

Las agendas educativas bonaerenses en el retorno a la democracia: alcances, límites e innovaciones

Patricia Davolos*

Resumen

Este trabajo forma parte de una investigación que se focaliza en la reconstrucción de algunas políticas del sector social en la provincia de Buenos Aires en el período 1983-2015. En particular, esta presentación se circunscribe a los debates y desafíos que sustentaron las agendas de las autoridades del gobierno de la educación que estuvieron a cargo en la provincia durante las dos primeras gestiones desde el retorno de la democracia en 1983: la administración radical de Alejandro Armendáriz y la justicialista de Antonio Cafiero. El artículo se centra en reconstruir desde el registro de los *decisores* de las políticas, cuáles fueron las iniciativas o ideas fuerza que marcaron la toma de posición ideológica y programática de estas sucesivas administraciones. Asimismo, se propone identificar cuáles resultaron, para quienes estaban en el gobierno de la educación, las principales restricciones encontradas para llevar adelante esas iniciativas.

Palabras clave: políticas educativas, agendas educativas, decisores de políticas públicas, innovaciones jurisdiccionales

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Universidad Pedagógica Nacional (UNPE). e-mail: pdavolos@gmail.com

Las agendas educativas bonaerenses en el retorno a la democracia

Buenos Aires educational agendas in the return to democracy: scope, limits and innovations

Abstract

This paper is part of a research that focuses on the reconstruction of some social sector policies in Buenos Aires province in the period 1983-2015. In particular, this article review debates and challenges raised by the agendas of the education government authorities that were in charge in the province during the first two administrations since the return of democracy in 1983: the administration of Alejandro Armendáriz of the Radical Party and Antonio Cafiero of the Justicialist Party. The aim of this paper is to reconstruct, from the perspective of policy makers, initiatives or ideas that marked the ideological and programmatic position of these successive administrations. Likewise, it is proposed to identify which were the main restrictions found for those in the education government to carry out these initiatives.

Keywords: educational policies, educational agendas, public policy makers, jurisdictional innovations

Introducción

Este trabajo forma parte de una investigación que tiene lugar en la Universidad Pedagógica Nacional que se focaliza en la reconstrucción de las políticas sociales en la provincia de Buenos Aires en el período 1983-2015.¹ El presente artículo se circunscribe a los debates y desafíos que sustentaron las agendas de las autoridades del gobierno de la educación que estuvieron a cargo en la provincia durante las dos primeras gestiones desde el retorno de la democracia en 1983: la administración radical de Alejandro Armendáriz y la justicialista de Antonio Cafiero. Esta última, será la primera de una larga sucesión de gobiernos justicialistas en la provincia que con prioridades y perfiles propios en el marco de distintos climas de época, llegarán hasta 2015. A diferencia de la etapa de Armendáriz que básicamente sigue para la provincia los lineamientos nacionales, la gestión Cafiero trajo aparejadas innovaciones significativas en el ámbito jurisdiccional al provenir de una tradición política distinta a la del gobierno nacional, y también por formar parte de una corriente innovadora dentro de su propio espacio político.

La revisión de las políticas sostenidas por estas dos primeras administraciones desde el retorno democrático, conforman el registro de momentos sustanciales de nuestra historia. El fin de la dictadura abría amplias expectativas y la construcción de nuevos horizontes con la convicción de que todo estaba por hacerse. La confianza en el rol central de la educación ampliaba su foco hacia la resolución de los grandes problemas como el autoritarismo, la desigualdad, la exclusión o la justicia social. Pero las fuertes expectativas en el retorno a la democracia y en el rol de la educación, se verán tensionadas en el periodo por la recurrencia de las crisis económico sociales y sus impactos en el aumento de la pobreza y la desigualdad. La provincia de Buenos Aires, resulta un desafío particularmente importante por su alta concentración poblacional y los fuertes contrastes sociales que la atraviesan.

¹ Proyecto *Las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires: 1983-2015*, bajo la dirección de María del Carmen Feijoo. Se agradece la lectura y los comentarios efectuados por los integrantes del equipo María del Carmen Feijoo y Mariano Fontela.

El artículo se propone reconstruir cómo pensaron la relación entre educación y sociedad quienes estuvieron a cargo de la gestión educativa en ese periodo, y cuáles fueron los ejes sobre los que construyeron sus agendas programáticas. De esta forma, se pone el foco en las ideas fuerza que resultaron la impronta de cada gestión, en las prioridades de intervención que intentaron impulsar, en cómo se conformaron los equipos de gestión y en cuáles fueron las principales restricciones o conflictos que encontraron para llevar adelante estas agendas. Se presta especial atención a la existencia de innovación, ruptura o continuidad tanto entre las administraciones como en relación a las políticas implementadas en el orden nacional.

La literatura sobre el tema de la gestión y diseño de las políticas públicas (Oszlak, 2009; Oszlak & O'Donnell, 1995), sostiene que su formulación por parte de las autoridades de gobierno no responde en forma directa a los problemas sociales, sino que lo hace a través de un proceso por el cual un evento determinado comienza a ser objeto de problematización por parte de la sociedad. De esta manera, las políticas públicas eligen asumir la responsabilidad de resolver ciertas demandas puestas por la agenda social con intereses en disputa. La definición de políticas y su implementación son los instrumentos mediante los cuales los gobiernos nacionales y subnacionales se implican en la estructura de la desigualdad, en el ordenamiento de relaciones entre grupos sociales y en la redefinición del bienestar. Pero esta definición ocurre en una arena siempre en tensión en torno a los significados y representaciones propias de cada momento histórico, el cual opera como marco de posibilidad para la acción (Giovine, Martignoni, & Suasnabar, 2019).

Con el objeto central de identificar las principales políticas desde el registro de quienes estuvieron a cargo del proceso de diseño e implementación de las políticas educativas, el trabajo se estructura a partir de la evidencia empírica derivada de entrevistas en profundidad a los actores fundamentales del periodo (directores, subsecretarios, ministros de gobierno, etc.). A ello se

suma la lectura y análisis de la recopilación de documentos oficiales, fundamentos, normas y otras fuentes adicionales producidas en el transcurso de las administraciones analizadas, donde se identifican diagnósticos, objetivos, debates de la época.

Por qué la provincia de Buenos Aires, su particularidad y su complejidad

La provincia concentra aproximadamente el 40% de la población del país. Su distribución y características resultan altamente heterogéneas, entre un interior geográficamente extenso a lo largo de la pampa húmeda de pueblos rurales poco poblados y el conurbano bonaerense que concentra más de la mitad de la población total de la provincia.²

El peso demográfico de la provincia –con su consecuente importancia política dada su cantidad de votantes– y su poderío económico, entran en tensión con el peso que tiene la pobreza y la exclusión social, muy concentradas en el conurbano bonaerense. Las demandas y las características de la conflictividad surgida del enorme entramado de organizaciones sociales y barriales –algunas de muy larga tradición y otras nacidas al calor de cada nueva crisis–, impregnan de contenido e inciden fuertemente en la gobernabilidad nacional (ver Feijoo 2019; Ollier 2010).

El investigador Rodrigo Zaragaza (2017, p. 2) metafórica el crecimiento del conurbano “como una mancha de tinta sobre un papel sin límites naturales” que se produjo al ritmo del proceso de industrialización y de la llegada de los migrantes internos que acudían en búsqueda de mejores oportunidades laborales. El Gran Buenos Aires recibió el mayor aporte migratorio debido a la gran demanda de mano de obra que significaba la industrialización desde sus inicios, por 1930. Ese enorme salto demográfico produjo un rápido proceso de urbanización en la región que fue conformando el

² En el interior de la provincia se suman algunas ciudades de importancia media como Bahía Blanca o Mar del Plata con sus propios conurbanos.

conocido cinturón industrial alrededor de la Capital Federal.³ Este proceso contribuyó a que la provincia creciera a un ritmo significativamente mayor respecto al resto del país. Saturada la Capital Federal y ese primer cordón, empezaron a poblarse nuevas localidades más alejadas de los centros industriales y con mayores niveles de pobreza, hacinamiento y carencias de infraestructura. Si la industrialización acompañó el primer salto poblacional de la provincia, el fin de ese modelo y un proceso de movilidad laboral descendente, desde mediados de los años setenta, signaron el poblamiento de los territorios que conforman la segunda corona del conurbano (Di Virgilio & Vio, 2009). De esta forma, municipios como Berazategui, Florencio Varela, Merlo, Moreno, Tigre, San Fernando o La Matanza⁴ fueron los que concentraron el crecimiento poblacional más relevante durante la etapa que convoca este artículo.

De acuerdo con los censos de población, la provincia en su conjunto tenía el 24,2% de su población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en 1980 y el 17% en 1990. Pero los municipios de la segunda corona aglutinaban un porcentaje de población con NBI muy por encima de ese promedio, alcanzando en ambos años el 30% y 23%. Los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 agravaron la situación social, como resultado no solo de la incidencia sobre las NBI sino también por el incremento de la pobreza medida por los ingresos percibidos por las familias.

El devenir de la provincia tendió a extender su impacto sobre el bienestar o malestar percibido a nivel nacional, por lo que Buenos Aires pasó a ser considerada como “la madre de todas las batallas” a la hora de pensar estrategias políticas.

Una visión posible de la provincia con la mayor conurbanización del país es que su complejidad presenta rasgos amenazantes

³ El primer cordón o corona del conurbano bonaerense está conformado por Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza (solo una parte ya que por su extensión resulta el único partido que forma parte de los tres cordones del conurbano), Morón, San Martín, Vicente López, entre otros.

⁴ Si bien La Matanza forma parte del primer cordón, se extiende mucho más allá de lo que se consideran los límites del mismo.

que la convierten en ingobernable, donde no hay buena gestión posible. Otra perspectiva es reconocer en la provincia una cantera de iniciativas para abordar problemáticas sociales urgentes implementadas a gran escala. Analizar el diseño y la potencialidad de políticas implementadas en la provincia de Buenos Aires resulta por tanto un ejercicio relevante, y es la perspectiva que adopta esta investigación.

La administración de Alejandro Armendáriz (1983-1987)

La vuelta a la democracia bajo la presidencia de Raúl Alfonsín y el radical Alejandro Armendáriz como gobernador de la provincia, es caracterizada y pensada por sus protagonistas como *etapa de transición*. Su impronta se centra en la necesidad de la reconstrucción de las instituciones sobre valores democráticos sustentados en consensos amplios y pluralistas en oposición a un pasado signado por el terrorismo de estado y el autoritarismo (ver Armendáriz, 1987).

La historia y el tamaño del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires hicieron del mismo uno de los más grandes dentro de los países de la región. Dado que el sistema educativo constituía su trama institucional más extensa y su matrícula se encontraba además en un proceso de fuerte crecimiento y masificación, el proceso de reconstrucción institucional puso un especial énfasis en la escuela y la educación como uno de los principales garantes de la democracia. El objetivo prioritario era que la escuela penetrara en la comunidad con nuevos valores, contraponiéndose al rol de vigilancia ideológica y de supervisión de valores de la última dictadura.

En oposición a ese pasado autoritario la gestión en educación era concebida como refundacional, aunque no se pretendía que estos cambios se llevaran adelante de manera abrupta (ver Portesi, 2013). Se inauguraba así la transición hacia un nuevo modelo que colocaba a la escuela como un agente privilegiado de los valores de la libertad y la participación democrática (Ver Dumón, 1984,

1986a, 1986b). La oposición justicialista,⁵ por su parte, sostenía que el sistema educativo debía ser por sobre todo una herramienta fundamental de transformación en el marco del proyecto nacional, corriendo así el eje de democracia o autoritarismo al de liberación o dependencia.⁶

En paralelo con los grandes objetivos e iniciativas a nivel nacional, el gobierno provincial lanzará la convocatoria al diálogo político para sostener la naciente institucionalidad democrática en el territorio de la provincia. Sobre los principios del federalismo y la participación, el ejecutivo provincial inicia una etapa de consulta con los partidos políticos, las municipalidades, las asociaciones profesionales y las organizaciones socio económicas. El gobernador Armendáriz sostenía en sus discursos “Son tiempos de convergencia, régimen de coincidencias, pautas de concertación” (Armendáriz, 1987, p. 24). Los tres pilares de su gestión serán democracia, federalismo y planeación.⁷

La política educativa provincial del periodo estuvo fuertemente atravesada por las políticas nacionales de democratización del sistema educativo, el plan de alfabetización nacional y el Congreso Nacional Pedagógico. Este último abrió fuertes expectativas y una oportunidad de enorme magnitud para debatir las deficiencias del sistema educativo que ya se caracterizaba como en una crisis profunda, y sus conclusiones constituirían la base para una nueva ley de educación. El Congreso Pedagógico Nacional se convocó por ley n° 23.114 de 1984 y por ley n° 10.357 en la provincia de Buenos Aires. La convocatoria contó con el apoyo de los partidos políticos y de las principales instituciones democráticas, de los gremios docentes y estudiantiles y de las iglesias, y constituyó una

⁵ Ver Ana Lorenzo representante del Partido Justicialista en Braslavsky y Riquelme (1984).

⁶ El Dr. Salviolo, que estará a cargo de la cartera educativa durante la gestión justicialista de Antonio Cafiero, expresaba: “nuestra dependencia económica, social y política estaba fundamentada, (...) en nuestra dependencia cultural” (citado en Parra, 2015, p. 2).

⁷ Ver Pautas orientadoras del Plan de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 1984-1987 en Portesi (2013).

instancia relevante de participación. La comisión organizadora del Congreso creó comisiones jurisdiccionales que dividieron sus territorios para facilitar la participación. Sin embargo, la participación popular no fue la que hegemonizó el Congreso. Por el contrario, fue la cúpula de la Iglesia católica, como los grupos empresarios ligados a la educación privada, los que dominaron los debates e impusieron sus posiciones (Braslavsky, 1989; Puiggros, 1987). Las conclusiones parciales fueron debatidas en asamblea nacional entre febrero y marzo de 1988 en Embalse Río Tercero en la provincia de Córdoba, por lo que este proceso de debate abarcó la gobernación de Armendáriz, pero también parte de la de Antonio Cafiero.

Sumado al autoritarismo, el otro eje nodal del diagnóstico estuvo referido al reconocimiento del aumento de la pobreza y la crisis económica como herencia de la dictadura militar. Se consideraba que la herencia recibida configuraba una nueva estructura social, signada por una redistribución regresiva del ingreso como producto de un modelo especulativo que destruyó la estructura productiva (Armendáriz, 1987).⁸ Si bien la provincia de Buenos Aires es históricamente un territorio muy heterogéneo, los indicadores sociales en el conurbano y otros centros urbanos como por ejemplo Mar del Plata, resultaban sumamente preocupantes. Dada la ausencia de datos y el distanciamiento que existía con la sociedad civil derivada del gobierno militar, el diagnóstico educativo resultaba de muy difícil elaboración, aunque se caracterizaba como muy grave (Dumón & Miralles citado en Portesi, 2013). Frente a ello, se anuncia entre las primeras medidas la realización de un relevamiento –denominado “Realidad” –⁹ que permitiría conocer con qué recursos contaba la provincia.

Los discursos del momento aseguraban que las políticas educativas en democracia debían tener como prioridad de acción asegurar

⁸ Ver Discurso del gobernador Armendáriz ante la Legislatura en Mayo 1984. Como respuesta central al aumento de la pobreza se implementa el Plan Alimentario Nacional (PAN).

⁹ El mismo aparece en las referencias orales en las entrevistas pero no se encontró documentación al respecto.

el acceso a la educación a todos los sectores de la población, bajo el argumento subyacente que la educación produce un “derrame sobre la comunidad” que permite “la igualdad de posibilidades y asegura una competencia equitativa” (Dumón & Miralles citado en Portesi, 2013). Sobre la creencia en la igualdad de oportunidades como garantía de la democracia como idea nodal entre los funcionarios a cargo de las políticas educativas, se abrirá un debate entre los propios referentes en educación del partido radical en el que algunos cuestionaban el mito de la igualdad de oportunidades y la invisibilización de los complejos mecanismos de la discriminación educativa que signan que a algunos les vaya bien y a otros no.¹⁰ En el ámbito académico, referentes destacados en el tema como Cecilia Braslavsky o Juan Carlos Tedesco, ponían tempranamente en discusión diferentes modos de abordar y conceptualizar la relación entre educación y la nueva cuestión social tras la salida de la dictadura. El concepto de segmentación en la educación resultó influyente para discutir la manera en que las desigualdades sociales operaban en el sistema educativo. Si en el pasado la escuela pública se concebía cumpliendo un rol tendiente a otorgar mayor homogeneidad social, y un rol preponderante como motor de la movilidad social ascendente, ahora se discutía en torno a la producción de circuitos de escolaridad con calidades y recursos diferenciados que tendían a reforzar la condición social de origen de los estudiantes (Braslavsky, 1985; Tedesco, 1987; Tedesco, Braslavsky, & Carciofi, 1983). En el marco de un proceso de masificación en el acceso al sistema, eran las propias instituciones educativas las que tendían a reforzar de manera no aleatoria las distancias sociales en términos de permanencia y calidad del conocimiento.¹¹

¹⁰ Ver participación de Cecilia Braslavsky en el encuentro en la UNICEN organizado en el año 1985 por Marcelo Stubrin, referente del Partido Radical en Educación y viceministro de educación durante el gobierno radical.

¹¹ La discusión sobre la expectativa en el rol de la educación como llave privilegiada para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables y luchar contra la desigualdad, irá reconfigurándose hacia la necesidad de un mínimo básico de equidad social en el origen como condición necesaria para que sea posible un proceso educativo que produzca mayores niveles de igualdad social (Feijoó, 2002; Tedesco, 1995, 2009).

Ana Idiart de Rebón (1983-1984) asume la conducción de la cartera educativa en 1983. Al poco tiempo de su asunción por indicación del Gobernador Armendáriz, desaparece por ley de la legislatura el Ministerio de Educación y se crea nuevamente la Dirección General de Escuelas y Cultura –que a partir de 1994 se denominará Dirección General de Cultura y Educación– siguiendo el espíritu de Sarmiento, que había sido su creador en el siglo XIX.

Este cambio resultaba relevante porque la arquitectura institucional de ministerio, se contraponía a la Constitución provincial modificada en 1934, que establecía que la educación debía estar a cargo de un organismo autárquico y cuyas máximas autoridades debían ser nombradas con acuerdo de la Legislatura. El sentido de esta autarquía era otorgar a la educación una autonomía relativa de las disputas políticas partidarias coyunturales de cada etapa (J. Dumón, comunicación personal, 10 de junio 2018). Además del acuerdo del Senado para la autoridad máxima –el Director General de Escuelas–, otro cuerpo colegiado aseguraba la representación de los actores sociales: se trata del Consejo General de Educación cuyos miembros son electivos en su mayor parte y otros designados por el ejecutivo, y tienen injerencia sobre todo en la instrumentalización de las políticas educativas.

La misma ley preveía la vuelta de los Consejos Escolares, institución propia de la provincia, tal como habían sido también pensados en el pasado por Sarmiento. Los Consejos Escolares son instituciones de los distritos, que se eligen por voto directo de la ciudadanía en el marco de las elecciones generales. Su sentido es que resulten elegidas figuras representativas de cada una de esas comunidades para administrar los recursos de la Dirección General de Escuelas pero que a la vez tengan autonomía de la misma. La última dictadura había vaciado de poder y de atribuciones a los Consejos por considerarlos excesivamente politizados, dado que eran fruto del voto y la participación popular. Repensar su

funcionamiento y su relación con los gobiernos municipales¹² será un tema que atravesará a todo el periodo desde el retorno de la democracia.

En 1987 se promulga una nueva ley de Consejos Escolares (ley n° 10.589) donde se les restablece funciones administrativas orientadas a descentralizar tareas y se les otorga atribuciones en los temas de infraestructura y mobiliario (ver Munin, 1993). También se crea la Dirección de Consejos Escolares que articula entre los Consejos y la Dirección General de Escuelas.

A la impronta sarmientina, se le sumará la re edición de la *Revista de Educación y Cultura* que había sido fundada por Sarmiento y que dirigirá el próximo Director de Escuelas, desde 1984, José Dumón.¹³ Desde sus editoriales, se caracteriza la etapa como un momento histórico clave en la vida institucional del país y a la escuela como el soporte central para recrear valores en la construcción de la “dignidad de los hombres libres” y “el respeto del ser humano” desterrando el modelo autoritario y dando inicio al nuevo modelo participativo (ver Dumón, 1984).

En relación al otro eje del diagnóstico referido al aumento de la pobreza, los comedores escolares debían cumplir una función asistencial prioritaria para reducir la desnutrición (almuerzos, merienda reforzada, copa de leche). Durante los años de la gestión radical hasta fines de 1987, la asistencia a los comedores aumentó un 52% (en cantidad de comensales) y un 67% para quienes recibían merienda reforzada (Dumón & Miralles en Portesi, 2013).

¹² Aunque los Consejos Escolares no dependen del municipio, la afinidad político-partidaria de los consejeros constituye un elemento clave para la obtención de recursos en esta instancia. Este entramado de relaciones supone que, si las inclinaciones políticas confluyen en el mismo sentido, las escuelas del distrito tendrán mayores posibilidades de verse beneficiadas por el gobierno municipal (ver Giovannini, 2008).

¹³ A partir de la carencia de material de lectura en la provincia de Buenos Aires, con el Departamento de Tecnología Educativa se editó y distribuyó en forma gratuita la revista *Para los chicos* que recorría el currículum de primaria, la cual luego de ser usada se debía devolver en la biblioteca del aula, con el objeto de enriquecer el servicio (J. Dumón, comunicación personal, 10 de junio 2018; L. Miralles, comunicación personal, 6 de noviembre de 2019).

Para resolver problemas asistenciales vinculados con el logro de objetivos educativos se proveyeron además guardapolvos y libros, de manera de garantizar la concurrencia a los establecimientos.

A un año de asumir, Idiart de Rebón fue separada de su cargo. De acuerdo al testimonio de otros integrantes del gabinete, se reconoce que la Directora renunciante estuvo muy identificada con la escuela pública y participó activamente en la plataforma partidaria en el tema educativo (Portesi, 2013). Pero al comenzar su mandato surgieron motivos que llevaron a su tenso alejamiento del cargo. Los mismos estuvieron relacionados con que su conducción estaba sostenida en escuelas de pensamiento pedagógicos no acordes para las nuevas ideas más ligadas al constructivismo –al que se hará referencia más adelante– que recorrían los nuevos tiempos. Además Idiart de Rebón había establecido una relación conflictiva con los gremios docentes que no concordaba con el tipo de vinculación que se intentaba instalar desde la gobernación (J. Portesi, comunicación personal, 2 de noviembre 2018).

En su lugar es nombrado José Dumón (1984-1987) como nuevo Director General de Escuelas. Para las nuevas autoridades, el trabajo con los docentes constituía un aspecto fundamental del proyecto. Recuerda el Dr. Dumón, que por aquellos años había que adaptar la educación a la vida en democracia:

Fue una tarea de mucho consenso, de mucha participación. Salimos a la búsqueda del docente de a pie, además del consenso de los representantes gremiales. La relación con los gremios fue muy buena, especialmente con la Federación de Educadores Bonaerense (FEB).¹⁴ Estábamos en contacto permanente a través de una Comisión que habíamos resucitado que era la Comisión de Cogestión, ámbito en el cual debatíamos los pasos a seguir en la gestión. Pero principalmente íbamos a la búsqueda del docente común. (Dumón, 14 de septiembre 2017, s/p)

Para rescatar la voz y el encuentro con los docentes se implementan una serie de encuentros y encuestas.

¹⁴ En ese momento, aun no se había constituido el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA), que tendrá fuerte protagonismo en los años venideros.

Durante la gestión del Dr. Dumón se regularizaron los concursos docentes y de inspectores por rama, titularizaron 20.000 docentes, y se crearon más de 7.600 nuevos cargos de nivel primario (J. Dumón, comunicación personal, 10 de junio 2018; Portesi, 2013; E. Roulet, comunicación personal, 5 de junio 2018). Entre ellos, se crearon los cargos de maestro de apoyo, para aquellas aulas que tenían más de 40 alumnos, o para las escuelas donde se recibían chicos con algún tipo de discapacidad (E. Roulet, comunicación personal, 5 de junio 2018). Entre el conjunto de las políticas e iniciativas que tendieron a la instalación de nuevos valores y prácticas institucionales, se eliminaron los exámenes de ingreso para la enseñanza media y superior, se levantaron las cesantías a docentes, se dispuso la libre agremiación de los centros de estudiantes, se reconocieron los estudios cursados en el extranjero para los hijos de los exiliados. Entre las políticas pedagógicas, se crearon institutos de formación pedagógica, se modificaron los contenidos educativos impuestos por la dictadura y se incorporó la enseñanza de derechos humanos en los distintos niveles, se laicizaron los contenidos escolares de diferentes asignaturas, y se introdujeron innovaciones vinculadas a las teorías de Jean Piaget y el constructivismo para pensar los diseños curriculares y los planes educativos (ver Agoff, Bertranou, & Foglia, 2016; Katz, 1996; Portesi 2013).¹⁵ La referencia al constructivismo en la época como organizador de prácticas de los y las docentes contribuyó a legitimar ciertas estrategias más colaborativas en el trabajo áulico que otorgaban un nuevo lugar al docente, de mayor importancia y centralidad, y un rol activo a las y los alumnos.

Conjuntamente al crecimiento de la pobreza y la desigualdad social en el territorio bonaerense, el servicio educativo no llegaba a los sectores más pobres o con mayores carencias, o en todo caso, lo hacía de manera insuficiente. Un ejemplo de esta desigualdad eran los llamados *turnos reducidos*, que constituirán una

¹⁵ Para profundizar, el análisis sobre el periodo, ver entre la numerosa bibliografía académica existente Braslavsky (1989), Southwell (2002, 2007) y Tiramonti (2004).

preocupación central de la gestión convirtiéndose en una prioridad nacional.

Los turnos reducidos hacían referencia a los terceros y cuartos turnos que implicaban un acortamiento de la jornada escolar para hacer funcionar en su lugar otros turnos. Haciendo un uso intensivo de la insuficiente infraestructura escolar existente, los alumnos de esos establecimientos tenían menos horas de clase que el resto. Entre los sectores más carenciados sobre todo en el conurbano bonaerense, pero también en otras localidades como por ejemplo Mar del Plata, el tiempo que correspondía a dos turnos se repartía en cuatro y hasta cinco turnos con la consecuente disminución en la carga horaria y deterioro en la calidad de los aprendizajes. Un objetivo prioritario de la gestión fue extender los servicios educativos con más aulas y establecimientos. Pese a los esfuerzos, los turnos reducidos no pudieron eliminarse, pero sí se logra disminuir su peso. De los 200.000 niñas, niños y adolescentes que asistían a turnos reducidos se logra disminuir esta cifra a 59.000.

Dada la enorme deficiencia en infraestructura escolar, la administración radical decide seguir adelante con los planes de edificación Sarmiento y Belgrano que venían del gobierno militar, a lo que suman nuevos proyectos. Durante la gestión radical la construcción, ampliación y remodelación de escuelas llega a 746, donde más de 300 casos corresponden a la edificación de nuevos establecimientos. Como resultado, la capacidad edilicia se incrementa en un 29%. Además se pone en funcionamiento una fábrica de muebles escolares dependiente de la Dirección de Escuelas.¹⁶

También constituyeron una preocupación central de esta gestión, las inequidades existentes entre el ámbito rural respecto al ámbito urbano.¹⁷ El interior de la provincia era caracterizado como un lugar postergado producto de una mala ocupación

¹⁶ Datos consignados en *Ruido de rotas cadenas, memorias sobre la recuperación democrática* de Juan Antonio Portesi, Ministro de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires entre 1983 y 1987.

¹⁷ La matrícula rural era el 8% en 1984 en el total de la matrícula provincial (López de Branca & Piaggio de Pioli, 1984).

del territorio (Armendáriz, 1987),¹⁸ lo que complejizaba aún más el panorama de una provincia con la mayor conurbanización y concentración de pobreza del país. De esta forma, se le otorgó particular importancia al trabajo con las escuelas rurales y a los factores que agravaban la deserción, la repitencia y el ausentismo en ese ámbito, como la falta de infraestructura, las grandes distancias, la falta de caminos rurales y dificultades de comunicación. En 1985, se sanciona la ley n° 10.323, que clasifica a los establecimientos educativos por su ubicación y/o dificultad de acceso y se establece una bonificación por desempeño en medios desfavorables (Buenos Aires, Argentina, 1985).

La *nuclearización educativa*¹⁹ y la *regionalización*²⁰, constituirán los ejes de abordaje de la problemática de la educación rural en el interior de la provincia. Dirigido sobre todo a educación básica rural, los nucleamientos hacen referencia a una forma de organización interrelacionada de servicios educativos de una zona rural homogénea geográfica y socialmente, bajo un programa coordinado de educación. Se identifica una escuela núcleo (la más equipada) y escuelas satélites asistidas por la escuela núcleo y maestros de apoyo. El propósito es establecer una relación con la comunidad que sea flexible, funcional, participativa, experimental, y descentralizada en la toma de decisiones a nivel local. A esto se suma un intento de regionalizar la educación (Romero, 1988) con el objetivo de otorgar mayor participación a las jurisdicciones y sus instituciones, bajo el supuesto de desarrollar cierta diversidad curricular y autonomía escolar en relación a la realidad donde va a enseñar. Para ello se consideraba necesario avanzar a futuro con una reforma institucional y administrativa acorde con los objetivos de la regionalización: compensar desigualdades y deficiencias en los servicios educativos y en las conducciones educativas de las

¹⁸ Dumón y Miralles a cargo de la cartera educativa y el propio Armendáriz eran de pueblos del interior de la provincia de Buenos Aires.

¹⁹ Varios países de América Latina tuvieron experiencias en este sentido, siendo el antecedente más importante la experiencia de Bolivia.

²⁰ Sobre los procesos de nuclearización y regionalización, ver Fernández Lamarra (1987).

jurisdicciones, adecuarlos a las características sociales y culturales propias de cada región. En relación a las distancias como barrera de acceso, se avanzó con el servicio de transporte que administraban las Cooperadoras y los Consejos Escolares de cada distrito.

A fines de 1986, luego de casi tres años en el cargo, el Dr. Dumón presenta su renuncia para postularse como candidato a diputado en las elecciones de 1987. En su lugar asume el Dr. Luis Miralles, que formaba parte del mismo grupo de dirigentes radicales de la provincia. De acuerdo a Miralles, su gestión y la gestión de Dumón pueden considerarse como una sola, ya que el traspaso se dio entre quienes siempre compartieron convicciones en la forma de pensar y hacer política (L. Miralles, comunicación personal, 6 de noviembre 2019).

El nuevo Director General de Escuelas será un administrador de lo construido por Dumón y sucesor de sus políticas. Durante el breve mandato de Miralles (algo más de un año), se efectivizará el cambio en los Consejos Escolares y se ampliará un año la obligatoriedad de la educación, incorporándose el preescolar para los niños de cinco años (ley n° 10.610) (Buenos Aires, Argentina, 1987).

Asimismo, en este subperiodo, se convoca a reformular el Estatuto Docente, considerado una reglamentación del piso mínimo de regulación legal de los derechos laborales, que es redactado y sancionado por los legisladores. Desde el gobierno provincial se crea una comisión de cogestión junto a los gremios docentes que recomenzaban una etapa de movilización y reorganización gremial, para ampliar la participación colectiva y garantizar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. El Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires (SUTEBA),²¹ ya constituido como sindicato único en el territorio bonaerense, termina retirándose de esa comisión por considerar que la misma era sólo consultiva. El nuevo Estatuto será sancionado por las cámaras, pero su reglamentación será una tarea que corresponderá a

²¹ Adherida a la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA).

la siguiente administración. SUTEBA presentará en la Cámara un proyecto de Estatuto alternativo apoyado por los legisladores de la oposición conjuntamente a la realización de un paro y movilización en respuesta a la sanción.

Si bien existen otras organizaciones sindicales docentes, la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) con mucha representación en el interior de la provincia y SUTEBA con mayor fuerza de representación en el conurbano bonaerense, son los dos agrupamientos que marcan el camino de los acuerdos y conflictos en el sector. La relación con la gestión durante este periodo resulto muy fluida con la FEB y algo más tensa con el Frente Docente (antecedente de SUTEBA que tendrá a Mary Sánchez²² como referente).²³ Desde la perspectiva de los funcionarios a cargo de la gestión de la educación durante este primer periodo, la relación que se trató de instalar con los gremios docentes resulto cordial y de colaboración. En este sentido, las tensiones gremiales que escalaron durante la gestión de Idiart de Rebón, resultaron un motivo central de su inducido alejamiento.

Las situaciones de paro en la provincia habían resultado aun escasas en este primer periodo, no registrándose la pérdida de días de clase. Pero esto cambia hacia el final de la primera administración, en solidaridad con lo que será el conflicto salarial de orden nacional de 1988 (a raíz de la caída relativa de los salarios docentes) que desemboca en lo que se conoció como la *marcha blanca* poco después de la asunción del nuevo gobernador Antonio Cafiero en diciembre de 1987.

La administración de Antonio Cafiero 1987-1991

La Renovación Peronista encarnada en la figura de Antonio Cafiero surge como alternativa de relevo generacional y doctrinario

²² Mary Sánchez, reconocida educadora alineada con la vertiente combativa del gremialismo docente.

²³ El Frente Docente liderado por Mary Sánchez, es un desprendimiento de la FEB que asume una identidad trabajadora, frente al perfil más ligado a lo profesional de la FEB y la incondicionalidad de la tarea educativa arraigada en su concepción.

al orden tradicional del partido que había sido derrotado en las elecciones presidenciales de 1983. Enfrentado con los sectores más ortodoxos del partido, Cafiero opta por presentarse a las legislativas de 1985 en Buenos Aires con una lista independiente del mismo, conformada por una alianza con la Democracia Cristiana, el Partido Renovador y un sector de la Unión Popular.

Luego de esta exitosa experiencia legislativa bonaerense, en 1987, Antonio Cafiero derrotará al representante de la UCR para la gobernación de la provincia de Buenos Aires, constituyéndose en el primer triunfo del peronismo en el ejecutivo de ese territorio desde la vuelta de la democracia. Pero en 1988, el proyecto de institucionalización de cambio doctrinario que protagonizaba Cafiero, sufrió dificultades, centralmente tras la derrota por el intento de reforma constitucional bonaerense. Con este antecedente, se presentó a las elecciones internas para la candidatura a la presidencia de la nación en las que fue derrotado por Carlos Menem quien terminara ganando las elecciones presidenciales de 1989.

La agudización de la crisis social producto de la hiperinflación que se desata a principios de 1989, condujo al traspaso adelantado del gobierno nacional al nuevo presidente electo. La presidencia de Carlos Menem irrumpe cuando aún quedaba por transcurrir la mitad del mandato bonaerense de Antonio Cafiero. La misma se va a distinguir no solo por su distanciamiento de la propuesta de renovación que sostenía el gobernador bonaerense, sino por un distanciamiento de las tradiciones más propias sostenidas por el partido justicialista al implementar un nuevo programa de liberalización económica y de regulaciones favorables hacia el capital.

En la provincia de Buenos Aires, la asunción de las autoridades del área educativa en la gestión justicialista que se inicia hacia fines de 1987 se produjo en el contexto de un fuerte conflicto docente. El mismo fue conocido como la marcha blanca, por la masiva movilización nacional convocada por la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA). El conflicto implicó un paro de 37 días hábiles que no permitió, en

la provincia, inaugurar el ciclo lectivo de 1988 en tiempo y forma,²⁴ y a nivel nacional, convulsionó al gobierno radical en reclamo de un piso salarial unificado para todas las provincias (nomenclador nacional único). En ese contexto, el discurso de asunción de Cafiero remarcaba la importancia del área de Educación y Cultura: “revertir la oferta educativa del actual sistema que solo contribuyó a profundizar la segmentación social. Hay que reemplazar la idea de escuela por una más amplia y totalizadora de la comunidad educativa” (citado en Katz, 1996). De esta forma, desplegaba una concepción de la escuela como centro comunitario reforzando la idea de una democracia participativa (I. Parentella, comunicación personal, 11 de julio 2018). Las ideas fuerza que acompañaban al fortalecimiento de la comunidad educativa y que enmarcaban el espíritu general de las políticas eran ahora la justicia social, el establecimiento de mecanismos de participación popular, la descentralización y la concertación.²⁵

El contexto social de la gobernación de Cafiero en la provincia fue complejo y la crisis económica pegaba fuertemente en el conurbano. El deterioro de la estructura productiva bonaerense y las hiperinflaciones de los años 1989 y 1990 obligaron a montar una enorme red de ayuda social y alimentaria frente a un nuevo aumento de la pobreza.

Proveniente de las filas de la Democracia Cristiana, el Dr. Antonio Salviolo asume como Director de Escuelas y Cultura. Lo acompañara como Subsecretaria de Educación Irma Parentella, una de las máximas referentes en temas educativos surgida de los equipos de trabajo programáticos que funcionaban en el Centro de Estudios para la Renovación Justicialista (CEPARJ) donde se formaban los equipos técnicos de Antonio Cafiero. Parentella reconstruye, de esta forma el rol central que cumplía el CEPARJ:

²⁴ En el marco de la marcha blanca, la provincia logra mayores consensos con el representante a nivel nacional Marcos Garcetti, que resultaba algo más dialoguista que Mary Sánchez como representante del mismo sector gremial a nivel provincial.

²⁵ Estas ideas fuerza se propondrán institucionalizarlas en la iniciativa de Reforma Constitucional iniciada en el año 1989, que –como se hizo referencia previa en el artículo– fue rechazada por un plebiscito efectuado el 5 de agosto de 1990 en un contexto de elevada conflictividad docente.

Patricia Davolos

En realidad empezamos a trabajar con Antonio con la idea que él después fuera presidente, pero empezamos a trabajar para conquistar la provincia de Buenos Aires que es como todo el mundo dice la madre de todas las batallas. (I. Parentella, comunicación personal, 11 de julio 2018)

El CEPARJ nutrió las primeras y segundas líneas de la gestión, donde la mayoría de los coordinadores de área fueron designados en cargos ejecutivos. De esta forma, recuerda Parentella:

Se armó un gabinete con mujeres y hombres que nos conocíamos y sabíamos de las propuestas en cada área de trabajo. Esto facilitó la tarea en el gobierno y la posibilidad de trabajos interministeriales. Armar equipos para el gobierno, dotarlos de capacidad de intervención sobre la base de información que sustentara diagnósticos y propuestas, recuperaba la construcción de la credibilidad del peronismo como movimiento responsable para la gestión pública. (I. Parentella, comunicación personal, 11 de julio 2018)

Este periodo suele identificarse como parte del periodo de transición y normalización democrática iniciada con la administración anterior (Agoff et al., 2016; Bracchi 2005), cuyo objetivo central seguía siendo desmontar la herencia de la dictadura. En esta direccionalidad, el Dr. Salviolo afirma que no fue un objetivo de su administración juzgar la herencia recibida, aunque tenía como prioridad de agenda cambiar los ejes de la política educativa (A. Salviolo, comunicación personal, 21 de mayo 2018). La nueva gestión no se pensaba a sí misma dando inicio a una etapa fundacional, y en esta dirección puso énfasis en dar continuidad a las políticas educativas con las que acordaba. En otras palabras, se tuvo el cuidado de no introducir cambios que desarticularan o fueran disruptivos en un sistema que estaba en proceso de reconstrucción, rescatando así ciertas líneas de continuidad con la gestión radical precedente.

Entre las políticas que tuvieron continuidad, tuvo especial centralidad el lanzamiento del *Programa de Eliminación de los Turnos Reducidos*. Los turnos reducidos seguían afectando fuertemente a los sectores pobres de zonas marginales con alta concentración demográfica. Era en esos sectores donde se seguía registrando un crecimiento exponencial en la matrícula pero contaban con una

precaria capacidad áulica. Esta situación se sucedía en varios partidos del conurbano como La Matanza o el partido de General Pueyrredón en el interior de la provincia. Frente a la crisis económica y financiera por la que atravesaba la provincia, se encara una salida intermedia o provisoria –de acuerdo a la definición del Dr. Salviolo–. Se lleva adelante un plan de construcción de aulas de plástico reforzado con poliuretano que tenían la facilidad de poder instalarse muy rápidamente. También se lanza el *Programa de Infraestructura Social*, que incorpora a los municipios apuntando a la descentralización de las decisiones, la disminución de los costos y el acortamiento de los tiempos burocráticos.²⁶

Otro de los ejes de continuidad fue la profundización de los programas de nuclearización y regionalización del periodo anterior, generando redes de escuelas en el ámbito rural que compartieran igual marco geográfico, socioeconómico y cultural.

La promoción, preservación y rescate del patrimonio cultural a partir del reconocimiento de la existencia de dos identidades diferenciadas en la provincia, fue otro de los ejes de la gestión: el conurbano y lo que Salviolo denomina la “pampeanidad”. La pampeanidad era parte de la recuperación y fortalecimiento de la identidad del interior bonaerense y como parte de ello se estimula la promoción del turismo, los festivales y las producciones culturales de las distintas localidades.

En el ámbito rural, una política educativa que se identifica como un hito de esta gestión fue la creación de las primeras “escuelas agrarias para la producción total”, que siguen vigentes en la actualidad. Estas escuelas estaban dirigidas a chicos y chicas que vivían en el campo y tenían un régimen de semi pupilos. Es decir, las escuelas tenían el objetivo de integrar las materias de la curricula con una experiencia teórica y práctica concreta relacionada con el agro alternando una estadía en la escuela y otra en el campo.

²⁶ Se construyeron en el periodo 153.000 metros cuadrados de aulas, lo que permitió renovar la infraestructura de 140 establecimientos (Buenos Aires, Argentina, 1989, Recalde, 2020).

Pero si bien existieron líneas de continuidad, esta administración estableció importantes novedades en las políticas educativas diseñadas para la jurisdicción que marcarán la impronta de esta etapa.

La gestión de Antonio Cafiero, definía el “acto educativo como acto relacional” y el periodo se caracterizó por el intento de desarrollar lo que se conceptualizaba como una verdadera democracia participativa. En este sentido afirmaba Salviolo:

En la provincia de Buenos Aires desde la Subsecretaría de Educación no elaboramos una nueva reforma curricular porque creemos que las verdaderas reformas se gestan en la comunidad educativa. Por eso quisimos abrir ámbitos de reflexión entre alumnos, padres, docentes y no docentes. (Salviolo, 1989, pp. 4-5)

Dentro de las políticas más innovadoras en el ámbito local se encuentran los Consejos de Escuela y el Gabinete Itinerante. Ambos emprendimientos otorgaban protagonismo a diferentes actores que conformaban la comunidad educativa. La idea rectora era generar instancias democratizadoras de control comunitario de la gestión. Los Consejos de Escuela irrumpieron como un nuevo canal de participación, pero no fueron un proyecto aislado sino que formaban parte de un conjunto de políticas del estado provincial dirigidas a alentar la participación y la democratización. Esta voluntad participativa se replicará también en otros ámbitos sectoriales como el Consejo para el Desarrollo y la Participación Provincial, los Consejos de Seguridad, los Consejos Municipales de Salud, o el Consejo Provincial de la Mujer.²⁷ La implementación de estos mecanismos en diferentes áreas de gobierno, generó fuertes tensiones en relación con las reglas y procedimientos instituidos de larga data que en varios casos dificultaron su efectiva instalación, como sucedió con los Consejos de Escuela en tensión de competencia con la estructura histórica de las cooperadoras escolares.

²⁷ Reafirmando su doctrina política, durante todo su mandato las publicaciones oficiales se editaron con el membrete de “Gobierno del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires” (Recalde, 2020).

La creación de los Consejos de Escuela, tuvo como antecedente un intento de implementación en el año 1973 (Resolución Ministerial n° 1278/73), pero fue prontamente suspendida al año siguiente. En esta nueva etapa, se vuelve a impulsar la idea de los Consejos para que funcionaran como espacios donde la comunidad local se apropiara de la escuela como lugar de contención y de resolución de conflictos. El propósito era la construcción de relaciones más horizontales, que pusieran en cuestión el verticalismo tradicional del sistema educativo acentuado por el autoritarismo heredado de la dictadura, aun cercana temporalmente.

Los Consejos de Escuela se pensaron como una instancia con funciones consultivas y ejecutivas para los cuatro niveles, inicial, primario, medio y superior. La idea era que tuvieran participación en el proceso decisonal todos los miembros de la comunidad: directivos, docentes, alumnos, padres, no docentes, cooperadora escolar y un representante legal en el caso de los servicios privados, todos ellos elegidos por votación entre los grupos de pares. También preveía la participación de otras instituciones y organizaciones de la comunidad, con voz pero sin voto.

Esta innovadora propuesta generó oposición y conflictos con diversos sectores de la sociedad, temerosos que estos procesos decisonales interfirieran en los estatutos y regulaciones educativas. Los Consejos irrumpían en una estructura arraigada de tipo verticalista y reacia a incorporar actores ajenos al sistema. La Iglesia católica fue quizás la institución que más fuertemente se opuso a su implementación. Resulta gráfica la anécdota que relata el Dr. Salviolo, cuando reunidas las autoridades de educación con las autoridades de la Iglesia católica, uno de sus máximos referentes respondía irónicamente “ahora también un carnicero podrá opinar sobre educación”, en relación a la participación de padres y otros representantes de la comunidad en la vida escolar y el quehacer educativo a través de los Consejos de Escuela.

Pero también existían resquemores entre los directores de escuela que percibían a los Consejos como una interferencia a su autoridad, a los que se sumaban maestros y profesores, y hasta incluso los alumnos temían una obstrucción con los centros de estudiantes.

Los sindicatos inicialmente también tuvieron una actitud relativamente crítica porque pensaban que esa estructura interfería con las atribuciones históricas de las cooperadoras escolares, y porque generaba un ámbito de participación en paralelo a otros ya existentes. El Sindicato de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) tendió más rápidamente a acompañar su implementación, mientras que la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) consideraba que los Consejos significaban una intromisión en el trabajo del maestro y los iría aceptando con mayor resignación (A. Salviolo, comunicación personal, 21 de mayo 2018).

Los resquemores generados entre los distintos actores llevaron a que las autoridades optaran por aprobar un decreto (n° 4.182) que “autorizaba y fomentaba” –pero no obligaba– la creación de esos Consejos (Buenos Aires, Argentina, 1988). De esta forma, los Consejos de Escuela pasaron por diversas etapas y no tuvieron una aceptación unánime dentro del sistema educativo. En muchas escuelas, se recibía la circular de creación y se la archivaba sin ejecutarla. O en otros casos se lograba poner en marcha el Consejo, pero se los tomaba como una tarea burocrática que bajaba de la dirección pero sin convocar y trabajar con la comunidad local.

En 1990, a dos años de su creación “se logra que casi un diez por ciento de los 9.000 establecimientos de la provincia de Buenos Aires tuvieran creado sus Consejos de Escuela. De los 820 Consejos de Escuela constituidos, 651 corresponden a los servicios educativos de adultos (297), primaria (248) y media (106), cifra que representa el 80% de aquel total” (Salviolo, 1990, p.70). Al finalizar el mandato se habían creado 2.500 Consejos de Escuela que dieron impulso a la participación de los padres y docentes en la gestión escolar” (Buenos Aires, Argentina, 1989; Recalde, 2020).

A pesar de que resultaron experiencias muy ricas para muchas escuelas, esta innovadora práctica participativa fue perdiendo fuerza y se discontinuó cuando culminó la gestión, no logrando concretar transformaciones perdurables en el sistema.

Una suerte similar correrá la creación del Gabinete Itinerante.

Su creación tenía el objetivo de acercar la gestión educativa a las localidades. Se trataba de generar encuentros entre el gabinete educativo con los directores del distrito, los inspectores, los docentes, los padres de las cooperadoras y los consejeros escolares, para discutir lineamientos de política educativa:

La idea del Gabinete Itinerante, era no perder la noción de qué hacía cada director en su área, entonces empezamos a salir todos juntos y hacíamos reuniones en los distritos y vos escuchabas...en ese sistema verticalista que queríamos modificar, el maestro, el profesor, no tenían espacio para aportar sus iniciativas personales. Era un círculo cerrado, perfecto, en el que sólo les restaba acatar las decisiones de otros, resignar su propia creatividad... o salirse del sistema. (I. Parentella, comunicación personal, 11 de julio 2018)

Una vez puesta en funcionamiento esta iniciativa, se decide ampliar la participación a los padres, los alumnos y a los no docentes. El objetivo era recrear un marco participativo real en la vida institucional de la escuela, como parte de una profunda revisión de criterios que comenzará a revertir la crisis por la que se consideraba atravesaba el sistema.

El otro eje de políticas que signaron esta administración fue la capacitación docente en servicio, cuya concepción se articulaba con los fundamentos que dieron lugar a los Consejos de Escuela y al Gabinete Itinerante. Se trataba de un plan de capacitación y perfeccionamiento docente, con la formación de Comisiones Distritales integradas por la totalidad de los niveles de la enseñanza que definirían el contenido del perfeccionamiento de acuerdo con las necesidades y nuevas problemáticas sociales de cada zona fomentando la cohesión social (Parentella, 1988).

Poner en discusión el financiamiento de la educación, fue otro de los ejes centrales de las políticas que generó importantes tensiones. El gobierno provincial llevó adelante una recategorización de las escuelas privadas para establecer una readecuación de la subvención estatal. De acuerdo a los fundamentos del proyecto de recategorización "la subvención es un bien público en función social, destinado a promover las acciones de los particulares o de organizaciones intermedias que propenden al bien social" ("Pro-

yecto de recategorización”, 1989, pp. 34-35), donde se destaca el énfasis puesto en la garantía de derechos especialmente para los más débiles y marginados. De este modo, el cambio en la subvención estatal a la gestión privada era considerado un tema de estricta justicia social distributiva que definía la política del gobierno provincial. La recategorización, implicaba un cambio en la asignación de subsidios a la educación pública de gestión privada, entre las que se encontraba un número importante de escuelas confesionales. La iniciativa no solo implicó fuertes tensiones con los sectores representativos de los colegios e institutos privados, sino que conjuntamente a la creación de los Consejos de Escuela, generó una fuerte irritabilidad con la Iglesia católica. Más allá del profundo malestar, se llevó adelante el programa con enérgico apoyo del gobernador Cafiero.

En 1990, ante la una nueva profundización de la crisis económica social, la alta conflictividad docente a nivel nacional y las dificultades de la jurisdicción para cumplir con las actualizaciones salariales pactadas en las mesas de negociaciones con las principales entidades gremiales, el gobierno de la provincia tomó la determinación de declarar el estado de emergencia educativa. Se instalaron comedores escolares los fines de semana, y aunque los gremios docentes estaban en conflicto tuvieron una actitud de colaboración con esta medida.

En ese año se produce también la renuncia del Dr. Salviolo y su reemplazo por Norberto Fernandino. De acuerdo a la evaluación del propio Salviolo (comunicación personal, 21 de mayo 2018), su posición pública fuertemente crítica al indulto a las juntas militares dispuesta por el gobierno de Menem generó las tensiones que derivaron en su renuncia. Fernandino se hará cargo del último año de gestión, en el cual se destaca la titularización y estabilidad de 7.000 docentes sobre todo en escuelas medias, la construcción de nuevas aulas, la ampliación del servicio alimentario en las escuelas, y el fortalecimiento de proyectos en prácticas laborales formativas para estudiantes secundarios. Además se amplió el proceso de descentralización administrativa que eliminó trabas burocráticas como el establecer juntas médicas distritales.

Consideraciones finales

Desde el advenimiento de la democracia mucho se ha discutido acerca de la necesidad de propiciar cambios en las políticas educativas y de su rol en la cuestión social. ¿Cómo se concebían estos cambios en los primeros gobiernos tras salida de la dictadura? ¿Cómo se expresó en la provincia de Buenos Aires esta relación en las sucesivas agendas educativas y en el diseño de las políticas concretas?

El presente artículo identifica las principales políticas que implementaron los equipos del gobierno provincial y reconstruye las innovaciones que traían las agendas educativas desde la perspectiva mantenida por los decisores de las políticas implementadas.

El fin de la dictadura abría amplias expectativas en el rol de la educación en los grandes problemas sociales, y ello se expresó en la centralidad que tuvo la educación en ambas gestiones, provenientes de distintas trayectorias políticas y perspectivas ideológicas.

La democratización del proyecto educativo autoritario y sus huellas disciplinadoras sobre la escuela y la sociedad, junto a la identificación de la pobreza y las privaciones materiales como problema social resultaron dos ejes nodales de los diagnósticos. La necesidad de consolidar el sistema sobre nuevas bases hizo que existieran líneas de continuidad y apoyo entre las dos primeras gestiones en la provincia. Pero existieron también importantes innovaciones que signaron el perfil de cada gestión.

¿Cuál fue la novedad en cada momento frente a un diagnóstico compartido? ¿Cómo se vincularon democracia y pobreza en el diseño de las políticas en cada caso?

La gestión radical que se inicia en la provincia en 1983 reconstruye la impronta inspirada en Sarmiento, impronta que marcaba también las políticas a nivel nacional. La centralidad de las mismas estaba puesta en la capacidad de difusión de creencias e ideas para cimentar las bases de la democracia. La gestión tuvo su centro en la democratización educativa y la promoción de cambios en la institucionalidad del sistema. Democratizar significó el

impulso de toda una serie de medidas reivindicatorias frente a las atrocidades cometidas en el pasado inmediato, con el espíritu de generar nuevas relaciones sociales adentro de la escuela y desde la escuela hacia la comunidad. Por otra parte, frente a la nueva estructura social heredada, se diseñan políticas concebidas como palanca estratégica desde la educación para producir una mayor integración social. La lucha por los turnos reducidos y la ampliación de la infraestructura escolar en la provincia, la preocupación por el menor acceso a la educación en zonas rurales, la instalación de nuevos valores y prácticas como la eliminación de los exámenes de ingresos, el levantamiento de las cesantías, la laicización e incorporación de la enseñanza de derechos humanos en los distintos niveles, resultaron algunas de las iniciativas centrales que expresaban las preocupaciones de la etapa. Pero la misma culmina con una profunda crisis económica y social y el traspaso adelantado del gobierno nacional, generando asimismo la profundización de los debates sobre el rol de la escuela en la cuestión social y su capacidad de garantizar equidad para producir transformaciones más prometedoras.

La gestión justicialista, por su parte, se inicia en un marco de profundización y recurrencia de la crisis económica que atravesará toda la gestión, lo que incluye los dos procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990 con el consecuente nuevo aumento de la pobreza y la exclusión social. Esta gestión, de signo político distinto a la gestión nacional y en confrontación con otras líneas internas del partido justicialista, tuvo una concepción y un diseño de políticas pensado desde lo jurisdiccional donde la participación y la justicia social fueron los grandes pilares.

La gestión encabezada por Antonio Cafiero, pretendió retomar una iniciativa política que fuera competitiva para la nueva etapa de la argentina. Si bien existieron –como se mencionó– líneas de continuidad entre las gestiones, la democracia participativa resulta una impronta nodal y fue concebida como herramienta para producir mayores niveles de justicia social.

La democratización de la escuela implicó aquí una apertura hacia la comunidad educativa transformando las relaciones de poder

dentro de la unidad escolar con mayores consensos e intentando avanzar en desburocratizar el sistema. Los Consejos de Escuela, el Gabinete Itinerante y la reforma entablada sobre los subsidios estatales a la educación, son ejemplos de ello. El resultado en la provincia fue una propuesta sumamente innovadora en la vida institucional. Barreras provenientes desde el propio sistema educativo dificultaron la instalación efectiva de estas iniciativas. La crisis económica, la fuerza de las tendencias neoliberales imperantes en aquellos tiempos y el menor apoyo brindado desde la asunción de Carlos Menem a la provincia de Buenos Aires, terminaron de cerrar la puerta a esas innovaciones.

Referencias

- Agoff, S., Bertranou, J., & Foglia, C. (2016). Instituciones, política y burocracia en la formulación e implementación de políticas educativas en la provincia de Buenos Aires. En J. Bertranou, F. Isuani & E. Pereyra (Eds.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires* (pp. 179-242). Buenos Aires: Ediciones UNGS Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Armendáriz, A. (1987). *Discursos (Selección) 1983-1987 Dr. Alejandro Armendáriz Gobernador*. La Plata: Dirección de Servicios Generales del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Bracchi, C. (2005). Un recorrido histórico, desde los inicios hasta nuestros días, acerca de la publicación emblemática de la educación bonaerense y argentina. *Anales de la Educación Común*, 1(1-2), 274-287.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Braslavsky, C. (1989). Apuntes inconclusos para la evaluación del Congreso. En C. De Lella & C. Krotsch, *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas* (pp. 101-140). Buenos Aires: Sudamericana.
- Braslavsky, C., & Riquelme, G. (Comps.) (1984). *Propuestas para el debate educativo en 1984*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Buenos Aires, Argentina (1985). *Ley n° 10.323*. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bj6vEswB.pdf>
- Buenos Aires, Argentina (1987). *Ley n° 10.610*. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xpqooCPB.pdf>
- Buenos Aires, Argentina (1988). *Decreto n° 4.182*. Recuperado de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/05zmGmf5.html>

- Buenos Aires, Argentina (1989). *Síntesis Bonaerense* (Anuario n° 2). Buenos Aires: Gobierno de Buenos Aires.
- Di Virgilio, M., & Vio, M. (2009). *La geografía del proceso de formación de la región metropolitana de Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.lahn.utexas.org/wp-content/uploads/2020/04/Buenos-Aires-UrbanizacionAMBA.pdf>
- Dumón, J. (1984). Editorial: Ahora Buenos Aires. *Revista Educación y Cultura de la Dirección General de Escuelas Provincia de Buenos Aires*, 1, s/p.
- Dumón, J. (1986a). Editorial: Brotes y Siembras. *Revista Educación y Cultura de la Dirección General de Escuelas Provincia de Buenos Aires*, 7(1), s/p.
- Dumón, J. (1986b). Editorial: Para que sembramos. *Revista Educación y Cultura de la Dirección General de Escuelas Provincia de Buenos Aires*, 7(2/3), s/p.
- Dumón, J. (14 de septiembre 2017). La educación es un botín de disputa política. *Diario ABC RAUCH*, s/p.
- Feijoo, M. C. (2002). *Argentina. Equidad social y educación en los años 90*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Feijó, M. C. (2019). La solución bonaerense. *Revista Movimiento*, 16, 95-102. Recuperado de <http://www.revistamovimiento.com/historia/la-solucion-bonaerense/>
- Fernández Lamarra, N. (1987). *Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación. Lineamientos conceptuales y metodológicos*. Buenos Aires: CFI, Programa de Desarrollo Social y Educación, Subprograma Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos.
- Giovannini, M. (2008). Consejos Escolares de la Provincia de Buenos Aires. *En Actas V Jornadas de Sociología de la UNLP*. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6095/ev.6095.pdf
- Giovine, R., Martignoni, L., & Suasnabar, J. (2019). Algunos aportes conceptuales para el estudio de las políticas educativas y su trayectoria en contextos de desigualdades. *Actas Coloquio de Investigación educativa en Argentina. Debates educativos sobre la desigualdad: Miradas desde la investigación (Facultad de Ciencias Económicas-UBA)*, 3, 1-7. Recuperado de <https://investigacioneducativacoloquio.files.wordpress.com/2019/06/giovine-martignoni-suasnabar.-eje-1.-polc3adtica-territorio-y-desigualdades-2.pdf>
- Katz, R. (1996). *Historia de la Educación en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Biblioteca Educativa.

- López de Branca, M. E., & Piaggio de Pioli, N. N. (1984). *La situación de las escuelas unitarias en la Provincia de Buenos Aires* (Documento Técnico n° 4). Buenos Aires: MEyJ. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003337.pdf>
- Munin, H. (1993). *Historia de la conducción local de la educación bonaerenses (1875- 1992)*. Buenos Aires: IDEP/CTERA, ATE.
- Ollier, M. (2010). *Atrapada sin salida: Buenos Aires en la política nacional, 1916-2007*. San Martín: UNSAM.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (Vol. 2, pp. 9-47). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Parentella, I. (1988). *Política educativa. Lineamientos 1988*. La Plata: Subsecretaría de Educación. D.G.E. y C.
- Parra, J. L. (2015). Apuntes sobre la enseñanza de las ciencias sociales. *Margen*, 77, 1-14.
- Portesi, J. (2013). *Ruido de rotas cadenas. Memorias sobre la recuperación democrática*. Buenos Aires: Ed. de los cuatro vientos.
- Proyecto de recategorización de las escuelas privadas en la provincia de Buenos Aires (1989). *Revista Educación y Cultura*, 10(1-2), 34-35.
- Puiggrós, A. (1987). *Discusiones sobre educación y política. Aportes al Congreso Pedagógico Nacional*. Buenos Aires: Galerna.
- Recalde, A. (2020). Antonio Cafiero. *El Estadista Bonaerense*. Buenos Aires: Fabro.
- Romero, L. (1988). *Regionalización de la enseñanza*. Buenos Aires: MEyJ, CENIDyTE.
- Salviolo, A. (1989). La Escuela... ¿Enseña a Pensar? *Revista de Educación y Cultura*, 10(1-2), 4-5.
- Salviolo, A. (1990). Los consejos de escuela y el desarrollo educativo. Una experiencia argentina. *Boletín UNESCO OREALC*, 21, 69-71.
- Southwell, M. (2002). Una aproximación al proyecto educacional de la Argentina post-dictatorial: el fin de algunos imaginarios. *Cuaderno de Pedagogía*, 10, 33-48.
- Southwell, M. (2007). Postdictadura y política educativa: una relocalización de viejos imaginarios en pugna. *Revista del Instituto de Políticas Públicas*, 1(1), 54-71.

Las agendas educativas bonaerenses en el retorno a la democracia

- Tedesco, J. C. (1987). *El desafío educativo: calidad y democracia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Tedesco, J. C. (1995). Tendencias actuales de las reformas educativas. *Estudios digital*, 5, 85-92.
- Tedesco, J. C. (2009). Calidad de la educación y políticas educativas. *Cadernos de pesquisa*, 39(138), 795-811. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742009000300006>
- Tedesco, J. C., Braslavsky, C., & Carciofi, R. (1983). *El proyecto educativo autoritario. Argentina (1976-1982)*. Buenos Aires: FLACSO.
- Tiramonti, G. (Comp.) (2004). *La trama de desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- Zaragaza, R. (2017). Introducción. En R. Zaragaza & L. Ronconi (Comps.), *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad* (pp. 2-17). Buenos Aires: Siglo XXI, CIAS, Fundación Osde.