

La agenda política educativa en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019): modernización, cercanía territorial y articulación público-privado

The Educational Agenda in the Province of Buenos Aires (2015-2019): Modernization, Territorial Proximity and Public-Private Articulation

Jessica Miño Chiappino¹

Resumen

El siguiente artículo se propone indagar sobre la elaboración de la agenda política del gobierno educativo de la Provincia de Buenos Aires durante el período de Cambiemos a partir de los diagnósticos sobre las problemáticas y las propuestas de soluciones implementadas. Para esto, analizamos entrevistas realizadas a funcionarios que han ocupado las máximas jerarquías del ministerio de educación de la Provincia entre 2015-2019, y relevamos documentos estatales y de prensa. Desde una mirada orientada a cuestionar la función del Estado por su escasa eficiencia y eficacia en el plano administrativo y pedagógico de la administración educativa, las dos gestiones del período abordado establecieron una agenda política incremental orientada a modernizar y optimizar los procedimientos burocráticos, y a desarrollar políticas de proximidad que acorten la distancia entre receptores de las políticas y las autoridades de gobierno. También a mejorar la articulación público-privado a través de las áreas destinadas a generar políticas de formación educativas para el mundo del trabajo. Sin embargo, también existieron diferencias respecto a la orientación de la agenda conforme a los factores contextuales y ventanas de oportunidades que se fueron presentando.

Palabras clave: agenda política; educación; modernización; Estado; mercado

Abstract

The following article aims to investigate the development of the Educational Agenda of the government of the Province of Buenos Aires during the Cambiemos period based on the diagnoses of the problems and the proposed solutions implemented. To this end, we analyzed interviews with officials who have held the highest positions in the Ministry of Education of the Province between 2015-2019, and we reviewed state and press documents. From a viewpoint aimed at questioning the role of the state for its low efficiency and effectiveness in the administrative and pedagogical aspects of educational administration, the two administrations of the period in question established an incremental political agenda aimed at modernizing and optimizing bureaucratic procedures, and developing proximity policies that shorten the distance between policy recipients and government authorities. Also, to improve public-private articulation through areas aimed at generating educational training policies for the world of work. However, there were also differences in the orientation of the agenda according to the contextual factors and windows of opportunity that arose.

Keywords: Policy Agenda; Education; Modernization; State; Market

Fecha de recepción: 2024-08-12

Fecha de evaluación: 2024-09-17

Fecha de evaluación: 2024-11-06

Fecha de aceptación: 2024-11-25

Introducción

En el año 2015, tras doce años de mandato, el Frente Para La Victoria (FPV) perdía las elecciones nacionales en un ajustado ballotage. Así, los comicios presidenciales del mencionado año en Argentina llevarían al poder a una alianza entre Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR) y otros sectores minoritarios. La llegada de Cambiemos al gobierno nacional y en la Provincia de Buenos Aires en 2015, abrió un interrogante sobre las formas de caracterizar y denominar a la nueva fuerza política, su carácter ideológico y los matices en la relación estado-mercado en la orientación de la agenda política (Morresi, 2015; Astarita y De Piero, 2016).

El debate Estado-Mercado ha sido un eje de polarización política en América Latina. Esta antinomia ha dado lugar a concepciones de un modelo de desarrollo centrado en el rol activo e intervencionista del Estado, frente a un “modelo neoliberal”, apoyado en la lógica del mercado denunciando todo intervencionismo, y respondiendo a las tendencias de globalización acelerada y flexibilidad de los procesos productivos. Sin embargo, esta polarización muestra matices y ciertas coexistencias de las dos “lógicas” a lo largo de la historia, independientemente de los signos políticos gobernantes (Lechner, 2014; Rodríguez y Vior, 2020).

En esta línea, diferentes investigaciones han caracterizado la política educativa de Cambiemos a nivel nacional como un “neoliberalismo tardío” o “neoconservadurismo” educativo con mayores grados de ruptura (que continuidades) en comparación al período precedente de los últimos doce años caracterizados por el rol activo del Estado como garantizador del derecho a la educación y en la promulgación de la unidad de un sistema educativo nacional y federal de los gobiernos kirchneristas (Feldfeder y Gluz, 2019; Perczyk, 2021). A través de la *revolución educativa* como *slogan* de gobierno, las investigaciones recientes expresan que el cambio de paradigma estuvo orientado hacia la profundización de las tendencias privatizadoras a través de introducción de una creciente lógica mercantil, tanto en las políticas implementadas como en la construcción de discurso, en un intento por desarticular el paradigma que propone a la educación como derecho universal y responsabilidad el Estado, a través de la introducción de los valores individualistas, del emprendedurismo y la meritocracia, acompañados de una creciente participación del sector privado y ONG en el desarrollo de la agenda política educativa y en las áreas de decisión al interior del Estado (Da Porta, 2019; Estévez, 2019; Raschia y Wischnevsky, 2019; Migliavacca et. al, 2019; Amar, 2019; Ant, et. al, 2020; Martínez y Morabes, 2022; Feldfeder et. al, 2018; Castellani, 2019; Laura Rodríguez, 2017; Becerra, 2017).

El gobierno subnacional de la provincia de Buenos Aires está centralizado en la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE), acompañado del Consejo General de Cultura y Educación, organismo asesor colegiado instituido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. La DGCyE tiene a su cargo el sistema educativo más

grande de la Argentina, abarcando el 38 % de los estudiantes del país, y solo comparable en América Latina con el Distrito Federal de México y la ciudad de Sao Paulo. Diversos estudios han analizado la magnitud del territorio educativo en la Provincia, tanto por su extensión y complejidad territorial, como por la diversidad de actores que conforman al sistema (Lauria, 2017; Suasnábar et al., 2017; Miño Chiappino, 2022). En 2015, María Eugenia Vidal gana las elecciones provinciales, quebrando con la continuidad histórica del justicialismo en la Provincia de Buenos Aires luego de 28 años. Durante la primera gestión educativa de Alejandro Finocchiaro en la DGCyE (2015-2017) las políticas estuvieron mayormente orientadas a la preocupación por la gobernabilidad en el territorio bonaerense que a establecer una agenda política con una línea de acción clara y diferenciada (Suasnábar, et al., 2017). A partir de 2017, con la llegada de Gabriel Sánchez Zinny a la cartera educativa, comienza a profundizarse una agenda política con mayores medidas de acción concretas.

Teniendo en cuenta la redefinición de los roles e instancias de gestión a partir de la descentralización del sistema educativo argentino, para este trabajo nos proponemos analizar algunos ejes principales que conformaron a la agenda de política educativa de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). En este sentido, abordaremos la elaboración de diagnósticos sobre los problemas que los funcionarios detectaron sobre el sistema educativo, las propuestas de soluciones a través de los dispositivos y medidas de acción que se han propuesto desde la DGCyE. De esta manera, indagaremos sobre la agenda gubernamental educativa de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires, reconstruyendo las ideas y concepciones que atravesaron a algunas de las principales propuestas de la agenda política en materia educativa, deteniéndonos puntualmente en tres ejes claves que ocuparon la agenda educativa subnacional: modernización y optimización de la administración educativa, cercanía y territorialidad y educación-trabajo. En este sentido, analizamos cuáles han sido los diagnósticos y medidas de acción implementadas por la administración educativa en la elaboración de la agenda política en el nivel subnacional en torno a estos tópicos.

Marco teórico

El diseño de una agenda de política o agenda gubernamental (Aguillar Villanueva, 1993; Kingdon, 1984) es resultado de procesos de selección de determinados asuntos que se vuelven objeto de atención e intervención del gobierno. En consecuencia, se vuelven asuntos de política pública, representando las preferencias de ciertos actores y excluyendo las de otros. Toda definición de agenda política o gubernamental supone la selección de 1) ciertos “problemas públicos” en exclusión de otros, 2) soluciones adoptadas frente a esas problemáticas por parte de sus participantes y 3) ventanas de oportunidad para generar una decisión gubernamental (Kingdon, 1984). Este proceso implica la problematización y elaboración de diagnósticos sobre

ciertos asuntos públicos, y la consecuente adopción de soluciones determinadas, priorizando la movilización de dispositivos y medidas de acción. Sin embargo, pueden existir tanto problemas en busca de soluciones como soluciones en busca de problemas (Quilabert et al., 2023).

Para llevar adelante la agenda política es necesario contar con cierto clima político institucional para garantizar la factibilidad de una agenda que se presenta como una “ventana de oportunidades” en determinados momentos coyunturales. Desde una visión incremental institucional, Streeck y Thelen argumentan que el establecimiento de una agenda política se encuentra atravesada por el contexto político, las características institucionales y las actitudes de los agentes de cambio (Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010).

En la formulación de la agenda se pone en juego no solamente una decisión, sino una definición sobre los problemas y soluciones adoptadas. Las definiciones no solamente fundamentan la toma de decisiones, sino también afirman una concepción o *idea* determinada sobre la realidad (Aguilar Villanueva, 1993). Las ideas atraviesan todo el proceso de formulación de agenda, siendo parte tanto de la construcción de los problemas como en el planteamiento de las soluciones (Kingdon, 1993). A su vez, se presentan como límites que definen cuáles son los problemas que se deben atender y cuáles son las soluciones considerables, teniendo una intrínseca vinculación con los valores “socialmente aceptados” (Aguilar Villanueva, 1993). Así, las medidas de acción y dispositivos elegidos para la solución de los problemas se encuentran atravesados por diversos discursos, valores e ideas. Entendemos la relación entre el discurso y las políticas desde la agencia discursiva (Leipold y Winkel, 2016), debido a que toda política implica una dimensión discursiva, y el discurso puede pensarse en tanto acción, teniendo un carácter performativo.

Estrategia metodológica

Este trabajo se enmarca en el desarrollo de una tesis doctoral que tiene por objetivo analizar la gestión educativa de la Provincia de Buenos Aires entre 2015-2019 a partir del estudio de los perfiles político profesionales de los funcionarios de las máximas jerarquías de la Dirección General de Cultura y Educación y la agenda política de gobierno educativo durante el período mencionado. Para este trabajo se analizarán 29 entrevistas realizadas a funcionarios que han ocupado cargos en primeras líneas de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires entre 2015-2019. Los entrevistados han sido seleccionados a través de un muestreo intencional y por bola de nieve: ministros (2), subsecretarios, auditor general y secretarios ejecutivos del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (7), representantes del Consejo General de Cultura y Educación dependiente del organismo (2) y directores provinciales y generales (18). Para este artículo analiza-

mos las miradas de los funcionarios que acompañaron a las propuestas políticas en el nivel subnacional, identificando ideas, criterios y diagnósticos sobre los problemas educativos y sus propuestas de soluciones, así como los dispositivos que las acompañan. La entrevista se sitúa en un campo intermedio entre el decir y el hacer. Supone un proceso comunicativo basado en la interpretación sobre la experiencia del informante a través de una exposición sobre los acontecimientos que implican la reconstrucción de acciones y prácticas pasadas que implican cierta reflexión sobre el presente donde los sujetos ponen en juego sus percepciones, ideas y discursos (Alonso, 1998). Esta técnica de investigación permite reconstruir eventos desde la perspectiva de los actores, identificando dilemas y racionalidades específicas, rastreando la “cocina” de ciertas decisiones al interior del Estado (Gené, 2014). A su vez, se realizó un relevamiento y análisis de documentos estatales (resoluciones, informes de gestión, proyectos de Ley y leyes), teniendo en cuenta que muchas de las prácticas estatales se manifiestan en prácticas escritas, a través de la producción de diferentes tipos de documentos (Muzzopappa y Villalta, 2011). Por último, se han relevado y analizado diferentes materiales de prensa nacional y regional. Los documentos han sido codificados y procesados de forma triangulada en el procesador de análisis cualitativo ATLAS.ti.

1. La Declaración de Purmamarca como punto de partida para el consenso federal: una educación innovadora acorde a las “demandas del futuro”

Algunos estudios enmarcan la llegada de Cambiemos a nivel nacional y regional dentro del denominado “giro a la derecha” o “centro-derecha” en América Latina a partir de 2015, lo cual implicó cierto grado de ruptura frente a los “legados institucionales” de los gobiernos progresistas (Bentancur, 2022). Estos se habían caracterizado por la recuperación del rol del Estado en términos discursivos y materiales en las formas de regulación, cristalizadas en la expansión de la escolarización obligatoria, la reivindicación de la educación como derecho humano fundamental, y el deber del Estado como responsable y garante, que habían cuestionado los reductos previamente confiados a la regulación del mercado en los últimos años del siglo XX (Bentancur, 2022; Gorostiaga, 2020). Frente a esta coyuntura, avanzar sobre una “revolución educativa”, como prometió la Alianza Cambiemos durante el período de elecciones, se presentaba como un desafío e interrogante en torno a las continuidades o rupturas de la agenda política educativa respecto al período precedente.

La Declaración de Purmamarca, resultado del acuerdo realizado en el encuentro del Consejo Federal de Educación² en Jujuy en 2016, puso de manifiesto los acuerdos para “construir sobre lo construido” estableciendo principios comunes de agenda nacional. El acuerdo reconoció y estableció el compromiso de mantener los principios fundamentales que orientaron las políticas de estado de los años

precedentes, adquiridos y cristalizados bajo la Ley de Educación Nacional (2006) al tiempo que garantizó ciertas bases para “afianzar una revolución educativa”. En consecuencia, a nivel nacional, Cambiemos impulsó el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende” (Resolución CFE N° 285/16) y “Secundaria Federal 2030”. Estas propuestas educativas, fundadas en una concepción de “innovación” de acuerdo a las “demandas del futuro”, se proyectaban en contraposición al modelo tradicional educativo. La propuesta educativa de Cambiemos proponía una política orientada a la modernización del sistema educativo y a la necesidad de integrar las tecnologías para el desarrollo de “nuevas habilidades y capacidades necesarias para el siglo XXI”. Parte de los elementos que conformaron la agenda nacional educativa se centraron en: la relación entre educación-trabajo vinculada a las transformaciones globales y las demandas tecnológicas y de empleabilidad del mercado para insertarse en las “sociedades tecnológicas del futuro”. En este marco, algunas ideas y conceptos que configuran las orientaciones de la política educativa de Cambiemos pueden rastrearse en los lineamientos generales para la propuesta elaborados por el Ministerio de Educación Nacional “Escuelas del Futuro” y paralelamente en el desarrollo del documento que se presentaría como proyecto de ley, denominado “Plan Maestro” (Amar, 2019).

Escuelas del Futuro es un plan integral educativo desarrollado por la Resolución N° 2376-E/2016 impulsado por la Secretaría de Innovación y Calidad educativa del ministerio nacional. Este proyecto se desarrolló en el marco del Plan Nacional Integral de Educación Digital (PLANIED). Su objetivo fue integrar a la comunidad educativa en la cultura digital y en las “sociedades del futuro”. Se presentaba como una propuesta pedagógica “innovadora e integral” que, en sus fundamentos, buscaba promover las competencias de educación digital. Desde esta perspectiva, el proyecto de ley *Plan Maestro*, propone construir innovaciones en el campo educativo para dar respuesta al cambio cultural, de modo integral y sistémico. En ambas propuestas, la escuela es pensada como un espacio que debe adaptarse a las demandas y habilidades requeridas por el mercado laboral, ya que “la educación tiene un impacto directo en la competitividad económica”. Desde este modelo educativo, los actores de la comunidad deben adaptarse y prepararse para un mundo que se rediseña permanentemente, lleno de desafíos, incertidumbres y cambios constantes. Con el concepto de “innovación” la propuesta refiere a la necesidad de generar medidas de acción educativas que tiendan a la “construcción de nuevos conocimientos útiles para el presente y el futuro”. Este modelo educativo parte del diagnóstico de que el modelo institucional escolar tradicional de los últimos años no había logrado responder adecuadamente a las necesidades de las sociedades actuales. Esto se manifestaría en la falta de articulación de la escuela como institución formadora de capital humano con las demandas y necesidades de otros sectores civiles, sociales y productivos.

2. La formulación inicial de la agenda política educativa subnacional durante la primera gestión de Cambiemos: ordenamiento, adaptación e inicios de la “modernización”

Si bien la autodenominada “revolución educativa” ha sido el *slogan* privilegiado a nivel nacional ante la llegada de Cambiemos para marcar un discurso de ruptura con el gobierno precedente, algunos estudios sobre los primeros años de gestión en la Provincia de Buenos Aires expresan mayores continuidades que rupturas y poca evidencia en la construcción de una agenda política propia y diferenciada a la del período anterior. En este sentido, la gestión inicial de Alejandro Finocchiaro (2015-2017) estuvo mayormente enfocada en una agenda política centrada en la preocupación por la gobernabilidad del territorio ante la llegada de la nueva fuerza política (Suasnábar et al., 2017; Miño Chiappino, 2022).

Durante este período, la gestión se ha enfocado en adaptarse y conocer el sistema educativo bonaerense, relevar el estado de la situación, ordenar los procedimientos administrativos y elaborar diagnósticos orientados a problematizar los temas educativos en pos de establecer un rumbo que, hasta el momento, se presentaba claramente en el discurso y tímidamente en el establecimiento de medidas concretas.

Durante este primer período de gestión, los funcionarios entrevistados construyeron diagnósticos sobre las diversas problemáticas en torno al funcionamiento administrativos-burocráticos del sistema y a los aspectos pedagógicos. En el plano administrativo, la “ineficiente” distribución y uso del gasto público educativo quedaba reflejada para los funcionarios en la falta de ordenamiento de los programas educativos existentes y el gasto estatal destinado. En este sentido, como menciona uno de los entrevistados, aunque en el ámbito público en los últimos años había “recursos de sobra, sin embargo, las respuestas eran malas” (Director/a Provincial de la DGCyE de Buenos Aires, entrevista propia, 18/7/22).

De esta manera, se presentó como necesario ordenar las acciones que llevaba a cabo la administración de la educación subnacional y dónde se invertía financiamiento para no “dilapidar los recursos”: “Había mucho *“programitis”* ¿no?, muchos programas que tratamos de ir unificando para ordenar un poco el sistema. Cuando uno también ordena un poco el sistema, también enfoca los recursos y no dilapidas los recursos públicos” (Subsecretario/a de la DGCyE de Buenos Aires, entrevista propia, 18/4/22).

Desde la mirada de la gestión, lo mismo ocurría respecto al control del personal docente y el régimen de licencias, donde la falta de datos e información, dejaba la puerta abierta al “uso abusivo” de las licencias del personal docente afectando el funcionamiento de las escuelas y el nivel de ausentismo que impactaba en las trayectorias educativas de los estudiantes: “Por ejemplo, de esto no había datos. De la cantidad de licencias que se tomaban. Porque era interesante, es decir, cómo puede ser que gocen de tanta licencia, eh.... Desmedida sin ningún control y tiene sentido...

Porque mi bronca digamos o mi tracción, ¿cuál es? Los chicos son perjudicados” (Auditor/a General de la DGCyE, entrevista propia, 8/6/22).

A su vez, para los funcionarios a la poca agilidad y resolución administrativa se sumaba la falta de transparencia debido a la ausencia de circuitos administrativos estandarizados. En consecuencia, se encontraban frente a un sistema administrativo cuyo funcionamiento se desarrollaba por una “inercia” burocrática y por la “personalización de los procedimientos administrativos que dificultaba la planificación de políticas concretas y toma de decisiones” (Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Recursos Humanos, 2019, párr. 4). Para los funcionarios esto permitía la ausencia de transparencia en el acceso y manejo de la información, ya que se daba “como una especie de corrupción, en el sentido de vos tenías que ir a endulzarle la oreja a alguien para que te dieran un expediente...” (Director/a provincial de la DGCyE de Buenos Aires, entrevista propia, 6/9/21).

En el plano pedagógico, si bien los entrevistados reconocieron como aspecto positivo la expansión de la escolarización a partir del rol y protagonismo del Estado en las últimas décadas, cuestionaron la calidad educativa con la que se habían producido dichas transformaciones. En este sentido, la expansión de la escolarización sin el acompañamiento de una “educación de calidad” se puso de manifiesto en el deterioro de los niveles de aprendizajes de los estudiantes, que se evidenciaron en los resultados de las evaluaciones internacionales. Las pruebas e informes realizados por organismos internacionales (UNESCO, PISA, OECD) sirvió de argumento para mostrar públicamente que “solo la mitad de los alumnos de las escuelas públicas en argentina en 2015 terminó el secundario en tiempo y forma” (OECD en Álvarez, p.142).

A su vez, estos diagnósticos partían de la idea de que el Estado no disponía de capacidad resolutoria y receptiva frente a las necesidades de la ciudadanía, presentándose distante a las demandas de los receptores de las políticas (estudiantes y familias) y también a las necesidades y demandas productivas del mundo del trabajo. En contraparte, estos diagnósticos postulan que orientar la acción del Estado hacia la demanda de los receptores de las políticas, aumenta la competencia y calidad educativa. Desde el punto de vista de los funcionarios, estos aspectos hicieron que el sistema público de enseñanza (de gestión estatal) presente desventajas frente al sistema de educación privado en su capacidad de respuestas: “(...) hoy por hoy parece que el detrimento es la escuela estatal por la escuela privada. Y no así. Pero obvio, que los padres y ciudadanos necesitan tener resultados, que el Estado [sistema estatal] no les puede dar hoy” (Director/a Provincial de la DGCyE de Buenos Aires, entrevista propia, 5/7/22).

Si bien excede a esta presentación y deberá desarrollarse en profundidad en otro trabajo, debe mencionarse que paralelamente al despliegue de estos discursos, se

llevó adelante un modelo de gestión inicial que pretendía limitar o delimitar el tipo de participación gremial en los asuntos de la administración educativa bajo la idea de que “es el Estado y no los actores gremiales los que planifican y ejecutan las políticas” (Director General de la DGCyE [Ministro], entrevista propia, 16/4/24). Bajo esta premisa, al mismo tiempo se construía una mirada de gestión que intentaba establecer una diferencia entre el “docente ejemplar”, como aquel docente autónomo y competitivo, empresario de sí que apela a la responsabilidad individual en contraposición a las prácticas burocráticas de la organización gremial, del docente organizado colectivamente y gremializado en tanto “docente combativo”, que desde el punto de vista de la gestión educativa si bien eran minoritarios, este sector había dejado de tener al estudiante como principal receptor de las políticas, anteponiendo los intereses sectoriales para sacar “beneficios personales” en la estructura del sistema educativo: “Vos tenés un grupo minúsculo de docentes que es el más combativo que son los que siempre te terminan sacando ventaja y después tenés a los que empujan el carro porque el sistema se sostiene por los buenos docentes (...) durante muchos años hubo una estructura muy inteligente y perversa a la vez, de ocupar posiciones estratégicas para tener dominio sobre todas las situaciones” (Director/a, Subsecretaría Administrativa, DGCyE, entrevista propia, 11/4/22).

Desde la mirada de algunos representantes del Consejo General de Cultura y Educación, este fue el punto de partida que definió a la política educativa durante el período y que equivocadamente trasladaron de forma progresiva hacia otros sectores de la comunidad: El rechazo y la estigmatización del dirigente gremial o de una organización la fueron trasladando y llegó hasta la escuela y hasta las maestras. (Representante del Consejo General de Cultura y Educación, DGCyE, entrevista propia, 18/4/23). A su vez, como mencionan otros trabajadores, funcionarios de carrera en el ministerio intentar antegonizar las necesidades de los estudiantes frente a la de otros actores de la comunidad como los docentes, era una premisa que había sido históricamente discutida y superada bajo la noción de entender la educación como derecho, cuya relación entre los actores no debe ser entendida de forma subordinada sino complementaria:

Esto no significa que la defensa de los intereses del sistema docente está por encima de otros intereses de derecho. Los derechos de las y los trabajadores de la educación no están por encima del derecho a la educación de los pibes y las pibas (...) Fue una gran discusión históricamente, pero nosotros, cuando digo nosotros hablo en términos del colectivo de SUTEBA, hace varios años que definimos esa relación en términos de derechos ¿no? lo cual en algunos casos puede complicar el posicionamiento frente a algunas cosas ¿por qué lo digo? Porque nuestro sindicato no ha tenido una concepción absolutamente corporativa (...) A ver, estuvimos en contra

de la Ley Federal de Educación de los '90, impulsamos la discusión y la elaboración de la nueva Ley de Educación, la nacional la 26.206, y la provincial. Formamos parte de la discusión y en ese punto digo, entendemos que la educación es un derecho social, personal, digo más o menos como lo plantea la ley, y que nuestros derechos deben estar caminando a la par. (Representante del Consejo General de Cultura y Educación, DGCyE, entrevista propia, 18/4/23)

De esta manera, los funcionarios sobre todo del primer período, mencionan que al inicio la gestión priorizó necesariamente todo lo competente a ordenar y nominalizar la administración, desde las condiciones del personal (cantidad de personal en planta permanente o por contrato en la DGCyE³), hasta la cantidad de escuelas, programas y recursos humanos. También, se elaboró un censo para clarificar la información sobre infraestructura y condiciones institucionales de las escuelas. En palabras de los entrevistados, todo ello hizo que la gestión de Sánchez Zinny haya tenido el camino “más allanado”:

No teníamos ningún tipo de información, o sea, te lo deben haber contado, nosotros no sabíamos cuántos edificios había en la Provincia de Buenos Aires. O sea, hubo que reconstruir información, hubo que reconstruir circuitos, hubo que reconstruir procesos (...) todos tuvieron un trabajo similar igual al mío, toda esta cuestión de ordenar, ordenar, ordenar, ordenar, de reconstruir información, de ordenar, de tratar de instalar procesos. (Director/a Provincial de la DGCyE, entrevista propia, 31/5/22)

En consecuencia, durante la primera gestión se avanzaron sobre medidas iniciales orientadas a “modernizar” el sistema educativo, como la permisión del uso de celulares en el aula bajo la derogación de la resolución que prohibía su utilización, orientada a actualizar los procesos de enseñanza y aprendizaje a partir de la integración de las TIC en el aula⁴. Esta medida vendría aparejada del diseño inicial de la plataforma educativa ministerial “ABC”, con contenidos pedagógicos, la capacitación y alfabetización digital en la formación docente⁵. Es interesante mencionar que en la actualidad en Argentina, especialmente en la Provincia de Buenos Aires, el uso de los dispositivos móviles en las escuelas se está (re)discutiendo tanto en la agenda pública como política, debido a la falta de un marco de regulación sobre el uso de estos dispositivos en el aula y las consecuencias generadas en la falta de atención y concentración en los estudiantes, llegando incluso a presentarse un proyecto de ley nacional sobre la prohibición del uso de celular en el nivel primario⁶.

Paralelamente, se comenzó con la digitalización de las licencias médicas para el personal docente y de los procedimientos administrativos que serían continuados en la siguiente gestión. Este primer momento de “desembarco”, fue fundamental para la profundización de una agenda incremental a partir del segundo período de gestión con Gabriel Sánchez Zinny (2017-2019), donde se profundizará en la construcción

de problemas para el establecimiento de soluciones construyendo “ventanas de oportunidad” a través de propuestas de acción de carácter incremental (Kingdon, 1984; Streeck y Thelen, 2005).

3. Una ventana de oportunidades: la llegada de Sánchez Zinny a la cartera educativa y la profundización de la agenda política

En el segundo semestre del 2017 en Argentina, se llevaron adelante las elecciones de “medio término” a mitad del mandato presidencial. En esta instancia se eligieron los representantes del poder legislativo. Sus resultados indicaron una ventaja a nivel nacional de Cambiemos y un reñido triunfo a nivel provincial. En ese momento, el entonces Ministro de Educación Nacional, Esteban Bullrich, gana su banca como senador del bloque de Cambiemos. En consecuencia, el entonces Ministro provincial, Alejandro Finocchiaro, fue designado en su reemplazo, dejando la dirección del gobierno educativo de la provincia de Buenos Aires a Gabriel Sánchez Zinny. Este segundo ministro, es un economista con una gran trayectoria en el mundo empresarial y de las ONG vinculadas principalmente a las tecnologías educativas, con participación en diferentes redes de organismos internacionales. Durante este período, la DGCyE experimenta un cambio en la configuración de los cuadros de funcionarios, donde empiezan a tener mayor injerencia expertos en economía y administración con antecedentes en el sector privado y ONG⁷.

Tres factores potenciaron la posibilidad de una ventana de oportunidades para la profundización de una agenda a diferencia del período anterior. Una de ellas, remite a las condiciones internas de apertura política debido a los resultados de las elecciones de medio término que podrían percibirse como un indicativo de apoyo a la alianza gobernante y clima propicio para la profundización de la agenda política. En segunda instancia, la llegada de Sánchez Zinny a la cartera como un *emprendedor de política* (Kingdom, 1984) utilizando ideas innovadoras y estratégicas no tradicionales para crear oportunidades y promover los resultados políticos deseados. Por último, acoplar problemáticas promovidas por la agenda global a través de normas, discursos e instrumentos que son producidos y circulan en foros internacionales expertos y espacios de consulta y que son recontextualizados a nivel local en torno al funcionamiento del sistema educativo⁸ (Gorostiaga, 2020).

En la cartera provincial tres ejes marcaron la profundización de la agenda política en este período: la “modernización y optimización” de los procesos administrativos, el despliegue de un estilo de gestión marcado por la “cercanía” como forma de construir proximidad entre autoridades y receptores de las políticas (Hornes y Salerno, 2019) y el desarrollo de medidas orientadas a mejorar la articulación entre la formación educativa y el mundo del trabajo.

3.1 Optimización y cercanía en la administración educativa

Durante este período, se continúa con la “modernización” de los circuitos y procesos burocráticos administrativos de la DGCyE, bajo el diagnóstico que realizaron los funcionarios, orientado a problematizar el funcionamiento organizacional del Estado. El funcionamiento del Estado es así percibido como obsoleto, deficiente, poco transparente e incapaz de solucionar los “problemas de la gente”.

En esta dirección, continuando con el proceso de reconstrucción de información del período de Finocchiaro, se profundizaron los procesos de digitalización de la información y tramitaciones para optimizar la administración del sistema. En este marco, se elabora el Proyecto Institucional Digital y se implementa el Sistema Único de Novedades y Agentes (SUNA). Esta propuesta tenía como objetivo generar mayor agilidad en los procedimientos burocráticos y administrativos como la digitalización del sistema de licencias médicas, la nominación digital de los alumnos, y la generación de certificaciones y jubilaciones docentes, bajo la idea de que estas mejoras tienen un impacto directo en la calidad pedagógica. Por otra parte, el SUNA tenía por objetivo centralizar y cruzar datos vinculados a las situaciones educativas y escolares de las diferentes escuelas de la Provincia: asistencia, matrícula, resultados de evaluaciones, situación docente en materia de licencias, etc.

Paralelamente, se amplió la cobertura de los servicios y disposiciones de la plataforma educativa “ABC” nombrada anteriormente, profundizando los avances realizados durante la primera gestión de Finocchiaro. No solamente se ponen a disposición materiales didácticos e informativos a docentes y a los diversos agentes de la comunidad, sino que se complejiza a partir de los programas *ABC.Maestros* y *ABC.Padres*. Estas plataformas tenían por objetivo mejorar el diálogo entre las autoridades educativas con las familias y docentes y se inscribían dentro de uno de los objetivos de la segunda gestión denominado como “Territorialidad y cercanía” destinado a fortalecer los vínculos y comunicación con los receptores de las políticas (Informe de gestión, DGCyE, 2019, La educación en la Provincia de Buenos Aires (2017-2019). A pesar de las continuidades en la agenda política en este segundo período de gestión, algunos funcionarios del área de tecnologías de la educación que comenzaron a impulsar el desarrollo de la plataforma ABC durante la gestión de Finocchiaro, mostraron diferencias respecto a la idea inicial que había orientado la propuesta de modernización pedagógica del sistema respecto las orientaciones posteriores que se profundizaron. Así, mencionaron que “en la gestión de Gabriel [Sánchez Zinny] se dedicaron más a la gestión administrativa que a la pedagógica educativa” (Director/a Provincial de Tecnología Educativa de la DGCyE, entrevista propia, 15/11/24) bajo el argumento de que el impacto y uso efectivo de la plataforma ABC no se logró integrar ni universalizar en las trayectorias educativas y al interior de las escuelas.

La importancia de construcción de territorialidad en la gestión subnacional, ha sido un asunto central en diferentes períodos y gobiernos (Lauria, 2017). Particularmente, luego de la crisis de 2001, los diversos gobiernos desplegaron nuevas formas de construcción de territorialidad a partir de políticas de “proximidad” con la ciudadanía (Annunziata, 2012). Posteriormente, bajo el gobierno de Cambiemos con María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires, estas formas de proximidad se convirtieron en un medio privilegiado para la gestión estatal de lo social, como forma de intervención territorial e individuación de la política social y la construcción de un perfil sensible a los sufrimientos de los actores territoriales que implica el establecimiento de una mediación directa entre políticos y receptores de las políticas (Hornes y Salerno, 2019; Salerno, 2019).

De esta manera, en la agenda política de la DGCyE, “Territorialidad y Cercanía”, se presentó como un eje orientado a establecer espacios de diálogo con familias, alumnos y docentes sobre “los temas educativos que involucran a toda la comunidad escolar y a todos los sectores y organizaciones que deseen debatir sobre la mejora educativa”⁹. Estas dinámicas de intervención territorial, se llevaron a cabo a través de la integración de las tecnologías como medio de comunicación entre la administración y los receptores de las políticas como, por ejemplo, a través de la mencionada Plataforma ABC.Padres. A su vez, implicaron la implementación de encuentros presenciales en las escuelas entre los actores de la comunidad educativa, como las familias con las máximas autoridades. Para los funcionarios, esta modalidad permitió orientar la toma de decisiones hacia la demanda de las familias como actores de la comunidad educativa y realizar un relevamiento de pedidos y comentarios pronunciados por madres y padres sobre el funcionamiento de las escuelas. No sólo asistían los referentes de las diferentes áreas de la DGCyE, sino, también funcionarios y representantes políticos de la alta jerarquía. Si bien excede este trabajo y es importante aclarar que el desarrollo de esta propuesta comienza a tener mayor visibilidad pública y mediática conforme los conflictos entre la administración educativa y los gremios docentes comenzaron a acrecentarse, buscando integrar a las familias en la discusión educativa para promover la opinión pública sobre las problemáticas comunes y en pos de ello encontrar un respaldo para avanzar sobre medidas de reformas¹⁰. En este sentido, el desarrollo de la agenda política educativa subnacional no puede pensarse por fuera de las estrategias de gobernabilidad y la articulación con los diversos actores de la comunidad educativa (docentes, gremios, estudiantes y familias), cuyas dinámicas presentan tensiones históricas en torno a la integración de estos grupos en el proceso de toma de decisiones y construcción de alianzas territoriales que se resignifican bajo el período analizado (Miño Chiappino, 2024).

Para los funcionarios entrevistados, el encuentro con las familias permitía disponer de información sobre la apreciación de éstos en torno al funcionamiento de las escuelas y el cumplimiento de sus agentes, otorgándoles desde la conducción espacios

“libres de opinión” sin la presencia de actores o mediadores de la educativa, como docentes y directores escolares: “Teníamos una agenda en donde se sentaban los padres y la directora de Secundario, el Director de Especial [Dirección Provincial], y ahí escuchábamos a los padres sin nadie [remarca]. Sin los directores de la escuela, sin docentes... Los padres podían decir lo que quieran (Director/a Provincial de la DGCyE, entrevista propia, 31/03/22).

Según los informes de gestión, los ejes temáticos que ocuparon la agenda de discusión han sido principalmente los temas vinculados a la “calidad educativa” sobre la conformidad de los proyectos institucionales y el acompañamiento de docentes y directivos (25 %), los programas educativos (23%) y la convivencia escolar (17 %) (Dirección Provincial de Comunicación de la DGCyE , 2019, p. 19).

Además de integrar la opinión de las familias, estas medidas permitían cierta individualización de los procesos burocráticos que permita personalizar el seguimiento de los asuntos educativos en las máximas jerarquías: “Unidad ministro coordinaba esos encuentros y al mismo tiempo, de otras áreas coordinaban lo que tenía que ver con la continuidad de esos casos abiertos. Entonces, vos reportabas y después además del seguimiento que hacía el nivel central, vos podías hacer un seguimiento” (Director/a provincial de la DGCyE, entrevista propia, 18/7/22).

Estas medidas presentaron ciertas resistencias y desacuerdos sobre las modalidades y la finalidad de las propuestas, sobre todo, por parte de los gremios docentes, quienes cuestionaron los criterios utilizados para la implementación de dichas medidas. Estos sectores, denunciaban paralelamente el desplazamiento de otros espacios de diálogo preexistentes que habían logrado, luego de muchos años de lucha, y finalmente les había permitido cierta participación en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos educativos a diversos actores territoriales y gremiales (Miño Chiappino, 2024).

3.2 Educación y trabajo: la articulación público-privada en las políticas de formación de “capital humano”

En sintonía con la agenda política nacional, otra dimensión prioritaria en la agenda subnacional fue el eje de educación y trabajo. Los diagnósticos sobre este eje se realizaron bajo la idea de que el modelo educativo escolar tradicional tenía escasa adaptación y capacidad de respuesta a las demandas en materia de formación y habilidades, a las transformaciones tecnológicas y organizativas en curso y a las necesidades de empleabilidad y lógicas del mercado laboral (Informe SIDPLA-COPRET, DGCyE, 2019).

Según los documentos del gobierno provincial en materia educativa, las transformaciones experimentadas por la “cuarta revolución industrial” (Presta, 2021)

requerían de medidas de acción orientadas a las capacidades vinculadas a la cultura digital, la robótica, la inteligencia artificial y la programación. Estos diagnósticos fueron acompañados por estrategias discursivas de racionalización y *cientifización* donde la “evidencia” que arrojaban los datos señalaban “para dónde va el mundo” a partir de los diagnósticos realizados por expertos y organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, 2018; Banco Mundial, 2019; Banco Interamericano para el Desarrollo, 2018) (Quilabert et al., 2023).

A partir del agotamiento del denominado “giro a la izquierda” y en consecuencia el peso que empiezan a ganar los modelos tecnocráticos-liberales de centro derecha en América Latina y particularmente en Argentina a mediados de 2015, algunos estudios entienden que estas transformaciones han tenido correlatos en políticas educativas con mayor apertura a la participación del sector privado y acentuación en los mecanismos de rendición de cuentas (Gorostiaga, 2020). Este marco ha sido acompañado por la promoción de discursos internacionales provenientes de distintos organismos, que aunque presentan matices y diferencias, señalan que las políticas educativas deberían apuntar a que las escuelas respondan mejor a las demandas del mercado laboral y la inserción en la economía global-como el caso del BID-y la promoción de un mayor involucramiento de la sociedad civil en el gobierno educativo, reduciendo la colaboración a “alianzas” e involucramiento del sector privado y ONG (Gorostiaga, 2020).

Estos diagnósticos parten del análisis de las transformaciones de los procesos de organización del trabajo global (Presta, 2021) y de las habilidades demandadas por el mercado respecto a la escuela en tanto formadora de “capital humano”¹¹. Estas visiones son retomadas por los funcionarios del nivel subnacional para explicar en sus diagnósticos la desarticulación existente en las últimas décadas entre el sector público y el privado, donde éste último se presenta como ejemplo de innovación y eficiencia desde una lógica de rentabilidad y la competencia:

A ver, ¿qué diferencia hay con el mundo del empleo, por lo menos para mí, con el mundo privado? Es que el privado siempre está mejorándose a sí mismo, porque si no desaparece. Entonces lo que necesitan es una organización que siempre esté en movimiento (...) En cambio, el Estado, que es inalterable, debería estar produciendo y entrar en competencia con cualquier organización, ¿entendés?. (Director/a Provincial de la DGCyE de Buenos Aires, entrevista propia, 5/7/22)

A partir de esta visión de cooperación, los funcionarios expresaron la necesidad de superar las visiones centradas en los antagonismos que tienden a “demonizar” la articulación Estado-Mercado en el campo educativo. Para los funcionarios de

este período, es necesario partir de políticas orientadas a la complementación y coexistencia de estos sectores para mejorar las propuestas de formación educativa integrando las demandas del mercado laboral. Este diagnóstico descansa en la idea de que el Estado por sí solo, sin “alianzas intersectoriales” con el sector privado y productivo, no puede responder a las exigencias actuales en materia de formación educativa, siendo necesario el diálogo entre actores y sectores externos al sistema. En esta línea, la falta de diálogo entre estos sectores se debe a que la participación del sector privado ha sido históricamente demonizada y entendida en términos antagónicos dentro del campo educativo.

Desde la mirada de los entrevistados, este antagonismo ha sido alimentado por “discursos ideológicos” promovidos en los años precedentes orientados por la idea de que el interés del sector privado en la educación descansa exclusivamente en el “reclutamiento de mano de obra barata”, sin contemplar que existen “empresas que quieren cooperar”, “comprometidas con la educación”, que son capaces de aportar innovación frente a un Estado obsoleto, poco receptivo y reticente a establecer puentes y encontrar soluciones y respuestas a las demandas reales.

Desde una visión pragmática, los funcionarios de las áreas encargadas de gestionar el vínculo entre educación y trabajo, señalan que estas viejas dicotomías responden a “viejos debates educativos” que no tienen lugar en la realidad práctica y en las necesidades de los receptores de las políticas. En este sentido, estos antagonismos se esfuman frente a la realidad laboral y educativa existente, con urgencias que requieren de una resolución práctica y concreta de los problemas de educación y empleabilidad:

Hay una concepción ideológica que se pone muy nerviosa cuando acercas a la industria, la gran industria a los estudiantes (...) piensan que todo propietario de la industria es un explotador en potencia, pero por otro lado el joven necesita salir a trabajar para poder mantenerse (...) por lo cual, nada ahí genera que haya muchos debates ideológicos. En La Plata y en Buenos Aires cuando salís a territorio no hay tanto debate ideológico y la necesidad de buenos empleados y de buen trabajo es patente (...). (Secretario ejecutivo de COPRET 2015-2017 de la DGCyE, entrevista propia, 4/08/22)

En esta línea, durante el período abordado, se desarrolló un sistema digital orientado a la certificación y acreditación de las competencias laborales por parte del Consejo Provincial de Educación y Trabajo dependiente de la DGCyE que comienza a tener gran injerencia en la agenda del ministerio¹². Según han relatado los funcionarios entrevistados, a través de la creación de una plataforma virtual, se buscó que los convenios firmados para las prácticas profesionalizantes no estuvieran sujetos a las “demandas o intereses gremiales” sino a las necesidades formativas de los

estudiantes y a las necesidades de la matriz productiva regional. Para esto se creó el Sistema de Información sobre la Demanda de Perfiles Laborales (SIDPLA), un sistema virtual que tenía por objetivo elaborar una matriz para relevar las demandas de los sectores productivos en materia de mano de obra y perfiles laborales a cubrir en los 135 distritos de la Provincia de Buenos Aires. Es preciso mencionar que la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 en 2005, había (de) limitado durante el gobierno de Néstor Kirchner los márgenes de acción del sector empresarial a través de la regulación del tipo de vínculo permitido entre instituciones educativas y el sector productivo en las prácticas profesionalizantes y formativas, estableciendo la dirección y control en los docentes y no en los intereses económicos de las empresas.

De esta manera, a partir de este relevamiento territorial sobre la matriz productiva y las demandas de diversos sectores productivos en materia de empleabilidad realizada en el nivel subnacional, se desarrollaron una serie de recomendaciones publicadas por COPRET para la orientación de las políticas de formación educativa y prácticas profesionalizantes. Estas recomendaciones tenían el objetivo de responder a las demandas productivas empresariales respecto a las habilidades, aptitudes y conocimientos “necesarios” para el territorio bonaerense. A partir del relevamiento realizado¹³ se elaboró una serie de recomendaciones en tanto “desafíos de la política pública” vinculada a la oferta de formación educativa. A partir de este estudio se identificó que la demanda de trabajadores especializados (operarios calificados y técnicos no universitarios) se mantiene en niveles relativamente bajos, predominando los requerimientos de perfiles que puedan servir al incremento de las ventas de las empresas. Entre los principales saberes y habilidades que aparecían en las recomendaciones sobre la orientación formativa se destacan aquellas competencias generales como el desarrollo de “habilidades emprendedoras”, “gerenciamiento” y uso de “tecnologías de la información”, como también programas para la formación de vendedores, marketing y desarrollo de mercados. Por otro lado, también se priorizaban los conocimientos vinculados al mundo de la informática, programación y tecnologías de la información. En esta línea se menciona que la formación de “cuadros gerenciales se torna necesaria como complemento a la incorporación de perfiles técnico-profesionales” debido a que “la visión estratégica en términos del management” impacta positivamente en la productividad de la empresa. A su vez, el desarrollo de “habilidades blandas” aparecía transversalmente en las recomendaciones como dimensión “aptitudinal” del comportamiento para las tareas laborales: “compromiso”, “motivación”, “liderazgo”, “trabajo en equipo”, “creatividad”, “pensamiento crítico”. En este sentido, un individuo que pueda adaptarse a “los cambios e impulsar modelos de enseñanza que promuevan la creatividad, la actitud analítica y la flexibilidad frente a los cambios en el mundo de la producción” (Informe SIDPLA-COPRET, DGCyE, 2019, pp. 57-59).

La educación en tanto “formadora de capital humano” se puede presentar como un ámbito de interés empresarial en cuanto ofrece oportunidades rentables para negocios y servicios educativos y permite difundir ideas, valores y actitudes del ámbito empresarial para legitimar los cambios en materia política (Castellani, 2019). Si bien, la escuela siempre ha sido productora de valores, moralidades y formas de comportamiento, algunos estudios analizan la existencia de un vínculo estrecho, cada vez más presente en los discursos educativos y la “gramática del management” (Luci, 2012), a través de la integración en las propuestas políticas de un vocabulario de corte economicista donde los ámbitos de reproducción de la vida humana y sus relaciones (valores, normas, saber hacer, saber ser) queda reducido a la órbita del mercado y la “rentabilidad” (Sorondo, 2019; Presta, 2021). La gramática del management implica una trama moral y normativa que opera como forma de conducta donde las denominadas “habilidades blandas” o “psicosociales” (liderazgos, flexibilidad, adaptabilidad) remiten a la construcción de un sujeto emprendedor capaz de adaptarse al contexto a pesar de la incertidumbre, asumiendo los riesgos (Luci, 2012; Boltanski y Chiapello; 1999). En esta línea, estos discursos postulan que por medio del conocimiento y control de los aspectos psicosociales se puede sacar provecho para alcanzar el éxito y bienestar, haciendo foco exclusivamente en el individuo y el desarrollo de sus competencias específicas dejando de lado las condiciones institucionales, socioeconómicas y culturales (Nobile, 2017). Resurgen así, nuevos desafíos frente a la idea de un modelo en crisis respecto a las exigencias globales, el desarrollo económico y la falta de articulación entre la educación y el mundo del trabajo, presentándose diferencias respecto al rumbo sobre el cual orientar la educación en articulación a un modelo económico de país. Si bien la educación se presenta como una herramienta de los Estados para el desarrollo económico y social de una región, puede llegar a ser una categoría vacía si no se acompaña de políticas públicas universales que incluyan a todos los sectores sociales y doten de los recursos necesarios a las instituciones y trabajadores de la educación para garantizar una “educación de calidad” (Sandoval Vázquez y Hernández Castro, 2018).

Reflexiones finales

La elaboración de diagnósticos acerca de los problemas educativos y las propuestas de soluciones de la agenda educativa subnacional han respondido a ciertos factores coyunturales que permitieron “ventanas de oportunidades” (Kingdom, 1984).

Bajo los primeros años de gestión, conducidos por Alejandro Finocchiaro, los diagnósticos estuvieron orientados a cuestionar el modelo Estado-céntrico del legado institucional de los gobiernos progresistas de los años precedentes (Bentancur, 2022), cuestionando la falta de eficiencia y eficacia de la gestión educativa tanto en el plano administrativo-burocrático como pedagógico. De esta manera, la agenda

estuvo orientada a elaborar los primeros diagnósticos sobre la “situación educativa” provincial, a reconstruir la información necesaria para la toma de decisiones, y a desarrollar medidas incipientes orientadas a la modernización del sistema educativo y los procedimientos administrativos, sin avanzar en una agenda disruptiva.

Posteriormente, el reñido triunfo de las elecciones de medio término propiciaron la llegada de Sánchez Zinny a la cartera educativa en 2017, lo cual se presentó como una ventana de oportunidades para profundizar y fortalecer la agenda política. En este sentido, la gestión educativa durante el período de Cambiemos, optó por llevar adelante una estrategia de cambios graduales y progresivos de forma incremental de acuerdo a las oportunidades a corto plazo que se iban presentando en el transcurso de las dos gestiones (Kingdom, 1894; Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010).

Los objetivos que orientaron la agenda en esta etapa de gestión fueron continuar con la modernización del sistema a partir de la optimización de los procedimientos administrativos por medio de la profundización de la integración de las TIC y la digitalización de los procedimientos burocráticos. A su vez, se desarrollaron desde el nivel central medidas de acción para construir mayor cercanía con los receptores de las políticas, en especial las familias a partir de una política de proximidad (Hornes y Salerno, 2019; Salerno, 2019). Por último, los diagnósticos y las medidas de acción en este período expresaron la necesidad de profundizar la articulación entre el sector público y privado a partir de las áreas encargadas de gestionar políticas de educación-trabajo. Si bien, las políticas orientadas a la formación educativa para el mundo productivo siempre han sido objeto de diversos gobiernos, lo que presenta contrastes en las diferentes gestiones es la forma de pensar el nexo conector entre la formación educativa, la función de la escuela y su relación con los diversos sectores productivos y el mundo del trabajo. Durante este período, dicho nexo se interpreta bajo la articulación educación-mercado, donde la educación en contexto escolar es comprendida exclusivamente en términos subsidiarios como formadora de capital humano para el empleo a partir de las demandas de rentabilidad del mercado laboral. En esta dirección, el sector empresarial y el sujeto emprendedor, son concebidos desde los discursos de los funcionarios como el motor de innovación. A partir de estos diagnósticos, se llevó a delante un sistema de información para relevar las demandas laborales del sector empresarial bonaerense y en pos de ello, desarrollar reformas en la oferta de formación educativa adecuada a estos requisitos. En las recomendaciones resultantes del relevamiento, se identificaron algunos elementos que permiten observar cierta integración de elementos provenientes de la “gramática del management” (Luci, 2012; Boltanski y Chiapello; 1999) en torno a los paradigmas del “sujeto emprendedor” (Presta, 2021). Estos paradigmas se pueden observar en las propuestas a través de la integración de los valores y destrezas promovidos como “necesarios” para las “habilidades del futuro” que se presentan en consecuencia como elementos que las reformas de los sistemas educativos deben contemplar para

integrar y priorizar en la oferta de la formación educativa. Estas transformaciones se enmarcan dentro de las transformaciones globales y los discursos internacionales orientados a promover lógicas de “regulación postburocráticas” en los sistemas educativos latinoamericanos (Gorostiaga, 2020).

Sería interesante profundizar en un futuro, los resultados de la implementación de estas medidas y las consecuencias efectivas en materia de formación tanto en el área técnico-profesional, como en otros niveles y modalidades. A su vez, también se pretende abordar en base a los restantes hallazgos de la investigación doctoral, cómo esta gramática ha sido también un elemento de fuerte presencia en otros programas educativos desarrollados durante este período en las políticas de formación docente y en los nuevos formatos escolares propuestos para el nivel secundario con el objetivo de innovar y actualizar los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Notas

¹ Licenciada y profesora en Sociología por la Universidad Nacional de la Plata, diplomada en análisis de datos y políticas públicas por la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP)-Grupo de Estudio sobre Política y Administración de la Educación (GESPAE). Doctoranda en sociología en la Universidad Nacional de San Martín. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7395-3676> E-mail: jessica.mch@hotmail.com

² El Consejo Federal de educación es un organismo federal que reúne a todos los titulares de las carteras jurisdiccionales de todo el país con el objetivo de debatir sobre políticas educativas de forma articulada.

³ Refiere a la clasificación del empleo público en Argentina y modalidades de contratación.

⁴ Resolución 1728/2006 derogada por la resolución 778/16.

⁵ La plataforma ABC (www.abc.gob.ar), fue impulsada por la Dirección de tecnología educativa de la DGCE en 2016. El objetivo fue elaborar una comunidad educativa digital que integrara a alumnos, docentes y directores bajo un “único dominio” (abc.gob.ar). Cada integrante accedía a un usuario, en el caso de los docentes creado por la RRHH de la DGCE, y en el caso de alumnos por eran activados por sus docentes a través de una aplicación denominada “Mis alumnos” validados por RNAPER y ANSES con un docente como administrador. A su vez daba acceso a otros espacios (aulas virtuales, videoconferencia, Office, Moodle). La plataforma ha continuado en vigencia durante la pandemia por COVID en Argentina, y actualmente es utilizada por docentes para acceder a sus haberes, licencias y otras funciones (Revista El Arcón de Clío, 2021)

⁶ El Cronista, 5 de Junio 2024 “Buscan prohibir el uso del celular en las escuelas en 2024”; Página 12, 2024 “PBA: propone restringir el uso de celulares en escuelas primarias”; HCDN, 2024 “Ley prohibición uso de teléfonos celulares en establecimientos educativos de nivel primario”.

⁷ Si bien excede a este trabajo, es pertinente remarcar que los resultados de la investigación doctoral muestran cambios significativos en el reclutamiento del funcionariado a partir de la

llegada del segundo ministro y la integración de diversos cuadros con mayor presencia en el sector privado y mundo de las ONG.

⁸ Estos foros de consulta responden a diversos espacios y entramados donde participan diferentes organismos internacionales como el Banco Mundial, UNESCO, BID, OEI, aunque presentan matices y diferencias en cada caso (Gorostiaga, 2020).

⁹ La educación en la Provincia de Buenos Aires (2017-2019), Resumen Ejecutivo, Gabriel Sánchez Zinny, Dirección General de Cultura y Educación de la Pcia. de Bs. As. (Revisado por última vez 23/05/24).

¹⁰ “Vidal convoca a padres para no quedar atada a los gremios”, Santa Cruz, La Nación, 24 de julio de 2019.

¹¹ Las teorías del capital humano tienen su origen durante los años desarrollistas a partir de las teorías de Schultz (1961) y Becker (1962) que entendían a la educación como una inversión para el aumento del rendimiento productivo y económico (Ponzoni, 2013).

¹² El COPRET es un órgano asesor dependiente de la DGCyE y se encarga de regular las políticas (acuerdos, convenios, programas educativos) para establecer un vínculo con el sector productivo. De este organismo depende la Agencia de Acreditación de Competencias Laborales, encargada de asistir y reconocer las certificaciones en el ámbito de la educación técnico profesional.

¹³ Para ver en detalle SIDPLA-Perfiles Laborales, consejo Provincial de Educación y Trabajo, “Provincial de Buenos Aires. Claves para fortalecer el vínculo entre la Educación y el Trabajo”.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno. Colección de Antologías de Política Pública* (pp. 15-72). Tercera antología, México, Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, L. E. (1998). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa, en Delgado y Gutierrez Fernández (Coord.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (pp. 225-240). ISBN 84-7738-226-3.

Álvarez, M. (2023). El Ministerio de Educación durante la gestión Cambiemos: un intento de revertir la decadencia argentina en materia educativa. En A. Casalis y C. Ferrari Mango (Comp.). *Transformaciones en la estructura del Estado en el gobierno de Cambiemos (2015-2019). Un análisis de las funciones, el modelo de gestión y las políticas públicas*, pp. 138-173, Universidad Nacional de La Matanza. <http://repositoriocyt.unlam.edu.ar/handle/123456789/1507>

Amar, H. M. (2019). Fragmentos de un discurso amoroso. La arquitectura discursiva de la política educativa de Cambiemos. *Revista Movimiento*, N° 10. pp. 25-30.

Annunziata, R. (2012). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina. En I. Cheresky y R. Annunziata (Comps.). *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Prometeo.

Ant, D., Kasem, H., Santiago, L. y Stoppani, N. (2018). Secundaria del Futuro: Sujetos, sentidos, enunciados y supuestos de la política educativa macrista. *Anuario de investigaciones N°*

9, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, pp. 3-12.

Astarita, M. y De Piero, S. (2016). La identidad político-ideológica del gobierno de Macri: ¿una nueva derecha ha emergido en Argentina?. *Socio Debate Revista de Ciencias Sociales*, 2(4), 1-32.

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

Bentancur, N. (2022). Gobiernos progresistas y políticas educativas en el Cono Sur de América Latina (2003-2020). Continuidades, innovaciones y legados institucionales. *RELAPAE*, (17), 151-166.

Boltanski, L. y Chiapello, È. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid: Akal.

Castellani, A. (2019). Informe de investigación N° 6: ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno a la educación. Argentina (2015- 2018). Observatorio de las Elites. CITRA UMET-CONICET, pp.1-38.

Dirección General de cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (2019). *La educación en la Provincia de Buenos Aires. Informe de gestión*. Disponible en: <https://abc2.abc.gob.ar/informe-gestion>

Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires-COPRET (2019) *Demanda actual y potencial de perfiles laborales para fortalecer el vínculo entre la Educación y el Trabajo*. SIDPLA Perfiles laborales.

Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Comunicación (2019). *La educación en la Provincia de Buenos Aires. Informe de gestión*. Disponible en: https://abc2.abc.gob.ar/sites/default/files/direccion_provincial_de_comunicacion.pdf

Dirección General de cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaria de Recursos Humanos (2019). *La educación en la Provincia de Buenos Aires. Informe de gestión*. Disponible en: <https://abc2.abc.gob.ar/informe-gestion>

El Cronista (2024, 5 de junio) “Buscan prohibir el uso de celular en las escuelas en 2024” [Prensa]. Disponible en: <https://www.cronista.com/mexico/actualidad-mx/atencion-alumnos-buscan-prohibir-el-uso-del-celular-en-las-escuelas-en-2024-afectara-a-preescolar-primaria-y-secundaria/>

Estévez, M. F. (2019). Alineación y alienación: política educativa en Argentina en tiempos de restauración neoliberal. *Rumbos TS*, núm. 20, pp. 49-81.

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

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13, 19-38.

Gené, M. (2014). Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de Sociología e Política*. DOI 10.1590/1678-987314225207. Janeiro.

Gobierno de Argentina-Ministerio de Educación de la Nación (2017), *Escuelas del Futuro*, Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación.

Gobierno de Argentina-Ministerio de Educación de la Nación (2017), *Proyecto de Ley Plan Maestro Borrador*, Ministerio de Educación. Presidencia de la Nación, en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005527.pdf>

Gobierno de Argentina-Ministerio de Educación de la Nación (2016), *Plan Estratégico Nacional (2016-2021) "Argentina enseña y aprende"* (Resolución CFE N° 285/16) Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.

Gobierno de Argentina (2006), Ley de Educación Nacional (N° 26.206), Ministerio de Educación de la Nación argentina.

Gobierno de Argentina (2005), Ley de Educación Técnico Profesional (N° 26.058), Ministerio de Educación de la Nación argentina.

Goenaga, H. (13 de febrero de 2021). ¿Qué es y qué necesidad impulsó la creación de ABC plataforma digital educativa de PBA?. Revista El Alarcón de Clio. Disponible: https://revista.elarcondelcio.com.ar/que-es-y-que-necesidad-impulso-la-creacion-de-abc-plataforma-digital-educativa-de-pba/?doing_wp_cron=1717373694.4979419708251953125000

Gorostiaga, J. (2020). ¿Hacia una regulación postburocrática de los sistemas educativos latinoamericanos? Un análisis del discurso de los organismos multilaterales de la región en el período 2012-2018. *Educat em Revista*, Curitiba, v. 36, e69769, 1-18.

Hornes, M. y Salerno, A. (2019). Interpretaciones sobre la cercanía estatal en las áreas socio-asistenciales de dos municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Sentidos, relaciones y prácticas de los funcionarios políticos, los burócratas de la calle y los sectores asistidos entre 2007 y 2015. *Estudios Sociales del Estado*, 5(10), 60-91.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown.

Lauria, D. (2017). *La política educativa en la Provincia de Buenos Aires 2001-2005. De la crisis a la gobernabilidad*, UNIPE Editorial Universitaria, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lechner, N. (2014). El debate sobre el Estado y el Mercado. *ESTUDIOS-Universidad Nacional de Córdoba*, 31, 237-248.

Leipold, S., y Winkel, G. (2016). Discursive Agency: (Re-) Conceptualizing Actors and Practices in the Analysis of Discursive Policymaking. *The Policy Studies Journal*, 1-25.

Luci, F. (2012) El management como gramática: la producción de los dirigentes de empresas. *Revista Ciencias Sociales* 135-136, 171-183.

Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge, Cambridge University Press.

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

Migliavacca, A., Remolgo, M. y Vilariño, G. (2019). Precarización de la educación pública y resistencia colectiva en la Argentina gobernada por Cambiemos: Los desafíos de un nuevo ciclo neoconservador. *Revista Educação e Emancipação*, 12(3), 61-92.

Miño Chiappino, J. (2022) Gobernar la educación en Buenos Aires durante el período de Cambiemos: organización, actores y prácticas institucionales en la Dirección General de Cultura y Educación de Buenos Aires. XI Jornadas de Sociología de la UNLP. Sociologías de

las emergencias en un mundo incierto. Ensenada, 5-7 diciembre 2022.

Miño Chiappino, J. (2024). De la oferta a la demanda: el lugar de las familias en la construcción de nuevas alianzas territoriales bajo el gobierno educativo de Cambiemos en la Provincia de Buenos Aires (2015-2019). *Praxis Educativa*, 28(3), 1–19.

Morresi, S. (2015). Acá somos todos democráticos. El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina. En G. Vommaro y S. Morresi (organizadores), “*Hagamos equipo*”. *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (163-202). UNGS.

Muzzopappa, M. E. y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.

Nobile, M. (2017). Sobre la ‘educación emocional’ : subjetividad y psicologización en la modernidad tardía. *Digithum* (20), 22-33. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13645/pr.13645.pdf

Página 12 (2024) “PBA: proponen restringir el uso de celulares en las escuelas primarias” [Prensa]. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/722947-pba-proponen-restringir-el-uso-de-celulares-en-escuelas-prim>

Ponzoni, M. E. (2013). La Teoría del Capital Humano en la década del 90: ¿influencias en el progreso socio-educativo argentino?. *Pedagógicos*, Vol. 6, pp. 17-28.

Raschia, J. y Wischnevsky, J. (2019). Algunas reflexiones sobre la política de secundaria en la gestión de Cambiemos. *Observatorio Participativo de Políticas Públicas en Educación* (OPPPE)- FFyL, UBA.

Poder legislativo de Argentina (2024) Proyecto de ley “Prohibición de uso de teléfonos celulares en establecimientos educativos de nivel primario, Honorable Cámara de Diputados de la Nación-Argentina. Disponible: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/2721-D-2024.pdf>

Presta, S. r. (2021). Neoliberalismo y construcción del sujeto emprendedor. Consideraciones sobre “el futuro del trabajo. *Argumentos. Revista de Crítica social*, 23, 1-32.

Quilabert, E., Moschetti, M., y Verger, A. (2023). Del discurso pedagógico a la política: la irrupción de la innovación educativa en la agenda pública. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 35(2), 57-79.

Rodríguez, L. R. y Vior, S. (2020). Lo público y lo privado en la educación Argentina en el marco del proyecto política de la alianza Cambiemos: notas críticas sobre una agenda de investigación. *Educar em Revista*, 36, 1-19.

Santa Cruz, D. (2019, 24 julio), “Vidal convoca a padres para no quedar atada a los gremios”, *La Nación*, sección Política, en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/vidal-convoca-a-padres-para-no-quedar-atada-a-los-gremios-docentes-nid2270570/> (Consulta: 2/10/23)

Salerno, A. (2019). La cara social de la nueva derecha argentina: perfiles políticos y atributos de gestión socio-asistencial del PRO y Cambiemos en la Nación, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires [Tesis para el Doctorado en Sociología-IDAES, Universidad Nacional de San Martín], CABA. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1640>

Sandoval Vásquez, J. F., & Hernández Castro, G. (2018). Crítica a la teoría del capital huma-

- no, educación y desarrollo socioeconómico. *Revista Ensayos Pedagógicos*, 13(2), 137-160.
- Streeck, W., y Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. En Streek Wolfgang y Thelen Kathleen (Eds.), *Beyond continuity*, Oxford, Oxford University Press.
- Sorondo, J. (2019) Educación emocional: nuevas formas de naturalización del discurso neoliberal en las políticas y prácticas educativas. Congreso Internacional de Ciencias Humanas. - Humanidades entre pasado y futuro. Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de San Martín, Gral. San Martín, 2019.
- Suasnábar, C., Orellano, V., Iglesias, A., Miño Chiappino, J., Vuksinic, N. y Koc Muñoz, S. (2017). La gestión educativa de la Alianza Cambiemos en la provincia de Buenos Aires: una exploración de las trayectorias profesionales, identidades políticas y la agenda de política. Ponencia presentada en "9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.