



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL
Facultad de Humanidades y Ciencias

Maestría en Políticas Públicas para la Educación

**Iniciando un análisis de autonomía provincial en materia
educativa: políticas públicas y capacidades estatales de la
Provincia de Santa Fe.
2007-2011**

Emanuel Andrés Ferreyra

Directora: Lic. Lilia Puig de Stubrin

Santa Fe, Argentina

Mayo 2016

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue posible gracias al acompañamiento y apoyo de un grupo de personas e instituciones apasionadas por la educación como camino para construir un mundo mejor.

A Graciela quien con su palabra justa y su predisposición constante, nos acompañó para seguir siempre adelante. Infinitas gracias.

A la Universidad Nacional del Litoral, por mantener siempre viva esa luz perpetua del conocimiento.

A la Provincia de Santa Fe, por acompañar esta valiosa propuesta de formación.

A Franja Morada, por sostener la educación pública, siempre.

A mi novia Arabela, quien estuvo siempre a mi lado.

A mi familia, Laura, Aylene, Adriel, Tata, Jorge y Norberto, por su apoyo constante.

A mi abuela Yaya, quién sólo me pudo acompañar espiritualmente.

A mi directora de tesis “lilita” Stubrin por sus palabras de aliento y sus sabios para consejos para orientarme en momentos de confusión.

A los compañeros de maestría, apasionados de la educación, por compartir dos años cargados de experiencias

A mis compañeros de trabajo de Secretaría Académica de Rectorado y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por cubrirme en las semanas de ausencia.

A Carolina Piedrabuena y Federico “Fama” Miranda, por sus inestimables gestiones y datos aportados.

A los funcionarios provinciales Lic. Jorge Márquez y CPN Pablo Olivares, por su generosidad y predisposición para las entrevistas.

ÍNDICE

Antes de comenzar.....	1
Los primeros pasos.....	2
A modo de introducción.....	4
Explicitación del objetivo central.....	5
Fundamentos temporales y espaciales de la indagación.....	5
Estructura estatal a abordar.....	10
Características del análisis a realizar.....	12
Marco teórico.....	14
Acerca de las Políticas Públicas.....	15
Las Capacidades Estatales como herramienta de análisis.....	17
Capacidad Administrativa.....	22
Capacidad Política.....	23
La educación secundaria.....	26
Breve contextualización de los procesos de cambio.....	26
Su obligatoriedad como condición orientadora de las políticas públicas.....	29
Dimensión Administrativa de la capacidad estatal.....	31
Presentación.....	32
El gasto público y la cuestión presupuestaria.....	32
El financiamiento en el ámbito educativo provincial.....	34
El presupuesto provincial de educación. Algunos datos.....	37
Gastos Corrientes y Gastos de Capital.....	42
Una mirada al interior del presupuesto educativo.....	44
Recursos Humanos.....	46
Tipo de personal.....	47
Reclutamiento del personal.....	49
Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector Docente.....	51
Régimen de titularización docente.....	52
Capacitación del personal.....	53
Algunas consideraciones finales.....	55

Dimensión Política de la capacidad estatal.....	59
Presentación.....	60
Medidas para la aplicación de la estructura del sistema educativo en el ámbito provincial.....	61
2008 como año de transición.....	69
Régimen de organización y funcionamiento de los servicios educativos de nivel secundario en contexto rural.....	71
Conectar Igualdad.Com.Ar.....	73
Propuestas de incorporación o reincorporación de alumnos al Sistema Educativo Formal en escuelas secundarias.....	76
Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector Docente.....	79
Algunas consideraciones finales.....	84
Algunas conclusiones que permiten seguir pensando.....	87
A modo de repaso.....	88
Resultados del análisis de las capacidades estatales educativas.....	89
Perspectivas para la construcción permanente de capacidades.....	93
Anexo I – Entrevistas.....	97
Lic. Jorge Márquez.....	98
CPN Pablo Olivares.....	105
Referencias bibliográficas.....	114
Referencias normativas.....	122

ANTES DE COMENZAR

“Nunca seremos recolectores de esbeltas espigas o de flores si en los surcos nuestros diarios empeños carecen de la fuerza que les dan los sueños.” Hesíodo

Los primeros pasos

Las temáticas educativas han sido siempre de mi interés aun considerando mi formación de base que no tiene una estricta vinculación con dichos asuntos. De allí mi deseo de profundizar los conocimientos sobre el área.

Al comienzo de la maestría y hasta el primer encuentro de escribientes sostuve la idea de abordar la temática de la construcción de la subjetividad en el espacio de transición entre la educación secundaria y la universidad. Este tema representaba un área de interés por mi situación laboral en un espacio particular en el ámbito de la universidad como es la Dirección de articulación de niveles e ingreso, pero quizás también era una forma de renegar, quizás demasiado, sobre mi formación profesional previa.

Transcurrido el momento de ese primer encuentro de escribientes donde uno debía enfrentarse a presentar los primeros trazos de lo que sería el trabajo final de la maestría, comenzaron unos momentos de reflexiones y definiciones sobre el tema a abordar.

De una charla con la directora de la maestría, mediada por las tecnologías que ayudan a acortar las distancias, sus sabios y generosos consejos me hicieron notar que no debía abandonar mi formación. Muy por el contrario, ésta debía ser la que potencie mi trabajo final, usándola de base.

Así, la temática había virado 180°. De esa conversación conjunta delimitamos el marco general de lo que sería la nueva temática del trabajo. Luego, con la predisposición

y consejos de mi directora fuimos puliendo los aspectos y los modos de abordarla, lo que da lugar al trabajo que a continuación se presenta.

A MODO DE INTRODUCCIÓN

Explicitación del objetivo central

En este trabajo se plantea como objetivo central analizar el grado de autonomía que poseía el gobierno de la Provincia de Santa Fe para desarrollar políticas públicas educativas para el nivel secundario a partir de una indagación centrada en el análisis de la capacidades estatales durante la primera gestión de gobierno del Frente Progresista Cívico y Social.

Para ello, se llevará a cabo un trabajo exploratorio – descriptivo. Por un lado, se pretenderá dar una visión general respecto a la situación planteada considerando que se trata de cuestiones poco exploradas. Por el otro, se describirán las acciones desarrolladas por la Provincia como un modo de dar cuenta de la autonomía provincial a partir del análisis de diversas dimensiones de la política pública educativa mediante la teoría de las capacidades estatales. Este proceso no se centrará exclusivamente en la obtención y acumulación de datos sino también en opiniones de diversos actores, puntos de vista, entre otros.

Fundamentos temporales y espaciales de la indagación

La selección del análisis del caso en Argentina no es mera casualidad. La organización político – institucional que Argentina se dio para sí resulta una cuestión central. En este sentido, a partir de la sanción de la Constitución Nacional en 1853-1860, se establece en su artículo 1º: “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal” (CN).

Una de esas características, el federalismo, conlleva una duplicidad de esferas de poder, un gobierno dual, el de las provincias y el de la Nación. Pero esa característica del federalismo no dice mucho más. Los pendulares escenarios de centralización y descentralización a lo largo de los diferentes períodos históricos dan cuenta de esas ambigüedades.

La educación, como obligación central del Estado, no fue ajena a dichos vaivenes políticos fruto de esa dualidad del poder. Así, disputas, centralización, transferencias y trastocamientos propios del federalismo argentino recorrieron la configuración histórica de la educación argentina. (Rivas, 2004)

En este escenario, desde el año 2006, Argentina cuenta con un amplio marco normativo que reestructura el sistema educativo a nivel nacional. Así, por un lado, las nuevas leyes han avanzado en procesos de regulación de temáticas hasta ese entonces vacantes y algunas han trazado otras letras sobre las características del sistema educativo. Entre ellas, se sancionaron y promulgaron las leyes integrales de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Ley N° 26.061/05), de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075/05), Ley de educación técnico profesional (Ley N° 26.058/05), Ley de educación sexual integral (Ley N° 26.150/06) y la Ley Nacional de Educación (Ley n° 26.206/06).

Entre ese conjunto de normas sobresale, a los fines de este trabajo, la nueva Ley Nacional de Educación n° 26206/06 que deroga la anterior Ley Federal de Educación N° 24.195/93¹. La propia norma sancionada en 2006 traza su fin ya que “[...] regula 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 su articulado pone énfasis, entre otros puntos, en dos cuestiones de interés para el trabajo: la novedosa medida de la extensión de la obligatoriedad de la educación desde

¹ Para conocer el proceso de discusión de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 y las continuidades y rupturas en relación a la anterior Ley Federal de Educación N° 24.195 se sugiere la lectura de los siguientes textos:

- “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas” de María Catalina Nosiglia, publicado en la Revista Praxis Educativa, N° 11, 2007, pp. 113-138, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa. Disponible en <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/praxis/n11a11nosiglia.pdf>
- “Ilusión y desencanto” de Adolfo Stubrin, publicado en la revista Escenarios Alternativos, 2013. <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=escenarios1&subseccion=escenarios1¬a=113>

los cinco años de edad hasta la finalización del nivel de la educación secundaria² y el fortalecimiento, a partir de una medida de recentralización en materia de política educativa, del Consejo Federal de Educación como órgano interjurisdiccional con capacidad de dictar resoluciones de cumplimiento obligatorio para las provincias.

En aquella época, esa medida de extender la obligatoriedad del sistema puso en discusión entre docentes, especialistas y funcionarios la oportunidad de esta decisión siendo que a esa fecha aún no se había podido cumplir con las metas fijadas en la Ley Federal de Educación. Frente a ello, la cuestión reside en la relación entre las políticas y las leyes. Las normativas marcan direcciones y obligan a los Estados a lograr su cumplimiento. Por lo tanto, el punto está en cómo hacer para que las leyes orienten el diseño de las políticas públicas y a la vez no despojen de sentido o contenido a su articulado, que muchas veces resulta ser de difícil cumplimiento por parte de los diversos actores sociales.

Y ese diseño de políticas públicas debía estar orientado a atender situaciones desiguales que se vivían en Argentina. Existía y existe la necesidad de generar condiciones objetivas para que todos los adolescentes tengan posibilidades concretas de acceder, transitar y egresar de las escuelas secundarias con aprendizajes significativos y valiosos.

La presencia o no de escuelas, docentes y profesores en un territorio marcado por los espacios urbanos y rurales con una distribución injusta y desigual del aparato escolar. Con diferencias que persisten al interior de lo urbano entre los centros y las periferias de las grandes ciudades que crecen a pasos agigantados o en relación a otras de menor escala. También, al interior del ámbito rural las desigualdades están marcadas por la cantidad de habitantes, las características de las actividades productivas de la zona, la disponibilidad y transitabilidad de los caminos y la posibilidad de contar con servicios públicos adecuados a los tiempos que corren³. Considerando estas cuestiones genéricas

2 Ver Ley Nacional N° 26206/06, artículo 16

3 Para ilustrar estas desigualdades se muestran algunos datos publicados en “Distribución social de la oferta educativa en contextos rurales en la Argentina” de Pablo Bezem publicado por

pero no menos relevantes sobre el sistema educativo argentino, la selección de análisis de la Provincia de Santa Fe se debe también a la combinación de otras variables de relevancia.

Por un lado, la falta de una ley provincial es, sin dudas, un punto a considerar a la hora de analizar el diseño e implementación de políticas públicas educativas. La última ley en la materia aprobada por la Legislatura provincial data del año 1949 la cual fue derogada por el Decreto-Ley N° 8199/56. A primera vista, la existencia o no de una ley, en principio, no condiciona la operatividad del derecho a la educación garantizado por el denominado bloque de constitucionalidad federal pero esta situación dejaría en manos de los funcionarios del Poder Ejecutivo prácticamente la totalidad de las decisiones relativas al sistema educativo. Este escenario, sin dudas, podría propiciar una excesiva discrecionalidad de los actores con poder de decisión en área.

Por otro lado, las elecciones dieron como resultado un cambio de signo político en la conducción del Poder Ejecutivo Provincial. El 02 de septiembre de 2007 los sufragios de

CIPPEC. Obra completa disponible en:
<http://www.cippec.org/documents/10179/51827/92+DT+Edu+Distribuci%C3%B3n+social+de+la+oferta+educativa+en+contextos+rurales+Bezem+2012.pdf/ce3c3917-6345-4815-99a3-0bbb47e14a36>

“La gran diferencia en el nivel educativo alcanzado por la población adulta en contextos rurales y urbanos: casi 40% de la población rural no finalizó la educación primaria, frente al 16% del ámbito urbano. (...)

Los indicadores de eficiencia interna del sistema muestran las desventajas de la educación rural: en el nivel primario, la tasa de repitencia es mayor (8% frente a un 4% urbano) y en consecuencia es mayor también la sobreedad, que alcanza a 35% de los alumnos del nivel. Semejantes trayectorias son el preludio del abandono escolar temprano en el nivel secundario, que en el primer ciclo alcanza 14% en áreas rurales, frente al 9% en áreas urbanas. (...) Con todo, mientras la tasa de egreso del nivel secundario en las urbes alcanza 38%, en contextos rurales es de sólo 22%. (...)

[También] La incidencia de la pobreza es un claro indicador de estas desigualdades. Según el índice de necesidades básicas insatisfechas, en el año 2001 el 32% de la población rural vivía en la pobreza mientras que en el ámbito urbano se encontraba en esta condición el 16%. (...) También las condiciones de hacinamiento y la calidad de los materiales de las viviendas presentaban grandes diferencias: en las áreas urbanas, el 4% de los hogares estaban construidos con materiales precarios y 18% albergaban a dos o más personas por cuarto mientras que en las áreas rurales dispersas ambos indicadores superan el 30%.” (pp. 9-12)

los ciudadanos santafesinos dieron ganador Frente Progresista Cívico y Social con el binomio Hermes Binner (Partido Socialista) y Griselda Tessio (Unión Cívica Radical) sobre la fórmula Rafael Bielsa - Carlos Galán del Frente para la Victoria⁴. Esta elección marcó la salida del Partido Justicialista en sus distintas variantes al frente del Poder Ejecutivo. Situación que había conservado ininterrumpidamente por 24 años desde el retorno de la democracia. También significó el arribo a la gobernación de una coalición política de partidos de centro izquierda, en una construcción casi inédita en el país, que debería afrontar grandes desafíos en la gestión de la cosa pública. Este hecho, además, determinó que la provincia sea conducida por una coalición de distinto signo político que a nivel nacional, ya que resultó electa en los comicios nacional de ese mismo año la Dra. Cristina Fernández por el Frente para la Victoria⁵.

Dada esta situación, que de algún modo marca un punto de inflexión en la arena política y educativa de la Provincia de Santa Fe, este trabajo se enmarca en lo ocurrido durante una gestión completa de gobierno, entre los meses de diciembre de 2007 y 2011.

La necesaria puesta en vigencia de la nueva ley constituye un adecuado momento para analizar cómo se procedió a su implementación en territorio santafesino. Y en particular por el desafío que implicaba, para un gobierno que recién se hacía cargo del poder, la extensión de la obligatoriedad de la escolarización a todo el nivel secundario. Estas variables consideradas –nuevos gobiernos provincial y nacional, nuevas normativas de carácter federal y ausencia de normativa provincial- constituyen anclajes propicios para este trabajo.

⁴ Resultados electorales para la categoría Gobernador y Vicegobernador. Elecciones generales del 02/09/2007. Se muestran sólo las dos primeras fuerzas electorales. Fuente: Tribunal Electoral Provincia de Santa Fe. Disponible en:

<https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/antecedentes/2007/resulprov.php>

- Frente Progresista - Cívico y Social - 48,71%
- Frente para la Victoria - 38,78%

⁵ Resultados electorales para la categoría Presidente y Vicepresidente. Total país. Elecciones generales del 28/10/2007. Fuente: Dirección Nacional Electoral. Disponible en:

http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2007/FORMULAS_PRESIDENCIALES/Resultados_Formulas_Presidenciales%202007_16_Mayo.pdf

- Alianza Frente para la Victoria: 45,28%

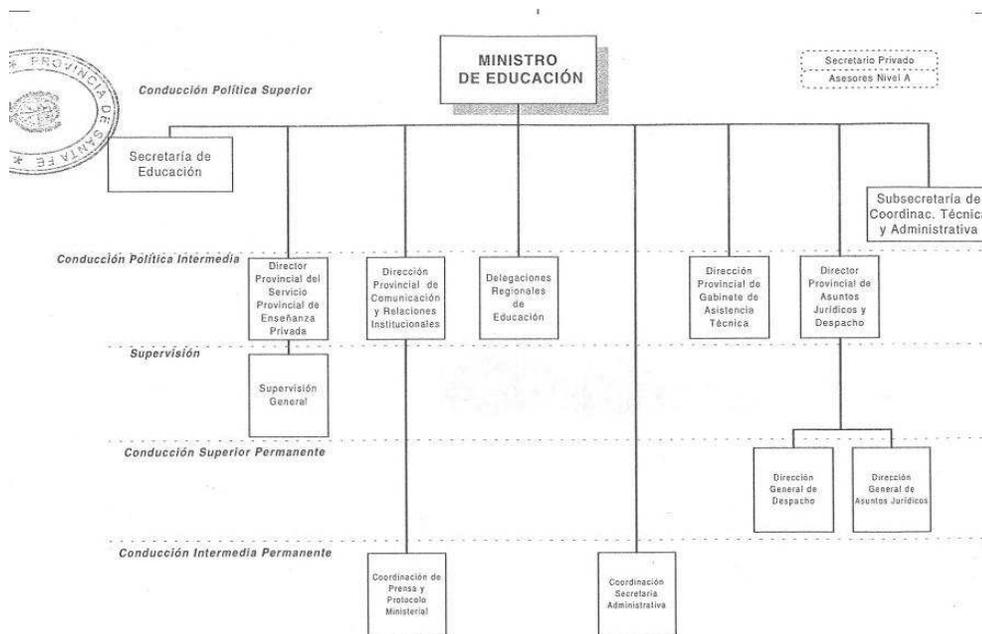
Estructura estatal a abordar

Atendiendo a que el objetivo del presente trabajo está en verificar la autonomía de la provincia para el diseño e implementación de políticas educativas, la estructura estatal a abordar será el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

Este Ministerio entiende en todo lo inherente a la organización, dirección y control de la enseñanza en todos los niveles y modalidades, en la elaboración y actualización de todos los programas educativos; en la orientación de los servicios educativos, la localización de sus establecimientos y la diversificación de carreras en función del desarrollo provincial, entre otros.

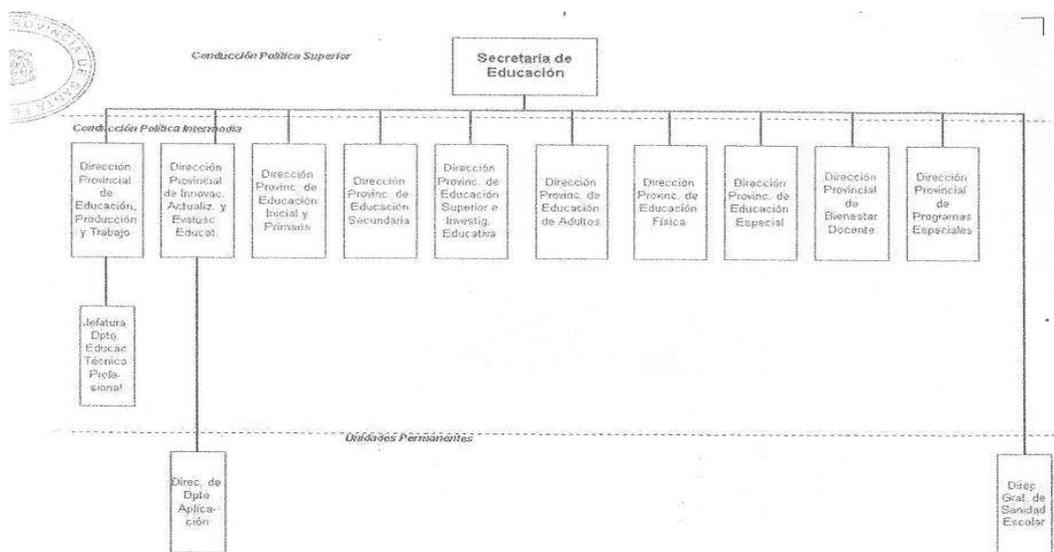
El decreto 94/2007 aprueba la nueva estructura orgánica del Ministerio que comenzó a regir a partir de 11 de diciembre de 2007, la cual se detalla en su Anexo I y se trae para su conocimiento en los tres gráficos subsiguientes. En dicho decreto también se aprueban las responsabilidades primarias y acciones correspondientes a las distintas áreas que integran la Estructura Orgánica del Ministerio.

Gráfico N° 1: Organigrama del Ministerio de Educación de Santa Fe



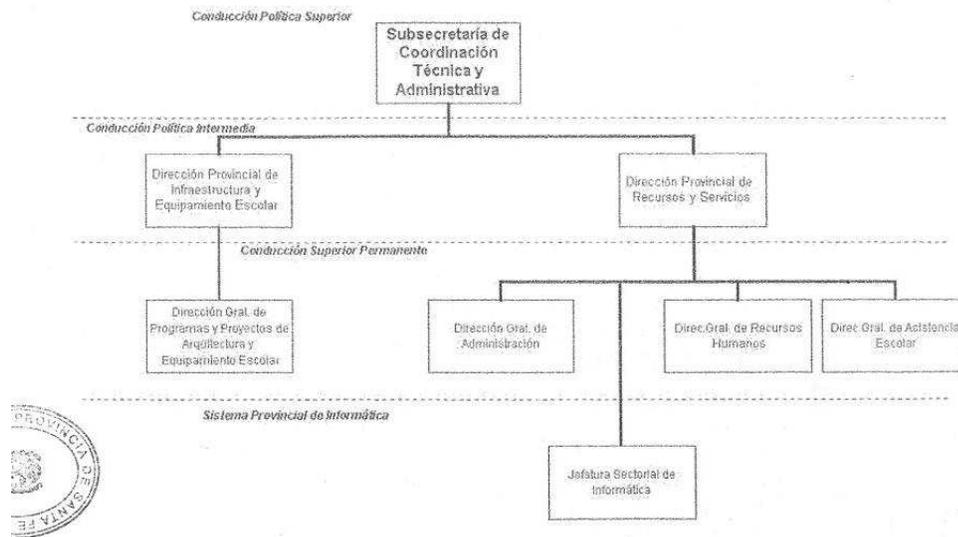
Fuente: imagen Decreto provincial N° 94/07

Gráfico N° 2: Organigrama de la Secretaría de Educación



Fuente: imagen Decreto provincial N° 94/07

Gráfico N° 3: Organigrama Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa



Fuente: imagen Decreto provincial N° 94/07

Características del análisis a realizar

Desde las políticas públicas, la tensión entre lo diferente (situación de los adolescentes, condiciones materiales, experiencias, entre otras) y lo común (derecho a la educación) pone en debate el lugar del Estado, su posición en relación al tipo de intervención, al respeto de las diferencias, la inversión pública. Frente a ello, el principal desafío para los gobiernos consiste en la necesidad de plantear estrategias de acción que aborden en distintos momentos esas diferencias con el fin de garantizar el derecho a la educación (United Nations International Children’s Emergency Fund [Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia], 2008).

En tal sentido, se analizarán diversas políticas públicas diseñadas e implementadas desde el Poder Ejecutivo Provincial a través del Ministerio de Educación para el nivel en análisis entendidas éstas como “[...] la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008).

La fuente principal de análisis de dichas políticas serán las distintas normativas, tanto nacionales como provinciales, vigentes en el período analizado. También, lo serán los documentos institucionales elaborados por los distintos organismos estatales. Otra fuente de gran valía serán las entrevistas semiestructuradas realizadas a dos funcionarios del Ministerio de Educación de la Provincia que se desempeñaban en esos tiempos en cargos de conducción política superior.

Todas estas fuentes permitirán observar las diferentes dimensiones de las políticas implementadas en esos años con una mirada multidisciplinar con especial foco en una ciencia social como lo es la Ciencia Política. El cuerpo teórico que proporciona esta disciplina resulta apropiado para poder abarcar las complejas relaciones entre Estados - Políticas Públicas - Capacidades Estatales que constituyen la esencia del tema de investigación abordado.

Para ello, se realizará un recorrido por los posicionamientos de diferentes autores sobre el concepto de capacidades estatales hasta llegar a las posturas más recientes sobre la temática. La perspectiva de la teoría de las capacidades estatales desarrollada por el autor Fabián Repetto (2003) se convertirá en el enfoque para el análisis de esas políticas públicas educativas implementadas por el Ministerio de Educación.

Así, desde una *dimensión administrativa* se abordará variables tales como: la estructura funcional u organizativa, la asignación presupuestaria, la cantidad y calidad de los recursos humanos en la estructura estatal a abordar

Por otro, desde una *dimensión política* se analizará la autonomía del organismo en sus decisiones respecto de las disposiciones emanadas principalmente desde el Consejo Federal de Educación pero también de las dictadas por el gobierno central o alguna institución que financiare la aplicación de un programa específico.

Del análisis de ambas dimensiones, al finalizar el recorrido, se habrán revisado las políticas públicas que diseñó e implementó la provincia para el nivel estudiado. Dicha tarea aproximará a conocer si los organismos estatales encargados de diseñarlas y aplicarlas contaban con las capacidades estatales suficientes para lograr el necesario

impacto social que se espera tengan las políticas públicas en la resolución de problemas públicos.

MARCO TEÓRICO

En este trabajo se realizará un abordaje de diversas políticas públicas educativas destinadas al nivel secundario a partir de la teoría de las capacidades estatales para tratar de determinar cuáles son las capacidades con que cuenta y cuán autónoma es la Provincia Santa Fe al momento de diseñarlas y aplicarlas en la jurisdicción. Para ello, es necesario establecer algunos elementos teóricos y conceptualizaciones que orientarán el estudio.

Acerca de la políticas públicas

Por una parte, las políticas públicas sobre el ámbito educativo expresadas principalmente a través de diversos tipos de normativas, constituirán el objeto de estudio del presente trabajo. La expresión «política pública» ha comenzado a utilizarse relativamente hace poco tiempo, introduciéndose desde los años 70 en el lenguaje de la Ciencia Política como traducción literal de término inglés «*public policy*» y que debe diferenciarse del término «política» («*politics*»).

Una noción preliminar de política pública refiere a las interacciones, conflictos y alianzas, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Así, según Subirats et al. (2008: 35) “toda política pública apunta a la resolución de un problema público que la agenda gubernamental reconoce como tal. Representa, de este modo, la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social considerada políticamente inaceptable.”

Ahora bien, un problema social puede entenderse como una construcción social y política dado que, dichos problemas y su conceptualización como tales dependerán de las representaciones, percepciones, intereses y recursos de los diversos actores públicos y privados de la sociedad. Los síntomas de un problema construido socialmente son los que habitualmente constituyen el punto de partida para la toma de conciencia y discusión sobre la necesidad de una política pública. Pero, en general, en esa génesis de una intervención pública, aún no se identifican con precisión las causas de un problema colectivo ni existe un consenso sobre el problema a resolver entre los actores públicos y privados.

Sin embargo, pese lo expresado anteriormente, es el propio autor quien relativiza la idea de políticas públicas como respuestas institucionales a estados sociales cambiantes que se juzgan problemáticos. Así, plantea que ciertos episodios de cambio social no generan políticas públicas dada la falta de voz o representación política de esos grupos sociales, entre otras posibles causas. También, determinadas políticas pueden interpretarse como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de determinado grupo sobre otro. (Subirats et al., 2008)

Habiendo entonces recorrido los motivos que le dan origen se procederá a conceptualizar el término «política pública». En la literatura, aparecen diferentes conceptos de política pública, desde los más abstractos a los más operacionales.⁶

⁶ Se sugieren Dye (1972, 1984), Thoenig (1985), Lemieux (1995), Wildavsky (1979).

En una definición de políticas públicas Eugenio Lahera (1998) las describe como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público -desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado-, incluyendo orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Este concepto incluye políticas simples y también las agrupaciones bajo un solo título de varias políticas referidas a un tema o conjunto de temas.

Por su parte, Subirats et al. (2008) plantean, en postura que se adopta dada su practicidad, la necesidad de contar con una definición operacional para calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina. En esta perspectiva postula a una política pública como:

Una serie de decisiones o acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (p. 38)

El análisis de esas políticas públicas, materializadas en decisiones o acciones, consiste en el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad (Mény y Thoenig, 1989). Sobre ese estudio, Subirats et al. (2008) citando a Wildavsky sostiene que se trata de un campo multidisciplinar ya que sus contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema en cuestión lo que determinará qué elementos serán necesarios utilizar.

Ese estudio sobre las políticas públicas se llevará a cabo mediante el análisis de las capacidades estatales, teoría a la que se le brindará un enmarque conceptual.

Las capacidades estatales como herramienta de análisis

La temática de las capacidades estatales ha sido abordada en diferentes períodos y con diversas conceptualizaciones. En los próximos párrafos se realizará un breve repaso por las principales construcciones teóricas de diversos autores u organismos que han tenido incidencia en nuestro país y región, en especial a partir de la década del '90. Se revistarán desde definiciones de organismos internacionales vinculados a la temática hasta los aportes realizados por diversos autores con gravitación dentro del campo de las ciencias sociales y de la temática en particular. Serán ellos, a su vez, los que traerán los conceptos de los autores extranjeros más citados.

De esta forma, en el año 1997 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha expresado en el documento “*Una nueva gestión pública para América Latina*” la importancia de la Reforma Gerencial con la siguiente idea:

La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas. (p. 8)

Algunos parámetros propuestos para mejorar la capacidad estatal refieren a: profesionalización de la alta burocracia, descentralización en la ejecución, transparencia, nuevas formas de control, agencias descentralizadas, orientación de servicio al ciudadano, entre otras⁷.

Así, la implementación de la Reforma Gerencial era planteada como un aspecto fundamental tanto para mejorar la capacidad de gestión del Estado como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político. Todo ello en relación a un contexto

⁷ Ver CLAD, 1997: 9-14.

en que la reconstrucción de la capacidad estatal era una condición necesaria para que los países de América Latina enfrenten de forma exitosa los problemas de redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza.

En similar sentido que el CLAD se ha manifestado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el año 2010 este organismo elaboró un manual de medición de la capacidad estatal. Allí explícitamente se valora una gestión orientada a resultados a partir de la racionalidad que supone toda organización. De este modo, la capacidad pareciera quedar reducida a una mera capacidad de funcionamiento.

El documento plantea como claves para alcanzar esos resultados la planificación estratégica, el impacto, el efecto y el producto. El uso de un lenguaje economicista y el enfoque gerencial de los preceptos enunciados más arriba darían cuenta que la racionalidad propuesta es la del mercado, asimilando la actividad estatal a un negocio. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no contemplan las acciones políticas ni de gobierno que otras miradas traen sobre la materia.

El Banco Mundial, en 1997, dio a conocer un influyente informe en el cual, tras muchos años de neoliberalismo, resaltaba la importancia de las instituciones para el desarrollo económico. Este documento tuvo la virtud de poner el tema en el centro del debate político y económico, pero sus recomendaciones no dieron los resultados esperados en América Latina, donde la debilidad del Estado constituía [a la época del informe] uno de los problemas más graves. Se sostiene sobre esta postura que el Banco Mundial cayó en una «falacia tecnocrática» al proponer una reforma centrada sólo en los aspectos administrativos y gerenciales, orientada solo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país. (Zurbriggen, 2007)

Realizada ya una mirada sobre los posicionamientos de algunos organismos internacionales en la temática, a continuación se pasará revista al trabajo de distintos autores, preferentemente argentinos, los que desde luego se ven influenciados por los especialistas o referentes internacionales que desarrollaron la materia. En general, los autores que se presentarán trabajan estos conceptos desde una postura

neoinstitucionalista, concibiendo por ella a la capacidad para entender de forma minuciosa la realidad política debido al reconocimiento del rol de las instituciones en la organización de la vida política. Así, éstas abren o cierran oportunidades pero no constituyen sólo un sistema de incentivos que definen recompensas y castigos; las instituciones establecen además estrategias y metas de los actores, son resultado del conflicto político y de decisiones, pero, al mismo tiempo, limitan y dan forma a las estrategias y los comportamientos futuros de los actores. (Ortega Riquelme, 2004)

Algunos interrogantes ayudarán a recorrer este camino para el enmarcar el concepto de “capacidad estatal”. ¿Qué se entiende por “capacidad estatal”? ¿Dónde se desarrolla y cómo se manifiesta esa “capacidad estatal”? ¿Quiénes deciden y ejecutan las acciones referidas a la “capacidad estatal”? A la primera pregunta varios autores han dado respuesta.

Así, Mario Lattuada y María Elena Nogueira (2011) definen a las capacidades estatales como las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos. En este enfoque, centran el análisis en atributos concretos: estructuras, instituciones y procedimientos del Estado con impacto en las políticas públicas. A su vez, estos autores no incluyen entre las capacidades estatales a la capacidad de gobierno, en tanto consideran que éstas estarían vinculadas a un gobierno y un período particular a diferencia de las capacidades estatales las cuales darían cuenta de la construcción de un aparato estatal sostenido en el tiempo.

Otro autor, Julián Bertranou (2013), refiere a la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”. Para ello, resalta como elementos centrales para alcanzar cierta capacidad a las competencias legales, a la legitimidad, a las dotaciones humanas y a los recursos organizacionales.

En la Revista Estado y Políticas Públicas, Maximiliano Rey (2014) publica un artículo que retoma lo planteado anteriormente por Bertranou (2013:26) sosteniendo que “los elementos que dan cuenta de la existencia de capacidad estatal son: las

autorizaciones legales y de legitimidad; la organización y medios de acción y el capital de acción interorganizacional”.

En dicho texto, el autor resalta la importancia de la dimensión política de la capacidad en base a una división que realiza Repetto (2003) entre ésta y la dimensión administrativa. Así, caracteriza a esta dimensión política como la habilidad de los actores estatales para articular con actores sociales las políticas públicas, de modo de contar con el apoyo de los sujetos sociales a quienes incumben al momento de implementarlas. Aquí, otorga a esta dimensión una naturaleza relacional por la cual entiende la necesidad de alcanzar ciertos consensos entre los actores implicados y no solo el acuerdo entre élites. Por tanto, el autor parafraseando a Peter Evans (1996) asigna a la capacidad del Estado un aspecto central cual es la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los diversos sectores sociales (Rey, 2014)

Fernández, Güemes, Magnin y Vigil (2006) en línea con lo planteado por Rey (2014) más arriba, plantean dos aspectos o dimensiones de las capacidades estatales. Por un lado, las denominadas capacidades internas, de las cuales se ha resaltado como un componente fundamental la existencia de burocracias altamente organizadas en escenarios de alta calidad institucional. De esta forma contar con sólidas capacidades internas constituye un requisito innegociables para otorgar al Estado claridad y calidad en las ideas a la vez que invulnerabilidad ante intereses particularistas.

Por otro, sostienen que estas capacidades no agotan la comprensión de las capacidades estatales sino que requieren de una nueva dimensión de la capacidad a la que tomando el término propuesto por Michael Mann (2006) denominan “capacidad infraestructural”. Entienden a la misma como la aptitud para penetrar en la sociedad y desarrollar un alto poder operativo a partir de nutrirse de diversos recursos. De esta forma plantean que las capacidades infraestructurales actúan complementariamente a las capacidades internas, en tanto evitan el aislamiento de las burocracias a la vez que enriquecen los instrumentos del estado ante el creciente complejo campo de la sociedad civil.

Resulta interesante detenerse en la propuesta teórica de Fabián Repetto (2003), uno de los autores más citados en la materia y a la cual se adscribe en este trabajo dado que resulta una perspectiva de análisis de la capacidad estatal que permitirá analizar la cuestión en toda su dimensión. Luego de recuperar varias definiciones de autores extranjeros como Hilderbrand y Grindle (1997), Weiss (1998) o Migdal (1988), el autor define a la capacidad estatal como:

La aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas. (p. 6)

Planteado entonces por Repetto (2003) el concepto de capacidad estatal desde un prisma institucional, cabe resaltar que la misma remite a la posibilidad que tienen las instancias de gobierno de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. Señala que para avanzar hacia grados relevantes de capacidad estatal es necesario aunar dos sub-tipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Esto implica considerar al Estado algo más que un mero aparato burocrático, representando también la arena política en la cual tramitan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal.

En ese sentido, Fernández et al. (2006) acercan el enfoque de Evans respecto de la relevancia que para el desarrollo de las capacidades estatales adquiere la obtención de autonomía. Entendida ésta como la capacidad de tomar decisiones no vulnerables exógenamente, esa autonomía se traduce como un blindaje para las estructuras estatales que les permite:

- Contar con maniobrabilidad ante las diversas presiones provenientes de intereses sectoriales y evitar que la dinámica estatal sea absorbida por intereses particularistas;

- Formular y ejecutar sus ideas con consistencia y calidad, desarrollando así una visión endógena cualificada de la acción estratégica del Estado.

A continuación se referirá a cada una de las dos dimensiones planteadas por Repetto (2003) que deberían estar presentes en las estructuras estatales, las cuales a partir de una serie de atributos otorgan esa autonomía planteada en el párrafo anterior.

Capacidad administrativa.

Tal como se visualiza en las definiciones de los primeros autores que se volcaron en este trabajo, la mirada sobre la capacidad estatal se circunscribe a su aparato organizacional, resaltando en este caso el aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos respecto a los grupos de interés, el entorno y la sociedad en general. Repetto (2003) enfatiza esta postura sumando las definiciones de varios autores. Entre ellos, trae a Sikkink (1993) quien limita a las capacidades estatales en ese sentido, entendiéndolas como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, ponderando los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos que regulan cuestiones tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón del personal. También cita a Geddes (1994) ya que la asocia a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. Grindle (1997), por su parte, pone de relieve la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En similar postura, Evans (1996) lo denomina “coherencia interna”, resaltando que una burocracia eficiente resulta de la concentración de expertos, mediante un reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo.

De este modo, se trata de mostrar una vasta literatura que recupera la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, procedimientos claros y recursos humanos expertos basados en carrera de mérito y bien incentivados material y simbólicamente.

Pero todo este corpus requiere, desde el plano analítico y en vista de los complejos desafíos que enfrentan los estados actuales, avanzar un escalón más. Y es en ese nuevo escalón donde aparece la cuestión de la capacidad política que surge al mismo tiempo que la ya descrita capacidad administrativa.

Conviene, no obstante, resaltar que el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, en tanto se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica.

Capacidad política.

En esencia, la diferencia estriba en que el énfasis de la reforma del estado está colocado mucho más sobre las reglas que gobiernan sus relaciones con la sociedad que sobre la mera transformación de su burocracia. La reforma del estado es, también, la reforma de la sociedad de la que forma parte y contribuye a articular (Oszlak, 1994).

Como se ha mencionado más arriba, para alcanzar una alta capacidad estatal no es suficiente contar con una apropiada capacidad administrativa. Se requiere, además, la denominada “capacidad política”, la cual se interpreta en los términos de Fabián Repetto (2003) como la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizarse en la esfera pública. La combinación entre la capacidad política acotada y agregada de los actores cobra entonces particular sentido analítico.

En apoyo a su postura, Repetto (2003) cita a Alonso (2001) quien resalta la necesidad de no circunscribir el análisis de las capacidades sólo a la dimensión técnico administrativa, sino que propone la incorporación de elementos que den cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública.

Por el lado de la autonomía no se refiere a ella en término de capas burocráticas aisladas de la sociedad que toman decisiones, propias de la tradición weberiana. La nueva matriz propuesta por Evans (1996) implica, entre otras cosas, la importancia de los actores sociales en los procesos de definición e implementación de políticas, por lo tanto resulta necesario recurrir al concepto de “autonomía enraizada”. Esta idea resalta la necesidad de que la burocracia pública, además de contar con cierto grado de autonomía y capacidad, debe estar fuertemente vinculada con la sociedad mediante una red de lazos externos que le permiten evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas frente a las iniciativas públicas. De esta forma, el enraizamiento se constituye en el necesario complemento de la autonomía.

El concepto propuesto por Evans y que Repetto (2003) lo llama “conectividad externa” permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combine capacidad administrativa con capacidad política. En tal sentido, Evans (1996) planteó:

Una burocracia (...) exige algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado (...). Este análisis pone 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. (pp. 536 y s)

De la argumentación de Evans y otros autores se deriva la idea de que la capacidad estatal constituye un bien escaso y que el enraizamiento se convierte en una solución frente a ellos. Ya no sólo es necesaria la presencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos y motivados, sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto nacional e internacional. Ello resulta indispensable ya que las políticas públicas deben dar respuestas a los problemas percibidos por la sociedad y, a la

larga, dependen de ella para su implementación. Este complejo relacional amplía la inteligencia del Estado y vuelve más probable la concreción de sus medidas. En este sentido, Evans (1996) postula que las conexiones con la sociedad civil pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema.

El problema mayor que se presenta desde esta perspectiva es el acotado número de individuos o grupos que pueden, al constituirse en actores fundamentales de la arena política, movilizar activamente sus recursos en pos de hacer prevalecer sus intereses e ideologías/percepciones. Cuando esa inmovilidad aparece, más allá de las razones que expliquen semejante situación, emerge la necesidad de que sean otros sectores, con los recursos suficientes como para constituirse en actores políticos, quienes canalicen las demandas y necesidades de tales grupos.

Una cuestión clave de la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero en especial con aquellos individuos y grupos que pugnan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. Repetto (2003) trae algunas claves propuestas por Coppedge (2001) para comprender esta cuestión, a partir de jerarquizar aspectos de inclusión, lucha de poder, negociación y formalización.

Respecto de la inclusión se pregunta cómo se reconocen los actores unos a otros como negociadores legítimos y cuáles son las estrategias que utilizan los actores excluidos para obtener reconocimiento. Acerca de la lucha de poder se interroga cómo aceptan los actores la distribución existente del poder y que tácticas adoptan para aumentar el propio o disminuir el de otros. Sobre la negociación se interpela para determinar qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si éstas existen, han negociado los actores para gobernar sus relaciones. Por último, sería necesario determinar si existen formas codificadas en pactos, contratos o en la ley pública. (Repetto, 2003)

El modo en que se resuelvan estas cuestiones esencialmente políticas tendrá clara incidencia en los niveles de capacidad institucional que se alcancen en ámbitos específicos del accionar público.

Ambas capacidades, la administrativa y la política constituyen, entonces, los pilares sobre los cuales se ordena la capacidad estatal. Será parte del presente trabajo visualizar los modos en que el Estado provincial intervino mediante políticas públicas en las problemáticas que formaron parte de la agenda pública y gubernamental sobre el nivel secundario.

La educación secundaria

Breve contextualización de los procesos de cambio.

El texto del “Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina” trabajado en el seno del Consejo Federal de Educación (2008) realiza un breve repaso sobre las reformas en ese nivel en las últimas décadas en América Latina y en Argentina en particular como una forma de contextualizar el texto presentado para la discusión y que en esta oportunidad también resulta para este trabajo.

Así, plantea que en esta parte del mundo la agenda de reformas desde la década del ochenta tuvo especial impacto en la enseñanza secundaria. La existencia de una agenda común supone una conciencia general de crisis en la educación dirigida a jóvenes y adolescentes, así como intentos similares de abordarla, aunque no siempre con resultados deseables.

En ese proceso, la escolarización secundaria en Argentina se incrementó a partir del advenimiento de la democracia con la llegada del Presidente Raúl Alfonsín al Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, el proceso de descentralización de la gestión educativa a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires profundizó las inequidades regionales y generó fuertes tensiones al interior del sistema. Una serie de transformaciones operadas en la década de los 90 constituye un punto de inflexión en la calidad, igualdad y articulación del sistema educativo argentino.

Al tiempo que debían implementarse los cambios que preveía la Ley Federal de Educación, las jurisdicciones experimentaron un cambio de escala en sus respectivos

sistemas educativos jurisdiccionales, administración, financiamiento y organización de equipos técnicos. Su aplicación marcó un aumento sostenido en la expansión de la matrícula pero ésta no tuvo su correlato en la calidad de los aprendizajes. En este nivel educativo caló hondo la exclusión social.

Ahora bien, la obligatoriedad de la escuela secundaria y otras acciones previstas por la nueva Ley de Educación Nacional implican rever su sentido formativo, en tanto es el nivel sobre el cual se han producido las mayores críticas y, a la vez, las mayores demandas de calidad.

Frente a ello cabe preguntarse sobre qué debe enseñar en la Escuela Secundaria. Con la seguridad de no abordar acabadamente el tema ya que ello habilitaría la realización de otro trabajo, a continuación sólo se trata de dar unas pequeñas puntas para pensar esta temática.

Entonces, ante esa pregunta se puede tomar lo planteado en el cuaderno N° 1 “El desarrollo de capacidades en la Escuela Secundaria” de la publicación de UNICEF “Una escuela secundaria para todos”. (UNICEF, 2008).

Allí, se acuerda en identificar como función principal de la escuela la de conseguir que los estudiantes aprendan cosas pertinentes y que las aprendan bien. Pero ante esa fórmula genérica cabe preguntarse ¿qué es lo que debe ser enseñado? ¿Qué clases de conocimientos y destrezas son necesarias y cómo se pueden enseñar? Algunos sostienen que el foco principal debe centrarse en enseñar conceptos complejos y específicos de variados ámbitos disciplinares, mientras que en un sentido opuesto hay especialistas que postulan como prioritario el desarrollo de capacidades o competencias. Somos conscientes de estar haciendo aquí un retrato extremista de prioridades de enseñanza, pero nos servirá como punto de referencia para reflexionar sobre las intenciones educativas y los procesos para alcanzarlas.

Desde la primera perspectiva, centrada en los conocimientos disciplinares, parecería que una escuela de nivel secundario es mejor que otra si la cantidad y la complejidad de contenidos conceptuales que abarca es mayor y si además se logra que los estudiantes no

olviden rápidamente lo aprendido. Desde la otra posición, se afirma que semejante conocimiento por sí mismo carece de utilidad, más aún si se tiene en cuenta la inmensa disponibilidad de información que hoy existe al alcance de grandes sectores de la población. Se sostiene que las herramientas intelectuales utilizadas para descubrir y atribuir validez a los conceptos que incorporamos constituyen lo que puede resultar transferible a otras situaciones fuera del ámbito escolar. (Petrosino, 2010)

La Ley de Educación Nacional dispone en su artículo 30° que la “Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios superiores”. Al mismo tiempo define entre sus propósitos brindar una formación ética e integral; formar sujetos responsables, críticos, creativos, solidarios y respetuosos del patrimonio cultural y ambiental; desarrollar y consolidar capacidades de estudio, aprendizaje e investigación, de trabajo individual y en equipo, de esfuerzo, de iniciativa y responsabilidad; desarrollar competencias lingüísticas, orales y escritas y capacidades para la comprensión y utilización inteligente y crítica de los nuevos lenguajes de las tecnologías de la información y la comunicación; promover vínculos con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología; promover la formación corporal y motriz de los adolescentes; desarrollar procesos de orientación vocacional.

Por ello, y en función de esos propósitos fijados, es que la misión fundamental de la Escuela Secundaria debe estar guiada por su rol orientador. Refiere, en definitiva, a que cada joven adquiera las herramientas para construir su proyecto de vida.

Su obligatoriedad como condición orientadora de las políticas públicas.

La política pública, enfocada desde el prisma de la obligatoriedad, debe atender a diversas situaciones materiales que se presentan en todo el territorio argentino en distinta escala. Significativas cantidades de adolescentes que no han concluido sus estudios secundarios, sumadas a las de aquellos que directamente no accedieron a la escuela

media. Variedad de circuitos de enseñanza y aprendizaje signados por la diferente calidad de los mismos y la pérdida de sentido de la educación secundaria tanto para alumnos como para sus docentes suman situaciones a este escenario complejo.⁸

Por ello, quien decide proclamar esa garantía para un nivel del sistema educativo lo coloca en el lugar de garante de su cumplimiento y por tanto, en el responsable de disponer todos los medios necesarios para dar cumplimiento a ese objetivo estipulado. En tal sentido, para que todos los adolescentes, definidos como sujetos de derecho a partir de la nueva ley, puedan acceder, transitar y finalizar sus estudios secundarios en términos de calidad y en los plazos estipulados, el Estado debe asumir ese rol de principal garante.

Esa posición respecto a la cobertura de la educación secundaria compromete definiciones políticas y mecanismos de gestión pública aceptados. Así, las primeras cimentan y guían un marco sólido que le otorgue sentido y direccionalidad a las acciones y herramientas necesarias para cumplimentar los propósitos enunciados en determinado tiempo y lugar. La gestión, por su parte, brindará los insumos provenientes de diversas áreas, que influirán en el cumplimiento de dichos objetivos. Estos procesos implican, y solo a modo de ejemplo, flujos de fondos, normativas actualizadas, organizaciones institucionales acordes, información estadística precisa, acuerdos intergubernamentales, entre otros. (UNICEF, 2008)

⁸ Algunos datos a considerar. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación.

- En el 1º ciclo la cobertura es del 78,4%. Aún no acceden 98.180 adolescentes en su mayoría pertenecientes a los sectores más pobres.

- Diecisiete provincias tienen tasa neta de escolarización en el 1º ciclo inferior al promedio nacional de 78,4%, con valores mínimos de 56,4% y 58,7%.

- En el año 2007 se registraron, para todo el nivel secundario común, 16.394 estudiantes menos, que en 2003, lo que significa una variación de la matrícula de -0,5%. En el nivel secundario para adultos, se invierte la situación: hay una variación de la matrícula de 6,5%, que representa 31.178 alumnos más, en 2007 que en 2003. Si se considera la matrícula de 18 años y menos que asiste a la modalidad de adultos, se observa una variación de 41,4%, equivalente a 43.877 alumnos más en 2007.

Esta posición que se plantea debe asumir el Estado frente a la obligatoriedad como nueva condición del nivel, constituirá también una guía a la hora de analizar las normativas que prevean las políticas públicas destinadas al nivel secundario.

DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA DE LA CAPACIDAD ESTATAL

Presentación

Considerando brevemente la presentación de la capacidad administrativa que se hiciera en el marco teórico, se explicitará a continuación la secuencia de análisis a realizar en este capítulo sobre dicha dimensión.

En lo referido a la capacidad administrativa, se dividirá el análisis en dos apartados que intentarán dar cuenta de los siguientes aspectos:

- Recursos financieros: se procurará una evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos e instrumentos utilizados a partir de un análisis holístico y comparado de las capacidades fiscales. Para ello, se verificarán las características de los recursos, tanto propios como externos, con los que contó el Ministerio de Educación y la distribución de esos recursos en función de la restante estructura ministerial y de las acciones específicamente llevadas a cabo para dar respuestas a los desafíos de implementar la obligatoriedad de la educación secundaria.

- Recursos humanos: se intentará realizar una mirada cuantitativa y cualitativa de los recursos humanos a partir de analizar las formas de reclutamiento e ingreso del personal, ya sea en el área administrativa del Ministerio o a los cargos docentes. También se considerará someramente el tipo, nivel de formación y capacitaciones recibidas por los agentes estatales.

El gasto público y la cuestión presupuestaria

Para comenzar es posible afirmar siguiendo a Ibarra Mares (2006) que el gasto público encuentra su base legal en las constituciones de los estados democráticos, las cuales fijan las facultades del gobierno en turno para establecer las contribuciones necesarias que cubrirán el presupuesto de egresos del Estado Nacional, Provincial o Local. A partir de este precepto constitucional el sector público se hace de recursos financieros para llevar a cabo sus funciones, las cuales se traducen en el gasto público. En general, todos los gastos que efectúa un gobierno deben estar limitados a lo que estipulan sus leyes, las cuales normalmente establecen que sólo podrán efectuarse los pagos que estén especificados en el presupuesto o determinados por una ley.

La formulación presupuestaria es un documento financiero, un plan de acción con los gastos y recursos que se prevén necesarios para un período dado. En la actualidad se le asigna al presupuesto un carácter que va mucho más allá de un mero instrumento legal que expresa una previsión financiera para un período determinado. Constituye, como tal, una herramienta de planificación y a la vez una herramienta de acción. Es un instrumento básico de política económica, planificación y administración. Al presupuestar, se asignan los recursos a determinados fines dentro de un límite temporal. (Glosario Presupuestario-Gobierno de la Provincia de Córdoba, s.f.)

En particular, el Presupuesto Provincial es el plan de gastos y recursos del Estado Provincial para un determinado período. Para ello, se calcula el total de gastos de las políticas que ejecutará y la inversión pública que desarrollará en el año, en función, conjuntamente con los ingresos que proyecta percibir. Generalmente, esta planificación

se basa en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de ejecución dentro de las estructuras gubernamentales.

Por ello, y en función de los diversos orígenes de los fondos que componen este instrumento, resulta relevante poder conocer y diferenciar el origen del financiamiento de las estructuras estatales y sus políticas públicas, distinguiendo las fuentes externas respecto de las fuentes endógenas.

En relación a las fuentes exógenas, tanto nacionales como externas, el propósito sería poder visibilizar el impacto que dichas fuentes de financiamiento tuvieron en el ámbito de la Provincia durante el período bajo estudio y si es posible verificar, en función de la información disponible, su específica aplicación para dar cumplimiento a la obligatoriedad de escuela secundaria, en un contexto de importantes cambios.

Sobre los recursos endógenos, el objetivo será identificar el marco global de la estructura de gasto/recursos del Estado provincial. Desde allí, se compararán los recursos destinados al Ministerio de Educación respecto de las restantes áreas de la estructura ministerial con el fin de verificar si esta repartición se ha visto favorecida en la distribución de fondos o por el contrario, si no se han acompañado las políticas públicas educativas de los necesarios fondos para su instrumentación.

Posteriormente, el análisis se centrará al interior del área educativa para visualizar como se ha posicionado la asignación presupuestaria para el nivel secundario en el esquema general de recursos y qué importancia se le han asignado a los diversos ítems que componen el presupuesto.

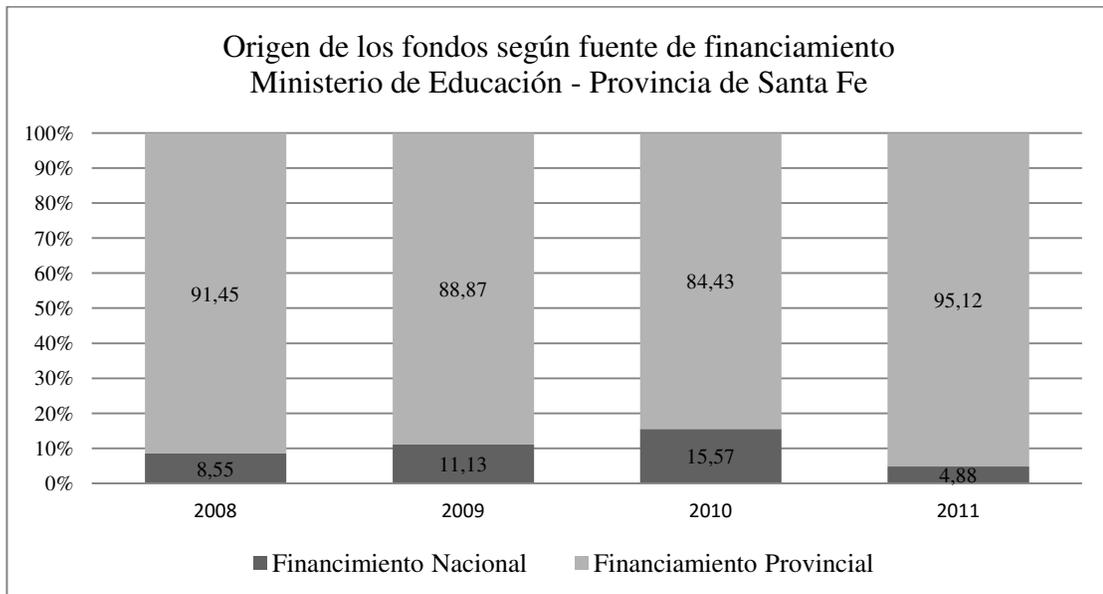
Dicho estudio se llevará a cabo con la información de las diversas leyes de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos aprobadas por la Legislatura Provincial en los diversos años bajo análisis y de otros documentos oficiales disponibles. Estos números también serán acompañados por las visiones de los dos altos funcionarios provinciales entrevistados en ocasión de este trabajo final de maestría.

El financiamiento en el ámbito educativo provincial.

El carácter federal del país y su consecuente régimen tributario así como la responsabilidad concurrente entre Nación y las provincias respecto del financiamiento del Sistema Educativo Nacional produce que, la composición presupuestaria de las provincias, se integren con recursos propios provenientes de impuestos provinciales, coparticipación federal u otras fuentes de financiamiento así como también con diferentes partidas de origen nacional y de fuentes externas.

El siguiente cuadro muestra el origen de los fondos según la fuente de financiamiento, ya sean de recursos provinciales o nacionales y la participación de cada una de estas fuentes respecto del monto total del presupuesto para el área ministerial en estudio.

Gráfico N° 4: Origen de los fondos según fuente de financiamiento Ministerio de Educación - Provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

A partir del cuadro presentado más arriba (Gráfico N° 4) puede decirse que, de los fondos destinados al Ministerio de Educación provincial, la incidencia de fondos nacionales respecto del monto total presupuestado para el área no resulta significativa. Ello brindaría a las autoridades locales una cierta autonomía respecto del gobierno central en el diseño e instrumentación de políticas públicas educativas, al menos desde una mirada en función de la procedencia de los fondos.

Sobre el origen y composición de los fondos que financiaban el sistema educativo provincial, el actual Secretario de Finanzas Ministerio de Economía refería en la entrevista del siguiente modo:

La educación santafesina es sostenida prácticamente en más de un 95% por fondos provinciales. Cuando hablamos de fondos provinciales son los que les corresponde a la provincia de sus recursos, ya sea por coparticipación federal que son recursos que le pertenecen porque en realidad los recauda nación pero los recauda en un régimen donde la provincia le cede para una recaudación centralizada por una cuestión técnica clara, hay determinadas bases que son móviles como IVA o Ganancias. Es siempre más ineficiente que las provincias estén persiguiendo contribuyentes o a contribuyentes que se mueven dentro del territorio nacional. Pero el régimen de coparticipación federal tiene rango constitucional, entonces los fondos de coparticipación federal son de la provincia o recursos tributarios propios, en más de un 95% son de ese tipo. Y además sumando el fondo de financiamiento educativo pero los fondos que son afectados de la propia coparticipación que le corresponde a Santa Fe para fines educativos. Todo eso prácticamente financia la educación. En el margen se añade para el personal el Fondo de Incentivo Docente (FON.I.D.), que viene de Nación como viene para todo el país, que en eso Santa Fe no hay manera de discriminación posible porque es una pauta uniforme para todos los docentes del país. Y después los programas puntuales que había que eran volúmenes importantes pero que en término del total, estamos hablando de un 4 o 5% del total.

Como se puede observar, las afirmaciones del funcionario provincial respecto de las fuentes de los fondos coinciden, en mayor medida, con los números presentados en el cuadro más arriba (Gráfico N° 4), dando cuenta así del importante margen de maniobrabilidad con que contaría el área ante las posibles y diversas presiones que podrían provenir de variados de intereses sectoriales al momento de definir las políticas públicas para el sector. A su vez en la entrevista se minimiza, en términos globales, el impacto que tienen los fondos nacionales en el funcionamiento del sistema.

En ese sentido, tampoco se visualiza en las planillas anexas que componen las diversas Leyes de Presupuesto⁹, la existencia de fuentes de financiamiento externo en materia educativa. No fueron considerados, si existieron, fondos para la aplicación de programas externos que no hayan sido incorporados a estas leyes. Esta situación planteada vendría a aportar a lo antes expresado sobre las posibilidades de actuación de la administración local y que Fernández et al. (2006) denominan “capacidad de fuego”.¹⁰

Respecto del destino de esos fondos nacionales, es posible realizar un análisis de las planillas anexas N° 11 al artículo 16° de las diversas normas presupuestarias¹¹. Las mismas, refieren a la composición institucional por fuente de financiamiento y objeto del gasto y allí es posible identificar que el principal destino de los fondos nacionales recibidos, en función de su asignación específica, corresponden al rubro “Gastos en Personal”. Ello dejaría en evidencia también la escasa participación del gobierno central, en materia de recursos, para desarrollar otras políticas relativas al sistema educativo.

Una cuestión a resaltar y que genera un cierto interrogante, es la necesaria aclaración que hiciera aún sin ser consultado sobre esa cuestión, respecto a la imposibilidad de que

⁹ Ver Leyes de Presupuesto y sus respectivos anexos, Provincia de Santa Fe. Disponibles en [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118761/\(subtema\)/93781](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118761/(subtema)/93781)

Año 2008: Ley N° 12.850/07

Año 2009: Ley N° 12.968/09

Año 2010: Ley N° 13.065/09

Año 2011: Ley N° 13.174/10

¹⁰ Por “capacidad de fuego” estos autores entienden la existencia de recursos económico-financieros para hacer frente a las actividades que los objetivos del área demandan.

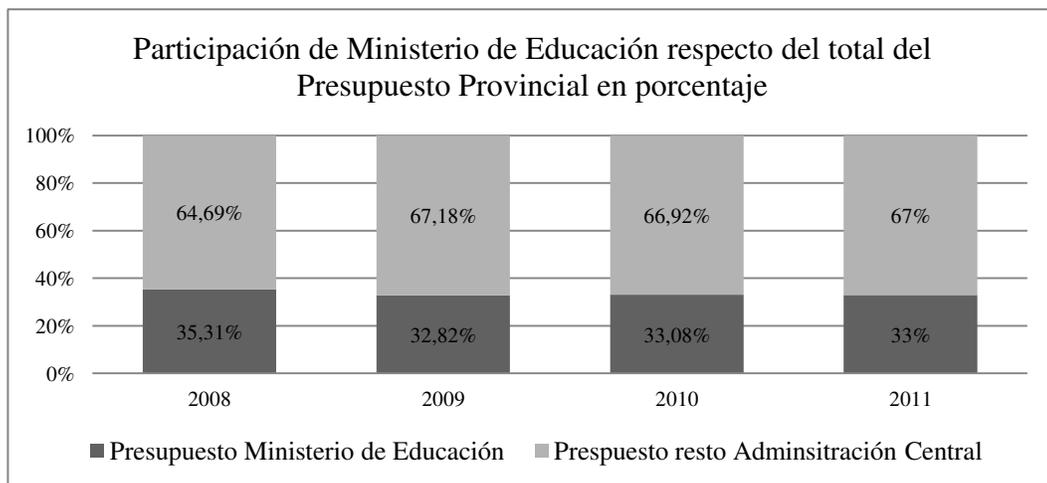
¹¹ Idem punto 9

Nación fuera discrecional en el reparto de fondos, como por ejemplo con el FON.I.D. Cabría entonces preguntarse como impacta la discrecionalidad de los aportes de fondos nacionales, que deductivamente podría inferirse su existencia en otros casos, en la ejecución de políticas provinciales. Posiblemente se supeditaría así el acceso a recursos económicos en función de la afinidad política con el gobierno central o de otro tipo de negociaciones menos claras.

El presupuesto provincial de educación. Algunos datos.

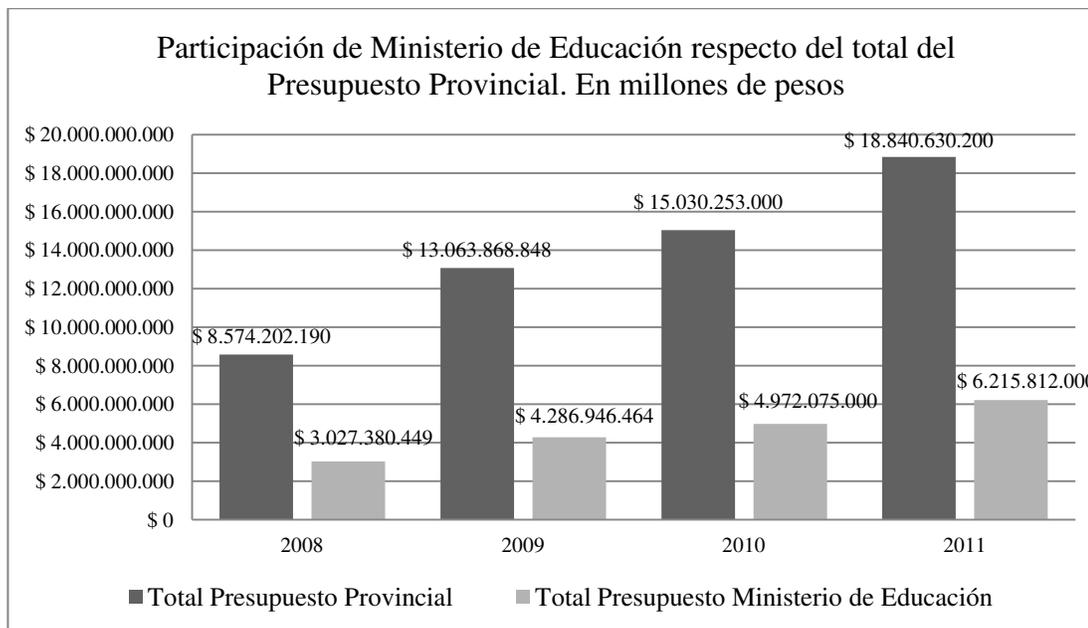
Como se proponía más arriba, en esta ocasión el objetivo es identificar el marco global de la estructura de gasto/recursos del Estado provincial. Desde allí, se compararán los recursos destinados al Ministerio de Educación respecto de las restantes áreas de la estructura ministerial. Para ello, se traen a continuación dos gráficos que ilustran el estado de situación a analizar.

Gráfico N° 5: Participación de Ministerio de Educación respecto del total del Presupuesto Provincial en porcentaje



Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

Gráfico N° 6: Participación de Ministerio de Educación respecto del total del Presupuesto Provincial. En millones de pesos

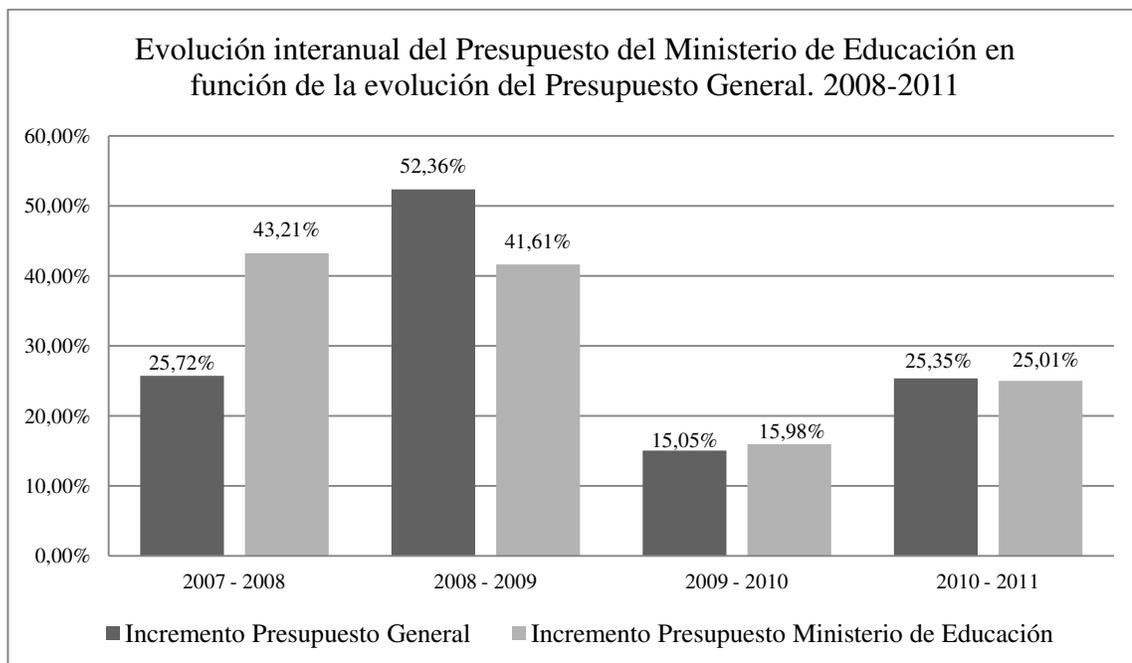


Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

De los gráficos arriba mencionados puede inferirse la importante participación de alrededor de un tercio, aunque mínimamente decreciente entre el período 2008-2011, del Ministerio de Educación respecto del total de la masa presupuestaria. Será una cuestión a considerar este amesetamiento con leve caída en momentos, en que se supone, el presupuesto debía ir en crecimiento a fin de acompañar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la obligatoriedad del nivel del nivel secundario.

También resulta muy interesante mostrar de qué manera el presupuesto educativo acompañó la evolución del presupuesto general de la provincia. Para ello se ha elaborado un cuadro (Gráfico 7) que, por un lado muestra los incrementos que ha tenido el presupuesto general y que por otro grafica la evolución del presupuesto educativo.

Gráfico N° 7: Evolución interanual del Presupuesto del Ministerio de Educación en función de la evolución del Presupuesto General. 2008-2011



Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

Sobre esta imagen se puede apuntar que el presupuesto educativo para 2008 marca un crecimiento de casi 20% superior al incremento del presupuesto general respecto del ejecutado en 2007. Cabe aclarar que esta propuesta de asignación de fondos había sido elaborada en conjunto entre los funcionarios salientes y entrantes debido al cambio de gobierno que se daría en los meses siguientes a su presentación en la Legislatura. Por lo tanto, se entiende que fueron éstos últimos quienes principalmente propusieron ese incremento en función de las nuevas líneas políticas a implementar en la Provincia.

Para 2009, y con la nueva gestión en pleno funcionamiento, se muestra un importante crecimiento del presupuesto educativo pero sensiblemente menor a la variación interanual del presupuesto general. Para los años 2010 y 2011, se produce prácticamente una equiparación en los incrementos propuestos.

Sin embargo, se debe verificar también, si esos crecimientos interanuales son aparentes o reales. En muchas ocasiones, solo se trata de un aumento aparente de los gastos públicos a partir de la desvalorización de la moneda de curso legal. Como éstos representan, en gran medida, adquisiciones de bienes y servicios en el mercado, su

desvalorización implica el aumento de los gastos públicos en su valor nominal. Por ello, para deslindar el aumento aparente, atribuible al factor monetario, de un posible aumento real, es necesario deflacionar el monto nominal de los gastos.

Para esta tarea, se considerarán los niveles de inflación para la época, en función de la evolución del Índice de Precios al Consumidor publicada por la Bolsa de Comercio de Santa Fe (2015) a partir de distintas mediciones públicas y privadas. Se fundamenta la incorporación de estos indicadores económicos alternativos ya que desde el año 2007 existía una intervención de hecho, por el parte del Gobierno Central, en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) que distorsionaba los datos de la economía generando una situación de desconfianza respecto a los números oficiales que brindaba dicho organismo estadístico. Los indicadores referenciados más arriba dan cuenta del siguiente índice de inflación año por año: 2008: 23%; 2009: 14,8%; 2010: 25,7%, 2011: 22,5%¹². Si se comparan estos datos con los presentados en el Gráfico N° 7 sobre la

¹² Para comprender esta situación traemos un extracto del artículo “A ocho años de la intervención del INDEC” publicado por el Lic. Victor Beker en el Boletín del Centro de Estudios de la Nueva Economía de la Universidad de Belgrano: “A comienzos de 2007, el gobierno adoptó una decisión estratégica de profundo efecto sobre el rumbo de la economía a partir de entonces. Ella fue utilizar de manera significativa el impuesto inflacionario. Esto es, recurrir a la emisión monetaria como fuente de financiamiento del gasto público, alternativa que había estado vedada durante la vigencia del régimen de convertibilidad. Esta decisión fue acompañada de otra: el gobierno debía aprovechar los beneficios que le reportaba el impuesto inflacionario, pero debía evitar pagar los costos políticos de esta medida. Es así como, el 30 de enero de 2007, fue relevada de su cargo la entonces directora del Índice de Precios al Consumidor luego de que se negara a introducir cambios en el procedimiento de cálculo del índice, que se apartaban totalmente de la metodología en vigencia; y se procedió a intervenir de hecho el organismo. En 2010, se conoció el informe que realizó un grupo de universidades a pedido del Ministerio de Economía, donde se señalaba que la evolución del IPC contrastaba –a partir de 2007– con la que mostraban varios índices de precios minoristas provinciales con los que el IPC mantenía, hasta fines de 2006, una estrecha asociación estadística. En efecto, para el período diciembre de 2006 / febrero de 2010 había en el IPC un incremento acumulado de 28,2 por ciento, mientras que el indicador elaborado por Córdoba mostraba un aumento de 43,2 por ciento, el de Santa Fe, uno de 67,1 por ciento y el de la provincia de San Luis, uno de 85,2 por ciento. Estas son diferencias en órdenes de magnitud que difícilmente se puedan atribuir a detalles finos de las metodologías empleadas o a diferencias en los productos captados, destacaba el informe.” Disponible en http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cene/numero_133.pdf

evolución interanual del presupuesto del Ministerio de Educación, es posible sostener que durante los dos primeros años del período hubo un incremento real en materia presupuestaria. En tanto, durante el año 2010, lo previsto no alcanzó a cubrir la pauta inflacionaria y para el 2011 sólo la equiparó. Ello daría cuenta de una pérdida, hacia los últimos años del mandato, de un real incremento de fondos para el área.

Estas variables mostrarían un importante acompañamiento presupuestario en materia educativa principalmente en los primeros años de implementación de la educación secundaria obligatoria. Como referencia, se trae lo señalado por el C.P.N. Pablo Olivares:

(...) particularmente para esos años, el 2009 era todo un gran desafío porque era un desafío de priorización de recursos provinciales porque había que garantizar el tercer año en todas las escuelas. Primero había que crear establecimientos, asignar cargos y eso significaba un salto importante en términos de cantidad de cargos y con ello hubo una priorización del gobernador Binner para priorizar que estuvieran todos los cargos necesarios para que se pudiera dar esa garantía del tercer año.

Gastos Corrientes y Gastos de Capital.

Otra variable del presupuesto provincial educativo a considerar es el nivel de inversión en gastos corrientes y de capital en el área. Primeramente, se establecerá sintéticamente que se entiende por cada uno de estos elementos de la variable para luego proceder a su análisis.

En términos generales, gasto corriente es aquel que realiza un estado con el fin de realizar actividades ordinarias productivas o de prestación de servicios de carácter regular y permanente, así como para trabajo de conservación y mantenimiento menor. Como ejemplos de gasto corriente se pueden mencionar: remuneraciones, pagos por concepto de seguridad social, materiales y útiles de administración, alimentos y utensilios, servicio de arrendamiento, materias primas y materiales de producción, servicios de mantenimiento, conservación e instalación, servicios de difusión e

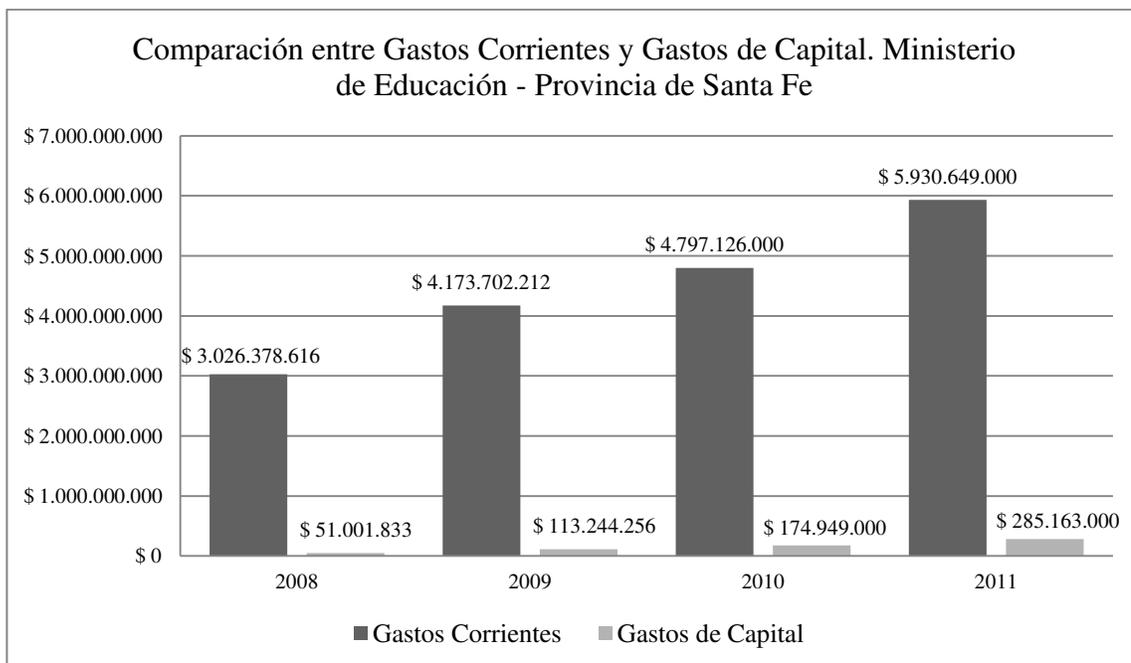
información, servicios comercial y bancario, entre otros. (Albi, González-Páramo y Zubiri, 2000)

Por otra parte, los gastos de capital son los destinados a la inversión real y las transferencias de capital que se efectúan con ese propósito. Este tipo de gastos está dirigido principalmente a actividades estratégicas para el aumento de la producción o para el incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado. De allí que, el trazado de nuevas autovías, la producción de energía, la construcción de escuelas, universidades, hospitales, la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, entre otros, constituyen ejemplos de ellos. (Albi et al., 2000)

El gasto de capital más el gasto corriente permite determinar el grado en que el poder público se propone influir en el desarrollo económico del país o de una región creando la infraestructura y los bienes de capital. (Alberto Ibarra Mares, 2009)

Clarificados estos conceptos, se presenta a continuación un gráfico que permite visualizar la distribución de los recursos en función de esta clasificación propuesta a lo largo de los cuatro años en estudio.

Gráfico N° 8: Comparación entre Gastos Corrientes y Gastos de Capital. Ministerio de Educación - Provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

El análisis de los gráficos permite realizar algunas consideraciones sobre la cuestión. El primer dato observable sería la escasa inversión que realiza el estado provincial en bienes de capital en función de los gastos corrientes. Ello daría cuenta de una priorización por la administración de lo existente por sobre la intención de generar bienes que vayan a engrosar el patrimonio del estado santafesino y que, a su vez, redunden en mejoras para la prestación de los servicios educativos.

Para dimensionar el asunto, basta con mencionar el monto necesario para la construcción de un nuevo establecimiento educativo y compararlo con el total previsto para gastos de capital. A modo de ejemplo, la construcción de un edificio nuevo para la Escuela N° 748, en la localidad de Villa Minetti, Departamento 9 de Julio, ascendía a la suma de \$4.094.564,62 según datos oficiales para el año 2008¹³. Para ese mismo año, el presupuesto en gastos de capital fue de \$ 51.001.833 lo que equivale, por ejemplo, a la

¹³ Datos obtenidos del Informe de inversiones en infraestructura escolar para el Nodo Rafaela, publicado por la Provincia de Santa Fe en el año 2010. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/95655/466708/file/Nodo%20rafaela.pdf>

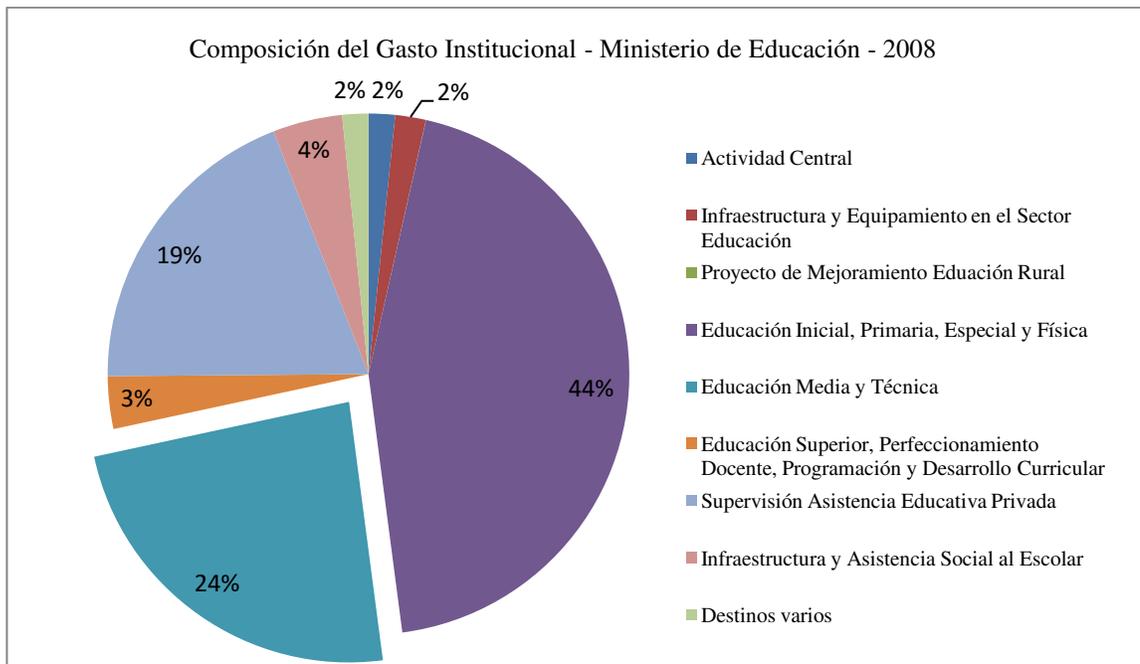
construcción de apenas 12 edificios escolares de similares características que el del ejemplo.

Sin embargo, si se analiza la variación interanual de los gastos de capital a lo largo del período 2008 – 2011, es posible sostener que la Provincia ha incrementado sostenidamente los recursos asignados a este ítem. Así, mientras los gastos corrientes prácticamente se duplicaron entre el primer y el último año del período, los gastos de capital se quintuplicaron pasando de \$ 51.001.833 a \$ 285.163.000.

Una mirada al interior del presupuesto educativo.

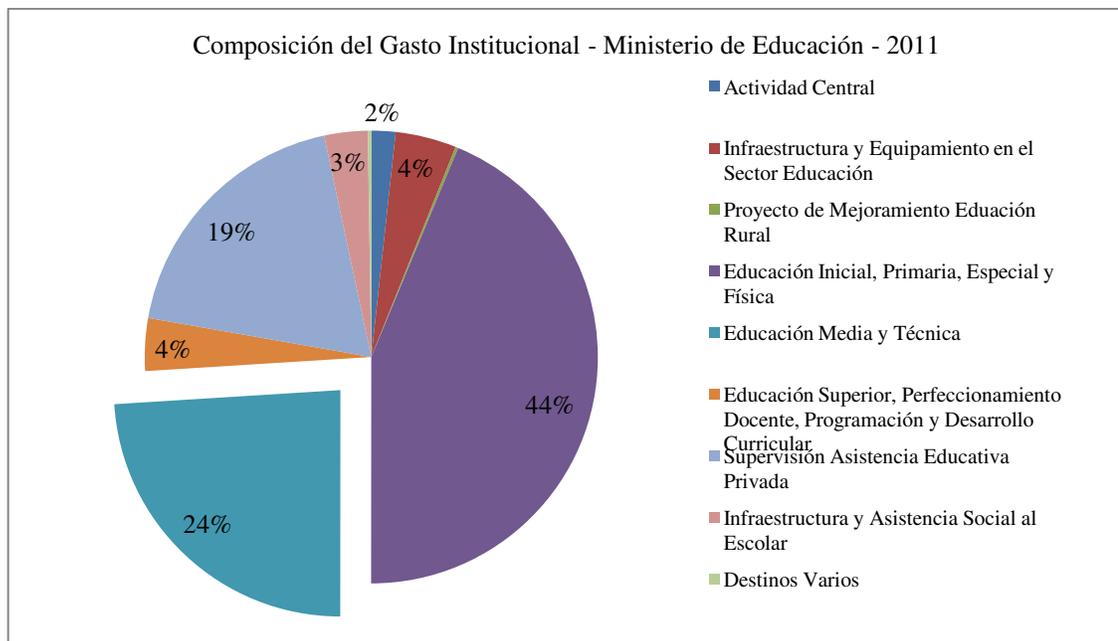
Contribuye a analizar el aspecto presupuestario que compone la dimensión administrativa de la capacidad estatal, el estudio de su distribución hacia el interior del Ministerio para conocer como se ha asignado el presupuesto a los diferentes niveles del sistema educativo, a inversiones en infraestructura y equipamiento o a programas específicos. Para ello, se elaboraron dos cuadros con los datos correspondientes a los años de inicio y fin de la serie temporal 2008 - 2011.

Gráfico N° 9: Composición del Gasto Institucional - Ministerio de Educación – 2008



Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

Gráfico N° 10: Composición del Gasto Institucional - Ministerio de Educación - 2011



Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

Del análisis de ambos gráficos surge que la proporción del gasto destinado a la educación secundaria se mantuvo a lo largo del período. De ello podría inferirse que los

aumentos presupuestarios no afectaron, en general, la distribución entre los diversos ítems que integran el presupuesto educativo.

En cuanto al “Proyecto de mejoramiento Educación Rural”, se observa en el período una duplicación de la participación de este ítem en el presupuesto educativo. Ello podría estar asociado a un mayor acompañamiento a la política educativa rural a partir de la sanción, en el año 2010, del Decreto N° 3194 que regula el nuevo régimen de organización y funcionamiento de los servicios educativos de nivel secundario en contexto rural.

Otro dato que siguió la misma tendencia que el caso anterior es el gasto destinado a Infraestructura y Equipamiento en el Sector Educativo. Allí, la participación de este concepto se incrementó del 2% al 4% debido a que se quintuplicó la inversión provincial en el período 2008 – 2011 a diferencia del presupuesto general que sólo se duplicó.¹⁴

De esta forma, a lo largo del apartado se ha intentando exponer y analizar diversos aspectos que hacen a la cuestión presupuestaria en materia educativa. Se han podido observar diversos comportamientos que contribuyen a construir determinados grados de capacidad estatal.

Recursos Humanos

Con la finalidad de continuar avanzando en el conocimiento de la dimensión administrativa de las capacidades estatales de la Provincia y en particular del Ministerio de Educación, se procederá a realizar un análisis de cuantitativo y cualitativo de los recursos humanos.

Para llevar adelante esta tarea se considerarán algunos aspectos centrales de la cuestión:

¹⁴ Según datos oficiales de las Leyes de Presupuesto Provincial.

Presupuesto educativo total: 2008, \$ 3077380449; 2011, \$ 6215812000. Incremento: 101,98%
Presupuesto Infraestructura y equipamiento en el Sector Educativo: 2008, \$ 58623743; 2011, 270732000. Incremento: 461,81%

- El personal que integra el Ministerio de Educación, distinguiendo entre personal político y burocrático, además de considerar las horas cátedras docentes para la educación secundaria.
- Las formas de reclutamiento del personal, para conocer los niveles de objetividad o discrecionalidad en los procesos.
- Las capacitaciones destinadas al personal para conocer el grado de conocimientos y herramientas con que cuentan para la formulación y gestión de políticas públicas.

Tipo de personal.

Sobre este aspecto podemos decir que el Ministerio, al comienzo de la gestión y salvo algunos cambios que serán considerados más adelante, estaba dirigido por una importante estructura de personal político. Este diagrama estaba encabezado por la Ministra del área a la cual secundaba el Secretario de Educación. Terminaba de conformar el cuadro de Conducción Política Superior tres Subsecretarías, de Asuntos Jurídicos y Despacho, de Coordinación Técnica y Administrativa y de Coordinación Pedagógica. Completan el organigrama político las instancias de Conducción Política Intermedia, Supervisión, Conducción Superior Permanente y Conducción Intermedia Permanente.

Es importante destacar que mediante el Decreto N° 94, del 12 de diciembre de 2007, se consideró necesario elevar el rango de Subsecretaría a Secretaría de Educación para dotar al área, en términos de los considerando de la norma, “de una capacidad de gestión para operar en contextos complejos que faciliten una administración eficiente de proximidad con servicios de calidad.” Este cambio en la estructura implicaría una jerarquización de la estructura a fin de fortalecer el área para la toma de decisiones de política pública. Fue el propio Secretario de Educación de esos años quien, en la entrevista que se le realizara, describió las importantes funciones que cumplió a lo largo de los cuatro años analizados:

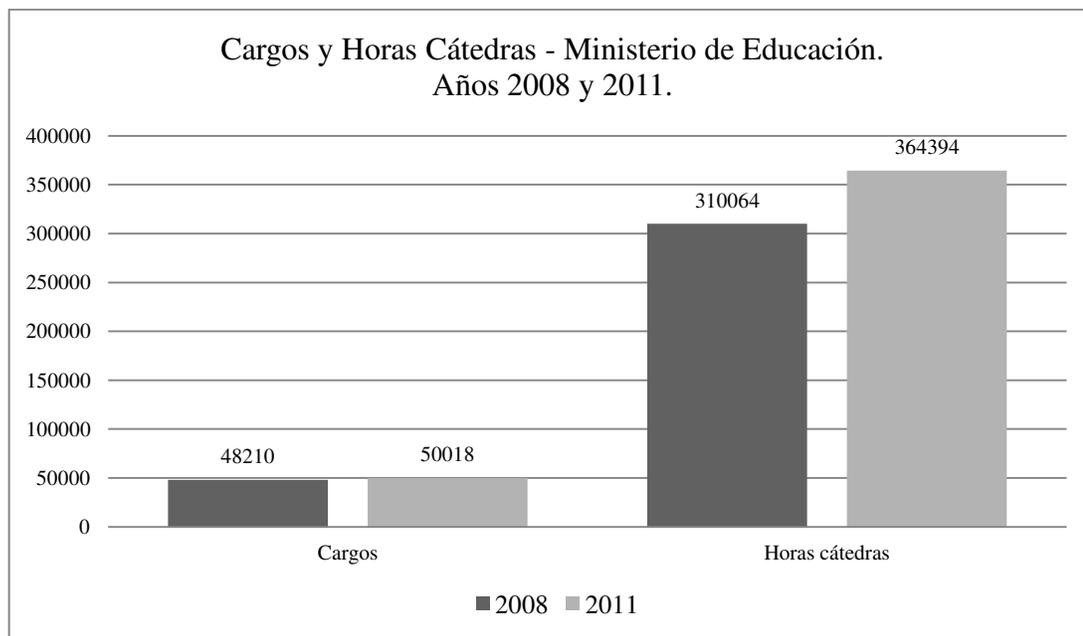
La Secretaría de Educación es la que tiene a cargo toda la definición y ejecución de toda la política educativa del ministerio de mi dependen todos los Directores provinciales del nivel y modalidad, incluye también la modalidad rural, indígena,

especial y todas las delegaciones regionales, las 9 delegaciones regionales donde se ejecuta la política. Por eso muchas veces me dicen el “viceministro” porque es la secretaría que define la política principal del ministerio y están todos los directores. (...) si bien mi secretaría es la responsable de la ejecución de la política y también del planeamiento de la política, la Ministra tiene un gabinete ministerial donde ahí formulamos las políticas. En ese gabinete está todo lo que depende de la política, estoy yo, el Secretario de Innovación Educativa, la Subsecretaria de Planificación, en esa mesa definimos la política educativa que después termina gerenciándose, palabra fea esa pero que se gestiona, que se termina bajando a territorio desde esta secretaría.

Resulta muy interesante la idea que plantea el Lic. Márquez sobre el gabinete ministerial y la toma de decisiones de manera conjunta entre los funcionarios más importantes del área. Ello daría cuenta de una forma participativa, en el marco de instancias políticas superiores, para la construcción y definición de las decisiones de políticas públicas.

Además de la estructura política del Ministerio, el mismo está integrado por una importante planta de personal administrativo que desarrollan sus funciones en la sede central y en las nueve delegaciones regionales distribuidas en toda la provincia. Desde luego, que deben sumarse a esa planta los docentes, administrativos, auxiliares y demás personal que desarrollan sus tareas en las diversas instituciones educativas. Respecto a los números que conforman esa planta, solo se ha podido acceder a números globales que se extrajeron de las leyes de presupuesto. A modo de ejemplo, se pueden referenciar los datos correspondientes al comienzo y finalización del período en estudio.

Gráfico N° 11: Cargos y Horas Cátedras - Ministerio de Educación. Años 2008 y 2011



Fuente: elaboración propia tomando como base los datos disponibles en las diversas Leyes de Presupuesto Provincial.

Reclutamiento del personal.

En los últimos años hubo una redefinición de la relación entre política y administración a partir de un importante proceso de transformación en los modos de diseñar e implementar políticas públicas en el ámbito estatal. La gestión del Estado se apoya cada vez más en el saber técnico y administrativo, y el trabajador público es reconocido como un actor indispensable para la acción pública, capaz de proponer y aportar soluciones concretas.

En este sentido, adquiere gran relevancia en estos tiempos abordar la temática del empleo público. Por ello, para abordar esta cuestión realizará un breve desarrollo legal sobre el ingreso a la Administración Pública en la Provincia de Santa Fe. Luego se abordará una particular normativa referida al ámbito educativo como lo es la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para el sector del Personal Docente (paritarias) N° 12958 y un derivado de sus primeros acuerdos, la titularización docente.

Tal como lo plantea Fernández et al. (2006) la institucionalización y reglamentación de canales de acceso a la Administración Pública posibilita dos cuestiones relevantes.

Por un lado, garantiza burocracias fuertes, autónomas y eficientes y por el otro se convierte en una herramienta indispensable para generar un Estado con capacidades técnicas que permitan impulsar procesos de desarrollo.

En el ámbito provincial, uno de los procedimientos de acreditación de la idoneidad regulado para el desempeño de una función surge del Decreto-Acuerdo N° 2695/83, cuyo Capítulo XIV regula el “Régimen de Concursos” y de las sucesivas modificaciones entre las que se destaca su similar N° 1729/09. De esta manera, queda establecido que el ingreso del personal al Estado puede darse mediante dos procedimientos diferenciados: de selección y concursos.

Aquellos procedimientos llamados de Selección son abiertos y por intermedio de ellos se pretende cubrir las necesidades y vacantes de personal en los diferentes organismos del Estado provincial.

En tanto, los Concursos son de carácter interno y de ellos pueden participar los trabajadores que ya están incorporados a la administración pública. Éstos, se clasifican en intrajurisdiccionales o interjurisdiccionales dependiendo de las categorías que se concursan y del resultado de la convocatoria. En los primeros, sólo participan agentes de la misma jurisdicción. Sólo cuando se declara desierto el concurso intrajurisdiccional se realizará un concurso interjurisdiccional. En los segundos, pueden participar agentes de distintas jurisdicciones. Los Concursos internos comprenderán las etapas sucesivas de Evaluación de Antecedentes, Evaluación Técnica, Evaluación Psicotécnica y Entrevista Personal, según la categoría a concursar.

Cuando se declara desierto el concurso interno se realizará un concurso abierto, destinado a todos los agentes estatales, incluidos los designados con carácter provisional, a los de otros escalafones y a personas ajenas a la Administración Pública Provincial.

Sin embargo, pese a estos detallados procedimientos, muchos de los trabajadores que integran la administración provincial lo hacen a partir de contratos de locación de servicios o de pasantías que, sin dejar de considerar la finalidad formadora que tiene esta experiencia, termina convirtiéndose, en muchos casos, en una forma de precarización

laboral. Estos ingresos no permiten conocer la idoneidad de los agentes que se incorporan a las estructuras administrativas del Estado.

Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector Docente.

Particular trascendencia tuvo para los docentes santafesinos la promulgación, el 2 de enero de 2009 por parte del Gobernador Hermes Binner, de la ley que establece la vigencia de las Convenciones Colectivas de Trabajo (paritarias) para el personal docente de la Provincia de Santa Fe. De esta manera se saldaba una deuda histórica que el Estado santafesino mantenía con el sector, habida cuenta que los maestros y profesores, constituían el único sector de trabajadores estatales que no contaban con un ámbito formal de discusión con la patronal. (AMSAFE – Asociación del Magisterio de Santa Fe, 2009)

La referida ley establece que "las relaciones laborales de los trabajadores docentes de la provincia de Santa Fe serán reguladas mediante el sistema de Convenciones Colectivas de Trabajo" y que "los efectos de los acuerdos alcanzados por aplicación de la presente ley se extenderán a todas las relaciones laborales del personal docente". Asimismo, establece que la Convención "será celebrada entre el Poder Ejecutivo provincial y las asociaciones sindicales de los trabajadores docentes de Santa Fe con personería gremial" y tendrá por objeto:

- Regular las características y particularidades de la relación laboral para los trabajadores de la educación de la provincia.
- Establecer las condiciones laborales y salariales aplicables a la relación laboral.
- Proponer métodos de solución de eventuales conflictos colectivos en cuanto a su calidad y finalidad.
- Acordar beneficios sociales y gremiales.

Previo a la sanción de esta ley, los docentes no contaban con un espacio de participación donde expresar las problemáticas. Hasta este momento la actividad laboral era regulada por circunstanciales funcionarios que firmaban decretos, resoluciones, disposiciones y hasta circulares sin participación de los docentes, que luego se aplicaban con absoluta incoherencia y en perjuicio de derechos inalienables.

Esto, constituye un cambio de paradigma en cuanto a la consideración de las condiciones laborales y salariales de los docentes santafesinos, lo cual habilita la búsqueda de acuerdos entre distintos actores sobre parte de las problemáticas que afectan a la educación santafesina.

Régimen de titularización docente.

A partir del 2008, el Ministerio de Educación llevó a cabo una política de titularización para docentes de educación Inicial, Primaria, Modalidad Especial, Secundaria y Superior.

Su instrumentación se realizó con la participación de las Juntas de Escalafonamiento, que son organismos colegiados integrados por miembros del Ministerio de Educación y el gremio docente, garantizando así transparencia y previsibilidad laboral para los docentes santafesinos. Estas Juntas tienen por finalidad evaluar los antecedentes del personal docente que aspire al incremento, ingreso, ascenso, reincorporación o suplencias que se produzcan en el sistema educativo provincial.

En ese sentido, dichas Juntas asegurarían las condiciones necesarias para que los docentes se desempeñen con la mayor aptitud e idoneidad que la función amerita. De esta forma se consolida el papel sustantivo que cumplen en la construcción del proceso de enseñanza-aprendizaje a la vez que se garantiza para todos los docentes las condiciones de ingreso, ascenso y evaluación para permitir un desarrollo equilibrado de la carrera profesional.

Los acuerdos paritarios entre el gobierno y el gremio docente permitieron que mediante la Resolución Ministerial N° 1955/09 se constituyera el marco propicio para permitir que, luego de 15 años, que los maestros y profesores provinciales del nivel secundario consiguieran su justo derecho a la estabilidad laboral.

El C.P.N. Olivares mencionó en la entrevista cual fue la línea política que siguió la Provincia para implementar esta política pública:

En esa línea de la jerarquización hubo una línea clara de que un docente precario se pasó a un docente estable y de ese docente estable se pasó a lo que significa que regularmente el docente sepa que todo los años va a haber un proceso que se llama titularización y que todos los años va a haber un proceso antes que se llama traslado. Esto significa, yo inicio una carrera docente apenas me recibo de docente, sé que voy a tener reemplazos, interinatos, se las reglas que voy a tener en el tiempo para poder titularizar. Esas reglas son antigüedad y capacitación. Y luego de titularizar puedo tener otra meta, la posibilidad de concentrar las horas en un establecimiento que mejoren mi bienestar pero que al mismo tiempo mejore el compromiso educativo del docente. No es lo mismo el compromiso de un docente que tiene que ir a cuatro establecimientos que el que concentra todo en un establecimiento. En ese sentido, hubo una clara jerarquización en las condiciones de trabajo y también en materia de salarios. En esos años hubo una clara recomposición de viejas deudas del estado con su sector docente.

Capacitación del personal.

Un apropiado sistema de capacitación de los agentes estatales resulta sumamente importante y constituye un necesario complemento del sistema de selección de personal ya que permite profundizar su especialización acorde a los objetivos de cada oficina o, eventualmente, corregir o suplir las deficiencias que puede haber generado un deficiente mecanismo de reclutamiento.

La Provincia de Santa Fe, tal como expresa en su portal web¹⁵, a través de la formación continua busca desarrollar “nuevos conocimientos y capacidades, (...) para la acción transformadora que caracteriza todo proceso educativo. La práctica “con sentido”, sostenida en la reflexión, productora de teorías “apropiadas” para definir y actuar sobre problemáticas educativas presentes es el horizonte de estas acciones.”

Para cumplir esa finalidad, se desarrollaron en la provincia diferentes programas de formación que abordaron áreas como la educación sexual integral, la educación vial, la educación especial, entre otras.

Si bien no se ha podido acceder a datos estadísticos que permitan conocer con precisión el nivel de formación de los agentes públicos o la participación exacta de docentes en los procesos de capacitación continua, resultan muy ejemplificadoras las expresiones de Olivares sobre estas cuestiones, sobre todo considerando que la llegada al gobierno de estos funcionarios políticos implicaban un cambio signo partidario luego de veinticuatro años de gobiernos justicialistas:

Si querés llamar la administración de la educación, hay áreas estables como una dirección de recurso humanos, que gestiona los recursos humanos de la provincia, dirección general de administración, la dirección de asuntos jurídicos, dirección de despacho, dirección de asistencia escolar, dirección de títulos y que esa gestión tiene su espacio centralizado y su espacio descentralizado en nueve delegaciones regionales. La administración de la educación es un espacio centralizado en lo que se llama el ministerio pero además nueve delegaciones regionales. Hubo un proceso de modernización y al mismo tiempo un proceso de avance en simplificación de procesos con uso de tecnología. No hubo un cambio de personal. Prácticamente las cabezas o los que encabezaban esas oficinas prácticamente no hubo modificaciones salvo los cambios de fuerza mayor como los que se jubilan. Tratándose de una alternancia después de 24 años del partido que gobernaba. Tratándose de una mirada muy distinta de la educación a la que había. El aparato burocrático del ministerio no tuvo un movimiento como a veces se suele cuestionar que hay recambios

¹⁵ https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/guia/get_tree_by_node?node_id=104149

espasmódicos. Lo que hubo fue un proceso de lineamiento “esto es lo que se quiere”. Hubo un proceso de reforma de los espacios físicos, de los procesos y una fuerte capacitación del personal.

El espacio físico tiene que ver como uno interactúa. Incorporación de procesos *on line*, capacitación, en realidad es un personal capacitado ya con un nivel educativo importante. Y eso se potenció con la regla que estableció, se vio potenciado por el proceso de selección mediante concursos y no mediante los mecanismos previos que había. Con lo cual un altísimo porcentaje de quienes ingresaron al estado en los últimos 7 u 8 años vienen con título profesional. No era una exigencia propia pero la competencia que se daba en el proceso de selección había un alto porcentaje de que quien ganara, primero por el puntaje que daban los antecedentes y luego por la experticia que daba una carrera universitaria en el porcentaje ponderado para el orden de mérito quedaban mejor ubicados. Por supuesto que aquellos que habían tenido pasantías en el ministerio y conocían los procesos, a veces para la evaluación técnica conocían esas áreas.

Resulta muy interesante observar, en el final de la parte transcripta, la descripción que realiza en cuanto a la formación de quienes concursaron para ingresar a la administración pública. Por un lado, da cuenta de una importante capacitación de base para desempeñar las tareas en el área ministerial, lo que posiblemente facilite la planificación y ejecución de políticas educativas. Por otro, podría ser una pista a analizar cuál sería el motivo por la que una mayor cantidad de profesionales universitarios aspiran a ingresar a trabajar en el estado en lugar de ejercer liberalmente sus profesiones.

Algunas consideraciones finales

En la primera parte de este capítulo se ha realizado una exposición de diversas cuestiones atinentes al presupuesto educativo para el período 2008 – 2011, entre las que se destacan el origen de los fondos que lo componen, su evolución interanual, la participación de las partidas educativas en relación al presupuesto general, el nivel de

inversión en gastos corrientes y de capital y la composición del gasto institucional al interior del Ministerio. Se intentó, de esta manera, analizar la presencia y el derrotero de esas instancias en el marco del comportamiento fiscal del aparato estatal provincial.

Ello permitió conocer que la Provincia, con alrededor del 90% del financiamiento, es quien sostiene financieramente el sistema educativo. En consecuencia, los funcionarios ministeriales contarían con un amplio margen de autonomía al momento de diseñar e implementar políticas públicas para el sector, al menos desde este aspecto. En principio, no se observa en el presupuesto general de la provincia, la incidencia de fuentes de financiamiento externa que condicionen sobremanera las políticas educativas a aplicar en ese período.

De esa masa presupuestaria destinada a Educación también pudo observarse que los gastos corrientes se llevan la mayor parte del presupuesto por sobre los gastos de capital. Sin embargo, es necesario destacar que los gastos de capital para el período analizado se quintuplicaron mientras que los corrientes solo duplicaron sus montos.

En ese contexto se observó, solo durante los dos primeros años del período analizado, un importante acompañamiento a la política educativa a partir de un incremento presupuestario real superior a la media del presupuesto general, en momentos de incipientes movimientos inflacionarios en la economía argentina. En los dos últimos años, la previsión presupuestaria apenas logró mantener a tiro de la inflación los fondos destinados a educación.

En la segunda parte, se realizó un análisis de los recursos humanos que integran la estructura administrativa del Ministerio que, para un mejor análisis se los subdividió en diversos puntos de apoyo de esta variable. Entre ellas se mencionan el tipo de personal que lo integra, las formas de reclutamiento con especial referencia a las Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector Docente y al régimen de titularización docente y la capacitación del personal.

Este desarrollo permitió examinar la calidad de los recursos humanos lo que, en un nexo necesario con los recursos fiscales, permiten conocer las posibilidades que esta

área estatal tiene para hacer frente a las actividades que los objetivos previstos demanden.

En relación a las formas de ingreso, se pudo observar la existencia de mecanismos meritocráticos de acceso a la administración, situación que aparentemente no se registraba con regularidad en las anteriores administraciones. Resulta altamente relevante para la jerarquización docente la efectivización de derechos históricamente reclamados por el sector. Así, la aprobación de paritarias, como un ámbito de discusión y acuerdos de las problemáticas laborales del sector, constituye un reconocimiento real y simbólico de la labor docente.

También los procesos de titularización apuntaron en ese sentido ya que permitieron a los docentes condiciones claras de acceso y estabilidad en los cargos u horas cátedras que hasta ese entonces poseían de manera precaria. Sobre este punto, resulta muy interesante interrogarse si este mecanismo que garantiza la estabilidad docente también asegura contar con los mejores docentes para los tiempos actuales. Sobre este punto, se entienden legítimos los argumentos que validan estos procesos en tanto es necesario garantizar el derecho del docente a ser titularizado, ya que esto implica una serie de ventajas que como interino no tendrían, por ejemplo, la estabilidad. Pero, justamente esta condición de instalar profesores para toda la vida obliga a asegurarse que tengan los conocimientos necesarios para desempeñarse idóneamente en el cargo.

La cuestión, se entiende, no estaría en si al proceso se lo llama concurso, titularización o cualquier otra denominación que se le asigne. Lo central debería estar puesto en los modos en que se llevan a cabo esos mecanismos y las variables que son tenidas en cuenta para evaluar a los aspirantes para que estos procesos no se conviertan en “un como sí” sólo para expiar culpas de funcionarios y dirigentes gremiales. La ponderación de títulos, formación continua y antigüedad, entre otros conceptos deberán encontrar, en los acuerdos de funcionarios y gremios verdaderamente preocupados por la educación, el justo equilibrio para tratar de garantizar los mejores docentes en las aulas.

Ampliar la oferta de institutos de formación para que se titulen los profesores necesarios en calidad y cantidad para cubrir todos los cargos de las escuelas secundarias

y asegurar el acceso a todos los docentes a instancias de formación gratuitas que aseguren igual de oportunidades, constituyen elementos previos que deben considerarse en estos procesos. Sin dudas, esta temática de la titularización daría para otro trabajo completo pero se permiten hacer aquí algunos comentarios para seguir pensando políticas públicas de fortalecimiento de las escuelas secundarias.

**DIMENSIÓN POLÍTICA
DE LA CAPACIDAD ESTATAL**

Presentación

Para comenzar el esquema de análisis de la dimensión política de las capacidades estatales tal como lo plantea Repetto (2003), se trabajará sobre dos fuentes de información que dan cuenta del diseño y aplicación de políticas públicas sobre el nivel secundario en la Provincia de Santa Fe.

Por un lado, se realizará un pormenorizado recorrido por algunas normativas seleccionadas en consonancia con la temática específica del trabajo. Así, se abordarán Decretos, Resoluciones y Disposiciones Conjuntadas emanadas del Poder Ejecutivo Provincial y del Ministerio de Educación y se las vinculará con las normativas de carácter federal, ya sean la Ley Nacional de Educación o las Resoluciones pertinentes del Consejo Federal de Educación.

Por el otro, la información específica que surja de ese análisis será tamizada por las interpretaciones que se realizarán de las entrevistas realizadas a altos funcionarios del Ministerio de Educación en aquellos tiempos y las cuales dan cuenta de las experiencias que atravesaron en relación a la temática abordada.

Una vez analizadas estas normativas se espera poder visualizar determinados niveles de capacidad política a partir de, por un lado, conocer el grado de autonomía de la Provincia en la toma de decisiones de políticas públicas educativas para el nivel secundario y, por otro, analizar determinados elementos que den cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados y de su capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población. Todo ello mediante una red de lazos externos que le permitan evaluar, controlar y moldear, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones privadas frente a las iniciativas públicas. (Evans, 1996)

Medidas para la aplicación de la estructura del sistema educativo en el ámbito provincial

La Ley Nacional de Educación, en el capítulo XII de las disposiciones transitorias y complementarias, en el artículo 134°, establece:

A partir de la vigencia de la presente ley cada jurisdicción podrá decidir sólo entre dos opciones de estructura para los niveles de Educación Primaria y Secundaria de la educación común:

- a) Una estructura de SEIS (6) años para el nivel de Educación Primaria y de SEIS (6) años para el nivel de Educación Secundaria o,
- b) Una estructura de SIETE (7) años para el nivel de Educación Primaria y CINCO (5) años para el nivel de Educación Secundaria.

Con respecto a la Educación Técnica rige lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley N° 26.058.

Se establece un plazo de SEIS (6) años, a partir de la sanción de la presente ley, para que, a través de acuerdos entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, se defina la ubicación del séptimo (7°) año de escolaridad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán los criterios de unificación que, respetando las condiciones de las distintas jurisdicciones, aseguren los mecanismos necesarios de equivalencia y certificación de los estudios, movilidad de los/as alumnos/as y derechos adquiridos por los/as docentes.

Ante esta disposición la Resolución N° 18/07 del Consejo Federal de Educación dispuso en su artículo 1° “Aprobar el documento “Acuerdos Generales sobre Educación Obligatoria”, cuyos Anexos I y II forman parte de la presente Resolución.”

Con dichos antecedentes, el 27 de noviembre de 2007 el gobernador de la Provincia dictó el Decreto N° 2885 con el fin de adecuar la estructura académica del sistema educativo provincial estableciendo una Educación Primaria de 7 años y una Educación

Secundaria de 5 años y, en la modalidad de Educación Secundaria Técnico Profesional, de 6 años.

Esta normativa, si bien corresponde a un período anterior al analizado, no deja de ser relevante a los efectos de este trabajo, dado que esta inclusión puede explicarse en la teoría, sostenida por algunos autores, del *path dependence* (trayectorias dependientes).

Tal como lo plantea Manuel Sánchez de Dios en la Revista de Estudios Políticos Nueva Época (2004), el enfoque del *path dependence* sostiene la idea de que en la política hay elementos del azar o situaciones incontrolables pero que, una vez que adopta una pauta, ésta termina siendo un camino cerrado o un *path* único, es decir una trayectoria dependiente en la cual los actores tienen que ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente.

Lo central de esta postura radica en la idea de que en la acción social, la toma de decisiones, la formación de políticas, entre otras, se establece una tendencia que se va reforzando con el transcurso del tiempo o, tal como tal como lo señala Pierson (2000: 252), que “los pasos dados en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección”. Esta lógica se asienta en que los beneficios relativos derivados de seguir la acción que está en marcha contrastan con el costo de abandonar el camino adoptado, el cual aumenta con el paso del tiempo.

Sánchez de Dios (2004) trae cuatro aspectos centrales que, según Pierson, aporta esta teoría al momento de dar rigor al análisis institucional:

1- El principio de «equilibrio múltiple », basado en la idea de que bajo un grupo de condiciones iniciales se pueden dar múltiples soluciones posibles. (...)

2- El principio de la «contingencia», basado en el hecho de que acontecimientos a veces irrelevantes pueden tener gran importancia y consecuencias perdurables a largo plazo. (...)

3- « El tiempo y la secuencia» de acontecimientos juegan un papel crítico en el análisis político. La determinación de cuándo se produce un acontecimiento es siempre crucial. (...)

4- «La inercia» es otro aspecto de la clave de la dinámica política, ya que, una vez que se establece el proceso de retroalimentación positiva, éste lleva a situación de equilibrio. (...). (pp. 99-100)

Justificada la incorporación de la normativa enunciada más arriba en el cuerpo del trabajo, se volverá sobre ella para desandarla y proceder a su análisis.

De la expresión de los considerandos de la normativa de marras se desprenden interesantes justificaciones sobre las decisiones adoptadas que permiten identificar características propias de esta dimensión política.

Entre los fundamentos esgrimidos por las autoridades provinciales se citan disposiciones de carácter federal que de algún modo condicionarían la toma de decisiones, lo que los convertiría virtualmente en meros ejecutores de la política educativa. Citan, en ese sentido, el artículo 5° de la Ley de Educación Nacional y particularmente refieren a las Resoluciones del Consejo Federal de Educación de la siguiente manera:

Que la mencionada norma federal dispuso la creación de un Consejo Federal de Educación, como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, cuyas resoluciones, en cumplimiento del mandato constitucional, deben ser aplicadas por los gobiernos provinciales.

De una lectura concordante de las diferentes normativas se puede mencionar que el cumplimiento de las resoluciones del Consejo Federal de Educación, en principio no necesariamente deben ser aplicadas para cumplir disposición constitucional alguna. Además, si bien el Consejo reúne las características de órgano de coordinación entre la Nación y todas las provincias, el artículo 118° de la Ley 26.206 sólo vuelve obligatorias las Resoluciones cuando la Asamblea del cuerpo así lo disponga. Sobre ello se ha

manifestado la Asamblea del Consejo a través de la Resolución N° 01/07, volviendo obligatorias todas las decisiones que sean emitidas en carácter de Resolución.

Respecto esta cuestión, Nosiglia (2007) plantea que el carácter obligatorio de las resoluciones resulta de dudosa constitucionalidad. Entre los argumentos que aportarían a sostener este punto sobre la temática plantea, por una parte, que al ser un órgano formado por los ejecutivos de todas las jurisdicciones educativas –Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)–, no se respeta la división de facultades entre los poderes legislativo y ejecutivo. Por ello, las resoluciones que resulten obligatorias se aplican sin considerarse en las legislaturas locales que, al igual que el Congreso de la Nación, tienen atribuciones en fijar los grandes lineamientos políticos en sus territorios. Por otra parte, la académica sostiene que se limitaría la autonomía de las provincias en sus potestades tanto ejecutivas como normativas consagradas en la Constitución Nacional y sus respectivas constituciones jurisdiccionales.

En una crítica que realiza Groisman (2007) en cuanto a la difusa distribución de competencias plantea que la Ley de Educación Nacional declina en favor del Consejo Federal de Educación las atribuciones que el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional asigna al Congreso. Como un ejemplo de esta situación sostiene que, por una parte, el Congreso ejerce estas facultades al fijar la estructura del sistema educativo y ciertos contenidos mínimos; pero que, a su vez, se supedita a las decisiones del Consejo Federal de Educación en desmedro de aquellas atribuciones.

Puede inferirse de lo desarrollado más arriba que si bien el gobierno provincial como decisión de política pública podría adoptar o no lo previsto en la Resolución, al menos merece considerarse el hecho de haberla colocado bajo el paraguas de una obligación legal, que de su análisis podría evitarse.

Consultado en una entrevista que se realizó en el marco de las pasantías previstas por la maestría, el Secretario de Educación de ese período y el cual continuaba en el cargo al momento del encuentro en agosto de 2015, refería a la relación de la Provincia con el Consejo Federal de Educación de la siguiente forma:

(...) Con la nueva Ley Nacional de Educación el Consejo Federal de Educación logra otro vuelo, otro impacto y fundamentalmente la Nación intenta recuperar centralidad de muchas de las políticas. Centralidad sin escuelas es todo un desafío. Acá el Consejo Federal de Educación comienza a tener un rol mucho más preponderante (...)

(...) Desde que estamos nosotros todo se define por consenso. Si no hay consenso se vuelve el tema atrás y hasta que no hay consenso no se aprueba. Los documentos que se aprueban son acuerdos de consenso, se logra el consenso y se promulga el decisorio. Es de aplicación en todas provincias.

(...) En ese mismo encuentro estamos todo el día y vamos negociando algunos temas, se siguen negociando ahí, mientras la ministra está ahí, salgo y seguimos negociando proyectos hasta que se logran consensos y sino pasan al otro mes y sino al otro mes hasta que haya consenso. Se van limando asperezas, son documentos de acuerdo. El objetivo es: las provincias tienen que estar de acuerdo para implementar eso a nivel nacional como elemento de cohesión del sistema.

De estas primeras apreciaciones puede vislumbrarse una cuestión clave de la capacidad política en tanto pone de manifiesto el modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, en tanto grupos que pugnan por intereses particulares pero en un ámbito que esencialmente es de coordinación y acuerdos. A través de las claves de Coppedge que nos trae Repetto (2003) y que se planteaban en el marco teórico, es posible comprender esta cuestión a partir de ciertos aspectos. Así, de sus expresiones se puede lograr una aproximación a los modos en los que se da la lucha de poder a partir de visualizar cómo aceptan los actores la distribución existente del poder y como a partir de ciertas fórmulas aparentemente estables y mutuamente aceptables, negocian los actores para gobernar sus relaciones. De esta manera, el modo en que tramitan estas cuestiones esencialmente políticas tiene una marcada incidencia en los niveles de capacidad institucional de este Ministerio.

Continuando con la entrevista e interrogado en particular sobre su consideración respecto a la obligatoriedad para las provincias de las resoluciones emanadas del Consejo Federal de Educación respondió, no sin antes asombrarse por la pregunta, con los fragmentos más relevantes que se transcriben a continuación:

Hay cuestiones que son del Poder Ejecutivo y otras del Poder Legislativo. (...) el legislador interviene en educación desde la promulgación de leyes que generan todos estos espacios. Después el espacio es ejecutivo. Pueden venir legisladores invitados, pueden estar pero no es un lugar que se debatan cuestiones que tengan que ver más con legislar el sistema que se debaten en otros lugares. (...) el Consejo Federal de Educación es como se distribuyen los fondos, con qué proyectos, lo que hace a la ejecución de la ley. (...)

Nosotros formamos parte de una minoría dentro de ese Consejo que no es del Frente para la Victoria como tampoco San Luis y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo en el debate se busca consenso y una vez logrado el consenso es de aplicación. Sería contradictorio nosotros votar algo y después no aplicarlo.

Ahora esa aplicación se hace en determinados contextos. Hay acuerdos que son más complejos de aplicar que otros. En ese sentido, las provincias son preexistentes y el gobierno de la educación de la Provincia está en manos de la Provincia y en ese sentido la Nación es respetuosa de eso y sabe que esto pasa y forma parte del contexto de la negociación. Por eso algunos acuerdos se van relativizando más en el tiempo. Hay cuestiones que nosotros queremos llevar adelante de otra manera pero no es que se desconoce el acuerdo y no es que se trabaja contra el acuerdo sino que bueno, también habrá otros tiempos de implementación.

Varios de los conceptos vertidos más arriba por el funcionario permitirían dar al menos respuestas parciales a las preguntas de Repetto (2003) que se proponían en el marco teórico. Así, respecto a la pregunta sobre la inclusión es posible identificar aquí cómo se reconocen los actores unos a otros como negociadores legítimos y cuáles son algunas de las estrategias que utilizan, sobre todo los que actúan en su condición de minoría, para llegar a los acuerdos necesarios en ese órgano federal. También, de algún modo, se da cuenta de la existencia de formas codificadas en pactos y en la ley, en particular sobre la necesidad de arribar a consensos como condición previa para que el cuerpo emita las resoluciones. Esto deja ver también que los actores no se constituyen como tales solo porque la ley lo menciona. Son esas reglas las que permiten construir

coaliciones entre quienes no constituyen mayoría y adquiriendo cada uno de esos actores una relevancia en función de los conflictos que se produzcan en esta arena de la política.

Dando continuidad al análisis de los considerandos de la norma, de su texto sería posible identificar algunas expresiones que darían cuenta de lo que Evans (1996) denomina “enraizamiento” y que Repetto (2003) llama “conectividad externa”, en tanto vuelve visibles determinados vínculos del gobierno tanto con la sociedad civil como con los docentes y las asociaciones gremiales. Se destaca, tal como lo plantea Evans (2006), la importancia de los actores sociales en los procesos de definición e implementación de políticas públicas como condición posibilitadora para la consecución de las medidas ya que ello habilitaría una puesta en práctica mucho menos traumática de las mismas. Aparentes manifestaciones previas emitidas por los docentes santafesinos y una supuesta identificación que realiza el gobierno de la provincia sobre la tradición educativa local ejemplifican la cuestión. Se traen los párrafos del texto original del Decreto provincial N° 2885 para una mayor comprensión del asunto:

Que la opción elegida responde a razones institucionales, organizativas, y pedagógicas, destacándose que además la docencia santafesina y sus expresiones sindicales se han manifestado en idéntica forma en las consultas oportunamente realizadas para la elaboración de la Ley Nacional de Educación (...)

Que la denominación, estructura y duración adoptada poseen identidad en la tradición educativa de la sociedad santafesina.

En ocasión de la entrevista brindada por el Secretario de Educación de la Provincia y refiriéndose a las decisiones que debieron tomarse inmediatamente al llegar al gobierno menciona la cuestión aludida por el Decreto bajo análisis:

Lo primero que hicimos, teníamos nada de tiempo, para determinar sin ley 5 años de secundaria común, 6 años de secundaria técnica, 7 años de primaria. Lo determinamos siempre haciendo consultas, como es el estilo. Consultas rapidísimas. Salimos al

encuentro de los tercer ciclos, los juntamos con los polimodales¹⁶ más cercanos y les dijimos si estaban de acuerdo en que el 7° año se quedara en la escuela primaria. 8° y 9° en la secundaria, lo fusionábamos y creábamos el secundario. Logramos los acuerdos y sacamos la legislación que nos permitió unificar porque tenían formas de evaluación distintas, tercer ciclo que polimodal, cursadas distintas. Unificamos normativamente el primario y el secundario.

Sobre estas expresiones es posible realizar dos apreciaciones. Por un lado, se visualiza nuevamente que las decisiones, aunque de manera rápida según indica ameritaban las circunstancias, fueron tomadas en interacción política con los actores involucrados. Además resalta esta actitud como una cuestión de estilo en la gestión política del ministerio. Lo extraído de esta parte de la entrevista daría cuenta de ese espacio inherentemente relacional que poseen las políticas públicas.

Por otro lado, llama la atención que el funcionario hiciera referencia a la necesidad de llevar a cabo la determinación sobre qué nueva estructura académica elegir para el nivel secundario cuando se encontraba vigente el Decreto N° 2885 aprobado apenas trece días antes de asumir el funcionario. Buscar una respuesta a esta situación sin la consulta pertinente a quién la dijo no sería apropiado ya que quizás se trató solo de una simple omisión involuntaria en el relato o refería a los consensos necesarios para dar operatividad a esta norma y no para dictar una nueva como parecía desprenderse de sus dichos.

No se puede dejar de advertir como en la entrevista se menciona “(...) salimos al encuentro de los terceros ciclos, los juntamos con los polimodales (...)” haciendo una

¹⁶ Bajo la Ley Federal de Educación N° 24.195 se estableció como estructura del Sistema educativo argentino:

“Artículo 10 - La estructura del Sistema Educativo, que será implementada en forma gradual y progresiva, estará integrada por:

Educación inicial, constituida por el Jardín de Infantes para niños de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año. (...)

Educación General Básica, obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en ciclos (...)

Educación Polimodal, después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas de tres años de duración como mínimo.”

referencia funcional e impersonal a los actores que integran esos niveles educativos como si no existieran, como una forma de invisibilizarlos.

2008 como año de transición.

Así fue establecido este año por la Ministra de Educación de la Provincia de Santa Fe mediante la Resolución N° 0046 del 15 de enero de 2008 en relación a la implementación en el ámbito de esta jurisdicción de la estructura del sistema educativo aprobada por la Ley Nacional de Educación N° 26.206.

Entre los considerandos que fundamentan la normativa en análisis, uno de los párrafos resulta muy ilustrativo de lo que más arriba se desarrollaba como la teoría del *path dependence*. Es decir, una vez adoptada una pauta, aún por anteriores administraciones, ésta se convierte en un *path* único, en una trayectoria dependiente en la cual los nuevos actores tienen que ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente. Ejemplifican esta situación los siguientes fragmentos de distintos párrafos que aluden a normativas sobre diferentes temáticas que han sido dispuestas por el anterior gobierno:

Que por otra parte debe reconocerse la existencia de acuerdos interinstitucionales pactados por las anteriores autoridades ministeriales en el camino de cumplir con lo establecido por la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la ya citada Resolución N° 18/07 del Consejo Federal de Educación y el propio Decreto 2885/07;

Que entre las medidas adoptadas deben destacarse las establecidas en la Resolución Ministerial N° 1819/07 (...);

Que también debe reconocerse la particular situación generada a partir de la Resolución Ministerial N° 1218/07 (...).

Del articulado de esta Resolución pueden extraerse dos situaciones que pueden ser consideradas en este trabajo para dar cuenta de cierto grado de capacidad política a la hora de diseñar e implementar políticas públicas para el nivel. Aquí se transcriben para su posterior análisis:

Artículo 1º) - Establecer el 2008 como año de transición, considerándolo como el período necesario para el análisis, evaluación, producción de acuerdos viables y elaboración de nueva normativa, que lleve a una adecuación del sistema a la nueva estructura educativa, de manera ordenada, progresiva, no traumática, dentro de un marco normativo previo, en respuesta a demandas genuinas y reduciendo a su mínima expresión los niveles de conflictividad emergentes de eventuales cambios de estructuras curriculares. (...)

Artículo 6º) - Encomendar a la Secretaría de Educación y al Servicio Provincial de Enseñanza Privada las gestiones necesarias que permitan la participación de supervisores, directores y docentes del sistema educativo, en la construcción colaborativa de las distintas acciones y productos necesarios para la transformación del sistema y con el objetivo de establecer acuerdos institucionales que posibiliten avanzar sobre la misma.

Puede inferirse como los funcionarios, al menos en lo que se vuelca en palabras, intentarán generar condiciones propicias, en articulación con otros actores del sistema, para lograr definiciones políticas que cuenten de antemano con los consensos necesarios para su implementación en la jurisdicción. “Producción de acuerdos viables”, “adecuación (...) no traumática”, “respuestas a demandas genuinas”, “reduciendo (...) niveles de conflictividad emergentes” constituyen expresiones que dan señales en ese sentido.

El segundo artículo transcrito resulta mucho más directivo en el sentido de alcanzar esos acuerdos. Coloca al funcionario de más alto rango luego de la Ministra al frente de la construcción colaborativa, junto con supervisores, directores y docentes, de acciones y productos para transformar el sistema. Marca también como objetivo que esa construcción permita alcanzar acuerdos institucionales. Cabría preguntarse, en función de lo encomendado, si efectivamente se concretaron esos espacios de debates y acuerdos como así también si resulta suficiente abrir el debate sólo a esos actores del sistema o sería necesario incorporar otras voces, a veces menos escuchadas, que redundarían en bases más sólidas para la implementación de las políticas. Será responsabilidad de los

actores a cargo, en función de las capacidades o decisiones políticas, lograr los mayores acuerdos que posibiliten un verdadero impacto de las políticas en sus destinatarios.

Régimen de organización y funcionamiento de los servicios educativos de nivel secundario en contexto rural

En el mes de diciembre de 2008 el Gobernador de la Provincia aprueba mediante Decreto N° 3194 el nuevo “Régimen de organización y funcionamiento de los Servicios Educativos de Nivel Secundario en contexto rural” el cual comenzará a regir a partir del período lectivo 2009. De esta forma, deja sin efecto el Decreto N° 60/98 que pautaba los lineamientos para la instrumentación del Tercer Ciclo de la E.G.B. en las escuelas rurales.

Sobre los contextos en que se desarrollaban las actividades en las escuelas rurales de la Provincia antes de la aprobación de este Decreto en 2008, resultan muy ilustrativos los relatos de los dos funcionarios entrevistados en ocasión de la pasantía de la maestría. Ambos aludieron a esta temática de forma previa a cualquier pregunta puntual que se les hiciera, lo cual demuestra la importancia de la educación rural como problemática pública a atender desde la política.

Por un lado, el Secretario de Educación de ese momento recordaba:

Teníamos en la ruralidad una escuela inexistente llamada mentirosamente itinerancia. ¿Qué significaba? contrataban una combi e iban docentes por las escuelas rurales dejando el de matemática, el de lengua allá, como un simulacro de escuela secundaria. Las rutas estaban intransitables, si llovía no se podía entrar o se rompía la combi se quedaban sin clases. Entonces vos te encontrabas con que tuvieron dos clases de matemática en el año y aprobaban. Esa era la situación de la escuela rural, una vergüenza, una mentira. Disolvimos el proyecto 7 y hoy tenemos la misma escuela en la ruralidad que en la urbanidad. Con la misma carga horaria, con los docentes. Hoy seguimos teniendo problemas de infraestructura, pero seguro pero no son de esa calidad de problemas.

Sumando a ello y, en similar sentido, se manifestaba el Director Provincial de Recursos y Servicios del Ministerio de Educación de la Provincia:

Antes [el docente] hacía la conocida itinerancia y ese docente anteriormente hacía un recorrido y había sido contratado si vale el termino, había sido incorporado como personal del estado en esas condiciones y de golpe no se podía plantear que se costeara el traslado por sí mismo como también había razones de índole de seguridad y eficiencia, es decir que a través de un determinado medio se garantizara el traslado de los docentes que como hay un trayecto y condiciones complejas como por ejemplo caminos rurales que recorrer, si cada docente iba a quedar supeditado a su propio traslado también entraban a jugar las variables del ausentismo y otras cosas, fue ese un poco el abordaje que se hizo.

En particular, consultado Olivares sobre el origen de esta decisión de modificar el régimen para las escuelas rurales respondió con un contundente:

Desde la provincia. Las decisiones de adecuación del secundario, más allá de los lineamientos que puede haber en el Consejo Federal de Educación, Santa Fe ejerció la autonomía organizativa en lo escolar con su propio criterio, y es más, los programas nacionales que podrían haber venido con fondos nacionales, siempre Santa Fe exigió tener la flexibilidad para su adecuación a las propias políticas que tenía.

Las problemáticas de las escuelas rurales, tal como muestran ambos relatos, eran variadas, de distinta magnitud y por supuesto varias de ella aún persisten. Pero todas debían ser atendidas, no solo por la necesidad de adecuarla a la ley vigente, sino principalmente para dar respuestas a través de las políticas públicas a esa población que tiene derecho a acceder al cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades propias de la zona rural que habita, en los términos planteados en el artículo 49° de la Ley Nacional de Educación.

Frente a ello, el gobierno de la provincia dicta este Decreto que trata de dar respuestas a estas cuestiones. De un análisis general de los considerandos que fundamentan esta decisión como también de la contundente respuesta del funcionario que reproducimos

más arriba, habría existido en su elaboración un importante grado de autonomía respecto del gobierno federal para fijar las políticas educativas en el ámbito de la ruralidad. Suma a esta consideración que el dictado del presente decreto se produjo bastante tiempo antes que el Consejo Federal de Educación en acuerdo con el Ministerio de Educación nacional apruebe el documento “La educación rural en el sistema educativo nacional” mediante la Resolución N° 128/10. Ello se debe a que, de conformidad al artículo 51° de la Ley de Educación Nacional, es responsabilidad de este órgano de coordinación dictar las medidas necesarias para que los servicios educativos de zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalentes a los de zonas urbanas.

De uno de esos considerandos, que se transcriben a continuación, es posible observar, aunque no tan claramente, una participación de diversos actores en instancias previas a esta decisión:

Que (...) se ha realizado un estudio exhaustivo de las distintas realidad zonales con intervención de los Supervisores y de las Delegaciones Regionales de Educación, con el fin de analizar las particularidades de cada caso y proponer las alternativas que permitan llevar adelante la plena e integral implementación de la Educación Secundaria Obligatoria en el ámbito rural

Por ello, cabría reflexionar si esas instancias previas de escuchas, de discusiones y de consensos para elaborar ese exhaustivo estudio fueron lo suficientemente amplias y participativas para oír las voces de todos los protagonistas involucrados. Esto se debe a que generalmente el mayor problema que se presenta en estas ocasiones es el acotado número de individuos o grupos que pueden movilizarse activamente en pos de dar visibilidad a sus intereses y percepciones.

Conectar Igualdad.Com.Ar

El 07 de abril del 2010 el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N° 459 crea el Programa "Conectar Igualdad.Com.Ar" de incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes. Del articulado se destacan los siguientes puntos:

Art. 2º: Créase el Comité Ejecutivo del "Programa Conectar Igualdad.Com.Ar", el que será presidido por el señor director ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social e integrado, además, por un (1) representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros, un (1) representante del Ministerio de Educación, un (1) representante del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y un (1) representante de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Art. 4º: El Comité Ejecutivo, tendrá por misión determinar las condiciones para ejecutar el Programa, y deberá proponer las acciones a efectos de lograr todos los objetivos del mismo, quedando a su cargo el dictado de normas complementarias y su implementación técnica y operativa.

Art. 6º: El Comité Ejecutivo promoverá los Acuerdos necesarios con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el adecuado cumplimiento de los objetivos del Programa.

Del análisis de los artículos precedentes surge una clara centralidad por parte del gobierno nacional en el diseño y aplicación de esta política pública de democratización del acceso a nuevas tecnologías. La conformación del Comité Ejecutivo exclusivamente por funcionarios de los diferentes ministerios y organismos a nivel nacional como así también las amplias facultades otorgadas a este órgano para determinar las condiciones de ejecución y de implementación técnica y operativa dan cuenta de la escasa o nula participación de las provincias en las instancias ejecutivas del Programa. Hubiera resultado muy enriquecedor para el fortalecimiento del Programa la participación activa de las Provincias que son, quienes en definitiva conocen en detalle las situaciones particulares de su territorio y a los destinatarios de tan importante política pública.

Esta situación de centralidad y de escasa participación jurisdiccional se ve reflejada en un fragmento de la entrevista que se le realizara al por ese entonces Secretario de Administración Financiera Institucional del Ministerio de Economía de la Provincia, CPN Pablo Olivares, quien en esa oportunidad refirió a los programas nacionales y en particular al Programa Nacional Conectar Igualdad.Com.Ar. Allí expresó:

(...) de los programas nacionales que podrían haber venido con fondos nacionales, siempre Santa Fe exigió tener la flexibilidad para su adecuación a las propias políticas que tenía.

Ante esa afirmación se insistió sobre si esa flexibilidad se mantenía cuando los fondos ya estaban predeterminados, a lo que respondió:

Una cosa es que vengan predeterminados para una política nacional. Esa predeterminación posiblemente defina el nivel donde va a ir, defina el tipo de contenido o de instrumento, soporte material que va a tratar. Ahora, que distribución territorial va a tener, que contenidos se van a brindar a través de esos medios, que criterios de selección de los establecimientos se va a adoptar, la provincia nunca los cedió. En el caso en que por ahí un poco más los hubo y que fue una articulación que de alguna manera la provincia, porque ahí en realidad venía directamente de nación y nación tiene su propio esquema de distribución pero que Santa Fe de alguna manera trató de tener una postura asertiva. Asertiva significa no hacer escenas de “no me lo des, no lo quiero” sino plantear una debate en el campo de las ideas y dar las razones porque pedía determinadas pautas, fue con el Conectar Igualdad que si bien Nación tenía un lineamiento, siempre hubo una flexibilidad planteada desde la provincia para determinar las prioridades (...) desde los representantes institucionales de Santa Fe llámese Ministro, Secretario de Educación o Director de nivel con el referente nacional a cargo de cada programa, siempre bajo la decisión última de la ministra.

Queda de manifiesto que si bien Santa Fe, en un aparente uso de su autonomía, establecía límites a las políticas nacionales a partir de establecer criterios propios para su distribución territorial, para determinar los contenidos a brindar a través de esos medios o para la selección de los establecimientos destinatarios de esta política, la centralidad del Programa era muy marcada. Resulta destacable, en este caso, esa postura asertiva que plantea el funcionario de no tomar una actitud de rechazo por no poder intervenir en la política sino el de dar la discusión en el campo de la batalla de ideas.

Propuestas de incorporación o reincorporación de alumnos al Sistema Educativo Formal en Escuelas Secundarias

Sobre este tema en particular existe una amplia normativa tanto a nivel federal como provincial que aborda la temática, dando cuenta así de la relevancia que posee para las distintas instancias políticas de gobierno.

La Ley Nacional de Educación en su artículo 16° le asigna la responsabilidad, tanto al Ministerio de Educación Nacional como a las jurisdicciones, aunque sin aclarar si de manera concurrente o subsidiaria, de garantizar:

(...) la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales.

El artículo bajo análisis resulta ambiguo en lo relativo a determinar con precisión quienes y de qué manera son los responsables de garantizar estas medidas. Sin embargo, de una lectura armónica de todo el articulado de la ley y en particular de lo prescripto en el artículo 12° es posible sostener que se trata de una responsabilidad concurrente entre ambas instancias de gobierno. Sin perjuicio de ello, la norma no restringe la posibilidad de que las provincias diseñen e implementen sus propios planes de inclusión o regularización de trayectorias escolares. Ante esta situación, llama la atención que ante las diversas dificultades que atravesaban las escuelas secundarias¹⁷, la Provincia haya

¹⁷ Algunos datos a considerar. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación

Relacionados con la igualdad:

- En el 1° ciclo la cobertura es del 78,4%. Aún no acceden 98.180 adolescentes en su mayoría pertenecientes a los sectores más pobres
- Diecisiete provincias tienen tasa neta de escolarización en el 1° ciclo inferior al promedio nacional de 78,4%, con valores mínimos de 56,4% y 58,7%.
- En el año 2007 se registraron, para todo el nivel secundario común, 16.394 estudiantes menos, que en 2003, lo que significa una variación de la matrícula de -0,5%. En el nivel secundario para adultos, se invierte la situación: hay una variación de la matrícula de 6,5%, que representa 31.178 alumnos más, en 2007 que en 2003. Si se considera la matrícula de 18 años y menos que

dejado transcurrir un tiempo más que considerable entre la sanción de la ley y el dictado de una normativa al efecto. En ciertas ocasiones parecería que esa autonomía, la cual se convierte un blindaje para las estructuras estatales que les permitiría formular y ejecutar sus ideas con consistencia y calidad, se convierte en un pesada carga que algunos no están dispuestos a sobrellevar.

Se verá a continuación como la Provincia no resuelve sobre la temática sino hasta que el Consejo Federal de Educación se manifestará mediante las resoluciones que abordaremos seguidamente.

En años posteriores a la sanción de la ley, el Consejo Federal de Educación aprobó una serie de Resoluciones que constituyen el basamento de la Resolución específica N° 103/10. Así, por Resolución N° 79/09 se aprueba el Plan Nacional de Educación Obligatoria el cual se presenta como una oportunidad de construcción conjunta que integre las políticas nacionales, provinciales y locales y las estrategias para enfrentar los desafíos de la educación obligatoria, en sus diferentes ámbitos, niveles y modalidades. Ese mismo año también se aprueba la Resolución N° 84/09 que en su anexo contiene el documento “Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” el cual en su punto 2 señala que las políticas educativas para los adolescentes, jóvenes y adultos deben garantizar: el derecho a la educación de todos, la inclusión a partir del efectivo acceso, la continuidad escolar y el egreso como así también condiciones pedagógicas y materiales para un efectivo tránsito por el nivel, priorizando a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

asiste a la modalidad de adultos, se observa una variación de 41,4%, equivalente a 43.877 alumnos más en 2007.

Relacionados con la calidad de la oferta educativa:

- Los indicadores de la trayectoria de los alumnos muestran el 4,5% de alumnos salidos sin pase en situación de abandono en el ciclo básico y el 5,6% en el ciclo superior; 13,2% de alumnos repitentes en el 1° ciclo y 8,1% en el 2° ciclo.
- Los resultados del Operativo Nacional de Evaluación en Matemática muestran que el 54,8% de los alumnos ha tenido desempeño bajo en el ciclo básico y el 51,7% en el ciclo superior.
- Los resultados del Operativo Nacional de Evaluación en Lengua muestran que el 53,6% de los alumnos ha tenido desempeño bajo en el ciclo básico y el 38,4% en el ciclo superior.

En el año 2010 la Asamblea aprueba la mencionada Resolución N° 103 que incorpora como anexo los lineamientos para generar “Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria”. Resulta importante considerar lo planteado en su artículo 2°, el cual expresa:

Establecer que durante los años 2010 y 2011, las jurisdicciones podrán habilitar variadas alternativas y/o programas educativos que procuren que los jóvenes menores de dieciocho años, desescolarizados, ingresen y finalicen la educación secundaria obligatoria, tomando como base, las propuestas expuestas en el anexo I integrante de la presente medida u otras que estén en concordancia con los criterios que allí se plantean.

El final del artículo precedente da cuenta que, si bien desde este órgano coordinador se plantean lineamientos para cumplir los objetivos propuestos, también se habilita a las jurisdicciones para que sean sus propias estructuras de gobierno quienes diseñen e implementen las mejores propuestas para llevar a cabo esta trascendental tarea.

Una vez recorrido todo este largo camino, la Provincia, a través de la Disposición Conjunta N° 04/10 y 06/10 de las Direcciones Provinciales de Educación Secundaria y de Educación Técnica, Producción y Trabajo respectivamente, fijó los mecanismos y condiciones para la incorporación o reincorporación de alumnos al Sistema Educativo Formal en Escuelas Secundarias. Dicha norma luego fue ratificada por la Ministra del área mediante Resolución N° 1494 de ese mismo año.

De la lectura de los escasos considerandos de la Disposición en estudio sólo es posible inferir que los únicos argumentos que la motivan se ciñen a dar cumplimiento a la normativa federal sin hacer mención siquiera a otras cuestiones que podrían dar lugar a la medida. Incluso, uno de esos fundamentos contiene un visible error de remisión al artículo 2° de la Resolución 103/10 que se transcribiera en páginas anteriores, el cual en ninguna parte habilita “una instancia de ingreso regular de estudiantes secundarios posterior al receso invernal”.

Por otra parte, y a diferencia de otras normativas analizadas en el trabajo, no se expresan en ninguna de ellas la participación previa de los actores involucrados que permitieran sumar miradas y sugerencias de forma previa a la toma de estas decisiones. Si bien la realidad muchas veces escapa a lo volcado en la norma, que para este caso resulta fuente principalísima, el mero análisis normativo daría cuenta de una ausencia importante de autonomía enraizada. Ésta se convierte en una característica esencial en los procesos de definición e implementación de políticas públicas ya que permiten valorar, observar y modelar, prospectivamente y con posterioridad a los hechos, las reacciones de los destinatarios frente a las iniciativas gubernamentales. (Evans, 1996)

Quizás esta situación se debió, tal como indica unos de los considerandos de la Resolución, a que era necesario “(...) garantizar la celeridad e inmediación que exige el cumplimiento de los compromisos emergentes con los Planes identificados en el decisorio arriba citado y en los acuerdos interjurisdiccionales arriba aludidos” [refiere a las Resoluciones del Consejo Federal de Educación]. Prueba de los cortos tiempos de implementación resulta la fecha de la disposición conjunta, la cual coincide con la fecha en que comienza a funcionar el Sistema de Gestión Escolar necesario para registrar la inscripción de alumnos a los trayectos pedagógicos alternativos.

Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector Docente

Un trascendental hecho que permite abordar la cuestión del enraizamiento de la estructura del Ministerio de Educación en relación a diferentes actores sociales fue la sanción por la parte de la Legislatura Provincial hacia finales del año 2008 de la Ley N° 12.958 que regula por primera vez las Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector Docente de la Provincia de Santa Fe, más conocida como Ley de paritarias docentes.

La inclusión de esta temática en el trabajo encuentra una doble justificación. Por un lado, la posibilidad de analizar las sinergias generadas en torno al proceso mismo de redacción y sanción de ley y, por otro, considerar al propio espacio paritario como un lugar de encuentro, debate y acuerdos en torno a las cuestiones laborales docentes.

Sobre el análisis del proceso de redacción y sanción de la ley sin dudas constituye un inestimable aporte el trabajo elaborado por el Lic. Jorge Márquez el que se desempeñaba como Secretario de Educación de la Provincia y quien fuera uno de los principales impulsores de esta normativa por parte del gobierno.

En su trabajo final de tesis de maestría Márquez (2011) reseña lo siguiente sobre el contexto previo a su sanción:

El 10 de diciembre de 2007 asume el nuevo gobierno del Frente Progresista Cívico y Sociales con el desafío de tener que discutir salarios a los sesenta días de constituido (...)

Ante esta coyuntura, desde el Ministerio de Educación se convocó a los Sindicatos Docentes desde el primer día de gestión a dialogar y (...) se pusieron sobre la mesa todos y cada uno de los puntos que hacían a viejas problemáticas y demandas (...)

Desde el concepto que quienes gobiernan transitoriamente el sistema y los trabajadores y profesionales de la educación pueden trabajar en forma mancomunada por una educación buena y para todos, se impulsó el debate sobre la necesidad y obligación de construir consensos en torno a la totalidad de la problemática.

Desde un primer momento se alzaron voces sobre la importancia de formalizar este espacio en el marco de convenciones colectivas (Paritaria Docente) (...) (pp. 48-49)

Este cuadro de situación planteado y, en particular, las expresiones que refieren a la necesidad de un verdadero diálogo entre las partes da cuenta de un posicionamiento político en el cual considera necesario una dinámica de interacción con los representantes docentes en busca de soluciones y de políticas públicas para el sector. De allí que el Decreto 0332/08 se convirtió en la antesala del proyecto de ley en tanto estableció las condiciones para el funcionamiento de una Comisión Negociadora.

Otra cuestión a destacar de este proceso fue la incorporación en el espacio paritario por primera vez en la historia de la provincia de los docentes privados nucleados en el Sindicato Argentino de Docentes Particulares [SADOP]. Ello, sin dudas, constituye una

herramienta valiosa para dar voz a un actor que hasta ese momento no tenía la misma consideración que el gremio de los docentes estatales [AMSAFE]. Se intenta responder así, una de las preguntas que se traían de Repetto (2003) en el marco teórico acerca cómo se reconocen los actores unos a otros como negociadores legítimos, ya que este hecho constituiría una evidencia sobre los niveles de capacidad institucional que alcanzan determinadas áreas del accionar público.

El proceso de discusión llevó un año de intenso debate. Se crearon Comisiones Mixtas de Trabajo, se llevaron a cabo diversas reuniones entre los funcionarios de área educativa y también del Ministerio de Trabajo con dirigentes sindicales, se escucharon propuestas hechas por diferentes gremios y finalmente se envió por parte del Poder Ejecutivo el proyecto de ley para ser discutido y aprobado en la Legislatura. Su trámite parlamentario no fue sencillo y requirió de la búsqueda de acuerdos, en tanto el proyecto casi en forma inédita fue votado tres veces en la Cámara de Diputados y dos veces en la Cámara, a partir de las modificaciones que cada Cámara introducía. Finalmente prevaleció la postura de la Cámara de Diputados y se convirtió en ley en diciembre de 2008. (Márquez, 2011)

En el análisis de este proceso se observó la producción de ciertos efectos en determinados funcionarios que integran las estructuras estatales. Se entiende que ellos serían resultado de la capacidad política y de las instancias de negociación transcurridas para la obtención de la ley, pero que tendrían consecuencias en las capacidades administrativas que se desarrollaron en el capítulo anterior. A esta cuestión, Márquez (2011) la grafica claramente:

(...) puede observarse un nuevo avance en la medida en que las negociaciones mantenidas previo a la Ley fueron desarrolladas casi exclusivamente entre el Ministerio de Educación y los docentes. La intervención de un equipo de negociación interministerial representando al Poder Ejecutivo (...), permite una mirada integral de la problemática y funcionarios con poder de decisión necesario para alcanzar los acuerdos necesarios. (p 69)

De lo que ahí planteado se muestra claramente la necesaria interdependencia de ambas dimensiones de la capacidad estatal [administrativa y política] para poder construir estados con un burocracia capaz de enfrentar los desafíos de diseñar e implementar políticas públicas que surtan verdaderos efectos en pos de atender esas situaciones ética y políticamente inaceptables que se quieren modificar.

Todo lo descripto arriba da cuenta de la magnitud de esta tarea y de las formas en que la administración estatal decidió llevar adelante este proceso de discusión y diseño de una verdadera política pública para el sector educativo. Jorge Márquez (2011:6) plantea en su libro que “Esta política pública que hemos “parido” entre todos, por su construcción, está llamada a ser una verdadera política de estado. (...) la discusión y los acuerdos entre el Estado provincial y los sindicatos docentes se ha alterado irreversiblemente (...)”

Se justificaba, al inicio de este punto, con dos cuestiones por las cuales este temática resulta útil a los fines del trabajo. Resta entonces abordar la segunda, referida a la constitución del ámbito paritario como instancia de discusión y acuerdos entre el Estado y los gremios docentes.

Una cuestión clave de la capacidad política que se planteaba en el marco teórico en consonancia con Repetto (2003) y que aquí resulta necesario abordar, está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, cómo se reconocen los actores unos a otros y cuáles son las estrategias que utilizan los actores excluidos para obtener reconocimiento. Sobre esta particular, la ley aprobada presenta algunos indicios, en tanto establece ciertos criterios¹⁸ para integrar la comisión negociadora lo que implicaría dejar

18 Dichos criterios los establece la Ley provincial N° 12958 en su artículo 2°, el cual otorga participación a quienes cumplan los requisitos fijados en el artículo 25° de la Ley nacional N° 23.551 de Asociaciones Sindicales, del cual se transcribe su parte pertinente:

“La asociación que en su ámbito territorial y personal de actuación sea la más representativa, obtendrá personería gremial, siempre que cumpla los siguientes requisitos:

- a) Se encuentre inscripta de acuerdo a lo prescripto en esta ley y haya actuado durante un período no menor de seis (6) meses;
- b) Afilie a más de veinte por ciento (20%) de los trabajadores que intente representar.

afuera a algunas organizaciones que tienen una participación histórica en el ámbito gremial las cuales participarían de una comisión asesora sin voz y sin voto.

Esta situación fue atemperada en el año 2009 en un sentido que se entiende correcto, en tanto, a instancias de la Unión Docentes Argentinos [UDA] el por entonces diputado provincial Alberto Cejas presentó un proyecto de ley¹⁹ por el cual se les dio voz a esas organizaciones gremiales en el entendimiento de que en un estado democrático todas las voces son necesarias en la construcción de un futuro mejor. Ello, sin dudas, forma parte de las estrategias de los excluidos para obtener el reconocimiento de los demás actores de la arena política. (Márquez, 2011)

Sobre los procesos de discusión al interior de esos espacios, Olivares relataba en la entrevista:

(...) El funcionamiento de la paritaria le dio institucionalidad a una articulación del gobierno, su burocracia con los representantes de los trabajadores. Y de alguna manera en ese período el gobierno no cedió liderazgo a definiciones concretas pero si en el marco de esquema hubo que negociar determinados criterios en función de parámetros que planteaban los trabajadores de derechos adquiridos. Había que hacer reformas en función de este nuevo escenario y para esa reformas había que cambiar determinada organización escolar y esos cambios implicaban replantearse hasta donde había derechos adquiridos de los trabajadores. Ahí los gremios estuvieron muy firmes en ese punto. (...) Evidentemente siempre que hay paritarias, la implementación que el gobierno quisiera hacer siempre va a ser matizada por los planteos del otro pero no se ha transformado nunca un cogobierno, en lo que tiene que ver con la garantía del secundario. En otras cuestiones como la titularización o los traslados, su regulación

c) La calificación de más representativa se atribuirá a la asociación que cuente con mayor número promedio de afiliados cotizantes, sobre la cantidad promedio de trabajadores que intente representar.

Los promedios se determinarán sobre los seis meses anteriores a la solicitud.

Al reconocerse personería gremial la autoridad administrativa del trabajo o judicial, deberá precisar el ámbito de representación personal y territorial. Estos no excederán de los establecidos en los estatutos, pero podrán ser reducidos si existiere superposición con otra asociación sindical

19 Dicho proyecto se aprobó mediante Ley provincial 13.009/2009

surgió de los esquemas paritarios. No fue todo lo que el gobierno quiso ni lo que los gremios quisieron, salió de un esquema de negociación.

De lo dicho por el funcionario sobre el funcionamiento al interior de la paritaria puede observarse como la provincia, sin ceder su condición de conductor de la política educativa jurisdiccional, ha considerado en mayor o menor medida los planteos llevados a estas instancias por los docentes. Ello daría cuenta del valor que los funcionarios estatales otorgan a estos espacios mixtos de discusiones, acuerdos y definiciones de políticas para el sector docente pero con efectos a todo el entramado del sistema educativo.

Algunas consideraciones finales

Tal lo planteado al comienzo del capítulo y luego de realizado este extenso recorrido por diferentes normativas es posible arribar a algunas conclusiones preliminares sobre los niveles de capacidad política de la Provincia al momento de diseñar e implementar determinadas políticas públicas referidas al nivel secundario. Ello en tanto constituye una de las dimensiones de análisis, junto a la ya desarrollada capacidad administrativa, de la capacidad estatal de un ente u organismo gubernamental. (Fernández et al., 2006), (Repetto, 2007), (Rey, 2014)

Por un lado, sobre el grado de autonomía de la Provincia en la toma de decisiones de políticas públicas educativas para el nivel secundario se puede visualizar una variabilidad de los niveles de autonomía en función de la política que se trate. En tal sentido, se pueden identificar altos niveles de autonomía en las decisiones tomadas por la Provincia al momento de fijar el nuevo régimen de organización y funcionamiento de los servicios educativos de nivel secundario en contexto rural, en tanto pudo establecer los criterios propios sobre la temática. También, a veces, ese alto nivel de autonomía no fue utilizado por la jurisdicción al momento de plantear políticas para el sector. Tal como puede verse en la última temática abordada en el capítulo, la Provincia sólo toma el tema una vez que el mismo ha tenido un largo recorrido en el Consejo Federal de

Educación, siendo que podía haberse abordado desde antes sin necesidad de esperar a esta instancia.

En otras situaciones, esa autonomía se ve condicionada por la centralidad que adquiere el diseño e implementación de determinada política por parte del gobierno central. Clara muestra de ello resultó el Programa Conectar Igualdad.Com.Ar el cual, pese a los aparentes esfuerzos de los funcionarios provinciales para hacer prevalecer criterios propios, encontró canales alternativos de aplicación en función de las lógicas nacionales de conducción de esta política en particular.

Por otro lado, se han podido analizar determinados elementos que darían cuenta de las diversas lógicas de construcción y acción de los actores sociopolíticos involucrados y de su capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población. En ese sentido, se utilizaron principalmente los considerandos de las normativas analizadas y de expresiones de los funcionarios entrevistados que los refuerzan. Fue posible distinguir, en la mayoría de los casos, una burocracia relativamente “enraizada”, lo que permitió generar una forma de construcción dinámica y participativa de las normativas (Evans, 2006). Las consultas previas a diversos actores involucrados en cada una de las temáticas trabajadas habrían permitido, entre otras cuestiones, conocer el estado de situación y sus opiniones sobre las posibles soluciones, a la par de generar cierta apropiación de las normas que se sancionarían, permitiendo luego una más eficiente aplicación. Se debe destacar, en este sentido, el proceso de sanción de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector Docente.

Sin embargo, algunas normas no reflejarían este espíritu articulador con los actores sociales al momento de tomar determinadas decisiones (Rey, 2014). Así, el dictado de la Disposición Conjunta 04/10 y 06/10, ratificada luego por la Resolución 1494/10 resulta una muestra evidente de esta situación.

De esta forma, los niveles de dimensión política de una administración gubernamental constituyen la necesaria complementariedad de la denominada dimensión administrativa, en tanto ambas permiten determinar el grado de capacidad estatal para tomar decisiones o acciones de manera puntual e intencionalmente

coherentes, con el fin de resolver a través de estas políticas públicas un problema políticamente definido como colectivo. (Alonso, 2001), (Subirats et al., 2008)

**ALGUNAS CONCLUSIONES
QUE PERMITEN SEGUIR PENSANDO**

A modo de repaso

Sintéticamente se podría decir que el camino recorrido a lo largo de este trabajo ha intentado abonar a la construcción de posibles respuestas que contribuyan a echar luz sobre el objetivo planteado en esta ocasión de conocer los niveles de autonomía provincial para el diseño y la implementación de políticas públicas educativas desde el prisma de la teoría de las capacidades estatales.

En los últimos tiempos, la actividad estatal estuvo vinculada a la necesidad de dar respuestas bien elaboradas a un conjunto de problemas construidos socialmente, a partir de un conjunto ordenado de medidas a las que se denomina de modo genérico “políticas públicas”. Este término, sin embargo, merece ser relativizado ya que ciertos episodios de cambio social no generan políticas públicas debido a la falta de voz o representación política de determinados grupos sociales o debido a que determinadas políticas pueden interpretarse como un simple instrumento para el ejercicio del poder de determinado grupo sobre otro.

No obstante, el diseño e implementación de políticas públicas requieren de un Estado con un alto grado de desarrollo de sus capacidades estatales que permitan, a las diferentes instancias de gobierno, problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas.

Es necesario recordar el carácter estratégico que adquiere el desarrollo de las capacidades administrativas al interior de las estructuras estatales en tanto permite la obtención de autonomía decisional y evita los intereses particularistas o sectoriales. Pero esa capacidad estaría incompleta sin las capacidades que políticas que se desarrollaron, en tanto constituyen las habilidades de las instancias estatales para estar fuertemente vinculada con la sociedad mediante una red de lazos externos que le permitan detectar con precisión sus necesidades para elaborar conjuntamente políticas públicas que tengan un verdadero impacto social.

Sin dejar de sostener que el desarrollo de estas capacidades constituye un requisito en la generalidad de las áreas del Estado, se ha asignado en este trabajo especial interés a su

consideración en el Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, en tanto entiende en todo lo inherente a la organización, dirección y control de la enseñanza en todos los niveles y modalidades, en la elaboración y actualización de todos los programas educativos; en la orientación de los servicios educativos, la localización de sus establecimiento, entre otros.

En ese contexto, este apartado se plantea como objetivos mostrar, en forma sintética y articulada, algunos de los resultados que arrojaron los análisis de las dimensiones administrativa y política de la capacidad estatal, dando cuenta de lo que se esperaba al inicio, lo encontrado en ese camino y lo que no se pudo lograr al finalizar este trabajo. Por último, y a modo propositivo, se buscará destacar la necesidad de un continuo fortalecimiento de las capacidades a partir de algunos ¿Cómo? y ciertos ¿Para qué? como condiciones para mejorar toda política pública que apunte a la resolución de un problema público considerado políticamente inaceptable.

Resultado del análisis de las capacidades estatales educativas

A partir de los cimientos teóricos propuestos para este trabajo, en los capítulos sobre la dimensión administrativa y política de las capacidades estatales, se ha desarrollado un estudio empírico de las dos dimensiones de la capacidad estatal del Ministerio de Educación en un contexto de intensos cambios educativos a nivel nacional, que necesariamente tenían incidencia en las jurisdicciones.

En ese marco de reformas, se centró el análisis en la Provincia de Santa Fe en el período 2008-2011, en tanto se buscaba conocer cuál fue el grado de autonomía y con qué capacidades contaba un gobierno provincial de distinto signo político al que había gobernado anteriormente y que tenía el desafío de llevar adelante las reformas educativas planteadas a partir de la Ley 26.206, con especial atención a la necesidad de garantizar el nivel secundario a todos los estudiantes santafesinos. De allí, que a través

de esos análisis, se ha intentado aportar elementos que permitan conocer las principales acciones llevadas a cabo por la provincia en materia educativa.

Se debe recordar que la dimensión administrativa de la capacidad estatal fue analizada teniendo en cuenta las variables presupuestarias relativas al origen de los fondos, la participación del presupuesto educativo en el presupuesto general de la provincia, los gastos corrientes y de capital, y a cuestiones internas del presupuesto educativo. Así, los datos que se muestran a partir del aspecto presupuestario permiten observar que el origen de los fondos destinados al sistema educativo provienen, en alrededor de un 90%, de recursos provinciales obtenidos de la propia recaudación o por coparticipación federal. Ello brindaría a la Provincia una importante autonomía en su direccionamiento y asignación al momento de elaborar los proyectos de presupuesto.

En ese contexto también se observó la existencia, sólo durante los dos primeros años del período analizado, de un importante acompañamiento a la política educativa a partir de un incremento presupuestario real superior a la media del presupuesto general, en momentos de una tendencia económica inflacionaria. En los dos últimos años esa previsión de fondos apenas logró mantener a tiro de la inflación los recursos destinados al sector. Los datos obtenidos del análisis de las leyes de presupuesto aprobadas para el período, también reflejaron una mínima inversión provincial, aunque con incrementos en el período, en gastos de capital en comparación con los gastos corrientes. Esto resulta de suma importancia en tanto los primeros influyen preponderantemente en las estrategias de cambio de las políticas educativas, sobre todo en tiempos de adecuación al paradigma de la sociedad del conocimiento, lo cual requiere de importantes inversiones en infraestructura escolar y formación docente.

Paralelamente, el análisis del aspecto presupuestario requirió ser complementado con el estudio del otro aspecto de la capacidad administrativa, cual es la calidad del personal que integra la estructura del estado a partir de su composición, su forma de reclutamiento y las capacitaciones brindadas. De ello, se ha podido inferir un sustantivo avance en la temática a partir de dos hechos trascendentales para la labor docente. Por un lado, la sanción de la Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo para el Sector

Docente permitió crear instancias formales de discusión y acuerdos en temáticas laborales para el sector. Y por otro, pero derivado del anterior, la apertura luego de quince años de un proceso de titularización de cargos y horas cátedras que comenzó con los docentes de secundaria pero que se extendió progresivamente a todos los niveles del sistema educativo. De esta forma, se comenzó a dejar atrás muchos años de precarización e inestabilidad laboral significando de esta forma un jerarquización de la labor docente pese a los matices que pueden plantearse respecto a los modos y los ítems evaluados en esos procesos, los cuales muchas veces solo sirven para hacer ciertos “como si” para tranquilizar conciencias de funcionarios y dirigentes gremiales.

Sobre la formación de los recursos humanos que integraban las estructuras del estado, en esos años el ingreso de personal por concurso pareciera que vino a mejorar la planta de personal del Ministerio. El sistema de concursos para el acceso a los cargos hizo que muchos de quienes quedaron en los primeros lugares de los diferentes órdenes de mérito, contaran con títulos de educación superior pese a que, en la mayoría de los casos, esa situación no constituía un requisito previo.

Una vez conocidos los elementos constitutivos de la capacidad administrativa se pasó al análisis de las capacidades políticas de la administración estatal a la hora de diseñar e implementar políticas para el sector. Su análisis resultó imprescindible en tanto constituye el necesario complemento de la capacidad administrativa para conocer acabadamente las capacidades estatales. En esta dimensión se abordaron cuestiones relativas a la autonomía al momento de definir políticas para el sector a la vez que se consideró el necesario enraizamiento que las burocracias estatales deben tener con los distintos actores de la sociedad. En este sentido, se tomaron algunas políticas representativas del período para conocer el grado de autonomía respecto de las políticas centrales a la vez que se observó el nivel de vinculación con los actores destinatarios de las políticas, al momento de tomar esas decisiones. Ese recorte se debió, en parte, a algunas dificultades presentadas al momento del acceso a la normativa de carácter provincial de la época. Sin dudas, esto resulta una cuestión para reflexionar en tanto el acceso a la información de manera clara, sencilla y alcance de todos constituye un derecho subjetivo de todo ciudadano y unos elementos esenciales de un sistema

republicano de gobierno. A partir, entonces, de dicho análisis normativo y de las entrevistas a funcionarios del área sobre estos aspectos se pudo arribar a algunas conclusiones.

Por un lado, sobre el grado de autonomía de la Provincia en la toma de decisiones de políticas públicas educativas para el nivel secundario se pudieron observar niveles dispares de autonomía en función de la política a aplicar. En ese orden, las decisiones tomadas por la Provincia al momento de fijar el nuevo régimen de organización y funcionamiento de los servicios educativos de nivel secundario en contexto rural, mostraron un importante nivel de autonomía, en tanto construyó una política propia con los criterios que consideró más pertinentes para la temática. Se debe recordar sobre este punto, para sostener lo antedicho, que los lineamientos sobre la educación rural fueron trazados por el Consejo Federal de Educación con posterioridad a esta medida.

También se observó que, en ocasiones ese considerable nivel de autonomía para elaborar políticas propias respecto de las coordinadas marcadas por el gobierno central, no fue utilizado por la jurisdicción al momento de plantear políticas para el sector. Un ejemplo de ello fue la implementación de “Propuestas de incorporación o reincorporación de alumnos al Sistema Educativo Formal en Escuelas Secundarias”, en tanto la Provincia sólo tomó el tema una vez que la cuestión había tenido un largo recorrido en el Consejo Federal de Educación, el cual culminó con la aprobación de un Resolución que las jurisdicciones necesariamente debían aplicar y desaprovechando la posibilidad de marcar líneas propias con anterioridad sobre el tema.

En otras ocasiones, esa autonomía se vio condicionada por la centralidad en el diseño e implementación de determinada política por parte del gobierno central. Clara muestra de ello resultó el Programa Conectar Igualdad.Com.Ar el cual, pese a los aparentes esfuerzos de los funcionarios provinciales para hacer prevalecer criterios propios, encontró canales alternativos y discrecionalidad en su aplicación en función de las lógicas nacionales de conducción de esta política en particular.

Por otro lado, en lo relativo a las diversas lógicas de construcción y acción de los actores sociopolíticos involucrados y de su capacidad para problematizar las demandas

de los grupos mayoritarios de la población fue posible distinguir, en la mayoría de los casos, una burocracia relativamente “enraizada”, lo que permitió generar una forma de construcción dinámica y participativa de las normativas (Evans, 2006). Las consultas previas a diversos actores involucrados en cada una de las temáticas trabajadas habrían permitido, entre otras cuestiones, informarse sobre el estado de situación de esa problemática y sus opiniones sobre las posibles soluciones. La generación participativa de una ley que habilitara la discusión paritaria en el gobierno y los gremios docentes para encontrar acuerdos en todos a las problemáticas laborales del sector, constituyó un importante ejemplo a resaltar. Esta actitud en la elaboración de las políticas públicas habría permitido generar, en tanto construcción colectiva, cierta apropiación de las normas que se sancionaron logrando posiblemente una más eficiente aplicación, cuestión que deberá ser profundizada en un ulterior trabajo.

Sobre el análisis desarrollado respecto del enraizamiento se visualiza la necesidad de profundizar, en otra oportunidad, la temática desde una mirada focalizada directamente en esos actores con los cuales las estructuras estatales de la provincia deben generar las sinergias necesarias para la construcción de políticas públicas [asociaciones gremiales, partidos políticos, Iglesia, entre otros] y no sólo desde una mirada limitada como la que hizo a partir de las normativas.

Perspectivas para la construcción permanente de capacidades

Lo desarrollado a lo largo del trabajo plantea un cuadro de situación sobre el Estado, sus capacidades y su autonomía que invitan a pensar la necesidad de seguir construyéndolas, en tanto se lo coloque en un lugar central para la elaboración de estrategias que permitan implementar políticas públicas de calidad.

En tal sentido cabría preguntarse sobre cuál debería ser el tamaño del Estado o cual debería ser la participación y las responsabilidades que deberían asumir los distintos niveles de gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales. Así planteadas, estos interrogantes no encuentran una sencilla respuesta ya que la cuestión es aún más

compleja. No se trata sólo de fijar los alcances de la intervención estatal o la proporción en que ésta debería ser asumida por los diferentes niveles de gobierno sino que también debe atenderse a la capacidad institucional disponible para ejercer los roles que se hayan definido en cada oportunidad. De igual manera, y aunque estas preguntas no encuentren respuestas concretas, es preciso avanzar en su conocimiento.

En este sentido, se traen algunas cuestiones que se hacen propias para seguir reflexionando y que Evans (2008) la plantea en el sentido de que la visión de la capacidad burocrática, como una de las claves para la participación efectiva del Estado, que se estableció en el análisis de los estados de desarrollo del siglo XX, se encuentra completamente intacta. Por ello, se sostiene que la capacidad burocrática necesaria para la entrega de los bienes colectivos debe estar junto a una gama muy amplia de relaciones Estado-sociedad indispensable para la prestación efectiva de servicios.

Sobre la necesidad de construir capacidades estatales para el siglo XXI, Evans (2008/2016:18) reflexiona que:

Enfoques institucionales para el desarrollo nos recuerdan que estos cambios no se pueden lograr simplemente con una reformulación de los objetivos de la política. La transformación de las instituciones públicas es la única manera de producir un estado con la capacidad para satisfacer las necesidades del siglo XXI. La capacidad burocrática y organizativa es crucial, pero ésta debe ir acompañada de nuevas capacidades políticas. Los enfoques institucionales y el enfoque de las capacidades convergen en torno a la centralidad de las instituciones democráticamente deliberativas para el éxito del desarrollo. (...) las conexiones de base amplia entre el Estado y la sociedad civil son la única manera de asegurar uno de los flujos de información necesaria para orientar la asignación de recursos públicos o la "coproducción" necesarias para la efectiva prestación de servicios.

Tal como se planteó a lo largo del trabajo, la "capacidad estatal" –indicativa de autonomía- tiene componentes administrativos y políticos muy complejos e interrelacionados que se manifiestan en múltiples atributos a través de las políticas públicas. Considerando estas características, su fortalecimiento no constituye una tarea

sencilla en tanto está estrechamente ligada a las particularidades del entramado institucional y su sinergia con el conjunto de actores que participan de la vida institucional.

De esta forma, no sería suficiente plantear la mejoría de una de las dimensiones de la “capacidad estatal”, sea administrativa o sea política. Se necesita apuntar hacia un fortalecimiento conjunto de la administración y la política, lo que implica considerar especialmente las transformaciones que se requieren en la institucionalidad que relaciona al Estado con el régimen político. Esto aleja las supuestas expectativas que generaría pensar que solo el mejoramiento del desempeño organizacional, de procedimientos o humano en las estructuras estatales, resulta suficiente para mejorar las “capacidades estatales”.

Por ello, sostener la construcción o reconstrucción de mayores niveles de autonomía estatal para direccionar las políticas públicas se presenta como una tarea dinámica, cambiante e históricamente condicionada, en tanto expresa la conflictiva interacción y lucha que se da entre múltiples actores relevantes y grupos que pretenden constituirse como tales. Esas características hacen que este proceso no se dé de una sola vez. Múltiples contingencias y vaivenes interfieren en ese camino. La existencia de dispares rasgos de capacidad que caracterizan a las diferentes áreas de gobierno, agregaría una dificultad extra a la posibilidad de avanzar en reformas que posibiliten alcanzar mayores niveles de autonomía, acorde a los objetivos que se planteen para fortalecerla.

Ante este panorama, los actores con capacidad de decisión y con recursos para llevar a cabo la tarea de construir o reconstruir la “capacidad estatal”, se ven en la necesidad de responder algunos interrogantes tales como:

- ¿Qué niveles y como se manifiestan los atributos de capacidad estatal [administrativa y política] del área en estudio?
- ¿Cómo se articulan esas capacidades estatales con las que podrían contar otros sectores del Estado sobre la temática?;
- ¿Qué aspectos deben considerarse previamente a intentar llevar a cabo cambios tendientes al aumento de las capacidades?

- ¿Qué obstáculos endógenos y exógenos al aparato estatal pueden anular o dificultar esas transformaciones?

De esas preguntas básicas y de las respuestas que cada uno pueda dar en función de sus posicionamientos institucionales, ideológicos y académicos, será el rumbo que deberá tomar en el proceso de construcción o reconstrucción de las capacidades estatales.

En este sentido, este trabajo se presenta entonces, no como un cierre o una verdad incommovible sino sólo como un disparador, un movilizador para quienes crean en el Estado como forma de organización social capaz de darle repuestas y en la educación como destino de los sujetos y futuro de la sociedad.

ANEXO I: ENTREVISTAS

Entrevista al Secretario de Educación del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, Lic. Jorge Márquez. 11/08/2015

EF: ¿Cuáles son las funciones u objetivos que tiene la Secretaría a su cargo y en particular de las cuestiones referidas al gobierno de la educación?

Márquez: La Secretaría de Educación es la que tiene a cargo toda la definición y ejecución de toda la política educativa del ministerio de mi dependen todos los Directores provinciales del nivel y modalidad, incluye también la modalidad rural, indígena, especial y todas las delegaciones regionales, las 9 delegaciones regionales donde se ejecuta la política, por eso muchas veces me dicen el “viceministro” porque es la secretaría que define la política principal del ministerio y están todos los directores.

EF: ¿Podría contarme la relación entre el Consejo Federal de Educación y las provincias y como participan las provincia en dicho CFE?

Márquez: Tomando eso te agrego que si bien mi secretaría es la responsable de la ejecución de la política y también del planeamiento de la política, la Ministra tiene un gabinete ministerial donde ahí formulamos las políticas, en ese gabinete esta todo lo que depende de la política, estoy yo, el Secretario de Innovación Educativa, la subsecretaria de planificación, en esa mesa definimos la política educativa que después termina gerenciándose, palabra fea es pero que se gestiona, que se termina bajando a territorio desde esta secretaría. Me preguntaste por el CFE.

EF: Si, le preguntaba por la participación de la provincia, como es el funcionamiento del Consejo.

Márquez: El CFE diríamos, nosotros tenemos una política educativa nacional sustentada en la descentralización cuando en los 90 se genera todo el proceso de la LFE

viene todo el traspaso de los sistemas educativos que estaban en relación a la provincias con lo cual lo que tenemos ahí es una situación absolutamente fragmentada de la educación en la provincias. Existía ya el CFE? si existía pero de una forma minimizada fundamentalmente porque no era el objetivo de la política neoliberal articular un sistema único integrado y no justamente esto, fragmentar, descentralizar y cada uno se haga responsable, en verdad fue bastante irresponsable la forma en que se descentraliza todo pero bueno el hecho es que todas las escuelas dependen de las provincias y no de nación. Con la nueva LNE el CFE logra otro vuelo, otro impacto y fundamentalmente la nación intenta recuperar centralidad de muchas de las políticas, centralidad sin escuelas es todo un desafío. Acá el CFE comienza a tener un rol mucho mas preponderante y nosotros ya nos sumamos en diciembre de 2007 ya dentro del marco de la nueva ley donde el CFE esta presidido por el Ministro de Educación Nacional, tiene un responsable del consejo que es el que organiza la mesa y que lo designa Nación y esta integrado por todos los ministros de educación provincial y en ese consejo en verdad, por lo menos desde que estamos nosotros, yo la acompaño siempre a la ministra. Mañana miércoles tenemos una reunión de CFE, la asamblea 65, generalmente nos estamos encontrando una vez por mes, depende, ellos van poniendo la fecha pero es una vez por mes donde tiran el temario y dentro de este temario, por ejemplo, elección del vicepresidente de la asamblea, siempre arranca eligiéndose un vicepresidente que es un Ministro, mas burocrático que otra cosa, se elige vicepresidente por si pasa cualquier cosa y después se da todo el temario. Hay un Comité Ejecutivo, fijensé, el CE renueva integrantes. EL CE esta integrado por 5 provincias y tiene que ver con analizar cuestiones más finitas, más chiquitas, es como una mesa más chica que intenta definir alguna política pero siempre lo define el plenario, se define por consenso. Desde que estamos nosotros se define por consenso. Si no hay consenso se vuelve el tema atrás y hasta que no hay consenso no se aprueba. Los documentos que se aprueban son acuerdos de consenso, se logra el consenso y se promulga el decisorio. Es de aplicación en todas provincias.

EF: Es decir, son tenidas en cuenta todas las opiniones.

Márquez: Todas las opiniones. Si hay un desacuerdo vuelve el tema y se retrabaja en comisiones. Por qué? porque en el CFE, como nos sentamos en el CFE? esta la mesa principal donde esta el ministro, el secretario de educación nacional y el secretario del CFE y después hay un par de lugares para que vayan pasando gente a presentar programas, proyectos. Es un ovalo donde están las provincias y atrás todas sillas por ejemplo para los secretarios, así nos sentamos atrás de nuestra ministra. A su vez se sientan todos, los directores nacionales, los referentes de proyectos nacionales. También está el director del INET (instituto nacional de educación técnica), del INFOD (instituto nacional de formación docente), todos, con lo cual es un lugar de encuentro de políticas. En ese mismo encuentro estamos todo el día y vamos negociando algunos temas, se siguen negociando ahí, mientras la ministra esta ahí y salgo y seguimos negociando proyectos hasta que se logran consensos y sino pasan al otro mes y sino al otro mes hasta que haya consenso. Se van limando asperezas, son documentos de acuerdo. El objetivo es, las provincias tienen que estar de acuerdo para implementar eso a nivel nacional como elemento de cohesión del sistema.

EF: **¿Una consulta es su opinión acerca de la obligatoriedad de estas decisiones respecto de las jurisdicciones?**

Márquez: ¿Y ese cuestionamiento de donde viene?

EF: **Un poco por mi formación que soy abogado pero también algunos textos que he estado viendo por ejemplo de Catalina Nosiglia sobre la LEN. Respecto de la definición de políticas solo por el Ejecutivo y no son compartidas con el legislativo. O si lo espacios eran suficientemente democráticos como para posibilitar la incidencia en las políticas desde otras posiciones políticas.**

Márquez: Hay cuestiones que son del PE y otras del PL. Yo entiendo que esta desdibujado el rol del PL en esta democracia. Vemos legisladores que son gestores del ejecutivo, fiscales del otro poder pero en verdad el legislador interviene en educación

desde la promulgación de leyes que generan todos estos espacios. Después el espacio es ejecutivo, pueden venir legisladores invitados, pueden estar pero no es un lugar que se debatan cuestiones que tengan que ver más con legislar el sistema que se debaten en otros lugares. El fondo para escuelas no se debatió nunca en el consejo federal, es un debate que se da en el legislativo y se aprobó. En el CFE es como se distribuyen esos fondos, con que proyectos, lo que hace a la ejecución de la ley. Más allá de que es un lugar político y que hay un gobierno nacional que tiene hegemonía y que las provincias representan esa hegemonía, es un lugar donde se buscan consensos. Nosotros formamos parte de una minoría dentro de ese Consejo que no es del FPV como tampoco San Luis, CABA. Sin embargo en el debate se busca consenso y una vez logrado el consenso es de aplicación. Sería contradictorio nosotros votar algo y después no aplicarlo.

Ahora esa aplicación se hace en determinados contextos. Hay acuerdos que son más complejos de aplicar que otros. En ese sentido, las provincias son preexistentes y el gobierno de la educación de la provincia está en manos de la provincia y en sentido la nación es respetuosa de eso y sabe que esto pasa y forma parte del contexto de la negociación por eso algunos acuerdos se van relativizando más en el tiempo, hay cuestiones que nosotros queremos llevar adelante de otra manera pero no es que se desconoce el acuerdo y no es que se trabaja contra el acuerdo sino que bueno, también habrá otros tiempos de implementación.

EF: Tema formación docente en el marco de la convocatoria del INFOD, acá se llama nuestra escuela y acá es escuela abierta.

Márquez: Ven, la implementación nada es contradictoria a Nuestra escuela. Ningún documento es perfecto.

EF: En términos de ejercer esa autonomía, ¿puede ser aplicada tal cual los marcos como viene o repensada según la provincia?

Márquez: Tal cual. Por ejemplo también cambio curricular es un tema que algunas provincia ya han terminado, lo resolvieron y nosotros vamos buscando prórrogas para las titulaciones con validez nacional porque no esta costando mas llevar a cabo el cambio curricular, hay problemas. Nuestra impronta es nos sentamos con los institutos y lo hacemos en forma absolutamente participativa y buscamos los consensos. Es nuestra forma de gestionar. Hay otras provincias donde se juntaron tres técnicos, lo bajaron y chito la boca. Nosotros no lo trabajamos de esa manera, eso nos lleva muchos mas años pero vamos en ese camino. Con nuestra escuela se enojan por ahí los muchachos nacionales porque le cambiamos el nombre pero que tienen que ver mas con cuestiones de papel pero nunca con el fondo. El fondo es que todos los docentes se están formando en forma gratuita, en servicio sobre las temáticas que tienen que ver con lo planteado a nivel de nación. Tiene que ver con eso.

EF: Respecto del gobierno de la educación y en particular en la provincia de Santa Fe, que opinión le merece la necesidad o no de sancionar una ley que pueda regular los marcos generales del sistema educativo. O si el sistema actual es suficiente.

Márquez: Nosotros, (interrumpe la ministra).

Vamos a empezar porque en estos 8 años no impulsamos una ley provincial de educación. Nosotros no lo hicimos porque cuando asumimos en diciembre de 2007 la gestión de anterior de la Prof. Cantero y Obeid, ellos sostenían que no se podía implementar la ley nacional si no era través de una ley provincial que así lo determine. Con lo cual la ley nacional que derogó la ley Federal en 2006 nosotros íbamos a empezar el ciclo 2008 con una ley que no exista mas, con un sistema de polimodal y tercer ciclo que no existía mas jurídicamente pero como ellos nos habían sacado una ley porque estaban armando, tampoco seguía con el mismo esquema. lo primero que hicimos nosotros, teníamos que empezar las clases en febrero y que hacemos? una ley para esto? Consulta jurídica, juntamos a todos los juristas y dijeron la LEN es de aplicación, no necesita una ley provincial que la avale ni la determine, es de aplicación. y si es de aplicación esta vigente. de hecho Fue ilegal los dos años de justicialismo que

no la aplicó. Desde el 11 de diciembre empezamos a trabajar. Lo primero que hicimos, teníamos nada de tiempo, para determinar sin ley 5 años de secundaria común, 6 años de secundaria técnica, 7 años de primaria. Lo determinamos siempre haciendo consultas, como es el estilo. Consultas rapidísimas. Salimos al encuentro de los tercer ciclos, los juntamos con los polimodales mas cercanos y les dijimos si estaban de acuerdo en que el 7 año se quedara en la escuela primaria. 8 y 9 en la secundaria, lo fusionábamos y creábamos el secundario. Logramos los acuerdos y sacamos la legislación que nos permitió unificar porque tenían formas de evaluación distintas, tercer ciclo que polimodal, cursadas distintas. Unificamos normativamente el primario y el secundario. A las maestras que se estaban recibiendo, que se recibían de primero y segundo ciclo, no estaban habilitadas para dar clases en 7 grado le hicimos toda una reconversión y una certificación para que puedan dar clases. Todo en nada de tiempo. Aplicamos al ley. Fuimos tomando todo lo que la ley dice, intercultural bilingüe, todas las modalidades, fuimos aplicando la ley nacional. En ese momento nosotros no veíamos la necesidad de una ley. Justamente el problema que teníamos era su no aplicación y nos concentramos en la emergencia que era crear el nuevo secundario, crear nuevas escuelas, buscar a los chicos que no estaban en la secundaria.

Publicamos ayer en La capital, si ustedes observan la evolución de la matricula en el nivel secundario nosotros asumimos acá, esto era el justicialismo y esto fue la no puesta en marcha de la ley que hace obligatoria el secundario. Nosotros asumimos acá y empezamos a crear escuelas nuevas. Fíjense hace que hoy tengamos el 87% de los alumnos entre 13 y 17 años en la escuela. Esto fue un cambio absoluto. Tenemos cada vez menos jóvenes. 16 mil jóvenes mas en la escuela que tiene que ver con nuestra política y con la Ley nacional que implementamos.

En ese momento nos dimos cuenta que dar el debate de una ley provincial no es que no sea necesaria pero llevar al debate esto nos iba a distraer de los mas importante. Teníamos en la ruralidad una escuela inexistente llamando mentirosamente itinerancia. ¿Que significaba? contrataban una combi e iban docentes por las escuelas rurales dejando el de matemática, el de lengua allá, como un simulacro de escuela secundaria, las rutas estaban intransitables, si llovía no se podía entrar o se rompía la combi se

quedaban sin clases. Entonces vos te encontrabas con que tuvieron dos clases de matemática en el año y aprobaban. Esa era la situación de la escuela rural, una vergüenza, una mentira. Disolvimos el proyecto 7 y hoy tenemos la misma escuela en la ruralidad que en la urbanidad. Con la misma carga horaria, con los docentes. Hoy seguimos teniendo problemas de infraestructura, pero seguro pero no son de esa calidad de problemas. Empezar a trabajar en esas cuestiones fue lo que nos permitió resolver estos problemas, cuando creamos las paritarias, titularizamos. Ponerle un basamento y ordenar el sistema que hoy nos permiten si nos preguntan estamos en condiciones de decir hoy si tendríamos que sentarnos a pensar una ley. Porque pensar una ley no va a ser sentarse el gabinete pensar una ley, va a ser abrir el debate a toda la comunidad, no solo la educativa con toda la comunidad, La argentina tiene una tradición con el legado de Sarmiento que toda ley de educación partió de un congreso pedagógico. La nueva ley de santa fe debe surgir de un congreso pedagógico que le de las herramientas a los legisladores para tener una ley.

Entrevista al CPN Pablo Olivares, 21/04/2016

EF: Buenas tardes, ¿Puede indicarme que funciones cumplió en el ámbito provincial entre 2008 y 2011?

Olivares: Buenas tardes, estos fueron los cargos en los que me desempeñé:

Director Provincial de Recursos y Servicios del Ministerio de Educación 2008 - 2009

Secretario de Administración Financiera Institucional Ministerio de Economía 2010 - 2011

Secretario de Planificación y Política Económica Ministerio de Economía 2011 - 2015

Secretario de Finanzas Ministerio de Economía 2015 hasta la actualidad

Particularmente la función que cumplía en el primero de los cargos era la logística del Ministerio, esto significaba resolver las cuestiones inherentes a que los recursos estén en tiempo y forma. Básicamente era la función de la logística.

EF: ¿En esa cuestión de la logística, respecto de la obligación de la aplicación del secundario, que puede recordar?

Olivares: Me tocó justamente un rol muy focalizado, muy metido. Hubo un mandato muy fuerte, una capacidad de dirección y liderazgo muy clara en la gestión de Élide Rasino, como ministra en ese entonces. Yo la recuerdo muy bien, con una claridad respecto a lo que quería.

Particularmente, en 2009, cuando a nivel nacional se establece la obligatoriedad del nivel secundario cada provincia hizo su postura respecto a que entendía por garantizar la obligatoriedad. Entonces Santa Fe fue la más ambiciosa, tuvo una visión más amplia de eso que significó garantizar que todo chico tuviera un banco en tercer año, garantizar que el tercer año tuviera un banco para todos y garantizar que todo chico que había terminado el nivel obligatorio el año anterior comenzara, o sea hacer la trazabilidad dentro del sistema.

Una complejidad que se daba es que justamente se estaba dando la transformación de la estructura curricular de la ley federal con el EGB y Polimodal se transformaba nuevamente en primaria y secundaria además eso se yuxtaponía con esa otra problemática. ¿Por qué se yuxtaponía? Porque particularmente hasta el noveno EGB era un tramo y después el polimodal otro. Entonces lo que volvió a ser primero y segundo año antes quedaban en EGB y esa parte se dictaba en muchos casos en escuelas primarias. Con lo cual al venir primero, segundo, había que cambiar. Con lo cual se metía en la necesidad de crear el servicio educativo de segundo año. Ahí también fue otra cuestión conceptual muy clara que hubo que debatir hacia a la sociedad, que fue el concepto más allá de escuela secundaria sino que es un servicio educativo más allá que el término escuela, el término establecimiento es amplio porque escuela siempre estuvo asociada a lo que es el establecimiento y después el otro grado en nivel de jerarquía pero en términos organizativos no pedagógicos lo que es el anexo y lo que hoy se llama núcleo secundario rural. Entonces bueno, hubo un desafío muy fuerte porque el mandato era garantizar que todo chico que terminó noveno EGB concurra y tenga un banco para tercer año. Ahora como esa trazabilidad no se daba en el mismo establecimiento eso implicaba doblegar esfuerzos porque había que verificar todos los que habían finalizado en un año en una determinada localidad, donde estaban, que no se perdieran. Entonces hubo que implementar, también conceptualmente que significaba garantizar que todo chico tenga un banco. ¿En su medio? Entonces me acuerdo que la ruralidad fue todo un ámbito de discusión porque como se daba hasta en el noveno de la EGB en el ámbito de la ruralidad en escuelas primarias, no había en ese medio muchas escuelas secundarias. Entonces había una pretensión, en el imaginario que se iban a crear escuelas secundarias en todos lados y en realidad la lógica fue garantizarle un banco en el secundario a todos los chicos pero eso no quería decir que en todos los lugares uno tuviera que crear una escuela. Entonces hubo que tomar definiciones donde se creaban los establecimientos, o sea la decisión de donde crear los establecimientos no tenía porque seguir la lógica de que donde había un primario tenía que haber un secundario. Lo que había que hacer una evaluación es si el flujo de egresados de ese primario ameritaba una escuela secundaria o digamos garantizar que esos chicos estuvieran atendidos en otra escuela secundaria. Entonces fue todo un diseño que se hizo desde el Ministerio. Se decidieron que servicios

se creaban, que rango se le iba a dar, cuales iban a ser escuelas, cuales anexos y cuales núcleos y después era vincular la oferta con, a veces el término demanda es muy... con el alumnado, o sea la oferta educativa con el alumnado, la población a atender con lo cual había que detectar, determinar todos aquellos niños o adolescentes que habían terminado el noveno EGB y que en su medio cercano no tenían un servicio educativo secundario había que garantizarles el traslado, la manera de acercarlo. Entonces ahí se abrieron una serie de dispositivos para el traslado de los alumnos, que inclusive jugó la interconexión con el sistema privado porque a veces no había un secundario de gestión oficial en ese medio pero había un secundario de gestión privada. Entonces qué sentido tenía la inversión de recursos del estado para trasladar ese chico y sacarlo de su medio si en definitiva lo que podía hacerse era gestionar con ese colegio una beca para que ese chico se integrara en determinadas condiciones si es que no hubiese mecanismos de segregación, en ese sentido el sistema privado se comportó muy bien.

EF: ¿Entonces también había una previsión para el traslado de los docentes?

Olivares: Y también se resolvió el tema del traslado docente porque a los docentes había que llevarlos a donde se crearon los núcleos secundarios porque en realidad se tomó más como un derecho adquirido porque el docente. Antes hacía la conocida itinerancia y ese docente anteriormente hacía un recorrido y había sido contratado si vale el término, había sido incorporado como personal del estado en esas condiciones y de golpe no se podía plantear que se costeara el traslado por si mismo como también había razones de índole de seguridad y eficiencia, es decir que a través de un determinado medio se garantizara el traslado de los docentes que como hay un trayecto y condiciones complejas como por ejemplo caminos rurales que recorrer si cada docente iba a quedar supeditado a su propio traslado también entraban a jugar las variables del ausentismo y otras cosas, fue ese un poco el abordaje que se hizo.

EF: Mencionaba también lo de la escuela rural como uno de los temas, buscando algunos decretos, en el 2008 se aprueba un régimen de organización y funcionamiento de los servicios de escuela en el ámbito rural. ¿Esa reorganización se plantea desde provincia o desde nación con algún financiamiento?

Olivares: Desde la provincia. Las decisiones de adecuación del secundario, más allá de los lineamientos que puede haber en el Consejo Federal de Educación, Santa Fe ejerció la autonomía organizativa en lo escolar con su propio criterio, y es más, los programas nacionales que podrían haber venido con fondos nacionales, siempre Santa Fe exigió tener la flexibilidad para su adecuación a las propias políticas que tenía.

EF: ¿Aún cuando vienen con fondos ya predeterminados...?

Olivares: Una cosa es que vengan predeterminados para una política nacional. Esa predeterminación posiblemente defina el nivel donde va a ir, defina el tipo de contenido o de instrumento, soporte material que va a tratar. Ahora, que distribución territorial va a tener, que contenidos se van a brindar a través de esos medios, que criterios de selección de los establecimientos se va a adoptar, la provincia nunca los cedió. En el caso en que por ahí un poco más los hubo y que fue una articulación que de alguna manera la provincia porque ahí en realidad venía directamente de nación y nación tiene su propio esquema de distribución pero que Santa Fe de alguna manera trató de tener una postura asertiva. Asertiva significa no hacer escenas de “no me lo des, no lo quiero” sino plantear un debate en el campo de las ideas y dar las razones porque pedía determinadas pautas, fue con el Conectar Igualdad que si bien Nación tenía un lineamiento, siempre hubo una flexibilidad planteada desde la provincia para determinar las prioridades.

EF: ¿Y esas prioridades se planteaban en el Consejo Federal de Educación, había algún mandato?

Olivares: No lo conozco, no conozco la modalidad pero si se planteaba desde Santa Fe desde los representantes institucionales de Santa Fe llámese Ministro, Secretario de Educación o Director de nivel con el referente nacional a cargo de cada programa, siempre bajo la decisión última de la ministra.

EF: Y en cuestiones presupuestarias, respecto de como se componen los recursos destinados a educación, ¿Qué proporción aporta Nación de coparticipación o cuales son con fondos específicos?

Olivares: La educación santafesina es sostenida prácticamente en más de un 95% por fondos provinciales. Cuando hablamos de fondos provinciales son los que le corresponde a la provincia de sus recursos, ya sea por coparticipación federal que son recursos que le pertenecen porque en realidad los recauda nación pero los recauda en un régimen donde la provincia le cede para una recaudación centralizada por una cuestión técnica clara, hay determinadas bases que son móviles como IVA o Ganancias, es siempre más ineficiente que las provincias estén persiguiendo contribuyentes o a contribuyentes que se mueven dentro del territorio nacional pero el régimen de coparticipación federal tiene rango constitucional, entonces los fondos de coparticipación federal son de la provincia o recursos tributarios propios, en más de un 95% son de ese tipo. Y además sumando el fondo de financiamiento educativo pero los fondos que son afectados de la propia coparticipación que le corresponde a Santa Fe para fines educativos. Todo eso prácticamente financia la educación. En el margen se añade para el personal el FONID que viene de Nación como viene para todo el país, que en eso Santa Fe no hay manera de discriminación posible porque es una pauta uniforme para todos los docentes del país y después los programas puntuales que había que eran volúmenes importantes pero que en término del total, estamos hablando de un 4 o 5% del total. En términos a qué tipo de recursos usa educación, más del 90% son recursos humanos. El resto se compone por lo que se denomina gastos de consumo de bienes y servicios de consumo, operativos, ya sea para el funcionamiento del sistema en su parte central o de los establecimientos en términos individuales, todo el resto de

funcionamiento, el traslado de alumnos, telefonía, servicio alimentarios escolares e infraestructura. Dentro de recursos humanos básicamente tenemos los cargos docentes y asistentes escolares. Y particularmente para esos años, el 2009 era todo un gran desafío porque era un desafío de priorización de recursos provinciales porque había que garantizar el tercer año en todas las escuelas. Primero había que crear establecimientos, asignar cargos y eso significaba un salto importante en términos de cantidad de cargos y con ello hubo una priorización del gobernador Binner para priorizar que estuvieran todos los cargos necesarios para que se pudiera dar esa garantía del tercer año. ¿Y cómo siguió después? En 2010 hubo que garantizar el cuarto y en 2011 el quinto. Con lo cual la gestión en particular terminaba con el hito de decir tenemos garantizado el secundario obligatorio para todos, como quien dice garantizar el derecho para todos los adolescentes y jóvenes santafesinos. Esa garantía significaba un incremento en cargos importante y también no solo en términos incremental sino más allá de las rigideces del sistema educativo que uno no puede sacar un cargo de acá, no están sencillo pero siempre dando, es lo que siempre la ministra nos planteaba a veces indagar bien a fondo hasta donde lo que uno consideraba como algo rígido era tan rígido.

EF: ¿Tuvo alguna incidencia la puesta en marcha de la paritaria docente provincial?

Olivares: La paritaria fue un hito muy importante porque el personal, el colectivo de trabajadores públicos del estado santafesino mayoritario era el que no tenía paritarias como tal. Había dos o tres sectores que tenían paritarias pero los docentes no tenían paritarias. Arrancó durante el primer año, funcionó con un decreto que lo regulaba pero no era paritario en sí pero tuvo casi un funcionamiento típico paritario y luego sale la ley de paritaria docente, que la sanciona la legislatura provincia y se transforma en paritaria propiamente dicha con todo su esquema legal. El funcionamiento de la paritaria le dio institucionalidad a una articulación del gobierno, su burocracia con los representantes de los trabajadores. Y de alguna manera en ese período el gobierno no cedió liderazgo a definiciones concretas pero sí en el marco de esquema hubo que negociar determinados

criterios en función de parámetros que planteaban los trabajadores de derechos adquiridos. Había que hacer reformas en función de este nuevo escenario y para esas reformas había que cambiar determinada organización escolar y esos cambios implicaban replantearse hasta donde había derechos adquiridos de los trabajadores. Ahí los gremios estuvieron muy firmes en ese punto. Ahora respecto de cómo organizar el secundario o que dar la ministra, la política educativa tuvo bastante autonomía. Evidentemente siempre que hay paritarias, la implementación que el gobierno quisiera hacer siempre va a ser matizada por los planteos del otro pero no se ha transformado nunca un cogobierno, en lo que tiene que ver con la garantía del secundario. En otras cuestiones como la titularización o los tratados, su regulación surgió de los esquemas paritarios. No fue todo lo que el gobierno quiso ni lo que los gremios quisieron, salió de un esquema de negociación.

EF: ¿La titularización implicó una jerarquización del docente?

Olivares: En esa línea de la jerarquización hubo una línea clara de que un docente precario se pasó a un docente estable y de ese docente estable se pasó a lo que significa que regularmente el docente sepa que todos los años va a haber un proceso que se llama titularización y que todos los años va a haber un proceso antes que se llama traslado. Esto significa yo inicio una carrera docente apenas me recibo de docente, sé que voy a tener reemplazos, interinatos, se las reglas que voy a tener en el tiempo para poder titularizar. Esas reglas son antigüedad y capacitación. Y luego de titularizar puedo tener otra meta, la posibilidad de concentrar las horas en un establecimiento que mejoren mi bienestar pero que al mismo tiempo mejore el compromiso educativo del docente. No es lo mismo el compromiso de un docente que tiene que ir a cuatro establecimientos que el que concentra todo en un establecimiento. En ese sentido hubo una clara jerarquización en las condiciones de trabajo y también en materia de salarios. En esos años hubo una clara recomposición de viejas deudas del estado con su sector docente. Incluso se fue más allá, en cuanto a bienestar en lo paritario se logró considerar que el docente sea incorporado en las políticas de vivienda del estado. En burocratización de los

establecimientos escolares, hubo un proceso de modernización muy grande. Ej: SIGAE. Inclusive todo lo que es la logística de los establecimientos escolares. De pasar donde docentes tenían que llevar una planilla en papel y llevar a la regional una vez al mes con las novedades de ausencia de personal y pasar ahora a hacerlo de la escuela por una computadora. Otro elemento: antes tenía que ir directora y vicedirectora porque era la firma conjunta a retirar la plata de gastos funcionamiento y si tenían comedor escolar y copa de leche tenían que ir las dos juntas al banco a retirar el dinero y veces tenían que ir dos veces porque no venían los dos fondos a la vez sumado a que muchos casos la escuela estaba a 30km de la escuela y pasar de eso a un sistema similar a una tarjeta de debito. Se pasó de mover efectivo a una tarjeta de compras y el propio resumen de la tarjeta servía de rendición. Eso fue una suma de cosas que lo fue jerarquizando. Obviamente la puesta en agenda de que jerarquizaba el rol docente surgió de la impronta de la ministra de educación y también de la jerarquización que el gremio consideraba como representante de los trabajadores.

EF: Referida a la parte burocrática del ministerio, en cuanto al personal de planta o contratado, ¿Hubo algún cambio en las estructuras o en el proceso de selección o formación de esa planta?

Olivares: Si querés llamar la administración de la educación, hay áreas estables como una dirección de recurso humanos, que gestiona los recursos humanos de la provincia, dirección general de administración, la dirección de asuntos jurídicos, dirección de despacho, dirección de asistencia escolar, dirección de títulos y que esa gestión tiene su espacio centralizado y su espacio descentralizado en nueve delegaciones regionales. La administración de la educación es un espacio centralizado en lo que se llama el ministerio pero además nueve delegaciones regionales. Hubo un proceso de modernización y al mismo tiempo un proceso de avance en simplificación de procesos con uso de tecnología. No hubo un cambio de personal. Prácticamente las cabezas o los que encabezaban esas oficinas prácticamente no hubo modificaciones salvo los cambios de fuerza mayor como los que se jubilan. Tratándose de una alternancia después de 24

años del partido que gobernaba. Tratándose una mirada muy distinta de la educación a la que había. El aparato burocrático del ministerio no tuvo un movimiento como a veces se suele cuestionar que hay recambios espasmódicos. Lo que hubo fue un proceso de lineamiento “esto es lo que se quiere”. Hubo un proceso de reforma de los espacios físicos, de los procesos y una fuerte capacitación del personal.

El espacio físico tiene que ver como uno interactúa. Incorporación de procesos *on line*, capacitación, en realidad es un personal capacitado ya con un nivel educativo importante. Y eso se potenció con la regla que estableció, se vio potenciado por el proceso de selección mediante concursos y no mediante los mecanismos previos que había. Con lo cual un altísimo porcentaje de quienes ingresaron al estado en los últimos 7 u 8 años vienen con título profesional. No era una exigencia propia pero la competencia que se daba en el proceso de selección había un alto porcentaje de que quien ganara, primero por el puntaje que daban los antecedentes y luego por el experticia que daba una carrera universitaria en el porcentaje ponderado para el orden de mérito quedaban mejor ubicados. Por supuesto que aquellos que habían tenido pasantías en el ministerio y conocían los procesos, a veces para la evaluación técnica conocían esas áreas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, C. (Coord.) (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. *Serie Estado, Desarrollo y Gestión Pública en América Latina*. Recuperado de [http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Capacidades_version%20WEB-RGB%20\(protect\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/715/Libro_1_CAF_Capacidades_version%20WEB-RGB%20(protect).pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Aguerrondo, I. (12 de mayo de 2005). La titularización masiva no respeta el estatuto del docente. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/703578-la-titularizacion-masiva-no-respeta-el-estatuto-del-docente>

Aguilar Villanueva, L. (Comp.) (1992). El estudio de políticas públicas. *Antologías de política pública* (Nº 11). Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politicas%20publicas.pdf>

Albi E., González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000). *Economía Política I: Fundamentos, Presupuesto y Gasto, Aspectos Macroeconómicos*. España: Ariel.

Alonso, R. (s.f.). Se promulgó la ley de paritarias docentes. Santa Fe: AMSAFE. http://www.amsafelacapital.org.ar/NG09_ene_paritaria.php

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* (Nº 3). pp 108-131. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* (Nº 4). pp 37-59. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>

Bezem, P. (2012) Distribución social de la oferta educativa en contextos rurales en la Argentina. *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento-CIPPEC* (Documento de trabajo N° 92. Recuperado de <http://www.cippec.org/documents/10179/51827/92+DT+Edu+Distribuci%C3%B3n+soci+al+de+la+oferta+educativa+en+contextos+rurales+Bezem+2012.pdf/ce3c3917-6345-4815-99a3-0bbb47e14a36>

Bidart Campos, G. (2006). Manual de la Constitución reformada – Tomo 1. Buenos Aires: EDIAR.

Bolsa de Comercio de Santa Fe. (2015). Evolución del nivel general de precios en Argentina período 2008-2014. Recuperado de: <https://www.bcsf.com.ar/ces/index.php>

Centro de Estudios de la Nueva Economía de la Universidad de Belgrano. (2015). A ocho años de la intervención al INDEC (Número 133). Recuperado de http://www.ub.edu.ar/centros_de_estudio/cene/numero_133.pdf

Diaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y ensayos*. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. United States of America, Princeton University Press.

Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico* (Vol. 35 – N° 140 – 35 Aniversario).

Evans, P. (2008). In search of the 21st Century Developmental State. *Centre for Global Political Economy, University of Sussex*. Working paper N° 4. Recuperado de <https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=cgpe-wp04-peter-evans.pdf&site=359>

Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P., Vigil J. I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Secretaría de Extensión - Universidad Nacional del Litoral.

Frigerio, G. (agosto 2005). Educar y hacer escuela para la inclusión social y la emancipación. En Congreso Educativo Provincial – AMSAFE. Congreso llevado a cabo en Santa Fe, Argentina. Recuperado de <http://www.amsafe.org.ar/formacion/images/2013-CursoDirectores/Eje4/Graciela%20Frigerio%20-%20Conferencia%20Educar%20y%20hacer%20escuela%20para%20la%20inclusion%20social%20y%20la%20emancipacion.pdf>

García Delgado, D. (2013). Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma. *Revista Estado y Políticas Públicas* (N° 1). pp 14-18. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>

Grisolía, J. A. (2004). *Manual de Derecho Laboral*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Groisman, E. I. (19 de abril de 2007). Crítica a la Ley de Educación. *La Ley*. Recuperado de <http://www.laleyonline.com.ar/>

Ibarra Mares, A. (2010). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Recuperado de www.eumed.net/libros/2010a/665/

Jefatura de Gabinete de Ministros (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Recuperado de <https://www.jefatura.gob.ar/>

Lahera, E. (2003). Introducción a las políticas públicas. *Colección Brevarios* (N° 538).

Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. *CEPAL Serie Políticas Sociales* (N° 95).

Lattuada, M. y Nogueira, M. E., (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una Propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*. (Vol. 1, N° 1)

Macor, D. (1993). *La reforma política en la encrucijada*. Santa Fe: Departamento de Extensión Universitaria de la Universidad Nacional del Litoral.

Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (N° 5). pp. 1-43. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/>

Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación. (2008). Documento preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en Argentina. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/documentos/cf_documentos.html

Ministerio de Finanzas (s.f.). Glosario Presupuestario. Córdoba: Gobierno de la Provincia de Córdoba. <http://transparencia.cba.gov.ar/Clasificador11.aspx>

Ministerio del Interior y Transporte (s.f.). Resultados Históricos de Elecciones Nacionales y Provinciales, por distrito y departamento. Buenos Aires: Dirección Nacional Electoral. http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/resultados_2007.htm

Nosiglia, M. C. (2007). El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional N° 26206: continuidades y rupturas. *Praxis educativa*. Recuperado de <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/praxis/n11a11nosiglia.pdf>

Ortega Riquelme, J. M. (octubre de 2004). El nuevo institucionalismo en la ciencia política. *Revista mexicana de sociología* (Volumen 66, número especial). Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3541442>

Oszlak, O. (24 de mayo de 2016). Hacia un Estado al servicio del ciudadano. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>

Paviglianitti, Norma. (1988). *Diagnóstico de la administración central de la Educación*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa.

Pegoraro, M. y Zulcovsky, F. (2006). Gobierno. En L. Aznar, M. De Luca. (Ed.), *Política. Cuestiones y problemas* (pp. 122-164). Buenos Aires, Argentina: Planeta

Petrosino, J. (2010). El desarrollo de capacidades en la Escuela Secundaria. Un marco teórico. *Una Escuela Secundaria Obligatoria para todos* (N° 1). Recuperado de <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/96458>

Pronko, M. y Vior, S. (1999). Consejo Federal de Cultura y Educación ¿espacio para la coordinación interjurisdiccional o para la legitimación de decisiones centralizadas? En S. Vior. (Dir.), *Estado y educación en las provincias* (pp. 281-304). Madrid, España: Miño y Dávila Editores.

Provincia de Santa Fe (s.f.). Subportal de Educación de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/educacion/102759>

Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. En VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá.

Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Serie de Documentos de Trabajo I-52*. Recuperado de www.indes.org

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas* (N° 2). pp 115-139. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>

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

Rivas, A. (2009). Dossier, La política educativa ante el abismo del federalismo. *Propuesta Educativa* (N° 33 - Año 19 - Vol. 1). pp 53-60. Recuperado de http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/dossier_articulo.php?num=33&id=39

Sánchez de Dios, M. (2004). Estudio comparado de *path dependence* del estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) (N° 124). pp. 95-101. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/96702>

Sotelo Maciel, A. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI. *Revista Estado y Políticas Públicas* (N° 1). Pp 47-63. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>

Spota, J. C. y Bruera, I. (2015). Una mirada republicana y federal sobre el financiamiento y la calidad de la educación. *Revista Escenarios Alternativos*. Recuperado de <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=escenarios1&subseccion=escenarios1¬a=4257>

Stubrin, A. (2013). Ilusión y desencanto. *Revista Escenarios Alternativos*. Recuperado de <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=escenarios1&subseccion=escenarios1¬a=113>

Subirats, J., Knoefel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.

Tedesco, J. C. y López, N. (2002). Desafíos a la educación secundaria en América Latina. *Revista de la CEPAL* (N° 76). pp 55-69. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/node/30737>

Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe (s.f.). Resultados elecciones generales 2007. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe. <https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/antiores/gral2007/resulprov.php>

Un problema que no es secundario. (07 de junio de 2009). *Página 12*. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-18842-2009-06-07.html>

UNICEF. (2008). Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional. Recuperado de http://www.unicef.org/argentina/spanish/doc_final_30_08.pdf

Villegas, H. (2016). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Astrea.

Zurbriggen, C. (2007). A diez años del Informe del Banco Mundial. *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/a-diez-anos-del-informe-del-banco-mundial/>

REFERENCIAS NORMATIVAS

Constitución de la Nación Argentina, 1994

Leyes Nacionales

Ley N° 23.551. Ley de Asociaciones Sindicales. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 22 de abril de 1988.

Ley N° 24.195. Sistema Educativo Nacional - Ley Federal de Educación. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 05 de mayo de 1993.

Ley N° 26.058. Ley de educación técnico profesional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 09 de septiembre de 2005.

Ley N° 26.061. Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 04 de noviembre de 2005.

Ley N° 26.075. Ley de financiamiento educativo. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 12 de enero de 2006.

Ley N° 26.150. Programa Nacional Educación Sexual Integral. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 24 de octubre de 2006.

Ley N° 26.206. Ley de Educación Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 28 de diciembre de 2006.

Decreto Poder Ejecutivo Nacional

Decreto N° 459. Programa “Conectar Igualdad.Com.Ar”. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. 07 de abril de 2010.

Resoluciones Consejo Federal de Educación

Resolución N° 1. Acuerda el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación. 27 de marzo de 2007. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html

Resolución N° 18. Acuerda el documento “*Acuerdos Generales sobre Educación Obligatoria*” (Anexos I y II). 19 de septiembre de 2007. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html

Resolución N° 79. Aprueba Plan Nacional de Educación Obligatoria. 28 de mayo de 2009. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html

Resolución N° 84. Aprueba documento "Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria. 15 de octubre de 2009. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html

Resolución N° 103. Aprueba documento "Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectoria escolares en la educación secundaria". 02 de julio 2010. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html

Resolución N° 128. Aprueba el documento “La educación rural en el sistema educativo nacional” (Anexo). 13 de diciembre de 2010. Recuperado de http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html

Leyes Provinciales. Provincia de Santa Fe

Ley N° 12.850. Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos para el año 2008. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 11 de enero de 2008.

Ley N° 12.958. Convenciones Colectivas para el sector del personal docente de la provincia de santa fe. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 12 de enero de 2009.

Ley N° 12.968. Ley de presupuesto de la Administración Provincial (administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social) para el ejercicio 2009. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 28 de abril de 2009.

Ley N° 13.009. LEY N° 12958 - convenciones colectivas para el sector del personal docente de la provincia: modifica el artículo 21, los integrantes de la comisión asesora podrán presenciar las reuniones de la comisión negociadora con voz y sin voto. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 16 de octubre de 2009.

Ley N° 13.065. Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos para el ejercicio económico 2010. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 06 de enero de 2010.

Ley N° 13.174. Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos para el ejercicio económico 2011. Boletín Oficial de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe. 14 de enero de 2011.

Decretos Provinciales. Provincia de Santa Fe

Decreto – Acuerdo N° 2695, 1983

Decreto N° 2885. Modificación de la estructura académica del sistema educativo provincial conforme la ley 26206. 27 de noviembre de 2007. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/>

Decreto N° 94. Aprueba nueva estructura orgánica. 12 de octubre de 2007. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/>

Decreto N° 0332. Crea una comisión negociadora entre el ministerio de educación y los sindicatos docentes para fijar un procedimiento de convocatoria a la negociación salarial y de condiciones de trabajo con los docentes. 08 de febrero de 2008. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/>

Decreto N° 3194. Aprueba régimen de organización y funcionamiento de los servicios educativos de nivel secundario en contexto rural. 29 de diciembre de 2008. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/>

Decreto 1729/09. Homologa el acta acuerdo n° 05/2009 de la comisión paritaria central reemplaza el capítulo XIV régimen de concursos deroga el decreto N° 3924/87. 21 de septiembre de 2009. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/normativa/>

Resoluciones Ministerio de Educación. Provincia de Santa Fe

Resolución N° 46. Establece el 2008 como año de transición a la nueva estructura de la ley 26206. 15 de octubre de 2008.

Resolución N° 1955, 2008.

Resolución N° 1494: Fijan mecanismos para la incorporación o reincorporación de estudiantes a las escuelas secundarias. 05 de octubre de 2010.

Disposiciones Ministerio de Educación. Provincia de Santa Fe

Disposición Conjunta N° 04 y N° 06, 2010.