

Control social y acciones estatales durante el conflicto docente (Bahía Blanca, Argentina)

Social control and state actions during the teachers' conflict (Bahía Blanca, Argentina)

Pablo Ariel Becher

Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales, CONICET- Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina
 pabloarielbecher@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-8029-1252>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/962024/atc1/bechep>

Resumen

Esta investigación analiza las acciones estatales vinculadas a la conflictividad docente de gestión estatal en la ciudad de Bahía Blanca (Buenos Aires, Argentina), durante el periodo 2003- 2015. A partir de un estudio de caso, se examinan y describen las acciones estatales tendientes al control del trabajo y el conflicto docente, que se estipulan mediante instituciones y representantes específicos del área educativa, como los consejos escolares, las jefaturas de Inspectores y las políticas de dirección general de escuelas en los establecimientos escolares. Por un lado, se confecciona una base de datos a partir de fuentes periodísticas que nos permiten clasificar las distintas formas de acción estatal en el periodo señalado, condicionado por las políticas coyunturales en educación; y por otro lado, se conjuga con entrevistas a diversos funcionarios y directivas de escuelas con el fin de reconocer su labor de control y los sentidos que aborda su tarea diaria.

Palabras clave: acciones estatales; Bahía Blanca; conflicto docente; Jefatura de Inspección

Abstract

This research analyzes state actions related to state-managed teacher conflict in the city of Bahía Blanca (Buenos Aires, Argentina) during the period 2003-2015. Based on a case study, it examines and describes state actions aimed at the control of work and teacher conflict, which are stipulated by specific institutions and representatives of the educational area, such as school councils, chief Inspector s and general school management policies in schools. On the one hand, a database is compiled from journalistic sources that allow us to classify the different forms of state action in the period in question, conditioned by the current policies in education; and on the other hand, it is combined with interviews to various school officials and directors in order to recognize their work of control and the meanings that their daily work addresses.

Keywords: State actions, Bahia Blanca; Teacher conflict, Inspection Headquarters



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

Introducción

El Estado cumple un papel fundamental en la constitución de las relaciones de producción y reproducción social, para lo cual adopta formas particulares que se estructuran a partir de diversos modos de articulación entre lo político y lo económico. En el caso del sector educativo, su responsabilidad como garante del derecho a la educación implica un control ideológico y coactivo sobre los trabajadores de la educación, lo que institucionalmente significa un conjunto de regulaciones sobre lo salarial, condiciones de trabajo, formas de acceso y permanencia al empleo y los regímenes previsionales y de salud.

El estudio de las acciones estatales vinculadas a la conflictividad social en la historia reciente ha circunscrito su objeto de estudio sobre todo a la criminalización de la protesta (Gómez, 2006; Korol y Longo, 2009; Laitano, 2023). Desde distintas perspectivas, los enfoques sociales han sostenido miradas dicotómicas de lo que se comprende por *Estado*, planteando en muchos casos su carácter ilusorio —de que aquel terreno de tensión política se presenta como un Estado integrado y de funcionamiento armónico entre sus partes— y complejo (Balbi, 2010).

En un registro estructural-marxista, cada patrón o régimen de acumulación se encuentra conducido por un bloque de poder específico (en clave gramsciana) que articula distintas fracciones de capital y disposición estatal. La obra de Marx planteó una ruptura con este modelo contractualista que piensa el Estado como un punto de superación con el estado de la naturaleza y como entidad suprasocial garante del bien común. Siguiendo esta corriente, Nicos Poulantzas señala que dentro del bloque de poder hay pugnas entre sus integrantes, jerarquías, ejercicios de hegemonía política y predominio económico. En este sentido, el Estado cumple un papel fundamental no solo en la constitución de las relaciones de producción (en este caso dentro del capitalismo), sino también en la delimitación/reproducción de las clases sociales y en la organización de las relaciones ideológicas. El Estado está compuesto por varios aparatos que aseguran su predominio y funcionamiento (Poulantzas, 1991:26-27).

A su vez, al complejizar el concepto aparece la idea de *forma de Estado* que rinde cuenta de las características fundamentales que reviste el Estado capitalista en un periodo histórico. Las distintas *formas de Estado* se estructuran a partir de diversos modos de articulación entre lo político y lo económico, cuya separación es inherente a la particularización del Estado capitalista (Bonnet y Piva, 2009). Pensar el Estado como un mero órgano burocrático, instrumento de la clase dominante, no permite captar toda su complejidad, como tampoco la lógica que lo asocia con una entidad neutral, institucionalmente formada, que se estructura para mediar los conflictos sociales. El Estado es inherente a una relación dentro de la lucha de clases, es un instrumento de dominación que intenta unificar bajo el supuesto de que existe un interés general. El concepto de hegemonía puede ser visto como una categoría de mediación entre la posibilidad abstracta de separación de lo político y de lo económico, es decir, de la particularización de la “forma Estado” y su actualización en una “forma de Estado” (Piva 2011). Desde otro ángulo, Abrams (1988) plantea que el concepto de Estado es un obstáculo epistemológico que actúa invisibilizando las relaciones de poder y enfrentamiento.

Nuestra perspectiva teórica enfatiza que lo que importa es el Estado de poder entre distintas fuerzas sociales operantes que se relacionan entre sí. La idea de represión como forma predominante de la acción estatal no permite entender el consenso como base de la dominación (Roseberry, 2007). Entendemos el Estado como expresión del poder político y como terreno de permanente disputa, dinámico y multidimensional (Laitano, 2023). Por otro lado, lo pensamos como la forma cultural dominante en el orden social capitalista y patriarcal. Las formas estatales (prácticas, rutinas, rituales) se caracterizan por ocultar las relaciones sociales desiguales (clase, género, raza, religión, entre otros) al prescribir identidades sociales acordes con la idea de nación y de individuo (Corrigan y Sayer, 2007; Manzano, 2010).

Este estudio se sitúa en la caracterización específica del Estado de la provincia de Buenos Aires, en particular en el área de educación. Las formas en que esta entidad relacional actuó como patronal del sector docente de gestión estatal estuvieron supeditadas a la articulación conjunta entre políticas y programas educativos y una red de instituciones capaz de ejercer el control, la regulación y la sanción sobre el trabajo docente. Durante el periodo analizado hubo tres gobernaciones del mismo partido político (Frente para la Victoria [FPV]): Felipe Solá (2003- 2007) y Daniel Scioli (2007- 2011 y 2012- 2015). Estas tuvieron distintas actuaciones en torno a la gestión educativa (con funcionarios como Mario Oporto, Adriana Puigross, Silvina Gvirtz y Nora de Lucía) (Becher, 2022a). En esta investigación se analizan las principales formas de control social instrumentadas por el Estado en su carácter de

representante de la clase hegemónica en el poder, sin recurrir a una caracterización exhaustiva de los discursos y programas de la cúpula dirigenal para observar el desarrollo en el territorio, más específicamente en el impacto sobre escuelas de la ciudad de Bahía Blanca.

Para ello, se realiza un estudio desagregado de las acciones estatales de dos instituciones representativas que actuaron decididamente en el entramado educativo local: la Jefatura de Inspección Distrital (JID) con su equipo de Inspectores por áreas y el Consejo Escolar (CE). La Jefatura de Inspección, como observaremos, fue la encargada fundamental de supervisar la aplicación de las políticas educativas y el diseño curricular incidiendo en el trabajo docente a través de la aplicación sistemática de instrumentos de control social (sanciones, apercibimientos, posibilidad de descuentos). El Consejo Escolar, por su parte, administró los medios necesarios para responder algunas demandas del sector educativo local, pero fue su relación indirecta con la cuestión salarial lo que lo convirtió en el centro de diversas protestas de docentes durante todo el periodo de análisis.

Respecto del papel del Estado en la conflictividad local, debe tenerse en cuenta que se consideran como “acciones estatales” aquellas efectuadas por el Estado provincial que afectaron directa o indirectamente las relaciones laborales con los docentes, o determinados programas y proyectos tendientes a generar consenso. En este sentido, se tomaron en cuenta las negociaciones salariales, las reuniones entre partes (comunidades educativas, directivos, docentes, sindicalistas con funcionarios públicos) solicitadas por el Estado; las acciones represivas, como descuentos o recortes de empleo; el decreto de conciliación obligatoria; los desalojos o intromisiones forzosas; y también la entrega de recursos, los arreglos de infraestructura y las jornadas de encuentro, todas ellas visibilizadas por las noticias periodísticas.

A partir de un estudio de caso, se realiza un análisis sobre estas acciones estatales de control, represivas o tendientes a la dominación hegemónica que se estipulan mediante instituciones y representantes específicos del área educativa, como los consejos escolares, las jefaturas de Inspectores y las políticas de dirección general de escuelas en los establecimientos escolares. Metodológicamente, se confecciona una base de datos a partir de una fuente periodística particular, *La Nueva Provincia*¹ que nos permite clasificar las distintas formas de acción estatal en el periodo señalado, condicionado por las políticas coyunturales en educación. Por otro lado, este

¹ Este periódico de la ciudad de Bahía Blanca apareció a finales del siglo XIX y se mantiene hasta la actualidad con un formato digital. Es uno de los medios hegemónicos y de mayor incidencia social y comunitaria en la región sur de la provincia de Buenos Aires.

análisis cuantitativo se conjuga con entrevistas a diversos funcionarios y directivas de escuelas con el fin de reconocer su labor de control y los sentidos que aborda su tarea diaria. En total se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas a Inspectores y tres entrevistas a consejeros escolares, todos funcionarios durante el periodo en estudio. Se verificaron cuatro dimensiones básicas: percepción de su trabajo, organización y caracterización de sus tareas; vinculación con actores en educación y relación con el conflicto.

El trabajo significa un aporte para la comprensión de las diversas formas en que el Estado despliega elementos discursivos y acciones tendientes a la conformación de un entramado hegemónico para la aceptación de sus políticas públicas, aplicadas a la regulación del régimen laboral docente y para atenuar o reprimir la conflictividad docente.

Breve caracterización del sector educativo estatal bonaerense

El estado de la provincia de Buenos Aires ha regulado el funcionamiento en el área de educación utilizando diferentes instituciones y reglamentos. Su órgano máximo representativo fue la Dirección General de Cultura y Educación (DGCYE)² que desde la Ley de Educación Provincial 11.612³ (reformada por la Ley 13.688 en 2007) expresa en su artículo 2 que “tiene la responsabilidad principal de garantizar el derecho a la educación y de establecer y controlar la política educativa a través de la coordinación institucional del sistema, proveyendo los servicios correspondientes y asegurando el libre acceso, permanencia y egreso en igualdad de oportunidades y posibilidades”. En cambio, los municipios, órganos comunales en la Argentina, participan en la gestión educativa estatal, de manera complementaria y no supletoria.

² En 1873, la provincia de Buenos Aires establecía su primera administración de la educación a un Consejo General de Educación y a un director general de Escuelas, nombrado por el poder Ejecutivo. Posteriormente se fueron modificando su denominación, funciones y ámbitos de competencia. En 1984 la Ley 10.236 restableció la Dirección General de Escuelas y Cultura y el Consejo General de Educación y Cultura. En tanto, 10 años después la Ley de Educación Común volvió a la denominación de Dirección General de Cultura y Educación. En la actualidad la DGCYE se denomina Dirección General de Educación (DGE):

³ Véanse aspectos de la ley de 1995, disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/111612.pdf>

En el artículo 61 de la Ley Provincial se estipulan las funciones específicas de la DGCYE y su estructuración en regiones educativas, con uno o más distritos. En nuestro caso se trata del distrito 22 de Bahía Blanca, uno de los más habitados y con mayor cantidad de establecimientos educativos de la región sur de la provincia de Buenos Aires. A cargo de cada región se encuentran las Jefaturas de Inspección Regionales y, en cada distrito, las Jefaturas de Inspección Distritales. La DGCYE también dispone de órganos descentralizados, como los Tribunales de Clasificación para cada nivel y modalidad y la Secretaria de Asuntos Docentes (SAD). Las jefaturas supervisan la implementación de las políticas educativas en diferentes escalas, orientan a sus equipos de trabajo y controlan el cumplimiento de la tarea del planeamiento estratégico de su jurisdicción.

Se define la *institución educativa* (la escuela) como la unidad pedagógica del sistema, responsable de los procesos de enseñanza y de aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos por la legislación educativa. Para ello, articula la participación de quienes constituyen la *comunidad educativa*: directivas, docentes, padres, madres o tutores, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores, exalumnos, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, integrantes de las cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución. A cargo de estas unidades se encuentran las directivas o directivos docentes.⁴

El financiamiento de todo el aparato educativo lo realiza el estado provincial a partir de la aprobación de la Ley de Presupuesto anual y las Leyes especiales que se incorporan a tales efectos (Art. 180). A grandes rasgos, esta normativa regula el funcionamiento del sistema y permite dimensionar los aspectos claves en las estrategias de la acción estatal, donde la orientación de las políticas educativas se acompaña de decisiones sobre recursos humanos, infraestructura y gastos a efectuar en las escuelas.

⁴ La organización y el funcionamiento de las instituciones educativas se encuentran regidos por el Reglamento General de Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires, Decreto 6013/58 —Texto Ordenado Resolución 1698/83, modificado por el Decreto 619/90—, y por los reglamentos de los diferentes Niveles y/o Modalidades de la enseñanza, establecidos a través de diversas resoluciones, disposiciones y otras normas aplicables. Véase Reglamento general de las instituciones educativas de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/reglamento_general/reglamento_general_de_las_instituciones_educativas.pdf

Una de las instituciones relevantes durante el periodo en cuestión fue la Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD) creada por el funcionario de educación Mario Oporto para la provincia de Buenos Aires, en el marco de la Ley Provincial de Educación 11.612, resolución 6000/03, con el fin de realizar ajustes en los aspectos burocráticos y descentralizar la organización del sistema educativo provincial, para buscar respuestas eficientes y rápidas a las necesidades de las comunidades, con proyecto y programas educativos.

El rol del Inspector en educación

La especialización del cuerpo de Inspectores fue un proceso que en la Argentina ocurrió entre 1871 y las primeras décadas del siglo xx. Esta estructura se federalizó y ya desde sus comienzos fue una figura de autoridad orientada a controlar la organización del sistema educativo a través de la interlocución con funcionarios y políticos provinciales, y las visitas a establecimientos escolares, constatando la adecuación a la normativa vigente pero además relevando información. En la década de 1960, “las funciones de recolección y análisis de información estadística, la evaluación, la formación continua y las definiciones curriculares, de las que los Inspectores participaban, quedaron reservadas a perfiles profesionales especializados en cada una de esas áreas” (Legarralde, 2019: 205). De esta forma, la figura del Inspector dejó de cumplir con el planeamiento del currículo. Posteriormente, en plena dictadura militar (1976- 1983) se traspasó la estructura de inspección nacional a las provincias y en la década de 1990 su labor se volvió un trabajo territorial con asiento en determinados distritos regionales.

Por ello, en el estudio de las políticas provinciales en educación, la referencia fundamental es el área de educación distrital compuesto por Inspector Distrital y su equipo de Inspectores por Área. En los primeros años de la década del 2000, los Jefes Regionales y Distritales eran elegidos por la DGCYE, que proponía diversos candidatos y los seleccionaba de acuerdo con su trayectoria en gestión educativa. Posteriormente, su selección se supeditó a las referencias políticas de los gobiernos de turno.

La tarea fundamental del Inspector Distrital ha sido la de “supervisar que sus colaboradores inmediatos estén enfocados en la diagramación e implementación de la política educativa en cualquier nivel o modalidad, trabajando el diseño curricular, asesorando a directores y generando propuestas de capacitación” (entrevista virtual a M. R., 12 de noviembre de 2020). Es un “negociador” permanente con todas las

fuerzas políticas y los funcionarios en educación, participa de todas las reuniones de UEGD, Infraestructura, se reúne con la SAD y el CE, el Municipio y HCD. De manera general, el Inspector por Área:

Es el que entusiasma, transmite y enseña a sus directores. Su desafío es trabajar con el diseño curricular, su función central es pedagógica, por eso es un cargo que se accede por concurso, aunque dentro de la normativa también es la garantía del proyecto político en el territorio... en cambio el Jefe Distrital tiene que articular con las fuerzas políticas, porque es un cargo político y hace una bajada de línea concreta (entrevista virtual a S. S., 17 de noviembre de 2020).

En diversas capacitaciones o plenarios en la ciudad de Mar del Plata o La Plata, los Inspectores asimilaban parte de la política educacional como experiencias de incorporación de una línea de trabajo concreta. "Inspección General a nivel provincial responde directamente a la política partidaria, son gente que milita políticamente, y te hacen planteos como cuántas personas vas a llevar en un colectivo, si te lleno un teatro con un funcionario, etc." (entrevista virtual a M. R., 12 de noviembre de 2020).

En general, el trabajo del funcionario en este nivel implica un rango de presión y vigilancia constante en términos jerárquicos. Los entrevistados especificaban que "si bien se empoderaba a todos para salir a defender la política educativa y los recursos del Estado, en general la parte presupuestaria nunca acompañaba, y mucho menos la legal y técnica" (entrevista virtual a S. S., 17 de noviembre de 2020). La mayor parte de los Inspectores señalan haber padecido esta situación, que significó un deterioro de su salud en el transcurso de los años de gestión.

La organización del trabajo del Jefe de Inspección Distrital se establecía en torno a un conjunto de mandatos y decisiones en política educativa que se disponían en la Jefatura de Inspección Regional y General, a través de Plenarios de Inspectores, para trabajar el diseño por área. Todo se controlaba y verificaba. En algunos casos, el trabajo del Jefe de Inspección Distrital variaba según su personalidad y el contexto social en el cual se enmarcaba el distrito. Podía ser más exigente con sus Inspectores o ser más flexible y otorgarles más libertad de acción. Lo que no se abandonaba era el trabajo territorial, con participaciones periódicas en las escuelas o visitas no programadas con el fin de observar el trabajo de los directivos.

Los problemas del Inspector Distrital se entrelazaban directamente con el marco de alianzas políticas alcanzadas. La Intendencia Municipal intervenía brindando su apoyo en atención al contexto, pero dependía de las relaciones internas entre los gobiernos provincial y nacional.

Las fusiones y los cierres de cursos fueron una estrategia de acción de los Inspectores para controlar la matrícula estudiantil por escuela y los cargos docentes, ante la imposibilidad de acceder a más fondos para financiar los necesarios cambios en infraestructura a que obligaba la reforma educativa. En este sentido, la administración de los recursos, que consideraban escasos, los obligaba a intervenir en consonancia con el ajuste.

El curso que se cierra queda para Bahía Blanca, no soy generoso con eso... y con ese tercer curso que cerré pude crear otras salas y cursos... [...]. Yo tenía que crear salas de cuatro y no tenía recursos. ¿Qué hice? La peleé con las secundarias “flacas”, y ese recurso mal asignado lo reasigné, y son decisiones antipáticas. Y costaban. Y la gente de UEGD y los gremios docentes decían abiertamente: corresponde que te den más recursos. Pero no me los daban, ¿cómo hacía? [...]. Nosotros aprendimos a hacer trampa en algún sentido... Yo tuve que cerrar cursos en secundarias, pero con esos cursos pude abrir salas de dos años y jardines. Cuando yo entré, no teníamos recursos y me tocó un montón de quilombos, yo tenía muchas escuelas con conflictos vinculares, que se habían prendido fuego, de situaciones de vulnerabilidad, trabajando con las Inspectoras de psicología... y mis autoridades políticas educativas no me enseñaron a pedir insumos... entonces el primer año yo hice las planillas haciendo las tareas y la mandaba a La Plata [...] ‘tenés que pelear y tocar tus contactos políticos en La Plata’, me dijo la [Inspectora] Regional [...]. Me volví especialista en la planilla de insumo y aprendí a hacer trampitas, porque no tenía plata para construir escuelas (entrevista virtual a S. S., 17 de noviembre de 2020).

La infraestructura fue otro de los temas recurrentes para la Jefatura de Inspección Distrital y otros funcionarios de la educación. Asignar recursos en medio de una situación de crisis implicaba redistribuirlos de forma desigual.

Para nosotros el desafío curricular es el desafío central... el tema infraestructura fue un problema de herencia de un proceso de transformación... a nosotros nos enseñaron a pensar cuántas escuelas necesitamos, cuántas se pueden crear, cómo serían las escuelas y con cuántos chicos se puede trabajar... Trabajábamos con datos reales y estadísticos, y sacábamos cuenta de la cantidad de matrícula, cuánto podría avanzar y de ahí consolidábamos escuelas, aunque la UEGD estaba en contra o el CE se oponía... era muy difícil (entrevista virtual a S. S., 17 de noviembre de 2020).

Los proyectos de cada gestión finalizaban con su periodo de mandato, por lo que la ejecución y la capitalización del trabajo logrado no continuaban y se desechaban los logros alcanzados. La urgencia de lo inmediato y la imposibilidad de pensar a largo plazo planteaban un problema mayor para las lógicas de trabajo implementadas por los Inspectores y acompañadas por los directivos.

Dos procesos generaron complicaciones y cambios profundos en ese lapso. Por un lado, la implementación de la nueva escuela secundaria obligatoria. La readecuación curricular sobrevino en un contexto de carencia de espacios modernos y adecuados que separaran el nivel primario del secundario. La readaptación de docentes reconvertidos al nivel de secundaria, la obligatoriedad de los niveles y la concepción de la política de derechos e inclusión generaron intensos debates y dificultades de asimilación por parte de la comunidad educativa en general.

La UEGD apoyó el trabajo distrital pero generó tensiones por sus “intromisiones y roces con las instituciones y las órdenes emanadas de la DGCYE” (entrevista virtual a M. R., 12 de noviembre de 2020).

La Jefatura de Inspección por Área tiene a su cargo tareas de supervisión y control, pero en la práctica se dedica al asesoramiento de los directivos. “Había que poner la mirada sobre el cumplimiento de la norma, acompañar a los integrantes del equipo directivo, ejecutar planes y proyectos” (entrevista virtual a D. S., 16 de noviembre de 2020). Su trabajo, a diferencia del ámbito distrital, está mediado por el territorio. Trabaja en equipos interdisciplinarios y cada área se divide según la cantidad de escuelas, matrícula y cargos docentes. Al igual que el Jefe de Inspección Distrital, debe realizar capacitaciones permanentes y se convoca a plenarios para discutir la línea política a seguir. La acción clave en el trabajo del Inspector ha sido la intervención:

La acción de intervención se produce cuando hay situaciones complejas en la escuela que requieren el trabajo conjunto con el directivo producto de la convivencia, de las peleas entre alumnos, situaciones complicadas como bullying o padres que han ingresado a la escuela a golpear a un alumno, o situaciones de consumo de drogas, etc. El problema se resuelve con el equipo directivo. A veces, mejor que intervención, el verbo “mediación” es más apropiado con el uso de la normativa (entrevista virtual a D. S., 16 de noviembre de 2020).

En general, una de las cuestiones más difíciles para los Inspectores ante situaciones complejas es la forma en que se difunde la noticia en los medios. Cuando este

tipo de problemas se visibiliza, intervienen directamente la Jefatura Regional y la Dirección General.

En la rama de secundaria, la organización se estructuraba en torno a seis Inspectores, que además supervisaban otro distrito como Monte Hermoso. Cada Inspector tuvo a su cargo diez escuelas, una vez que se consolidaron algunas secundarias. Las escuelas técnicas se designaban de manera aleatoria. El trabajo era permanente, en equipos, con medidas colectivas y de consulta diaria. Los aportes del área de Psicología eran asiduos, así como el trabajo en forma transversal con el nivel primario.

En la Inspección de Área de nivel primario, la atención se extendía mucho más en el territorio. Con cinco Inspectoras, se supervisaban 45 escuelas:

Nuestro trabajo no era ir en la búsqueda de situaciones a corregir o encontrar errores o sancionar a directoras o docentes, sino que era un trabajo de formación, de cumplimiento de las políticas educativas, de la gestión de la política curricular... el grave problema está en la formación de la gente y en la preparación que se fue haciendo sobre la marcha por los cambios en el diseño anterior (entrevista virtual a G. C., 14 de noviembre de 2020).

La organización laboral se dividió en dos partes: un trabajo que se realizaba en sede de Inspección, como cuestiones administrativas y la atención específica a directivos, docentes o padres y madres; y una segunda tarea de visitar las escuelas, organizadas por turnos. Una vez por mes, los Plenarios de Inspectores permitían verificar la situación general y proyectar una estrategia de acción conjunta, desde el abordaje curricular diseñado por la DGCE.

Otra área importante ha sido la Inspección en Psicología, que ha tenido un trabajo transversal, sobre todos los niveles y modalidades, en el desarrollo de equipos interdisciplinarios y dispositivos territoriales, que resultan claves en el abordaje de situaciones de complejidad. La intervención en estos casos se relacionaba con la acción de prevenir, anticiparse a las problemáticas y capacitar a los colegas. Los Equipos de Orientación Escolar (EOE), las redes interdisciplinarias de la primera infancia, entre otras formas institucionales, se basaban en la protección de la niñez y la adolescencia, pero a su vez en identificarlos como sujetos de derechos. Resolver situaciones complejas implicaba un trabajo asiduo con las familias y los docentes. "Somos mediadores y trabajamos en forma horizontal, para que no se dañe el vínculo socioafectivo entre familia y escuela, el lazo entre la comunidad y la escuela" (entrevista virtual a K. M., 20 de noviembre de 2020).

En general, los temas a supervisar se indicaban desde el nivel central, con algún hincapié en un tema específico. También se detectaban problemáticas particulares del distrito. “Pero lo más difícil de resolver era el tema del vínculo y el conflicto, y más cuando se da el acompañamiento, apoyo ni respuestas para poner límites a las familias... la política flexibilizadora, en las comunidades carenciadas, ha hecho mucho daño” (entrevista virtual a G. C., 14 de noviembre de 2020).

El desgranamiento de la matrícula, el ausentismo, el abandono escolar y la sobreeedad eran cuestiones tanto de primario como de secundario, que fueron materia de control y seguimiento en diferentes coyunturas por parte de Inspección general.

Al igual que en el nivel secundario, la incorporación de la Escuela General Básica (EGB) y los cambios en la escuela primaria iniciaron un periodo de difícil sostenimiento, que forzó en las escuelas sus propios límites espaciales, con consolidaciones de edificios que terminaron generando más perjuicios que beneficios.

En el trabajo diario con los directivos del área, los Inspectores observaban los tratos y las sociabilidades generadas hacia la comunidad escolar, la administración y el desempeño general, otorgando calificaciones al personal docente por su accionar. “Cuando veíamos dificultades llamábamos a sede para que vengan a dialogar, para modificar determinadas conductas... en algunos casos implementamos las parejas pedagógicas para trabajar e intervenir en forma conjunta” (entrevista virtual a G. C., 14 de noviembre de 2020). La mirada sobre lo normativo y la organización siempre ha estado presente.

Con la nueva perspectiva de la Ley de Educación Nacional sobre los estudiantes como sujetos de derechos, las familias ganaron mayor responsabilidad y participación en las escuelas. Pero para algunas Inspectoras, su empoderamiento resultó negativo.

En las escuelas, en los últimos años, la familia se empoderó y tomó otras atribuciones que no le correspondían... la familia debe participar en su rol de familia y se confundió eso, participación con más libertinaje, se acostumbraron a entrar a la escuela en situaciones de graves conflictos... y comenzó el tema de las denuncias. No se analizan el problema y las causas, y se le tiene miedo... el directivo tiene miedo a la denuncia, a las familias, a los gremios... hay que tener presencia, personalidad para gestionar una escuela... llega un momento que algunos directivos tienen tantas problemáticas emergentes que no tienen tiempo de hacer algo con lo curricular, agregale el problema del comedor, meriendas reforzadas y la conflictividad que se genera con los auxiliares... el director no debería estar a cargo de eso. Debería haber

algo administrativo externo que se encargue de esas tareas (entrevista virtual a G. C., 14 de noviembre de 2020).

Las sanciones se convirtieron en uno de los mecanismos más frecuentes de control de las prácticas educativas. Ha sido la herramienta disciplinaria más cuestionada por los gremios a la hora de defender a los docentes y auxiliares.

Los Inspectores realizaban una evaluación de la situación. Ante algunos casos se daban avisos, comentarios u observaciones que se trabajaban con antelación. Los aspectos curriculares y administrativos siempre han tenido un periodo de tiempo en el cual se va tejiendo la supervisión.

Cuando las faltas cometidas por un directivo se realizan por falta de asesoramiento, el Inspector tiene una gran responsabilidad... pero cuando hay cuestiones graves de falta a la norma a conciencia, te toca definir: emitir criterio si es falta de conocimiento u omisión deliberada. A la falta corresponde sanción, pero el estatuto contempla varias instancias, llamada de atención, observaciones; en segundo lugar, actas, bajar la nota y por último ya descuento y sumario (entrevista virtual a S.S., 17 de noviembre de 2020).

Las acciones punitivas son medidas drásticas donde no hay posibilidad de marcha atrás. Se producen cuando el hecho es irreparable. El directivo puede aplicarlas y el Inspector avalarlas. Las sanciones "reparadoras" se trabajan con el docente, son situaciones más leves pero reiteradas en las cuales se interviene. "En estas situaciones, antes de sancionar, se hace una mediación sobre la situación, hay todo un seguimiento, un apercibimiento, una llamada de atención hasta incluso indicaciones de cómo se tendría que proceder" (entrevista virtual a D. S., 16 de noviembre de 2020).

En las situaciones disciplinarias graves, el docente es separado del cargo, se hace una investigación y un presumario. Más tarde, el sumario recae sobre la persona, con posibilidad de defensa por parte de los gremios o abogados. El seguimiento se realiza desde la Secretaría Legal y Técnica de la provincia. En muchos casos, se elevan y la resolución ya no depende del Distrito.

En el caso del docente, el que aplica la primera sanción es el director. Pero generalmente uno como Inspector acompaña... Lo más difícil es estas situaciones que se generan por lo vincular, y en el caso de los chicos, las denuncias por abusos dentro de la escuela (a veces reales y a veces no); otro tema son los accidentes [...] hay protocolos que no se siguen y ahí hay que sancionar al director, primero con un llamado

de atención, un apercebimiento [...]. Cuando hay maltrato o abuso del docente, el director tiene que sancionar inmediatamente [...]. Con las situaciones de presuntorio o sumario se generan muchos conflictos, porque son bastante difíciles de probar y quedan ahí... con la calificación es otra cosa porque hay un seguimiento en el año, y hay documentos que lo avalan, el tema es si no está documentado, y ahí hay un problema (entrevista virtual a G. C., 14 de noviembre de 2020).

Otro punto en discordia ha sido la calificación al trabajo docente, con puntajes periódicos anuales sobre su desempeño. Este procedimiento tiene como fin realizar un seguimiento de la labor pedagógica tanto del docente como del directivo. Pero ciertos elementos subjetivos y disciplinarios permiten evaluar el proceder y la conducta del docente, incidiendo sobre su calificación final y las posibilidades laborales (entrevista virtual a D. S., 16 de noviembre de 2020).

A su vez, estas sanciones tienen efectos sobre la posibilidad de realizar medidas de acción sindical, ya que muchos docentes se sienten amenazados o presionados y temen por la realización de huelgas, manifestaciones o asambleas que terminen afectando sus condiciones de estabilidad y empleo. En este sentido, las posibles represalias del accionar estatal afectan indirectamente la participación de los docentes en actividades sindicales.

Es evidente que la calificación es una forma de controlar las prácticas educativas. Las problemáticas con los gremios se plantean automáticamente de parte de los funcionarios públicos como los Inspectores.⁵ Desde su óptica, el problema con los sindicatos docentes fue permanente, al extremo de pensar en Bahía Blanca como una ciudad en “alerta roja:

Yo a veces cuando ameritaba bajar la nota lo acompañaba al director para que lo haga [...]. Esto ha generado problemáticas con los gremios, aun cuando es consensuado con los propios docentes [...] porque el problema del docente es que después no puede tener acceso a un cargo, pero yo les decía: ‘Vamos a ponernos en los 25 chiquitos entre los cuales han sido afectados por esa situación y que lo van a arrastrar... [...]’. Lo mejor para esas situaciones es que renuncie [...]’. Si no se baja la nota, esta docente sigue sin ningún problema en el sistema y eso es lo que demuestra que a veces falta respaldo de las instituciones: ¿nos ponemos del lado de la víctima, del

⁵ En la provincia de Buenos Aires, muchos de los funcionarios de primer rango están agremiados a SUTBBA o a la FEB. En general, y según el Estatuto del Docente, no pueden participar en las votaciones dentro del gremio.

docente o de los niños? [...]. El tema es construir un seguimiento para no llegar a estos casos, cuando uno repetidas veces les dice a los docentes o directivos que están incurriendo en un problema (entrevista virtual a G. C., 14 de noviembre de 2020).

Bahía Blanca es conflictiva y siempre lo fue... porque subyacen viejas cuestiones y donde el gremio ha tomado mucho protagonismo... por cualquier cosa se suspenden las clases. Tanto la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) como el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación Buenos Aires (SUTEBA) son los dos más radicalizados... tuve diálogo con el Secretario General en SUTEBA, al principio, desde el encontronazo, y luego trabajar en forma mancomunadamente... y con la FEB también trabajamos muy bien. Yo siempre digo que son 'señoras' en el buen sentido, se puede dialogar, discutir, aun en el disenso construir consenso y los demás, no [...]. Fue siempre muy difícil Bahía Blanca. Acá el ejercicio de *no laburo* —te soy sincero— estaba todos los días, cualquier cosa venía bien, hasta vi maldades de poner excrementos de lauchas para no ir a trabajar, lo he visto... no querían laburar; querían estar en su casa y cobrar un sueldo [...] (entrevista virtual a M. R., 12 de noviembre de 2020).

Concretamente, pienso que los gremios responden en algunos momentos a cuestiones políticas de la política educativa y también a la política partidaria o la que dinamizan los propios gremios... personalmente, estoy a favor de la acción de los gremios y los sostuve monetariamente siempre como afiliado. Sin embargo, pienso que el SUTEBA Bahía Blanca es un gremio que está más atravesado por las cuestiones y tensiones políticas en el interior del propio gremio, que por la mejora de la educación. No están interesados en mejorar el estado de las escuelas, sino en responder a sus internas propias (entrevista virtual a S. S., 17 de noviembre de 2020).

Los gremios docentes defendieron a los trabajadores frente a abusos y arbitrariedades.⁶ Planteaban que el proceder de cualquier sanción o apercibimiento debe estar

⁶ Se ocupan en la ciudad de Bahía Blanca alrededor de 5 000 docentes en los niveles primario, inicial, secundaria y superior no universitario, con un porcentaje de afiliación de más de 60%, repartidos entre el Sindicato Unificado de Trabajadores del Estado de Buenos Aires (SUTEBA), la Federación de Educadores Bahienses (FEB), el Sindicato Argentino de Docentes Particulares (SADOP), la Unión de Docentes Argentinos (UDA), la Asociación de Magisterio de Enseñanza Técnica (AMET) y UDOCBA. Algunas de ellas se encuentran adheridas a Central de Trabajadores de la Educación República Argentina y a otras centrales sindicales generales como la Confederación General de Trabajadores

mediado por la transparencia y la información entre las partes. El estatuto docente establece un procedimiento que implica una investigación previa a la sanción. Los conflictos dentro de la escuela deben intentar ser resueltos en instancias iniciales de mediación, donde lo más importante desde el punto de vista sindical es el mantenimiento del trabajo del docente. “Es bueno plantear un buen manejo del conflicto... los Inspectores no somos patrones. Cuando se da una situación difícil, es importante reconocer que se originan dentro de una institución, y nosotros somos asesores pedagógicos” (entrevista virtual a K. M., 20 de noviembre de 2020). Retomamos en este aspecto la interesante perspectiva de Chakrabarty (2008) que observa cómo las formas de acción del Estado se caracterizan por psicologizar, individualizar los sujetos colectivos. El accionar del Estado, cuando se enfrenta a actos colectivos, procura aislar a los individuos para interrogarlos, responsabilizarlos y castigarlos. Este método de individuación es fundamental para el funcionamiento del poder disciplinario, para el control social (Foucault, 2006).

Las fusiones de cursos han sido situaciones recurrentes de conflictividad y generaron acciones directas importantes por parte de gremios docentes como SUTIBA BB.

Si yo soy director de la secundaria y ya veo que, como señala la Planta Orgánica Funcional (POF), el promedio de cursos es 25 chicos, y tengo cursos con menos de 20, entonces sé que tengo un problemita y si además tengo menos de 15, el Inspector me lo va a observar... y me va a decir que mire qué está pasando, si tengo repitentes, abandonos, qué está pasando en años anteriores [...]. En primaria eso está aprendido, pero en secundaria eso no es así y lleva a que SUTIBA te tome la distrital, cosa que no corresponde porque es un delito, es un delito, la toma de oficinas públicas es un delito, la manifestación pública es un derecho. También amedrentar a un Jefe Distrital como me han hecho a mí, es un delito... que uno no lo denuncie porque son compañeros... pero son delitos... si yo te pego, es un delito, y si yo ocupo tu casa, es un delito (entrevista virtual a S. S., 17 de noviembre de 2020).

Los Consejos Escolares y su papel en el control presupuestario

El Consejo Escolar es una estructura administrativa descentralizada, semiautónoma y diferenciada respecto de la Inspección General y de la DGCYE. En primer

(CGT) y la Central Trabajadores Argentinos (CTA).

lugar, es el único órgano elegido por elecciones generales en cada municipio cada cuatro años. Compuesto por consejeros de agrupaciones partidarias (de acuerdo con el número de establecimientos educativos), el Presidente se encarga de convocar reuniones periódicas.

Según la Ley 13.688, los CE tienen distintas facultades en el ámbito de su distrito (art. 170), aunque en general no se encargan de la política educativa, sino de la gestión de recursos. Adquieren así relevancia como actor del nivel intermedio del sistema educativo (Gvirtz y Dufour, 2008), que influye de manera significativa sobre el modo en que se distribuyen los recursos que llegan a las escuelas en cada distrito, motivo por el cual algunos autores le atribuyen un sentido clientelar (Giovanni, 2008).

Claramente, son espacios políticos donde se disputan formas de poder entre partidos políticos locales, en torno a una de las áreas más complejas como es la educación. Históricamente, su constitución estuvo mediada por las relaciones ambivalentes del poder político de la provincia y pasaron de ser órganos administrativos con escaso poder de decisión, a estar vinculados directamente a cuestiones administrativo-financieras, y no tanto a definiciones técnico-pedagógicas (Giovanni, 2008). En general, los procesos por los cuales las políticas y los recursos llegan al distrito y a cada escuela varían según el contexto histórico y las luchas partidarias en juego. Por su volumen presupuestario, el cargo como funcionario del CE ha adquirido una relevancia particular para la política local, como mecanismo de asignación de recursos y de poder de determinada gestión.

Los funcionarios que ocuparon cargos en el CE de Bahía Blanca han tenido una extensa trayectoria en el ámbito de la educación, que les ha permitido reconocer las problemáticas en su espacio de acción. Su militancia partidaria los ha vinculado a esta tarea en una relación con sus superiores jerárquicos basada en la lealtad política, pero en general las prioridades educativas han sido la regla que ha sostenido sus prácticas y debates. Esta situación viró por completo en los últimos años, con funcionarios que participan del CE sin haber tenido ningún tipo de relación con la gestión educativa o con facultades de decisión mediadas por afinidades políticas partidarias.⁷

⁷ En nuestro caso de estudio, entre 2003 y 2009, estuvo un consejero del espacio de la UCR que presidió el CE local con mayoría radical. Posteriormente, asumió el cargo una concejala del espacio del Frente para la Victoria (PJ) entre 2009 y 2011, con mayoría peronista y luego entre 2012 y 2015 asumió otra consejera del FPV, casi sin oposición política interna.

En general, más allá de las diferencias políticas, la mayoría de los entrevistados destacaron la cordialidad y el buen trato entre los miembros de diferentes partidos, con códigos de compromiso y de trabajo en recorridas de escuelas. Se trabajaba en comisiones y muchas de las cuestiones se solucionaban viajando a La Plata para reunirse con funcionarios provinciales.

Yo les pedí a los Consejos Escolares, que con parte del fondo que entraba en el CE por mes, les propuse a los seis consejeros que dividamos en los 194 edificios propios que tiene la provincia y cada uno tenía que recorrer las escuelas que les toque: si te tocan 60 escuelas así será. Vos en el mes tenés que estar y recorrer esas escuelas, andá a tres escuelas por día, y si una escuela necesita un vidrio, dividimos el dinero y son 15 000 pesos cada uno... si es algo más estructural se hace una licitación [...]. Y lo otro que hicimos fue extender el horario de atención [...]; con los fondos que teníamos, tuvimos mucha imaginación. Estábamos pendientes de todo lo que entraba. Siempre nos quedábamos en cero y ya esperábamos la otra partida para ir pagando las obras que se hacían o los certificados de las obras (entrevista virtual a M. M., 5 de noviembre de 2020).

Antes en el CE había más personal de planta y éramos ocho consejeros. Manejábamos toda esta coparticipación provincial, las licitaciones, las compras para comedores que compraban las directoras y nosotros pagábamos todo. Se hicieron varias obras en la gestión [...] aunque quedó mucho pendiente... en la mañana andábamos por los barrios y en la tarde nos encerrábamos en el CE. Estaba todo el tema de los administrativos, porteros y los choferes; teníamos como seis combis... era una pequeña municipalidad, y trabajamos mucho con el municipio, estábamos conectados. No teníamos mucho para juntarnos, estábamos gestionando... sueldos, licencias, y muchas más cosas. Todo lo que es gestión corresponde a los CE. Sobre política educativa, corresponde a Inspección [...]. Las escuelas se recorrían todo el tiempo; en algún momento nos repartimos las primarias para algunos consejeros, la secundaria para otros (entrevista virtual a G. C., 27 de noviembre de 2020).

Desde 2002 el CE comenzó a recibir tres tipos de fondos. El más importante y de mayor envergadura era el Fondo Compensador, que provenía del Impuesto a los Automotores recaudado por ARBA, del cual derivaba otro fondo para las escuelas y sus arreglos específicos (se deducía un 40%). El segundo era el FIUDE, que debía destinarse a infraestructura. Y, por último, el Fondo Educativo, que se creó en 2012, y en un principio era administrado por el CE pero posteriormente se transfirió al Municipio.

Si los arreglos en las escuelas eran menores, los directivos se encargaban de llevarlos a cabo directamente, entregando los comprobantes al CE. En muchos casos, desde el nivel provincial se enviaban partidas extra presupuestarias al CE o a las cooperadoras escolares, que debían llevar a cabo la licitación de las obras. El CE ofrecía una lista de contratistas con las que tenía algún vínculo, aunque no intervenía en la apertura de sobres. Las licitaciones de obras de menor envergadura se efectuaban desde el CE y si eran por montos mayores, se decidían a nivel provincial. Muchas veces las licitaciones de obras grandes quedaban paralizadas. Estos problemas con la disposición de fondos por parte de la provincia implicaron graves desfases entre la puesta en marcha de las obras y su pago, motivo por el cual los proveedores exigían sobreprecios por sus servicios.

Sobre el tema de infraestructura, La Plata enviaba muchísima cantidad de dinero [...]. Sin embargo, el manejo era muy dificultoso, había mucho *kiosco* armado [...]. Tenías personas que te mataban con sus servicios porque saben que te pueden sacar más o no se puede controlarlo... en su momento trajimos una cuadrilla de personas de otros lugares y se declaró la guerra con los proveedores... yo caigo como una mujer que le da órdenes a un conjunto de gente que estaba acostumbrada a una forma de trabajo, gente que no era empleada del CE... es difícil de controlar Infraestructura porque se filtran muchas cosas (entrevista virtual, V. G., 12 de noviembre de 2020).

Durante el periodo analizado (2003-2015), el CE fue perdiendo injerencia sobre algunas cuestiones técnico-administrativas, a partir de la creación de la Comisión Educativa Municipal y de la UEGD (2004). Ambos entes fueron creados con la intención de vincular a las distintas partes en las decisiones sobre las prioridades en infraestructura, pero también como un mecanismo de disolución de instancias opositoras al gobierno (entrevista virtual a M. M., 5 de noviembre de 2020).

Posteriormente, hacia 2012, se creó una Comisión Municipal en la que confluyeron las principales fuerzas políticas, concejales, Inspectores, representantes de cooperadoras, de gremios y consejeros escolares, que tuvo por fin decidir el destino de los fondos educativos. Sin embargo, la Comisión fue denunciada por garantizar ciertas obras solo cuando podía reportarle un rédito político.

En líneas generales, el Fondo Compensador que se transformó en Fondo Educativo no va a las escuelas, sino que va al municipio y eso hizo perder autonomía al CE porque ahora pasaba por decisión municipal que decía, por ejemplo, "voy a asfaltar esta calle cerca de la escuela y no obras urgentes". El Fondo Escuela fue fantástico,

pero nos trajo problemas porque los directivos no lo querían usar, porque era más fácil llamar al CE para que te cambie el foquito que ir a comprar el foquito... Tenían que presentar la factura, pero fue todo un tema ese; mucha incapacidad de gestión de muchos directivos (entrevista virtual, V. G., 12 de noviembre de 2020).

Además de los aspectos infraestructurales, la seguridad en las escuelas fue otro de los problemas relevantes para el CE en el periodo analizado. Hechos vandálicos, problemas de drogadicción y robos en las cercanías escolares obligaron a tomar medidas en conjunto con la policía, los vecinos y la comunidad educativa, que no solucionaban el problema de fondo. Uno de los planes aprobados durante esos años fue el Plan GIRE. Por otro lado, también se propició desde el CE el vínculo con las empresas del Polo, a través de pasantías y de la provisión de kits de seguridad y confinamiento para las escuelas de Ing. White (cercana a industrias petroquímicas).

A su vez, el financiamiento de los comedores escolares generó problemas a los consejeros, por tratarse de un problema sumamente delicado.

Yo tenía a cargo el SAE, y me acuerdo de que se cuestionaba mucho el dinero que se enviaba, y vos entrabas a algunas instituciones y los chicos comían re bien, y entrabas a otras y era una lástima, y en otra los padres te denunciaban porque les daban mate cocido y el directivo se robaba la comida, y de eso había mucho. Nosotros otorgábamos según la cantidad de chicos que iban en la escuela. Los directivos se encargaban de hacer las compras, nosotros teníamos proveedores que ya trabajaban en el consejo. Me han pasado facturas donde figuraban cosas que no se usaban en la escuela, y algunas directivas se llevaban la comida a su casa, eso fue tremendo... o en vez de cien alumnos, nos colocaban más chicos, 200, por ejemplo... eso fue terrible... yo no quería denunciarlos porque son tus colegas. Si lo hacía, era *in situ*, no sumario... pero lamentablemente ocurrían esas cosas; tuve que trabajar con la matrícula directamente (entrevista virtual, V. G., 12 de noviembre de 2020).

La relación con la comunidad educativa fue una prioridad para el CE, proyectando un consejo abierto a la comunidad y visitando las escuelas para buscar información y resolver problemas. En algunos momentos, la relación entre el CE y la Intendencia Municipal fue muy fluida, "al punto tal de conversar mano a mano y gestionar directamente licitaciones o tomas de decisiones importantes" (entrevista virtual a G. C., 27 de noviembre de 2020).

Con los sucesivos cambios legislativos y reformas educativas —y fundamentalmente con la adecuación de edificios viejos a nuevas reglamentaciones, que permitie-

ran mínimas condiciones de salubridad e higiene— el CE atravesó diversas etapas, en las que debió efectuar controles, revisiones y transformaciones en las escuelas, que en muchos casos quedaron inconclusas. La sanción de la nueva Ley de Educación Provincial y la adaptación de las escuelas primarias para albergar secundarios constituyó uno de los problemas más acuciantes, al igual que la cantidad de cursos y turnos, y las cuestiones vinculadas a calefacción, electricidad y cambios de infraestructura añeja (techos, desagües, veredas, cámaras sépticas, etcétera).

Adecuar los cambios de las reformas en las escuelas era muy contradictorio [...]. Creo que los que hacen las políticas educativas son tipos que no dieron clases nunca [...]. A veces en las escuelas tenías realidades muy distintas, con problemáticas diferentes cuando había niveles distintos. La reforma educativa generó graves problemas en las escuelas, al compartirse EGB con secundaria... no se sabía quién dirigía la escuela y encima se mezclaban todos los alumnos entre sí, era muy problemático (entrevista virtual a M. M., 5 de noviembre de 2020).

Por último, en relación con los gremios, el CE tuvo varios momentos caracterizados por la negociación, la conciliación y el enfrentamiento directo. Los gremios, particularmente la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y el SUTEBBA Bahía Blanca, estuvieron a la cabeza de las reivindicaciones, tanto por condiciones salariales, de trabajo y de infraestructura, que se volvieron problemáticas y permanentes a partir de 2012. Las respuestas siempre fueron parciales, ante la falta de autonomía financiera y administrativa del CE, aunque en muchos casos se arribó a algunas soluciones, producto de la negociación y el diálogo.

En síntesis, las instituciones estatales aplicaron diversas estrategias a partir del uso de los procedimientos de control y dominación sobre las relaciones de trabajo, con el objetivo de acompañar la ejecución de políticas educativas en sus distintos ámbitos de influencia: desde la administración del ajuste económico, con fondos desigualmente distribuidos y escasos en relación con las demandas educativas, hasta la aplicación de descuentos, despidos encubiertos (fusiones y cierre de cursos, denegación de licencias, pases, reclasificaciones y sumarios, entre otros) y sanciones a activistas desde una perspectiva del sector educativo como reducto de mano de obra precarizada. En este sentido, las instituciones descritas, sumamente jerarquizadas y con fuertes vínculos con la política, reafirmaron el posicionamiento conflictivo de los sindicatos frente a la violación de los derechos laborales de los docentes, por un salario digno y mejores condiciones de trabajo.

La lógica de fragmentación dentro del sindicalismo docente fue aprovechada selectivamente por el Estado en las negociaciones colectivas, aunque la unidad del FGDB en determinados momentos consolidó diversos posicionamientos. Esta situación se manifestó oscilante a nivel local, con una CEB que fue adoptando los mecanismos de protesta del SUTEBBA BB, pero en general apostando a la moderación y la negociación, ante la presión externa.

Acciones estatales en el marco del conflicto educativo

En el periodo 2003-2015 se registraron 1 003 hechos de conflictividad en el sector educativo bahiense a partir del trabajo de registro sistemático de observación y análisis del periódico *La Nueva Provincia* (2003- 2015). Entre los gremios más conflictivos puede observarse al SUTEBBA Bahía Blanca como uno de los casos emblemáticos en toda la región (Becher, 2022b). De los hechos de conflictividad total, hubo 159 que se vincularon a las acciones estatales e institucionales (véase gráfico 1).

Se elaboró una base de datos específicos sobre las acciones estatales e institucionales que desagregaba distintas dimensiones: periodo de tiempo; resumen del hecho; tipo de acción; tipo de organizaciones involucradas; tipo de objetivo y localización.

En general, las acciones institucionales o estatales fueron realizadas en 90% por funcionarios de educación (consejeros, Inspectores y directivos), acompañados en algunos casos por docentes, la comunidad educativa, gremios docentes y proveedores escolares (transporte y comerciantes). La localización de los hechos se ejecutó en general en las agencias estatales (consejo escolar, municipio, inspección distrital) pero en un porcentaje importante en las escuelas (30%), mientras que una parte de las paritarias se desarrolló mayoritariamente en La Plata.

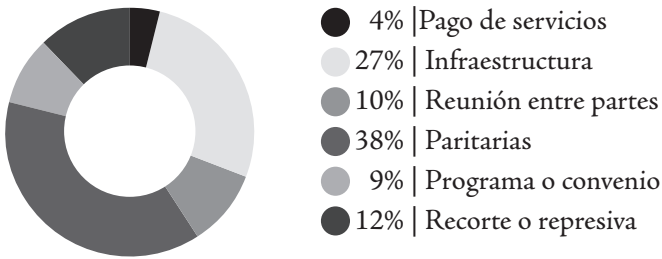
Los tipos de objetivos (véase gráfico 2) se dividieron de acuerdo con criterios vinculantes: las paritarias (38%) fueron la acción estatal más significativa por su importancia en el debate salarial y de condiciones laborales; luego le sigue las acciones en infraestructura (27%), ya fuera proporcionando recursos o debatiendo con la comunidad educativa para solucionar problemas específicos; las acciones de recorte o represivas (12%) se refieren a sumarios, descuentos, aplicación de fusiones o cierres de cursos que perjudicaron a la comunidad docente y generaron conflictos; las reuniones entre partes (10%): se contabilizaron reuniones específicas en las que el Estado llamó en un conflicto a negociar en sus despachos sobre cuestiones concretas laborales; la aplicación de convenios o programas (10%) y por último el pago de

determinados servicios prioritarios que en un momento determinado estuvieron en conflicto (proveedores de comedores escolares y transporte escolar).

GRAFICO 1.

Relación entre conflicto general y acciones estatales en Bahía Blanca (2003- 2015)

OBJETIVO DE ACCIONES ESTATALES



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de La Nueva Provincia (2003-2015)

GRAFICO 2.

Tipo de objetivos en las acciones estatales de Bahía Blanca (2003- 2015)



Fuente: elaboración propia a partir de base de datos extraídas de LNP (2003- 2015)

En una síntesis pormenorizada del lapso podemos detallar tres periodos específicos en las acciones estatales que se vinculan a los distintos gobiernos provinciales. En los primeros cuatro años (2003-2007), las acciones estatales en Bahía Blanca aumentaron debido a la creación de varias instituciones dependientes como la Dirección Municipal de Educación (DME), las Secretarías de Inspección Distrital, y la UEGD en abril de 2004. Fue un periodo intenso de cambios debido a la aplicación más tarde de la Ley de Educación Nacional (2006) y la posterior readecuación a esta del trabajo docente y de las escuelas. Entre las acciones más importantes se contabilizó la fusión o la clausura de cursos, la reorganización del plantel docente y la negociación en determinadas reuniones sobre el uso y la dirección de fondos. Esta práctica fue adoptada no solo por los entes locales, sino también provinciales, para controlar la matrícula estudiantil por escuela y los cargos docentes. El argumento era la imposibilidad de obtener los fondos necesarios para implementar los cambios en infraestructura requeridos por la reforma educativa (entrevista a S. S., ex Inspector distrital, 17 de noviembre de 2020).

Otra de las acciones estatales en ese contexto fueron las suspensiones y descuentos aplicados a los docentes que se adherían a los paros distritales, particularmente en 2004-2005 y nuevamente en 2007-2008. A través de la aplicación de sumarios, cesantías, disminución en las calificaciones y otras prácticas de control, los directivos presionaban a los docentes a retornar a los establecimientos. En este marco, el gremio de SUTEBBA Bahía Blanca denunció la confección explícita de “listas negras” de docentes e inició acciones legales contra la DGCYE, por persecución ideológica y acoso laboral a directivos y maestros (*La Nueva Provincia*, 4 de agosto de 2004, p. 5).

Sobre este punto resulta necesario aclarar que el SUTEBBA es un gremio provincial con diferentes seccionales, y aquellos distritos, como Bahía Blanca, que adoptaron una estrategia combativa frente al propio gobierno fueron en general el blanco predilecto de las sanciones, ya que se argumentaba que sus huelgas eran antiestatutarias porque iban en contra de la decisión de la conducción provincial del sindicato (que pactaba acuerdos con el propio gobierno).

En tanto el CE afrontó algunas reformas en infraestructura con escasos fondos durante el 2003- 2007. En esos años, se sumó la problemática de proliferación de plagas (roedores, insectos y palomas) en instalaciones escolares, lo que motivó denuncias y conflictos entre el Departamento de Saneamiento Ambiental (dependiente de la municipalidad) y el CE (*La Nueva Provincia*, 25 de febrero de 2005, p. 5).

En el segundo periodo entre 2008 y 2011 hubo muchas reuniones entre partes, tanto funcionarios como docentes y padres y madres, y se aplicaron varios programas y convenios específicos (contra el ausentismo y la deserción, asignación universal

por hijo (AUH); programa conectar igualdad donde se asignaban computadoras a escolares sin recursos, etc.). Los discursos contra los docentes se exacerbaban particularmente desde las cúpulas dirigenciales ejecutivas. Este periodo se caracterizó por los conflictos por escuelas y la readecuación de las acciones estatales sobre el territorio, principalmente en las escuelas.

Hacia el final del periodo (2012- 2015), las principales acciones estatales se ligaban a la asignación de escasos recursos. El municipio y el Consejo Deliberante crearon una mesa multisectorial en la que confluyeron las principales fuerzas políticas, concejales, Inspectores, representantes de cooperadoras, gremios y consejeros escolares, que tuvo por fin decidir el destino de los fondos educativos.⁸ La UEGD fue perdiendo terreno paulatinamente hasta transformarse en un organismo municipal. La idea del espacio era incentivar la participación de los actores de la educación, funcionarios del CE, de Jefatura de Inspección, representantes de los gremios y, fundamentalmente, el Secretario de Infraestructura del Municipio. La Comisión dentro del HCD fue denunciada en múltiples ocasiones por no garantizar ciertas obras escolares y ejecutarlas solo cuando existía la posibilidad de un rédito político:

En líneas generales, el Fondo Compensador que se transformó en Fondo Educativo no va a las escuelas, sino que va al municipio, y eso hizo perder autonomía al CE porque ahora pasaba por decisión municipal que decía, por ejemplo, "voy a asfaltar esta calle cerca de la escuela y no obras urgentes". El Fondo Escuela fue fantástico, pero nos trajo problemas porque los directivos no lo querían usar, porque era más fácil llamar al CE para que te cambie el foquito que ir a comprar el foquito... Tenían que presentar la factura, pero fue todo un tema ese; mucha incapacidad de gestión de muchos directivos (entrevista a V. G., consejera escolar, 12 de noviembre de 2020).

Estas acciones implicaron en la práctica un mayor control y un uso discrecional de los fondos públicos, lo cual derivó en denuncias por parte de gremios y actores políticos. Durante este periodo de mayor conflicto gremial docente (Becher, 2022b), la aplicación de medidas represivas como descuentos, sumarios y discursos antisindi-

⁸ Desde 2002, el CE había recibido tres tipos de fondos. El de mayor envergadura era el Fondo Compensador, que provenía del Impuesto a los Automotores recaudado por ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires), del cual derivaba otro fondo para las escuelas y sus arreglos específicos (se deducía un 40 %). El segundo era un fondo que debía destinarse a infraestructura. Y, por último, se encontraba el Fondo Educativo, que se creó en 2012, y en un principio fue administrado por el CE, pero posteriormente se transfirió al municipio (entrevista virtual a G. C., 27 de noviembre de 2020).

cales volvieron a aparecer en un contexto social de creciente desmejoramiento salarial y degradación de las condiciones laborales en toda la provincia de Buenos Aires.

Conclusiones

En síntesis, los organismos que representan al Estado provincial aplicaron una serie de estrategias a través de diversos procedimientos de control y dominación sobre las relaciones de trabajo y las negociaciones colectivas, con el objetivo de acompañar la ejecución de políticas educativas en sus distintos ámbitos de influencia: desde la administración del ajuste económico (reducción del gasto público), con fondos desigualmente distribuidos y escasos con relación a las demandas educativas, hasta la aplicación de descuentos, despidos encubiertos (fusiones y cierre de cursos, no otorgamiento de licencias, pases, reclasificaciones y sumarios), sanciones a activistas, decretos de conciliación obligatoria o pago en cuotas, con una mirada de la educación asociada con el ámbito productivo laboral como reducto de mano de obra precarizada. En este sentido, los puestos de conducción, lejos de ser agentes vehicularizadores/as o promotores/as de cambios en el equipo docente, reforzaron el eje disciplinario y el cumplimiento de lo curricular por sobre todo.

Un primer resultado que surge de esta exploración es que las acciones estatales y las reformas educativas implementadas en el periodo 2003-2007 oscilaron entre los objetivos declarados de lograr una mayor "inclusión" (Feldfeber y Gluz, 2021) (fundamentalmente, a través de la ampliación de la obligatoriedad escolar) en medio de la conservación de las graves deficiencias estructurales del sistema educativo, heredadas de los noventa. Es decir, se implantaron nuevas leyes educativas sin resolver previamente los problemas crónicos de infraestructura escolar, que quedaron expuestos y agravados por consolidaciones edilicias y otras prácticas que forzaron los límites espaciales y la seguridad de los establecimientos. Esta nueva configuración del sistema educativo dio como resultado una convivencia escolar compleja, marcada por la sobrepoblación de estudiantes en las aulas y una disminución en la calidad pedagógica (Más Rocha y Vior, 2016). Esto se visibilizó durante el periodo 2008-2011, con acciones diversas del Estado por paliar ese déficit apelando a diversos programas educativos focalizados. Sobre el final del periodo bajo estudio (2012-2015), estas condiciones se conjugaron con un contexto económico adverso que incrementó los índices de abandono (por una baja en la edad de ingreso al mercado laboral) y amplió las brechas de desigualdad en el acceso y permanencia en el sistema educativo (Terigi, 2016). Por otra parte, las entrevistas identifican un mayor control

de las tareas pedagógicas en un contexto de deterioro en las condiciones laborales. La regulación y supervisión implicó en los hechos una reorganización del régimen laboral docente, que fue acentuando la segmentación educativa entre escuelas.

Las estrategias del Estado de aplicar descuentos, cierres o fusiones de cursos, fragmentar el salario, entorpecer los trámites administrativos, fraccionar el salario o utilizar los medios de comunicación para sesgar en su favor la opinión pública, legitimando el posicionamiento antisindical sobre la negociación paritaria, fueron mecanismos que resultaron insuficientes para desmovilizar o deslegitimar la lucha docente en Bahía Blanca. Sin embargo, se generó una fragmentación dentro del sindicalismo docente que fue aprovechada selectivamente por el Estado en las negociaciones colectivas, quebrando la unidad del Frente Gremial Docente Bonaerense en determinados momentos. Este proceso de dominación hegemónica del Estado sobre la conflictividad implicó a grandes rasgos la colaboración de los gremios docentes a nivel provincial y nacional, y un uso de la opinión pública en contra del paro docente y “las clases perdidas en favor de los chicos”.

Este estudio de caso demuestra a grandes rasgos el modo en que la forma representativa estatal gestionó el ajuste social y económico con consecuencias que van más allá de políticas públicas específicas para convertirse en un conjunto de prácticas sistemáticas de acción institucional sobre los trabajadores docentes. En medio de una escuela en constante cambio con múltiples problemáticas que la atraviesan necesitamos que los equipos de conducción, en diálogo con los docentes y las comunidades, garanticen y reconozcan el sentido de las prácticas educativas desde la dimensión social que promueve la inclusión de todos los sujetos.

Referencias bibliográficas

Abrams, Philip

- 2015 “Notas sobre la dificultad de estudiar el estado”, en Philip Abrams, Akhil Gupta y Timothy Mitchell, *Antropología del estado*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 17-70.

Balbi, Fernando

- 2010 “Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado”, *Revista de Estudios Marítimos Sociales* (3), pp. 171-179.

Becher, Pablo

- 2022a *Los guardapolvos vienen marchando. Estrategias y prácticas del Suteba Bahía Blanca (2003- 2015)*, Buenos Aires, Teseopress.

Becher, Pablo

- 2022b “Los procesos de conflictividad y las prácticas sindicales de Suteba Bahía Blanca (2003-2015)”, *De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 11(17), doi: <https://doi.org/10.30972/dpd.11176021>

Bonnet, Alberto y Adrián Piva

- 2009 *Argentina en pedazos. Luchas sociales y conflictos interburgueses en la crisis de la convertibilidad*, Buenos Aires, Peña Lillo-Ediciones Continente.

Chakrabarty, Dipesh

- 2008 “La historia subalterna como pensamiento político”, en Sandro Mezzadra (comp.), *Estudios postcoloniales: ensayos fundamentales*, Madrid, Traficantes de Sueños, pp. 145- 166.

Corrigan, Philip y Derek Sayer

- 2007 “El gran arco. La formación del Estado inglés como revolución cultural”, en María Lagos y Pamela Calla (Eds.), *Cuadernos de Futuro N° 23. Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, INDH/PNUD, pp. 39-116.

Feldfeber, Myriam y Nora Gluz

- 2021 *Las tram(p)as de la inclusión. Políticas públicas y procesos de democratización en el campo educativo (2003 2015)*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires.

Foucault, Michel

- 2006 *Vigilar y castigar*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Gómez, Marcelo

- 2006 “Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina 1989-2004”, *Revista Argentina de Sociología*, 4(6), pp. 88-128.

Gvirtz, Silvina y Gustavo Dufour

- 2008 “Lineamientos teóricos para entender los niveles intermedios en el gobierno de la educación y su influencia en la calidad”, en Silvina Gvirtz (comp.) *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires, Aique, pp. 19-44.

Giovannini, Marianela

- 2008 “Consejos Escolares de la Provincia de Buenos Aires”, *Actas de las V Jornadas de Sociología de la UNLP*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad Nacional de La Plata.

Korol, Claudia y Roxana Longo

- 2009 “Criminalización de los movimientos sociales en Argentina. Informe General”, en Claudia Korol (comp.) *Argentina, criminalización de la pobreza y la protesta social*, Buenos Aires, El Colectivo/América Libre, pp. 17-109

Laitano, Guillermina

- 2023 “La tramitación estatal de la conflictividad social. Un análisis de las acciones comunicacionales estatales frente al conflicto en la ciudad de Mar del Plata (1997-2002)”, *Historia Regional* (49), pp. 1-17.

Legarralde, Martín

- 2019 “Inspectores”, en Flavia Fiorucci y José Bustamante Vismara (eds.), *Palabras claves en la historia de la educación argentina*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, UNIPE, pp. 203-206.

Manzano, Virginia

- 2010 “El Estado: problemas y enfoques en Antropología Social”, en M. Rosa Neufeld y Gabriela Novaro (comps.), *Introducción a la Antropología Social y Política*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-Universidad de Buenos Aires, pp. 243-276.

Más Rocha, Stella y Susana Vior

- 2009 “Nueva legislación educacional: ¿nueva política?”, en Susana Vior, María Misuraca y Stella Más Rocha (comps.), *Formación de docentes ¿qué cambió después de los '90 en las políticas y los currículos y las instituciones?*, Buenos Aires, Jorge Baudino, pp. 17-46.

Poulantzas, Nicos

- 1991 *Estado, poder y socialismo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Piva, Adrián

- 2011 “Una aproximación a los cambios en la Forma de Estado en Argentina (2002-2009)”, *Revista Theomai* (23), pp. 1-23.

Roseberry, William

- 2007 “Hegemonía y el lenguaje de la controversia”, María Lagos y Pamela Calla (eds.), *Cuadernos de Futuro N° 23. Antropología del Estado: Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, INDH/PNUD, pp. 117-137.

Terigi, Flavia

- 2016 “Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”, *Análisis*, 16, Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung.

PABLO ARIEL BECHER

.....

Profesor de la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca Argentina y becario posdoctoral del Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (INHUS/ CONICET) de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, Argentina. Es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina, en la línea de investigación sobre sindicalismo y sociología del trabajo. Cursó la Maestría en Sociología en la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, en la línea de investigación sobre movimientos sociales y conflictividad social. Asimismo, es licenciado en Historia por la Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina, en la línea de investigación sobre metodología de la historia y patrimonio cultural. En 2011 obtuvo un reconocimiento por trabajo en derechos humanos por parte de la Universidad Nacional del Sur (UNS) (2011), Bahía Blanca, Argentina.

Citar como: Becher, Pablo Ariel (2024), “Control social y acciones estatales durante el conflicto docente (Bahía Blanca, Argentina)”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 96, año 45, enero-junio de 2024, ISSN: 2007-9176; pp. 9-38. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.
