento de los marcos jurídicos de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, especialmente en lo que refiere a la prohibición de todas las formas de violencia;
2. la prevención de la Violencia;

3. la promoción de la participación de los niños en los mecanismos de seguimiento;
4. el fomento de acopio de datos y la investigación;

El Profesor Eric Debarbieux, presentó en esa oportunidad el Observatorio Internacional sobre la Violencia Escolar, una organización no gubernamental con Sede en la Universidad de Burdeos (Francia), cuyo objetivo general es reunir y difundir investigaciones científicas sobre la violencia escolar y, con ese fin, colabora con investigaciones de todo el mundo, así como con docentes, padres y alumnos.

Debarbieux<sup>14</sup> (2007) afirmó que “los responsables de formular las políticas fracasan a menudo en este campo, pues olvidan que la Violencia en la Escuela constituye un problema internacional que requiere soluciones internacionales”. Continuaba diciendo que “el fenómeno de la Violencia no es simple ni tampoco se manifiesta de una sola forma o modo. Aparece en distintos niveles y magnitudes, con distintas características según tiempo y lugar, y también con distintos actores”.

Son muchos los factores que configuran la violencia en las escuelas y entre ellos se cuentan la situación socioeconómica, el medio cultural, el género, la religión y el origen étnico. Cualquiera que sea el medio en que se genere la violencia, ésta influye considerablemente en el medio escolar.

La investigación realizada por el Observatorio en distintos países reveló que las ideas que la gente tenía de los contextos violentos diferían en los distintos lugares del mundo.

En algunas Escuelas de Brasil, que se enfrentaban a problemas económicos y sociales, la violencia se consideraba parte de la vida cotidiana, mientras que en Francia la violencia en las escuelas se interpretaba como un problema mucho más amplio.

Debarbieux (2007) también se refirió a la manera en que los medios de comunicación solían resaltar acontecimientos aislados y dramáticos, “el problema de la violencia escolar no reside en esos acontecimientos sensacionalistas, aunque poco corrientes. El verdadero problema radica en los actos de violencia cotidianos, que a primera vista revisten escasa importancia, pero se repiten constantemente. Son precisamente esos actos los que provocan las consecuencias más frecuentes de la violencia en las escuelas, como el abandono escolar, la fobia a la escuela, la depresión y la falta de confianza de sí mismos de los alumnos”.

Por último, Debarbieux (2007) concluyó que en demasiados casos se proponían soluciones milagrosas a la violencia en las escuelas mediante programas muy onerosos, “no hay soluciones milagrosas y, a pesar de que es imposible erradicar totalmente la violencia, al menos se puede reducir”. Enfatizó que “la ausencia de datos y estadísticas

---

<sup>14</sup> Director del Observatorio Internacional sobre la Violencia Escolar, París, Francia.

oficiales constituyen un serio problema cuando se trata de poner fin a la violencia en las escuelas”.

La escuela puede educar para la no violencia, para que los hechos trágicos que se atestiguan en la sociedad no vuelvan a ocurrir, pero para ello es necesario que esta instancia de educación no se produzca u opere en situación de violencia.

Es necesario tener en claro qué se entiende por Violencia Escolar, sus manifestaciones y dimensiones, a efectos de delimitar y poder acceder al problema.

El tema de la Violencia presenta múltiples aristas no admitiendo lecturas lineales o reduccionistas.

### **Definición del Concepto de Violencia**

El **concepto de violencia** ha sido y continúa siendo materia de debate en el campo de las Ciencias Sociales. Es un término polisémico, es decir cargado de múltiples sentidos y multicausal, que agrupa fenómenos de amplia diversidad y diversa índole.

El Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (2008) entiende que “no existe un concepto absoluto de violencia. La violencia no es un fenómeno preexistente que el concepto nombra, sino que es un concepto que es construido a la vez que construye al objeto que designa. Esto significa que la violencia como objeto de conocimiento existe dentro de determinados paradigmas de pensamiento que la constituyen como tal”.

Se entiende de manera distinta desde el punto de vista del que se la mire, según la manifestación misma que genera conciencia de la existencia de la violencia en la escuela y desde la particularidad de la solución que quiera dársele.

La dificultad de su definición reside en parte en lo diverso y heterogéneo que puede ser el fenómeno, dependiendo de otros factores como el tipo de establecimiento educacional, el rol que ocupa la persona que la identifica, la edad y el género de ésta. Para un alumno violencia puede ser aquello que le produce miedo de ir a la escuela, las amenazas o constantes burlas de las que es víctima en el recreo y que puede producirle sentimientos de rechazo a las instancias educativas. Para un docente, puede ser violento aquello que le impide realizar la clase o aquellas situaciones que no respetan las normas de la institución.

Pese a la dificultad de precisar un concepto único de violencia, la necesidad de hacerlo es fundamental sobre todo al momento de medir el fenómeno, de diagnosticar el problema y de pensar en el diseño de acciones o programas de política pública dirigidos a

prevenir o combatir la violencia en las escuelas. El curso que tomen estos últimos, depende de la particular definición de violencia con que se trabaje.

Considerando que la investigación realizada por el Observatorio Internacional reflejó que el concepto e ideas que la gente tiene sobre la Violencia en las Escuelas difiere en los distintos lugares del mundo, considero oportuno adoptar en la presente investigación, el concepto de violencia del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (OAVE), en razón que las investigaciones que realiza buscan retratar una dimensión nacional del fenómeno tanto en sus rasgos generales como así también las especificidades que se dan en las diferentes regiones del país.

El OAVE pretende construir un cuadro riguroso de la situación en nuestro país a través de un programa de investigación que busca abordar el fenómeno desde perspectivas tanto cuantitativas como cualitativas.

El Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación Argentina y la Universidad Nacional de San Martín. Tuvo su origen en septiembre de 2004, en el grave suceso conocido como “masacre de Carmen de Patagones”, y en diversos actores de las comunidades educativas demandantes de herramientas y políticas para hacer frente a esta problemática.

El Observatorio tiene como propósitos sumar esfuerzos para el estudio de la temática de la violencia en las escuelas, contribuir a la consolidación de las prácticas democráticas en el ámbito educativo y a la construcción de espacios de ciudadanía.

Desde sus inicios en el año 2004 ha contado en los trabajos de investigación con equipos interdisciplinarios integrados por profesionales destacados<sup>15</sup>.

Los Objetivos planteados en el Programa son:

- \* Conformar un núcleo de investigación sobre la violencia en las escuelas, considerando tanto su multicausalidad como sus diferentes modalidades de expresión y representación.
- \* Estudiar la temática de la violencia en las escuelas desde una perspectiva interdisciplinaria.
- \* Promover una red entre investigadores sobre la violencia en las escuelas.
- \* Debatir y reflexionar sobre la problemática de la violencia, y sus implicancias en la enseñanza y el aprendizaje.

---

<sup>15</sup> El equipo de investigación estaba integrado en 2004 por la Lic. Mara Brawer, Dr. Gabriel Noel, Dr. Daniel Miguez, Lic. Analfá Kornblit, Dra. Silvia Bleichmar.

- \* Implementar un centro de información y documentación especializado en la temática de la violencia en las escuelas.
- \* Ofrecer información para la comunidad académica y para la sociedad en su conjunto.
- \* Impulsar el intercambio con entidades análogas, incluyendo investigaciones comparadas con otros países, principalmente de América Latina.
- \* Sensibilizar a la opinión pública en relación a la temática de la violencia en el ámbito educativo.
- \* Contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención y abordaje de la violencia en las escuelas.
- \* Ofrecer herramientas teóricas y prácticas a los actores que intervienen en prácticas comunitarias.

El enfoque del Observatorio, sin pretender llegar a una definición absoluta de violencia, establece rasgos que permiten alcanzar cierto nivel de comprensión de la situación, sin por ello reducir la complejidad del fenómeno.

Se trata de un enfoque relacional, no centrado en el individuo. Este enfoque considera la violencia como modos de interacción globales en los que los comportamientos considerados como violentos cobran sentido, en lugar de ser considerados como individuos violentos.

Desde esta perspectiva, **toda violencia es un acto a través del cual se avanza de manera destructiva sobre la subjetividad del otro e implica siempre una coacción, esto es una aplicación unilateral de fuerza contraria la voluntad (así sea potencial) o a los intereses de quien la sufre. La violencia como acto puede imponerse desde un lugar jerárquico instituido a nivel social o puede ser un acto entre pares. Aún así, ambos casos implican una relación de poder, sostenida en aspectos diferentes de la vulnerabilidad de los sujetos implicados.**

Es necesario no caer en explicaciones simplistas o deterministas que atribuyen la presencia de la violencia en la escuela a determinados hechos, sin tener en cuenta la complejidad de los fenómenos sociales.

Por ejemplo, es frecuente que en el imaginario social se asocie violencia con marginalidad o con determinados consumos culturales, como ciertos estilos musicales, la exposición en los medios de comunicación o con el mero hecho de ser jóvenes, pero sabemos que la problemática atraviesa diferentes sectores sociales. A su vez, es necesario superar las explicaciones que se basan en el comportamiento individual exclusivamente ya

que eluden la responsabilidad de la comunidad, y de la escuela como parte de ella, y obturan la posibilidad del compromiso del estado en la resolución del problema

### **Violencia escolar y Violencia en las escuelas.**

En la relación entre Violencia y Escuela, es posible diferenciar entre *violencia escolar* y *violencia en las escuelas*.

Aunque al parecer se hablara de lo mismo, es imprescindible establecer la diferencia entre ambos conceptos.

**Violencia Escolar** se refiere a aquella que se produce en el marco de los vínculos propios de la comunidad educativa, en el ejercicio por parte de los actores de los roles que allí tienen padres, alumnos, docentes, directivos.

**La Violencia en la Escuela refiere a hechos que sólo tienen a la escuela como escenario, en los cuales la institución actúa como caja de resonancia del contexto social en que está inserta.**

Si tenemos en cuenta esta diferencia, podemos afirmar que los hechos de mayor impacto en la opinión pública (como el de Carmen de Patagones) son hechos de violencia en la escuela, no de violencia escolar. Y en este sentido, “su análisis requiere considerar el contexto social ya que excede ampliamente los límites de la institución educativa” (Mara Brawer, 2004<sup>16</sup>).

En el campo analítico, gran parte de los trabajos e investigaciones ocupadas en el tema han establecido una fuerte vinculación entre aquello que puede encuadrarse como violencia en las escuelas y las profundas transformaciones económicas y sociales experimentadas por la sociedad argentina en las últimas décadas del siglo XX

Desde esta perspectiva la violencia que se produce en las escuelas sería resultado de una multiplicidad factores que, gestados en las condiciones sociales que rodean el espacio escolar, desbordan esos ámbitos particulares e inciden en las instituciones educativas.

### **Violencia en la Escuela y Clima Social**

Una línea de investigación que se viene desarrollando en los últimos veinte años en la Argentina pone su foco en las vinculaciones entre el clima social escolar y las características que adquiere la convivencia entre sus agentes (Kornblit et al; 1988; 1991)<sup>17</sup>. En este enfoque interesa articular las percepciones que tienen los sujetos acerca de las relaciones interpersonales que establecen en el contexto escolar y el contexto o el marco en el cual estas interacciones se dan.

---

<sup>16</sup> Miembro del Consejo Asesor del Observatorio Argentino sobre Violencia en la Escuela Ministerio de Educación

<sup>17</sup> Citado en Kornblit et al, 2008

Pablo Francisco Di Leo (2008) explica que “el clima social de la escuela no es sólo una dimensión secundaria que afecta externamente las prácticas, procesos de aprendizaje y experiencias de sus agentes, sino que es, en sí mismo, constitutivo de éstos. (Dupper y Meyer-Adams 2002; Abramovay, 2006; Díaz Aguado, 2006; Adaszko y Kornblit, 2008<sup>18</sup>”.

Los estudios cualitativos y cuantitativos desarrollados por el equipo de investigación de Kornblit en escuelas medias en el país, demuestran que el clima social en las escuelas funciona como un prisma que refracta de maneras particulares hacia el interior de la institución las violencias provenientes desde el exterior. Di Leo (2008)<sup>19</sup>, concluye que “las características de las relaciones interpersonales, el contexto en el que éstas se desarrollan y las percepciones de los sujetos sobre ellas, tienen una alta influencia en las posibilidades de las instituciones educativas para prevenir y/o resolver las situaciones de violencia en su ámbito (Abramovay et al, 2006; Míguez y Noel, 2006; Noel, 2006b; Noel, 2007; Di Leo, 2007b; Kornblit, Adazko y Di leo, 2008)<sup>20</sup>”.

Como definición analítica provisoria, Kornblit, Adaszko y Di Leo (Kornblit et al, 2008), dicen “que las diversas dimensiones de la violencia en el ámbito escolar expresan una crisis en los lazos sociales y una precariedad en las mediaciones discursivas y de los sujetos para reconocerse en relación a los otros, manifestando la necesidad primaria de éstos de afirmar sus propias identidades en contraposición a la de los demás (Arendt, 2003; Onetto, 2004; Boggino, 2005)<sup>21</sup>”. Por ende, la reproducción y/o la constitución de subjetividades violentas en las instituciones educativas propicia un tipo de integración social centrada en un individualismo negativo, basado en el enfrentamiento y la discriminación y no en el proceso de reconocimiento de los otros, imprescindible para la consolidación de una sociedad democrática.

Las escuelas son instituciones fundamentales para la transmisión de los capitales sociales, culturales y simbólicos necesarios para la incorporación de hábitos y construcción de identidades subjetivas, a partir de relaciones de conflicto y reconocimiento con los otros agentes en los distintos campos del espacio social (Bourdieu, 1990). Por ende, si la violencia se institucionaliza y naturaliza en el clima social escolar es más probable que la escuela reproduzca y/o potencie en los sujetos un individualismo negativo y no cumpla con su función de transmisora y/o potenciadora de las dimensiones discursivas e institucionales imprescindibles para la constitución de ciudadanos reflexivos, en el actual contexto histórico de nuestras sociedades democrática (Kornblit, Adazko y Di leo, 2008).

---

<sup>18</sup> Di Leo PF en Kornblit A et al (2008)

<sup>19</sup> En Kornblit A et al, Capítulo 1 del Libro “Violencia Escolar y Climas Sociales”, 2008.

<sup>20</sup> Citados por Di Leo PF en Kornblit A et al (2008)

<sup>21</sup> Citados por Kornblit A et al (2008, Cap.3) ,

## Formas que asume la Manifestación de la Violencia en las Escuelas

Además de la relación entre escuela y contexto social, las formas que asumen las interacciones en el interior de las comunidades escolares tienen una notable incidencia en los grados y niveles de violencia que existen en ellas, como lo demuestran los trabajos de los Dres. Gabriel Noel y Daniel Míguez (2010).

Respecto de su manifestación, la violencia presenta una diversidad de formas que obliga (a todo análisis que pretenda abordarla) a especificar a cual de estas formas estamos haciendo referencia, puesto que aunque entre ellas existan relaciones y combinaciones múltiples, no se presentan de forma homogénea en todas las escuelas ni responden todas a la misma causa. Consecuentemente, tampoco se presentarán las mismas soluciones.

En búsqueda de un concepto más específico de violencia que permita delimitar el objeto de estudio diferenciándolo de fenómenos de muy variada índole, algunos expertos (Migua 2007:24; Kornblit y Adazsko 2008) distinguen entre:

**Violencia en sentido estricto**, que remite al uso de la fuerza y engloba acciones como robo, lesiones y extorsiones;

**Trasgresión**, que remite a acciones que vulneran las reglas internas de la institución escolar (ausentismo, incumplimiento de las tareas por parte de los alumnos);

**Incivilidades** que se refieren al quebrantamiento de las reglas de convivencia y la vulneración de las formas convencionales de relación entre los miembros de la comunidad escolar (groserías, palabras ofensivas, etc.);

**Hostigamiento** que supone el padecimiento por parte de uno o más miembros estigmatizados de la comunidad escolar, de formas de agresión generalmente no físicas

Es importante tener en cuenta que, al “refinar” los conceptos, los estudios del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (2005,2006) y de Kornblit y Adazsko (2008), han podido demostrar que las manifestaciones más graves y espectaculares de la violencia (que son las que usualmente tienen una mayor repercusión mediática) no son las que más asiduamente ocurren en las comunidades escolares, mientras que las formas más habituales y cotidianas de conflicto (la trasgresión, las incivilidades, etc.) son las que tienen una mayor incidencia. Desde esta perspectiva, lo que caracterizaría a la escuela sería más bien un estado de conflictividad genérica y recurrente, y no una situación de violencia extrema.

### CAPÍTULO 3

#### El problema en la Argentina

##### **La Violencia Social en el contexto Histórico y las transformaciones institucionales.**

Durante la década de 1990 en la Argentina (al igual que en el resto de América Latina), se incrementaron significativamente los índices de delito y violencia social.

La cantidad de hechos delictuosos prácticamente se duplicó, pasaron de 560240 casos en 1990 a 1.062.241 en 1999 (Kessler; 2004)<sup>22</sup>. A mediados de lo años 90 varió la edad promedio de los autores de los delitos violentos contra la propiedad: aumentó la participación en el robo con arma de jóvenes entre 18 y 25 años, y aparecieron en la escena delictiva del robo con armas, menores de 17 años.

La Argentina de la década del 90 constituye un punto de inflexión dentro de un proceso iniciado en los años 70, caracterizado por el desarrollo de políticas de flexibilización laboral, de crecimiento del desempleo y el consecuente aumento de la marginalidad.

En el Plano político institucional como expresa Mariano Ciafardini (2006), la última dictadura militar disolvió completamente las instancias institucionales legítimas, así como el tejido sociopolítico, lo cual posibilitó el surgimiento de sistemas de asociación ilícita entre funcionarios, políticos e integrantes de la fuerza de seguridad.

La relación de parte de los agentes estatales<sup>23</sup> con la trasgresión de la normatividad instaló un cuestionamiento sobre el Estado como Institución que encarna el orden normativo de la sociedad, actuando como instancia reguladora del orden social.

Esto complejizó significativamente el escenario de la conflictividad social, porque las organizaciones que supuestamente debían promover el cumplimiento de la norma, eran en realidad las que en muchas oportunidades promovieron su vulneración. Así el Estado Argentino apareció como promotor de la trasgresión normativa y como un agente productor del delito, lo cual se relaciona estrechamente con la violencia social.

La deslegitimación del Estado conlleva a su vez una pérdida de la eficacia simbólica de la Ley. Las fronteras entre la legalidad y la ilegalidad se desdibujan, y si bien permanece la percepción de qué acciones son legales y cuales no lo son, el estatuto normativo de la

---

<sup>22</sup> Citado por Malena Verardi en Kornblit A. et al, 2008, p.130.

<sup>23</sup> Especialmente los relacionados con las seguridad pública (judiciales, policiales, penales).

Ley se torna sumamente débil, “lo que aparece es un rechazo a la ley por la inutilidad para las propias acciones...(Kessler 2004, p 54)”<sup>24</sup>

La pérdida de la eficacia simbólica de la ley puede relacionarse con los procesos de deslegitimización de las instituciones, relacionadas con su cumplimiento, la precarización laboral, la ausencia de experiencias y contención familiares y escolares, tendientes a hacer internalizar una normatividad.

El desdibujamiento de la ley también aparece en relación con instituciones escolares, la exhibe su decadencia como constructora de la ley.

### **La Violencia y el modelo de Estado Neoliberal de los 90.**

En relación al aumento de las tasas de violencia en la década de 1990, si bien no puede plantearse una relación directa con el aumento de la desigualdad social, resulta innegable que el deterioro socioeconómico experimentado como consecuencia de la consolidación del modelo globalizador, de la implementación de las políticas neoliberales, así como del nuevo escenario económico mundial, se vinculó con el aumento de la conflictividad social.

La concepción de Estado como eje de integración alrededor del cual se articulaba la sociedad fue desplazada por la del modelo de Estado neoliberal, en el cual la vida social debe ser regulada por las leyes y modos de funcionamiento del mercado; la lógica del mercado se aplicó también a la vida social.

Sostiene Malena Verardi (2008) que “la aplicación del modelo neoliberal supone una clara transformación en el rol del Estado, que relega su capacidad inclusora e integradora al retirarse de la escena social”.

En este sentido, Alejandro Isla y Daniel Míguez (2003)<sup>25</sup>, señalan la aparición de políticas tendientes a reducir la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas, así como la pérdida de la calidad de esos servicios en funciones de las nuevas demandas: “la pérdida de la capacidad del sistema educativo de proveer las calificaciones necesarias para ingresar a un mercado de trabajo cada vez más exigente, o la superación de la capacidad de respuesta del sistema público de salud dada la creciente demanda vinculada a los desempleados que perdían sus obras sociales”.

Las políticas económicas y sociales llevadas adelante en este período significaron el surgimiento de amplios sectores de “nuevos pobres”, en condiciones de vulnerabilidad o, directamente, exclusión. (Filmus, Gluz, y Fainsod, 2002).

---

<sup>24</sup> Citado por Malena Verardi en Kornblit A. et al (2008) Cap.7, p.133

<sup>25</sup> Citado por Malena Verardi en Kornblit A. et al, 2008, Cap. 7, p.130.

Así lo demostró el aumento de los índices de desocupación y de personas por debajo de la línea de pobreza entre 1992 y 2002. Al respecto Filmus, Gluz y Fainsod, (2002) afirmaban que “este proceso tuvo una de sus principales expresiones en el aumento de la anomia y la violencia social, en el marco de un Estado que contaba cada vez con menos condiciones de intervención y legitimidad para generar estrategias de integración social “

No es de extrañar, entonces, que el incremento de la violencia estructural, relacionada con las condiciones económicas y sociales antes mencionadas, se manifestara en un incremento de la violencia personal en todos los ámbitos de las instituciones de nuestra sociedad, entre ellas la escuela.

Filmus, Gluz y Fainsod (2002) destacaban que “este proceso de exclusión creciente del mercado de trabajo y del acceso a los bienes no significó un incremento de la deserción de la escolaridad primaria, por el contrario, fue simultáneo a la inclusión de nuevos sectores sociales, la mayor parte por primera vez en su historia familiar, a la escolaridad media. De esta manera, las instituciones escolares estuvieron sometidas a una contradicción para la que no estaban preparadas: intentar incluir a aquellos grupos sociales a los cuales las políticas implementadas en otras áreas intentaban excluir. Es probable que una de las consecuencias de este papel contradictorio que debió desempeñar la escuela haya sido el incremento de las situaciones de violencia que debió y debe enfrentar”

En este contexto creció simultáneamente la sensación de que la idea de comunidad asociada a un lugar cálido, acogedor, confortable, seguro y basado en la confianza es algo lejano, como un tesoro que hemos perdido y queremos recuperar.

En su lugar, fue ganando espacio el individualismo como la mejor forma de resolver los problemas, dependiendo el resultado de la capacidad de cada uno, como individuos para tomar las decisiones correctas. Desde esta lógica las personas son vistas principalmente como consumidores y no como ciudadanos con derechos y obligaciones.; los individuos mismos tienen que gestionar la satisfacción de sus necesidades.

El individualismo extremo fue fragmentando las identidades colectivas y los códigos éticos morales comunes a toda la sociedad, promoviendo un profundo cambio cultural en nuestra sociedad, como manifestaba García Delgado (1997) “el individuo pasa a ser central y definido por su propia performance; está menos vinculado a la suerte de actores colectivos, orientado al mercado, al cálculo costo- beneficio y dentro de una lógica de ganadores-perdedores. El éxito se asocia más a la idea de actuar contra los otros que de actuar con los otros”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup>Del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. ME-UNSAM, 2007.

El deterioro social activa a la vez, como señala Ciafardini (2006)<sup>27</sup> “complejos procesos de degradación de las formas de organización económica y social que incluyen aspectos individuales y familiares, institucionales y políticos”.

### **La Escuela como reflejo de la Violencia Social.**

En sus inicios la escuela fue concebida y creada por las sociedades capaces de producirse y transformarse a si mismas desarrollando un modelo cultural ideal, susceptible de sustraer a los niños de la evidencia exclusiva de las cosas, las tradiciones y las costumbres (Durrkheim)<sup>28</sup>.

El molde institucional histórico de referencia fue reproducido del modelo instituido por la iglesia medieval: el modelo republicano se propuso formar ciudadanos como la iglesia repropuso formar buenos cristianos. A propósito y reforzando este concepto, Francois Dubet<sup>29</sup> remite a la escuela santuario, y plantea a la docencia de esta etapa, como profesión de raigambre vocacional, claramente emparentada con el sacerdocio. Esta idea influyó no sólo en lo estrictamente profesional, sino en la formación docente; formación que radicaba en confiar más en la dureza de las virtudes particulares que en los talentos pedagógicos (Dupuy, 2007).

Esta concepción educativa que sustentó el sistema clásico o republicano se mantuvo con relativo éxito social hasta el primer tercio del siglo XX, pero con la llegada de la masificación escolar, evidenció un cambio significativo y perdió el carácter místico de otras épocas para transformarse en un servicio de dudosa efectividad transformadora.

La escuela perdió el monopolio del conocimiento y entró a competir directamente con nuevos factores, tales como los medios de comunicación. Según Dubet<sup>30</sup>, “hace 70 años para los niños de clases populares la cultura escolar era la única que permitía ampliar su perspectiva laboral y cultural, hoy en día ese rol lo desempeñan con mayor dureza los medios de comunicación, incluido Internet”.

Con el declive institucional los docentes se comenzaron a ver a sí mismos como empleados administrativos abandonados a su patronal, y en franco retroceso en cuanto al respeto y consideración social que en otras épocas y en otros esquemas pedagógicos, los sostenían y enorgullecían.

En los primeros años del retorno al régimen democrático en la Argentina, gran parte de los debates e investigaciones en el campo educativo giraron en torno de la instalación de

---

<sup>27</sup> Citado por Malena Verardi en Kornblit et al (2008), Cap.7.

<sup>28</sup> Citado en Dupuy R (2007).

<sup>29</sup> Citado en Dupuy R (2007).

<sup>30</sup> Citado en Dupuy R (2007).

una convivencia democrática y participativa. La Escuela captó las miradas como institución estratégica que podría revertir las estructuras autoritarias (desde lo objetivo y subjetivo) construidas por regímenes dictatoriales (Gentili, 1994; Filmus, 2003; 2006)<sup>31</sup>.

Sin embargo, en la década de 1990, enfatiza Pablo Di Leo (2008) que “en el marco de las transformaciones estructurales iniciadas a mediados de la década anterior, de las mutaciones del Sistema educativo y de las características de la nueva condición juvenil, emergieron los problemas de convivencia en las escuelas medias como uno de los principales síntomas de la crisis del proyecto institucional (Dubet y Martuccelli 1998; 1999; Dubet, 2006)<sup>32</sup>”.

En esta década se vivió una enorme contradicción a nivel educacional: por un lado un aumento considerable de cobertura, alfabetización y obligatoriedad de la educación<sup>33</sup> y al mismo tiempo, un aumento de pobreza y desigualdad a nivel nacional. Este último tuvo su punto de eclosión en el 2001, con la grave crisis política, económica y social que vivió el país, y que llevó a que para el año 2002, el 41,5% de la población se encontrara bajo la línea de pobreza, 23 puntos conceptuales más de lo que se encontraba en el año 1999 (19.7%) (CEPAL; 2004)<sup>34</sup>.

Las Instituciones Escolares se enfrentaron a la contradicción entre la realidad y el mandato de incluir a los sectores sociales a los cuales las nuevas condiciones económico-políticas marginaban. Di Leo afirma que “la imposibilidad de superar este dilema se convirtió en uno de los principales condicionantes de la expansión y complejización de la situación de Violencia en las Escuelas (Lewkowicz, 2004; Filmus, 2003; 2006)”<sup>35</sup>.

Aún cuando los hechos de violencia en la escuela habían arremetido y cuestionado a la sociedad Argentina hacia finales de la década de los 90, sin duda el suceso conocido como “masacre de Carmen de Patagones”, en septiembre de 2004, marcó un antes y un después del tratamiento del tema (Madriaza, 2007)<sup>36</sup>. Este suceso, y la demanda de diversos actores de las comunidades educativas por herramientas y políticas para enfrentar esta problemática, impulsaron al Ministerio de Educación de la Nación a crear en 2004 el Primer Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.

---

<sup>31</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1

<sup>32</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1.

<sup>33</sup> Posibilitado por la transferencia de los servicios educativos a las Provincias, ala adhesión a Programas de Préstamos Internacionales (BIRF, BID) para financiar políticas educativas, a la implementación de Programas Nacionales de Políticas Compensatorias (Plan Social Educativo, Pacto Federal, etc).

<sup>34</sup> Citado por Madriaza (2008) en Cap. “Violencia Escolar en la Argentina” p.100.

<sup>35</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1

<sup>36</sup> Ese día un joven de quince años ingresó en el Instituto “Islas Malvinas” de Carmen de Patagones (Pcia. de Buenos Aires) escondiendo una pistola, tres cargadores y una navaja. Al comienzo de clases, tomó el arma y la descargó disparando a la pared, luego la recargó y comenzó a dispararle a sus compañeros de aula, después de vaciar nuevamente la pistola salió al pasillo. Como saldo del ataque fallecieron tres alumnos; además de haber cinco heridos.

Las investigaciones en torno de las violencias en las escuelas se fueron multiplicando en el campo académico durante la última década, y sus miradas se desplazaron desde perspectivas individuales (que ponían el acento en las características psicológicas o familiares de los sujetos participantes) hacia enfoques socioculturales.

Los episodios de violencia comenzaron a significarse como fenómenos históricos socialmente situados y la mayoría de las indagaciones sobre ellos se dirigieron a identificar sus articulaciones con el incremento de las desigualdades económico-sociales, culturales, de género y étnicas.

La pobreza, la marginalidad y la violencia no son nuevas, pero en los últimos tiempos parece haberse instalado en las aulas, a las cuales llegaron no sólo desde el alumnado.

### **La Magnitud del problema. Algunos datos.**

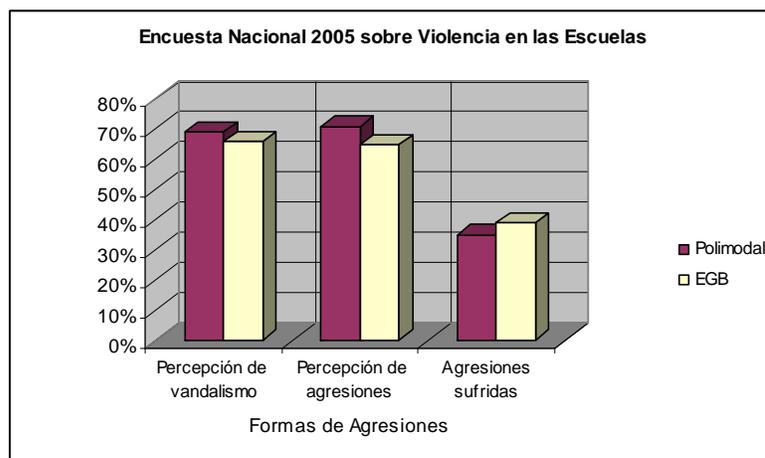
En los años 1998 y 1999, el Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad (ONE) incorporó 2 preguntas directas sobre el tema de la violencia en las escuelas, en la aplicación de una muestra a estudiantes secundarios. Frente a la pregunta ¿hay violencia?, del total que respondieron, el 21,1% respondió afirmativamente en el 1998, mientras para el año 1999, las respuestas afirmativas a la misma pregunta, ascendieron al 43,2%.

Para el año 2000 se aplicó el ONE en forma censal a la población estudiantil del 6° EGB (hoy Primario) y 3° del Polimodal (hoy 5° secundario). Los reportes de victimización correspondieron a un 33.2% para el robo en 6° EGB y a un 20.7% en Polimodal. Mientras que un 17.1% reportó pensar que otro estudiante podría lastimarlo en el 6° EGB y un 9.8% de los estudiantes del 3° Polimodal respondió lo mismo.

En el año 2005 se realizó la primera encuesta representativa a nivel nacional sobre el tema a cargo del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. Se tomó como referencia el 9° EGB (hoy 2° de secundario) y el 3° Polimodal (hoy 5° secundario).

En esta encuesta se diversificó la cantidad de formas de agresiones que se reportaron tanto a nivel de percepción general como en relación a la victimización sufrida. Donde mayor reportes hubo fue en la percepción de presencia de vandalismo en las escuelas (69.1% en el 3° Polimodal y 66% en 9° EGB3), y en la percepción de agresiones en la escuela (70.7% en el 3° Polimodal y 65.1% en 9° EGB3), mientras que el reporte de agresiones sufridas arrojó 34.5% en el 3° Polimodal y 38.8% en 9° EGB3. (Ver Gráfico N°2).

## Gráfico N° 2



En el año 2007, Analía Kornblit (Universidad de Buenos Aires) guió un estudio de aplicación de una muestra de 4971 estudiantes de Enseñanza Secundaria o Polimodal de escuelas pública en ciudades de más de 50 mil habitantes representativa a nivel Nacional donde los reportes se diferencian entre hostigamiento y violencia física o psicológica.

De esta investigación surgió que el 52.9% de los estudiantes había sido víctima de hostigamiento, el 51,8 % confesó haber agredido de este modo, y el 75.5 reportó haber sido testigo. Respecto de la preguntas sobre violencia propiamente dicha, el 16.9% reportó ser víctima, el 16.6% reconoció haber sido agresor y el 34.4% manifestó haber sido testigo.

### A modo de síntesis

El incremento de los episodios de violencia en los escenarios de las escuelas Argentinas en los últimos tiempos debe entenderse a partir de:

1) La mayor fragmentación social y las desigualdades sociales producto de las decisiones económico políticas de las últimas décadas.

Las problemáticas de las violencias escolares se articularon con la creciente segmentación escolar, a partir de la cual la composición social y étnica de las instituciones presentaron diferencias muy marcadas.

La ausencia de un sentimiento consensuado del nosotros hizo que los conflictos se monten sobre el escenario de percibir a los que no pertenecen al propio grupo como extraños y eventualmente enemigos, lo que trajo aparejado un aumento de la sociabilidad entre pares caracterizada por la necesidad de afirmar la propia identidad en contraposición a la de los demás, proceso vehiculizado por el encapsulamiento en el propio grupo y el

enfrentamiento (que muchas veces lleva a situaciones violentas) con lo considerado como el exogrupo: la escuela y sus agentes (Isla y Míguez, 2003; Noel, 2006b; 2007)<sup>37</sup>.

La disparidad en las características del clima social en las escuelas y en los niveles de violencia vinculados a ellas es una de las manifestaciones más importantes de la fragmentación del sistema educativo. Las características y particularidades de tales dimensiones tienen un fuerte impacto en las condiciones y la dinámica de la integración social y el tipo de ciudadanía que las instituciones educativas propician.

## 2) El declive institucional

La ausencia de un sentido de pertenencia globalizador va de la mano con el declive de las instituciones familiares y sociales; entre estas últimas se halla la escuela, lo que es correlativo a la fragmentación social.

El declive institucional se vinculó con la progresiva incapacidad de las instituciones tradicionales para dar respuesta a los dilemas planteados por las particularidades de la experiencia, en este caso de jóvenes, y para proveer un sentido al proyecto compartido de país. El progresivo retiro o crisis de las Instituciones estatales dejó a los jóvenes, especialmente a aquellos en situación de vulnerabilidad o desafiliación, sin las herramientas simbólicas y materiales básicas para constituirse como sujetos (Isuani, 1999; Filmus y Miranda, 1999)<sup>38</sup>.

La pérdida del poder de anclaje de las instituciones como proyección de un futuro y de construcción de identidades de un orden simbólico integrador, desamparó a muchos jóvenes, colocándolos a la deriva sin otro asidero que el del pequeño grupo de pertenencia, cuya identidad se construye por oposición a la de otros grupos similares, con lo que resulta necesario la confrontación como medio de reafirmación.

Durante las últimas décadas la categoría de incivildades viene siendo utilizada para analizar cómo impactan en las instituciones escolares estas nuevas condiciones socio-estructurales.

## 3) Cambios culturales en el comportamiento social

El bajo control de las emociones y la vía libre a las expresiones agresivas son el correlato de la imposibilidad de poner en palabras el malestar, originado en múltiples falencias de la estructura, amén de las dificultades personales.

La cultura de la imagen y el descrédito del trabajo intelectual favorecieron la expresión directa de las emociones, sin la mediación de la palabra y la reflexión.

---

<sup>37</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1, p.21

<sup>38</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1, p.21

A esto se sumó la desvalorización social del rol docente, expresada en la oposición familia/escuela, que llega en algunos casos a que los padres adopten una actitud desafiante en relación con la escuela al “defender” a sus hijos.

Los intentos de dar cuenta de estos procesos desde el campo académico atravesaron un camino desde el énfasis puesto en los problemas individuales de los alumnos, en cuanto a sus características personales y familiares, a enfoques socioculturales que toman en cuenta tanto el peso de los factores estructurales en la vida escolar, especialmente en lo que tiene que ver con el análisis de las culturas juveniles (Kornblit et al, 2008).



## CAPÍTULO 4

### Aproximación al problema de la Violencia Escolar desde lo Político Institucional

#### Marcos Normativos Generales.

La construcción de las Violencias Escolares como problema en la Argentina debe inscribirse en debates más amplios sobre el lugar de la escuela, su legitimidad, capacidad y límites para constituirse como un espacio de inclusión y subjetivación en un contexto de elevados niveles de vulnerabilidad, desafiliación y marginalidad socioeconómica (Filmus, 2003,2006)<sup>39</sup>.

En relación a las violencias escolares como problema político institucional, el sentido que adquirió desde la década de 1990 se centró en dos de las principales dimensiones de la violencia simbólica legítima del estado: 1) los marcos legales normativos, y 2) las intervenciones planificadas y/o avaladas por diversos niveles y jurisdicciones de gestión estatal (Bordieus, 1997)<sup>40</sup>.

#### 1) Marco Normativo<sup>41</sup>:

Los principales marcos normativos influyen en las diversas dimensiones de la vida social, en tanto legitiman los habitus y la doxa hegemónicos en los diversos campos que conforman el espacio social en un determinado momento histórico (Bordieus, 1997, 2007)<sup>42</sup>.

Su cumplimiento depende de las condiciones políticas e institucionales, de los canales de control y de los procesos de disputa y de apropiación subjetiva de los agentes.

A pesar de que su mera existencia no garantiza su cumplimiento, los marcos jurídicos y legales constituyen una valiosa herramienta política que puede ser utilizada por los sujetos en las disputas por la defensa y/o el cumplimiento de sus derechos frente a otros actores y/o condiciones estructurales que los marginan del acceso a los mismos (Filmus, 2002).

En torno a la problemática de las violencias escolares, Daniel Filmus (2002) distingue los siguientes tipos de instrumentos legales:

- a) Marcos normativos generales: no formulados específicamente para el ámbito escolar, pero que lo incluyen

---

<sup>39</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1, p.27

<sup>40</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1, p.21

<sup>41</sup> Este desarrollo es una versión resumida de "Las violencias escolares como problema político-institucional" de Pablo F Di Leo en Kornblit et al (2008),Cap.1, p.27- 33

<sup>42</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1, p.21

b) Regulaciones específicas del Sistema Educativo

a) Marcos Normativos Generales.

*La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño* (1989), promulgada como Ley Nacional 23.879 en 1990 e incorporada a la Constitución Nacional en 1994, (Art. 75, Inc. 22 y 23):

- ✓ Establécese la responsabilidad, tanto del Estado como de las familias, en la garantía de los derechos de los que goza este grupo etéreo, incorporando una mirada amplia en torno a lo que se consideraba violencia: incluye tanto a los malos tratos físicos o mentales como la vulneración de cualquiera de sus derechos.
- ✓ Otorga a la escuela un lugar privilegiado en lo referido a la difusión de los derechos, así como a la construcción de la ciudadanía y de estrategias de intervención tendientes a la no violencia.
- ✓ Marca una ruptura con respecto al status de niños y adolescentes: desde la concepción tradicional de *menores incapaces*, meros objetos de protección, sustentada en una relación asimétrica que coarta su autonomía, hacia una definición como sujetos de derecho, estableciendo, además responsabilidades del Estado y de las demás instituciones sociales para su garantía.
- ✓ En algunas Jurisdicciones (Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Mendoza, Neuquén, Tierra del Fuego y Misiones) se sancionaron leyes locales destinadas a crear organismos del aplicación de los principios del Convenio.

*La ley Nacional 24.417(1994) de Protección contra la Violencia Familiar.*

- ✓ Entiende la Violencia como lesiones o maltrato psíquico o físico, y establece (entre otros aspectos) la obligación de todo funcionario público de efectuar la denuncia en caso de violencia familiar.
- ✓ Para su mejor instrumentación en el Sistema Educativo, en algunas Jurisdicciones se han formulado normativas específicas.

b) Regulaciones Específicas.

No existen Leyes Nacionales que postulen definiciones o políticas en torno a las violencias escolares, pero existen normativas específicas del Sistema Educativo destinadas a regular y/o generar condiciones institucionales que aseguren el respeto de los derechos de sus agentes. Entre ellas podemos mencionar:

*Ley Nacional 25.584 (2002):* establece la prohibición de toda acción institucional que impida el inicio o la continuidad escolar de alumnas embarazadas (Filmus, 2002).

*Ley de Educación Nacional 26.206 (2006)*: en varios de sus artículos hace referencia a las condiciones institucionales de la convivencia escolar.

- ✓ El Art. 11 estipula entre los fines y objetivos de la política educativa:

Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural [...]

Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo.

Garantizar, en el ámbito educativo, el respeto de todos los derechos de los/las niños/as y adolescentes establecidos en la Ley 26.061.

Asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles [...]

Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos.

Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/las educandos/as [...]

Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación.

- ✓ El Art. 30 instituye:

La Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de los estudios. Son sus objetivos: Brindar una formación ética que permita a los/as estudiantes desempeñarse como sujetos conscientes de sus derechos y obligaciones, que practican el pluralismo, la cooperación, y la solidaridad, que respetan los derechos humanos, rechazan todo tipo de discriminación, se preparan para el ejercicio de la ciudadanía democrática y preservan el patrimonio natural y cultural.

Formar sujetos responsables, que sean capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender, transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos/as en un mundo en permanente cambio.

- ✓ El Art. 123 establece entre los criterios generales que deberán cumplir todas las instituciones educativas:

Definir, como comunidad de trabajo, su proyecto educativo con la participación de todos sus integrantes, respetando los principios y objetivos enunciados en esta ley y en la legislación jurisdiccional vigente.

Promover modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria de participación de los/las alumnos en experiencia escolar.

Adoptar el principio de no discriminación en el acceso y la trayectoria educativa de los/as alumnos/as.

Brindar a los equipos docentes la posibilidad de contar con espacios institucionales destinados a elaborar sus proyectos educativos comunes.

Promover la vinculación intersectorial e interinstitucional con las áreas que se consideren pertinentes, a fin de asegurar la provisión de servicios sociales, psicológicos, psicopedagógicos y médicos que garanticen condiciones adecuadas para el aprendizaje.

Desarrollar procesos de autoevaluación institucional con el propósito de revisar las prácticas pedagógicas y de gestión.

Definir su código de convivencia

Desarrollar prácticas de mediación que contribuyan a la resolución práctica de conflictos [...]

Promover la participación de la comunidad a través de la cooperación escolar en todos los establecimientos educativos de gestión estatal.

Favorecer el uso de las instalaciones escolares para actividades recreativas, expresivas, y comunitarias.

Promover experiencias educativas fuera del ámbito escolar, con el fin de permitir a los/as estudiantes conocer la cultura nacional, experimentar actividades físicas y deportivas en ambientes urbanos y naturales y tener acceso a las actividades culturales de su localidad y otras.

- ✓ El Art. 126 define e a los estudiantes como sujetos de derecho y estipula:

Los/as alumnos/as tienen derecho a:

Una educación integral e igualitaria en términos de calidad y cantidad que contribuya al desarrollo de su personalidad, posibilite la adquisición de

conocimientos, habilidades, sentido de responsabilidad, solidaridad social y que garantice la igualdad de oportunidades.

Ser respetados/as en su libertad de conciencia, en el marco de la convivencia democrática [...]

Ser protegidos/as contra toda agresión física, psicológica o moral [...]

Integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las instituciones educativas, con responsabilidades progresivamente mayores, a medida que avancen en los niveles del sistema.

Participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos y en la elección de espacios curriculares complementarios que propendan a desarrollar mayores grados de responsabilidad y autonomía en su proceso de aprendizaje.

Desarrollar sus aprendizajes en edificios que respondan a normas de seguridad y salubridad, con instalaciones y equipamiento que aseguren la calidad del servicio educativo.

✓ El Art. 127, para finalizar, establece entre los deberes de los estudiantes:

Respetar la libertad de conciencia, la dignidad, integridad e intimidad de todos /as los/as miembros de la comunidad educativa.

Participar y colaborar en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un adecuado clima de estudio en la institución, respetando el derecho de sus compañeros/as a la educación y las orientaciones de la autoridad, los/as docentes y los/as profesores/as.

Respetar el proyecto educativo institucional, las normas de organización, convivencia, y disciplina del establecimiento escolar.

Asistir a clase regularmente y con puntualidad.

Conservar y hacer un buen uso de las instalaciones, equipamiento y materiales didácticos del establecimiento educativo.

Las normativas generales como las específicas del sistema educativo en torno a la violencia y convivencias escolares son esenciales en la formulación de las políticas educativas como fundamento a la hora de fijar los objetivos de los distintos tipos de estrategias.

### **Las políticas Públicas: Intervenciones en torno a la violencia en las escuelas.**

Los alumnos constituyen el destino primordial de toda política educativa.

No obstante, la profunda crisis social por la que atravesó nuestro país en los últimos 50 años, ha ocasionado una evidente distorsión sobre la posición del alumno como destinatario esencial del sistema, y en consecuencia se lo terminó subestimando. En la valoración de la política educativa, el alumno pasó de ser el destino final e ineludible de toda acción, a ser considerado una variable más dentro del sistema educativo, equiparado con otros componentes fundamentales del sistema educativo, como los docentes, las escuelas, los contenidos curriculares, el presupuesto educativo o el gobierno de la educación (Dupuy, 2007).

Esta confusión ocasionó que los tradicionales sectores, gobiernos y sindicatos docentes distorsionaran, quizás no en el discurso, pero de manera innegable en los hechos, la escala de valores. Para los sucesivos gobiernos, tanto nacionales como provinciales, el elemento clave protagonista del sistema pasó a ser el presupuesto educativo. Por su parte, la reacción del sindicalismo fue exaltar la variable docente al extremo de asociar de manera directa presupuesto educativo con salario docente, o medir las bondades de una gestión política en relación a las reivindicaciones sectoriales (especialmente salariales) conseguidas (Dupuy, 2007).

Dupuy (2007) aclara que no se trata de “subestimar la importancia clave del docente en el sistema educativo, ni desconocer el necesario equilibrio presupuestario que debe guiar toda acción de gobierno y en especial, aquellas relacionadas con el mal llamado gasto social, que en educación representa un fría representación de naturaleza macroeconómica y de muy dudosa exactitud conceptual”.

Con el retorno a la democracia, la gobernabilidad de los sistemas educativos se ha tornado un tema primordial, clave en la mirada hacia el futuro.

Los expertos advirtieron que, ante iguales o al menos similares procesos administrativos los resultados han sido diametralmente opuestos. No se puede pensar en el “gerenciamiento” del sistema como criterio trasplantado del ámbito privado. Esta forma de conducir el gobierno de la Educación resulta claramente insuficiente.

Existen variables de naturaleza endógena y exógena a la institución educativa que juegan fuertemente en la composición y logros del sistema educativo, como la infinidad de fenómenos sociales, políticos y culturales que desde fuera del Sistema, impactan fuertemente en él, y no sólo a partir del alumno sino de todos los componentes humanos (docentes, no docentes, padres, alumnos y funcionarios) (Dupuy, 2007).

### **Los Programas Nacionales.**

Las Políticas Públicas relacionadas con la violencia escolar en la Argentina, comenzaron a manifestarse en el nuevo milenio en la gestión de Daniel Filmus, Ministro de Educación de la Nación en el período 2003-2007.

La mayoría de las intervenciones estatales en este sentido se iniciaron con posterioridad al episodio de Carmen de Patagones (2004). Este suceso puede considerarse como antecedente a la reunión de expertos “La prevención de la violencia como objeto de investigación y programa de acción”, dirigida a promover la generación de insumos científicos interdisciplinarios para el diseño de las políticas, integrándolas al Plan Plurianual de Ciencia y Tecnología (Filmus, 2002).

El siguiente paso relevante dirigido hacia la institucionalización y/o articulación de diversas líneas de investigación e intervención nacionales e internacionales, fue la constitución en 2004, del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas, que surgió de una iniciativa conjunta entre Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y la Universidad Nacional de San Martín y UNESCO-Sede Brasil (Di Leo, 2008), cuyos objetivos han sido mencionados en las páginas 6 y 7 de este trabajo.

Antes de este periodo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se acercó a esta problemática, con la puesta en marcha, en el año 2000, del Programa de Promoción de la Mediación en la Comunidad Educativa (Kaplan et al, 2007).

En las Provincias también existieron precedentes a aquellas políticas desarrolladas por el gobierno central. Entre ellas se encuentran el Programa de Mediación Escolar (año 1997) de la Ciudad de Buenos Aires, el Plan Provincial de Mediación Escolar (año 2000) de la provincia del Chaco y el Programa de Convivencia Escolar de Córdoba (año 2000). Algunas Municipalidades también desarrollaron Programas vinculados a esta temática.

En la Tabla Nº1 se muestran las intervenciones estatales en sus diversos niveles de gestión, dirigidas a abordar las problemáticas relacionadas a los derechos del niño, del adolescente, y de las violencias escolares.

De las quince intervenciones estatales relevadas, once se enmarcan en áreas educativas, dos en justicia, una en salud y otra en desarrollo social.

Probablemente esta diversidad de políticas – las cuales se amplían tras el periodo 2003-2004 de las grandes políticas nacionales-, se explica por la autonomía que mantuvieron las provincias respecto del gobierno central.

**Tabla N° 1<sup>43</sup>**

<b>Ref.</b>	<b>Intervención Estatal</b>	<b>Organismo responsable</b>	<b>Año</b>
IE1	Programa Nacional de Mediación Escolar	MENCYT	2003
IE2	Programa Nacional de Convivencia Escolar	MENCYT	2004
IE3	Parlamento de Escuelas por la Paz y la Solidaridad	MENCYT	2004
IE4	Programa por los Derechos del Niño y el Adolescente	MENCYT	2004
IE5	Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas	MENCYT- UNSAM-UNESCO	2004
IE6	Programa de Capacitación y Tratamiento de la Violencia Familiar, Maltrato Infantil y Abuso Sexual	Ministerio Nacional de Desarrollo Social CONAF	1998
IE7	Programa de promoción de la Mediación en la Comunidad Educativa	Ministerio Nacional de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	2000
IE8	Programa Convivencia Escolar	Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba	2000
IE9	Programa de Prevención y Asistencia de la Violencia Social en el Ámbito Escolar	Ministerio de Educación y de Salud de la Provincia de La Rioja	2004
IE10	Plan Provincial de Escuelas Abiertas “Un lugar de encuentro”	Ministerio de Educación de la Provincia de Salta	2005
IE11	Programa de Mediación Escolar	Subsecretaría de Justicia y Trabajo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	1997
IE12	Programa de Asistencia a las Escuelas Medias en el Área Socioeducativa	Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	2003
IE13	Centro Interdisciplinario de Cuidados para Educación	Secretaría de Salud Pública de la Municipalidad de Olavarría	2001
IE14	Violencia Institucional, Escolar y Familiar	Dirección de Familia y Desarrollo Comunitario, Dirección de Educación (Municipalidad de San Miguel de Tucumán) y Asociación Civil Antígona	2005
IE15	Programa de Facilitación y Mediación Escolar	Secretaría de Cultura y Educac.de la Munic. de Rosario	2005

Fuente: Filmus (2002); Kaplan y Mutchinick (2006)<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Tabla publicada Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1, p.23.

<sup>44</sup> Citado por Di Leo en Kornblit et al (2008), Cap.1, p.23

Si bien los alcances territoriales, temporales e institucionales de estas intervenciones estatales son muy diversos, pueden identificarse cuatro tipos de estrategias empleadas en la mayoría:

- 1) Formación de agentes escolares: utilizando insumos del campo académico, se generan materiales, cursos y talleres destinados a la formación de docentes, y en menor medida a estudiantes, familiares y autoridades. En general es utilizada como paso inicial y/o refuerzo de alguno de los otros tipos de estrategia.
- 2) Institucionalización de nuevas pautas de convivencia escolar: estrategias dirigidas a transformar los climas sociales escolares institucionalizando nuevas pautas de convivencia, a partir de entender a las instituciones educativas como espacios estratégicos para el análisis, reproducción y/o transformación de las condiciones de subjetivación en un determinado momento, de las sociedades.
- 3) Generación y/o fortalecimiento de articulaciones interinstitucionales: orientadas a favorecer el fortalecimiento institucional, mediante el pasaje del objeto-sujeto al sujeto a nivel institucional, a efectos de cambiar la situación de aislamiento de las escuelas que es uno de los principales problemas que obstaculizan la institucionalización de nuevos hábitos y prácticas en torno a la convivencia y a las violencias escolares.
- 4) Incentivo a la participación/autonomía de los estudiantes: incorporación de habilidades para la vida o habilidades sociales, cuyo aprendizaje y desarrollo permitiría a los agentes escolares contar con más herramientas para encarar posconflictos que son propios de toda relación intersubjetiva, sin llegar a la confrontación rígida o a las acciones violentas que busquen la negación simbólica y/o material del otro; comunicación eficaz; conocimiento de sí mismo; manejo adecuado de las emociones y la tensión; capacidad para la resolución de conflictos; capacidad para tomar decisiones; habilidad para establecer y mantener relaciones interpersonales.

**Participación de la Provincia de Santa Fe en Programas Nacionales<sup>45</sup>:**

Respecto de la participación de la Provincia de Santa Fe en los Programas Nacionales, de una investigación exploratoria a través del recurso de entrevista informal a los Coordinadores o referentes de los mismos, obtuve la siguiente información:

**El Programa Nacional de Mediación Escolar (Ministerio de Educación)**, fue la primera experiencia de política en el tema de la Violencia en las escuelas a nivel nacional. Surgió en el año 2003 con el apoyo de UNESCO Brasil y continuó con posterioridad al año 2007.

Este Programa, que se inscribe en el marco de la educación para la democracia, en la paz y en los derechos humanos, tiene como principal objetivo trabajar sobre nuevas estrategias para atender la creciente conflictividad en la convivencia escolar (principalmente entre estudiantes), entendiendo el conflicto de un modo positivo y como parte inherente de las relaciones sociales.

Se basa en la necesidad de “promover condiciones que posibiliten el aprendizaje de conductas de convivencia social, pluralista y participativa, a través del diseño y la implementación de proyectos de mediación entre pares, que promuevan el abordaje constructivo y no violento de situaciones emergentes de conflicto entre los alumnos” (Programa Nacional de Mediación Escolar, 2007).

La instalación de éste se desarrolla en dos fases: la primera supone un proceso de difusión y promoción entre autoridades escolares<sup>46</sup>. Esta etapa es de especial importancia, pues el programa propone en su instalación un compromiso de la comunidad escolar en su conjunto. La segunda fase, supone el desarrollo de un equipo coordinador que medie entre el ministerio y establezca las características específicas de aplicación.

La relación y compromiso con las provincias se establece mediante la Firma de un Convenio entre los Ministerios Provinciales y el Ministerio de Educación de la Nación.

*La Provincia de Santa Fe participó en el Programa Nacional de Mediación Escolar en los años 2004 y 2005, en ocasión de encontrarse la Prof. Carola NIN a cargo de la Cartera Educativa, siendo referente provincial en la ejecución del mismo en ese período la Dirección Provincial de Educación Primaria.*

---

<sup>45</sup> Los datos fueron recogidos a partir de entrevistas al personal de las áreas Pedagógicas del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe y a los referentes técnicos de los Programas del Ministerio de Educación de la Nación. La carencia de documentación y/o normativa relacionadas con los Programas Nacionales en las dependencias provinciales, permite concluir que la participación y la coordinación de los mismos eran asumidos por personal político o de su confianza. Por lo tanto conservaban como posesión personal los documentos relacionados a los Programas u otras acciones específicas.

<sup>46</sup> Supervisores, Directivos y Docentes; Ministerio de Educación de la Nación

*En octubre de 2005 se produjo un cambio de autoridades políticas en el Ministerio de Educación, asumiendo la conducción la Profesora Adriana Cantero. El convenio no fue renovado, cesando la participación de la Provincia<sup>47</sup>.*

**El Programa Nacional de Convivencia Escolar**, en uso desde 2004, ofrece recursos para que las instituciones puedan ser lugares de formación en valores Democráticos, que permitan consolidarla, y de esta forma superar el trauma social que significó la aparición de las dictaduras militares (Madriza, 2007). De allí que “convivencia” es asociado fuertemente a democracia, participación y tolerancia.

Pretende el desarrollo de una cultura democrática al interior de las escuelas, en donde exista una comprensión de los procesos culturales que se asocian a la vida escolar, y en que todo “el esfuerzo apuntará a que las transformaciones culturales que cada escuela pueda emprender y realizar lleven a construir un mejor clima educativo que facilite la tarea de enseñar y de aprender” (Ministerio de Educación de la Nación, 2007).

Sus áreas de acción se centran en cuatro subprogramas: las normas de convivencia o disciplina escolar, el vínculo entre la escuela y la familia, la formación del personal de supervisión escolar como asesores competentes para abordar los problemas de las relaciones interpersonales en las instituciones y el programa de derechos de los niños y el adolescente.

*La Provincia de Santa Fe adhirió al Programa en el año 2004<sup>48</sup>, pero no he encontrado fuentes documentales en el Ministerio de Educación sobre este Programa, ni indicios sobre la continuidad del mismo. Recordemos que en octubre de 2005 cambió todo el gabinete de conducción política de Ministerio de Educación, y en estos Programa los referentes eran políticos, aunque no necesariamente debían serlo.*

### **Parlamento de Escuelas por la Paz y la Solidaridad**

El Parlamento de Escuelas por la Paz y la Solidaridad, que data del año 2004 es una propuesta conjunta de la Red Solidaria, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, los Ministerios de Educación de las Jurisdicciones, líderes religiosos, miembros de las Organizaciones de la Sociedad Civil e Instituciones Educativas.

Directivos, docentes y estudiantes de todo el país realizaron jornadas y reuniones de debate y reflexión en sus jurisdicciones. Sus propuesta fueron llevadas por una delegación de estudiantes de cada provincia para ser debatidas en el “Parlamento Nacional de Escuelas por la Paz y la Solidaridad”, reunido en Buenos Aires el 2 de diciembre de 2004.

---

<sup>47</sup> A entender del Asistente Técnico entrevistado, la relación con las Provincias por Convenio dificulta la continuidad del programa y la evaluación en el tiempo.

<sup>48</sup> Datos suministrados por un informante clave del Programa en el Ministerio de Educación de la Nación.

En el marco de las propuestas acordadas en ese encuentro, durante el 2005 se llevaron a cabo diferentes encuentros, como la Jornada del Día Mundial del Servicio Voluntario Juvenil, la Celebración del Día Nacional de la Solidaridad “Por la Paz y el respeto a la diversidad religiosa y cultural”, y la Campaña “Cambiemos por la Paz”, que promovía el canje de juguetes bélicos por libros y útiles escolares. Estas instancias dieron continuidad a los objetivos planteados en el primer Parlamento, retomando los aportes y reflexiones hechas por los estudiantes.

El Parlamento Nacional de Escuelas es una expresión de la voz de los estudiantes, constituye un espacio privilegiado para ceder la palabra y la iniciativa a los que todos los días, silenciosamente, desde las escuelas trabajan a favor de la paz y la solidaridad, a favor de la inclusión social y de una educación de calidad para todos.

*La Provincia de Santa Fe participó en el Parlamento Nacional de Escuelas por la Paz y la solidaridad en 2006, representada por una funcionaria política del Gabinete de la Ministra de Educación. Los Contenidos para la reflexión en esta instancia fueron:*

*1) Desde la memoria, por la verdad y la justicia: Fuentes y testimonios; Acciones por la paz desde la memoria*

*2) En la diversidad cultural y religiosa: Fuentes y testimonios; Acciones por la paz, en la diversidad*

*3) Por la justicia social y el desarrollo: Fuentes y testimonios; Acciones por la paz, la justicia y el desarrollo*

**El Programa por los Derechos del Niño y el Adolescente** se fundamenta en la afirmación de que para desarrollarse plenamente, los niños/niñas y adolescentes necesitan, entre otras cuestiones, afecto, protección, seguridad, así como oportunidades para estudiar y jugar. Siendo las necesidades integrales, también deben serlo las acciones para satisfacerlas.

Este Programa aborda la política educativa desde una perspectiva de derecho, lo que implica el diseño de de estrategias articuladas al interior del Sistema educativo y con otras áreas del Estado para que los niños y jóvenes desplieguen su potencial intelectual, emocional y social.

*En el Programa por los Derechos del Niño y el Adolescente participaron las Provincias del Noreste Argentino, Jujuy y Salta, no así la Provincia de Santa Fe<sup>49</sup>.*

**Al Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas**, iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación de la Nación Argentina y la Universidad Nacional de San Martín, nos hemos referido en las Páginas 26 y 27 de este trabajo.

---

<sup>49</sup> Según personal técnico entrevistado del Programa de referencia.

*La Provincia de Santa Fe no se sumó a esta iniciativa.*

**Programa de Facilitación y Mediación Escolar – Municipalidad de Rosario.**

En Agosto de 2005 la Municipalidad de la Ciudad de Rosario inició este Programa, destinado a promover condiciones para mejorar la convivencia escolar, a través de métodos participativos de gestión y resolución de conflictos en dicho ámbito.

El programa, cuya finalidad es aportar a la prevención de la violencia y a la construcción de una cultura de paz y derechos humanos, contempla fundamentalmente la puesta en marcha de un Servicio de Facilitación y Mediación Escolar y la formación de facilitadores en resolución de conflictos escolares.

En lo que respecta a la instancia de formación de mediadores, la misma comenzó el 12 de agosto de 2005 con el Primer Curso de Capacitación Docente en Facilitación y Promoción de la Convivencia Escolar, tratando los siguientes temas:

- ✓ La escuela como ámbito posible de una educación para la paz.
- ✓ Métodos de resolución participativa de conflictos, alternativas y herramientas teóricas.
- ✓ Prácticas para la convivencia escolar y dinámicas y recursos lúdicos
- ✓ Espacios participativos con niños y adolescentes

Para cerrar este capítulo, cabe agregar, que las Acciones provenientes de los Organismos Nacionales interesaban particularmente a los funcionarios políticos intermedios en razón de posibilitarles un canal apropiado para establecer redes, generar contactos y establecer relaciones laborales y políticas de cierta trascendencia.



## CAPÍTULO 5

### El Sistema Educativo

#### **Organización del Sistema Educativo Nacional en el período 2003-2007.**

Hasta la sanción de la Ley Nacional de Educación N° 26.206, aprobada por el Congreso de la Nación el 14 de diciembre de 2006, estuvo en vigencia la Ley Federal de Educación N° 24.195, promulgada en el año 1993.

*La Ley Federal de Educación N° 24.195* promulgada en el año 1993 determinó una organización descentralizada del sistema educativo, de modo que las responsabilidades y competencias atinentes a su gobierno y administración se encontraba distribuida entre los distintos niveles de gestión gubernamental, el Ministerio de Educación de la Nación y los Ministerios o Secretarías de Educación provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este contexto, la política educativa era objeto de concertación entre estos actores en el ámbito del Consejo Federal de Educación y Cultura.

La Ley Federal de Educación estableció un esquema de gobierno y administración del Sistema Educativo Nacional basado en la acción directa de las jurisdicciones provinciales y la acción indirecta (y focalizada, esto es, a instituciones o programas en particular y no a las jurisdicciones en su conjunto) del Estado Nacional<sup>50</sup>.

Esta acción concurrente se evidenció en el hecho de que el Estado Nacional conservó la facultad de otorgar la validez nacional de los títulos y carreras, lo cual quedó sujeto a la aplicación de la estructura académica diseñada en la Ley Federal de Educación y a los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación-CFCyE a partir de las pautas y criterios generales fijados por la propia Ley 24.195.

Puede pensarse que la proclamada devolución del poder a las instancias menores de gobierno, por medio de la descentralización, respondió principalmente a una coyuntura ideológica e histórica más que a una necesidad pedagógica de modificación.

Esta tendencia global a la reforma del Estado, que se inició en la década de los 90, debería ser interpretada como una reestructuración de las relaciones entre sociedad y Estado. El caso de la descentralización educativa en la Argentina, efectuada durante la década de los noventa, se encuadró en este proceso de reestructuración del Estado y del cambio de su papel en la educación, por el que se pasó de uno principal a otro subsidiario.

---

<sup>50</sup> “La política educativa del gobierno de Carlos Saúl Menem se ajustó perfectamente a las demandas del Banco Mundial. Estas medidas tenían como objetivo disminuir el gasto estatal para derivar los fondos al pago de la deuda” en Educación y Humanidades - Vol, 2 - N° 1 - Año 2010, Argentina.

La Ley Federal de Educación (LFE) constituyó un punto de inflexión en la historia de la Educación argentina por muchos motivos, pero uno sobresaliente es la redefinición que estableció en la relación entre el Estado Nacional y los estados federados en materia de prestación de la educación.

Esta modificación en la organización del gobierno originó diferentes situaciones entre los estados provinciales en lo que respecta a la implementación de dos aspectos novedosos (para la historia de la educación argentina) diseñados por esta Ley Federal de Educación: la estructura académica y los contenidos básicos comunes.

Las diferencias que se evidenciaron entre las jurisdicciones en la aplicación de estos dos aspectos de la reforma permiten pensar en la existencia de tantos sistemas educativos como jurisdicciones existían en la Argentina y quizás éste sea el aspecto más criticable de la Ley 24.195.

Estas situaciones de desigualdad en la nueva conformación del Sistema Educativo Argentino, se asentaron precisamente sobre la descentralización de los servicios educativos (Ley 24.049 de 1991), que constituyó la necesaria plataforma sobre la que se montó el diseño institucional de gobierno y administración previsto por la LFE.

Consecuentemente, la desatención de la población parecería ser el resultado de una modificación que, a través de la delegación de las responsabilidades en los estados provinciales sin las garantías económicas ni criterios pedagógicos, terminó por generar desigualdad educativa entre las jurisdicciones provinciales.

La Ley Federal de Educación N° 24.195 establecía una escolaridad obligatoria de 10 años, a la vez que fijaba una estructura académica conformada por una Estructura Básica y los Regímenes Especiales.

La Estructura Básica abarcaba el Nivel Inicial, la Educación General Básica (EGB), el nivel Polimodal y el Superior no Universitario. Esta estructura correspondió al tipo de educación denominado “Común”, definido como aquel que se ofrece a la población en contextos que no presentan particularidades o necesidades específicas, destinada a garantizar el cumplimiento del derecho a la educación de la población en los tiempos y edades teóricas previstas. La escolaridad obligatoria comprendía desde el último año del Nivel Inicial (preescolar) correspondiente a la edad teórica de cinco años, hasta completar el 9° año de la EGB.

Los Regímenes Especiales tenían por finalidad atender las necesidades no contempladas por la estructura básica, correspondiendo a la Educación Especial, Educación

de Adultos, Educación Artística y Otros Servicios Educativos complementarios a la Educación Formal.

A su vez permitió dos grandes clasificaciones, la de Educación Formal y los Servicios Complementarios a la educación formal, comúnmente denominada Educación No Formal.

La Educación Formal incluía a la Educación Común y los Regímenes Especiales de educación Especial, de Adultos y Artística, mientras los Servicios Complementarios correspondieron a iniciativas de Alfabetización de Adultos, Especialidades de Educación Artística, Estimulación Temprana, Formación Profesional, Jardín Maternal y Talleres de Educación Especial.

La aplicación de la estructura académica diseñada en la LFE fue tan diferente en cada jurisdicción y dentro de cada una de ellas, que puede pensarse en la pérdida del carácter sistémico de nuestro Sistema Nacional de Educación.

Esto es consecuencia de que convivieron múltiples modalidades educativas gracias a la adaptación diferencial de dos de los ciclos y niveles más problemáticos que se diseñaron a partir de la ley 24.195: el 3° ciclo de la EGB (EGB3) y la educación polimodal. Es más, dos jurisdicciones no aplicaron la estructura académica diseñada por la LFE.

El panorama se diferenció aún más en el año 2005 cuando la provincia de Buenos Aires desmanteló dicha estructura académica y creó dos niveles educativos nuevos: la escuela primaria básica (6 a 11 años de edad) y la escuela secundaria básica (12 a 14 años de edad) como unidades pedagógicas y organizativas propias y de asistencia obligatoria, la última como nivel previo a la educación polimodal.

*La Ley Nacional de Educación N° 26.206*, sancionada en diciembre de 2006 intenta resolver los problemas derivados de la implementación de la estructura académica y de la política curricular luego de la reglamentación de la LFE 24.195.

La misma, sin embargo, no modifica características estructurales de la Reforma de los 90 como la transferencia de los establecimientos educativos a las jurisdicciones provinciales con su desigualdad de recursos. Se mantiene el subsidio a la educación privada, y el énfasis en las políticas compensatorias, entre otras. La LEN es atravesada por un discurso sobre la justicia social y la igualdad y establece como responsabilidad del Estado la implementación de políticas de promoción de la igualdad, a diferencia de políticas de asistencialidad, como lo establecía la Ley Federal (Título VI).

La Ley Nacional de Educación N° 26.206 en el Capítulo 1, sustenta el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el Artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella. En el Artículo 2 declara que “la educación

y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”.

“La Educación es una prioridad Nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico social de la nación” (Artículo 3).

El Estado Nacional (Artículo 4), las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias”

Deja asentado esta ley, que “el Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales”. El Estado garantiza el acceso a todos los ciudadanos a la información y al conocimiento.

Garantiza el financiamiento del Sistema nacional Educativo, el presupuesto consolidado no será inferior al 6%.

En síntesis, la Ley de Educación Nacional contempla los siguientes puntos: “garantizar el derecho a una educación de buena calidad para todos, el libre acceso y la permanencia al sistema educativo, y el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y en su cultura; garantizar el derecho de las familias a participar en la educación de sus hijos; asegurar condiciones dignas de trabajo para el docente, de formación y de carrera; garantizar el derecho de los alumnos y las alumnas a tener escuelas en condiciones materiales dignas, y garantizar el derecho de todos a conocer y dominar las nuevas tecnologías de la información”, entre otros puntos salientes.

El Sistema Educativo Nacional queda definido en el Artículo 14 como el “conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación. Lo integran los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación”

“El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan” (Artículo 15).

Fija la obligatoriedad escolar en todo el país (Artículo 16) desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de Educación Secundaria, sumando 3 años más a los de la Ley Federal de Educación.

Respecto de la estructura académica del Sistema Educativo (Artículo 16) comprende cuatro (4) Niveles y ocho (8) Modalidades. Los Niveles corresponden a la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior.

Las Modalidades están constituidas por “aquellas opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Son modalidades: la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de la Libertad y la Educación Domiciliaria y Hospitalaria”<sup>51</sup>.

Para la aplicación de la Educación Primaria y Educación Secundaria la Ley previó la coexistencia de dos posibles estructuras académicas en función de su duración (art. 134), por el que debería optar cada jurisdicción:

- ✓ Una opción de seis años de duración para el nivel primario y otros de seis años para el nivel secundario;
- ✓ Otra posibilidad que contempla siete años de duración para la educación primaria y cinco años para la secundaria, tal como era la estructura vigente históricamente hasta la sanción de la ley 24.195.

La provincia de Santa Fe adoptó el modelo de Primaria de 7 años y Secundaria de 5 Años. En Ciclo Lectivo 2007 comenzó la aplicación paulatina para el Nivel Primario. Para los otros Niveles y Modalidades, las políticas educativas provinciales para la adecuación del sistema a la nueva Ley de Educación Nacional, recién comenzaban a gestarse, razón por la cual no se evidencia en el período de análisis de este trabajo.

### **El Sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe en el contexto Nacional<sup>52</sup>.**

Para comprender el contexto en el cual estaba inserto el Sistema Educativo Santafesino, es necesario tener en cuenta que Santa Fe se sitúa entre las provincias

---

<sup>51</sup> Artículo 17 de la Ley Nacional de Educación Nacional N°26.206.

<sup>52</sup> Incluyo información sólo cuantitativa a modo de visualizar la posición de la Provincia de Santa Fe en el contexto nacional. No presento información cualitativa detallada por no corresponder al presente estudio.

económicamente más avanzadas, ocupando el segundo lugar en cuanto al desarrollo agrícola-ganadero y la actividad comercial e industrial.

El Censo Nacional 2001 de Población y Vivienda posicionó a Santa Fe como la tercer provincia más poblada del país, con 3.000.701 habitantes, apenas con 66.100 menos que la provincia de Córdoba, y con una tasa de población del 8.27% respecto al Total País.

La tasa de analfabetismo de la Provincia de Santa Fe, en este mismo Censo, era del 2,5%, ubicándose por debajo de la media nacional, de 2.60%.

**Cuadro N°1**

Población	Val. Absolutos	Val. Relativos
Total País	36.260.130	100%
Pcia. de Buenos Aires	13.827.203	38.13%
Pcia. de Córdoba	3.066.801	8.46%
Pcia de Santa Fe	3.000.701	8.27%

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001

Los valores de población guardaban correspondencia con los Alumnos insertos en los Sistemas Educativos Jurisdiccionales.

En el Cuadro N° 2 se presentan datos estadísticos de la Educación Común<sup>53</sup> de los Establecimientos de las jurisdicciones provinciales correspondientes al Año 2006.

**Cuadro N° 2**

**Alumnos por Nivel de Enseñanza de la Educación Común. Sectores Oficial y Privado.**

**Total País y Provincias con mayor matrícula. Porcentajes en relación a los Niveles Educativos**

Jurisdicción	Matrícula Total		Inicial		E.G.B. (9 Años)		Polimodal (3Años)		Superior No Universitario	
	Val. Abs.	%	Val. Abs.	%	Val. Abs.	%	Val. Abs.	%	Val. Abs.	%
<b>Total País</b>	9.956.214	100	1.332.522	100	6.549.894	100	1.546.084	100	527.714	100
<b>Otras Provincias</b>	4.409.557	44,289	511.593	38,393	2.873.585	43,872	749.574	48,482	265.805	50,369
<b>Buenos Aires</b>	3.557.747	35,73	572.554	42,97	2.332.721	35,61	527.484	34,12	124.988	23,68
<b>Córdoba</b>	801.776	8,05	100.639	7,55	528.685	8,07	109.458	7,08	62.994	11,94
<b>Santa Fe</b>	774.922	7,78	104.043	7,81	520.674	7,95	102.800	6,65	47.405	8,98
<b>Mendoza</b>	412.212	4,14	43.693	3,28	294.229	4,49	56.768	3,67	26.522	5,03

Fuente: Anuario Estadístico Educativo 2006- DiNIECE. Red Federal de Información Educativa.

Ministerio de Educación de la Nación. Datos al 30/04/2006.

En el período en estudio (2003 a 2006), los Niveles fueron Inicial, Educación General Básica (EGB), Polimodal y Superior No Universitario. A partir del Ciclo lectivo

<sup>53</sup> La Educación Común es la Educación Formal que corresponde a la edad teórica de los estudiantes en los distintos Niveles.

2007, en razón de la nueva Ley de Educación Nacional, los Niveles<sup>54</sup> pasaron a ser Inicial, Primario, Secundario y Superior No Universitario<sup>55</sup>.

Para el análisis de la información he incluido solo las Provincias que permitieran posicionar a la de Santa Fe, y he agrupado las demás Provincias en razón de no ser necesaria la desagregación, por escapar al objeto de estudio.

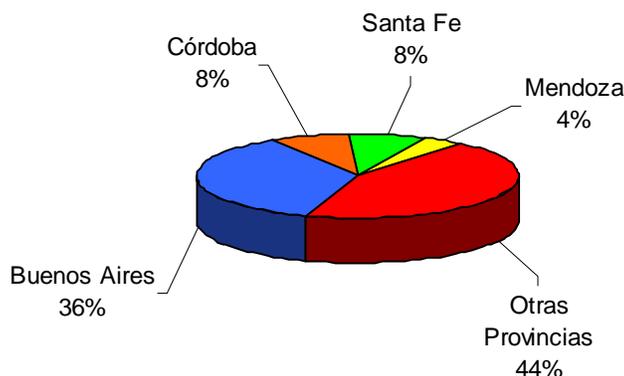
Las Provincia de Santa Fe y Córdoba siguen a la de Bueno Aires en las Estadísticas de la variable alumno, con una diferencia poco significativa en la totalidad de Niveles de la Educación Común, apenas 26.854 alumnos (3%) menos que Córdoba), considerando que se trata de Relevamientos Estadísticos, no de Censos, donde el nivel óptimo de respuestas deseable es del 100% de los Establecimientos Educativos de cada Provincia, pero se acepta como pauta metodológica el 95 % mínimo.

Luego en importancia continúa la Provincia de Mendoza, con casi la mitad de alumnos que Santa Fe y Córdoba, con una incidencia del 4% en el Total País.

Las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, conforman el 55.70% a del Sistema Educativo Nacional, mientras demás Provincias Argentinas en su conjunto lo hacen en el 44,30% (Gráfico N°3).

**Gráfico N° 3<sup>56</sup>**

**Porcentajes Provinciales en el sistema Educativo Nacional**



### **Historia Política Reciente: la Cartera Educativa**

La Provincia de Santa Fe ha sido Gobernada desde el regreso a la democracia hasta el año 2007, por el partido justicialista.

<sup>54</sup> El cambio se realizó en forma gradual, en los años de siguientes conforme los alumnos egresaban de los planes de estudios correspondientes.

<sup>55</sup> La Educación Universitaria corresponde a la Jurisdicción Nacional, razón por la cual no se incluyó en el Análisis.

<sup>56</sup> Elaboración propia

Luego de los dos primeros gobiernos de la década del '80, fuertemente cuestionados por sus prácticas clientelares (José María Vernet, 1983-1986 y Víctor Reviglio, 1986-1990), en el año 1991 asumió apoyado por el propio Menem, el extra-partidario Carlos A. Reutemann, cuya política se orientó fundamentalmente hacia el reordenamiento administrativo y fiscal (CIPPEC, 2002).

“Hacia el fin de su gobierno, Reutemann propone a la figura de Jorge Obeid, intendente de Santa Fe y antiguo militante peronista, que asume a fines de 1995. Luego de este interludio, Reutemann volvió al poder en el año 1999” (CIPPEC, 2002).

En Santa Fe, el 10 de diciembre de 2003, asume la gobernación de la Provincia de Santa Fe por segunda vez, el Ing. Jorge Obeid hasta el 10 diciembre de 2007.

**Tabla N° 2<sup>57</sup>**

Períodos	Gobernadores	Ministros de Educación
1983-1987	José María Vernet	Dr. Domingo J. Colasurdo, Dr. Juan C. Gómez Barinaga
1987-1991	Víctor Félix Reviglio	Dr. Jorge Raúl Fernández Dr. Héctor García Solá Dr. Leo Hilar Pouxeudu
1991-1995	Carlos A. Reutemann	Dr. Danilo Kilibarda Dr. Ricardo Kaufman Ing. Bernardo Bondesío
1995-1999	Jorge alberto Obeid	Prof. María Rosa Stanoevich
1999-2003	Carlos A. Reutemann	Ing. Walberto Venesia Bioq. Alejandro Rébola CPN Daniel Germano Prof. Julio Zapata
2003-2007	Jorge alberto Obeid	Prof. Carola Nin Prof. Adriana Cantero

En lo que respecta a la Administración de la Educación en la Provincia, la regulación y la gestión del sistema educativo se realiza únicamente desde el Ministerio de Educación, a diferencia de otras provincias que cuentan con un Consejo Provincial de Educación.

En la Cartera Educativa, los gobernadores santafesinos de la última etapa democrática han contado en su gabinete con Ministros de Educación que han fluctuado desde perfiles políticos partidario-gerenciales, a docentes profesionales.

<sup>57</sup> Elaboración propia

Ambos perfiles puros presentan debilidades a la hora repensar en el futuro de las exigencias del cargo. Los políticos partidario-gerenciales suelen ser víctimas del propio sistema, ya que desconocen la complejidad de la materia educativa, evidencian debilidades en cuanto a conocimientos específicos del área, y terminan siendo manejados por profesionales de la educación, ubicados en segundas y terceras líneas de gestión (Dupuy, 2007).

Los docentes profesionales, sustentan su fortaleza en el conocimiento del sistema, pero suelen ignorar los avatares propios de la política provincial y partidaria, lo cual termina por debilitarlos desde la maquinaria política gobernante.

Esto se reflejó en la frecuencia de los cambios producidos en la cartera educativa, con la consecuente interrupción del accionar político, donde el desembarco apresurado de un Ministro en reemplazo de otro, por lo general hecha por tierra las ideas de gestión de su antecesor para intentar un bagaje de ideas propias que, en virtud del poco tiempo para finalizar la gestión, no alcanzan a implementar (Dupuy, 2007).

Cabe comentar que desde el año 1983 al año 2007 (23 años de democracia) han pasado 15 Ministros, reflejando un promedio de duración apenas superior a un año y medio.

El Ing. Jorge Obeid fue quien más hincapié hizo en la cuestión educativa de los candidatos que compitieron en las elecciones de septiembre de 2003. Siguiendo la línea política de su primera gestión, de colocar al frente del Ministerio de Educación perfiles Docentes profesionales, designó a la Prof. Carola Nin, docente del Sur provincial.

La relación con el gremio docente mayoritario, AMSAFE, fue el talón de Aquiles de una gestión que se propuso iniciar el cambio en sintonía con la línea marcada desde la Nación (Dupuy, 2007).

Al respecto, Dupuy (2007) manifiesta que “esta relación conflictiva se hizo sensible y categórica a partir de la fuerte irrupción en escena de un sector político, que se impuso en las elecciones gremiales de la Delegación Rosario y que planteó recuperar de forma urgente e inmediata todas las reivindicaciones históricas de un sector marcadamente postergado, asumiendo para lograrlo una metodología mucho más radicalizada que la mantenida en los últimos años”.

Las medidas de fuerzas prolongadas de esos años no fueron privativas de la Provincia de Santa Fe, sino más bien fueron la característica propia de la época en todo el país.

En este sentido, más del 70% de los ministros de educación designados en el país, fueron destituidos al promediar los cuatro años de gestión (entre diciembre del 2003 y

enero de 2006) principalmente por el desgaste político provocado por los largos conflictos del Sector.

En el mes de octubre de 2005 se produjo un recambio político en la Cartera Educativa, asumiendo funciones la Profesora Adriana Cantero, quien presentó una propuesta de cambio de estructura Orgánica Ministerial como primera acción de Gobierno.

### **El Sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe en Cifras.**

A efectos de mostrar la conformación y dimensión del Sistema Educativo de la Provincia de Santa Fe, en relación a los Tipos de Educación, Nivel y Sector, se presentan a continuación estadísticas del año 2006 (a modo de ejemplo del período 2003-2007) de las Variables Establecimientos y Alumnos.

En relación a la Variable Establecimiento, el mismo se considera una Unidad Institucional donde se organiza la oferta educativa, cuya creación se registra bajo un acto administrativo, con una autoridad máxima como responsable pedagógico-administrativo, indistintamente de los Niveles que imparte.

Un establecimiento puede funcionar en una o varias localizaciones geográficas. En éste último caso se diferencia Sede de Anexo.

La Sede es la localización donde cumple sus funciones la máxima autoridad pedagógica administrativa del establecimiento. Anexo es la localización donde funciona una sección o grupo de secciones que depende pedagógicas y administrativamente de una Sede y funciona en otro lugar geográfico.

Para no interrumpir ni alterar las Series Estadísticas, y dado que en la Provincia no se crearon Escuelas de EGB, sino que se articuló el 7º año de la EGB que se daba en las Primarias Históricas, con los 8vos de las Medias Históricas, se tomó la decisión de considerar en este conteo al Establecimiento y no al Nivel Educativo. De considerar la oferta educativa en los Establecimientos a partir de los Niveles se hubieran duplicados los Establecimientos, ya en las Secundarias Históricas, los alumnos cursaban los dos últimos años de la EGB (8º y 9º) y los tres años correspondientes al Polimodal, obteniendo como resultado un Establecimiento con dos Niveles.

Con la nueva Ley de Educación del 2006, se dejó de lado la articulación y se volvió a la estructura de 7 años para la Primaria y 5 años para la Secundaria.

Si consideramos la distribución de los Establecimientos Educativos por Sector, en alusión a la responsabilidad de la gestión de los Servicios Educativos, del total de Establecimientos de la Provincia de Santa Fe en el año 2006, en todos sus Tipos de

Educación y Nivel, 4432 Sedes y Anexos (el 82%) corresponden al Sector Estatal u Oficial, administrados directamente por el Estado, mientras 790 Sedes y Anexos (18%), son administrados por Instituciones Particulares.

Gráfico N° 4<sup>58</sup>



Cuadro N° 3

**Establecimientos (Sedes y Anexos) por Sector Educativo, según Tipo de Educación y Nivel Educativo. Provincia de Santa Fe. Año 2006**

Tipo de Educación	Nivel Educativo	Establecimientos			Sector Educativo					
		Total	Sedes	Anexos	Oficial			Privado		
					Total	Sedes	Anexos	Total	Sedes	Anexos
<b>Total General</b>		<b>4.432</b>	<b>3.531</b>	<b>901</b>	<b>3.642</b>	<b>2.763</b>	<b>879</b>	<b>790</b>	<b>768</b>	<b>22</b>
Educación Común	Total	3.220	2.687	533	2.470	1.958	512	750	729	21
	Inicial	570	341	229	487	259	228	83	82	1
	EGB (Primarias)	1.829	1.577	252	1.552	1.304	248	277	273	4
	Polimodal (Medias)	626	593	33	363	338	25	263	255	8
	Superior no Univer.	195	176	19	68	57	11	127	119	8
Educación Especial	Total	132	127	5	105	100	5	27	27	-
Educación Adultos	Total	731	372	359	724	366	358	7	6	1
	Primario	552	235	317	551	234	317	1	1	-
	Medio	179	137	42	173	132	41	6	5	1
Educación Artística	Total	12	12	-	12	12	-	-	-	-
Educ. No Formal	Total	337	333	4	331	327	4	6	6	-

**Nota:** Datos pertenecientes al Relevamiento Anual 2006.

**Fuente:** Dirección General Departamento de Aplicación del Ministerio de Educación.

La orientación del objeto de esta Tesis, en relación al tema de la Violencia en las Escuelas se dirige hacia la Educación Común, Estatal, específicamente a los Niveles de EGB y Polimodal.

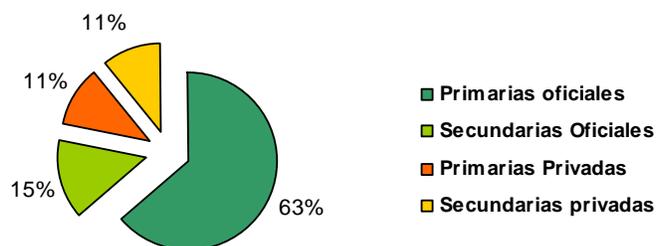
<sup>58</sup>Elaboración propia

Si consideramos los Establecimientos de la Educación Común, los Primarios (correspondientes al Nivel EGB) y Secundarios (Polimodal) en conjunto, representaban el 55.39 % del total, 2455 en valores absolutos (entre Sedes y Anexos).

De los 2455 Establecimientos, las Escuelas del Sector Oficial conformaban el 63% de las Primarias totales y el 15 % en las Secundarias, en tanto es del 11% en ambos Niveles del Sector Privado.

**Gráfico N° 5<sup>59</sup>**

**Escuelas Primarias y Secundarias por Sector**



Las Escuelas Primarias Oficiales tenían 252 Anexos, mientras las Privadas sólo 4anexos. Esto se explica porque los Anexos de las Escuelas Primarias Oficiales son en su mayoría Rurales, con un docente a cargo, y una sección múltiple no mayor a 15 alumnos. En las secciones Múltiples las actividades de enseñanza pueden corresponder a varios grados. Estos Anexos se denominan Centros Educativos Rurales-CER. La mayoría de los Establecimientos Privados son Urbanos.

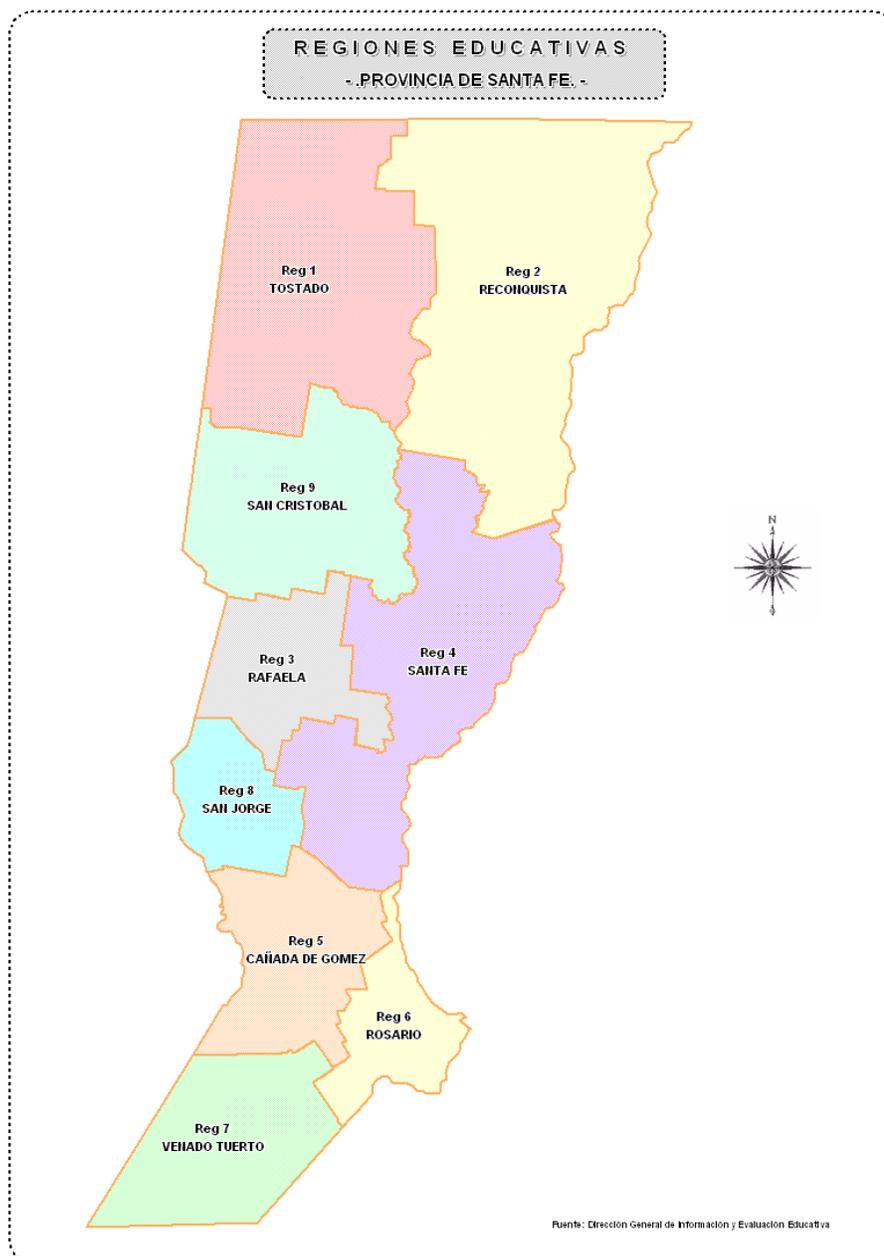
En materia de distribución geográfica, el Sistema Educativo en la Provincia de Santa Fe está descentralizado en los aspectos pedagógicos y Administrativos, en Nueve Regiones Educativas Oficiales y en dos Zonas de Educación Privada (Norte y Sur).

Cada Región Educativa cuenta con un edificio Sede, donde se encuentran las oficinas administrativas que atienden los requerimientos y trámites de las Escuelas de la Región, además de ser asiento de los Supervisores de los diferentes Niveles y Modalidades que imparte el Sistema Educativo Provincial.

<sup>59</sup> Elaboración propia

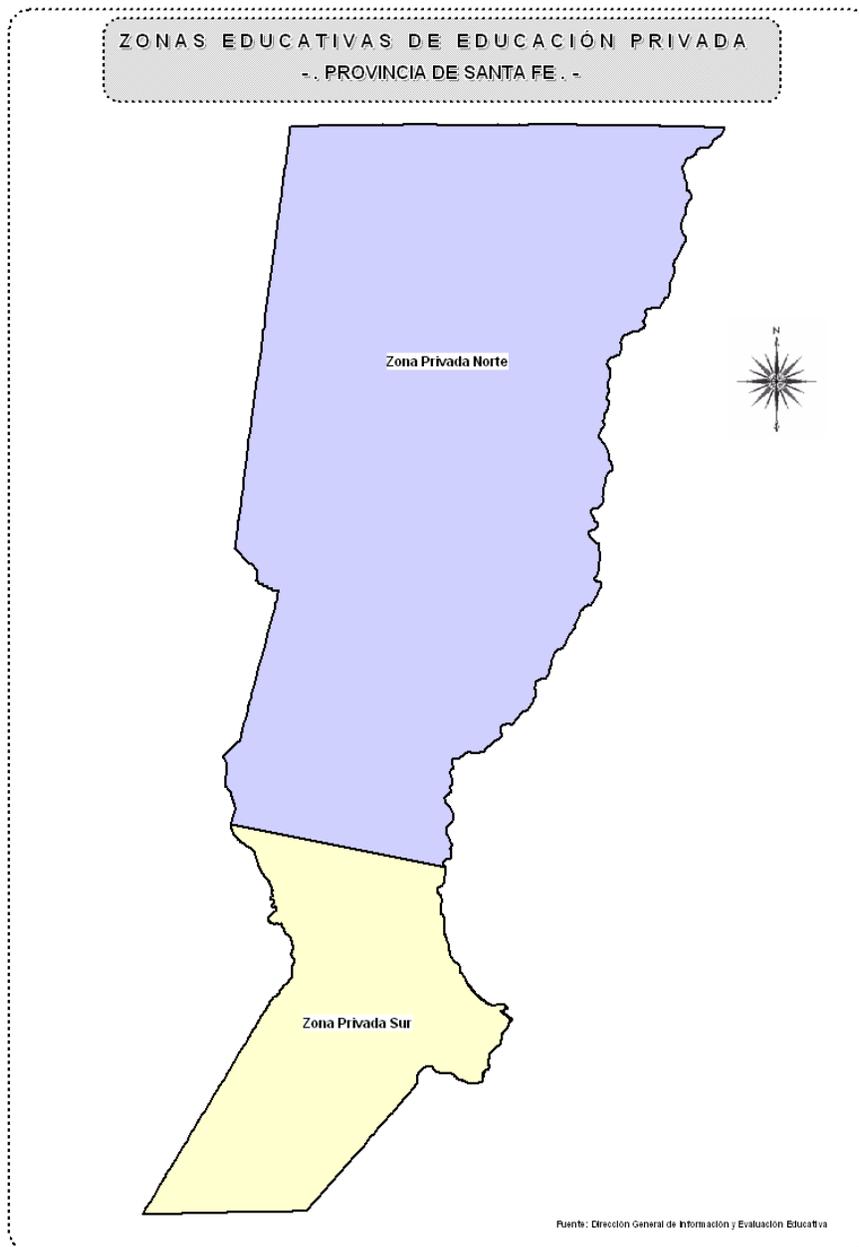
En el mapa N° 1 se observa la distribución territorial de las nueve Regiones Educativas, con las Localidades Sedes de cada una. En el Mapa N° 2 los Sectores correspondientes a la Educación Privada.

**Mapa N° 1**



Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa.  
Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

**Mapa N° 2**



Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa.

Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

El Siguiete Cuadro (N° 4) permite dimensionar la distribución cuantitativa de la Totalidad de los Establecimientos de la Provincia de Santa Fe en sus diferentes Niveles y Modalidades, en las nueve Regiones Educativas Oficiales, y en las dos zonas de Educación Privada

**Cuadro N° 4**

**Establecimientos (Sedes y Anexos) según Región Educativa. Sectores Oficial y Privado. Provincia de Santa Fe. Año 2006**

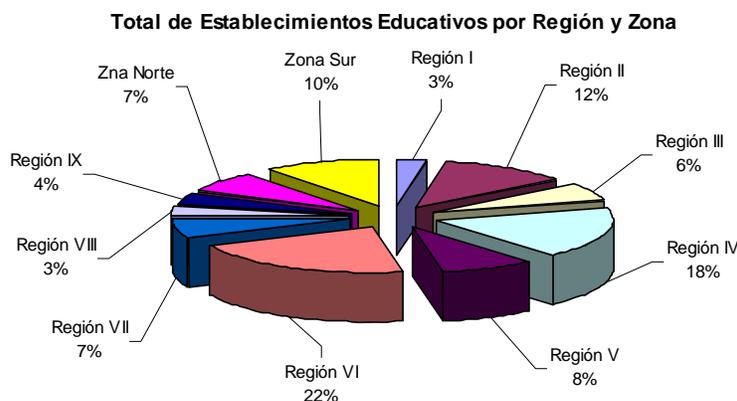
Región	Establecimientos	Sedes	Anexos
	unidades		
<b>Total</b>	<b>4.432</b>	<b>3.531</b>	<b>901</b>
Región I	128	80	48
Región II	527	386	141
Región III	273	223	50
Región IV	786	631	155
Región V	373	263	110
Región VI	939	733	206
Región VII	303	207	96
Región VIII	143	110	33
Región IX	170	130	40
Zona Norte	326	311	15
Zona Sur	464	457	7

**Nota:** Datos al 30/04/2006 pertenecientes al Relevamiento Anual 2006.

**Fuente:** Dirección General Departamento de Aplicación del Ministerio de Educación.

Se observa que la Región VI (Sede Rosario), es la que más Establecimientos posee (939), representando el 22 % del total Provincial. Le sigue la Región IV (Sede Santa Fe) con el 18% (786 establecimientos), y en tercer lugar la Región II (Sede Reconquista), con 527 Instituciones Educativas, incidiendo en un 12 %. Los Establecimientos del Sector Privado continúan en importancia, correspondiendo el 10% a la Zona Sur y 7% a la Zona Norte. La Regiones I y VIII son las que cuentan con menor cantidad de establecimientos, ambas con un 3%.

**Gráfico N° 6<sup>60</sup>**



<sup>60</sup> Elaboración propia.

A continuación se presentan datos de la variable Alumnos de la Educación Común distribuida por Región Educativa y por Nivel (Cuadro N°4).

El total de Alumnos de la Provincia en la Educación Común de los sectores Oficial y Privado en conjunto en el año 2006, era de 770.254, distribuidos como se indica en el Cuadro siguiente.

**Cuadro N° 5**

**Alumnos de Educación Común por Nivel Educativo, según Región Educativa. Sectores Oficial y Privado. Provincia de Santa Fe. Año 2006**

Región	Alumnos	Educación Común			
		Inicial	EGB	Polimodal	Superior No Universitario
<b>Total</b>	<b>770.254</b>	<b>104.043</b>	<b>520.674</b>	<b>102.800</b>	<b>42.737</b>
Región I	8.692	1.252	6.329	800	311
Región II	57.335	7.590	42.207	5.686	1.852
Región III	41.051	5.920	29.216	4.644	1.271
Región IV	125.017	16.437	86.831	16.511	5.238
Región V	40.353	6.752	26.993	5.343	1.265
Región VI	205.081	21.509	148.137	25.945	9.490
Región VII	34.992	5.446	24.630	3.970	946
Región VIII	14.361	2.624	10.197	1.353	187
Región IX	15.340	2.527	10.724	1.845	244
Zona Norte	87.181	14.062	51.194	14.565	7.360
Zona Sur	140.851	19.924	84.216	22.138	14.573

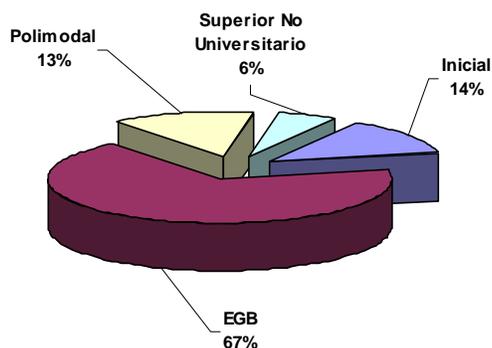
**Nota:** Datos al 30/04/2006 pertenecientes al Relevamiento Anual 2006.

**Fuente:** Dirección General Departamento de Aplicación del Ministerio de Educación.

La distribución por Niveles asigna el mayor porcentaje de alumnos a la EGB (67%), de carácter obligatorio, luego el Nivel Inicial (14%), que contempla desde los 3 meses a los 5 años, donde solo el preescolar es obligatorio. El Polimodal (con el 13 %) tenía la particularidad de que muchos de sus alumnos con sobriedad o repetidores, continuaban o finalizaban sus estudios en la Educación de Adultos.

**Gráfico N° 7<sup>61</sup>**

**Distribución Porcentual de alumnos de la Educación Común**

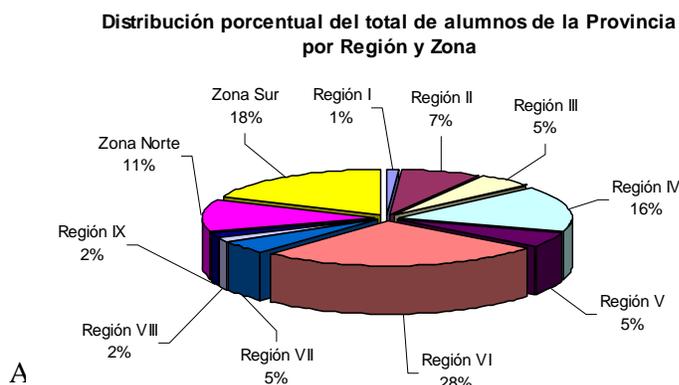


<sup>61</sup> Elaboración propia

Los Niveles de EGB y Polimodal totalizaban 623.474 alumnos en 2006 (Oficiales y privados), constituyendo el 80% de los alumnos de la Educación Común.

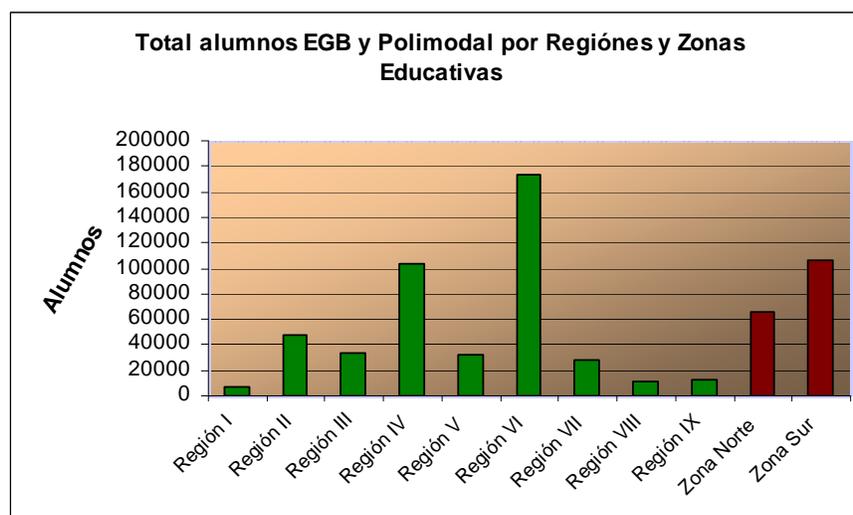
En los Gráficos N°8 y N°9 se pueden apreciar estos mismos alumnos presentados en una apertura por Regiones de Educación Estatal y Zonas de Educación Privada. En correspondencia de la Oferta Educativa contada en Establecimientos, la Región VI llevaba la punta con el 28%, siguiendo la Región IV, territorio donde se focaliza esta investigación, y que en cierto modo se encuentra equidistante de las situaciones extremas de la Región VI (Sede Rosario) y de la I (Sede Tostado), en relación a características económicas, sociales y culturales.

**Gráfico N° 8<sup>62</sup>**



42 alumnos pertenecían a la Región VI

**Gráfico N° 9<sup>63</sup>**



<sup>62</sup> Elaboración propia

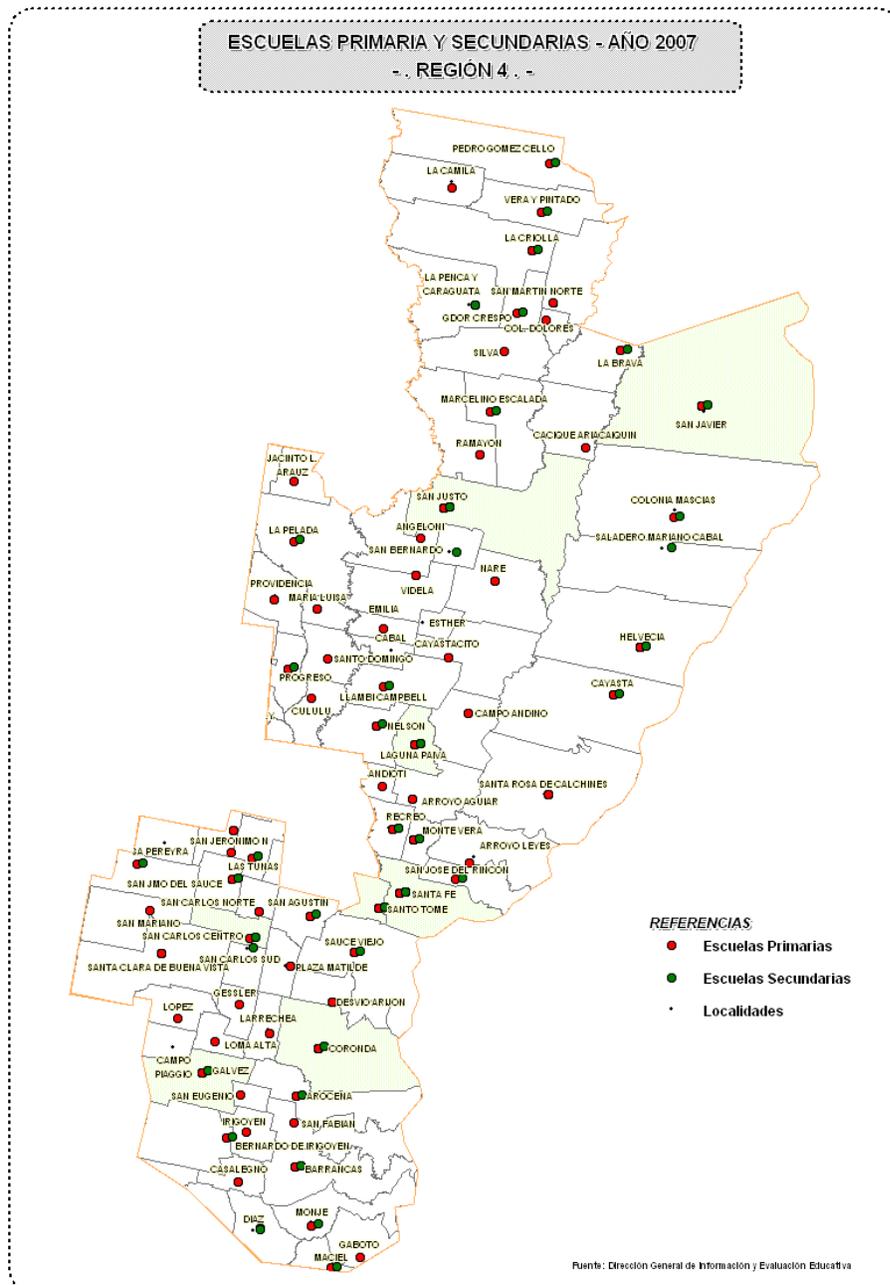
<sup>63</sup> Elaboración propia

### La Región IV de Educación y Cultura

La Dirección Regional IV de Educación y Cultura, se encuentra conformada por los Departamentos La Capital, Garay, San Jerónimo en su totalidad y por una parte del territorio que comprenden los Departamentos Las Colonias, San Justo y San Cristóbal.

En el siguiente mapa puede observarse la distribución geográfica por Localidad de los Establecimientos rurales y urbanos, Primarios y Secundarios de la Región IV, en el año 2006.

Mapa N° 3



En el período 2003 a 2007 la oferta educativa se mantuvo estable.

En relación a la localización según el ámbito, es decir en relación a las características demográficas, socio-geográficas donde se encuentra la unidad educativa, caracterizado por la cantidad de habitantes, se consideran Urbanos los núcleos poblacionales de 2000 y más habitantes, mientras los Rurales se clasifican en Rural aglomerado y Rural disperso.

Rural aglomerado hace referencia a núcleos poblacionales de 500 a menos de 2000 habitantes, mientras Rural disperso a núcleos poblacionales de menos de 500 habitantes o en campo abierto.

Los siguientes Cuadros reflejan el comportamiento de la variable alumno y de los Indicadores Educativos de Repitencia, Promoción y Abandono, en la Serie Histórica 2003-2007 de la Educación General Básica (EGB) y Polimodal, en el Total Provincial Oficial del Nivel y la Región IV del Sector Oficial.

Por Alumno se entiende al beneficiario directo de los servicios educativos, sujeto del proceso de enseñanza-aprendizaje-evaluación. Los alumnos que no son sujetos de proceso completo (por ejemplo oyentes) no se incluyen en esta definición<sup>64</sup>

La Matrícula hace referencia a los Alumnos inscriptos o alumnos registrados. Una misma persona puede estar inscripta en varios servicios educativos en el mismo ciclo lectivo.

**Cuadro N° 6**  
**Matrícula EGB y Polimodal Serie 2003-2007**  
**Total Provincial Oficial y Región IV**

Matrícula	2003	2004	2005	2006	2007	Variación 2003-2007
<b>EGB</b>						
Total Provincia	394393	387609	387421	385264	381206	-3,34
Región 4	88353	87895	87822	86831	87221	-1,28
<b>Polimodal</b>						
Total Provincia	74183	65309	64874	66097	66601	-10,22
Región 4	16610	16210	16718	16511	16671	0,37

Nota: el año 2007 se equipara por años de estudio a la EGB y al Polimodal, para mostrar la evolución, ya que se comienza a implementar el nuevo modelo de 7 años para la Primaria, pero se mantuvo ese año el Polimodal.

Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa.

Ministerio de Educación Provincia de Santa Fe.

<sup>64</sup> Definiciones Básicas para la Producción de Estadísticas educativas- DiNIECE- Misterio de Educación- Red Federal de Información Educativa, 1998.

La evolución de los alumnos matriculados de la totalidad de los establecimientos Educativos Oficiales de la Provincia de Santa Fe en los Niveles de EGB y Polimodal reflejaban una tendencia de crecimiento negativa, (-3.34%) en la EGB y del (-10.22 %) en el Polimodal.

Comparativamente, la Región IV, en ambos Niveles mantiene la matrícula prácticamente estable, con una leve disminución del 1.28% en la EGB (de 9 años), mientras en el Polimodal (de 3 años) muestra una leve tendencia creciente del 0.6% en los 5 años.

### **Repitencia:**

Alumno Repitiente es el que cursa por segunda o más veces el mismo año de estudio o ciclo, por no haber promovido en su anterior oportunidad.

Operacionalmente, la Tasa de Repitencia indica el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año de estudio dado, en un Nivel de enseñanza en particular, que se matriculan como alumnos repitientes en el mismo grado/año de estudio de ese nivel, en el ciclo lectivo siguiente.

**Cuadro N° 7**  
**Tasa de Repitencia EGB y Polimodal Serie 2003-2007**  
**Provincial Oficial y Región IV**

Tasa de Repitencia	2003	2004	2005	2006	2007
<b>EGB</b>					<b>Primario</b>
Media Provincial	8,45	9,05	9,65	7,51	4,70
Región 4	7,82	8,54	8,30	7,20	4,43
<b>Polimodal</b>					<b>Secundario</b>
Media Provincial	9,53	10,11	12,06	11,30	13,64
Región 4	9,04	9,62	11,29	11,37	13,34

Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa.

Ministerio de Educación Provincia de Santa Fe.

En cuanto a la Repitencia, en general se observa un incremento moderado del 2003 al 2006. La aparente disminución de la Tasa en la EGB en el año 2006, se explica por la aplicación del Programa “Repitencia Cero” en el Primer grado de la misma, durante la gestión Ministerial de la Prof. Adriana Cantero<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Por Decreto N° 489 del 3 de abril de 2007 se dispuso que los alumnos de primer grado no repitieran el año sino que sean promovidos de manera directa y asistida por maestros niveladores. Esta medida tenía como objetivo principal evitar el desaliento que sufre el alumno que debe recurrir y que puede predisponerlo a la repitencia sostenida y a la deserción escolar. La base argumental consistió en que los grados posteriores brindarían la oportunidad de ir superando los problemas que se presentaban a los alumnos en los comienzos de la alfabetización primaria. Los alumnos del 1° Ciclo de la EGB contaron con el apoyo de maestros niveladores para acceder al Segundo Ciclo (4° año de la EGB) con los saberes curriculares necesarios.

Esta medida se dejó sin efecto al asumir en diciembre de 2007 la Ministra de Educación, Prof. Élide Rassino, al evaluar que esta estrategia no avanzó en la mejora de la alfabetización, ya que muchos alumnos se encontraban en riesgo de repitencia de 3° a 4° grado<sup>66</sup>

La notable disminución de la Tasa de Repitencia en la EGB en el 2007 y el aumento significativo en el Polimodal, es aparente y tiene su explicación en el cambio de estructura de los Niveles consecuencia de la aplicación de la Ley de Educación Nacional 26.206.

Históricamente la mayor repitencia se registraba en el 1° Año de la Enseñanza Media con la Ley 1.420. En la estructura de Niveles de la Ley Federal de Educación, este indicador se trasladó al 8° año de la EGB, elevando considerablemente la Tasa histórica del Primario de 7 años. Al retomar la estructura de 7 y 5 años nuevamente, se opera la transferencia en forma inversa.

#### **Promoción:**

Se entiende por Alumno Promovido a aquel alumno que ha cumplimentado los requisitos de acreditación correspondiente a un año, ciclo o etapa de estudios determinados, quedando habilitado para inscribirse en el año, ciclo o etapa inmediata siguiente en condición de alumno nuevo.

Se incluyen en esta clasificación tanto los alumnos que fueron promovidos al último día de clase, como los que promovieron en exámenes complementarios, libres o de reválida en los turnos de diciembre y marzo, incluyendo a alumnos regulares que provienen de otro establecimientos educativos, distinto al proveedor del dato.

Operacionalmente el indicador se obtiene a través de la Tasa de Promoción que es el porcentaje de alumnos matriculados en un grado/año decisión de un determinado nivel de enseñanza que se matriculan como alumnos nuevos en el grado/año de estudio inmediato superior de ese Nivel en el Ciclo Lectivo siguiente.

La tasa de Promoción guarda una relación inversamente proporcional a la repitencia: decrece cuando aumenta la repitencia.

En este sentido puede verse la correspondencia con los valores mostrados en la evolución de la repitencia y el Cuadro con las Tasas de Promoción de la Serie que se muestra a continuación

---

<sup>66</sup> Esta decisión se plasmó en el Decreto N° 2497 de 2008, que dio por finalizado este Programa, donde fundamenta que “si bien la repitencia no es una práctica de enseñanza deseable, su reemplazo por la promoción asistida requiere de una organización escolar que permita atender a los alumnos en forma más personalizada, De otro modo sólo se desplaza la repitencia hacia otros grados de la escolaridad”.

### Cuadro N° 8

#### Tasa de Promoción de EGB y Polimodal Serie 2003-2007 Provincial Oficial y Región IV

Tasa de Promoción	2003	2004	2005	2006	2007
<b>EGB</b>					<b>Primario</b>
Media Provincial	85,25	85,73	86,52	87,07	92,37
Región 4	85,19	86,12	87,98	87,75	92,57
<b>Polimodal</b>					<b>Secundario</b>
Media Provincial	69,75	68,24	68,18	67,55	64,80
Región 4	69,98	69,85	60,34	67,40	65,13

Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa.

Ministerio de Educación Provincia de Santa Fe.

La explicación brindada en relación al cambio de la tendencia en la Tasa de Repitencia para el Primario en el año 2007, ruptura en la Serie debido al cambio de estructura, es aplicable al aumento de la Tasa de Promoción.

Las Tasas de Promoción de la EGB y el Polimodal en la Región IV siguen en la Serie los parámetros de los valores de la Media Provincial, superándolos levemente en algunos años.

#### **Abandono:**

El Abandono escolar hace referencia a los alumnos que dejan el establecimiento educativo antes de finalizar un determinado nivel de escolarización, en cualquier año del mismo. Consiste en dejar el sistema educativo por un año o más, con la posibilidad de volver luego como repetidor o reinscripto de un año determinado.

La Deserción Escolar hace referencia al alumno que abandona definitivamente el Sistema Educativo y el único modo de registrarlo fehacientemente es mediante el dato nominal de los alumnos, con el seguimiento de su trayectoria escolar.

Los datos mostrados en la Serie se obtuvieron mediante Relevamientos con carácter de declaración jurada de los Directores de los Establecimientos mediante una clasificación por Causa de abandono, a saber: trabajo del menor, enfermedad, distancia a la escuela, razones económicas, negligencia, bajo rendimiento pedagógico, extra-edad, repetición reiterada, otras.

El comportamiento observado en los Indicadores de Repitencia y Promoción en el Polimodal, es aplicable para el Abandono, indicador que considera al alumno que deja el año de cursado sin haber solicitado pase a otro establecimiento educativo, dentro o fuera de la Provincia.

**Cuadro N° 9**

**Tasa de Abandono de EGB y Polimodal Serie 2003-2007**

**Provincial Oficial y Región IV**

Tasa de Abandono	2003	2004	2005	2006	2007
<b>EGB</b>					<b>Primario</b>
Media Provincial	2,15	2,27	2,40	2,66	0,50
Región 4	1,72	1,90	2,07	2,21	0,34
<b>Polimodal</b>					<b>Secundario</b>
Media Provincial	6,98	7,46	8,11	9,30	8,52
Región 4	5,95	6,24	6,03	7,32	8,29

Fuente: Dirección General de Información y Evaluación Educativa.

Ministerio de Educación Provincia de Santa Fe.

Al igual que en los indicadores anteriores, puede inferirse que los octavos y novenos de EGB, con alumnos de 13 a 15 años, que corresponden nuevamente a la Educación Secundaria, son los que incidían negativamente en las Tasas de la EGB.

En realidad, es un comportamiento natural lógico, en la medida que no existieron políticas educativas orientadas a revertir estas tendencias.

En los Indicadores analizados, en relación a la media provincial, la Región IV refleja un comportamiento similar, y en algunos casos levemente favorable.



## CAPÍTULO 6

### **La Violencia en las escuelas en la Agenda de Gobierno de la Provincia de Santa Fe**

El Capítulo 2 introdujo el problema de la Violencia en las Escuelas, mostrando cómo y cuándo este tema apareció como problema en el escenario Internacional, y el modo en que se fue generalizando su concientización.

En el Capítulo 4 hemos visto cómo desde el año 2003 en Argentina, el problema de la Violencia en las escuelas se vio impulsado en la Agenda Gubernamental.

En la Provincia de Santa Fe, según fuentes documentales, el Ministerio de Educación en el año 2002 declaró de interés educativo el Programa “Escuela para la Paz”-PREPAZ, mediante la Resolución Nro. 1140 de diciembre de 2001, desarrollado por y en la Región IV y cuyo objetivo consistía en la capacitación de docentes para resolver conflictos institucionales, basados en alternativas y estrategias para la paz, y en el establecimiento de redes comunitarias de prevención y derivación a la red legal y sanitaria.

Si bien la ejecución del programa estaba prevista inicialmente de julio de 2001, al año 2003, la renuncia al cargo del Ministro, Dr. Alejandro Rébola en junio de 2002 y la asunción del CPN Daniel Germano en agosto de ese año, impidió la continuidad de las acciones. El Programa PREPAZ no enfocaba directamente la problemática de la Violencia en las Escuelas.

El tema de la Violencia en las escuelas irrumpió en la Agenda Legislativa de la Provincia de Santa Fe en el año 2003 con la sanción de la Ley 12.178, que estableció el Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, y determinó, en su Artículo 1.- que la autoridad de aplicación es el Ministerio de Educación.

El objetivo principal del Programa era “incentivar que, los diversos actores de la comunidad educativa procuren en todas sus actividades:

a) Disminuir todas las formas de violencia y/o riesgo de violencia escolar, identificando las causas que la originan.

b) Estimular el valor del consenso y la actitud para realizar los esfuerzos necesarios para alcanzarlo.

c) Transmitir el valor de la tolerancia, respetando la diversidad de opiniones y favoreciendo su intercambio.

d) Promover el espíritu democrático, consolidando el Estado de Derecho y el cumplimiento de las Normas.

e) Concientizar sobre el problema de la violencia, propiciando la modificación de las pautas culturales que la sustentan.

Los Actores involucrados (Art.5) como destinatarios del Programa, eran los “integrantes de la comunidad educativa, los alumnos, docentes, directivos, administrativos, cooperadores, padres, tutores y otros familiares con alumnos a cargo y cualquiera otra persona vinculada a los establecimientos públicos o privados dependientes del Ministerio de Educación de la Provincia”.

La Autoridad de Aplicación correspondía a un Consejo Consultivo, en cada Dirección Regional, integrado por un representante del personal directivo, uno por el personal docente, un representante por la asociación de padres y un representante de los alumnos.

Esta Ley no tuvo actualizaciones a posteriori que recayeran sobre su texto, su aplicación no fue reglamentada total o parcialmente<sup>67</sup> y por lo tanto no se incorporó a la agenda del poder ejecutivo.

En primer lugar llama la atención la aparición “de golpe” de este “nuevo” problema en la agenda. Nuevo, porque no se trataba de un problema de larga data que hubiese permanecido tapado por las crisis u “oculto” por razones ideológicas, y que surgiera impulsado por un cambio de condiciones favorables.

Nuevo, porque con anterioridad al 2001, no existen registros en la prensa escrita de casos de Violencia en las escuelas de la Provincia, ni denuncias en las Direcciones de Nivel y de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Educación, más allá de los casos comunes y aislados.

En la Región VI de Educación que abarca el Departamento Rosario, San Lorenzo, Constitución, hubo algunos inconvenientes serios en Escuelas urbano marginales de Rosario, relacionados con delitos de vandalismo, pero estos casos de “Violencia a la Escuela” ya ocurrían 10 años antes.

En el momento en que se instaló el debate en la Legislatura, la Violencia en las escuelas como problema nuevo, requería de una redefinición importante en lo institucional y social, en lo que respecta al rol de la escuela y lo que representó históricamente en la Cultura Argentina como paradigma de Autoridad indiscutible.

Ante este panorama cabe preguntarse ¿Cómo accedió este problema a la Agenda Legislativa? ¿Cuáles fueron los fundamentos de la Ley? ¿Con que datos trabajaron los

---

<sup>67</sup>Según lo informado en la Oficina de Técnica Legislativa de Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Legisladores? ¿Participaron redes de asuntos en el diseño de esta decisión Legislativa?  
¿Hubo un diagnóstico o base analítica que revelara la verdadera magnitud del problema?  
¿Por qué no llegó a la Agenda de Gobierno, habiendo tenido consenso legislativo para convertirse en Ley?

### **La influencia de los Medios de Comunicación en la construcción de la Agenda.**

El fenómeno de la Violencia en las escuelas comenzó a captar la atención política no solo por los hechos en sí mismos, sino como consecuencia de haber atrapado en mayor o menor medida la atención y opinión pública, aspecto en el que juega un rol fundamental la referencia que hacen los medios masivos de comunicación.

A los medios les cabe un papel fundamental en la construcción de la agenda pública y de debate en torno de la misma y en este sentido su contribución a la visibilidad de las diversas formas en que se manifiestan los conflictos en la institución escolar.

La importancia que vincula a los medios con la Agenda pública constituye tema de preocupación entre los Académicos e investigadores en Argentina hace más de una década.

Los resultados de una investigación publicada en el año 2003 por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), dependiente de UNESCO, demostraron que la violencia escolar, las huelgas docentes, el presupuesto educativo, el arancelamiento de la universidad pública, eran los temas que más interesaban a quienes leían noticias sobre educación en los diarios. En cambio, les resultaban poco atractivos los planes de estudio, la forma en que aprenden los alumnos, qué se enseña, el éxito o el fracaso escolar.

Los medios de comunicación, en especial los gráficos, juegan un rol fundamental en la instalación de determinados temas en la opinión pública, aseguran Tedesco y Morduchowicz (2003). De allí que suponen, que gran parte de lo que la sociedad maneja o sabe sobre educación proviene de la lectura de diarios.

A partir de esta investigación, Tedesco y Morduchowicz (2003) llegaron a otra conclusión que resulta preocupante "los datos de la encuesta indican que —al menos en el momento de su realización— existía escaso interés en la educación por parte de la población".

El análisis de las políticas públicas está en conexión con la subjetividad plural y polémica de los ciudadanos que tratan de encontrar una salida a un problema, que muchas veces está definido también por prejuicios, saberes convencionales e informaciones

inexactas (Muller, 2006)<sup>68</sup>. Por lo tanto, el que una situación específica se llegue a constituir en un problema depende no solo de los hechos objetivos y reales o del conocimiento técnico, sino también de las creencias y los valores de la sociedad (Elder y Cobb, 2003).

En efecto, la singularidad del problema y su solución están dadas por las percepciones y valoraciones que los ciudadanos tienen frente a determinadas situaciones de su vida. En consecuencia, su definición, así como las restricciones ideológicas que predeterminan las soluciones aceptables, tienen sus raíces en los valores y creencias culturales, así como en el conocimiento aceptado por la sociedad (Elder y Cobb, 2003), incluyendo dentro de ello la manera en que los problemas han sido tratados en otras partes (Polsby, 1984)<sup>69</sup>.

En relación a las creencias y los valores, los medios de comunicación de masa se valen de la manipulación como una herramienta común sobre todo en lo que respecta a la política y a la publicidad.

Entendemos por manipulación el acto de transformar la opinión de una persona o grupo de persona mediante la distorsión intencionada del discurso racional. Realmente es difícil saber cuándo alguien está utilizando técnicas meramente discursivas para variar la opinión de sus oyentes y cuando hace uso de la manipulación ya que tanto una como otra persiguen lo mismo: convencer al oyente.

Las técnicas de manipulación más utilizadas en estos temas por los medios de comunicación son la manipulación por sesgo, la manipulación por deformación y la manipulación emocional<sup>70</sup>.

Las dos primeras técnicas hacen referencia a lo objetivo, es decir, a la información

---

<sup>68</sup> Citado en Colección Documentos de proyectos "Escenarios futuros en políticas de vejez", CEPAL, 2009.

<sup>69</sup> Citado en Colección Documentos de proyectos "Escenarios futuros en políticas de vejez", CEPAL, 2009.

<sup>70</sup> Al respecto, veamos los siguientes ejemplos en la prensa escrita del período 2003-2007. Una nota del diario Clarín del 3 de Junio de 2007 denominada "Aulas Violentas: cuando el problema son los adultos". Comienza manifestando que "hay agresiones a docentes, conflictos y acusaciones cruzadas...Son denuncias recientes; Sus carátulas: Maltrato y amenaza de la autoridad escolar a padres de la Cooperadora; Alumno libre por faltas y conducta; según la madre: falso.; Maltrato de autoridad a alumna y padre; Supuestas amenazas de muerte de parte de un ordenanza de una escuela a miembro de la Cooperadora". A continuación aporta como dato riguroso que una encuesta revela que uno de cada diez incidentes de da entre padres y maestros.

En el párrafo siguiente presentan casos extremo "un padre golpeó a una maestra y la amenazó con volver armado" tituló el Clarín de mayo de 2007 sobre un incidente en Mendoza. El 31 de Marzo del mismo año la agencia Dy N mostró otro episodio "en Misiones, un padre agredió al Director de una escuela en una reunión sobre violencia escolar". Otro título de Clarín expresa "hace seis meses una profesora fue golpeada por una mamá y terminó con un edema cerebral".

El Diario la Capital on line en su edición del 13 de agosto de 2005 publicó "la problemática de la violencia escolar tuvo esta semana un nuevo capítulo en Rosario, cuando se conoció el caso de una alumna de 14 años que fue atacada con una trincheta por una compañera y terminó con 40 puntos de sutura en su rostro".

En agosto del año 2005, la Directora Provincial de Educación Primaria del Ministerio de Educación de la Provincia, declaró al Diario La Capital, que las llamadas que más se recibían en el Ministerio, "correspondían a papás que se sentían muy mal porque a sus hijos los cargaban constantemente". A continuación (en el mismo artículo) se menciona "que un caso similar desató una tragedia hace cinco años en las afueras de un colegio de Rafael Calzada, cuando un alumno de 18 años-cansado de que lo apodaran Pan Triste baleó, a dos compañeros en la puerta y después atacó a mansalva a otros estudiantes que se encontraban el lugar".

que se le presenta al oyente, que suelen ir unidas y están estrechamente vinculadas. La técnica de manipulación emocional es, con mucho, la más peligrosa y eficaz y trata de producir una modificación en la mentalidad del oyente manipulándolo subjetivamente.

El psicólogo Fernando Osorio, especialista en el tema de Violencia en las escuelas, declaraba en el Año 2007 que “la verdad es que hay una promoción de los hechos de Violencia en las escuelas y los medios de comunicación tienen un peso muy importante en el modo en que se transmiten estas cosas. Éstos construyen un relato sensacionalista sobre hechos de violencia que involucran a chicos y jóvenes. Los medios toman algunos hechos de violencia como si fuera una noticia social más, que no tiene la particularidad de pertenecer al ámbito educativo. Lo hacen desde la perspectiva sensacionalista, pero los episodios violentos en las escuelas merecen otro tratamiento, porque sino se emparentan con cualquier hecho delictivo. Y es entonces cuando se corre el peligro de criminalizar a los jóvenes, cuando se los pone en la posición de potenciales delincuentes, criminales. También cuando aparecen los planteos de poner detectores de metales en las escuelas o hacer requisas. Me parece que los medios están perdiendo la posibilidad de transformarse, justamente por la llegada que tienen, en generadores de información veraz”

Al respecto Noel y Alvarez (2010) opinan que “la contribución de los medios en la construcción de problemas sociales implica una posición rigurosa, analítica, crítica y cuidadosa. Indudablemente la violencia atraviesa a las instituciones escolares como blanco o escenario o como causa y es un problema que merece nuestra preocupación y nuestra dedicación. Pero preocupar no es lo mismo que atemorizar y la confusión indiscriminada de hechos, de conceptos y dimensiones de un problema complejo bajo un término equívoco poco contribuye su abordaje y resolución. Una vez más: determinados hechos que ocurren en la escuela – y especialmente por ocurrir en la escuela – merecen nuestra indignación, y por eso los llamamos “violencia”. Mas la indignación no reemplaza al análisis riguroso – de hecho muchas veces lo impide – y de la confusión mal pueden provenir soluciones”.

Los Autores creen que cabe a las Instituciones, a los pedagogos, a los investigadores y a los medios la responsabilidad conjunta por una construcción rigurosa y fecunda de la agenda pública, tanto sobre el tema de la Violencia en las escuelas como sobre cualquier otro tema.

### **El Problema de la Violencia en las escuelas como elección de Política Pública.**

A entender de Elder y Cobb en el proceso de formación de la Agenda está en juego no solo la selección de los problemas sino también su definición. El proceso de formación de

la agenda empieza con la definición del problema, que es lo que guiará las acciones de política pública

La importancia de la definición radica en que al afirmar una concepción particular de la realidad, se constituye en marco de referencia para las elecciones de políticas posteriores. La definición es social y política: incluye a múltiples actores sociales e institucionales

En primer lugar, analizaremos la definición y el acceso en la Agenda del problema de la Violencia en las escuelas como elección de política pública, que se materializa como tal en el Programa aprobado por Ley 12.178/2003 en la Provincia de Santa Fe.

Esta ley se origina en el año 2002 en la iniciativa casi simultánea de dos Proyectos que tienen como fundamento el problema en cuestión, ambos de la Cámara de Diputados. Uno corresponde al Bloque Radical en la Alianza (Expediente 9523BRA) y el otro al Partido Justicialista (Expediente 9660PJ). Ambos se unificaron en el Expte 688CD, dándoseles tratamiento conjunto en la Cámara de Diputados.

En el Proyecto presentado por el Bloque Radical en la Alianza (Expte. 9523 BRA (18/04/23002), sus autores, los Diputados Provinciales Ritter, D'Ámbrosio, Zombi, Tate y Samardich, fundamentan la inclusión en la agenda a partir de:

1) La “Convención de los Derechos del Niño”, ratificada por nuestro país, e inserta en la Reforma Constitucional de 1994, “el menor, además de ser sujeto de protección, pasa a ser sujeto de derechos, y sobre estos principios se deben analizar los cambios necesarios en el sistema”.

2) La interpretación rígida de las normas funcionales y disciplinarias que rigen a la mayoría de los establecimientos, como componentes causales importantes. A decir de los legisladores “estas normas han sido elaboradas sobre la base de criterios impulsados en la mitad del siglo pasado, donde se estructuró a la escuela sobre la base de las pautas válidas para la organización tipo militar (válidas también entonces en lo familiar) donde el orden jerárquico es rígido, las decisiones son jerárquicas e inconsultas, y la aplicación de las normas disciplinarias son inapelables”. La aplicación de estos criterios en una sociedad que ya los ha abandonado, genera, a entender de los Diputados, conductas amplificadoras de los conflictos.

3) La convivencia en los establecimientos educativos, no inspirada en principios democráticos y de irrestricto respeto al derecho de las personas.

4) La manifestación de la violencia como un fenómeno social complejo, que no excluye a los establecimientos educativos.

Estos fundamentos invocan principalmente las consideraciones y los beneficios del derecho de niños y adolescentes que se definen como grupo de personas que requieren de una atención especial, de parte de las acciones de política pública.

Respecto del tipo de respuesta que dan al problema, reconocen que “el problema no puede ser resuelto en su integridad con la aplicación del Programa” y proponen la técnica de mediación para la resolución de la problemática del conflicto escolar, basados en que “en los últimos tiempos se han desarrollado importantes estudios sobre la problemática del conflicto escolar en universidades y ámbitos educativos, propiciando en especial la técnica de la mediación para la resolución de los mismos”

Aspiran, al someter el proyecto a Consideración de los Señores Legisladores, que “se dé comienzo a una etapa de profunda revisión de estos problemas, en cada establecimiento educativo y con la participación de todos los protagonistas que puedan aportar a su solución”. El Proyecto consiste en el “Programa Provincial de Prevención y Erradicación de la Violencia en los Establecimientos Educativos”.

Esta propuesta asigna al Ministerio de Educación la responsabilidad del Programa, haciendo la salvedad de que sólo la acción interdisciplinaria y democrática, será la que en definitiva aporte soluciones.

En el Proyecto del Bloque Justicialista, Expte. 9660 PJ (23/05/23002), el Diputado Provincial Domingo Poccetino, fundamenta la inclusión en la agenda a partir de:

- 1) El reconocimiento del fenómeno de la Violencia en las escuelas a Nivel Mundial.
- 2) Los casos de Violencia ocurridos en Establecimientos escolares de EEUU, Alemania, Francia.
- 2) Sucesos de Violencia en las escuelas en Argentina (en general) y el caso particular de una escuela de Monte Grande, Provincia de Buenos Aires, ocurrido en mayo de 2002.
- 3) La creación del Observatorio Europeo de la Violencia Escolar como expresión concreta de la gravedad que adquirió esta problemática.
- 4) Antecedentes de Proyectos de Leyes de otros Legisladores Santafesinos Justicialistas (Oscar Ritter, Julio Gutiérrez y Federico Reutemann).
- 5) Contenidos del debate desarrollado en la Comisión de Educación en torno a esta cuestión.

Los fundamentos de este proyecto de Ley no presentan casos ni datos de la Violencia en las escuelas de la Provincia de Santa Fe.

Del texto presentado para el tratamiento de la Ley se deduce, que se adoptó la definición del Observatorio Europeo al decir “si bien nuestro país no escapa a esta realidad,

las causas de la Violencia en las escuelas pueden ser bien diferentes en los distintos países... es un fenómeno muy complejo, en relación a las múltiples formas que asume su manifestación en el ámbito de la escuela”.

EL Observatorio llegó a esta conclusión como resultado de una investigación realizada en distintos países, que reveló que las ideas que la gente tenía de los contextos violentos diferían en los distintos lugares del mundo. La posición del Observatorio Europeo en relación a este tema fue tratada en el Capítulo 2.

Como respuesta al problema, el Proyecto propone la implementación del “Programa Provincial de Orientación y Prevención de la Violencia Escolar”, cuyo objetivo final es reforzar el rol social de la escuela, es decir, “garantizar la internalización de normas, pautas, valores, conducta y costumbres aceptados por la sociedad. Hacer del aula un clima constructivo y de convivencia democrática, que promueva el consenso, la tolerancia, respeto por las mayorías y minorías, la diversidad e intercambio de opiniones”.

Como conclusión de los fundamentos de acceso a la agenda, podemos decir que  
Ambos Proyectos

- a) Carecen de un diagnóstico de situación o base analítica de datos que revele la verdadera magnitud del problema en los Establecimientos Educativos de la Provincia de Santa Fe.
- b) Consideran la escuela como canalizadora de un tipo particular de orden social y de alternativas para la construcción de un orden futuro.

A partir de considerar que “la formación de la agenda es un proceso muy variable de toma de decisiones y depende en alto grado de su contexto “ (Elder y Cobb, 1996) y que "el acceso a la agenda gubernamental tiende a ser el producto de un complejo proceso que frecuentemente posee una estructura informal y laxa”, me valdré del modelo “bote de basura” (Garbage-Can Model), ofrecido por Cohen y March, 1974 ; March y Olson ,1976) para entender la diversidad y la dinámica general del proceso de formación de la agenda.

En este marco conceptual las decisiones son vistas como el resultado de la confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección. El éxito del proceso de formación de la Agenda depende de la convergencia apropiada de estos componentes.

### **El flujo de las personas: la participación en el proceso de formación de la agenda**

Debido a que los problemas y prioridades de la agenda se construyen socialmente, quien participa en su formación puede ser un factor muy importante y decisivo.

En el Diseño del Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos se pueden identificar como actores principales a los Legisladores de los dos partidos políticos mayormente representativos de la población de la Provincia de Santa Fe, elegidos democráticamente.

El hecho de que estos bloques, políticamente opuestos, hayan presentado Proyectos de ley para poner en la agenda de Gobierno el Problema de la Violencia en las escuelas, casi simultáneamente para su tratamiento en la Cámara de Diputados, parece estar canalizando la opinión pública, la preocupación popular y la inquietud de los grupos de interés representados, al buscar soluciones de política pública a este problema.

Los grupos de interés participaron en la etapa inicial del planteamiento del problema de la Violencia en las escuelas en razón de que los actores centrales que los representan legítimamente (Diputados Provinciales) estaban enfocando sus esfuerzos en llevar el problema a la Agenda de Gobierno como conductos de las demandas sociales, sobre todo de Docentes y padres, muchas veces expresadas a través de los medios de difusión radial mayoritarios (LT9 y LT10), en los que participan activamente los oyentes. Sin embargo, no parecen haber intervenido en la definición del mismo.

En el Expediente de la Ley, no se hace referencia a la participación directa de especialistas o académicos, es más, en ambos Proyectos se incluye como un objetivo de los Programas Presentados “impulsar el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la violencia en el medio social y su incidencia en el ámbito escolar”. Sólo se hace mención en uno de los proyectos al Observatorio Nacional de Violencia Escolar como referencia autorizada en el tema, sin profundizar en el marco conceptual.

De las fuentes documentales consultadas, también se concluye que en la definición del debate de esta política no participaron “redes de asuntos públicos” (Hecló, 1978) o “comunidad de profesionales de la políticas” (Walker, 1974), es decir, asociaciones informales entre personas que comparten un conocimiento especializado. Estas redes se constituyen en distintos momentos a partir de una socialización previa que tiene que ver con experiencias de adquisición de conocimientos altamente especializados, provenientes tanto del mundo universitario, de las consultoras, o de los lugares donde se hacen las especializaciones.

La importancia de este actor en el marco de diseño de las políticas públicas es que sirve como contrapeso a los sesgos de información producidos por otros grupos, eliminando la incertidumbre, en razón de que para lograr colocar en la agenda un determinado proyecto hay que tener un conocimiento especializado en la cuestión que está siendo discutida.

En síntesis, el tratamiento de esta cuestión se institucionalizó alrededor de los legisladores de los dos partidos de representación política mayoritaria que fueron quienes intentaron colocar el tema en la agenda pública y que si bien, respondían a Partidos Políticos diferentes, representaban en esta problemática a una población interesada, y sensible socialmente (niños, jóvenes, docentes, padres, escuela) que los llevó a converger en el objetivo de llevar a la Agenda de Gobierno este problema, y acordar una definición sobre el mismo.

### **El Flujo de las cuestiones en la formación de la agenda**

"La mayor parte de la agenda del gobierno depende de los arreglos políticos que ocurren en los subsistemas" Elder y Cobb (1996).

Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas. Los hechos que se consideran relevantes dependen necesariamente del marco de referencia y de las teorías implícitas de las personas que evalúan la situación

La problema de la Violencia en las escuelas tuvo un acceso relativamente fácil a la Agenda de Gobierno, debido posiblemente, a que el clima general de opinión era favorable a este problema porque fusionaba preocupaciones que estaban ocupando la atención de los funcionarios nacionales y provinciales, de los medios masivos de comunicación, de los Gremios docentes, convergencia que sirvió para legitimar y para establecer la realidad del problema.

Los Expedientes con los Programas Propuestos por los dos Bloques de Diputados fueron remitidos a consideración del Ministro de Educación, Dr. Alejandro Rébola para su conocimiento, y opinión, el 6 de Junio de 2002. Hago expresa mención a la fecha, porque la respuesta remitida a la Legislatura en Nota de fecha 7 de Agosto, se realiza en la gestión del nuevo Ministro de Educación, CPN Daniel Germano, quien se manifestó a favor del tratamiento del tema, "esta cartera considera muy importante poder desplegar acciones más concretas y puntuales en convergencia con otros organismos públicos, lo que muchas veces se ve limitado por las restricciones presupuestarias imperantes en nuestra provincia"

En la Nota del 7 de Agosto de 2002 que obra en el Expediente, el Secretario Privado del Ministro de Educación, hace saber al Secretario de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, que el Ministerio de Educación "se ha abocado a la tarea de capacitar docentes para la resolución de conflictos institucionales, y cuenta además con el apoyo de Programas Provinciales y Regionales tendientes a actuar sobre situaciones de violencia instaladas en las escuelas y en tarea preventiva para mejorar las relaciones

interpersonales entre los alumnos y/o docentes”. “Por otra parte, la Dirección Regional de Educación y Cultura IV ha desarrollado el Programa denominado “Escuela para la Paz”- PREPAZ- organizado por el Programa SOS-Escuela, cuyo objetivo general es construir, desde las escuelas, alternativas para la paz, y los específicos orientados a capacitar al personal directivo, docente y no docente de las instituciones participantes en alternativas y estrategias para la paz, como asimismo a establecer redes comunitarias de prevención y derivación a la red local y sanitaria”.

En consecuencia, si bien se estaba ante un nuevo problema, éste estaba instalado también como preocupación en los diferentes actores que participaban y conformaban el Sistema Educativo Provincial, lo que favoreció el logro de acuerdos básicos para llegar a alcanzar un lugar en la agenda formal.

### **El Flujo de soluciones en el proceso de formación de la Agenda.**

Definir una situación como un problema de política significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede hacer algo, sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno.

La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente tendemos a pensar que los problemas son los que generan las soluciones, en un sentido muy real son las soluciones las que hacen posibles los problemas.

Como observa Wildavsky (1979) “los problemas se definen por soluciones hipotéticas; la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis”. “Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública”

Las soluciones que formula el Programa no son viables, por dos razones fundamentales:

1) Las líneas de acción que describe el Artículo 4 a fin de dar cumplimiento a los objetivos, son demasiado generales, amplias e imprecisas, a saber:

a) Impulsar estudios e investigaciones sobre la violencia en el medio social, y su incidencia en el ámbito escolar, identificando las causas que lo originan

b) Actualizar las normas funcionales y disciplinarias vigentes en los establecimientos educativos, incorporando los principios democráticos de gestión, garantizando el derecho

ad defensa de los sancionados y erradicando todas las disposiciones que no se sustenten en el irrestricto respeto los derechos de las personas.

c) Capacitar a la comunidad educativa en políticas, estrategias, y técnicas tendientes a prevenir y controlar los hechos de violencia.

d) Interactuar el programa, con los centros de atención y prevención de las adicciones

e) Articular con los medios de comunicación social, el desarrollo de campañas de información sobre el fenómeno de la violencia y su riesgo, alentando la inclusión en las programaciones, los contenidos que contribuyan a su prevención y/o disminución.

2) No prevé costos anticipados de solución dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y disponibles en ese momento., ni prevé su inclusión en el Presupuesto Provincial del año siguiente.

A efectos de implementar las líneas de acción mencionadas y en relación a los recursos humanos, materiales y servicios necesarios, la Ley expresa en el Art.6, “El Ministerio de Educación afectará el personal técnico y administrativo y los recursos materiales y servicios que dispone en los programas de similar problemática, actualmente en ejecución”.

¿A qué Programas se refiere la Ley en el párrafo anterior?

El único antecedente informado por El Ministerio de Educación, fue el Programa “Escuela para la Paz”-PREPAZ del año 2002, desarrollado por la Región IV, cuyo objetivo consistía en “la capacitación en alternativas y estrategias para la paz, destinado al personal directivo, docente y no docente de las instituciones participantes, así como a establecer redes comunitarias de prevención y derivación a la red legal y sanitaria”, declarado de interés educativo durante la gestión del Ministro de Educación DR. Alejandro Rébola, mediante la Resolución Nro. 1140/01, que también fijaba temporalmente la ejecución del programa de julio de 2001 al año 2003.

La Resolución aludida integra el Expte 688CD, y fue comunicada oportunamente a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, acompañando la Nota del 7 de Agosto de 2002 que avalaba la “implementación de un Programa Provincial de Orientación y Prevención de la Violencia Escolar en ámbitos de esta Jurisdicción”, por parte del Ministerio.

Las acciones descritas en el marco del PREPAZ son “fases de sensibilización, movilización, entrenamiento y ejecución (reuniones con supervisores, directivos, visitas a escuelas urbano-marginales y atención de casos) previéndose para diciembre de 2001 la primera evaluación interna, programando la continuación de las acciones en los años 2002

y 2003, con nuevos entrenamientos y evaluaciones internas, cerrando el programa el último año, en el mes de diciembre”. También obra en el Expediente la Resolución Ministerial 242 del 6 de Mayo de 2002, que hacía extensivo el Programa PREPAZ a toda la Provincia.

En ambas Resoluciones Ministeriales no se hace mención a disponibilidad o afectación de Recursos para el Programa PREPAZ. Los aspectos enunciados en los considerandos de las mismas y sus cuerpos resolutivos carecen de elementos que puedan haberse constituido en insumos de las acciones del Programa que pretendía concretar la Ley.

Si bien la culminación del Programa PREPAZ estaba prevista a diciembre 2003, en la Resolución Ministerial, la renuncia del Dr. Alejandro Rébola en Junio de 2002 y la renovación de todo el gabinete y equipo político del Ministerio de Educación, obstaculizó la continuidad de las acciones de sensibilización que se venían desarrollando en la Región.

Con posterioridad a esa fecha, no se produjeron actos administrativos documentados en relación al Programa PREPAZ.

Cuando se sancionó la Ley 12178 del Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, se encontraba el Contador Daniel Germano a cargo de la Cartera Educativa, a quien quedaba solo un año de gestión, ya que renunció a dos meses de acabar su mandato.

Respecto de las soluciones en el Art. 6 del Programa que fija la Ley 12178, también encomendó al Ministerio de Educación capacitar nuevos equipos de profesionales y personal idóneo de la Administración Pública Provincial, de Educación o de otras jurisdicciones como adscripto.

A las Direcciones Regionales les encomendó, en su Art. 7º el desarrollo de actividades de formación de mediadores escolares entre los alumnos con actitudes para actuar en situaciones conflictivas del ámbito escolar.

Me pregunto, con qué recursos iba a realizar las capacitaciones el Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales, cuando en La Nota del 7 de Agosto de 2002 el Secretario Privado del Ministro, obrante en el Expediente, avala la sanción de la Ley en razón (entre otras cosas) de la ausencia de recursos para llevar adelante acciones de política pública en el Ministerio de Educación, cuando expresa al final de la misma : “no es posible desplegar acciones al estar limitado por las restricciones presupuestarias imperantes en la provincia”.

La Ley abre una puerta muy imprecisa a la posibilidad de captar recursos de otras jurisdicciones al autorizar al Ministerio de Educación, también en el Art 6, el requerimiento

de asistencia y colaboración de organismos nacionales, municipales y/o comunales y de instituciones o personas, “que reúnan condiciones aptas para contribuir al alcanzar los objetivos del programa”.

El aumento de los recursos disponibles y los cambios en el conocimiento contribuyen a que la agenda gubernamental se expanda, al mismo tiempo que las restricciones de recursos y de ideologías inhiben la innovación de las políticas. “...el interés principal de los políticos se orienta a la búsqueda de problemas que tengan soluciones fáciles y a la mano. La voluntad política existe solo cuando es posible sustentar posiciones, es decir, tener soluciones y problemas” (Eyestone, 1979).

Pressman y Wildavsky (1973) recomiendan procurar la articulación entre el diseño y la implementación de las políticas Pública. “Las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño”.

Como conclusión, siguiendo a Wildavsky, si partimos de la base que los límites están determinados por restricciones ideológicas y de recurso, que el problema sólo será considerado si los costos de su solución son realistas y aceptables dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles, entonces es dable aceptar que el Programa estaba destinado al fracaso, antes de comenzar su implementación.

### **El Flujo de las oportunidades de elección**

En los enunciados precedentes se verifica que efectivamente, el flujo de las oportunidades de elección está regido por las prácticas institucionales y las rutinas establecidas de la vida política.

Un nuevo gobierno llega comprometido con ciertos grandes temas recogidos durante las campañas preelectorales y legitimados por el voto, y la agenda se construye de forma dinámica, pero en la Argentina del 2003 la agenda se construyó en medio de una crisis estructural, lo que hizo que las oportunidades no fuesen muy frecuentes y el estado de alerta estuviese al máximo posible.

A pesar de esto, y de tratarse de un problema “nuevo” como construcción social, seguramente no reclamado por la población en las campañas electorales, la Ley sobre prevención de la Violencia en las escuelas, resultó de un consenso seguro y relativamente fácil para los legisladores involucrados en su aprobación, del análisis que se desprende de los antecedentes de la misma.

El 30 de Mayo de 2002 se decidió en la Cámara de Diputados el tratamiento Conjunto de los dos Proyectos. En Agosto de 2002, el Ministerio de Educación prestó su aval a la Cámara de Diputados, a la gestión e implementación del Programa.

En Noviembre del mismo año ambos Expedientes contaban con despacho precedente de las Comisiones de Educación, de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, pero la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General resolvió adherir al texto propiciado en el Proyecto de Ley del Expte. N° 9523-Bloque Radical de la Alianza

En Diciembre de 2002 ingresó en la Cámara de Senadores para su estudio y dictamen en las Comisiones de Educación, Asuntos Constitucionales y Legislación General.

En Marzo del año siguiente (2003) se solicitó la opinión del Proyecto de Ley al entonces Ministro de Educación CPN Daniel Germano, no obrando en el Expte respuesta alguna. De marzo, sin opinión alguna del Ministro de Educación, saltó a Octubre donde continuó en el circuito con el voto favorable de la Dirección General Legislativa de la Cámara de Senadores, con pedido de tratamiento preferencial, para ser sancionada el 30 de Octubre en la Sala de Sesiones de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.

Si bien esta Ley había contado con consenso y tratamiento relativamente rápido, su sanción coincidió con la renuncia de Daniel Germano a la Cartera Educativa, a 40 días de producirse el cambio de Gobierno, donde asumiría el Dr. Jorge Obeid. Estos hechos obstaculizaron su continuidad a tal punto, que no contó siquiera con el decreto reglamentario para ser incluida en la Agenda de Gobierno.

Faltó asegurar que los elementos necesarios estén disponibles para explotar efectivamente las oportunidades que se presentaban, y si es que se trató, no se logró establecer una conexión entre un problema y su solución, que sea política y económicamente viable, a la vez que movilizar el apoyo suficiente para que conviniera a los dirigentes políticos recientemente electos, prestar atención al problema.

### **Conclusiones:**

1) Las causas que motivaron que la problemática de la Violencia en las escuelas se transforme en Ley, a pesar de ser un problema “nuevo”, a mi entender tiene que ver con los siguientes motivos:

- ✓ la instalación del tema en la opinión pública que hicieron los medios de comunicación masivos especialmente gráficos y televisivos a Nivel Nacional, y de radiodifusión (en el caso de la Provincia de Santa Fe), en base a casos concretos

aunque aislados en el territorio Nacional, utilizando el recurso de la manipulación de la información, que juega un rol fundamental.

✓ el clima general de opinión pública favorable a brindar solución a este problema, influenciada por la manipulación que hicieron los medios masivos de comunicación sobre el problema, que fusionaba preocupaciones que estaban ocupando la atención de los funcionarios nacionales y provinciales, de la sociedad en general, de los Gremios docentes.

✓ la proliferación de políticas Públicas que al respecto se dieron casi simultáneamente en las otras Provincias y Nación. En el año 2000 las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Chaco, habían implementado Programas de Mediación Escolar, mientras el Ministerio de Educación de la Nación, lo hace en el año 2003, cuando comienza a trabajar esta problemática con asesoramiento de Organismos Internacionales, concretando en el año 2004 cuatro Programas más de Política Pública dirigido al tema de la Violencia en las escuelas, al que adherían voluntariamente las Provincias

La convergencia de los puntos enunciados sirvió para legitimar y establecer la realidad del problema. Este problema se definió como políticamente creíble y aceptable, a partir de invocar los hechos, sin la certeza suficiente de ser factualmente correcta e incontrovertible.

2) El Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, a pesar de haberse establecido por Ley no entró en la Agenda del Estado santafesino por padecer de errores de Diseño y defectos de Implementación.

✓ No hubo fundamento en investigaciones concretas, información cualitativa o cuantitativa de la Provincia de Santa Fe, ni participaron especialistas o redes de asuntos, al contrario, las investigaciones o estudios se incluyen como objetivo dentro del Programa.

Antes de la definición de la política, es fundamental realizar un diagnóstico de situación en el escenario donde se piensa o se cree que se debe actuar, justamente porque el fenómeno de la Violencia es complejo y no se manifiesta de una sola forma o modo.

✓ La definición del Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos carecía de soluciones factibles en su formulación. Las soluciones propuestas en el Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, sancionada por Ley 12178,

del 30 de Octubre de 2003, se aproximan más a la manifestación de objetivos deseables que a acciones concretas y puntuales: “impulsar estudios sobre violencia en el medio social...”; “actualizar normas funcionales y disciplinarias vigentes...incorporando principios democráticos...”; “capacitar a la comunidad educativa en políticas, estrategias y técnicas tendientes a prevenir y controlar los hechos de violencia”, etc.

✓ No asignaba recursos humanos, materiales y servicios necesarios, al Ministerio de Educación para poder llevar adelante el Programa, es más, le encomendaba la tarea de “afectar personal técnico y administrativo y los recursos materiales y servicios que dispone en los programas de similar problemática, actualmente en ejecución”, cuando el Ministerio había comunicado a los Legisladores en el proceso de gestación de la Ley las restricciones que tenía al respecto.

3) Poseía alto grado de incertidumbre, en relación a que los actores institucionales que debían llevar adelante la implementación de la Ley, pertenecerían a otro Gobierno, razón por la cual, en pocos meses pasó al olvido como problema de política pública.

4) En el Ministerio de Educación y las direcciones Regionales no había Organismos con capacidades estatales óptimas, respecto de recursos humanos, materiales y de organización, para llevar adelante la implementación de este Programa sin las previsiones correspondientes en la formulación y diseño del Programa. (Ver Capítulo 8 correspondiente al Análisis de las Capacidades Estatales).

El diseño de este Programa respondió a la visión más familiar del proceso de construcción de las políticas, en el cual la Legislatura y el Gobierno deciden lo que hay que hacer y de cómo hacerlo.

“Nos han acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales”. (Luis Aguilar Villanueva, 1993).



## **CAPÍTULO 7**

### **Acciones sobre el problema de la Violencia en las Escuelas en la Región IV.**

#### **Encuesta a los Establecimientos Educativos:**

En el Capítulo anterior se desarrolló la investigación de políticas públicas del Gobierno de la Provincia de Santa Fe sobre el Problema de la Violencia en las Escuelas en el Período 2003-2007, plasmada en la agenda Legislativa en la Ley 12.178, sancionada en el 30 de octubre de 2003, que estableció el Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, en su Artículo 1.- y que determinó que la autoridad de aplicación era el Ministerio de Educación.

Del análisis del instrumento legal se concluyó que si bien el problema llegó a plasmarse por consenso legislativo en un Programa conformado por varios Artículos que asignaban responsabilidades a Organismos y Actores del Sistema Educativo y de la Comunidad Escolar, incluyendo el entorno inmediato a la escuela, el mismo no llegó a la agenda del Ejecutivo.

La recolección de datos de fuentes secundarias, y la inexistencia de trabajos debidamente documentados en el Ministerio de Educación sobre el accionar del Estado en el problema de la Violencia en las Escuelas en el período 2003-2007, dejaba entrever la ausencia de políticas y acciones del Gobierno Central o Sectorial que abordaran el problema.

Para cerrar el tema quedaba por indagar de fuentes primarias, si los establecimientos Educativos participaron en Programas u otro tipo de eventos o acciones institucionales relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas que se hubieren originado en otras jurisdicciones o ámbitos institucionales, y la encuesta se constituyó en el instrumento adecuado a efectos de recabar información acerca de la realización de acciones sobre Violencia en las Escuelas en el período 2003-2007.

La Unidad de Análisis de la encuesta fue la escuela y los destinatarios los Directores y Maestros únicos a cargo de los Centros Educativos Rurales (CER) de los establecimientos Provinciales Oficiales Primarios y Secundarios, Urbanos y Rurales de la Región IV de Educación.

El objetivo de la encuesta consistió en identificar:

- 1) Participación en programas o acciones sobre Violencia en las Escuelas en el período 2003-2007.

- 2) Tipo de actividades realizadas.
- 3) Origen de las actividades.
- 4) Ubicación temporal de las mismas dentro del período elegido.

La encuesta se organizó en las actividades siguientes:

a) Diseño la encuesta: se confeccionó una encuesta simple, autoadministrada a distancia, como instrumento de medición válido y confiable, dirigida a los Directores de los Establecimientos Educativos y Maestros a cargo de CER. El eje orientador fue la recolección de datos pertinentes en consonancia con los objetivos.

b) Aplicación del Instrumento de Medición, a fin de obtener las mediciones de las variables que son interés en nuestro estudio: el Universo de aplicación fueron los Establecimientos de los Niveles EGB y Polimodal, es decir 271 Establecimientos Primarios y 82 Ex Medios, (Secundarios) Oficiales de la Región IV, en Total 353 Establecimientos Educativos rurales y urbanos, excluyendo de la misma las Escuelas creadas o dadas de alta con posterioridad a 2007.

La Encuesta fue enviada a los e-mails oficiales de los Establecimientos Educativos<sup>71</sup>. Esta modalidad me permitió a corto plazo, en menor tiempo, con bajo costo (se utilizan recursos disponibles) y de manera confiable (dado que lo realiza la autoridad máxima del establecimiento a solicitud del Organismo Oficial de Relevamiento Estadístico e Información del Ministerio de Educación) relevar la situación de la casi totalidad (previando faltantes) de la Escuelas Oficiales provinciales de EGB y Polimodal. La Unidad de Análisis fue la Escuela.

c) Codificación de los datos: a partir de las respuestas obtenidas, se enumeraron las que aparecían con mayor frecuencia, fueron codificadas y se agruparon en categorías siguiendo patrones generales de respuesta (respuestas similares o comunes), a las cuales se les asignaron nombres y números. (Sampieri et al, 2006).

#### **El Análisis de Datos se realizó en 3 etapas:**

- 1) Construcción de la Matriz de datos.
- 2) Elaboración de cuadros. Cálculo Estadístico
- 3) Análisis: interpretación y explicación de los datos.

A continuación se presenta el Modelo de Encuesta definitivo que se utilizó para recolectar información, consistente en la formulación de preguntas cerradas al Director del Establecimiento Educativo, a excepción de la última.

---

<sup>71</sup> Es altamente confiable, ya que utilicé la cuenta oficial de la Dirección General de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, a través de la cual requeríamos permanentemente información oficial a los Establecimientos Educativos.

**Encuesta dirigida a Directores de Establecimientos Primarios y Secundarios y Docentes a Cargo de Centros Educativos Rurales CER**

**Señor/a Director/a:**

**Esta encuesta forma parte de una investigación que tiene por objeto relevar información acerca de las actividades o acciones relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas que se hallan llevado a cabo en el Establecimiento Escolar desde el año 2003 a 2007 inclusive.-**

**Agradecemos se informe por este medio y a la brevedad. No es obligatoria su identificación para responderla. Agradecemos su colaboración.-**

**NOMBRE de la ESCUELA:**

**CUE (Código único Estadístico):**

**Código Jurisdiccional:**

**Por favor responda tildando lo que corresponde:**

1) ¿Desde el año 2003 a 2007 inclusive la Escuela participó de algún Programa o Acción relacionada al Problema de la Violencia en las Escuelas?

Sí

No

2) En caso afirmativo, responder:

2.1) Si se trató de Programa/s

Mencione Nombre/s del /los Programa.....

.....

.....

2.2) Si se realizaron Actividades aisladas, por favor indique:

Charlas

Cursos

Talleres

Documentos informativos de la Regional

Otros (especificar) .....

3) El programa o acciones llevadas a cabo fueron iniciativa de:

3.1) **Jurisdicción Nacional:**

Presidencia de la Nación

Ministerio de Educación de la Nación

Universidades Nacionales

Otros (especificar) .....

.....

3.2) **Gobierno Provincial**

Ministerio de Gobierno

Ministerio de Educación

Ministerio de Salud

Municipalidad

Comuna

Otros (especificar) .....

.....

4) Declarar Fecha aproximada (o al menos año) en que se llevaron a cabo las acciones:.....

**Análisis de Resultados del Relevamiento:**

**a) Cobertura del Relevamiento y participación de las Escuelas en acciones sobre Violencia escolar.**

En el siguiente cuadro se observan las estadísticas de la Cobertura alcanzada por el Relevamiento en la Región IV, por Nivel, en valores absolutos y relativos, el total de Establecimientos a los que se remitió la encuesta, la relación con la cantidad de respuestas recibidas y la participación que tuvieron las Escuelas en algún tipo de Acción o Programa en el período 2003-2007.

**Cuadro N° 10**

**Región IV. Escuelas Primarias y Secundarias Oficiales.**

**Participación en la Encuesta**

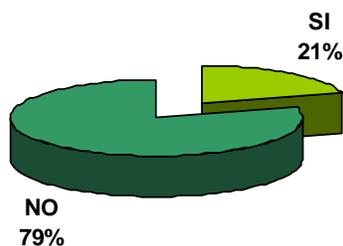
Nivel	Total de Establecimientos Región IV.	Respondieron la encuesta					
		Total		Por sí		Por no	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Primario	271	217	80%	48	22%	169	78%
Secundario	82	50	61%	7	14%	43	86%

Los 267 establecimientos Primarios y Secundarios Oficiales que respondieron a la encuesta autoadministrada, representan el 76% del universo de la Región IV, en el mismo Tipo de educación y Nivel.

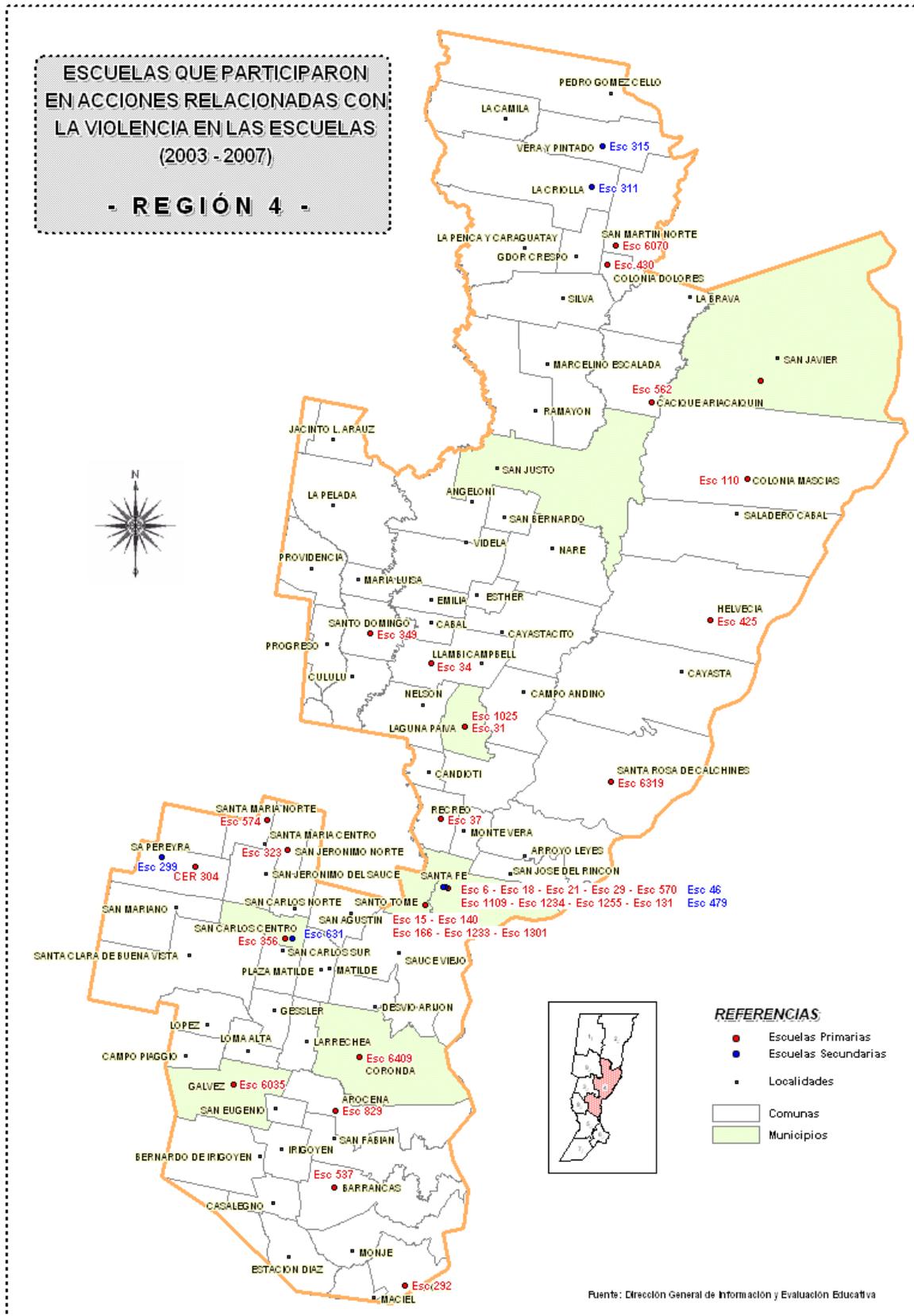
Las respuestas afirmativas corresponden a las escuelas que trabajaron en el problema de la Violencia en las Escuelas. Éstas alcanzan un porcentaje del 21% en total, considerando el conjunto de los dos niveles (Primario y Secundario), mientras las escuelas que no han trabajado el tema representan el 79 % de Universo relevado.

**Gráfico N° 10**

**Participación de las Escuelas en acciones destinadas a prevenir y/o tratar el problema de la violencia.**



Mapa N° 4



Es interesante observar la distribución geográfica de las escuelas que emprendieron algún tipo de acción vinculada al tema. De los 48 establecimientos que declararon participar en acciones vinculadas al problema de la Violencia en las Escuelas, 23 pertenecen al ámbito rural y 25 al ámbito urbano.

De las Escuelas Urbanas, 12 se localizan en la Ciudad de Santa Fe, 5 en Santo Tomé, 2 en Laguna Paiva, 2 en San Carlos, 1 en Recreo, y 2 en Coronda y 1 en Gálvez.

Las 23 escuelas de ámbito rural se encuentran diseminadas por todo el territorio que comprende la Región IV. Llama la atención el interés que despertó el problema en los Establecimientos Rurales, teniendo en cuenta que en estas escuelas los alumnos guardan mucho respeto al maestro, al personal de la misma, y entre sí<sup>72</sup>.

#### **b) Tipo de Actividades realizadas por el Establecimiento Educativo**

En relación al tipo de acciones desarrolladas por la comunidad educativa, las respuestas permitieron formar tres grupos, según se tratara de:

- Programas (externos a la Escuelas): Programa de Mediación Escolar, Programa del Ministerio de Justicia de la Nación, Campaña Nacional No más Violencia, Programa Municipal Preventivo de Violencia Doméstica y Maltrato Infantil, Red Interinstitucional.
- Proyectos Institucionales (propios de la escuela): Reflexión de textos con padres y alumnos, Actividades Docentes Áulicas, Talleres Escolares Preventivos Docentes-alumnos con Asesoramiento Profesional, Actividades con la Comunidad.
- Capacitación docente (asistencia a Charlas, Cursos): Curso Pedagogía de la Paz I y II, Violencia Institucional, Adolescencia y Violencia Escolar, Violencia, Drogas y Conflictos, Charlas con profesionales locales

La Capacitación Docente y los Proyectos Institucionales en conjunto conformaron el 82 % de las actividades que realizaron los Establecimientos Educativos. La Capacitación Docente participó en el 55%, mientras los Proyectos Institucionales gestados en la propia Unidad Educativa, que en general refiere a talleres de trabajo en las aulas con los alumnos, representó el 27% (Gráfico N° 11).

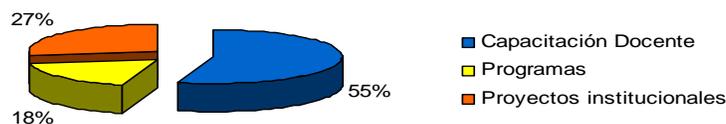
---

<sup>72</sup> Manifestaciones vertidas por los Censistas del Proyecto RER- Relevamiento de Escuelas Rurales, del Programa PROMER- Programa de Mejoramiento de la Educación Rural, en el año 2007.

Los referentes del RER entrevistados también destacaron el estrecho vínculo que existía en muchos casos entre la familia y la escuela, a tal punto que los padres no solo colaboraban con el mantenimiento de la escuela (Pintura, desmalezamiento del entorno, etc.), sino que la escuela se constituía en un lugar de encuentro social familiar (festejos de cumpleaños, fiestas patrias, etc.).

**Gráfico N° 11**

**Participación de las Escuelas por tipo de acción.**



**c) Origen de las acciones.**

En relación al origen de los Programas, Proyectos y/o acciones que tenían como objeto la prevención o el tratamiento de este problema, he agrupado por Institución de Origen la Cantidad de actividades en que participaron los Establecimientos según lo declarado. Las actividades que cuantifica la tabla puede ser una o varias de las analizadas en el ítem anterior: Programas (externos a la Escuelas), Proyectos Institucionales (propios de la escuela), Capacitación docente (Charlas y Cursos). El objetivo del agrupamiento reflejado en esta Tabla era identificar los Organismos o Instituciones que tuvieron mayor compromiso con este problema, o concretaron acciones al respecto.

**Tabla N° 3**

**Cantidad de Actividades realizadas según origen de las iniciativas**

Iniciativas	Actividades
Ministerio de Educación Nacional	1
Ministerio de Educación Provincial	1
Supervisión Escolar	3
Municipalidad/Comuna	11
Escuela	20
Defensoría del Pueblo; de la Mujer	5
AMSAFE	6
Otros: Iglesias, Fundación Banco Bica, los Sin Techo, Charlas de Especialistas, etc.	8
<b>Total</b>	<b>55</b>

La mayor cantidad de actividades realizadas en torno al problema de la Violencia en las Escuelas como objetivo, fueron generadas como Proyecto o Propuesta Institucional de la propia Escuela, probablemente preocupadas por las noticias de los medio de comunicación, por sucesos ocurridos en las mismas, o por la inquietud de tratarlo

preventivamente. En el mismo sentido pueden considerarse las iniciativas de los Supervisores de Nivel que se reflejaron en talleres.

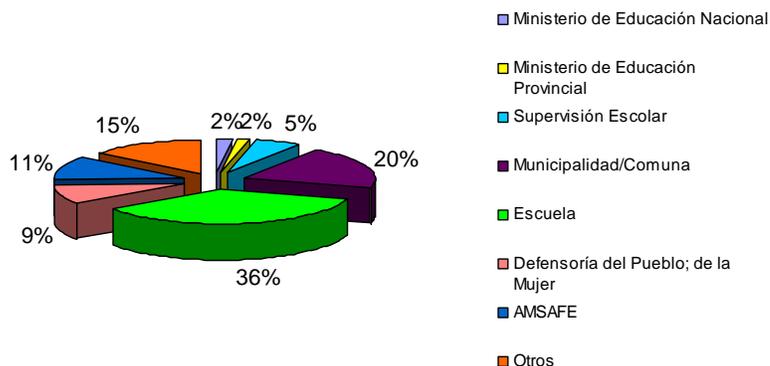
De las once actividades que tuvieron origen en las Municipalidades o Comunas, seis (6) pertenecen a la Municipalidad de Santo Tomé, una (1) a la de Recreo, una (1) a Laguna Paiva, dos (2) a la Comuna de Santa Rosa de Calchines y una (1) a la Comuna de Arocena. En general ninguno de los once casos aborda el problema en forma directa.

La Municipalidad de Santo Tomé incluyó el tema de la Violencia en las Escuelas indirectamente en el marco del "Programa Municipal Preventivo sobre Violencia doméstica y Maltrato Infantil", en vigencia desde el año 2007, organizado por el Equipo Interdisciplinario Comunitario (EICO) de la Municipalidad y destinado a docentes y representantes de entidades educativas de la ciudad. Tiene como objetivo capacitar a docentes y representantes de la comunidad para prevenir, mediante la derivación oportuna, la violencia manifiesta en forma temprana que se sucede dentro del ámbito familiar y escolar.

Las Acciones de los demás Municipios y Comunas enfocaron al igual que la Municipalidad de Santo Tomé, el tema de la Violencia Familiar, el Maltrato Infantil y las Drogas, en las Charlas dictadas por profesionales. Enfoque que incluía las consecuencias en el ámbito escolar de diferentes manifestaciones de violencia familiar y social que impactaban al interior de la escuela influyendo notablemente en el clima de la misma.

**Gráfico N° 12**

**Porcentaje de Actividades realizadas según origen de las iniciativas**



Los Ministerios de Educación Nacional y Provincial, tuvieron una mínima participación en las acciones sobre este tema; ambos en un 2%, que en valores absolutos se traducen en una acción concreta cada uno. Lo declarado en la encuesta por dos de los

Establecimientos refiere a la participación del personal Directivo y Docente en un “Curso de Mediación”. Posiblemente ambas respuestas hagan referencia al Programa Nacional de Mediación Escolar al que adhirió el Ministerio de Educación de la Provincia en los años 2004 y 2005, en ocasión de encontrarse la Prof. Carola NIN a cargo de la Cartera Educativa, al que nos hemos referido en el Capítulo 4, pero que no tuvo continuidad con el recambio en la Cartera Ministerial producido en el Año 2006.

La Defensoría del Pueblo, con una participación del 9%, abordó el problema con la modalidad de Cursos y Talleres en el marco del Programa “Violencia Institucional” y la Defensoría de la Mujer, en realidad enfocó el problema de Violencia Familiar Algunos talleres se realizaron en forma conjunta

AMSAFE, que detenta en las encuestas el 11% de ejecución de Acciones, realiza desde Marzo de 2006 en el Departamento La Capital, Jornadas en los Establecimientos Primarios y Secundarios sobre «Violencia escolar y malestar docente: el desafío ético de la educación en la actualidad» con la modalidad de Charla Debate<sup>73</sup>

En la clasificación Otros, con ocho acciones en total (15%), encontramos la Iglesia Católica, la Iglesia Evangélica, Movimiento Los Sin Techo, Fundación Banco Bica.

### **Conclusión:**

El análisis de la Encuesta permite concluir que en el período 2003-2007 no se implementaron políticas públicas sobre el problema de la Violencia en las Escuelas en los Establecimientos Educativos de EGB/Primario y Polimodal/Secundario de la Región IV de Educación de la Provincia de Santa Fe<sup>74</sup>.

Las respuestas de los Directores y Docentes, confirman la información recabada en las entrevistas informales realizadas a los Coordinadores de los Programas Nacionales en relación a la escasa participación de la Provincia de Santa Fe en los mismos, tema desarrollado en el Capítulo 4.

Asimismo permiten ratificar lo investigado en fuentes secundarias, respecto de la ausencia de documentos informativos sobre el tema remitido a las Escuelas desde la Región IV. Las entrevistas realizadas a informantes claves de la Región IV (administrativos y Supervisores), confirmaron la no implementación de acciones relacionadas al problema<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup>Dictadas por el Lic. Facundo Bletscher, psicólogo, profesor en las universidades de Buenos Aires, La Plata, Católica de Santa Fe y de la UNL (en el área de Extensión).

<sup>74</sup> Los Supervisores entrevistados recordaban “algo” del Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, establecido por Ley 12178, lo cual no resulta extraño, considerando que esta Ley no contó con el Decreto Reglamentario respectivo.

<sup>75</sup>Solamente dos Supervisores de Enseñanza Secundaria entrevistados manifestaron que fueron “puestos en conocimiento de algunos hechos aislados de agresiones en los establecimientos...como sucedió en un par de casos extremos (alumnos

Los Supervisores Escolares encuestados de la Regional IV declararon no haber sido notificados desde las escuelas urbanas, respecto de manifestaciones graves de violencia en sentido estricto, en cambio se registraron manifestaciones de hostigamiento o incivildades (respuestas inapropiadas a los docentes, apropiación de útiles u otras pertinencia de los compañeros, etc.) dentro de lo que puede considerarse como normal, que son las que tuvieron históricamente mayor incidencia; en las Escuelas Rurales de la Región IV no se registraron hechos de Violencia en sus diferentes tipos de manifestaciones<sup>76</sup>.

Las iniciativas Escolares, considerando tanto a la Institución como a los Docentes que en ella se desempeñan, son el motor de la casi totalidad de las acciones relevadas.

---

portando elementos cortantes o punzantes en la escuela), lo cual inquietó a Directivos y docentes, y motivó a la realización de talleres” coordinados por la Supervisión Escolar.

<sup>76</sup> Ver Capítulo 2, p.29 de esta Tesis.

## CAPÍTULO 8

### **Estado y Capacidades Estatales relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas.**

#### **Algunos comentarios sobre la revisión teórica del Rol del Estado latinoamericano en la relación estado-mercado**

En los albores de la década de los '70, cuando la crisis impregna a los países capitalistas, el Estado vuelve a instalarse en los estudios de los teóricos de la política, recobrando fuerzas, en tanto la relación economía y política no puede ser pensada sin reintroducir al Estado en los análisis. En términos generales, éste había desaparecido como problema durante muchas décadas.

En las políticas públicas pueden visualizarse transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, sujetas históricamente a cambios, debido al carácter dinámico de ambos elementos<sup>77</sup>.

Las vertientes analíticas que intentaron explicar la naturaleza, las acciones del Estado y comprender el funcionamiento de las relaciones Estado-Sociedad, superada la década del 80, manifestaron claramente un cambio de enfoque respecto de la implicación del Estado en la crisis del capitalismo.

El Estado dejó de ser considerado analíticamente como “arena” y resultado de los procesos conflictivos de grupos y clases, para ser analizado desde el propio Estado, como actor específico que guarda una autonomía que le permite actuar sobre el ámbito de la sociedad, determinando gran parte de su estructura como de su comportamiento. (Fernández, VR 2001).

La Vertiente Neoinstitucionalista centra su análisis en el papel del Estado como actor fundamental en las salidas diferenciadas y específicas a las crisis experimentadas por los diferentes espacios regionales y nacionales (Fernández, VR ,2001).

El Neoinstitucionalismo revirtió la lógica de la implicación del Estado, colocándolo en primer término del orden secuencial *Estado-relaciones sociales-base Económica*,

---

<sup>77</sup> Haciendo una mirada retrospectiva, desde la *Economía Política* se han visualizado de diferentes maneras las modificaciones del vínculo entre Estado-Sociedad. Según las diferentes ideas acerca de lo que es el Estado, los acentos se pusieron en la Sociedad o el Estado para pensar y analizar las políticas públicas. La investigadora Mendíaz MG (2004) afirma que “en tal sentido pueden señalarse dos perspectivas diferentes, a saber: 1-la *socio-céntrica* (representada por los modelos funcionalistas, marxistas y neomarxistas) y 2-la *estado-céntrica* (esquemas de “autonomía insulada” y *elección pública*). Pero entre ambas líneas de análisis -de acuerdo a la clasificación de Yves Meny y Jean Claude Thoening (1992)- se encuentra la postura de P.Schmitter (1983), quien acuña el concepto de *Neocorporativismo*, el cual representa el enlace entre estos dos modos de pensar el Estado y la Sociedad. Y el *Neoinstitucionalismo*, perspectiva más ecléctica que trata de conciliar las doctrinas de las perspectivas *socio y estado céntricas*”.

rompiendo con una tradición consolidada en los análisis del Estado. Su aporte fundamental consiste en resaltar el papel significativo de las ideas y las instituciones en la configuración de los escenarios donde tienen lugar los procesos de reproducción económica y el desarrollo de determinadas relaciones sociales. (Fernández VR, 2001).

Peter Evans, uno de los principales representantes de esta vertiente, en el análisis comparativo acerca del estado y el desarrollo, reflejó una posición centrada en la capacidad del Estado como factor importante en la elección de políticas y resultados, contribuyendo a esclarecer las estructuras y procesos que están en la base de dicha capacidad.

El Estado y sus administradores tienen la capacidad de actuar como un tercer actor (respecto de los que representan al capital y al trabajo), un actor específico, pero diferente, con un grado variable pero siempre existente de autonomía, que le permite intervenir ante las clases dominantes pugando por consolidar su posicionamiento interno y gestionar su ubicación internacional en el sistema intercompetitivo de Estados (Fernández, VR, 2001, p.46; Block, 1977<sup>78</sup>; Skocpol, 1989<sup>79</sup>).

Evans puso en tela de juicio la tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse “autonomía enraizada”.

Autonomía, en tanto capacidad de producir decisiones no vulnerables exógenamente, que se traduce como un blindaje de las estructuras estatales, que les permite maniobrar ante el juego de presiones de intereses sectoriales y otorgar consistencia y calidad a la formulación y ejecución de las políticas, desarrollando una visión endógena cualificada de la acción estratégica del Estado (Fernández, 2006).

Esta Autonomía se obtiene a partir de una serie de atributos que deben estar presentes en la(s) estructura(s) estatal(es), e instalados en las agencias, denominados capacidades internas (Fernández et al, 2006). Las Capacidades Internas se asientan sobre una adecuada combinación de fortaleza y calidad en los recursos materiales y humanos y un elevado nivel de organización de estos últimos. Estos aspectos deben darse articuladamente (Fernández et al, 2006).

El Estado aparece entonces como un “primer motor” institucional que actúa desde el desarrollo de sólidas capacidades y definidas bases de coalición, rediseñando o quebrando legacies y redefiniendo aprendizajes (Fernández, 1997; 1998). Esta postura cuestiona

---

<sup>78</sup>Citado por Fernández, VR; 2001, p. 47

<sup>79</sup>Citado por Fernández, VR; 2001, p. 47

claramente las posiciones teóricas que suponen al estado como una organización necesariamente subordinada a la sociedad y hace depender la situación de la fortaleza estatal.

“En América Latina desde los años treinta hasta los setenta”, sostienen Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (h.)(1999) “se cristalizó en su forma más clásica la matriz estado- céntrica. En ella el Estado asumió una centralidad mayor, incluso que la que ocupó en sus versiones europeas. En otras palabras, si el elemento que tipifica a esa matriz es el rol que la política ocupa en su centro, la particularidad de las sociedades latinoamericanas está en el lugar hegemónico que el Estado, como aparato inclusive, consigue en la sociedad”.

En las décadas del 80 y del 90, la mirada política de América Latina estuvo centrada en el mercado como regulador eficaz y eficiente de intercambios humanos económicos y sociales. La prioridad fue la transformación macroeconómica: reducción de la inflación, estabilización económica, reformas macroestructurales y restablecimiento del crecimiento económico (Graham y Nahím, 1998)<sup>80</sup> conforme a las recomendaciones del Consenso de Washington.

Avanzados los 90 las preocupaciones comenzaron a dirigirse hacia el desarrollo institucional. Los nuevos desafíos de América Latina consistentes en la reducción de la impactante desigualdad, la reducción de la pobreza y la ampliación de la competitividad de la economía, necesitaban de un Estado nuevo, con funciones renovadas y capacidades fortalecidas.

Se requería un marco institucional nuevo, y la redefinición de sus principales organizaciones públicas para afianzar los avances económicos logrados y encarar el camino de la inclusión y la integración activa al mundo.

Joao Guilherme Merquior, a mediados de los 90, sintetizó los momentos de preocupación de las reformas en América latina a través de la consigna siguiente:

“The truth is that we have simultaneously too much state and too little state...”  
(citado en Grindle, 1997)<sup>81</sup>.

Desde su perspectiva las reformas de los 80 atacaron el “too much state”, entendiendo que las mismas entendieron a la fuerte presencia estatal como causa de estancamiento, autoritarismo, ineficiencia y bloqueo de iniciativas ciudadanas. A mediados de los 90 preocupaba el poco estado, en referencia directa a la incapacidad de las

---

<sup>80</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.2

<sup>81</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.2

instituciones públicas para desempeñarse de acuerdo a las misiones para las que fueron creadas.

Moisés Naím (1995)<sup>82</sup>, reafirmaba que la sustentabilidad de la primera reforma en América Latina, en relación al fortalecimiento del mercado como ámbito institucional de intercambios sociales, requería “redescubrir el estado”, reinventar el gobierno o reconstruir su capacidad.

En referencia a la segunda etapas de reformas, Naím mencionaba las estrategias y los instrumentos involucrados. En cuanto a estrategias, crear o rehabilitar instituciones, reformar la prestación de servicios sociales, y mejorar la competitividad del sector privado; en cuanto a los instrumentos, seleccionaba la reestructuración de los ministerios y la justicia, reforma laboral, reforma del servicio civil y la mejora de las capacidades regulatorias y de recaudación impositiva<sup>83</sup>.

La preocupación sobre el desempeño del Estado, su rendimiento efectivo y sus capacidades para cumplir con las misiones y funciones encomendadas, se fue instalando en la Argentina y en América Latina, con la mirada en un mejor estado que pudiera cumplir con las actividades que el conjunto social le encomendara en un tiempo y espacio determinado.

### **Capacidades Estatales: Aportes Conceptuales**

Julián Bertranou (2001) analizó los distintos aportes teóricos sobre la capacidad gubernamental, que comenzaron a manifestarse a principios de los años 90, aportando elementos hacia una especificación conceptual que permitiera avanzar con mayor rigor hacia la evaluación del accionar estatal<sup>84</sup>.

Bertranou comienza su reseña de Aportes Conceptuales haciendo referencia a un Artículo de Kathryn Sikkink (1993, 1991)<sup>85</sup>, donde definió a la capacidad como la “eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”.

La autora afirmaba que “la capacidad del estado no puede medirse en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir”. Sikkink acentúa el papel de los funcionarios y de las estructuras organizativas como dimensiones que afectan la capacidad estatal. En su estudio

---

<sup>82</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.3

<sup>83</sup> En nuestro país este proceso fue denominado Reforma del Estado II, sucedánea de la Primer Reforma que involucró, los procesos macro de desregulación, liberalización, privatización y recomposición monetaria y fiscal.

<sup>84</sup> Versión resumida del trabajo titulado “El Desempeño del Gobierno. Análisis de de los Aportes a la Definición Teórica del Concepto”, de Julián Bertranou, publicado con fines didácticos en la Revista Política y Gestión Vol. 2 Buenos Aires, 2001.

<sup>85</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.3

comparado entre las capacidades estatales de Argentina y Brasil, llegó a la conclusión que estos factores explicaban la diferencia a favor de este último, y por ende, la diferencia en el desempeño de estos estados.

Merilee Grindle<sup>86</sup>, ha hecho aportes muy significativos al estudio de la capacidad o las capacidades estatales. En un primer libro (1996), Grindle estudia cómo las recientes crisis políticas y económicas en América Latina y África afectaron dimensiones de la capacidad estatal, dimensiones que son importantes a la hora de establecer la matriz de relaciones entre el estado, la sociedad y la economía.

Para Grindle, “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener efectivas funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas”<sup>87</sup>. Grindle no aborda la capacidad estatal como global y homogénea, y distingue cuatro capacidades específicas que deben mostrar los estados para ejercer un buen desempeño de sus funciones: Capacidad institucional, Capacidad técnica, Capacidad administrativa y Capacidad política<sup>88</sup>.

El estado no podría tomarse en bloque como sujeto de análisis de su funcionamiento, sino que resultaría más productivo analizar partes del estado con algún criterio de clasificación de las capacidades, y de allí sacar conclusiones válidas acerca de su capacidad. Un criterio es el de partir de funciones sustantivas del estado (proveer salud, educación, regulaciones) para desde allí analizar su capacidad para cumplir con estas funciones (Bertranou, 2001).

La clasificación de Grindle parece combinar un criterio sustantivo de funciones estatales con algún criterio formal relacionado con los momentos de la decisión gubernamental, desde la formulación hasta la implementación, pero no parece aportar demasiados elementos claros de análisis (Bertranou, 2001).

Grindle (1997)<sup>89</sup> define la construcción de capacidad (*capacity building*) como el “conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (*responsiveness*) del desempeño gubernamental”. A su vez, caracteriza la capacidad de respuesta como el nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas. La definición de capacidad se encuentra muy ligada a la de desempeño.

---

<sup>86</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.3

<sup>87</sup> citado en Bertranou, 2001, p.4

<sup>88</sup> Bertanou (2001;p.4): *Capacidad institucional*: habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas; *Capacidad técnica*: habilidad para gerenciar políticas macroeconómicas y analizar en forma más general, opciones de política pública. *Capacidad administrativa*: habilidad de los estados para proveer bienes y servicios; *Capacidad política*: habilidad de los estados para tomar en cuenta (*respond to*) demandas de la sociedad.

<sup>89</sup> citado en Bertranou, 2001, p.4

Para Grindle, los conceptos de construcción de capacidades, desarrollo y fortalecimiento de la capacidad se refieren básicamente a lo mismo. Avanza en la dimensión de la capacidad en otros campos, a partir de cuestionarse -en base a estudios focalizados- cuál es el sitio para las estrategias de fortalecimiento de la capacidad estatal, si sólo el gobierno, o si el logro de la capacidad estatal debe verse también desde la perspectiva y estrategias de sectores no gubernamentales.

Grindle se pregunta dónde debe hacerse énfasis en los procesos de fortalecimiento de capacidades y desarrolla un esquema para las intervenciones basado en tres ejes: desarrollo de recursos humanos, fortalecimiento organizacional y reformas institucionales. Las actividades a realizar se desenvuelven entre la capacitación de personal, el desarrollo de sistemas de gerenciamiento y culturas organizacionales acordes y en la reforma de las macro reglas de juego que rigen la dinámica estatal y las relaciones con los actores sociales.

El trabajo teórico de Hilderbrand y Grindle (1997)<sup>90</sup> aportó diferencias en el análisis y mayor complejidad conceptual. Define con claridad la capacidad, como la “habilidad para desempeñar tareas propias de manera efectiva, eficiente y sostenida”.

Las autoras afirman que existe una serie de “supuestos” en relación a las estrategias de fortalecimiento de capacidad gubernamental:

- ✓ Las organizaciones y las actividades de capacitación son el sitio lógico para estas iniciativas;
- ✓ Las estructuras administrativas y los incentivos monetarios determinan el desempeño individual u organizacional;
- ✓ Las organizaciones funcionan adecuadamente donde está desarrollada la actividad de control.

Sin embargo, reconocen que tanto los individuos como las organizaciones no funcionan en el vacío, sino en un marco institucional determinado y en un entramado de relaciones políticas, económicas y culturales.

Definen cinco dimensiones o cinco niveles de análisis que afectan la capacidad gubernamental y al mismo tiempo deben estructurar las intervenciones tendientes al fortalecimiento de capacidades: el ambiente de la acción; el contexto institucional del sector público; la red de trabajo (task network); las organizaciones y los recursos humanos<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.4

<sup>91</sup> *El ambiente de la acción* es el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades; *el contexto institucional del sector público*, incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc.; *la red de trabajo (task network)*, se refiere al conjunto de organizaciones involucradas en cumplir un determinado trabajo. Conceptos mencionados por Bertranou (2001; p.5).

Al analizar estas dimensiones surgen las brechas de capacidad existente (*capacity gaps*), no definidas conceptualmente, que se encuentran entre los factores preponderantes que afectan la capacidad (teniendo en cuenta los supuestos mencionados), y se visualizan desde los resultados finales<sup>92</sup>. Las conclusiones de las autoras respecto de los factores preponderantes que afectan la capacidad, son las siguientes:

- ✓ Es necesario considerar un amplio marco de factores para analizar las deficiencias en materia de capacidad y desempeño;
- ✓ Un desempeño efectivo del gobierno depende más de fuertes culturas organizacionales, buenas prácticas de gerenciamiento y efectiva comunicación en redes que de reglas y regulaciones o de procedimientos y escalafones;
- ✓ Lo que mejora el desempeño individual, más que la capacitación o el entrenamiento, son las oportunidades para un trabajo con sentido, el trabajo en equipo, normas compartidas y promociones basadas en rendimiento.

En la línea de los análisis de Grindle. Julián Bertranou reconoce como aporte importante el de Alain Tobelem (1992a; 1992b)<sup>93</sup>, quien si bien obvia las definiciones de capacidad institucional y de brechas de capacidad (*capacity gaps*), identifica seis elementos generales de brechas de capacidad que agrupa en dos grandes categorías:

**1. Brechas que forman parte del ambiente macroinstitucional:** primero la estructura de relaciones de poder y la forma en que los gobernantes son elegidos; segundo, las reglas de juego de base constitucional y legal; tercero, la estructura de relaciones interinstitucionales entre las distintas organizaciones que se hacen cargo de un determinado servicio o bien público; cuarto, los temas relacionados con el servicio civil de carrera, en particular los incentivos al personal.

**2. Brechas relacionadas con el ambiente microinstitucional,** donde involucra la dinámica organizacional y el conocimiento y habilidades de las personas involucradas en la organización, desde gerentes a operarios.

Los elementos de estas dos categorías tienen un paralelo con los factores que inciden sobre la capacidad de gobierno en el artículo de Hilderbrand y Grindle (1997)<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Informe de un conjunto de investigaciones simultáneas sobre capacidad gubernamental en los países en desarrollo (Hilderbrand y Grindle; 1997); citado en Bertranou (2001; p.5).

<sup>93</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.5

<sup>94</sup> Citado en Bertranou, 2001, p.5

Weaver y Rockman (1993)<sup>95</sup>, desde otra perspectiva de análisis, abordan los distintos esquemas institucionales, su impacto en el proceso de toma de decisiones de política pública, y en la efectividad del gobierno, a partir de los siguientes supuestos:

1. El futuro de las democracias (nuevas y consolidadas) dependerá de cómo resuelvan los problemas relacionados con la pobreza y el estancamiento económico,
2. La resolución de la pobreza y el estancamiento económico dependerá, entre otros factores, de la elección de sus instituciones políticas.

Difiere de los análisis anteriores en cuanto al concepto de capacidad, a la unidad de análisis y a la definición de las variables independientes y dependientes

Los autores entienden por capacidad o capacidades un “patrón de influencia gubernamental sobre su ambiente, que produce sustancialmente los mismos resultados a través del tiempo y de las áreas de gobierno” (Weaver y Rockman,1993)<sup>96</sup>. Bertranou concluye, a partir de esta definición, que la capacidad (o no) es homogénea en el gobierno, contrariamente a lo sugerido en los trabajos anteriores, que depende de las tareas específicas o de las áreas de gobierno (Bertranou, 2001:6).

La capacidad es una variable dependiente, y la variable independiente en un máximo nivel representa los distintos arreglos macroinstitucionales, en particular las características de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Tomando esta variable independiente, no es difícil captar un comportamiento homogéneo de la variable dependiente.

Los autores identificaron en una primera instancia diez capacidades formales que tienen que ver con el proceso de elaboración de las políticas (ligadas a lo que se denomina el *policy-making*), algunas de las cuales son: establecer y mantener prioridades en el marco de muchas demandas conflictivas; innovar cuando las viejas políticas han fallado; coordinar objetivos conflictivos hacia un todo coherente; ser capaz de imponer pérdidas a los grupos poderosos y representar intereses difusos y no organizados además de aquellos bien organizados; y contraer y mantener compromisos internacionales (Bertranou, 2001:6).

Las capacidades son situacionales, no sustantivas temáticas; pueden ser imputadas pero no observadas, no son uniformes en todo el gobierno y por otro lado, la efectividad no es el único propósito del gobierno. Weaver y Rockman (1993)<sup>97</sup> afirman que la capacidad gubernamental incrementa el desempeño, pero no garantiza necesariamente altos niveles.

---

<sup>95</sup>Citado en Bertranou,2001, p.5

<sup>96</sup>Citado en Bertranou,2001, p.5

<sup>97</sup> En Bertranou, 2001, p.6

“La hipótesis sobre la que trabajaron es que las instituciones políticas moldean los procesos a través de los cuales las decisiones son tomadas e implementadas, y que estos a su vez influyen las capacidades gubernamentales” (Bertranou, 2001, p.6). El modelo queda definido<sup>98</sup>, del siguiente modo: “las restricciones institucionales alientan o desalientan ciertos tipos de atributos en los procesos decisionales, que a su vez permiten o no la aparición de capacidades de hacer políticas públicas que influyen la habilidad de los gobiernos para tomar decisiones estratégicas de política pública, e influyen pero no determinan la calidad de los resultados económicos y sociales”.

Definida la variable dependiente (capacidad), los autores distinguen tres niveles de instituciones que conforman las variables independientes en el análisis:

- 1.El Sistema Político, Parlamentario o Presidencialista;
- 2.El tipo de régimen o de gobierno, muy ligado al primero. Aquí se incluyen consideraciones acerca de variedades de sistema parlamentario o presidencialista;
- 3.Un amplio marco de instituciones secundarias, así como las condiciones políticas y socioeconómicas como las decisiones pasadas.

En el sentido de un aporte a estos estudios, y a la naturaleza teórico-empírica de estas nuevas disciplinas, Julian Bertranou (2001) propone una serie de reflexiones en torno a los conceptos analizados y sus respectivas vinculaciones:

1. “El concepto de capacidad debe desligarse del de desempeño, en tanto éste está vinculado al de resultado. Esta separación debe ir acompañada de la redefinición de ambos en los términos más precisos posibles, con el objeto de que puedan encontrarse con facilidad los observables e indicadores.”

2. “En términos generales, conviene separar la capacidad (como condiciones que presenta una organización estatal) del resultado de su acción (éxito o fracaso). Esta separación abre un espacio para la presencia y actuación de otros factores que no son ‘controlados’ por la organización estatal y que inciden en el resultado de su acción”. La capacidad de una organización estatal no es el único factor que incide sobre un resultado de política pública, sino que además, no hay que olvidar que por más fuerte que sea la relación, la vinculación es siempre probabilística.

3. “La capacidad de una organización estatal puede ser entendida como un atributo de esa organización y se compone de un conjunto de condiciones operativas necesarias para el logro de un resultado determinado. Las condiciones operativas necesarias (aunque no

---

<sup>98</sup> Por Weaver y Rockman (1993) en Bertranou (2005, p.6)

suficientes para el logro de ese resultado) son las siguientes: atribuciones y competencias normativas, desarrollo organizacional y habilidades humanas. Estas condiciones deben estar en niveles empíricamente verificables en función del resultado a lograr. Niveles inferiores a los requeridos para el nivel de capacidad definen diferenciales denominados brechas. Las brechas son los espacios privilegiados para las estrategias de fortalecimiento institucional”.

4. “Las condiciones señaladas en el punto anterior son los factores que se encuentran bajo el control de la organización que ha sido seleccionada como objeto de estudio. Los demás factores, que a su vez inciden también en el resultado, están fuera de su alcance. Desde una estrategia de mejoramiento del desempeño gubernamental estos factores deben ser abordados desde estrategias específicas pero no conforman el espacio de la capacidad de la organización estatal. Estos factores son: macro institucionales (reglas de juego generales en una sociedad), políticos, socioculturales, socioeconómicos y de red de organizaciones, que indirectamente con su accionar afectan el desempeño de la organización de referencia”.

5. “En resumen, se propone un concepto más acotado analítica y empíricamente de capacidad, que sea más manejable desde estrategias reales y posibles de mejoramiento. Esto no implica abandonar esfuerzos de alteración de los factores más globales, pero los cambios en este caso se verifican en períodos mayores de tiempo. El grado de control de los factores que afectan un resultado de política pública y por ende también, su inclusión en las condiciones que caracterizan la capacidad, depende de la unidad de análisis utilizada. Mientras mayor sea el alcance de la organización estatal tomada como referencia (por ejemplo, el Estado-Nación), mayores serán las condiciones que caracterizarán su capacidad y menores serán los factores que estarán fuera de su alcance. Para una unidad de análisis u objeto de estudio menor en cuanto a alcance funcional, el razonamiento adquiere características inversas”.

Con posterioridad al análisis conceptual de Julián Bertranou (2001) en relación a los aportes conceptuales sobre capacidad institucional, los investigadores Fernández, Güemes, Magnin y Vigil, en el libro “Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina “(2006) realizan relevantes y valiosas contribuciones teóricas, metodológicas y empíricas a la discusión y al estudio del Estado, de sus intervenciones y de su rol en el desarrollo regional en el escenario latinoamericano<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> García Puente MG en Reseña bibliográfica del libro de FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; GÜEMES, María Cecilia; MAGNIN, Juan Pablo y VIGIL, José Ignacio (2006), “Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina”. Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe. En Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas. UNL. Año 8, N° 10. 2008. Santa Fe. pp.: 177-182.

Los autores exponen un conjunto de pautas metodológicas que se plasman en un estudio empírico, que permite realizar un diagnóstico y una evaluación de las capacidades estatales. El análisis empírico contextualizado en el escenario latinoamericano y argentino, se centra en una instancia regional y estatal subnacional.

El marco teórico se sustenta en los enfoques institucionalistas que recuperan al Estado como un actor capaz de introducir rupturas en los legados históricos y de introducir nuevos aprendizajes que orienten a los comportamientos sociales y económicos.

Señalan que la posibilidad del Estado de actuar exitosamente, está condicionada a sus capacidades. La noción de capacidad estatal se vincula con la fortaleza de sus instituciones y por las redes de articulación desarrolladas por el Estado con los actores económico sociales<sup>100</sup>.

Julián Bertranou, al igual que Fernández, entiende a la capacidad de una organización estatal como un atributo de esa organización, compuesta por un conjunto de condiciones operativas necesarias para el logro de un resultado determinado. Reconoce como condiciones operativas necesarias, aunque no suficientes para el logro del resultado, a las atribuciones y competencias normativas, al desarrollo organizacional y a las habilidades humanas. Estas condiciones deben estar en niveles empíricamente verificables en función del resultado a lograr. Niveles inferiores a los requeridos para el nivel de capacidad definen diferenciales denominados brechas. Las brechas son los espacios privilegiados para las estrategias de fortalecimiento institucional (Julián F. Bertranou, 2001).

El concepto de capacidad a que refieren los investigadores Fernández, Güemes, Magnin y Vigil (2006), combina y articulada dos componentes analíticos, que los autores distinguen en capacidades internas e infraestructurales.

Al respecto enfatizan que “la revalorización de la intervención del Estado como reversor de legados y constructor de aprendizajes, sólo adquiere viabilidad en el marco de un sólido desarrollo de las capacidades internas e infraestructurales de dicho actor en general y en sus niveles regionales” (Fernández, Güemes, Magnin , Vigil; 2006).

No existe un solo tipo de capacidades estatales, ni estas se esparcen generalizadamente en la totalidad de las estructuras estatales (Skocpol 1989). Pueden en tal sentido, encontrarse Estados centrales poderosos con instancias regionales discapacitadas, o viceversa. En el mismo nivel territorial pueden identificarse oficinas estatales que, producto

---

<sup>100</sup> La noción de capacidad estatal es conceptualizada a partir de los aportes de Evans (1996), Mann (1991), Skocpol (1991), Hall e Ikanberry (1993), entre otros.

de un aprendizaje social intraestatal, diferenciado, cuentan con capacidades de implicación sustancialmente diferentes (Skocpol, Finegold, 1982)<sup>101</sup>.

### **Argentina: Relación entre las políticas del Estado y la Violencia en las Escuelas**

En la Argentina, la profunda reforma estructural experimentada a partir de los 90, impuso el modelo del estado Neoliberal desplazando lo que puede llamarse una “matriz estado céntrica” (Cavarozzi, 1996)<sup>102</sup>, como eje de integración alrededor del cual se articulaba la sociedad. Este concepto analítico hace referencia al lugar central ocupado por el Estado, y la política en las sociedades latinoamericanas durante la etapa que podemos caracterizar como el “proceso de desmercantilización”.

En nuestro país desde el periodo de entreguerras, el tema del Estado se resolvió a través de una serie de acuerdos implícitos (sobre la base de la expansión de las áreas de influencia del estado), entre los grandes actores sociales que condujeron la sociedad y la economía de ese periodo<sup>103</sup>. Esa forma de Estado no tuvo una forma de gobierno explícita, la fórmula política tuvo un carácter híbrido que contuvo una tensión nunca resuelta entre democracia y autoritarismo (Cavarozzi, 1996:130)<sup>104</sup>, reflejada en un modelo de gobierno débil, al que Cavarozzi y Abal Medina J. (1999) llaman “de piloto automático”, “en el cual las relaciones entre actores y gobierno se basaron en la capacidad de los actores de chantaje y de desorganización, siendo la inestabilidad política el resultados más evidente”<sup>105</sup>.

Nuestro país funcionó (por décadas) basado en el “acuerdo inflacionario”, lo que si bien contribuía a amortiguar la intensidad de los conflictos intersectoriales por la distribución del ingreso, tenía la desventaja de que las acciones del Estado aparecían como las causas exclusivas de la inflación. Por otro lado, la inflación acelerada tiende a asociarse con la devolución de las capacidades regulatorias del estado a los intereses privados, aún más genéricamente “la inflación disuelve el sentido mismo de la existencia de una autoridad pública efectiva capaz de hacer cumplir por igual las reglas a los que tienen y a los que no tienen” (Hirsh y Goldthorpe, 1978)<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> Citado por Fernández VR et al, 2006

<sup>102</sup> Citado por Cavarozzi M.y Abal Medina J. (1999).

<sup>103</sup> Cavarozzi M. y Abal Medina J. (1999) hacen referencia a “grandes empresarios capitalistas, los sindicatos y las grandes empresas públicas, con la participación de una forma más contradictoria y más renuente de los sectores terratenientes de la pampa húmeda”.

<sup>104</sup> Citado Cavarozzi M.y Abal Medina J. (1999).

<sup>105</sup> El mecanismo más importante e ilustrativo fue la inflación que reemplazó a la política como mecanismo de celebración de compromisos intersectoriales, al actuar como lubricante de los conflictos económico sociales. Así, de algún modo los desfasajes que se producían permanentemente en la economía, el fiscal y el externo, fueron manejados precariamente por el gobierno de turno a través de mecanismos inflacionarios.

<sup>106</sup> Citado por Cavarozzi M.y Abal Medina J. (1999).

Los momentos de alta inflación en los años 1975 y 1982 marcaron el periodo en el cual este modelo de Estado y de gobierno entró en crisis. Finalmente, en 1989/90, el periodo hiperinflacionario termina por arrasar el modelo que había funcionado por más de cincuenta años. Señalan Cavarozzi M.y Abal Medina J. (1999) “La continua erosión que la autoridad pública venía sufriendo como consecuencia de décadas y décadas de inflación, deja al estado desprovisto de las capacidades mínimas de generación de políticas públicas necesarias para garantizar el orden de la economía”.

El éxito que el gobierno de Carlos Menem logró frente a esa crisis consistió en la reconstrucción de la autoridad pública, que se había prácticamente esfumado en la crisis previa (Cavarozzi M.y Abal Medina J, 1999). Esa reconstrucción se apoyó en tres elementos: la transformación del Estado, una presidencia fuerte y la transformación de la política.

**La transformación del Estado** no implicó precisamente un proceso de reformulación, sino más bien de desguace; el cambio estatal fue guiado por una lógica de achicamiento, de mera reducción del gasto público más que por una lógica de modernización o de racionalización. Al inicio del proceso de ajuste estatal se señalaba que al desprenderse de las “funciones innecesarias”, especialmente la propiedad y dirección de las empresas de servicios públicos, el Estado podría dedicarse a solucionar sus tareas específicas: salud, educación y seguridad (Cavarozzi M.y Abal Medina J, 1999).

En Educación, es el caso de la Transformación del Sistema Educativo en la Argentina, con la sanción de la Ley Federal de Educación y la consecuente transferencia de los Establecimientos Educativos remanentes de Jurisdicción Nacional a las Provincias, políticas que respondieron a una coyuntura ideológica e histórica más que a una necesidad pedagógica de modificación.

La Ley Federal de Educación N° 24.195 determinó una organización descentralizada del sistema educativo, de modo que las responsabilidades y competencias atinentes a su gobierno y administración se encontraba distribuida entre los distintos niveles de gestión gubernamental<sup>107</sup>; la política educativa era objeto de concertación en el ámbito del Consejo Federal de Educación y Cultura. La Ley Federal de Educación (LFE) redefinió la relación entre el Estado Nacional y los estados federados en materia de prestación de la educación

La Ley Federal de Educación estableció un esquema de gobierno y administración del sistema educativo nacional basado en la acción directa de las jurisdicciones provinciales y la acción indirecta, focalizada a instituciones o programas en particular, del Estado

---

<sup>107</sup> El Ministerio de Educación de la Nación, los Ministerios de Educación provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nacional. En este sentido el Estado Nacional cambió su papel en la educación, por el que se pasó de uno principal a otro subsidiario.

Durante las presidencias de Carlos Ménem se finalizó el proceso que se iniciara durante las dictaduras de los 60 y 70 desprendiéndose el estado federal de todos los Niveles y Modalidades a excepción de las universidades. El Presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación se redireccionó hacia políticas Compensatorias a las Provincias, que tuvieron que asumir la administración del Sistema con un presupuesto Provincial no preparado para este legado.

El segundo elemento, fue la construcción de **una presidencia fuerte**, basada en la concentración de enormes recursos de poder en manos del ejecutivo nacional, que llevó a una pérdida notable de la calidad de las instituciones republicanas, especialmente de los mecanismos de control, pero le permitió a Menem realizar en un tiempo muy breve transformaciones cuyo altísimo costo social las hubiese hecho casi imposibles<sup>108</sup>.

Respecto de la transformación de la política, Cavarozzi M.y Abal Medina J. (1999), manifiestan que “fue un proceso multidimensional e implicó, e implica, una pérdida de relevancia de la política, de la cual obviamente nadie es absolutamente responsable y se explica, al menos en parte importante, por el hecho de que la sociedad argentina todavía no ha procesado positivamente la transformación de la matriz anterior y se encuentra aún inmersa en un proceso de desarticulación de lo existente<sup>109</sup>”.

El declive de las instituciones, entre las cuales se hallaba la escuela, ligado a una mayor fragmentación social y a las desigualdades sociales producto de las decisiones de estas políticas, impactaron como cambios culturales en el comportamiento social. Este declive se vinculó con la progresiva incapacidad de las instituciones tradicionales para dar respuesta a los dilemas surgidos de las particularidades de estas políticas.

Una de las consecuencias del deterioro socioeconómico fue un aumento de la conflictividad social, reflejada en un incremento de las tasas de violencia, en todos los ámbitos institucionales de nuestra sociedad, incluida la escuela.

---

<sup>108</sup>Expresan Cavarozzi M.y Abal Medina J. (1999) que “el control directo sobre la justicia, especialmente sobre la Corte Suprema, el uso reiterado de los decretos de necesidad y urgencia, así como el vaciamiento de los organismos de control fueron algunos de los medios utilizados por la gestión de Menem para implementar sus reformas”.

<sup>109</sup>Cavarozzi M.y Abal Medina J. (1999,p.4-5) “En primer lugar, precisamente porque todavía no hay construcción, lo que predomina es la despolitización, el descreimiento con lo político que afecta a la mayor parte de la población argentina. Segundo, un rasgo muy importante de la transformación experimentado por la política ha sido la federalización. Por primera vez la sociedad argentina está atravesando por un proceso irreversible de descentralización de la autoridad y el poder político, que presenta ciertos rasgos positivos pero también otros fuertemente negativos. Una tercera cuestión en esta transformación de la política, la cual todavía no ha sido objeto de una investigación profunda, es la redefinición de la relación entre los medios masivos de comunicación y la política”

El progresivo retiro o crisis de las Instituciones estatales dejó a los jóvenes más vulnerables sin las herramientas simbólicas y materiales básicas para constituirse como sujetos (Isuani, 1999, Filmus y Miranda, 1999)<sup>110</sup>.

En las escuelas, medias emergieron los problemas de convivencia como uno de los principales síntomas de la crisis del proyecto institucional (Dubet y Martuccelli, 1998,1999; Dubet, 2006)<sup>111</sup>.

En el campo analítico, gran parte de los trabajos e investigaciones ocupadas en el tema han establecido una fuerte vinculación entre aquello que puede encuadrarse como violencia en las escuelas y las profundas transformaciones económicas y sociales experimentadas por la sociedad argentina en las últimas décadas del siglo XX

El concepto de Violencia que se utiliza en el análisis no refiere a una definición absoluta de violencia, se basa en rasgos que permiten alcanzar cierto nivel de comprensión de la situación, a partir de entender que se trata de un fenómeno social complejo, relacional, donde cobran sentido los comportamientos considerados como violentos, en lugar de los individuos considerados como violentos. Es necesario no caer en explicaciones simplistas o deterministas que atribuyen la presencia de la violencia en la escuela a determinados hechos sin tener en cuenta la complejidad de los fenómenos sociales.

Del enfoque se excluyen las explicaciones que se basan en el comportamiento individual exclusivamente ya que eluden la responsabilidad de la comunidad y la escuela como parte de ella, y obturan la posibilidad del compromiso del estado en la resolución del problema.

Este compromiso cobra sentido al considerar La Violencia en la Escuela en referencia a hechos que sólo tienen a la escuela como escenario, en los cuales la institución actúa como caja de resonancia del contexto social en que está inserta.

Desde esta perspectiva la violencia que se produce en las escuelas sería resultado de una multiplicidad factores que, gestados en las condiciones sociales que rodean el espacio escolar, desbordan esos ámbitos particulares e inciden en las instituciones educativas. Su análisis requiere considerar el contexto social ya que excede ampliamente los límites de la institución educativa (Mara Brawer, 2004).

El clima social en las escuelas funciona como un prisma que refracta de maneras particulares hacia el interior de la institución, las *violencias provenientes desde el exterior* “Las características de las relaciones interpersonales, el contexto en el que estas se

---

<sup>110</sup> Citado en Kornblit A. et al, 2008.

<sup>111</sup> Citado por Di Leo PF en Kornblit A. et al, 2008

desarrollan y las percepciones de los sujetos sobre ellas tienen una alta influencia en las posibilidades de las instituciones educativas para prevenir y resolver las situaciones de Violencia en su ámbito” (Abramovay et al, 2006; Miguez y Noel, 2006; Noel, 2006b; Noel, 2007; Di Leo, 2007b; Kornblit, Adazko y Di leo, 2008)<sup>112</sup>.

La violencia en el ámbito escolar expresa una crisis en los lazos sociales y una precariedad en las mediaciones discursivas y de los sujetos para reconocerse en relación a los otros, manifestando la necesidad primaria de éstos de afirmar sus propias identidades en contraposición a la de los demás (Arendt, 2003; Onetto, 2004; Boggino, 2005)<sup>113</sup>.

Por ende, la reproducción y/o la constitución de subjetividades violentas en las instituciones educativas propicia un tipo de integración social centrada en un individualismo negativo, basado en el enfrentamiento y la discriminación y no en el proceso de reconocimiento de los otros, imprescindible para la consolidación de una sociedad democrática.

En este problema, la participación del Estado y sus Instituciones es fundamental, porque, si la violencia se institucionaliza y naturaliza en el clima social escolar es más probable que la escuela reproduzca y/o potencie en los sujetos un individualismo negativo y no cumpla con su función de transmisora y/o potenciadora de las dimensiones discursivas e institucionales imprescindibles para la constitución de ciudadanos reflexivos, en el actual contexto histórico de nuestras sociedades democrática (Kornblit, Adazko y Di leo, 2008).

Considerando los fundamentos expuestos en relación al problema de la Violencia en las Escuelas, en tanto escenarios que padecen la violencia social que irrumpe dentro de las instituciones educativas, manifestada a través de episodios que tienen que ver con la violencia social, callejera, familiar, de abuso, de portación ilegal de armas, es indudable que el lugar del Estado, las políticas al respecto y la participación de las Instituciones del Estado son fundamentales.

### **Análisis de las Capacidades Estatales relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas.**

Atendiendo a uno de los objetivos de esta Tesis, cual es “la implementación de las políticas públicas sobre Violencia en la Escuelas en la Provincia de Santa Fe a partir de las capacidades estatales de las agencias que pudieron haber estado comprometidas con estas políticas en el período 2003-2007 del Gobierno Provincial”, y en concordancia con los

---

<sup>112</sup> Citado por Di Leo PF en Kornblit A. et al, 2008.

<sup>113</sup> Citado por Kornblit A. et al, 2008

conceptos expresados, respecto del rol del estado y las capacidades estatales del marco teórico elegido, entiendo que la metodología y la operacionalización desarrollada por los autores Fernández, Güemes, Magnin y Vigil, en el libro “Capacidades Estatales y Desarrollo Regional”, constituyen herramientas adecuadas para realizar un análisis pormenorizado de las capacidades estatales internas, a las que se limita este trabajo.

En esta Tesis la aplicación metodológica se limitará al análisis y evaluación de las Capacidades Internas de la Áreas Estratégicas del Ministerio de Educación y de la Región IV, excluyendo el estudio el análisis de las Capacidades Infraestructurales (enraizamiento), en razón de las características y del objeto de esta investigación, muy diferentes en cuanto a los intereses (sociales y no económicos), en cuanto a los Actores territoriales (Docentes, alumnos y padres de Establecimientos Educativos Oficiales, urbanos y rurales), y en cuanto a los modos de relación e interacción entre los actores y con la Organización, objeto y destino de estas políticas: La Escuela.

En función del problema de la Violencia en las Escuelas y la posibilidad de generar acciones sostenibles desde el Estado, es oportuno preguntar si el estado estaba, en el período de estudio, dotado de capacidades institucionales para generar e implementar políticas relacionada al problema de la Violencia en las escuelas.

Los investigadores Fernández, Güemes, Magnin , Vigil, (2006), en su obra “Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina” (2006), identificaron tres grandes áreas en relación a los aspectos temáticos de actuación de la Administración Pública: Económica, Social y de Gobierno.

En el análisis de las Capacidades Estatales relacionadas al problema de la Violencia en las escuelas, la pregunta inicial es ¿en qué áreas del estado provincial el desarrollo de estas capacidades adquiriría relevancia estratégica para atender al problema de la Violencia en las Escuelas?

En razón del problema que nos ocupa, las Oficinas que se presentaron estratégicas para el análisis de las estructuras del estado, considerando su capacidad de implicación, se sitúan principalmente en las Áreas Social y de Gobierno, más específicamente en el Ministerio de Educación

Como objeto de estudio se identificaron aquellas oficinas centrales de áreas decisionales del Ministerio de Educación que asumen prioridad estratégica para la generación e implementación de políticas o acciones, y/o que desplegaban sus actividades en las Regiones Educativas, impulsando además los procesos de enseñanza aprendizaje al interior de los Establecimientos Educativos.

El estudio de de las capacidades estatales en las oficinas estratégicas seleccionadas, se operacionalizó sobre una adaptación de las pautas metodológicas del Marco Teórico de referencia de las Capacidades Internas, basado en el esquema formado por tres dimensiones de análisis, hardware, software y orgware. Este esquema es lo suficientemente estructurado y a la vez flexible para analizar las variaciones y debilidades cuantitativas y cualitativas de las capacidades estatales.

En dicho esquema, a través del análisis del Hardware se procura una evaluación cuantitativa y articulada de los recursos y los instrumentos financieros. Por medio del software se intenta realizar una evaluación cuanti-cualitativa y articulada de los recursos humanos. Finalmente, mediante el orgware se pretende una evaluación cualitativa de los patrones de organización de esos recursos implicados al interior de las oficinas en la coordinación y articulación de las mismas.

Si bien cada uno de los tres elementos requiere de un estudio específico, se encuentran fuertemente articulados y condicionados entre sí, siendo esenciales para la obtención de una dinámica estatal colectiva sustentada en altas capacidades.

Las Oficinas estratégicas, que son motivo de este análisis, pertenecen a la esfera del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, razón por la cual se abordará en primera instancia la Organización del mismo, para luego identificar las oficinas estratégicas.

### **Análisis Operacional de las Capacidades Estatales:**

#### **La Organización del Ministerio de Educación en el período 2003-2007**

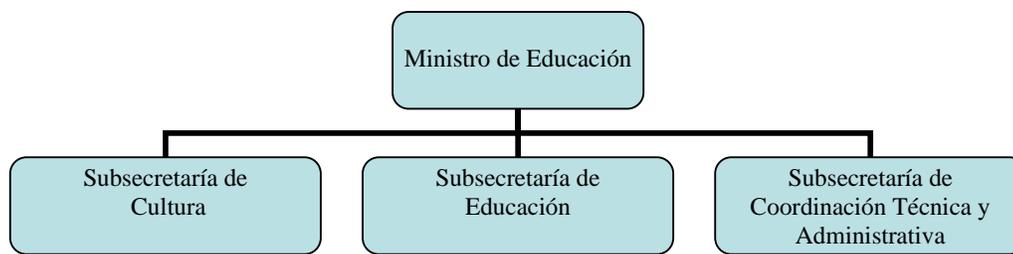
En el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe en el período 2003- 2007 hubo dos Estructuras Orgánicas. Hasta el año 2005 continuó en vigencia la del Decreto 1272 de junio de 1995, siendo modificada por el Decreto 2761 de noviembre de 2005, que puso en vigencia un cambio en la estructura Orgánica Ministerial.

En ambos Decretos la organización de la estructura llega, en la delimitación de Responsabilidades y acciones, hasta el tramo de Conducción Superior Permanente (Direcciones Generales de Planta), a excepción de las Coordinaciones de Prensa y Protocolo Ministerial y de Coordinación General Administrativa, que aparecen bajo dependencia directa del Ministro.

La Estructura Orgánica de las oficinas de las Unidades de Organización con rango inferior a las Direcciones Generales no fue actualizada desde 1983 hasta el presente, cambiando funciones y tareas conforme a los avances tecnológicos y técnicos según las

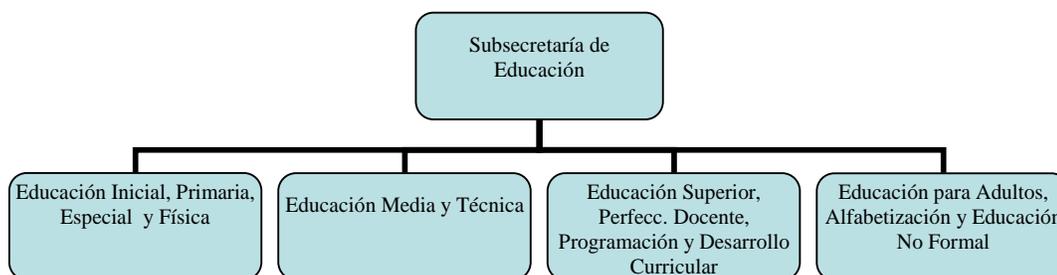
necesidades o requerimientos funcionales o administrativos, de hecho, o a través de Decretos o Resoluciones puntuales según el caso.

En la estructura orgánica del Ministerio en el Decreto 1272/95, en vigencia hasta noviembre de 2005 las áreas con mayor peso, en el tramo de Conducción Política Superior, eran tres Subsecretarías que dependían del Ministro, la Subsecretaría Educación, Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa y la Subsecretaría de Cultura.



La Subsecretaría de Cultura, si bien orgánicamente dependía del Ministro, funcionaba como otro Ministerio, situación que además se reflejaba en lo físico, al situarse en un edificio propio, independiente del Centro Cívico donde funciona el Ministerio de Educación.

La Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa se ocupaba de las cuestiones financieras y administrativas y la Subsecretaría de Educación se responsabilizaba de los aspectos puramente pedagógicos.



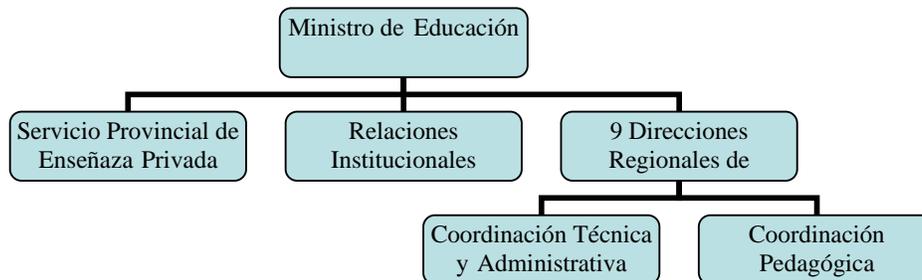
Para cubrir esa función, la Subsecretaría de Educación, contaba con cuatro Direcciones Provinciales de Conducción Política intermedia, que abarcaban todos los tipos de Educación y Nivel del Sistema Educativo, aunque en realidad no respondían en su denominación a la estructura pedagógica curricular de la Ley federal de Educación que por entonces regía desde el año 1996, en que definía para la Educación Común la Educación General Básica de nueve años y el Polimodal de tres años, en lugar del anterior Primario de siete años y Media de cinco o Técnica de seis años. Esta falta de correspondencia fue subsanada con la Estructura Orgánica del 2005.

Cabe destacar que la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa, con la Dirección Provincial de Recursos y Servicios bajo su dependencia, gozaba de una posición de privilegio y supremacía por sobre las otras Subsecretarías basada en varios aspectos fundamentales, el perfil del personal que las integraba, la antigüedad y experiencia en cuestiones administrativas, y fundamentalmente la asimetría de información en que se encontraban las otras subsecretarías.



Mientras las Direcciones Provinciales de la Subsecretaría de Educación estaba integrada, en su mayoría por funcionarios políticos o contratados, provenientes del Sistema Educativo, pero con perfil mayormente pedagógico, las Direcciones dependientes de la Subsecretaría de Coordinación Técnica estaba conformada por Directores de Carrera con un fuerte perfil técnico y por empleados administrativos de planta con mucha antigüedad y manejo de las cuestiones y procedimientos administrativos.

En la **Conducción Política Intermedia**, dependiendo directamente también del Ministro, se ubicaban tres Direcciones Provinciales, la de Enseñanza Privada, de Relaciones Institucionales y Gremiales, y nueve Regionales de Educación.



La de Relaciones Institucionales y Gremiales tenía como responsabilidad Primaria la de representar al Ministro en el establecimiento y desarrollo de relaciones con el Estado Nacional, las distintas Jurisdicciones Provinciales y Municipales e instituciones y entidades vinculadas con el quehacer educativo-cultural.

En consonancia con las políticas nacionales de la década del 90, la Provincia de Santa Fe en plasmó la descentralización Pedagógica y Administrativa de su Sistema Educativo, en nueve Direcciones Regionales de Educación. Son cargos políticos, designados por el Ministro, y en general han sido actores con formación Pedagógica.

En el tramo de Conducción Superior permanente, encontramos las Direcciones Generales de Despacho, Control de Gestión, Asuntos Jurídicos y Programas, Proyectos y Estadística Educativa, todas integradas por funcionarios y agentes administrativos de planta, también con dependencia de la Conducción política superior (Ministro).

**El Decreto 2761 de noviembre de 2005** produjo un cambio importante en la orgánica ministerial en lo pertinente al funcionamiento y organismos dependientes de la Subsecretaría de Educación, manteniendo la responsabilidad Primaria y las acciones a su cargo.

En primer lugar, la mayor importancia que adquiere la Subsecretaría de Educación en relación a sus funciones se refleja en las incumbencias de las direcciones que crea en su órbita de gestión, seis Direcciones Provinciales (políticas) en total:

Dirección Provincial de Coordinación de Niveles y Modalidades

Dirección Provincial de Asuntos Legales y Normativos

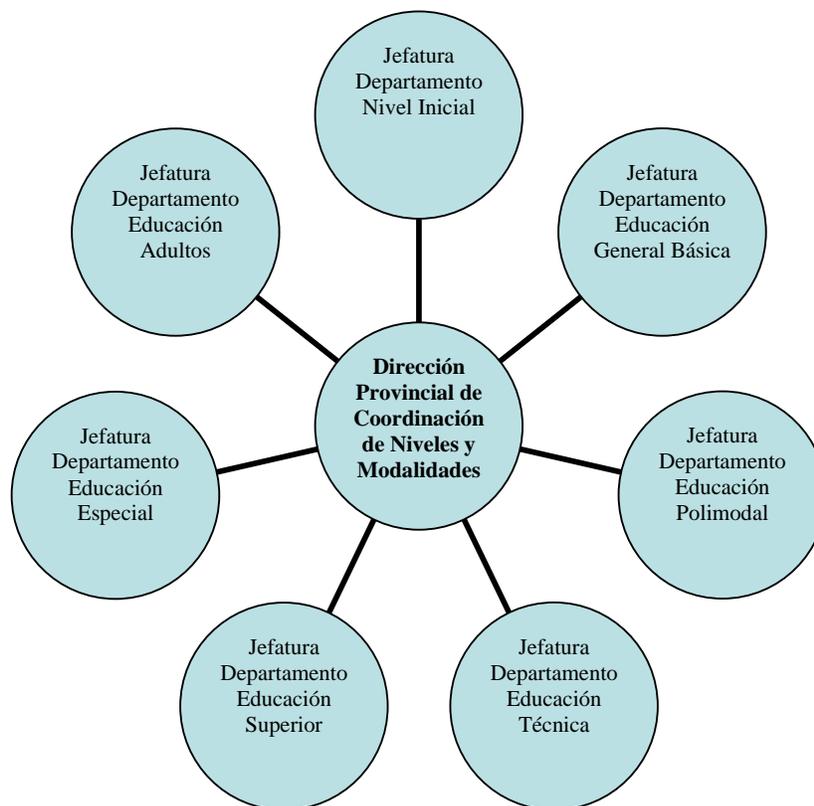
Dirección Provincial de Investigación y Evaluación Educativa

Dirección Provincial de Actualización Profesional y Curricular

Dirección Provincial de Programas Específicos

Dirección Provincial de Educación, Producción y Trabajo

Entre estos sobresale la Dirección Provincial de Coordinación de Niveles y Modalidades por su magnitud e importancia en el manejo de la educación provincial. Se transformó en la más abarcativa en el nuevo esquema del gobierno educativo, con una significación y peso político en la gestión que la emparenta más al rango de Subsecretaría.



Se crearon además cuatro Direcciones Provinciales que por sus competencias no entran en la esfera de este análisis, La Dirección Provincial de Educación, Producción y Trabajo, La Dirección Provincial de Asuntos Legales y Normativos, La Dirección Provincial de Actualización Profesional y Curricular y la Dirección Provincial de Programas Específicos.

La Dirección Provincial de Programas Específicos trató de centralizar la coordinación y direccionamiento de programas específicos nacionales y provinciales, con las otras Direcciones Provinciales y Jefaturas de Departamento asistiendo a las instituciones educativas en función de sus necesidades.

Esta Dirección política surgió de la necesidad de unificar en un Organismo de corte político programas dispersos que se hallaban a cargo de Unidades Ejecutoras que en algunos casos estaban conformadas por personal contratado y en otros por personal de planta, tal es el caso de la Dirección General de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas que coordinó Plan Social Educativo (Programa Nacional), PRODYMES (Programa de desarrollo y Mejoramiento de la Educación Secundaria con fondos del BIRF

y contraparte Provincial), Operativos Nacionales e Internacionales de Evaluación de la Calidad Educativa.

A la Dirección Provincial de Investigación y Evaluación Educativa, se le asignó la función de producir conocimiento sobre la realidad educativa jurisdiccional, que permitiera su comprensión y orientara la toma de decisiones en busca de la mejora continua del sistema.

En el Decreto 2761/05 no se modificaron las responsabilidades y acciones inherentes a las Subsecretarías de Cultura, de Coordinación Técnica y Administrativa, del Servicio Provincial de Enseñanza Privada, de las 9 Regionales de Educación y Cultura, ni de las restantes Direcciones Generales (Jurídica, Despacho y Control de Gestión).

### **Descentralización Pedagógica y Administrativa del Sistema Educativo.**

El Decreto N° 3667/94 creó las Direcciones Regionales de Educación y Cultura, Regiones I a IX, en la Provincia de Santa Fe y las organizó como Direcciones Provinciales de cargo político.

La Estructura Orgánica del Ministerio de Educación que puso en vigencia el Decreto 1272 de junio de 1995, creó en las Direcciones Regionales de Educación, dos Coordinaciones en cada Región; una Coordinación Pedagógica, como Conducción Política intermedia y una Coordinación Técnica y Administrativa. Esta última como Dirección General de planta, en el tramo de Conducción Superior Permanente.

La Responsabilidad Primaria y las acciones de las Direcciones Regionales continuaron iguales en ambos Decretos pero se agregan las correspondientes a las Coordinaciones, asignándole mayor jerarquía a la Coordinación Pedagógica.

En lo normativo no se avanzó hasta el presente en la estructura orgánica de las Direcciones Regionales.

En ambas Estructuras la Dirección Regional representaba al Ministro de Educación en el ámbito geográfico de su competencia, ejerciendo la orientación, coordinación y conducción superior de las áreas educativas y culturales de la Región y de toda su apoyatura administrativa, en orden a las políticas que al efecto se establecieran (Ver mapas de pág. 65 y 66).

### **Selección de Oficinas estratégicas:**

El criterio aplicado para la selección de los Organismos que serán analizados en relación a sus capacidades institucionales tiene que ver con el tema de la Tesis. Es decir que

he seleccionado solamente los que por funciones podrían haber generado, promovido o participado en Políticas destinadas a abordar el problema de la Violencia en las Escuelas.

En el período 2003 a 2007, las Áreas estratégicas por funciones en la propuesta y generación de Políticas relacionadas al Problema de la Violencia en las Escuelas, pertenecían a la esfera de la **Subsecretaría de Educación**. La responsabilidad de esta Subsecretaría era elaborar políticas y acciones tendientes a la optimización del Sistema Educativo. Bajo su dependencia se encontraban las **Direcciones o Jefaturas de los Niveles de la Educación General Básica y del Polimodal** (según la Orgánica a la que se refiera.).

Las **Direcciones/Jefaturas** antes mencionadas, de rango político Superior, asistían a la Subsecretaría de Educación en la planificación y control de ejecución del proyecto educativo dispuesto para los niveles y modalidades de su competencia, en coordinación con las Direcciones Regionales.

Como insumo básico para información de base diagnóstica en la Administración Central del Ministerio de Educación, cabe incluir a la **Dirección General de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas**, organismo de Asistencia Técnica, de planta, creado en el año 1975, que hasta noviembre de 2005 dependía directamente del Ministro. Entre las funciones asignadas por entonces (Decreto 1275/95) figuraban la asistencia Técnica en la elaboración de planes a nivel jurisdiccional, la organización y conducción en la ejecución de programas y proyectos, la aplicación de los sistemas estadísticos provinciales, nacionales e internacionales. Era el Organismo Oficial en la elaboración de estadísticas e Indicadores Educativos.

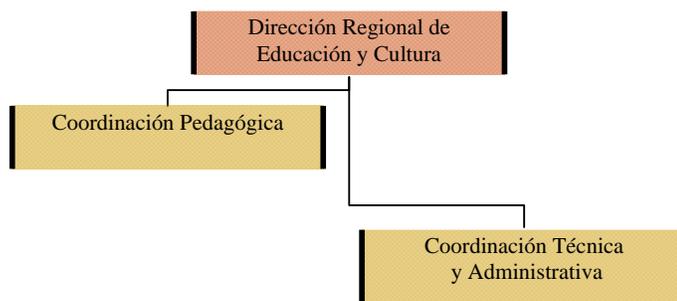
En el Decreto 2761 de noviembre de 2005, la **Dirección General de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas**, fue desjerarquizada, cambiando su denominación, por la de **Dirección General Departamento de Aplicación**, pasando a depender de la **Dirección Provincial de Investigación y Evaluación Educativa**, creada en el mismo Decreto, en la órbita de la Subsecretaría de Educación.

Debido a que sus funciones como Organismo de Asistencia Técnica a los tramos de Conducción Política Superior e intermedia no variaron en ambos Decretos, en adelante, nos referiremos a esta Unidad con la denominación de **Área Técnica de Información y Estadística** para salvar las aclaraciones que correspondería hacer por los cambios en las Orgánicas antes mencionados.

Las **Direcciones Regionales** fueron actores fundamentales en razón de representar al Ministro de Educación en el ámbito geográfico de su competencia, ejerciendo la orientación, coordinación y conducción superior de las áreas educativas y culturales de la

Región y de toda su apoyatura administrativa, en orden a las políticas que al efecto se establecieran.

En cuanto a Organización de funciones y tareas, se diferenciaban dos grandes áreas, la Pedagógica y la Técnico Administrativa

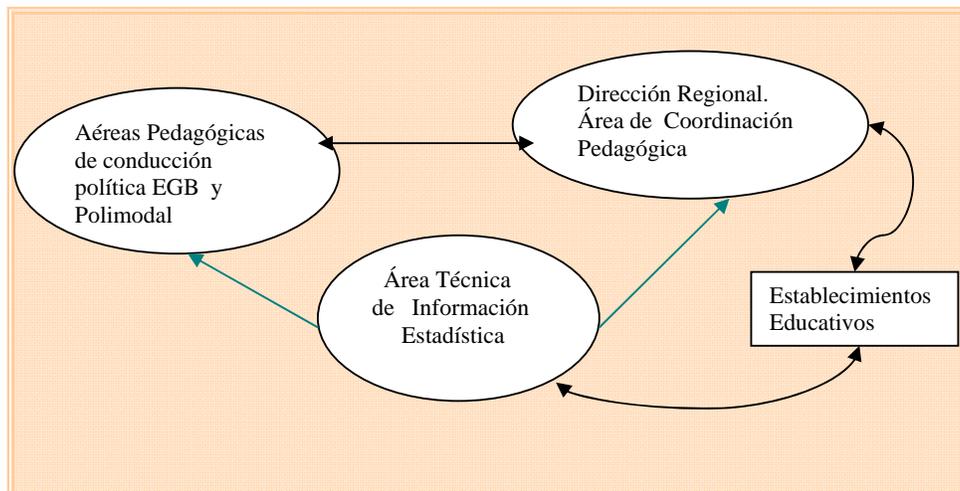


La Coordinación Técnico Administrativa entendía en todo lo referente a cuestiones presupuestarias, administración de recursos humanos, financieros e infraestructura y asistencia escolar, tendientes a optimizar los servicios educativos, culturales y asistenciales de la Región Educativa, en coordinación con las Direcciones Generales del Ministerio, según correspondiese. Recibían la demanda de los Establecimientos Educativos, pero su accionar siempre estaba limitado por las decisiones presupuestarias y administrativas que se tomaran a Nivel Central.

La Coordinación Pedagógica ejercía la conducción pedagógica de todos los niveles y modalidades promoviendo el perfeccionamiento docente, recomendando o adoptando las medidas necesarias para optimizar los servicios educativos y proteger los intereses escolares de acuerdo con las pautas que a tal efecto produjese la Subsecretaría de Educación. De la Coordinación Pedagógica dependían los sistemas de supervisión escolar.

De las acciones de su competencia, nuestro objeto de estudio guarda relación solo con la Coordinación Pedagógica, que intervenía en la formulación y planificación de políticas educativo-culturales, tanto a nivel provincial como en lo atinente a la Región a su cargo, y en la participación y/o formulación de propuestas relacionadas con las innovaciones e investigaciones pedagógicas que se adaptasen a la realidad de la región, según Decreto 1272/95.

En el siguiente esquema se refleja la relación entre las Oficinas Estratégicas que se analizan.



Los **Establecimientos Educativos**, célula y razón de ser del Sistema Educativo, son el origen y la meta en el diagrama. Son Origen en tanto son los productores primarios de la información de base para la toma de decisiones de la Gestión Ministerial en sus diferentes tramos de conducción.

Los datos de las Variables Establecimientos, Alumnos y Docentes eran relevados en forma directa y procesados anualmente por el **Área Técnica de Información Estadística**, con corte al 30 de Abril de cada año, en carácter de Declaración Jurada del Director de la Escuela. Se constituía en la información Oficial de Ministerio de Educación de la Provincia, en las variables antes mencionadas, tanto para Usuarios del Gobierno como externos.

Los **Establecimientos Educativos** son Meta, en tanto son los destinatarios de las decisiones de políticas Educativas pedagógicas que se toman en el Ministerio de Educación, y que se canalizan a través de la **Coordinaciones Pedagógicas de las Direcciones Regionales de Educación**, cuyos actores principales son los Supervisores Escolares.

Como Fuente Oficial de Información, el **Área Técnica de Información Estadística**, aportaba el insumo primario estadístico, de indicadores educativos (Repitencia, Retención y Desgranamiento, Abandono, Coeficiente Socio Económico, Egreso, Promoción, etc.) y de Mapa Escolar (Georeferenciación de Escuelas y Mapas Temáticos) para la elaboración de diagnósticos educativos y análisis territoriales de oferta y demanda del servicio educativo, fundamentales para la toma de decisiones.

**Las áreas Pedagógicas de EGB y Polimodal**, formaban unidades de organizaciones diferentes, con similares responsabilidades pero orientadas cada una a su nivel, cual era “entender en la planificación y control de ejecución del proyecto educativo dispuesto para

los niveles y modalidades de su competencia en coordinación con las Direcciones Regionales” (Decreto 1272/95).

### **Análisis del Hardware:**

El Hardware entiende en el financiamiento de las estructuras estatales y sus políticas públicas. Distingue entre fuentes internacionales (externas) y fuentes endógenas (internas).

### **Fuentes Externas**

Refiere al Financiamiento Internacional en el gasto estatal en relación a aquellos “recursos de inversión” a través de los cuales se ejecutaban las políticas pública en un contexto de reformas institucionales, impulsados desde los organismos de financiamiento internacional, y que desde el nivel Nacional alcanzaron la dinámica Provincial.

Se trata de indagar si hubo financiamiento en el Ministerio de Educación en la Provincia de Santa Fe para políticas relacionadas directa o indirectamente al problema, cuáles fueron las estructuras tomadoras de ese financiamiento, las áreas que participaron en su distribución y cuál fue el destino de los mismos (Ramiro Fernández et al, 2006, p.87).

En qué medida las estructuras estatales vinculadas al problema, y en especial las Oficinas Estratégicas seleccionadas han formado parte del financiamiento internacional que se volvió crecientemente primordial en nuestro escenario a partir de la década de los 90.

Si bien en el período 2003-2007 el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe no gestionó ni tomó Crédito de Organismos Internacionales, no puedo cerrar este capítulo y continuar avanzando sin hacer mención a dos Programas con financiamiento externo, de importante envergadura, gestionados por el Ministerio de Educación y Cultura de la Nación en la década del 90, a los que adhirió la Provincia de Santa Fe mediante las Leyes respectivas, y cuyas acciones avanzaron en este nuevo milenio: PRODYMES y PRISE.

La importancia de estos Programas radicó, no solamente en los montos involucrados y en las actividades desarrolladas, sino también en el compromiso del Gobierno, incluido en las cláusulas, de que las acciones debían quedar incorporadas e instaladas en la Gestión y Estructura Ministerial, con posterioridad a la finalización de ejecución de los mismos.

Ambos programas, junto al Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE) formaban parte del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Administración Educativa Provincial, responsable de la gestión ejecutiva de los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) 3794-AR (Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria - PRODYMES I) y

3971-AR (Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria - Polimodal - PRODYMES II), y del Préstamo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 845/OC (Programa de Reformas e Inversiones en el Sector Educación – PRISE).

En líneas Generales la finalidad fue la de apoyar a las jurisdicciones para mantener y aumentar la cobertura de la Educación en los niveles Inicial, de Educación General Básica (obligatorio) y Polimodal, con el objeto de incrementar la eficiencia y la equidad del sistema educativo.

El PRODYMES, Proyecto de Descentralización y Mejora de la Educación Secundaria, perteneciente al Programa Sectorial de Inversión en Educación, contó con un financiamiento del BIR de U\$S 17.559.671, previendo inicialmente un plazo de desembolso de 5 años que luego fue reprogramado a 7 años; siendo el primer año de ejecución el 1995 y finalizándose en el 2003.

El PRISE, Programa de Reforma e Inversión en el Sector Educativo, financiado por el BID, orientó sus acciones principalmente a los niveles Inicial y de EGB, ascendiendo el monto financiado a U\$S 17.500.921, comenzando su ejecución en el 1996 y finalizando en el año 2002.

El monto total de endeudamiento de financiamiento de PRODYMES Y PRISE de la Provincia de Santa Fe, fue de U\$S 35.060.594.

En relación a otros Organismos que tomaron préstamos Externos en la década del 90, el Ministerio de Educación ocupaba el tercer lugar con el 4% de participación en la toma total del financiamiento. El Papel protagónico en el endeudamiento externo correspondió al Ministerio de Hacienda y obras Públicas, instancia que llegó a convertirse en la responsable de tomar casi el 90% del financiamiento internacional (Fernández et al, 2006).

### **Cuadro N° 11**

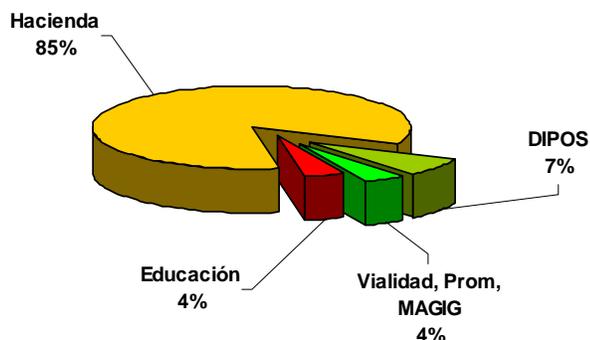
#### **Endeudamiento por áreas en la década del 90.**

<b>Áreas</b>	<b>Valores en U\$S</b>
Hacienda	710863207
DIPOS	59400000
Educación	35060594
Vialidad, Prom, MAGIG	32232000

Fuente: Ramiro Fernández et al, 2006, p.90-91.

### Gráfico N° 13

Financiamiento Externo de la Provincia de Santa Fe por  
área Receptora 1991-2001

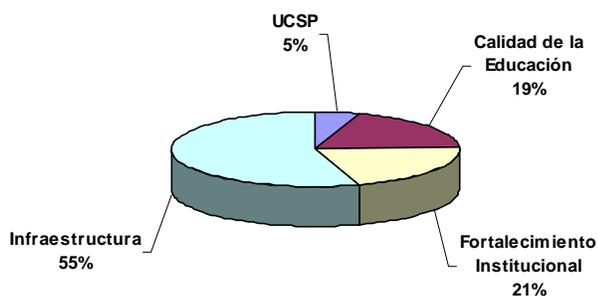


En el caso del Ministerio de Educación, el financiamiento externo tuvo una importancia central en el desarrollo y ejecución de las principales políticas del Sector, educativas y administrativas.

A efectos de reflejar lo manifestado en el párrafo anterior, en el gráfico se muestra la distribución del crédito por finalidad.

### Gráfico N° 14

Distribución de la Inversión por Subcomponente.



En el año 1999 dio comienzo el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos Provinciales (PREGASE), que tuvo como principal objetivo la especialización en reingeniería de procesos y de sistemas administrativos e informáticos, entre otros.

En la Provincia de Santa Fe, el PRODYMES y el PRISE complementaron sus acciones para atender los Niveles Inicial, EGB y Polimodal, en orden a la adecuación del Sistema Educativo Provincial a los requerimientos de la Ley Federal de Educación.

Coordinaron en forma integral las acciones definidas en cuanto a la Calidad Educativa, Fortalecimiento Institucional e Infraestructura Escolar y de las Sedes Regionales.

Como principales actividades desarrolladas, podemos citar:

### **Fortalecimiento Institucional**

*Actividad Descentralización y Reforma Administrativa*, con tres líneas principales de acción, cuyos objetivos principales se esbozan:

1) Equipamiento para la Reforma Administrativa: dotar, tanto a la Sede Central de la Jurisdicción Educativa, como a las Direcciones Regionales, del Hardware, software y la capacitación necesaria de modo de viabilizar la transformación de la operatoria administrativa en un nuevo sistema de gestión altamente informatizado y apoyado en modernos sistemas de comunicación y transferencia de información.

2) Reforma Administrativa: diseñar la propuesta de estructuración orgánico funcional de las áreas de apoyo del Ministerio de Educación en sus Niveles Central y Regional, basado en criterios de desconcentración, informatización, capacitación y orientación organizacional de las áreas de apoyo hacia el desarrollo de su perfil de “soportes” al funcionamiento de las áreas sustantivas del Ministerio de Educación.

3) Sistema de Administración de la Información: Diseñar e implementar un sistema de administración de la información que permita identificar, producir, mantener, y actualizar una estructura central de datos con altos niveles de integridad, validez, y confiabilidad, y con capacidad de satisfacer adecuada y oportunamente las necesidades estratégicas y operativas de los distintos niveles, ámbitos y unidades de Ministerio de Educación.

Mesa de Entradas: Mejorar la efectividad y el manejo de la información referida al movimiento de la documentación interna del Ministerio de Educación, generalizando el registro por medios informáticos de trámites ingresado a la Jurisdicción y facilitar el acceso a la base de datos desde las diversa unidades ministeriales.

Digesto Jurídico: Contar con una normativa ordenada, depurada y actualizada en el ámbito de Ministerio de Educación mediante el diseño de un Digesto electrónico accesible en línea desde cualquier punto de la red ministerial.

### *Actividad Sistema de Evaluación de la Calidad Educativa*

Realizar estudios que relacionen resultados globales del sistema, de procesos de enseñanza-aprendizaje específicos y condicionasen que se desarrolla la enseñanza para indagar acerca de los factores asociados a localidad y su distribución según regiones e instituciones educativas.

Generar y difundir información al respecto, y elaborar propuestas para la organización de una estructura estable para la evaluación de la calidad educativa en el ámbito provincial.

*Actividad: Planificación y Gestión Educativa.*

Fortalecer los procesos de descentralización e integración del sistema educativo provincial promoviendo capacidades de planificación y gestión educativa en las escuelas, los equipos de supervisión y Directores Regionales de Educación.

### **Calidad de la Educación**

*Actividad Producción y Distribución de Material Didáctico.*

Fortalecer la Dirección General de Tecnología Educativa del Ministerio de Educación a efectos de que la misma acompañe funcionalmente la nueva etapa tecnológica e los procesos educativos. Posibilitar el equipamiento adecuado y la capacitación docente en alfabetización informática, explotación de software educativo, utilización y producción de material didáctico, asegurando el seguimiento, apoyo y evaluación del uso y aprovechamiento de los recursos.

*Actividad Perfeccionamiento Docente a Distancia.*

Posibilitar la actualización y perfeccionamiento docente en ciencias a profesoras de las Escuelas de EGB y Medias (8º, 9º EGB y Polimodal) de la Provincia, mediante el seguimiento de Tutores.

*Actividad Estudio de Reconversión de la Enseñanza Técnica*

Producir en los Establecimientos Educativos de la modalidad Técnica su adecuación a la ley Federal de Educación, de modo que generen los recursos humanos acordes a las competencias y perfiles demandados por las empresas productivas de bienes y servicios.

*Actividad Diseño Curricular de la EGB y el Polimodal.*

Elaborar documentos de desarrollo curricular. Generar producciones y acciones que acompañen la implementación y evaluación de los diseños curriculares

### **Infraestructura.**

*Rehabilitación de edificios* de Nivel Inicial, Primarios y Secundarios, para adecuarlos a las necesidades espaciales y funcionales de los contenidos curriculares de la Ley Federal de Educación (nuevas aulas, laboratorios, gabinetes de informática, bibliotecas, etc.);

*Construcción de nuevos edificios escolares.*

*Rehabilitación y Construcción de Sedes Regionales*, en concordancia con los objetivos formulados por la actividad de Reforma y Descentralización Administrativa.

*Equipamiento de Establecimientos Educativos y de las Sedes Regionales.*

### **Endógeno (Fuentes internas).**

A continuación el Análisis se orienta a la estructura de gastos y recursos del Ministerio de Educación y de las áreas Estratégicas.

En el Cuadro se observa la Evolución en el período 2003-2007 del Gasto Público Total, el Gasto Educativo Total y Particularmente el Gasto Educativo Oficial, ya que el enfoque es la capacidad de generar políticas públicas relacionadas a la Violencia en las Escuelas del sector Estatal.

El Gasto Público Total sufrió una variación del 318% en los cinco años, mientras el Gasto Educativo Total lo hizo en un 283.97% y el Oficial en el 277, 10 %.

### Cuadro N° 12

#### Gasto Público Total, Gasto Educativo Total y Gasto Educativo Oficial.

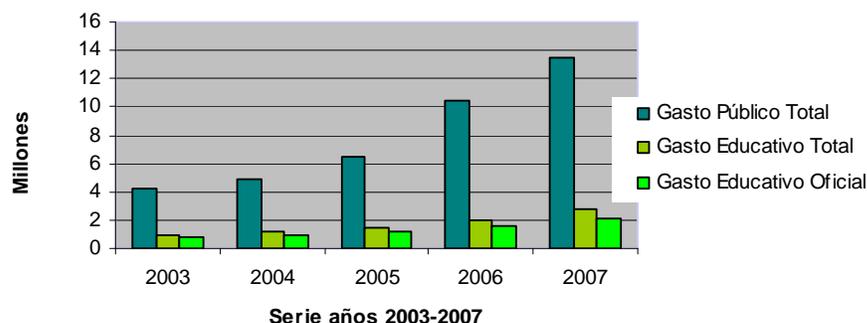
##### Evolución 2003-2007. Provincia de Santa Fe

Concepto	2003	2004	2005	2006	2007	Tasa de variación
Gasto Público Total	4227300	4903023	6455906	10442617	13442617	318,00
Gasto Educativo Total	969572	1165622	1510383	2023432	2753300	283,97
Gasto Educativo Oficial	772071	874087	1145917	1566275	2139400	277,10

Nota: en miles de pesos.

Fuente: Dirección General de Programación y Estadística Hacendal. Ministerio de Economía. Provincia de Santa Fe.

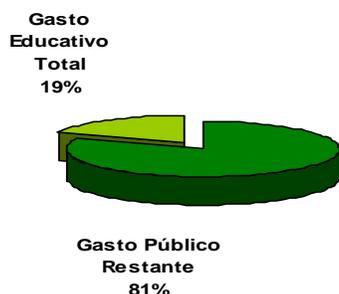
### Gráfico N° 15



El Gasto Educativo siempre tuvo una participación importante en los recursos asignados a la administración central del Estado provincial, aunque con una declinación desde el año 2003 en que representó el 19 % del Gasto Público Total, a un 17 % en 2007.

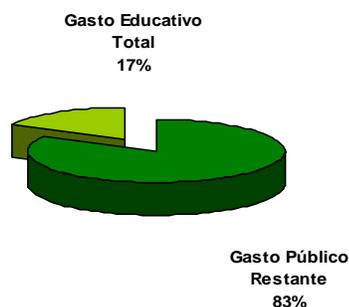
**Gáfico N° 16**

Relación Gasto Público Total y Gasto Educativo :



**Gráfico N° 17**

Relación Gasto Público Total y Gasto Educativo 2007



Analizando el Gasto Educativo Provincial en los años 2003 a 2007 en relación al uso o destino principal del gasto, diferenciando aquellas erogaciones destinadas fundamentalmente al mantenimiento operativo, correspondientes a erogaciones Corrientes, es decir en Personal, Bienes y Servicios No Personales, Transferencias a la Educación Privada, de las de Capital, observamos que los gastos corrientes superaron el 99% mientras los gastos de capital no superaron el 0.5%, a excepción del 2004 en que representaron el 0.83 % del total del gasto educativo.

**Cuadro N°13**

Gasto Educativo Provincial por Objeto del Gasto

Años	Gasto Educativo Total	Personal		Bs y servicios no personales		Transferencia Educ. Privada		Erogaciones de Capital	
	Monto	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
2003	969572	671344	69,24	26578	2,74	247501	25,53	1216	0,13
2004	1165622	824007	70,69	26420	2,27	291535	25,01	9689	0,83
2005	1510383	1092573	72,34	32433	2,15	364466	24,13	7013	0,46
2006	2023432	1508658	74,56	38902	1,92	457156	22,59	4724	0,23
2007	2753300	2068630	75,13	51000	1,85	613900	22,30	5661	0,21

Nota: en miles de pesos. Fuente: Cuenta Gral. del Ejercicio de cada año. Contaduría General de la Provincia.

**Cuadro N° 14**

Ministerio de Educación.

Ejecución Gastos Total y por Categoría Programática (Áreas Estratégicas).

Descripción	2003	2004	2005	2006	2007	Tasa de variación
Total Gasto Educación	969571841	1165622121	1510383687	2059606671	2753300271	283,97
Área Técnica Estadística	275565	212641	128237	260240	296934	107,75
Educ.Inic., Prim.,Esp. Y Física	395478949	492662042	660618054	914936902	1146781579	289,97
Educac. Media y Técnica	235198604	283639637	368415186	501069680	627297739	266,71

Nota: en pesos. Fuente: Sistema Provincial de Administración Financiera.. Ministerio de Economía. Provincia de Santa Fe.

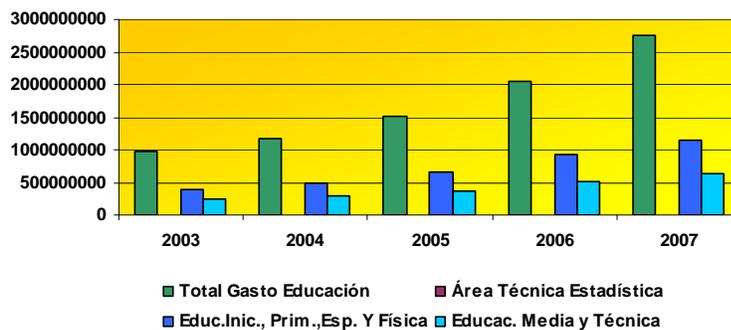
La evolución del Total del gasto en Educación y de las áreas estratégicas, considerando las partidas correspondientes a los devengados de los años 2003 a 2007 en relación a las categorías Programáticas, demuestra que el Área Técnica Estadística mantuvo prácticamente el monto que surge de lo asignado en el presupuesto presentado por el Ministerio, con una incidencia insignificante, y un leve aumento que obviamente correspondió a los ajustes de sueldos del personal, mientras el área Programática de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física prácticamente lo triplicó, superando la tasa de variación del gasto total educativo.

En el Programa de Educación Media/técnica el incremento también fue importante, considerando que refiere a un solo Nivel Educativo, en comparación fue mayor al de Inicial, Primario, Especial y Física.

Las Regionales no aparecían identificadas como categorías programáticas en el presupuesto del Ministerio de Educación; estaban incluidas en el Programa 1 que corresponde a la Actividad Central del Ministerio de Educación, solamente diferenciada cada una con un código en lo que refiere a Gastos de Funcionamiento.

**Gráfico N° 18**

Comportamiento comparado del Total del Gasto Educativo y las Áreas Estratégicas



Evolución Devengado 2003-2007.Provincia de Santa Fe

### Cuadro N° 15

Ministerio de Educación.

Relación de Gastos entre el Total Ministerio de Educación y las Áreas Estratégicas.

Devengado 2003 y 2007. Provincia de Santa Fe

Descripción	2003		2007	
	\$	%	\$	%
Total Gasto Educación	969571841	100	2753300271	100
Área Técnica Estadística	275565	0,03	296934	0,01
Educ.Inic., Prim.,Esp. Y Física	395478949	40,79	1146781579	41,65
Educac. Media y Técnica	235198604	24,26	627297739	22,78

Nota: en pesos. Fuente: Sistema Provincial de Administración Financiera. Ministerio de Economía. Provincia de Santa Fe.

Considerando la participación de cada Programa en dos cortes, 2003 y 2007, la de Inicial, Primaria, Especial y Física, superó a la demás.

Cabe aclarar que el área Técnica de Información Estadística tenía dependencia funcional de la Red Federal de Información Educativa, en tanto constituía la Unidad Estadística Oficial de la Provincia de Santa Fe. En razón de ello, el Ministerio de Educación de la Nación financiaba los gastos del relevamiento anual a través de la Cuenta de Pacto Federal.

Este “apoyo” incluía equipamiento informático, insumos y fondos para bienes y servicios relacionados con la tarea, a efectos de garantizar anualmente la calidad y oportunidad de los datos, permitiendo el funcionamiento del Área Estadística, ya que la partida mensual asignada en el presupuesto con recursos provinciales era de \$ 1200.- para Bienes y Servicios por bimestre.

#### Conclusiones del Hardware:

##### Exógeno:

El financiamiento internacional que recibió el Ministerio de Educación entre 1996 y 2001 produjo un gran impacto, como resultado de la aplicación de los programas de fortalecimiento, de reformas administrativas, y de infraestructura, que se evidenció en:

- 1) el desarrollo de políticas públicas de reforma, modernización, descentralización y sistematización administrativas.
- 2) la construcción, adecuación edilicia y equipamiento de una importante cantidad de establecimientos de Nivel Inicial, Primario y Secundario de toda la Provincia, así como de la totalidad de los Edificios de las Sedes Regionales.
- 3) la capacitación en procesos de gestión específicos, en herramientas informáticas de uso general al personal técnico administrativo de la Sede central y Regionales; en

sensibilización de liderazgo, análisis de las organizaciones y resolución de conflictos para los tramos de conducción media y superior.

4) la posibilidad de que Docentes y Directivos de las Escuelas accedieran herramientas y capacitación para elaborar sus propios proyectos institucionales, los que eran orientados y corregidos por personal idóneo.

5) el equipamiento informático a todas las oficinas y Sedes Regionales. Con anterioridad a estos proyectos, sólo la Sectorial de Informática y algunas pocas oficinas contaban con PC.

Uno de los aspectos negativos tuvo que ver con las decisiones políticas tomadas, respecto de no sostener las acciones en cierto modo consolidadas, y que debían haber quedado instaladas al cierre del préstamo, como por ejemplo las capacitaciones en micro planificación a los Supervisores, Directivos y Docentes<sup>114</sup>, la consolidación del proyecto de Reforma Administrativa en las Regionales, las capacitaciones al personal administrativo, etc.

El desaprovechamiento de esta oportunidad que tuvo el Ministerio de Educación, obedeció no solo a la falta de previsión en la asignación de recursos en el presupuesto del Ministerio de Educación con posterioridad a la finalización del Crédito externo, sino también a la decisión política de dejar totalmente en manos de Consultores externos el accionar de los proyectos, sin transferencia de conocimientos a los actores permanentes de la Administración Central.

### **Endógeno:**

En el período 2003-2007, se evidenció la casi nula intervención de recursos de que disponía el Ministerio de Educación para gestionar políticas educativas que atendieran cuestiones como la violencia escolar, el fracaso escolar, o la deserción del sistema educativo, en razón de que la partida asignada a los gastos corrientes superaba el 99% del Gasto Educativo Provincial Total.

Dentro del estado de situación “desfavorable”, la peor correspondió a la Dirección Regional IV, sin capacidad de gestionar en términos económicos, quedando subordinada absolutamente a las decisiones del Ministerio.

Si bien las Direcciones Regionales, en las funciones asignadas por la Orgánica aparecían como organismos decidores, solo lo eran en algunos aspectos pedagógicos y administrativos menores. Las partidas destinadas a los gastos de funcionamiento,

---

<sup>114</sup>Como resultado de las capacitaciones en micro planificación, los docentes habían incorporado a su formación herramientas básicas y metodología apropiada para la elaboración de proyectos educativos institucionales (PEI), tendientes a resolver problemas propios y puntuales. Contaban con asesoramiento y seguimiento de consultores contratados para tal fin en el marco del PRODYMES.

fundamentalmente en servicios en concepto de viáticos para los Supervisores eran prácticamente inexistentes, al punto que las visitas a las escuelas rurales eran escasas, lo que impedía el seguimiento y control pormenorizado de las acciones pedagógicas y administrativas.

El Área Técnica de Información Estadística tenía asignada una mínima e insuficiente partida para gastos de funcionamiento, proveniente de los recursos endógenos del presupuesto Provincial. Las tareas de relevamiento, procesamiento y consistencia de las estadísticas e indicadores del Sistema Educativo Provincial podían llevarse a cabo por los recursos económicos asignados y el equipamiento informático provisto por el Ministerio de Educación de la Nación en razón de la dependencia funcional que mantenía el Organismo como Unidad Estadística de la Red Federal de Información Educativa, .

En síntesis, la situación descripta evidencia la ausencia de financiamiento externo a partir del 2002 y da cuenta de la debilidad de la estructura de financiamiento endógena del Ministerio de Educación, para sostener las acciones y generar políticas a partir del impulso logrado en la implementación de los Programas PRODYMES Y PRISE.

Pone de manifiesto, además, la falta de intención política de sostener, brindar continuidad y afianzar a las acciones generadas en estos Programas, de modo tal que quedasen instaladas en oficinas estratégicas del Ministerio de Educación. Esto se refleja más precisamente en algunas tareas que no requerían para su continuidad de una mayor erogación presupuestaria, como por ejemplo las relacionadas con el seguimiento de proyectos institucionales de micro planificación en las Escuelas.

Posiblemente lo sucedido sea el reflejo de la histórica escisión por asimetría de poder, entre la Subsecretaría de Educación, en cuanto a la voluntad de llevar a cabo las políticas educativas que necesitasen respaldo de recursos y la decisión y manejo de las disponibilidades presupuestarias y de los recursos que de la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa, en razón de sostener, esta última, un estrecho vínculo político con el Ministerio de Economía.

La Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa, con la Dirección Provincial de Recursos y Servicios bajo su dependencia, gozaba de una posición de privilegio y supremacía por sobre la Subsecretaría de Educación basada, además de lo mencionado en el párrafo anterior, en varios aspectos fundamentales, como el perfil del personal que las integraba, la antigüedad y experiencia en cuestiones administrativas, y fundamentalmente en la asimetría de información.

### **Análisis del Software:**

Las calidades del software son fundamentales, pues de ella dependen la correcta y eficiente gestión y aplicación de los recursos e instrumentos (Ramiro Fernández et al, 2006).

De acuerdo al objetivo de análisis, el estudio se circunscribió a explorar las siguientes oficinas consideradas prioritarias en la generación de políticas en el problema de Violencia en las Escuelas:

Área Pedagógica de Educación General Básica/Primaria

Área Pedagógica de Educación Polimodal/Secundaria

Dirección Técnica de Información Estadística.

Regional IV de Educación y Cultura.

Se busca responder cuál era la capacidad instalada en cuanto a la calidad y organización de los recursos humanos en las áreas estratégicas relacionadas al diseño e implementación de las políticas del Problema de la Violencia en las Escuelas.

Se abordó el análisis cuantitativo y cualitativo de los Recursos Humanos en relación a:

- a) Tipo de Personal que integraba las oficinas estratégicas, diferenciando personal político de personal de carrera.
  - b) Modo de reclutamiento del personal de las oficinas elegidas.
  - c) Nivel de formación y campo de especialización del personal de las Oficinas.
- 2) Relación entre la formación de agentes y objetivos y metas definidas por las funciones de las oficinas.

El análisis Cuantitativo y Cualitativo de los Recursos Humanos se ha realizado por Área, identificando tipo de personal, modo de reclutamiento y nivel de formación en cada una.

### **Áreas Pedagógicas de Educación General Básica/Primaria y Polimodal/Secundaria**

Las oficinas de las áreas de Educación EGB (ex Primaria) y Polimodal (Ex Secundaria) respondían jerárquicamente a una conducción política superior, con rango de Conducción Política intermedia ( Dirección Provincial), designada por el Ministro de Educación, bajo dependencia del Subsecretario de Educación, con perfil mayormente pedagógico.

Los funcionarios políticos designados en estos cargos en general pertenecían al Sistema Educativo, constituyendo un enlace que facilitaba el acercamiento entre la esfera política y las escuelas gracias a su formación dentro del sistema y al contacto privilegiado que tienen con los Funcionarios políticos de la Administración Central.

Estas Áreas estaban conformadas casi en su totalidad por personal administrativo de planta permanente.

El área de la EGB no era autónoma como oficina, sino que estaba integrada a las áreas pedagógicas de Inicial, Especial y Educación Física. Cada área a cargo de una Jefatura política del Nivel Correspondiente: Jefaturas de Inicial, de EGB, Especial y Física).

Educación Inicial, EGB y Especial, compartía el espacio físico y el personal administrativo de planta, conformado por 6 (seis) agentes en total, dos agentes Nivel 3 (Jefes de Sección), tres agentes Nivel 4 (Jefes de División) y uno Categoría 7 (Coordinación Presupuestaria), que era el mayor cargo de carrera.

Todos los empleados atendían las demandas de los Superiores políticos de los tres Niveles, mientras Educación Física tenía dos administrativos independientes para atender los requerimientos propios de este sector.

Educación Polimodal, además del Director Provincial (conducción política intermedia), contaba con dos Jefaturas políticas, una correspondiente al Polimodal y otra a los Trayectos Técnicos Profesionales (TTP) que equivaldría a las especializaciones brindadas por la Educación Técnica con anterioridad a la Ley Federal de Educación.

Este Sector contaba con cuatro (4) agentes administrativos de planta permanente, uno en Nivel 3 (Jefe de Sección), dos agentes en Nivel 4 (Jefes de División) y una Coordinación General Categoría 7.

Considerando las Oficinas de las Áreas Pedagógicas en conjunto, dada las similitudes en cuanto a recursos y funcionamiento, podemos decir que los diez agentes pertenecían al Escalafón administrativo de planta permanente, de los cuales solo dos personas accedieron por régimen de Concurso abierto en Categoría ingresante en el año 1983. Las demás personas lo hicieron a través de contactos (mayormente políticos) que facilitaron el acceso a la Administración en categorías Ingresantes, y titularizaron en forma directa, mediante Decretos.

Los ascensos producidos en los años siguientes fueron posicionamientos por antigüedad convenidos en paritarias o titularización por subrogancia de funciones vacantes por acuerdos entre Gobierno y el Gremio de la Unión Personal Civil de la Nación- Santa Fe (UPCN).

En cuanto al Nivel de Formación, solo una persona de la Dirección de Polimodal, tenía Título Universitario (Profesor en Ciencias de la Educación), las otras nueve (9) eran egresados de Nivel Secundario, pero como el Nivel de Formación requerido en los cargos

ingresantes administrativos era solamente el Primario, la elección no requería de perfil calificado o específico.

Una estrategia frecuentemente utilizada por las Direcciones Pedagógicas para cubrir las demandas de perfiles específicos requeridos por algunas acciones o Programas Nacionales, era la afectación de Docentes por cargos u horas cátedras (y en algunos casos Supervisores) de los Establecimientos Educativos al Ministerio de Educación. Estos eran seleccionados en forma directa por los políticos, ya sean Directores Provinciales o Jefes de Departamentos Pedagógicos, y en general se trataba de Profesores o Docentes de su confianza.

Si bien esto generaba la necesidad de cubrir estas prestaciones con reemplazantes en las aulas, era una decisión política que permitía atender acciones acotadas en el tiempo, soluciones rápidas, que no comprometía el presupuesto de forma permanente. Estos docentes “afectados” a Organismos del Ministerio de Educación, en oportunidades trascendían un Gobierno para continuar en otro período democrático, o en otras ocasiones eran reemplazados por otros docentes “afines” a la gestión.

#### **Dirección General de Programas Proyectos y Estadística Educativa.**

Esta Unidad de Organización se encontraba conformada en su totalidad por agentes de planta permanente, incluyendo a la Conducción, que pertenecía al rango de Dirección General.

En el período en estudio, se desempeñaban 20 agentes de planta permanente más cuatro (4) pasantes Universitario, dos (2) de la Universidad Católica, y dos (2) de la UNL. De los dieciocho (18) agentes, 3 (tres) habían accedido por concurso, dos (2) Jefes de Departamento y el Director a ese cargo y uno (1) era transferido Bancario.

De los veinte (20) cargos técnico y administrativos de ese organismo, el más alto correspondía al Director, uno a la Subdirección General, seis (6) a Jefaturas de Departamento, cinco (5) a Jefaturas de División, tres (4) a Jefaturas de Sección, uno a Asistencia Técnica y dos (2) Administrativos Nivel 3.

En cuanto al Nivel de Formación, once (11) eran profesionales Universitarios o del Superior (Terciario): un Estadístico (el Director), una Arquitecta, una Abogada y también Docente, una Psicopedagoga, dos Profesoras en Ciencias de la Educación, una docente de Adultos, una Traductora Superior de Inglés (cursando la carrera de Tecnicatura en Estadísticas de Salud en la UNL) y un Analista de Sistemas Universitario. Dos agentes con estudios terciarios incompletos y seis (6) con Títulos Secundarios.

De los cuatro (4) pasantes, uno estudiaba Ciencias Económicas, dos Ingeniería en Sistemas y uno Perito Topo cartografía.

Los pasantes constituyeron un recurso con cierta especialización, asumiendo en muchos casos tareas técnicas de responsabilidad, con un contrato sin derechos, salvo disponer del día en que rendían alguna materia, con un desempeño de veinte horas semanales, una mínima remuneración mensual y con un nivel de exigencias similar o mayor al que otros empleados administrativos.

#### **Regional 4 de Educación**

Las oficinas de la Regional IV se constituyeron desde un principio, con personal de la planta central del Ministerio de Educación, que o bien, se habían inscripto en un registro voluntario abierto a tal fin, o fueron trasladados a la Regional por decisión de sus Superiores<sup>115</sup>.

Al Área de la Coordinación Pedagógica, área estratégica de este análisis, cabía como responsabilidad participar en la formulación de propuestas relacionadas con las innovaciones e investigaciones pedagógicas que se adapten a la realidad de la región, como asimismo entender en lo referente al intercambio de aquellas entre instituciones de su área y otras regiones.

De ésta dependían los Supervisores de los diferentes Niveles y modalidades, cuya responsabilidad principal consistía en conducir, orientar y fiscalizar los sistemas de supervisión escolar.

De los Niveles Educativos que nos interesa, en la Región IV se concentraban once (11) Supervisores pertenecientes a la EGB/Primaria y cinco (5) a Polimodal/ Secundaria, que atendían los Establecimientos Rurales y Urbanos de esa Región, con la dificultad de realizar un seguimiento pormenorizado de los rurales en razón de la falta de “viáticos” para llegar a las escuelas.

**Cuadro N° 16**  
**Personal permanente de las Áreas estratégicas por Nivel de Estudio**

Nivel de Estudio del Personal Permanente	Cantidad	%
Egresados Nivel Secundario	15	34,09
Superiores Incompletos	2	4,55
Egresados Universitarios y Superior No Universitario.	27	61,36

<sup>115</sup> Lo que en algunos casos representó la oportunidad de “sacarse empleados problema de encima o enviarlos a modo de castigo”, según lo manifestado por informantes claves.

### **Capacitaciones de las Oficinas Estratégicas**

De la información recogida, en el período 2003-2007, se desprende que no hubo acciones de Capacitación del Ministerio de Educación destinadas al personal técnico relacionadas con las tareas específicas desempeñadas en las oficinas estratégicas<sup>116</sup>. Se desarrollaron en cambio, actividades de capacitación destinadas a los docentes, como por ejemplo en tutorías o educación rural, que se canalizaron a través de los Institutos Superiores del Profesorado.

Con anterioridad al 2003, en los años 1998 a 2001, tuvo lugar en el marco del PRODYMES – ME-BIRF (Programa de Inversión y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria), el Subcomponente Fortalecimiento Institucional. En este marco se planeó e implementó un Programa de Capacitación, como parte de la Actividad de Reforma Administrativa, que tendía a la formación como soporte estratégico para contribuir al logro de los objetivos y a la eficacia de la organización.

Como objetivos, el Programa pretendía:

- realizar las acciones formativas necesarias para que el Ministerio de Educación dispusiera constantemente de las competencias necesarias, en el nivel, lugar y momentos oportunos.
- transferir paulatinamente el rediseño y la ejecución del Programa de Capacitación del Ministerio de Educación, a efectos de instalarlo como Programa Permanente
- procurar un aula de capacitación y una biblioteca para el desarrollo continuo de actividades formativas en el Ministerio de Educación.
- dejar establecida una red interinstitucional a través de convenios con entidades de capacitación.

Los beneficiarios del Programa eran los agentes de Conducción superior, intermedia, niveles de Supervisión y operativos de la Unidad Central, de las Regionales y personal directivo y secretarías de las Unidades Escolares.

### **Relación entre los objetivos de las áreas y las capacitaciones:**

La Capacitación, como acción de la política ministerial de Reforma Institucional y Descentralización Administrativa, se adecuó a la formación requerida en las oficinas según áreas temáticas para los diferentes puestos de trabajo y roles en cuanto a la diferencia jerárquica de cargos.

---

<sup>116</sup> Como ser capacitación en software estadísticos, análisis de información cuanti-cualitativa, elaboración de publicaciones estadísticas, etc.

En este sentido se capacitó en procesos administrativos específicos afines a las tareas que desempeñaban, (como ser en Actuaciones Administrativas, Plantas Escolares, etc.), en sensibilización, liderazgo y manejos de conflictos (Conducción Intermedia y Superior) y en cuanto a soporte técnico, en la adquisición de herramientas informáticas generales o de software específicos de los sistemas de Digesto, Mesa de Entradas, Recursos Humanos (SARH), etc.

Enfocando a las Oficinas Estratégicas Centrales del Ministerio de Educación, de los 28 agentes Administrativo de las Oficinas Estratégicas de EGB, Polimodal y del área Estadística, 22 (veinte) participaron en Cursos de Capacitación Informática: “MICROSOFT EXCEL 97”, Curso de 16 horas reloj.

“MICROSOFT WINDOWS 98”. Curso de 12 horas reloj.

“MICROSOFT Word 97”. Curso de 16 horas reloj.

“INTERNET”. Curso de 10 horas reloj.

De las capacitaciones destinadas a los agentes de Conducción Superior e intermedia de planta permanente y Coordinadores), 5 personas formaron parte de una o más de las siguientes acciones de sensibilización:

“SEMINARIO RESIDENCIAL DE FORMACIÓN SOBRE COMUNICACIÓN Y LIDERAZGO”  
(dos días de duración)

“TALLER COMUNICACIÓN Y MANEJO DE CONFLICTOS” (18 horas)

“HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN” (18 horas cátedra).

En la Regional IV, al igual que en las otras, el personal administrativo del área de Coordinación Técnica y Administrativa se capacitó en procesos afines a las tareas que desempeñaban, como ser en “Plantas Escolares”, “Becas”, “Comedores y Copa de Leche”, “Régimen de Actuaciones Administrativas”, “Actualización y Perfeccionamiento en Liquidación de Sueldos, Ajustes y Afectaciones.

En el área Pedagógica de las Regionales, se realizaron Cursos a cargo de la Actividad Planificación y Gestión Educativa, en relación a promover capacidades de planificación y gestión educativa en las escuelas, dirigidos a los equipos de Supervisión y Directores Regionales de Educación.

En la Región IV, los 11 Supervisores de EGB/Primaria y los 5 Supervisores de 8º, 9º, Polimodal/ Secundaria tomaron parte de las capacitaciones de Micro planificación, relacionadas a la actividad mencionada, tendientes a la orientación en diagnósticos, elaboración de proyectos Institucionales Escolares y seguimiento de los mismos, a partir de

las diferentes situaciones y realidades problemáticas que se evidenciaban en las (relacionadas con el desempeño de los alumnos en general), que dependían de múltiples factores.

En este marco se presentaron numerosos proyectos escolares de corte pedagógico, pero no relacionados a la Violencia, es que con anterioridad al 2001, este tema no constituía un problema concreto a resolver.

Y la reflexión nos lleva al siguiente punto: la violencia en las escuelas no era un problema, pero la Capacitación en micro planificación tal como fue abordada le brindó las herramientas y la metodología suficiente a Supervisores y Docentes para poder enfocar cualquier temática de la escuela que necesitara ser abordada con un proyecto concreto.

### **Conclusiones del software:**

Como respuesta al interrogante sobre la capacidad instalada en relación a la calidad y organización de los recursos humanos en las áreas estratégicas para diseñar e implementar políticas vinculadas al Problema de la Violencia en las Escuelas, podemos concluir:

Respecto a las formas de Ingreso, no respondieron a los mecanismos normativos de ingreso por concurso o mérito, salvo contadas excepciones.

En cuanto al grado de formación nos encontramos con un alto porcentaje de agentes calificados formados en disciplinas acordes a los objetivos de las áreas de Información Estadística y en el Sector inherente a la Coordinación Pedagógica de la Región IV, con estudios terciarios y universitarios concluidos, no así en las Direcciones Provinciales Pedagógicas de Nivel EGB/Primario y Polimodal Secundario, donde sólo los funcionarios políticos provenían de la carrera docente, no superando los agentes administrativos el Nivel Secundario.

Las Capacitaciones implementadas en el marco de los Proyectos de Inversión brindaron las herramientas necesarias como para comenzar a pensar en los viejos o nuevos problemas de las organizaciones, entendiendo a las escuelas como tales. Lo lamentable fue la falta de continuidad de las líneas de acción de los proyectos institucionales de planificación y de actualización de las capacitaciones.

El mayor inconveniente en la restricción para la formulación de políticas residía en la falta de articulación e integración de las áreas estratégicas políticas y de planta, que funcionaban como islas.

Las Direcciones Políticas de Nivel solicitaban solo datos, series estadísticas, indicadores, nóminas de Establecimientos, a la Oficina de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas, no requerían Asistencia Técnica ni incorporaban al personal de

planta Profesional a sus equipos de formulación de proyectos, aunque respondieran a los perfiles requeridos, como por ejemplo Estadísticos o Profesores en Ciencias de la Educación, que se desempeñaban en el Área. Recurrían a docentes o profesionales ajenos al Ministerio, por el prejuicio cultural que existe en el imaginario colectivo hacia los agentes de la Administración pública.

Esta falta de conexión también existía entre las Direcciones de Nivel y las Direcciones Regionales, que se encontraban en las Reuniones de Gabinete Ministerial, donde se exponían y bajaban los principales lineamientos políticos y administrativos, pero sin interrelación en el ejercicio de las funciones respectivas.

### **Análisis del Orgware**

En el orgware vemos la capacidad organizacional de los recursos económicos y humanos.

La calidad y características de los recursos analizados a través del hardware y el software se complementan con la capacidad organizacional de los mismos, elemento esencial en la generación, planificación y ejecución de acciones de políticas relacionadas al problema de la Violencia en las Escuelas.

El hardware (volumen de recursos exógenos y endógenos) y el software (tipos de personal idóneo) se vuelven relativos para potenciar las capacidades internas si no existe una coordinación de estos u orgware. Ante la presencia de un hardware no sustancial y un software no cualificado, las posibilidades de desarrollar un orgware que responda a lo planteado resultará una tarea prácticamente imposible (R.Fernández et Al, p.158, 159).

A la inversa, visto desde el orgware, la imposibilidad de contar con elementos de consistencia cercanos a lo óptimo, se revelaría como un potente indicador sobre los límites estructurales de las áreas estratégicas para la formulación de acciones políticas relacionadas a la Violencia en las Escuelas.

El Software configura el tipo de orgware, mientras el hardware determina la efectividad del mismo. En consonancia con las precisiones metodológicas de marco conceptual elegido, trabajaré en base a dos ejes centrales:

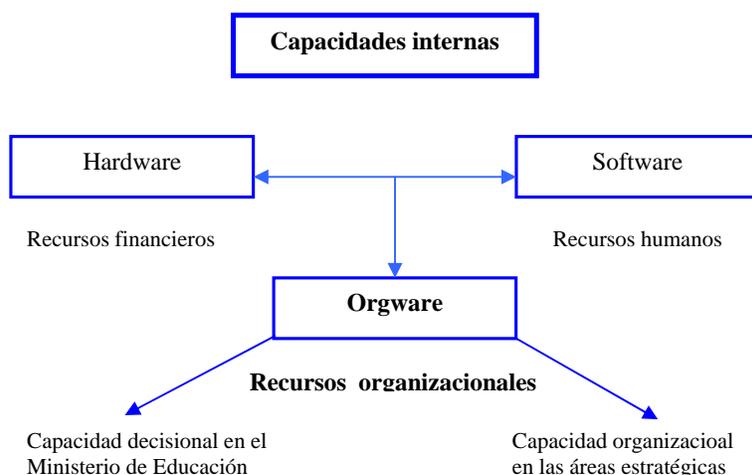
- 1) la construcción de un tipo ideal de orgware que permita contrastarlo con la realidad estudiada en las estructuras estatales analizadas.
- 2) la ponderación de la capacidad decisional de las áreas estratégicas dentro del contexto de la estructura ministerial y la definición de su campo de acción , considerando el tipo de vinculación entre el personal político y el

administrativo burocrático y la influencia de los recursos financieros y humanos de la oficinas estratégicas (Gráfico N° 18).

La variable “capacidad decisional” determina el grado de autonomía de las oficinas seleccionadas dentro del marco de la estructura ministerial (las áreas estratégicas en el marco del Ministerio de Ecuación) y define el campo de acción que éstas tienen respecto de las decisiones que se tomen, relativas a la formulación, creación y ejecución de los programas que transitan en su escenario.

La variable capacidad organizativa se refiere a la descripción de las formas en que el personal se organiza, ya sea hacia el interior de la oficina misma como en articulación con otras oficinas del Ministerio, intentando una comprensión de su estructuración para implicarse correctamente en el proceso de desarrollo e implementación de las políticas públicas educativas que son de su competencia.

### Gráfico N° 19 Análisis del Orgware estatal provincial



Fuente: Ramiro Fernández et al, “Capacidades Estatales y Desarrollo Regional”, pág.159;UNL 2006).

#### Descripción de un funcionamiento típico ideal del Orgware

Para realizar el análisis de las fortalezas y debilidades de las áreas estratégicas en los aspectos organizativos/funcionales, me basaré en el esquema típico ideal planteado por los investigadores Fernández, Güemes, Magnin, Vigil, en su obra “Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina” (2006, p.160-161).

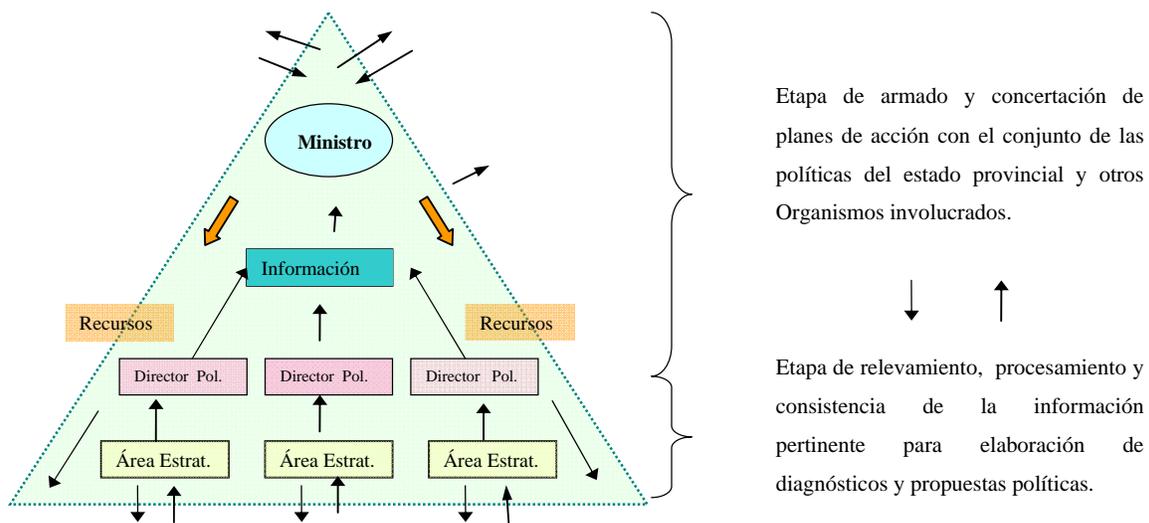
El esquema de tipo ideal parte de contar con áreas estratégicas dotadas de recursos humanos calificados, es decir de un software con altos niveles de educación formal y diversidad de profesionales que atiendan los objetivos de las oficinas y las características de

los programas, a la vez que permiten la conformación de equipos interdisciplinarios con cobertura de las áreas temáticas correspondientes.

Este esquema demanda asimismo recursos financieros suficientes, es decir, un hardware endógeno y exógeno que posicione estratégicamente la planificación sobre base diagnóstica, que permita anticiparse a nuevos problemas en los ámbitos escolares, y que sea capaz de generar políticas educativas con continuidad más allá de los períodos de gobierno, no solo fundadas en aspectos pedagógicos de éxito o fracaso escolar., en el marco de las políticas generales del estado provincial.

**Gráfico N° 20**

**Esquema típico ideal de funcionamiento del Orgware estatal provincial**



Fuente: Ramiro Fernández et al, “Capacidades Estatales y Desarrollo Regional”, pág.161;UNL 2006.

En sentido vertical, los Directores Políticos de las áreas Estratégicas tenían un rol fundamental como mediadores entre los subsistemas político y administrativo, en pos de permitir la interacción retroalimentaria de la cúpula ministerial (sujeto a los ciclos de gestión política) con el personal permanente, así como la capitalización de las producciones e informaciones estratégicas que puedan suministrarle para la conformación y puesta en práctica de políticas efectivas (de la base a la cúpula).

En sentido inverso eran los encargados de que las Áreas estratégicas contaran con la provisión de recursos económicos necesarios para la gestión de sus actividades (de la cúpula hacia la base).

También debe analizarse la relación de las áreas estratégicas con las demás oficinas de la misma jerarquía, en sentido horizontal, verificando la construcción de instancias colectivas vinculadas al sector educativo, que actuaban en conjunto y potenciándose mutuamente, aunando esfuerzos sin agotar recursos en instancias aisladas.

La cúspide de la pirámide estaba constituida por el “área ministerio”, conformada por el Ministro y su gabinete, representante además del “sistema ministerial” que englobaba a los “subsistemas integrados por las áreas estratégicas”.

Por su posición poseía una mirada holística de su funcionamiento y podía conocer el capital que tenía la estructura ministerial; a la par participaba de las gestiones dentro de la esfera ejecutiva provincial, lo que le permitía distribuir recursos en aquellas áreas que aparecían como prioritarias, adquiriendo en este caso tal carácter aquellas oficinas seleccionadas vinculadas a la potenciación de gestión de políticas del sector que atendían problemas específicos en los establecimientos escolares.

Este esquema, para actuar correctamente debe constituir relaciones con su contexto, con entrada (inputs) y salida (outputs) de información, de diseño y gestión de políticas.

### **La Configuración de las Áreas Estratégicas en el Ministerio de Educación**

Como punto de partida en el análisis del orgware del Ministerio de Educación enfocaremos la conformación de los cuadros políticos y administrativos burocráticos de las áreas estratégicas y el tipo de relación y vinculación que establece entre ambos.

De las cuatro áreas estratégicas analizadas, todas estaban conformadas enteramente por personal de planta del Ministerio de Educación (Administrativos y Supervisores) con dependencia cada área de un funcionario político (Conducción política intermedia).

De éstas sólo la Dirección General de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas no era política, y por sus funciones dependió directamente del Ministro de Educación hasta el año 2005.

Quizás en la creencia de que la Dirección General de Programas, Proyecto y Estadísticas Educativas, de planta, conformada enteramente por personal de carrera entendía en acciones que debían ser manejadas por la línea política, es que se desjerarquizó, cambiando de denominación, pasando a llamarse Dirección General Departamento de Aplicación, bajo la dependencia de la Dirección Provincial de Investigación y Evaluación Educativa, en la órbita de la Subsecretaría de Educación. En diciembre de 2008, al asumir

la Lic.Élida Rassino la Cartera Educativa, pasa a llamarse Dirección General de Información y Evaluación Educativa, dependiendo de la Dirección Provincial de Planeamiento y Estadística Educativa.

Esta Dirección General en su estructura organizativa contaba con seis Departamentos:

- Departamento Secretaría Administrativa.
- Departamento de Estadística Educativa.
- Departamento de Análisis de la Información Cuantitativa
- Departamento de Organización Escolar
- Departamento Mapa Escolar.
- Departamento de Evaluación Educativa.

**Tabla N° 4**

**Áreas Estratégicas del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe  
Relación entre tipo de personal por vinculación en valores absolutos.**

Vinculación al Ministerio de Educación	Desempeño - Función	Personal Cantidad
Conducción Política	Ministro-Subsecretario de Educación- Directores Provinciales- Coordinadores- Jefes de Nivel	9
Personal de planta	Director General- Personal técnico-administrativo de planta central- Supervisores Escolares	44
Pasantes	Convenios UNL y UCSF	4

Al realizar el análisis cuantitativo, es importante mencionar que, como reflejamos en el Organigrama del Ministerio de Educación, el área de competencia del Ministro y del Subsecretario de Educación, era abarcativa de muchos otros organismos, no tenidos en cuenta en este análisis por no corresponder a los objetivos de esta tesis, como así tampoco se incluyen otros cargos políticos decisorios con alguna influencia en la implementación de determinadas acciones en lo referente a Recursos, de la esfera de la otra Subsecretaría del Ministerio de educación.

Esta decisión se fundamenta en la consideración de que el Ministro de Educación, y el Secretario de Educación (Reforma de la Orgánica del año 2008) son los responsables idóneos y calificados para decidir sobre las políticas educativas y coordinar con la otra Subsecretaría las medidas relacionadas a los Recursos en pos de los objetivos.

### Gráfico N° 21

**Porcentajes de distribución por tipo de personal en las áreas estratégicas**



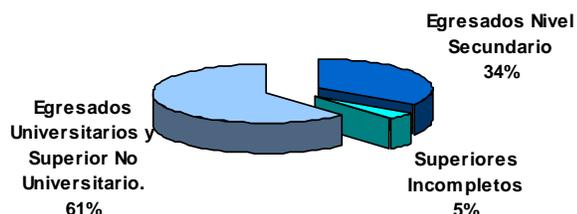
Realizada esta salvedad se puede concluir que en la relación cuantitativa era predominante el personal de planta permanente en un alto porcentaje, lo que permitiría la consolidación y capacitación de equipos permanentes, dentro de las Áreas Estratégicas, que trascendiera los recambios de los ciclos políticos, permitiendo la continuidad y ajuste de acciones en relación a la evolución de los problemas.

En su dimensión cualitativa, el 100% del personal político vinculado a las Áreas Estratégicas eran egresados Universitarios o de Carreras de los Institutos Superiores del Magisterio o Profesorados.

A los efectos del Orgware, es un dato favorable a destacar, que el 61% del Personal de Planta Permanente sea egresado del Nivel Superior y Universitario, en carreras afines a las funciones de las oficinas en los cuales se desempeñaban.

### Gráfico N° 22

**Personal Permanente de las Áreas Estratégicas según Nivel de Estudio**



Respecto de la Relación entre las esferas política y administrativa, al margen de las interrupciones que provocan de hecho los ciclos políticos democráticos, en el período 2003-2007, hubo un corte en la mitad del Ciclo en la Cartera Educativa, con recambio de toda los

agentes políticos, debido a la renuncia de la Prof. Carola NIN y la designación de la Prof. Adriana CANTERO como nueva Ministra de Educación.

En cuanto a la vinculación, es un hecho que los funcionarios políticos al inicio de su gestión manifiestan cierta desconfianza hacia el personal de planta permanente, independientemente del Nivel de Instrucción.

En general, sus opiniones no eran solicitadas, salvo en cuestiones de trámites netamente administrativos, y en el caso de los Organismo técnicos, los funcionarios solían realizar solicitudes concretas de información, sin participar a los agentes del objeto de la misma<sup>117</sup>.

En cuanto a la formulación y planificación de las políticas en el Ministerio de Educación, el personal técnico y de planta no fue consultado. Los programas y acciones se decidían en reunión de gabinete y se bajaban para su aplicación, delimitando participaciones concretas de los organismos de la estructura ministerial.

Un aspecto que no favorecieron la gestación de políticas de abajo hacia arriba, era la poca o casi inexistente relación de trabajo conjunto entre las áreas estratégicas del Ministerio de Educación, ya que se comportaban como compartimentos estancos, con escasa relación entre sí, basada solamente en alguna participación obligada o necesaria en la instancia administrativa.

Por el tipo de información cuantitativa y cualitativa que manejaban estas áreas, podrían complementarse y constituir equipo técnicos pedagógicos de propuestas de accionar político, sobre la base de diagnósticos basados no solo en la información, sino en la experiencia concreta, como en el caso de los Supervisores de nivel.

### **Recursos Financieros de las áreas Estratégicas**

La casi totalidad de los Recursos de las áreas estratégicas fueron destinadas en el período 2003-2007 al sostenimiento de su estructura operativa (gastos corrientes), al punto que en el caso de la Dirección general de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas, disminuyó su participación en el Gasto Educativo Total Provincial, del 0.03 % en 2003 al 0.01 % en 2007.

---

<sup>117</sup> Los agentes entrevistados coincidieron en que “la desventaja de la falta de diálogo, y la mínima relación que establecen generalmente los funcionarios políticos con el personal técnico y administrativo de planta, impacta dirceamente en los resultados de los trabajos solicitados. Si bien se dispone de muchísima información estadística, los funcionarios solicitan datos desconociendo la información disponible en cuanto a las variables, sus atributos y aperturas, y al no participarnos, desconocemos de hecho, el objetivo o destino de los datos. En consecuencia, al recibir lo requerido, resultado de hora de consultas y cruces de datos, “descubren” que la información resultante no es la más conveniente a sus fines”. “En ese momento es recién, cuando los más abiertos, comienzan a escuchar nuestras sugerencias. A todo esto, en general transcurrió casi un año de iniciada la gestión”. “Con cada cambio de autoridades, el primer año se pierde en demostrar que no somos inútiles. A veces nos enoja la obstinación en cuestiones técnicas que muchas veces hemos visto fracasar en años de experiencia, pero que no te dan ni siquiera la oportunidad de manifestarlo”.

Las áreas estratégicas se encontraron en una posición totalmente desfavorable, al carecer de recursos endógenos para generar o desarrollar políticas, con un débil, casi inexistente posicionamiento de las áreas Estratégicas en el contexto del Estado Provincial.

Es importante destacar, al analizar el orgware, que el comportamiento general del gasto dentro del Ministerio lo determinaba la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa para las áreas Estratégicas analizadas, mientras el Ministro fijaba las asignaciones para el Gabinete político. La disposición de los recursos se volcó hacia las oficinas con prioridades cupularmente asignadas por los decisorios políticos, particularmente Ministro y Subsecretarios.

Este mecanismo de derrame selectivo se hizo más evidente con anterioridad al 2003, en los Programas financiados con fondos internacionales, que aplicaron fondos a Coordinaciones conformadas enteramente por personal contratado, y que se vieron abruptamente cortados al final el financiamiento externo, lo cual, junto a los cambios producidos dentro y por los ciclos políticos, explica la discontinuidad de acciones y recursos.

A modo de ejemplo, la Actividad “Evaluación de la Calidad Educativa” del PRODYMES, quedó a cargo de la Dirección General de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas, pero no hubo transferencia de conocimientos ni capacitación a los profesionales de planta, ni asignación de recursos para acciones generadas en el Ministerio. Se coordinaron y realizaron a partir de entonces los Operativos Nacionales e Internacionales de Evaluación de la Calidad Educativa, con fondos asignados por la Nación a este Organismo, a través de la cuenta de Pacto Federal.

### **Conclusiones del Orgware**

Respecto de las fortalezas de las áreas consideradas Estratégicas, las más significativas tienen que ver con los aspectos cuantitativos y cualitativos del personal de Planta Permanente, ya que conforman el 77 % del personal, y dentro de éstos, un elevado porcentaje de agentes con Nivel de Instrucción Superior o Universitario (61 %).

En este sentido, se puede considerar que tanto el volumen como la idoneidad de los recursos humanos que integraban la planta de las áreas estratégicas, permite ser optimista respecto de desarrollar un orgware que responda a lo planteado, con el debido fortalecimiento en las áreas de Nivel Pedagógico de Educación Primaria y Secundaria, de personal de planta con perfiles más calificados.

Respecto de la Capacidad de las áreas estratégicas de generar información genuina de base diagnóstica para la formulación y planificación de acciones de política educativa, las áreas analizadas se encontraban en diferentes posiciones.

La mejor posicionada era y es la Dirección General de Programas, Proyectos y Estadísticas Educativas, luego Dirección General Departamento de Aplicación y ahora Dirección General de Información y Evaluación Educativa. Estuvo y está en condiciones de participar en acciones de política educativa, así como el área de Supervisión de la Región IV. Sin embargo, el tipo de vínculo de organización tanto vertical como horizontal al que históricamente respondió el Ministerio, no lo ha posibilitado, porque hasta el hecho de brindar información estadística oficial a usuarios externos al Ministerio del Ministerio, debía ser autorizada en el período considerado por el funcionario político inmediato superior.

El área de Información mencionada cuenta con equipos de trabajo interdisciplinarios, que se han formado principalmente con la capacitación recibida del Ministerio de Educación de la Nación, con el que guarda dependencia funcional, por constituirse en Unidad Oficial de Estadísticas Educativas y del Mapa Educativo de la Provincia en la Red Federal de Información Educativa creada en 1996 por consenso de los Ministros de Educación de la totalidad de las Jurisdicciones Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Desde entonces se dispone de información sistematizada con corte al 30 de abril de cada año, de las variables establecimientos, alumnos y docentes, con metodologías comunes a todo el país de relevamiento, procesamiento y consistencia de datos, que hacen que las mismas sean confiables, oportunas y comparables a nivel nacional.

De hecho son el insumo básico para la gestión de políticas Educativas y Programas Nacionales.

### **Conclusión del Análisis de las Capacidades Estatales**

Las áreas estratégicas si bien disponían de capacidad e idoneidad favorable, aunque insuficiente en un par de organismos, carecían de recursos económicos y de autonomía para tomar decisiones en cuanto al modo de relacionarse entre sí para optimizar la gestión de políticas basadas en una planificación mínima conjunta, en razón de depender de diferentes Autoridades Políticas, situación profundizada por una estructura verticalista del Ministerio, donde las órdenes descienden de los cuadros políticos hacia los cuadros administrativos.

Organizacionalmente, las coordinaciones intra o interministerial operaban a nivel político, no estaban previstas ni eran de injerencia de los organismos administrativos.

Las mayores debilidades se manifestaron en la relación entre el personal político y administrativo, y en el hardware.

En relación al Hardware exógeno, en período 2003-2007, no existieron recursos de financiamiento externo en el Ministerio de Educación, y en el endógeno, desde el punto de vista de la asignación de recursos financieros a las Áreas estratégicas, prácticamente no existieron más allá de los correspondientes a gastos corrientes, sin posibilidad de accionar para gestionar recursos, destinadas a ser meros Organismos de consulta o de ejecución de las tareas o acciones que bajarán de los decisores políticos del Gabinete Ministerial.

En cuanto a la relación y tipo de vinculación entre los cuadros políticos y de planta, se circunscribían a una relación vertical de mando, en general relacionada a requerimientos de tareas puntuales, de gestión diaria, destinadas en la mayoría de los casos a “apagar incendios”, con escasas acciones de “planificación”.

Esta situación se vio agravada en el período 2003-2007, por la interrupción de la Gestión Ministerial de Educación, con el consecuente cambio de la totalidad del Gabinete a mitad de la misma, lo que complicó la consolidación de algún tipo de relación en pos del trabajo conjunto entre personal político y de planta.

Otro punto débil es la relación entre las áreas estratégicas del Ministerio, ya que se comportaban como compartimentos estancos, con escasa relación entre sí, basada solamente en alguna participación obligada o necesaria en la instancia administrativa.

En síntesis, la estructura en las que accionan las áreas estratégicas, sobre todo el hardware y en el orgware es totalmente opuesta y contrastante al esquema típico ideal propuesto representado en el Gráfico N° 20.

## Conclusiones Finales

La problemática de la *Violencia en las escuelas*, aparece en escena en el Estado Provincial Santafesino en el año 2002 a través de su tratamiento en la Legislatura donde los legisladores intentaron instalarla como una cuestión demandada socialmente, que debía ser atendida por la Agenda de Gobierno de la Provincia de Santa Fe, aún cuando era un problema “nuevo” que surgió casi “de golpe”.

Nuevo, porque con anterioridad al 2001, no existían registros de casos reiterados o extremos de Violencia en las Escuelas de la Provincia, que superaran los ocurridos tradicionalmente. En consecuencia, no se trataba de un problema de larga data que hubiese permanecido “oculto” por diversas razones, a la espera del momento político que favoreciera su acceso a la Agenda institucional.

El problema se construyó sin teorías de apoyo, ni análisis riguroso, careció de un diagnóstico de situación en la Provincia de Santa Fe, basado en información cualitativa o cuantitativa, que permitiera conocer su real dimensión y diera algún grado de certidumbre a los funcionarios sobre los aspectos a abordar.

No hubo fundamento en investigaciones concretas, ni participaron especialistas o redes de asuntos en el proceso inicial de formulación del problema.

La convergencia de los medios de comunicación masivos gráficos, de radiodifusión y televisivos Nacionales y Provinciales, el clima general de opinión pública favorable a brindar solución a este problema y la proliferación de políticas Públicas que al respecto se dieron casi simultáneamente en otras Provincias y Nación, sirvieron para legitimar y establecer la importancia del problema.

Por consenso unánime en el tratamiento Legislativo y con el aval del Ministerio de Educación, el tema de la *Violencia en las escuelas* se aproximó a la Agenda de Gobierno de la Provincia de Santa Fe en el año 2003 con la sanción de la Ley 12178, que estableció el Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, designando al Ministerio de Educación como autoridad de aplicación.

Si bien este Programa estaba respaldado por Ley, no se incorporó a la Agenda gubernamental por varias razones:

1) Poseía alto grado de incertidumbre, en relación a que los actores institucionales que debían llevar adelante la implementación de la Ley, en tanto pertenecerían a otro Gobierno. Fue sancionada 40 días antes del cambio de Gobierno Provincial.

- 2) La ley nunca fue reglamentada.
- 3) Padecía de errores de Diseño y por ende de Implementación, en tanto no contenía soluciones factibles en su formulación y no asignaba recursos al Ministerio de Educación para la puesta en marcha de las acciones del Programa.
- 4) No existían Organismos con capacidades estatales adecuadas en el Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales para llevar adelante el proceso de implementación o reformulación de este Programa.

La encuesta realizada a los Establecimientos Educativos de EGB/Primario y Polimodal/Secundario de la Región IV de Educación de la Provincia de Santa Fe, permitió concluir que en el período 2003-2007 no se implementaron otras acciones políticas originadas en el Gobierno Santafesino sobre el problema de la Violencia en las Escuelas, pero el 21 % de los establecimiento educativos relevados trabajó sobre el problema de la Violencia en las Escuelas, considerando el conjunto de los dos niveles (Primario y Secundario).

El 42 % de estas acciones se originaron como proyectos institucionales de la escuela y de la Supervisión escolar, y un 30% correspondieron a iniciativas Municipales o Comunes, pero enfocadas más específicamente a la Violencia Familiar o al Maltrato Infantil.

Las iniciativas Escolares, considerando tanto a la Institución como a los Docentes que en ellas se desempeñaban, fueron el motor de la casi totalidad de las acciones relevadas.

De las entrevistas realizadas a Docentes y Supervisores respecto de la percepción que tenían de sucesos de *Violencia en las escuelas*, es conveniente diferenciar la situación de los Establecimientos Urbanos y Rurales.

*En relación a los establecimientos urbanos, se concluye que en el período en estudio no hubieron hechos de violencia en sentido estricto, sino que las formas más habituales y cotidianas de conflictos se relacionaban con incivildades (agresiones verbales entre compañeros, respuestas inapropiadas a los docentes, apropiación de útiles u otras pertinencia de los compañeros) y trasgresiones a las normas escolares (faltas y tardanzas reiteradas, incumplimiento de tareas, etc.*

En cuanto a las Escuelas Rurales de la Región IV no se percibieron hechos significativos o reiterados de Violencia en ninguna de sus manifestaciones.

Ante esta aparente contradicción respecto de la percepción de la realidad del problema, cito a Noel y Álvarez (2010) al decir que “cabe a las Instituciones, a los

pedagogos, a los investigadores y a los medios la responsabilidad conjunta por una construcción rigurosa y fecunda de la agenda pública, tanto sobre el tema de la *Violencia en las escuelas* como sobre cualquier otro tema”

En respuesta a la cuestión de si el estado está dotado de capacidades organizacionales para intervenir en el proceso de las políticas relacionadas a este problema, cabe responder que el Ministerio de Educación cuenta en su estructura organizativa con áreas que estarían en condiciones, por la capacidad e idoneidad favorable de sus recursos humanos, de participar desde sus funciones, en la formulación de acciones de política educativa para atender al problema de la *Violencia en las Escuelas*.

*La debilidad de esas áreas* tiene que ver con la carencia de recursos económicos y de autonomía organizacional suficiente para tomar decisiones en cuanto al modo de relacionarse entre sí para optimizar la gestión de políticas basadas en una planificación mínima conjunta.

Para finalizar, desde el lugar que me cabe como funcionaria de Carrera del Ministerio de Educación, me he propuesto como objetivo interesar a las Autoridades Políticas de quien dependo, sobre la necesidad de recabar información sistematizada y confiable en relación al Problema de la *Violencia en las Escuelas* de la Provincia de Santa Fe, que sea utilizada como insumo de base diagnóstica para comenzar a pensar el problema con los responsables de las Direcciones de Nivel, las Regionales, y las Instituciones Escolares.

El camino más corto y factible de transitar es el de generar los vínculos institucionales necesarios desde la Dirección General de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación con el Observatorio Nacional de Violencia en las Escuelas (ONVE). Ello permitiría aplicar un instrumento de recolección de información, de ser posible en el Ciclo Lectivo 2012, de modo muestral, en los Establecimientos Oficiales de Educación Primaria y Secundaria de Jurisdicción Provincial. Podría utilizarse el instrumento de relevamiento que sobre esta problemática ha diseñado el Observatorio (ONVE)<sup>118</sup>, o elaborar uno propio con el asesoramiento necesario, lo más simple posible a fin de que el estado provincial pueda intervenir adecuadamente en la definición del problema.

---

<sup>118</sup> Según se me ha informado en las entrevistas que mantuve con personal del equipo técnico del Observatorio, el relevamiento recoge información cuantitativa y cualitativa sobre las diferentes formas de manifestarse que tiene el fenómeno, y ha sido aplicado en algunas Provincias Argentinas en forma muestral. El instrumento confeccionado por especialistas del Observatorio Nacional de Violencia en las Escuelas (Ministerio de Educación de la Nación y Universidad de San Martín) fue puesto a consideración del equipo de profesionales de la Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa, de quien depende el Laboratorio de Estadísticas e Indicadores Educativos, a efectos de ser avalado o perfeccionado.

La Dirección General de Información y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación realiza relevamientos estadísticos de todos los Establecimientos Educativos Oficiales y Privados en todos sus Niveles y Modalidades a través de las Direcciones Regionales de Educación, vía Supervisores desde el año 1994, con necesidad de muy pocos recursos, razón por la cual está en condiciones de llevar adelante la tarea propuesta.

Este primer paso resulta imprescindible para elaborar un diagnóstico que nos acerque a una definición del problema con la mayor certidumbre, en pos de construir una base firme desde donde poder pensar políticas educativas estratégicas sobre la cuestión.

La tarea más difícil de abordar de parte de esta Unidad de Organización de Carrera limitada en su autonomía de gestión es la de convencer a los decisores políticos de turno.

## Bibliografía

- Ander-Egg, Ezequiel**, TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL, Argentina, El Cid Editor, 1980.
- Aguilar Villanueva, Luís F.** LA HECHURA de las Políticas. México, MIGUEL ANGEL PORRUA, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luís F.** PROBLEMAS PÚBLICOS Y AGENDA DE GOBIERNO. México: MIGUEL ANGEL PORRUA, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luís F.** LA IMPLEMENTACIÓN DE de las Políticas. México: MIGUEL ANGEL PORRUA, 1993.
- Albornoz, M.** LA VIOLENCIA ESCOLAR Y LOS MALOS TRATOS, en Mayéutica Educativa, Colección de artículos de opinión sobre educación (01/06/2009), Argentina.
- Bertranou, Julián F.** EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO. Análisis de los aportes a la definición teórica del concepto, en Revista Política y Gestión, Vol. 2 Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Camargo, M.** Violencia Escolar y Violencia Social, en Revista Colombiana de Educación, Bogotá, 1997.
- Cavarozzi, M. y Abal Medina J. (h.):** Del problema del estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión, en Revista Sociedad, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Num. 15, Diciembre de 1999, Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL**, Colección Documentos de proyectos Escenarios futuros en políticas de vejez, Coordinadora Sandra Huenchuan. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2006.
- CIPPEC**, Periódico de Políticas Educativas N° 19, Argentina, Diciembre de 2008.
- CIPPEC**, Proyecto Las Provincias Educativas. Provincia de Santa Fe. Informe jurisdiccional N° 2, Buenos Aires, Argentina, Agosto de 2002.
- Dupuy, Ricardo.** Macropolítica Educativa en Santa Fe El informe y la salida. Rosario, Argentina, Ediciones NUEVO PARADIGMA, 2007.
- Fernández, V.R.**, Estrategias de desarrollo y Transformación Estatal, Buscando al Estado bajo el Capitalismo Global. Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2001
- Fernández, V.R.; Güemes, M.C.; Magnin, J.P.; Vigil, J.I.:** Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y desafíos para América Latina. Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2006.
- Filmus, D., Gluz, N. y Fainsod, P;** Enfrentando la violencia en las escuelas: un informe de Argentina, en “Violencia Escolar: América Latina y el Caribe”, edición UNESCO Brasil, 2002.
- García Delgado, D.**, Estado y Sociedad, Tesis-Norma, Bs. As. 1997

**Hernández Sampieri, Roberto, et al.** METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN. México:McGRAW-HILL, 1996.

**Kornblit A.L.; Adaszko, D; Camarotti, A.C.; Di Leo, P.F.; Diz, A.M.M.; Verardi, M.** Violencia escolar y climas sociales. Argentina, Edit BIBLOS, 2008.

**Madriaza, Pablo.** Violencia Escolar en la Argentina en Seguridad y Prevención: La Situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007 Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Chile: CARLOS GUAJARDO GARCÍA, 2008.

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, DiNIECE;** Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Manual Metodológico. Capital Federal, Argentina, 2005.

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, DiNIECE;** Definiciones Básicas para la Producción de Estadísticas Educativas. Capital Federal, Argentina, 1998.

**Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, DiNIECE,** Anuario Estadístico Educativo 2006, Red Federal de Información Educativa. Capital Federal, Argentina, 2007.

**Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe;** Anuario Estadístico 2003; Serie Estadística 2004-2007; Indicadores Educativos 2003, 2004, 2005, 2006, 2007., Dirección General de Información y Evaluación Educativa; Santa Fe.

**Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe; PRODYMES;** Programa de Reforma Administrativa. Santa Fe, 2000.

**Monclús, A.** LA VIOLENCIA ESCOLAR: PERSPECTIVA DESDE NACIONES UNIDAS, en Revista Iberoamericana de Educación N° 38, pp13-32, 2005.

**Morduchowicz, R. y Tedesco J.C** “EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA FORMACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN”, IPE - UNESCO – Argentina, Sede Regional Buenos Aires, 2003.

**Noel, Gabriel; Álvarez, Mariana.** Hacia una comprensión rigurosa de las Violencia en las Escuelas, documento de trabajo. Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. Ministerio de Educación-UNSAM. Buenos Aires, Argentina, 2010.

**Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas,** CÁTEDRA ABIERTA. Aportes para pensar la violencia en las escuelas. Ministerio de Educación-UNSAM Buenos Aires, Argentina, 2008.

**Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.** La Violencia en las Escuelas desde una perspectiva cualitativa. Ministerio de Educación-UNSAM, Buenos Aires, 2009.

**Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.** Miradas interdisciplinarias sobre Violencia en las Escuelas. Ministerio de Educación-UNSAM, Buenos Aires, 2009.

**Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.** Un relevamiento desde la mirada de los alumnos. Ministerio de Educación-UNSAM, Buenos Aires, Argentina, 2008.

**Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.** El Lugar de los Adultos frente a los niños y los jóvenes. Aportes para la construcción de la comunidad Educativa. Ministerio de Educación-UNSAM, Buenos Aires, Argentina, 2007.

**OMS,** Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington .D.C. Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las América de la Organización Mundial de la Salud, 2002.

**ONU,** Resolución 57/6 Aprobada por Asamblea General del 27/11/2002 en el marco del Programa del “Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo, 2001-2010”.

**PODER LEGISLATIVO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE,** Expediente 688-CD. Cámara de Senadores, 2003.

**PODER LEGISLATIVO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE,** Ley 12178, Programa Provincial de Prevención de la Violencia Escolar en los Establecimientos Educativos, 2003

**PREAL.** Desde distintas realidades nacionales: pistas para abordar la Violencia Escolar, en Boletín Formas y Reformas de la Educación. Serie Prevención de la Violencia Escolar. N° 6- Año 3, mayo 2005, Santiago, Chile.

**PROdyMES.** Programa de Capacitación, Proyecto de Reforma Administrativa, Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, 1999-2001.

**Puig, L.** ¿Qué es una política de Estado? Conferencia en <http://www.fundacionjas.org.ar/Actividades>

**Sampieri R., Fernández C., Collado y P. Baptista Lucio,** “Metodología de la investigación”, McGraw-Hill. México. 2006. 4ª Edición

**Sellitz, C., Wrightsman L.S.y Cook S.W.,** EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN (Capítulo 1) en Métodos de Investigación de las Relaciones Sociales, Madrid; RIALP, S.A., 1984.

**Tamayo Saez, M.** El Análisis de las Políticas Públicas (Capítulo 11) en La Nueva Administración Pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo . Edic. Alianza Universidad Textos. Madrid, 1997.

**UNESCO.** Informe Reunión de Expertos Poner fin a la violencia en la escuela: ¿Qué soluciones?. París, 2007.

### **Páginas Web:**

AMSAFE <http://www.amsafelacapital.org.ar>

CEPAL <http://www.eclac.org/publicaciones>

CIPPEC en <http://www.cippec.org>

CLARÍN en <http://www.clarin.com>

DERF en <http://www.derf.com.ar>

Diario El Litoral Santa Fe en <http://www.ellitoral.com>

Diario La Capital de Rosario en <http://www.lacapital.com.ar>

Diario Uno de Santa Fe en [www.unosantafe.com.ar/](http://www.unosantafe.com.ar/)

DINIECE en <http://www.diniece.me.gov.ar>

OMS en <http://new.paho.org>

Página 12 en <http://www.pagina12.com.ar>

Portal de Gobierno de la Provincia de Santa Fe en <http://www.santafe.gov.ar>

Portal de Gobierno del Ministerio de Educación de la Nación en <http://www.me.gov.ar>

PREAL en <http://www.preal.org>

UNESCO en <http://portal.unesco.org>

### **Organismos Consultados de Jurisdicciones ajenas al Ministerio de Educación.**

**Dirección de Estadísticas y Archivos. Poder Legislativo Provincia de Santa Fe.**

**Dirección de Técnica Legislativa. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Casa de Gobierno**

**Oficina Archivo Decretos. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Casa de Gobierno**

**Coordinación Programa Nacional de Mediación Escolar; Ministerio de Educación de la Nación.**

Piso1-Oficina 401; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Coordinación Programa Construcción de la Ciudadanía en las Escuelas; Ministerio de Educación de la**

Nación. Piso 1-Oficina 8 bis; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Coordinación Plan Nacional de Convivencia Escolar; Ministerio de Educación de la Nación. Piso 1-**

Oficina 140; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Coordinación Programa Derechos de la Niñez y la adolescencia; Ministerio de Educación de la Nación.**

Piso 1-Oficina 41; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas; Ministerio de Educación de la Nación. Piso 1-**

Oficina 8 bis; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa; Ministerio de Educación de la**

Nación; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Subsecretaría de Planeamiento del Ministerio de Educación de la Nación; Ministerio de Educación de la**

Nación; Ciudad Autónoma de Buenos Aires.