

LA AGENDA GUBERNAMENTAL EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA: UN ANÁLISIS DE CASO (1996–2013)

CAROLINA FOGLIA

Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS), Argentina.
cfoglia@ungs.edu.ar

Este trabajo busca analizar las dinámicas de la construcción de la agenda gubernamental educativa en la Provincia de Buenos Aires en Argentina a través del examen de un caso: la cuestión de la violencia en las escuelas. El estudio comienza a mediados de los años '90, momento en el cual se visibilizan los primeros episodios en la jurisdicción bonaerense y donde se observan las primeras iniciativas de política para dar respuesta a esta cuestión y culmina en el momento en que se inició el trabajo de campo de esta investigación, el año 2013. A partir del abordaje y de las reflexiones generadas en torno al caso de estudio, las conclusiones de este trabajo se enfocan en realizar un aporte conceptual al análisis de los procesos de construcción de agenda gubernamental, identificando elementos centrales a ser articulados para trabajar en este campo del conocimiento.

Palabras Claves: política educativa, políticas públicas, procesos de decisión, problemas públicos, provincia de Buenos Aires.

THE EDUCATIVE GOVERNMENTAL AGENDA IN BUENOS AIRES PROVINCE, ARGENTINA: A CASE APPROACH (1996–2013)

This work intends to study the dynamics of educational government agenda building in the Province of Buenos Aires, Argentina, through the examination of a case: the issue of violence at schools. The study begins in the mid-90's, time at which the first episodes of violence become visible in the Buenos Aires jurisdiction and when appeared the first public policy initiatives related to the issue, and culminates in the year 2013 once we began the field research. Starting from the approach and the reflections generated on the case of study, the conclusions of this paper are focus in making a conceptual contribution to the analysis of the processes of government agenda building, identifying central elements to be articulated for work in this field of knowledge.

Keywords: educational policy, public policy, decision making processes, public problems, Buenos Aires province.

INTRODUCCIÓN

En este artículo nos concentraremos en el análisis del proceso de construcción de la agenda gubernamental a través del examen de una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell; 1984) desplegada en un nivel subnacional de gobierno, en el campo educativo.

En el ciclo vital que atraviesan las cuestiones es posible distinguir dos tipos de agenda: la pública que refiere a los temas que la comunidad considera como dignos de atención y que alcanzan altos niveles de interés público y visibilidad y la gubernamental, es decir, el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones (Cobb y Elder, 1971 y Elder y Cobb, 1993). Entre ambas agendas existen filtros o mecanismos de selección que permiten al gobierno descartar temas, redireccionarlos o crear nuevos. En síntesis, definir qué cuestiones van a ser objeto de su acción y generar alternativas de política para resolverlas (Kingdon, 2003). Este proceso se denomina construcción de agenda (Cobb, Ross y Ross, 1976) y será el foco de nuestro trabajo.

Sostenemos que el mismo está organizado a partir de cuatro órdenes de factores: las particularidades de la arena de política pública seleccionada, las características de los actores —públicos y privados—; las concepciones e hipótesis causales que éstos construyeron en torno a la cuestión y las “corrientes” —relevancia del problema, alternativas de solución, cambios en el proceso político—.

En la indagación efectuada analizamos tanto lo acontecido en la esfera del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, este último tradicionalmente soslayado en los estudios sobre agenda, a fin de permitir identificar las dinámicas propias ocurridas en cada espacio y su potencial diferencial en torno a la agendación del trabajo realizado.

Para el despliegue del abordaje mencionado, los niveles subnacionales¹ de gobierno representan un escenario propicio. Los mismos han tenido una creciente

1 La literatura considera como niveles subnacionales de gobierno tanto a los ámbitos provinciales/estadales como a los municipales. Sin embargo, en este texto me refiero exclusivamente al ámbito provincial/estadal.

implicancia en Argentina, desde la década del 90' en adelante, en la formulación e implementación de políticas públicas. Especialmente en el campo educativo, en el año 1991 se sancionó la ley de transferencia de servicios educativos desde la Nación a las provincias la cual generó repercusiones en las cuestiones a atender por parte de éstas, en sus estructuras de gestión y decisión, y en las modalidades de interacción con el gobierno nacional.

Para efectuar este estudio nos hemos focalizado en el sistema educativo de la provincia² de Buenos Aires el cual es el más extenso y complejo del país³ y contiene a la organización estatal más vasta y profusa del territorio nacional, la Dirección General de Cultura y Educación (en adelante DGCYE), con rango ministerial. Las principales características de la misma pueden resumirse en: a) elevada institucionalización, la política educativa se encuentra organizada a partir de reglas, procedimientos y regulaciones altamente formales que estructuran el comportamiento de los actores e imprimen una significativa estabilidad que se verifica desde sus orígenes a fines del siglo XIX; b) centralismo en la toma de decisiones, considerado necesario para garantizar el cumplimiento de las normas y objetivos a largo de todas sus dimensiones y geografías —el cual se matizó en los últimos años con movimientos de redistribución de responsabilidades y competencias de gestión hacia actores estatales locales—; c) existencia de una burocracia especializada y profesionalizada para el cumplimiento de las funciones pedagógicas — (definición curricular, evaluación del sistema, capacitación docente, entre otras) y d) extrema endogamia ya que se estructura casi únicamente a partir de actores del aparato institucional relegando a otros “extra sistema” (Agoff, Bertranou y Foglia, 2016). Esta organización ha debido, a partir de los procesos de delegación de facultades educativas mencionados, ampliar sus responsabilidades en la materia respondiendo a nuevas, diversas y complejas problemáticas.

2 La República Argentina es un país federal que divide su territorio en 24 provincias con autonomía política, institucional, administrativa y financiera. Su constitución define las potestades federales y las concurrentes, conservando las provincias todas las competencias no delegadas explícitamente al gobierno federal. En la carta magna no se encuentran detalladas todas las responsabilidades de cada nivel de gobierno, existiendo en las últimas décadas procesos de reasignación de facultades (Cetrángolo y Jiménez, 2004). A partir de la delegación de funciones desde el nivel nacional a principios de la década del 90, las provincias han asumido “la responsabilidad primaria de los grandes sistemas de gestión: salud, educación y seguridad (...)” Asimismo, “se le asignaron nuevas potestades de regulación económica y social, creciente autonomía para operar sobre la esfera política provincial e influencia en la coyuntura nacional” (Cao, 2008:3).

3 Concentra 4.123.022 de alumnos, 214.460 cargos docentes y 16.298 unidades educativas, lo que representa el 37% de los alumnos, el 30% de los cargos docentes y el 30% de las unidades educativas de todo el país, considerando sólo los datos referidos a la educación común. Esta incluye a los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario. No se considera la educación artística, la especial ni la de adultos. (Fuente: Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación, 2015).

Entre ellas hemos elegido, como caso de estudio, a la cuestión de la violencia en las escuelas. Esta decisión se basa en que es un tema que se encuentra instalado en la agenda pública provincial desde hace varios años y su tratamiento es frecuente en los medios masivos de comunicación, tanto locales como nacionales, demandado acciones gubernamentales para resolverlo. Asimismo, el comienzo del abordaje mediático de esta problemática estuvo vinculado a episodios de conflicto en las escuelas que tuvieron lugar en la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, esta cuestión es parte de la agenda de gobierno provincial, siendo considerada por las autoridades públicas por medio de la generación de distintas iniciativas, mostrando que es un tema respecto del cual el Estado ha decidido actuar y tomar efectiva posición. Estas características lo convierten en un tema ideal para analizar el proceso de construcción de agenda gubernamental educativa en la jurisdicción bonaerense.

La elección del abordaje de este caso en la Provincia de Buenos Aires⁴ se sustenta, además de las características particulares del sistema educativo mencionadas precedentemente, en la escasa producción académica sobre la misma en lo que respecta a las formas y procesos que asume la formulación e implementación de políticas públicas en el espacio provincial. La misma observación puede referirse a los estudios sobre campos específicos de políticas públicas en este nivel subnacional. Esta evidencia contrasta con las características particulares que presenta esta provincia —densidad poblacional, recursos económicos, impacto en la dinámica electoral, además de la condensación de distintas problemáticas del desarrollo en su territorio— que la ubican en el epicentro de la dinámica nacional y que vuelven complicado deslindar los acontecimientos políticos que suceden en los procesos políticos nacionales.

El recorte temporal efectuado para la indagación abarca el año 1996, momento en el cual surgen las primeras denuncias de violencia en las escuelas en la jurisdicción bonaerense y donde se observan las primeras iniciativas de política para dar respuesta a este problema y 2013 cuando se realizó el trabajo de campo de esta investigación.

En los siguientes dos apartados presentaremos sucintamente las principales herramientas metodológicas y teóricas que guiaron el presente trabajo. Con posterioridad articularemos algunos conceptos sensibilizadores elegidos para el

4 Para referirnos a la misma, en algunos casos, utilizaremos como sinónimo el término jurisdicción bonaerense.

análisis con elementos surgidos de la descripción del caso de estudio para responder a nuestra pregunta ¿cómo se construye agenda de gobierno educativa en la Provincia de Buenos Aires? Por último, expondremos algunas consideraciones generales sobre el proceso de construcción de la agenda gubernamental, identificando elementos centrales a tener en cuenta para trabajar en ese campo del conocimiento

a) **Algunas precisiones metodológicas**

El ámbito metodológico se concentró en la elección de un caso de estudio de carácter instrumental a fin de examinar intensamente el mismo, pero respondiendo a una inquietud o problemática que excede esta experiencia en análisis (Stake, 1995).

Un estudio de caso es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en profundidad y en su contexto real. Por lo tanto, la primera obligación fue comprender el caso realizando un abordaje intenso del mismo. Sin embargo, el análisis se efectuó partiendo de generalizaciones teóricas ya producidas y de hipótesis explicativas extraídas de casos ya estudiados a fin de que el caso no constituya una mera descripción densa y permanezca aislado o estéril sino que permita profundizar el conocimiento de la problemática a analizar.

Debido a que los casos no son una muestra representativa de un fenómeno, no es posible establecer generalizaciones estadísticamente aplicables a conjuntos más amplios de situaciones. Sin embargo, los resultados y la interpretación del caso pueden ser generalizables a proposiciones teóricas, lo que Yin (1994) denomina generalización analítica, donde se utiliza la teoría como un patrón con el cual se comparan los resultados empíricos del estudio de caso. Los hallazgos efectuados en el marco de este trabajo pueden servir para ilustrar, representar o generalizar una teoría que puede ser transferida a otros casos. Por esta razón, algunos autores utilizan el término transferibilidad en vez de generalización (Maxwell, 1998 citado por Martínez Carazo, 2006)

Dado que un caso es un “sistema con límites” (Merlinsky, 2008:3) es necesario establecer alcances temporales para reconstruir su historia. Para definir estos límites resulta útil el método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar (2004) que permite descomponer la complejidad de la experiencia bajo estudio. Una narración es un relato que se estructura con un inicio, un desarrollo y un final (Roe, 1994

citado en Roth Deubel, 2007)⁵. Este método permite efectuar el análisis de la política pública considerando su carácter procesual, entendiendo que un proceso es “una secuencia de acciones que se desarrollan en un tiempo y en un contexto dado” (Pettigrew, 1997: 338).

Hemos descartado la utilización de un método centrado en variables ya que éste no resulta útil para el análisis holístico de secuencias de acciones en un tiempo y lugar determinado. Por el contrario, su capacidad explicativa se basa en la búsqueda de relaciones entre categorías analíticas y su aislamiento de los contextos singulares donde las mismas tienen lugar.

Por su parte, el método narrativo permite analizar temporalmente el caso seleccionado, estructurándolo en diferentes eventos que lo componen, jerarquizándolos, estableciendo relaciones entre ellos y con el contexto global y local y analizando su relevancia para responder a las preguntas de investigación (Abbot, 2001 citado en Merlinsky, op.cit.).

Preocupados por el problema de la validez y confiabilidad de los estudios de caso, hemos utilizado la herramienta de la triangulación (Stake, op.cit; Yin, op. cit y Arzaluz Solano, 2005). Esta es considerada un proceso de múltiples percepciones donde, a través de la utilización de diferentes fuentes de información, es posible clarificar significados e interpretaciones del fenómeno bajo estudio y verificar si los datos obtenidos guardan relación entre sí o se repiten (Stake, 2003: 148). En consecuencia, recurrimos a una variedad de fuentes, tanto primarias como secundarias, para la reconstrucción y comprensión de nuestro caso.

Por un lado, se recopila sistemáticamente, entre el año 1995 y 2013, material periodístico proveniente del periódico “El Día”⁶, uno de los principales diarios de

5 Es importante aclarar que en este trabajo no se presentará una descripción detallada del caso porque su extensión excede los límites de este artículo. Sin embargo, el análisis que se presentará está sustentado en un desarrollo narrativo del relato del caso, del cual se mencionará solamente aquella información imprescindible para comprender el proceso.

6 El diario El Día es el periódico más importante de la Provincia de Bs. As. con una circulación neta pagada promedio (entre días de semana y domingo) de 25.000 ejemplares (Fuente: Instituto Verificador de Comunicaciones, Marzo 2017). Se edita desde fines del s. XIX y tiene su asiento en la capital de la provincia, la ciudad de La Plata. Este matutino constituye una referencia para las elites políticas provinciales, incidiendo en la agenda de las mismas.

la Provincia de Buenos Aires, y del periódico “La Nación”⁷ de circulación nacional, a fin de recolectar evidencia respecto de la relevancia del caso en la agenda pública y de su consideración por parte de las autoridades provinciales⁸.

Por otra parte, recogimos material documental institucional producido por el Ministerio de Educación Provincial y efectuamos una recopilación normativa y de proyectos legislativos en la materia presentes en la jurisdicción, a fin de obtener información sobre las distintas iniciativas estatales sobre el tema y reconstruir la secuencia que dio origen al ingreso de la cuestión en la agenda de gobierno y la trayectoria de esta a lo largo del tiempo.

Por último, se efectuó doce entrevistas de carácter semiestructurado a actores estatales y sociales relevantes en el abordaje del caso (legisladores provinciales, funcionarios de la cartera educativa bonaerense a cargo de las iniciativas analizadas, integrantes de los equipos técnicos y actores de organizaciones no gubernamentales responsables de las propuestas presentadas)⁹. Estas permitieron considerar sus discursos, atendiendo a cómo interpretaron el problema, qué propósitos tenían, qué acciones desarrollaron, qué inconvenientes enfrentaron, qué recursos pusieron en juego y con quiénes se vincularon, entre otras dimensiones indagadas.

b) Principales perspectivas teóricas utilizadas

Referirnos al proceso de construcción de agenda implica situarse en el momento en donde se identifican, definen y seleccionan los problemas que serán objeto de interés, primero de la sociedad y con posterioridad de los poderes públicos.

7 El diario La Nación es un matutino que se edita desde fines del s. XIX, con una circulación neta pagada de lunes a domingo que supera los 120.000 ejemplares y, los 300.000 los domingos. (Fuente: Instituto Verificador de Comunicaciones, Marzo 2017) Asimismo, es el cuarto periódico digital en español más consultado del mundo (Fuente, Diario el País, 23-11-2016). Este diario, si bien es editado en la Ciudad de Buenos Aires y tiene circulación nacional, presenta una extensa difusión de los acontecimientos que tienen lugar en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo es una referencia para las elites dirigenciales.

8 Cuando fue necesario, asimismo, se consultaron otros diarios de circulación nacional y/provincial para dar cuenta de las diversas tomas de posición por parte del Estado.

9 La cantidad de entrevistas no fue establecida de antemano entendiendo que los tiempos se negocian y se construyen recíprocamente en el trabajo de campo. Siguiendo el criterio de saturación teórica descrito por Zibecchi y Giménez (2004) se llevaron a cabo tantos encuentros como fueron necesarios, hasta que la nueva información adicional que se obtuvo no aportó elementos significativos para el desarrollo del caso.

La definición colectiva y la evolución de los problemas ocurren en arenas públicas particulares. Como sostienen Bosk y Hilgartner, “un problema social es una condición o situación putativa etiquetada en las arenas del discurso y la acción pública” (1988:55). En cada una de estas arenas se despliegan un conjunto de reglas institucionales, tanto formales (explícitas y formalizadas jurídicamente) como informales, implícitas y compartidas por los miembros de una organización o comunidad. Estas establecen estructuras que pueden facilitar o limitar la participación política de los actores y actúan como filtros limitando las ideas que pueden ingresar en el proceso de hechura de las políticas y las que luego serán consideradas. En nuestro caso de estudio, la arena de indagación es la vinculada a la política educativa provincial, la cual hemos decidido desagregarla en dos sub-arenas: la legislativa y la ejecutiva, sosteniendo que en cada una de ellas se producen circuitos diferenciados de construcción de agenda y de elaboración de alternativas de política.

Asimismo, en cada uno de estos espacios es necesario identificar un conjunto específico de actores públicos y sociales interactuando en torno al problema. Se consideran a aquellos que pertenecen a un campo social señalando como pertinente para el análisis y cuyo comportamiento contribuye a estructurar el campo. Estos actores pueden ser de distinto tipo (Subirats et. al. 2008): públicos (actores político-administrativos) ubicados dentro del gobierno, gozando de la autoridad formal legalmente instituida y debiendo rendir cuentas de sus actos ante la ciudadanía o, privados, externos al gobierno (provenientes de la esfera socioeconómica y sociocultural). Siguiendo a Kingdon (op. cit.) sostenemos que ninguno de estos actores domina el proceso por sí sólo y, que mientras algunos son más influyentes en el ingreso de la cuestión en la agenda gubernamental, otros lo son en la especificación de diversas alternativas para darle respuesta, lo cual depende de su mayor o menor visibilidad u opacidad.

En el cuadro siguiente resumimos los principales tipos de actores dando cuenta del proceso que tendencialmente afectan.

Cuadro N° 1: Los tipos de participantes

		VISIBLES	OCULTOS
Participantes	Dentro del gobierno (públicos)	Presidente Funcionarios políticos Miembros importantes del Congreso	Staff presidencial Staff del Congreso Personal de carrera de la Administración Pública (Servicio Civil)
	Fuera del Gobierno (Externos/ privados)	Participantes relacionados con las elecciones (partidos políticos, realizadores de campaña) Opinión pública Medios de comunicación	Grupos de interés ¹¹ Académicos, investigadores, consultores.
		Tienen un rol central en la definición de la agenda	Tienen un rol central en la definición de las alternativas de política

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A KINGDON, 2003.

Dado que los problemas no son producto de un ejercicio meramente técnico basado en condiciones objetivas de la realidad, sino que están enmarcados “temporal, espacial y contextualmente” (Seidman y Rappaport, 1986 citados por Rochefort y Cobb, 1994:6) y ninguno de ellos tiene propiedades inherentes que los hagan más o menos propicios para incorporarse en la agenda pública, es necesario dar cuenta de las ideas creadas, cambiadas y disputadas por los actores intervinientes (Stone, 1989). Estos sostienen diferentes concepciones y marcos cognitivos sobre

10 Los grupos de interés desarrollan algunas actividades públicas y otras ocultas, con lo que se considera que se mueven entre las dos categorías de participantes, ocultos y visibles.

la cuestión problematizada objeto de nuestra atención, como así también elaboran divergentes alternativas posibles para resolverla.

Retomando la noción de hipótesis causal de Stone, que supone la atribución de causas, culpas y responsabilidades en relación al problema analizado, consideramos central reconstruir este proceso de designación simbólica en donde los actores involucrados manipulan imágenes y símbolos para reforzar su discurso, proyectan sus marcos de análisis para generar consenso a su alrededor (Subirats, et. al., op. cit.) y, a partir de allí, reivindican el derecho a exigir que el gobierno actúe para solucionar la problemática.

Recapitulando, se sostiene que para comprender el proceso de agendación en torno a una específica cuestión socialmente problematizada es necesario considerar primeramente lo que llamamos el triángulo inicial: identificar la arena pública donde la misma se enmarca y las reglas que estructuran este espacio, considerar los principales actores —estatales y sociales— que se involucran en relación al problema y, reconstruir la imputación de ideas y concepciones que estos realizan sobre el mismo.

Asimismo, esta perspectiva requiere ser articulada con otra matriz de análisis, el modelo de múltiples corrientes. John Kingdon, basándose en el “modelo del bote de basura”¹¹ expuesto por Cohen, March y Olsen en 1972, analiza la confluencia de tres corrientes relativamente independientes en la agendación de una cuestión: el reconocimiento del problema, las alternativas de solución del mismo y el proceso político.

Un primer ascendiente puede provenir del desarrollo de los problemas: una modificación en algún indicador respetado sobre la cuestión que hace a la misma cuantificable, estudios relacionados con la misma y/o alguna circunstancia que por sus dimensiones y forma de manifestación llame la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar, constituyéndose en una situación que se denomina detonadora.

11 Este modelo caracteriza a las organizaciones como anarquías organizadas: “una difusa colección de ideas, más que una estructura coherente; descubre sus preferencias mientras actúa en lugar de actuar en base a sus preferencias” (1972: 84) y cuyos miembros sólo cuentan con un conocimiento fragmentado y rudimentario de cómo funciona la organización y de cómo sus tareas se insertan en la misma como una totalidad.

Una segunda contribución radica en el conocimiento y las perspectivas sobre un área determinada de política que tienen los especialistas (investigadores, equipo del congreso, planificadores y evaluadores de política, analistas de grupos de interés, académicos, etc.). Estos generan un conjunto de propuestas que son discutidas, confrontadas y redefinidas, pero sólo algunas sobreviven, es decir son seriamente consideradas como opciones de políticas. Para esto deben cumplir ciertos criterios de supervivencia: ser financieramente viables, consistentes con las limitaciones presupuestarias; técnica y administrativamente factibles en función de las capacidades estatales existentes; compatibles con los valores y la ideología de la comunidad de especialistas y políticamente viables, no siendo amenazada su plausibilidad por actores relevantes y contando con las bases para la construcción de coaliciones políticas que sostengan su adopción (Aguilar Villanueva, 1993).

Por último, el **proceso político** también afecta la agenda. Es necesario considerar los cambios en el humor nacional¹², los resultados electorales, los cambios en la administración, las modificaciones en la distribución partidaria y/o ideológica en el Congreso y los grados de consenso entre las fuerzas políticas organizadas.

Si bien las tres corrientes están gobernadas por diferentes fuerzas, consideraciones y estilos, siendo relativamente independientes, lo interesante es la instancia donde confluyen: un problema es reconocido, una solución es desarrollada y está disponible en la comunidad de políticas, un cambio en el proceso político convierte al momento en el adecuado y, las restricciones políticas no son críticas. Es aquí donde se genera una coyuntura favorable, denominada ventana de oportunidad. Esta aparece infrecuentemente y se mantiene abierta por cortos períodos de tiempo. Los promotores de la cuestión juegan un rol central en la confluencia de estas corrientes, “uniendo soluciones a problemas, redefiniendo propuestas para sortear restricciones y tomando ventajas de los eventos políticos propicios” (Kingdon, 2003:166). La confluencia de estas tres corrientes constituye un nudo central de nuestro análisis de ingreso de la cuestión de violencia en las escuelas a la agenda gubernamental educativa provincial.

12 Con este concepto, Kingdon refiere a aquellos temas respecto de los cuales una importante parte de la sociedad está pensando y que pueden ser suelo fértil para promover el ingreso de algunos ítems en la agenda o bien constituir restricciones.

A partir de los diversos aportes explicitados anteriormente, es posible sostener que el proceso de agendación gubernamental requiere pensar la articulación de las tres influencias mencionadas, en una arena pública particular, en un específico momento, en el que participan determinados actores con singulares y diferenciadas conceptualizaciones sobre la cuestión.

1. LA AGENDA DE GOBIERNO PROVINCIAL: EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN DE LA VIOLENCIA EN LAS ESCUELAS

Los actores protagonistas

En el momento de agendación de la cuestión problematizada en el gobierno provincial encontramos una presencia significativa de actores sociales, externos al gobierno. Si bien la primera iniciativa gubernamental registrada es un proyecto legislativo (E-150/96-97) presentado en el año 1996 por tres legisladores provinciales, impulsada por el Senador Pedro Courtial¹³ quien asume un protagonismo en la temática, las influencias más relevantes observadas para que el problema sea abordado provienen por fuera de los ámbitos estatales y serán explicitados a continuación.

Los medios de comunicación aparecen como actores centrales, impulsando y expandiendo la cuestión problematizada e influyendo en los actores gubernamentales para que la consideren dentro de su agenda. El abordaje de la problemática por parte de los medios de comunicación es reconocido por parte del autor del proyecto legislativo, que luego se convirtió en la primera normativa de la relevancia del análisis¹⁴, como un impulso central para su toma de decisión. El autor recoge varias noticias periodísticas en su fundamentación y sustenta la necesidad del abordaje en el tratamiento que estaba recibiendo por parte de los medios:

13 Este Senador ingresa a la Cámara Alta provincial en el año 1995 a partir de las elecciones provinciales que posicionaron a su partido —la emergente fuerza política Frente País Solidario (FREPASO) cuestionadora del Gobierno nacional y provincial en manos del Justicialismo y de su plan económico—, en la Legislatura bonaerense.

14 Nos referimos a la ley N° 12.299, sancionada en el año 1999, tres años después del proyecto original que le dio origen presentada por el Senador provincial Pedro Courtial.

Las crónicas periodísticas, sobre todo en los últimos años, también nos abruman con episodios violentos registrados ya no en barrios marginales o en los terrenos o espacios caminados por la delincuencia juvenil, sino en otrora immaculado ‘ámbito de las aulas’. Aquí hay una lista bastante extensa de hechos de violencia acaecidos en aulas en el último año registrado por los medios gráficos.¹⁵

Asimismo, la atención continua y sistemática por parte de los medios de comunicación, particularmente ante la aparición de específicos episodios de violencia en las aulas, es una constante a lo largo de todo el período de análisis¹⁶ que incide en la consideración de la temática por parte de las autoridades educativas ejecutivas, quienes reconocen la importancia de éstos en la agendación de la cuestión.

Es posible sostener que los medios de comunicación influyeron sobre otros actores en la opinión pública. Si bien no hay evidencia empírica sustantiva proveniente del relato del caso para afirmar que los medios hayan “moldeado” el humor de la opinión pública, sí podemos recurrir a estudios académicos sobre la problemática para efectuar alguna consideración al respecto. Karina Kaplan (2011) plantea que la sensibilidad específica de la época en torno a la violencia en las escuelas, no es una propiedad fija sino biográfica e histórica. En la construcción de ésta reconoce, sustentándose en recopilaciones y por exámenes de la prensa escrita nacional e internacional, a los medios de comunicación como actores centrales. Estos influyen en la construcción de un clima específico sobre determinados temas que en otros momentos de la historia no fueron percibidos de la misma forma. Tomando como base las investigaciones de esta autora, podemos considerar que los medios tienen entonces un importante papel en la generación de una opinión pública sensible a la cuestión de la violencia en el ámbito educativo.

Por otra parte, encontramos la presencia de una organización no gubernamental, Poder Ciudadano¹⁷, la cual efectuó, casi de manera contemporánea, dos importantes

15 Intervención del Senador Pedro Courtial en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones del 1/10/1997.

16 Relevamiento periodístico propio efectuado durante el año 2014.

17 Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en Argentina. Fuente: <http://poderciudadano.org/quienes-somos/>

acciones: por un lado, un relevamiento en el año 1998¹⁸ en la jurisdicción bonaerense para conocer la trascendencia y extensión del problema en las escuelas y, por otra, se acercó a las autoridades educativas de la DGCYE en su búsqueda de aliados para poder implementar un programa de intervención en la materia con amplio alcance¹⁹. Mediante ambas acciones influyó en el ingreso de la cuestión a la agenda ejecutiva. Este actor puede ser identificado como un **grupo de interés** ya que tiene capacidad de movilizar a sus miembros y disponer de sus recursos para acceder a los decisores públicos. Uno de los principales recursos era el prestigio de su Presidente, el Dr. Moreno Ocampo quien había sido fiscal adjunto en el Juicio a la Junta de Comandantes de la última Dictadura Militar argentina, llevado a cabo en la década del 80', y era un reconocido jurista con una amplia trayectoria en el campo del Derecho y con vinculaciones internacionales.

Es relevante mencionar esta influencia porque no se observará la presencia de otro actor no gubernamental en el desarrollo de la agenda educativa en lo que respecta al caso de estudio. Al observar los trabajos realizados (Agolff, Bertranou y Foglia, 2013) esta experiencia externa se evidencia en referencia a otros temas en el campo educativo. La DGCYE es una organización de carácter endogámico, poco permeable a actores externos que no cuenten con roles establecidos en la normativa, y ha desarrollado a lo largo de su historia escasas instancias de apertura institucionalizadas a los mismos.

Un tipo específico de grupo de interés son los sindicatos, actores que tienen una relevancia central en el campo educativo en lo que respecta a la negociación salarial y a la discusión de las condiciones de trabajo. Sin embargo, en lo que refiere a nuestra cuestión, su papel no ha sido particularmente notable. Esta misma observación se expresa en las indagaciones efectuadas por Álvarez Pietro (2011), quien sostiene que la demanda en torno a la solución del problema de la violencia no formó parte de los reclamos de los gremios docentes, y que las acciones efectuadas por los mismos no han tenido sistematicidad, profundidad ni extensión para poner en relieve la importancia del mismo.

18 Diario La Nación, 14 y 15 -11-1998 y Diario El Día 31-08-1999.

19 Entrevista realizada a ex Coordinadora Pedagógica del Programa Jóvenes Negociadores, Fundación Poder Ciudadano.

En nuestra indagación, puede observarse asimismo la centralidad de dos actores sociales que no aparecen tipificados en la clasificación propuesta por la teoría.

Por un lado, encontramos la presencia de un organismo gubernamental de carácter internacional, la UNESCO. Es un actor externo al gobierno provincial pero sus características (organización experta en el campo educativo perteneciente al sistema de Naciones Unidas) no nos permiten clasificarlo ni como un grupo de interés ni como un actor académico. Esta organización efectuó en el año 1998²⁰ estudios en las escuelas de la provincia para relevar el fenómeno y justificar la necesidad de actuación por parte de las autoridades gubernamentales provinciales, en el marco de la firma de un convenio²¹ de colaboración con la DGCYE vinculado al proceso de transformación educativa que se estaba llevando a cabo en esos años²². Este organismo internacional contribuyó a hacer visible la problemática y contó con los recursos (principalmente económicos, humanos y de información) para influenciar a los responsables de la DGCYE. A cargo de la DGCYE, la Dra Graciela Giannettasio se comprometió a “instrumentar las acciones correspondientes, en función de lo que el organismo internacional (UNESCO) fijara como solución para los conflictos que se adviertan”²³. Es importante destacar que durante esos años ('90) los organismos internacionales tenían una fuerte incidencia en la definición de políticas públicas, tanto en el plano como provincial como nacional, no siendo el campo educativo una excepción.

Por otro lado, surge como relevante el “círculo personal” cercano a los tomadores de decisión. Particularmente, aparece la esposa del Senador provincial autor de la iniciativa legislativa, quien por su interés y expertise²⁴ en la problemática alerta e incide sobre el Legislador para que éste la considere como parte de su agenda legislativa una vez que asume la banca²⁵.

20 Diario La Nación, 21-02-1998 y 30-05-1998.

21 Decreto N° 813/97, Convenio de Cooperación Técnica entre la Dirección de Cultura y Educación y la UNESCO.

22 Esta transformación implicó una modificación de la estructura de niveles educativos, extendiendo la antigua escolaridad primaria de 6 a 9 años —conformando el nivel de Educación General Básica (EGB)— y estableciendo un nivel Polimodal de 3 años, en reemplazo de la secundaria, de carácter no obligatorio.

23 Declaraciones de la Dra. Graciela Giannettasio en el Diario La Nación, 21-02-1998.

24 La misma era psicóloga social y estudiosa de la problemática del conflicto en el ámbito escolar.

25 Entrevista realizada a Legislador provincial bonaerense (Período 1995–1999).

En contraste, el análisis del proceso de la formulación de alternativas de política encuentra influencias diferentes a las de la etapa anteriormente analizada.

Por una parte, se observa un mayor protagonismo de los actores internos al gobierno: los equipos técnicos de los partidos políticos presentes en la Cámara de Senadores y los funcionarios especializados de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar de la DGCYE quienes introducirán cambios al proyecto legislativo original que formarán parte de su sanción definitiva²⁶. El acuerdo con la misma era central para que las acciones previstas en el proyecto tuvieran los estándares de factibilidad técnica y administrativa en relación con las capacidades existentes del organismo educativo provincial y pudiesen ser posteriormente implementadas. Si bien estos mismos funcionarios no tendrán la misma incidencia en el momento en que el Poder Ejecutivo provincial decide abordar la problemática, ya que el impulso para motivar una respuesta proviene de la organización no gubernamental y del organismo internacional mencionados previamente, sólo teniendo la Ministra de Educación un accionar al momento de la firma de los respectivos convenios, sí lograrán recuperar su protagonismo a lo largo de la trayectoria que fue asumiendo la cuestión en el seno de este poder de gobierno²⁷. Es decir que, podemos coincidir con Kingdon respecto de la escasa relevancia de estos actores en el momento de establecimiento de la agenda, pero de su centralidad en la etapa de especificación de alternativas a partir de su experiencia y conocimiento sobre la cuestión y de los recursos organizacionales vinculados con las estructuras burocráticas provinciales existentes.

Además, los medios de comunicación no tienen ascendencia en este momento, coincidiendo con la afirmación de Kingdon respecto del papel central que tienen los participantes visibles en la agendación, pero no así en la definición de las alternativas, atendiendo que en este momento se requiere de un particular grado de expertise y de conocimiento específico de la problemática.

26 Entrevista a Legislador provincial bonaerense (Período 1995–1999) y Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires del día 13 de mayo de 1999.

27 Esta Dirección es transversal a todos los niveles y modalidades educativas de la DGCYE. Entre sus objetivos se mencionan la prevención y asistencia psicopedagógica frente a las dificultades y/o situaciones que afectan el aprendizaje y la adaptación escolar (Comunicación N°2/2000). Esta Dirección fue cambiando de denominación y objetivos a lo largo de los años y al momento de la realización de este trabajo se llamaba Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

Sin embargo, en nuestro caso de análisis, podemos observar la presencia en ambos procesos de dos de los actores externos referidos en la fase de agendación, lo cual da cuenta de fronteras menos rígidas entre el momento de la agendación y el de la especificación de alternativas.

Por un parte, vuelve a tener incidencia el entorno cercano al Senador Courtial a través de su esposa con acreditaciones académicas en la temática que le permitieron formular diversas propuestas de intervención, influyendo en este caso el mismo actor tanto en la elaboración de la agenda como en las alternativas.

Por otra parte, la organización no gubernamental Poder Ciudadano también tiene preeminencia en la definición de los lineamientos de política. Esta organización presenta en el año 1999 una propuesta de abordaje de la problemática a las autoridades de la DGCYE, que es la que finalmente se adopta, sin tener injerencia el Gobierno en su decisión. En este punto es interesante considerar que Poder Ciudadano es intermediaria de la influencia de un actor académico internacional, la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard la cual había elaborado el Programa “Jóvenes Negociadores” para cuyo desarrollo la fundación argentina adquiere la licencia. Si bien el programa original fue adaptado a la realidad local, la concepción y las ideas emanaron de este centro académico internacional y los principios sustantivos de la propuesta se mantuvieron en la reformulación efectuada²⁸. El prestigio, la legitimidad y pretendida neutralidad técnica son los principales recursos que intervienen en la influencia de este actor internacional.

La presencia de actores provenientes del mundo académico no se observa de manera significativa. Por una parte, el análisis de la fundamentación de la iniciativa legislativa del Senador Courtial permite dar cuenta de la ausencia de referencias académicas²⁹. Esto debido a que a mediados de los años 90⁷ no existían estudios cuantitativos que pudieran ofrecer datos agregados sobre la temática ni investigaciones cualitativas de escala sobre este objeto de estudio. La aparición de las primeras investigaciones sobre la temática en Argentina, surgen a partir de la mayor sensibilidad hacia la violencia en el ámbito escolar y con la mediatización del fenómeno. Kaplan y García

28 Documento institucional del Programa Jóvenes Negociadores, Fundación Poder Ciudadano y entrevista realizada a ex Coordinadora Pedagógica del mismo.

29 Fundamentación del proyecto de Ley 12.299, Expediente E-150/96-97

(2006), Lavena (2002), Álvarez Pietro (2009) y O'Donnell (1999) acuerdan que las indagaciones académicas comienzan a manifestarse recién a partir de los años 2000. Incluso el Ministro Nacional de Educación del momento, daba cuenta en su presentación en la Unesco en el año 2003, que existía un predominio de trabajos más bien teóricos, exploratorios y/o basados en casos específicos (Filmus, 2003). Es decir que, en el momento en que se formula el proyecto legislativo, los actores académicos no habían incluido la problemática entre sus temas de interés, no pudiéndose entonces recurrir a ellos para elaborar los contenidos de la propuesta. Será recién con los estudios ya referidos sobre la problemática en la Provincia de Buenos Aires, realizados por la Fundación Poder Ciudadano y por la UNESCO en 1998, cuando se empieza a revertir la tendencia existente respecto de la vacancia académica, permitiendo construir un conocimiento más abarcativo y formular una fundamentación para el desarrollo de políticas.

En síntesis, por lo expuesto podemos afirmar que el proceso de agendación está fuertemente influido por la acción de actores externos: los medios de comunicación social que visibilizan y amplifican la cuestión; dos organizaciones, una no gubernamental con amplios recursos, reconocimiento e incidencia y otra gubernamental internacional con expertise en las problemáticas educativas mundiales, ambas con capacidad de desarrollar estudios para conocer el alcance del proceso e incidir sobre la necesidad de su resolución. Por último, una presencia no institucional referida a los actores pertenecientes al círculo cercano a los agentes públicos con capacidad de afectar la construcción de su agenda. Por otra parte, en la formulación de alternativas de política, observamos una capacidad equilibrada de actores externos al gobierno (organización no gubernamental y círculo cercano) y de actores internos (técnicos y asesores) que se inclina a favor de estos últimos durante la trayectoria que fue asumiendo la cuestión.

2. UNA CUESTIÓN CON MÚLTIPLES SIGNIFICADOS

Como se ha referido en el encuadre conceptual, los problemas sociales no son producto solamente de realidades objetivas, sino que estas situaciones son mediadas por ideas que reflejan distintas concepciones y marcos divergentes de aproximación al problema, manifestando su naturaleza inherentemente conflictiva.

En lo que respecta al ámbito del Poder Legislativo, encontramos en el propio título del proyecto de ley presentado en 1996, “Programa Provincial de Prevención de la Violencia en las Escuelas”, una inicial interpretación de la cuestión en tanto manifestación escolar de una **violencia social** que tiene a la institución educativa como escenario (D'Angelo y Fernández, 2011). Es decir, una violencia no originada por vínculos o prácticas propias de la escuela:

*En la escuela se condensan los conflictos y presiones que se padecen a nivel personal, familiar y social. Y por ello, las manifestaciones de violencia en la escuela constituyen un síntoma, un emergente resultante de la violencia social que atraviesa la institución.*³⁰

En términos de hipótesis causal observamos que la emergencia del fenómeno aparecía relacionada con el contexto de crisis económica y social que se vivenciaba en los años 90' en la Argentina, existiendo una designación de responsabilidad política al gobierno —nacional y provincial— por el modelo económico implementado, considerado causante de la crisis. Esta construcción se reflejaba en las intervenciones en el recinto legislativo: mientras que el Frepaso —partido de pertenencia del autor del proyecto— y el radicalismo acordaban con esta cadena de causalidad (modelo económico excluyente → crisis económica → impotencia → violencia social → repercusión en la escuela), el Partido Justicialista gobernante no concordaba con el origen del problema, siendo gráfica la expresión del senador Genoud en su intervención en el recinto desligando la noción de violencia por la crisis:

*Simplemente pienso que es minimizar el problema de la violencia asociarlo en forma directamente proporcional a una situación económica, porque de ser así no encontraría explicación un hecho sobre el que nos informaba la crónica internacional referido a una desgracia ocurrida en una escuela del Reino Unido, donde dos chicos de trece años fueron acusados de la muerte de una compañera. Por otra parte, en el principio de los tiempos, Caín no debe haber tenido problemas económicos cuando le dio muerte a Abel...*³¹

30 Fundamentación del proyecto de Ley, Expediente E-150/96-97.

31 Intervención del Senador Genoud, Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Diario de Sesiones, 01-10-1997.

Esta primera conceptualización planteada en la formulación del proyecto legislativo va a ser parcialmente modificada durante el proceso de sanción, sustituyéndose finalmente la noción de violencia en las escuelas por la violencia escolar que coloca la responsabilidad de la génesis de los hechos en la propia escuela por fallas en alguna de sus competencias (Brener, 2011). Sin embargo, la hipótesis causal construida no aparece modificada como tampoco la propuesta de abordaje de la cuestión centrada en la realización de talleres de reflexión, sensibilización y concientización dirigidos a alumnos, docentes, directivos, no docentes y padres para capacitarlos en estrategias y técnicas de resolución pacífica de los conflictos.

En el ámbito parlamentario, el quiebre respecto de la forma de comprender la cuestión se observará, a partir del año 2008, en la multiplicidad de proyectos legislativos presentados para el abordaje de la cuestión que, sin embargo, no encuentran sanción. Doce de los catorce proyectos presentados en el parlamento provincial entre los años 2008 y 2013³² privilegiaban al acoso escolar o bullying como objeto de intervención, poniendo en agenda una arista de la cuestión que no se encontraba presente al momento que el tema de la violencia en las aulas se instaló en la Legislatura en el año 1996. La cuestión adquiere entonces una nueva denominación, tomándose al bullying como sinónimo del fenómeno de la violencia. Es decir que ésta comenzó a ser un equivalente indefectible del acoso, dejando de lado la consideración de otras manifestaciones. La cadena de responsabilidad también es diferente, ya no es la crisis la que genera violencia social que repercute en la escena escolar, sino la presencia de un alumno o alumna que acosa o intimida a otro compañero/a (víctima), la que origina la violencia. Según el primer llamado victimario, presenta un determinado perfil y rasgos que podían ser identificados para prevenir la aparición de la situación problemática.

32 Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Relevamiento propio de proyectos legislativos presentados entre el año 1996, cuando se registra la primera propuesta en la materia y el año 2013, momento en que se efectuó la indagación vinculada con la problemática de violencia en las escuelas. Las palabras de referencia de la búsqueda fueron violencia escolar, convivencia escolar y violencia escuelas. Se excluyen de este análisis los proyectos meramente declamativos que no proponen ninguna acción específica respecto del problema, como por ejemplo las conmemoraciones, las declaraciones de interés o adhesión, las expresiones de repudio, las invitaciones a debatir, entre otras.

Por otra parte, en el ámbito del Poder Ejecutivo, encontramos una diversidad de propuestas, la mayoría coincidentes en términos de construcción de hipótesis casual, con la conceptualización original legislativa.

Por un lado, la propuesta elaborada por la organización Poder Ciudadano, y presentada y adoptada por las autoridades provinciales educativas provinciales en el año 2000, sostenía que la violencia en las escuelas era entendida como producto de una crisis social más amplia, al igual que la iniciativa legislativa. Sin embargo, se focalizó en un aspecto de esa crisis que no había sido jerarquizado previamente, el vinculado con el desdibujamiento de la autoridad del adulto:

El diagnóstico que hicimos en ese momento es que se estaban naturalizando determinadas situaciones, no sólo porque la violencia social había aumentado sino porque el lugar del maestro se había desdibujado. Nosotros cuando éramos chicos, éramos igual de crueles, pero guay que algún maestro te viera haciendo eso. El rol del adulto, madre, padre, docente se desdibujó, ya no eran autoridad, no estaban claras las normas y, encima había un nivel de violencia social importante. La escuela que antes preservaba, fue más permeable y la violencia social de afuera entró. Antes la escuela marcaba la diferencia entre el clima social externo y el interno.³³

En este caso, el encadenamiento causal era: crisis social y económica → crisis de valores → ausencia o incumplimiento de normas → falta de límites → desvanecimiento del rol del lugar adulto → violencia. Asimismo, es importante destacar que esta iniciativa colocó el énfasis en la noción de conflicto y no de violencia, entendiendo al primero como positivo para la convivencia si era resuelto pacíficamente. Esto se expresaba, tanto en el nombre de la propuesta “Programa Escolar de Resolución de Conflictos y Construcción de Metas” (Poder Ciudadano, s/f) como en la técnica de abordaje elegida, la negociación, que podía enseñarse a docentes y alumnos para para generar un cambio en la manera de pensar los problemas.

La idea es que el conflicto atraviesa ciclos y es un compromiso de todos contener ese ciclo. Apunta a que puedan utilizar el pensamiento antes

33 Entrevista a ex Coordinadora Pedagógica del Programa Jóvenes Negociadores, Fundación Poder Ciudadano.

*que el impulso. Se les enseña un procedimiento de análisis y resolución de conflictos, para que analicen sus problemas y puedan reflexionar sobre ellos mismos y sobre los demás.*³⁴

Como contraposición, casi contemporáneamente, surge y se implementa otra iniciativa el Plan “José Manuel Estrada”. En este aparece una concepción de seguridad institucional de las personas y de los bienes de los establecimientos escolares, hasta el momento no presente, que puede vincularse con la emergencia de una nueva situación: la aparición de actos de vandalismo y saqueos en los establecimientos educativos³⁵. La intervención que se privilegiará es una no pedagógica que se verá reflejada en la dependencia funcional del Plan dentro de la DGCYE³⁶.

Esta concepción asumida encontrará rápidamente un cambio radical cuando se institucionalice, en el año 2001, el Plan “Adolescencia, Escuela e Integración Social” en donde se retoma el énfasis en la noción de conflicto, y en la ausencia de mecanismos de resolución del mismo en la escuela.³⁷ Asimismo, es en este momento donde el concepto de sujeto de derecho, para referirse a los niños, niñas y adolescentes, se instalará con firmeza, jerarquizando su derecho a la participación y a proponer estrategias de resolución de los problemas que se originen en la escuela:

*Apelar a los criterios de la pedagogía, reconociendo el valor de la doble condición de la pedagogía dialogada: el reconocimiento del alumno como un sujeto de derechos y la capacidad del docente de establecer las motivaciones, capaces de crear climas de convivencia pacífica aún dentro de los conflictos.*³⁸

Este abordaje se observa, asimismo, en el “Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina”, implementado entre los años 2000–2002, que promovía la construcción de nuevas reglas institucionales de convivencia para el

34 Amalia Pugliese, Coordinadora Pedagógica y Responsable del PYN. Declaraciones en el Diario Página 12, 5-08-2000.

35 DGCYE, Resolución N° 4734/2000 y entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (período ejercicio del cargo: año 2000).

36 Este dependía de la Asesoría General, desligándose de las diferentes ramas y modalidades de la Subsecretaría de Educación, responsables de los procesos pedagógicos del Ministerio.

37 DGCYE, Resolución N° 923/01

38 Entrevista a funcionario provincial de la cartera educativa (período de ejercicio del cargo: 2001 a 2007).

nivel polimodal³⁹. El mismo ponía el foco en el logro de la convivencia pacífica, procesando las situaciones de conflicto al interior de la escuela⁴⁰. La hipótesis causal construida es equivalente a las anteriormente mencionadas, remarcándose la existencia de coyunturas sociales, económicas, políticas y culturales que impactaban en las escuelas generando problemas de convivencia que, muchas veces, derivaban en hechos de violencia. En esta propuesta se buscaba que las normas se sustenten en la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa, en el respecto a la diferencia y en el derecho de los adolescentes a ejercer un rol protagónico en la vida escolar.

Las normas que los estudiantes ayudan a construir en la escuela son las que mejor funcionan en términos de convivencia (...) hacen que la escuela tenga “una salud institucional” más intensa, más viva. (...) poner en el centro de la escena la voz de los estudiantes y empezar a pensar que la voz de éstos es fundamental para la cotidianeidad escolar (...) Cualquier práctica democrática que se fomente en la escuela contribuye a una mejor convivencia, la visibilización de la palabra, del otro, contribuye a un poder estar con el otro de una forma más amigable.⁴¹

En la misma dirección se crean, también en los tempranos 2000, dispositivos territoriales para intervenir ante situaciones críticas que surgieran en relación a las infancias y juventudes en las instituciones educativas a fin de promover la convivencia pacífica y evitar la estigmatización y “estereotipación” de los jóvenes como violentos o disruptivos⁴². La hipótesis causal observada es similar a los abordajes previos: empobrecimiento y desocupación → fractura de lazos sociales comportamientos violentos → manifestación de éstos en la escuela.

39 La normativa vigente, en términos de regulación de la convivencia en las escuelas del nivel secundario era el Reglamento General para los establecimientos de enseñanza media que había sido concebido en el año 1958 (Decreto N° 6013).

40 DGCYE, Resolución N° 1593/02.

41 Entrevista a integrante de equipo técnico de la Dirección de Educación Secundaria, DGCYE.

42 DGCYE, Comunicaciones 2/00, 3/01 y 9/02 y entrevista a integrante de equipo técnico de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

*El colegio recibe el impacto de lo que pasa en el escenario social caracterizado por la animalización, entendiendo esto por deshumanización de la sociedad*⁴³.

A modo de resumen podemos sostener que en el Parlamento provincial la definición que fue asumiendo la cuestión fue mutando, dando lugar a conceptualizaciones diferentes sobre el fenómeno que las que tuvieron al comienzo, instalando un nuevo significante en torno al mismo, aunque las nuevas propuestas no encontraron concreción efectiva. En cambio, los idearios del Poder Ejecutivo han tenido una mayor continuidad desde la formulación de las primeras iniciativas a la actualidad, sólo observándose una momentánea ruptura con el Plan “José Manuel Estrada” cuando surgen nociones vinculadas con la seguridad institucional.

3. LA CONFLUENCIA DE LAS TRES CORRIENTES ESTIMULANDO LA AGENDACIÓN

Siguiendo el modelo de Kingdon de múltiples corrientes relativamente independientes (problema, políticas y política) identificaremos las distintas afluencias que tienen preeminencia en el ingreso de la cuestión de la violencia en las escuelas a la agenda gubernamental.

En lo que respecta a la corriente de problemas podemos afirmar que la misma ha tenido una incidencia significativa en nuestro caso de análisis. Aún sin la existencia de evidencia estadística a nivel provincial sobre la amplitud del fenómeno, la demostración en los medios de comunicación de la presencia recurrente de situaciones de violencia en las escuelas constituyó un factor de estímulo para el ingreso de la cuestión a la agenda de gobierno, tanto ejecutiva como legislativa. Si bien aquí no se observa la existencia de un hecho de especial gravedad y notoriedad, no existiendo por tanto una situación detonadora, podríamos argumentar que fue el cúmulo de diversos comportamientos violentos en las aulas bonaerenses lo que se reflejaba y amplificaba en los medios, impactando para que la jurisdicción provincial tome cartas en el asunto.

⁴³ Declaraciones de Lilian Armentano, Directora de Psicología y Asistencia social Escolar, DGCYE al diario El Día, 25-08-2002.

Con posterioridad, la aparición de estudios específicos sobre el problema, que lo hacen cuantificable y permiten objetivamente considerar su magnitud, constituyó el impulso central para que la cuestión comience a ser asumida por parte de las autoridades educativas ejecutivas.

En lo que refiere a las situaciones detonadoras, si bien como dijimos no existe en la provincia un episodio de violencia significativo que dispare el ingreso a la agenda, un evento que podría indicarse como iniciador, en función de las hipótesis causales enunciadas, es la crisis social y económica que vivió la Argentina desde mediados de la década del 90' y que explotó en los años 2000. Como dimos cuenta, el abordaje de la problemática por parte de los poderes públicos comenzó a desplegarse en estos mismos años, siendo la mayoría de las iniciativas formuladas en ese momento. Todas estas hacían alusión al impacto que esta crisis tenía en las instituciones educativas en términos de comportamientos conflictivos.

En lo que respecta a la corriente de alternativas de políticas, se observa que en el momento en que la problemática adquiere trascendencia y desde los poderes públicos se decide comenzar a abordarla, una propuesta resolutive de la misma estaba disponible. En el caso del Poder Legislativo, el autor del proyecto contaba al momento de elaborarlo con las propuestas de su círculo íntimo y, en el caso del Poder Ejecutivo, se disponía de la propuesta de la Fundación Poder Ciudadano, elaborada previamente por la Universidad de Harvard. Como enfatiza la literatura relevada (Rochefort y Cobb, op.cit.) muchas veces las soluciones existentes condicionan la forma en que los problemas son definidos. Es probable que la causalidad planteada en cada uno de los casos y, descripta en el apartado anterior, no hubiera sido la misma si las propuestas con las que se contaba para tratar la cuestión eran otras. Lo relevante es que esta disponibilidad de proposiciones resolutivas (corriente de alternativas) pudo confluir con la ya aludida corriente de problemas, facilitando el proceso de agendación.

Esta corriente de alternativas será especialmente relevante en la trayectoria que irá asumiendo la cuestión a lo largo de los años. Como hemos observado al analizar las concepciones que predominaron en la agendación de la cuestión, las mismas fueron sufriendo modificaciones, algunas coyunturales que se diluyeron con el tiempo, mientras hubo otras estables que se fueron fortaleciendo y afianzando

como parte del ideario gubernamental educativo. Esta importancia de las ideas y concepciones complementa los acontecimientos que forman parte de la corriente de problemas que se mantendrá relativamente estable ya que no aparecerán cambios significativos en torno a la cuestión, exceptuando algunos episodios⁴⁴ de violencia excepcional cuya gravedad y repercusión amplificaron y consolidaron la agendación de la temática.

La corriente política, esto es, aquella referida a cambios en la administración, electorales y/o partidarios, no surgió como una relevante del análisis del caso. Sin embargo, creemos importante considerar que, en el momento en que la cuestión ingresa a la agenda gubernamental, en la escena política y electoral provincial se estaban produciendo cambios sustantivos vinculados con la emergencia de una tercera fuerza política, el Frente País Solidario (Frepaeso).

Si bien no tenemos indicios sustantivos para establecer una vinculación entre este acontecimiento del escenario político y el ingreso de nuestra cuestión a la agenda legislativa, sí es posible puntualizar algunos lugares de encuentro. El senador que presenta el proyecto de ley pertenece a esta nueva fuerza e ingresa a la Cámara Alta provincial en el año 1995 a partir del exponencial crecimiento del mencionado partido. Por otra parte, las iniciativas formuladas por el Frepaeso encontraban importante apoyo público ya que esta fuerza era crítica de las políticas económicas implementadas por el partido gobernante, causantes de la crisis económica y social, identificada como “responsable” de la emergencia de la violencia en las aulas por parte del autor del proyecto. Podría hipotetizarse entonces que, sin la posibilidad de que ese partido encontrara un lugar relevante en el espacio político, particularmente en el parlamentario, y pudiera poner en cuestionamiento las consecuencias del modelo económico y social de aquellos años, un proyecto de estas características para resolver la cuestión no se hubiera presentado.

Esta corriente tampoco aparece con centralidad en la agendación ejecutiva. Se puede destacar que el contexto de crisis política y social se fue profundizando

⁴⁴ Estos son los casos de “Pantriste”, joven de una escuela secundaria que, harto que sus compañeros lo denominaran de esa manera, disparó sobre dos de ellos y provocó la muerte de uno; la muerte de una docente apuñalada por un estudiante y, particularmente, el episodio de la localidad bonaerense de Carmen de Patagones en donde un alumno disparó con un arma de fuego sobre sus compañeros matando a tres de ellos e hiriendo a otros cinco.

en estos años, que la emergencia del Frepaso como tercera fuerza se fortaleció y se amplió al constituirse la alianza con el partido Radical y que el desarrollo de la primera iniciativa formulada se vio atravesada por cambio en las autoridades gubernamentales provinciales, incluidas las educativas (aunque del mismo signo político-partidario). No obstante, estos dos últimos acontecimientos ocurrieron algunos meses después a la instalación del tema en la agenda de gobierno, no logrando establecer una correlación significativa.

Por lo tanto, en el proceso de agendación de la cuestión de la violencia en las escuelas en los poderes públicos provinciales confluyen las tres corrientes. Aunque la corriente de problemas y la de alternativas de políticas presenten un peso relativo mayor, la corriente vinculada al proceso político incide en términos de construcción de un contexto favorable para el despliegue de ambas, siendo las tres necesarias para que se abra una ventana de oportunidad y el tema se coloque en agenda.

CONCLUSIONES

El análisis efectuado en este trabajo, a partir de un caso específico de estudio, ha permitido no sólo comprender particularmente el proceso de agendación de una cuestión en el campo educativo en la Provincia de Buenos Aires, sino también sistematizar algunas ideas vinculadas con la construcción de agenda gubernamental en general.

Una primera reflexión que se desprende de los hallazgos producidos es la vinculada a la necesidad de efectuar las indagaciones situándolas en arenas públicas específicas. En nuestro caso, la arena de exploración es la política educativa provincial que se dividen en dos sub-arenas: la legislativa y la ejecutiva, las cuales presentan dinámicas y tiempos disímiles que permiten mostrar un diferencial potencial en la agendación de la cuestión y en la especificación de alternativas en torno a la misma. Un abordaje temprano y sostenido en el tiempo por parte del Poder Legislativo, pero con menor efectividad de concreción de sus iniciativas vs. un Poder Ejecutivo con una reacción más tardía, pero que se constituye en el ámbito rector de la definición de la agenda gubernamental en la materia y de las alternativas a desarrollarse. Asimismo, esta mirada habilita a realizar consideraciones sobre la homogeneidad o heterogeneidad

de la agenda entre estos poderes, en términos de actores participantes, definiciones adoptadas e influencias recibidas. Si bien este trabajo no adopta una perspectiva comparativa, es importante establecer lo que las dinámicas de construcción de agenda gubernamental se juegan en estos dos espacios.

Una segunda consideración refiere a la necesidad de recurrir a cuadros móviles para el análisis, evitando la tentación de extraer solamente una fotografía del momento en que una determinada cuestión ingresa a la agenda de gobierno. El estudio presentado se sustenta en el desarrollo de la trayectoria de una cuestión para identificar modificaciones, vaivenes y altibajos en su tratamiento a lo largo del tiempo. Es decir, no se consideran solamente las circunstancias iniciales de agendación, sino que se pone el foco en la idea de un proceso de largo plazo que involucra condiciones, actores y concepciones que van mutando.

Un tercer y último aspecto que vale la pena destacar es el referido a los lentes con los cuales efectuar el estudio. Primero, aparece la necesidad de considerar lo que llamamos el “triángulo inicial”: identificar la arena de política pública con sus respectivas reglas del juego para comprender el espacio que estructura la cuestión seleccionada, considerar los actores protagonistas en relación a la misma y analizar las singulares y diferenciadas definiciones e interpretaciones que éstos sostienen para reconstruir las hipótesis causales elaboradas. Entendemos que el análisis se enriquece partir de incorporar estos marcos divergentes de significado que contribuyen a organizar la trayectoria de la cuestión marcando los constructos que se convierten en dominantes en cada momento en relación a la misma. Esta perspectiva referida requiere ser articulada con otra matriz de análisis, el modelo que sostiene que es necesario articular la confluencia de tres flujos —problemas, alternativas y política— interrelacionados y mutuamente necesarios para que una cuestión logre ser considerada por las autoridades gubernamentales. Si bien en nuestro trabajo algunas de éstas cobraron mayor relevancia, comprendemos que la consideración de todas ellas es lo que permite entender los factores, situaciones y/o acontecimientos que facilitan o estimulan la agendación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agoff, S., Bertranou, J. y Foglia, C. (2016), “Instituciones, política y burocracia en la formulación e implementación de políticas educativas en la provincia de Buenos Aires” en Bertranou, J., Isuani, F. y Pereyra, E. (editores) *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*.
- Agoff, S., Bertranou, J. y Foglia, C. (Julio 2013), “El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones”. Ponencia presentada en el *XI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Argentina.
- Aguilar Villanueva, L. (1993), “Estudio introductorio” en Aguilar Villanueva, L. (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, N. (2009), “Violencia en las escuelas. Un balance historiográfico y una propuesta de investigación” en Anuario del Centro de Estudios e Investigaciones en Ciencias Sociales, N° 3, Ediciones RyR: 169–196.
- Arzaluz, S. (2005), “La utilización del estudio de caso en el análisis local” en *Región y Sociedad*. Vol. xvii, N°32: 107–144.
- Barzelay, M. y Cortazar, J. C. (2004), *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Bosk, C. y Hilgartner, S. (Julio 1988), “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model” en *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, N°1: 53–78.
- Brener, G. (2011), “Escuela y violencia en los medios de comunicación. Leer entrelíneas, ensayar una mirada crítica” en *Revista IRICE, CONICET: Universidad Nacional de Rosario*, N°22: 17–23.
- Cao, H. (2008), “La Administración Pública Argentina: nación, provincias y municipios”, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina, 4–7 noviembre.
- Cetrángolo y Jiménez (2004), “Las relaciones entre los niveles de gobierno en Argentina”, *Revista de la CEPAL* N°84: 117–134).
- Cobb, R. y Elder, C. (1971), “The politics of Agenda – Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory” en *The Journal of Politics*. Vol 33, N°4: 892–915.
- Cobb, R., Ross J. y Ross, M. (1976), “Agenda Building as a Comparative Political Process” en *The American Political Science Review*. Vol. 70, N° 1: 126–138.

- Cohen, M., March J. y Olsen, J. (marzo de 1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17 (1): 1–25.
- D'Angelo, L. y Fernández, D. (2011), *Clima, conflictos y violencia en la escuela*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Elder, C. y Cobb, R. (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en Aguilar Villanueva (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Filmus, D. (2003), "Enfrentando la violencia en las escuelas: un informe de Argentina" en AA.VV. *Violencia na Escola: América Latina e Caribe*. Brasilia: UNESCO.
- Kaplan, C. y García, S. (2006), "Violencia en la escuela en Argentina. Un mapa de los estudios socioeducativos" en Kaplan Carina (Dir) *Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kaplan, C. (Junio 2011), "La sensibilidad por la violencia como experiencia cultural y educativa en sociedades de desigualdad. El caso de los jóvenes" en *Cadernos de estudos sociais*, Recife, Vol. 25, N°1: 45–52.
- Kingdon, J. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Logman.
- Lavena, C. (2002) "¿La violencia va a la escuela? Una mirada a la violencia escolar en la Argentina" *Tesis para obtener el título de Magister en educación*, Universidad de San Andrés.
- Martínez, P. (2006) "El método de estudio de caso: Estrategia metodológica de la investigación científica" en *Pensamiento y Gestión*. N° 20, Mayo:165–193
- Merlinsky, G. (2008), "Agregando valor a los estudios de caso: Reflexiones desde la trastienda de la investigación". Ponencia presentada en *Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*, La Plata, Argentina.
- O'Donnell, H. (1999), *La violencia en el sistema educativo*. Buenos Aires: Temas Grupo editorial.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en Documento CEDES/G.E CLACSO/N°4. Buenos Aires.
- Pettigrew, A. (Mayo 1997), "What is a processual analysis?" en *Scandinavian Journal of Management*, Vol 13, N°4: 337–348.
- Rocheffort, D. y Cobb, R. (1994), "Problem Definition: An Emerging Perspective" en Rocheffort, D. y Cobb, R. (1994) *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*. Kansas, Estados Unidos: University Press of Kansas.

- Roth Deubel, A. (2007) “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico” en Revista Ciencia Política Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, N°3: 39–64.
- Stake, R. (1995) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stake, R. (2003), “Case Studies” en Denzin y Lincoln (Eds.) *Strategies of Qualitative inquiry*, Thousand Oaks, CA: Sage publications.
- Stone, D. (1989), “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas” en *Political Science Quarterly*. Vol. 104, N°2, Verano: 281–300.
- Subirats, J., Knoepfel P., Larrue C. y Varonne F. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Yin, R. (1994), *Case Study Research. Design and Methods. Second Editions*. Thousand Oaks: Sage Publications.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Decreto provincial N° 6013/58, Reglamento General para Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto provincial N° 813/97, Convenio de Cooperación Técnica entre la Dirección de Cultura y Educación y la UNESCO. Boletín Oficial N°23475, 06/11/1997.
- Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa, Ministerio de Educación, Relevamiento Anual 2015.
- DGCYE, Resolución N° 4734/2000, Creación del Plan Provincial de Prevención de la Violencia Escolar “José Manuel Estrada”.
- DGCYE, Resolución N° 923/01. Creación del Plan Provincial “Adolescencia, escuela e integración social”.
- DGCYE, Resolución N° 1593/02. Implementar el proceso de formulación de Acuerdos Institucionales de Convivencia (AIC) en las escuelas dependientes de la Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales.
- DGCYE, Comunicación N° 2/2000. Propósitos y Finalidades de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCYE, Comunicación N° 3/2001. “Adolescencia, escuela y contextos críticos”, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.
- DGCYE, Comunicación N° 9/2002. Equipos Distritales de Infancia y Adolescencia, Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

DGCYE (2004) “Plan Provincial Adolescencia, Escuela e Integración Social”, material destinado a directivos y docentes del sistema educativo bonaerense, Subsecretaría de Educación DGCYE.

DGCYE (s/f) “Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina”, Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales, Subsecretaría de Educación DGCYE.

Fundación Poder Ciudadano (s/f) “Programa escolar de resolución de conflictos y construcción de metas”.

Instituto Verificador de Comunicaciones, Marzo 2017. Consultado el día 20/06/17 http://www.ivc.org.ar/boletin_xpress.html

NORMATIVAS Y PROYECTOS LEGISLATIVOS CONSULTADOS

Proyecto de Ley presentado por el Senador Pedro Courtial ante la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, Expediente N° E-150/96-97.

Dictamen en mayoría correspondiente al Expediente N°HS 133/97-98, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Dictamen en minoría correspondiente al Expediente N°D 133/97-98, Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 1° de octubre de 1997.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, 13 de mayo de 1999.

Ley N° 12.299/1999: “Creando el Programa provincial de prevención de la violencia escolar”. Boletín oficial 25/06/1999. N°23848.

RELEVAMIENTO PERIODÍSTICO

Relevamiento periodístico Diario La Nación - Años 1995–1999.

Relevamiento periodístico Diario El Día - Años 1999–2013.

Relevamiento periodístico Diario Página 12 - Año 1995.

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS CITADOS

Diario El Día, “Maestros bonaerenses enseñan a resolver conflictos dialogando”, 31/08/1999, La Plata, Provincia de Buenos Aires.

Diario El Día, “Otra vez, la violencia en las escuelas abre un amplio debate”, 25/08/2002, La Plata, Provincia de Buenos Aires.

Diario La Nación, “Hay violencia en escuelas primarias”, 21/02/1998.

Diario La Nación, “Según los directores de escuelas medias no hay violencia escolar”, 30/05/1998.

Diario La Nación, “Creció la violencia en el aula, según los docentes”, 14/11/1998.

Diario La Nación, “Violencia en las escuelas”, 15/11/1998.

Diario Página 12, “Un chico baleó a dos compañeros porque se burlaban de él: Disparos en la puerta de la escuela”, 05/08/2000.

Diario el País, 23/11/16.

