

**ESTUDIOS  
10**

# **DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA, PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA**

**ESCUELA AUTÓNOMA Y CIUDADANÍA RESPONSABLE**

**Antonio F. Salonia**



**ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN**

## EXPERIENCIA PROFESIONAL Y DEBERES CÍVICOS

*Este trabajo no tiene las características ni el rigor metodológico de los “Estudios” que ha editado hasta ahora la Academia Nacional de Educación. Es seguramente más modesto y de más limitada significación; no expresa otra cosa que el testimonio personal de quien, durante más de cuatro décadas, vivió los problemas educativos del país desde el ejercicio ininterrumpido de la docencia y también, paralelamente, desde la militancia política y las responsabilidades de gobierno. Lo que no implica, por cierto, ningún mérito especial, pero expresa la visión y la versión de un educador-ciudadano comprometido que, a su hora, compartió decisiones políticas y asumió responsabilidades concretas. No fue sólo un atento observador. No lo fui.*

*Los temas centrales que se desarrollan no me son ajenos ni me rozan superficialmente. Los asumí y los viví con convicción y con fervor porque creí – y sigo creyendo - que son necesarios cambios de fondo en la organización y el funcionamiento de la educación del país y que el éxito de la política descentralizadora y participacionista resulta básico para asegurar caminos nuevos y nuevos horizontes. Lo mío puede acercar a los estudiosos de estos temas el relato de hechos e intenciones que se desarrollaron durante largo tiempo y que todavía hoy tienen presencia y gran significación.*

*Como se advertirá desde las primeras páginas, expongo los procesos en grandes pantallazos e insisto deliberadamente en determinadas líneas de pensamiento. Es que los considero de interés e importancia para nuestra conflictiva actualidad y para el futuro. Ojalá puedan ser mínimamente útiles y orientadores.*

*Ruego, en fin, se me perdone que haya hecho hincapié en el testimonio personal y que intente expresarlo con formas y lenguaje periodísticos. No sé hacerlo de otro modo. Al fin y al cabo, durante muchos años y paralelamente al trabajo docente y los trajines de la política, me animé a escribir en benevolentes diarios y revistas del país y algo me quedó de aquellos estilos, de lo que fueron nada más que relatos y mensajes periodísticos (y nada menos).*

*Seguramente, hay modos diversos de asumir y comprender la realidad. El mío no es el más alto ni el más objetivo; es simplemente el de un docente-ciudadano-casi-periodista, metido y definido en los hechos y, lo que significa más, confiado en la continuidad esencial de los procesos de transformación y desarrollo.*

### **En la política y en la educación**

*Desde los primeros años me tocó transitar los dos andariveles. Se podría decir que en el hogar se me dieron los gérmenes de lo que serían las actividades centrales de mi vida, los cauces de las vocaciones, el sentido y los rumbos de pensamientos y tareas que fueron integrándose hasta alcanzar la síntesis necesaria.*

*Mi madre fue maestra de grado, nada más ni nada menos. La docencia la vivió en el aula - solo en el aula -, y nunca ambicionó otras funciones de presunta mayor jerarquía. Creo, incluso, que no se sentía capaz para otros quehaceres importantes de la escuela y me consta que fue respetuosa - y admiradora - de colegas y amigas que accedían a la conducción o la visitaban en su función como supervisoras. Recuerdo cuando nombraba en casa a la señora de Artaza - esposa del dirigente conservador Humberto Artaza - y a Carmen Azpirolea: eran el paradigma de la directora de escuela primaria. Asumían a la*

*perfección su responsabilidad y jerarquizaban la institución. Los maestros se sentían bien orientados y seguros: la escuela estaba sabiamente conducida.*

*Pero Delia Euliarte de Salonia vivía a pleno su docencia “con los chicos”, en el “grado” (como se decía), enseñando, escribiendo en el pizarrón, sentándose al lado de cada alumno para seguir puntualmente los trabajos en el cuaderno, aprobarlos o corregirlos, aconsejando el buen comportamiento o señalando el error, la actitud incorrecta y el incumplimiento de deberes ... Era tierna y severa. Su oficio tenía que ver con la más modesta y la más importante función de los docentes: simplemente, educar a sus alumnos, ayudarlos a vivir mejor y a convivir, alfabetizarlos, adiestrarlos en los cálculos, abrirlas panoramas de la historia, la geografía, las ciencias naturales... Y si a algunos - generalmente, a los más pobres - no les alcanzaban las horas de la escuela, ellos “debían ir” a la casa de la maestra, después de clase o en las vacaciones... Esa dimensión de la docencia conocí en mi infancia y en mi hogar.*

*La política fue para mi padre - terminó siendo - su actividad principal. Era de origen italiano; vino de niño al país y no sé por qué albur conoció, al comienzo de la década del veinte, al Dr. Francisco Beiró. Adhirió al radicalismo de Hipólito Yrigoyen y se hizo militante cuando se radicó en el sur de Mendoza, durante la presidencia de Marcelo T. de Alvear. En 1928, fundó el semanario Nueva Epoca, que definió como vocero de la Unión Cívica Radical. A la sazón, cada partido político tenía en General Alvear su periódico para la acción proselitista. El de Francisco Salonia prolongó sus ediciones hasta el segundo gobierno de Perón. Hizo militancia anticonservadora y antiperonista. Mi padre culminó su trayectoria como senador provincial.*

*La escuela y el comité político eran las geografías de las vocaciones y de las acciones de madre y padre - mis padres - . Pero no eran remotas ni esporádicas: porque todo está cerca en los pueblos del interior y disponible para todos los horarios.*

*Se trataba de espacios y tiempos abiertos, transferibles, de usos múltiples. El comedor de nuestra casa funcionaba, fuera del tiempo del almuerzo o de la cena, como aula complementaria de la escuela; y el escritorio, la galería y el patio ancho y largo prolongaban los menesteres del comité. Mi madre decía - se quejaba - de que la casa operaba como comité todo el año, de la mañana a la noche, inclusive con el hábito de los correligionarios de compartir con Don Francisco y su familia el almuerzo o la cena...*

*De todo ello resultaban escasos y precarios la atención y el tiempo que podían dedicárseles a la imprenta y a las fincas de propiedad familiar, que debían trabajar los “contratistas” con excesiva independencia. Para cubrir los requerimientos de los talleres gráficos y el semanario no era suficiente que mi hermano y yo aprendiéramos y ejerciéramos los oficios de tipógrafo y minervista y, además, supiéramos imprimir en la “plana”..*

*El político radical dedicó más tiempo a la actividad partidaria que a sus labores empresarias y a su propia familia. Y lo hacía desinteresadamente, sin que lo movieran ambiciones personales, en lo que fue una auténtica y conmovedora actitud de servicio. No le importaban los cargos públicos ni las vanidades del poder. Su tarea era, simplemente, servir a la gente y, por esa vía, alcanzar y mantener consideración política, generalmente*

*de parte de la gente más humilde: los chacareros y los trabajadores de campo, y la clase media de las pequeñas propiedades y los comercios chicos.*

*Así se fueron configurando para los hijos modos de ser y actuar, y horizontes de vida, que resultaron determinantes, decisivos, a la hora de definir estudios, relaciones sociales y actividades laborales y profesionales. En mi caso, la Escuela Normal resultó un tránsito inevitable - por herencia, diríamos - y el precoz proselitismo político - la tribuna sobre fardos de pasto, a los 15 años -, la lógica consecuencia de temas y acciones que daban sentido y contenido al diario palpar de la familia. La docencia y la política resultaron destinos inexorables.*

*Además, el ejercicio de la profesión docente y la militancia política me permitieron ganar actitudes frente a la realidad y comprensión de los fenómenos sociales, integrados, al margen de islas y visiones parcializadoras. No fui educado en el encierro de la escuela y la pedagogía, ni el activismo del comité me impidió desarrollar las cuotas de estudio y reflexión que requerían las propuestas programáticas y la prédica política. Pude tender los puentes necesarios entre los dos campos y llevar a uno y otro motivaciones y problemas que me ayudaron a ver panoramas más amplios, causas más complejas, espacios entrelazados y responsabilidades que involucraban a múltiples actores sociales. Todo fue omnicomprendido y universal con "los trabajos y los días" compartidos por la educación y la política.*

### **Dos gobiernos unidos por temas fundamentales**

*De esto trata este empeño de relacionar ciertos temas fundamentales de la cuestión educativa y de la vida institucional argentina, en un tramo de historia reciente en el que se me dio, en el nivel personal, la oportunidad de tener un directo y apasionante protagonismo. O, para ser más preciso, de un protagonismo muy cercano a los niveles políticos decisivos, con la posibilidad real de llevar adelante transformaciones estructurales de enorme proyección y que, sin dudas, se irán afirmando con solidez en el futuro.*

*En los extremos del arco que va de la presidencia de Arturo Frondizi, entre 1958 y 1962, a la de Carlos Saúl Menem, entre 1989 y 1992, me tocó asumir altas funciones de conducción política en el área educativa: primero, como Subsecretario de Educación; después, como Ministro de Cultura y Educación; y en esos dos períodos se trazaron líneas de fondo de política educativa semejantes, en muchos aspectos coincidentes - hasta secuenciales -, que fueron desarrolladas con idéntico coraje histórico y que apuntaban a producir cambios y avances de gran significación.*

*Durante la presidencia de Frondizi se esbozaron y se iniciaron innovaciones y mutaciones en el área educativa que después maduraron y se profundizaron en la presidencia de Menem. Ocurrió algo similar a los itinerarios del nuevo edificio de la Biblioteca Nacional: la asignación del predio y el llamado a concurso se aprobaron con Frondizi, pero la obra culminó y se inauguró después de treinta años de marchas, contramarchas y frustraciones con Menem en el gobierno. En las dos puntas del arco me correspondió directamente el honor y la responsabilidad de compartir la tarea de conducción política.*

*Por cierto que no intento con este trabajo el rastreo documental y el estudio pormenorizado y completo de las dos gestiones de gobierno en materia educativa. Seguramente, se harán en un futuro próximo. Se trata de etapas de progresiva y real vigencia del sistema democrático y donde existe una convergencia de voluntades a favor de las grandes transformaciones nacionales, particularmente interesantes y en general desconocidas, que ocurrieron en el campo científico, académico-pedagógico y cultural.*

*En el gobierno de Frondizi se dieron grandes limitaciones - en muchos casos, verdaderas frustraciones - que se explican por los condicionamientos militares y no militares que debieron soportarse; y en el período de Menem, la apertura fue completa y los cambios pudieron llevarse a cabo con respaldo parlamentario y con el ejercicio de todas las libertades.*

*En los dos momentos históricos, los intereses del statu quo y la movilización estruendosa o la indiferencia ignorante de políticos e ideólogos de las mismas tendencias trabaron las transformaciones e intentaron dejar las cosas como estaban. Frondizi y Menem no se amedrentaron, mantuvieron con firmeza el timón y el rumbo, y arremetieron obstinadamente hacia la construcción nacional y el futuro.*

*La descentralización política, técnica y administrativa de la estructura educativa del país, la federalización del sistema y la participación comunitaria en la organización y el funcionamiento de los servicios de la educación, son los temas centrales de mi propuesta de análisis. Los considero fundamentales y, como tuve que ver con ellos en críticos momentos de decisión, me resultan casi insoslayables el tratamiento y la toma de posición. Que en cierto modo implica también ubicarme en disposición de prédica y en actitud de vigilia. Porque no están abiertos y en funcionamiento todos los cauces, porque en determinadas políticas apenas se está en los primeros pasos, porque en otras todavía no se han pergeñado siquiera los esquemas iniciales o de ensayo (la participación social en la educación, por ejemplo), porque subsiste la desinformación o la información insuficiente y no convocante respecto de amplios sectores de la comunidad, porque se carece aún de medios legales e instrumentales para avanzar en profundidad... en fin, porque hasta la actualidad no estamos comprometidos y enfervorizados todos los argentinos detrás del gran desafío de la transformación educativa.*

*Por cierto que no se trata de necesidades y aspiraciones fáciles. Y hasta puede invocarse que no hay muchos antecedentes en el país de actitudes compartidas y de planes comunes orientados a cambios significativos en el campo de la educación. Lo que es correcto. Pero esta vez es - debe ser - distinto.*

*Se requiere trabajar juntos y poner todos el hombro. Son de tal magnitud y de tal hondura las transformaciones planteadas, y las que progresivamente se irán planteando, que los objetivos y las metas solo serán alcanzables si se movilizan - si se provocan - la inteligencia y la creatividad del país completo - no de una parcela - y si se logra la convergencia de las iniciativas y el talento de la gente - con los educadores a la cabeza - , las fuerzas de la voluntad y el corazón para construir con los de acá y los de allá, con los próximos y los lejanos - con los compatriotas - la escuela, la universidad, la educación, la ciencia y la cultura que necesitan y merecen nuestros hijos, las futuras generaciones, para*

*ser más y mejores, para ingresar al futuro con capacidades plenas y con ilusiones brillantes.*

*Sólo se ha iniciado un camino y hay por delante muchos caminos por andar. Tenemos que transitarlos unidos y con fe en la Argentina y en la perfectibilidad del hombre y de la sociedad.*

A. F. S.

Buenos Aires, diciembre de 1996.

## CAPITULO I

### DESDE LA ESTRUCTURA CENTRALIZADA A LA UNIDAD EDUCATIVA AUTONOMA

#### Las escuelas nacionales y la vocación descentralizadora

El Consejo Nacional de Educación fue una institución benemérita. Y operó durante casi un siglo como pilar fundamental del desarrollo educativo del país. Surgió de la Ley Nº 1.420, de Educación Común, del año 1884. Domingo F. Sarmiento fue presidente del organismo que, con el mismo nombre, lo antecedió - creado por decreto del Poder Ejecutivo en 1881 -, después de ejercer la Presidencia de la Nación.

Más adelante, ilustres educadores tuvieron la responsabilidad de conducirlo y llevar su acción por los cuatro rumbos de la geografía nacional. Con más razón a partir de la Ley Lainez - año 1905 - , cuando la Nación debió asumir, en dimensión en mayor, iniciativas y tareas del nivel de educación primaria, las que les correspondían a las provincias, tal como lo prescribía en su artículo 5º la Constitución Nacional. En rigor, las precariedades presupuestarias y el atraso estructural de las economías provinciales - más acentuado este cuadro en unas provincias que en otras - les impedían dar respuesta puntual y eficiente a la obligación constitucional. En consecuencia, la Nación resultó responsable de cubrir esos servicios. El Consejo Nacional de Educación amplió así sus horizontes y cumplió con creces el gran designio que la circunstancia histórica le imponía.

Por nuestra parte, nos iniciamos en la docencia como maestros del Consejo Nacional de Educación en 1945. Fue un orgullo trabajar en una escuela rural mendocina y pertenecer a una estructura política y técnica tan prestigiosa, si bien tan lejana e inasible, casi mítica. Así lo era, al menos para el muchacho de 17 años que con tantas ganas comenzaba su desarrollo profesional y para el que Buenos Aires aparecía como la metrópolis desconocida e inalcanzable.

Si bien en las cabeceras de provincia funcionaban las Inspecciones Técnicas Generales - que implicaban una forma de descentralización, parcial y para muy precisos asuntos de la rutina burocrática - , los docentes del interior nos sentíamos en relación de dependencia con una superioridad remota que decidía todo lo importante y a la que debía acudir si algo importante sucedía o nos surgía, como idea o iniciativa, para mejorar nuestro trabajo. Desde Buenos Aires y hacia Buenos Aires eran los únicos y rectos itinerarios radiales que seguían las cuestiones de fondo de la educación primaria argentina.

No obstante, vivimos entonces una experiencia riquísima y fecunda. Aquellos años de vida en la escuela y en el medio social, económico y cultural al que pertenecía fueron decisivos para nuestra comprensión de la realidad escolar y de los múltiples factores que desde afuera influían en la tarea docente y en los aprendizajes de los chicos. Nosotros, que salimos de la Escuela Normal como *maestros "puros"* comenzamos a convertirnos paulatinamente en maestros con *inserción social*, comprensivos del contexto y conscientes de roles y responsabilidades que también involucraban a otros. Intuimos o nos iniciamos en la inteligencia de que escuela y alumnos no existían aislados y que

integraban estructuras socioeconómicas condicionantes, decisorias en el nivel de posibilidades y de horizontes.

Aprendimos mucho en la escuela rural, y no solo en lo que competía a lo didáctico y en lo atinente a nuestra eficiencia en el aula. Se nos abrieron panoramas nuevos y descubrimos dimensiones inesperadas de la vida en el campo y de la realidad nacional. Esas experiencias nos advirtieron sobre deberes y responsabilidades que estaban más allá de nuestra condición de maestros; tenían que ver con las tareas del ciudadano y con las metas de la política, si la política aspiraba a ser auténtica y palpablemente democrática.

Pero volvamos al Consejo Nacional de Educación. Como todas las instituciones de la educación, a lo largo de cien años sufrió los avatares de las ideologías y de los tironeos partidarios. Tuvo sus defensores fervorosos, inflamados panegiristas, y también sus adversarios y hasta sus detractores, no obstante la continuidad esencial y fecunda de su tarea docente. Hasta sufrió algún eclipse temporario. Pero siempre resurgió, con renovadas fuerzas y con lúcida conciencia de su cometido. Era el organismo central de la educación primaria argentina.

En 1956, después de un período de circunstancial adversidad institucional, en el que sufrió una severa intervención y se lo redujo, a partir de 1949, a una simple Dirección Nacional de Primaria dependiente del Ministerio de Educación, fue restablecida la vigencia del Consejo Nacional de Educación (Decreto - Ley Nº 7.977/ 56). Lo sugestivo y realmente innovador, al menos en el plano de las intenciones, es que ese instrumento legal restitutorio contenía el propósito de transferir progresivamente los servicios educativos a las provincias. Muchas de ellas, por otra parte, tenían su propia experiencia de conducción educativa y sus escuelas - escuelas provinciales - competían en calidad y en reconocimiento comunitario con las escuelas del Consejo Nacional. Recuerdo esta competencia - que era emulación en mi caso -, cuando mi madre ejercía en una escuela provincial de General Alvear, y yo en una nacional de Santa Rosa, en la misma provincia de Mendoza. Las escuelas bonaerenses, las del Litoral - Santa Fe y Entre Ríos -, las de Córdoba y las de Mendoza estaban en la avanzada.

Justamente, el organismo que expresaba y ejercía el centralismo de la conducción educativa – todo desde Buenos Aires y todo hacia Buenos Aires - recibía desde el poder Político el encargo y la consiguiente facultad de transferir escuelas y, por esa vía, comenzar un proceso de práctica federalización del sistema educativo. No se concretó entonces, pero la voluntad expresada en ese decreto del gobierno de facto (1956) mostraba el embrión de una línea fundamental de política educativa. Empezaba a advertirse que se estaba cerrando el cielo histórico de la Ley Lainez y que las provincias habían crecido lo suficiente, en el nivel político-institucional y en el plano de las idoneidades, como para asumir y desarrollar sus deberes en materia educativa. El primer paso era - debía serlo - la escuela primaria.

En este sentido, hay antecedentes que no pueden dejarse en un costado. Son anteriores a nuestra experiencia profesional y a la etapa del gobierno de facto que restituyó la vigencia del Consejo Nacional de Educación.



En 1928, el Congreso de Maestros de Córdoba se expidió en favor de la federalización de la enseñanza, y dentro de la misma línea de pensamiento se expresó el Congreso Nacional de Educadores de 1935, en San Luis. En ese año 1935 se dio un intento frustrado en la trinchera contraria: Octavio S. Pico proyectó la nacionalización de la enseñanza, en coincidencia con lo que pretendió Ramos Mejía en 1912. Pero no nos quedemos tan atrás y volvamos al período 1955-1958.

Vale que se destaque la coincidente voluntad de los Ministros de Educación de las provincias de esos años que, reunidos del 12 al 15 de agosto de 1957 en Santa Fe y Rosario, aprobaron una resolución referida a “la necesidad y conveniencia de la descentralización del gobierno y administración de la educación común”, porque “las provincias creen llegado el momento de asumir deberes y responsabilidades que la Constitución les impone en la materia”. En rigor, les faltaba el contexto político favorable.

En el artículo primero de la resolución declaraban: “Refirmar la facultad constitucional de las provincias de atender la educación...”. Y en el artículo segundo:

“Que es necesario que la Nación posibilite a las provincias la dirección técnica y administrativa de la educación común en forma integral, mediante el traspaso a éstas de los establecimientos nacionales, con todos sus bienes muebles e inmuebles, en la medida y oportunidad en que cada uno de los Estados haga uso de la facultad que le es privativa”.

En los otros artículos se hacía referencia a la reestructuración de la coparticipación impositiva, los fondos de compensación, las retribuciones y los derechos jubilatorios del personal afectado, etcétera.

En oportunidad de esa reunión ministerial, el profesor Adelmo Montenegro, Ministro de Educación y Cultura de la Provincia de Santa Fe, dijo:

“Los estados federales entienden que han entrado en mayoría de edad para organizar y sostener con autonomía su régimen escolar. Esa es la razón que los impulsa a reclamar para sí la administración y dirección de las instituciones educativas que funcionan en su jurisdicción... *Las escuelas que funcionan en las provincias tienen que ser de ellas* porque sólo así estarán en condiciones de reflejar en su estructura pedagógica total el mensaje que sube de la tierra, la historia y la cultura de la comunidad. Las escuelas de la Ley Lainez, que han cumplido una acción noble y fecunda, especialmente por la labor de su esforzado magisterio que nosotros reconocemos aquí expresamente, ganarán una fuerza espiritual nueva al identificarse con sus hermanas de las provincias y con los educadores que en ellas enseñan”.

Después de señalar que “el centralismo docente ha terminado por uniformar el espíritu de la escuela y se ha manifestado impotente para resolver los problemas cuantitativos y cualitativos de la enseñanza”, el Ministro Montenegro aclaraba que no los movía

“el pensamiento de escisión alguna en la robusta y compacta unidad de nuestro pueblo. Lo que nos mueve es el amor de una integración nacional que por originarse en sus

fuerzas primigenias y por tender a un equilibrio vital sin exclusiones asegure para todos los tiempos la perpetuidad del nombre de los argentinos”.

Nosotros habíamos vivido como maestros del Consejo Nacional la experiencia del centralismo, sin que esto implique negación ni olvido de todo lo que aprendimos en esa etapa, como tampoco de lo que generosamente se nos brindó y recibimos de la gente, de los padres de familia, de los sectores que integraban la comunidad local en relación a la tarea profesional y la función social que cumplíamos. Éramos muy respetados dentro y fuera de la escuela: junto al médico, al cura párroco, al farmacéutico, al comisario y a un número reducido de comerciantes prósperos y propietarios de chacras y pequeñas bodegas, los maestros integrábamos el grupo más considerado - podríamos decir, distinguido - de la población.

De modo que aquellos años de trabajo y de vida fecunda en la escuela rural fueron más que positivos; descubrimos los milagros diarios de los chicos que aprendían y la maravilla de compartir su crecimiento. Realmente entonces aprehendimos el sentido profundo de la profesión docente y la misión esencialmente humana y social que cumplíamos los maestros. Nos descubrimos maestros y descubrimos maestros a nuestros compañeros de aulas, de los patios bullangueros y de las sencillas y esporádicas reuniones sociales del pueblo. Todo esto se lo debemos a aquel período en la escuela del Consejo Nacional de Educación.

Otra cosa es rememorar también la enorme distancia que existía entre nuestra tarea y la conducción política y técnica que se ejercía desde la Capital del país. La distancia no era solo geográfica. Los maestros estábamos lejos de los apoyos y asesoramientos necesarios, lejos de los servicios de supervisión, lejos de las instancias técnicas y de los personajes que elaboraban y aprobaban los planes de estudios o avalaban nuestras aptitudes y nuestros logros. Los trámites burocráticos tenían que atravesar todas la facetas de la larga distancia. Éramos remotos los unos de los otros.

Los docentes sabíamos que los programas que desarrollábamos en una escuela del interior mendocino eran los mismos que nuestros colegas desarrollaban en Jujuy, en Neuquén y en Santa Cruz. El sistema nacional uniformizaba y la uniformidad se ejercía desde el organismo central... y centralizador. Las iniciativas de innovación que pudieran ocurrírsenos u otras propuestas referidas a tareas que queríamos desarrollar, afines a nuestro trabajo en el aula (cursos de alfabetización para adultos, nocturnos y *ad honorem*, creación de una biblioteca popular, etcétera), debían remitirse a Buenos Aires y esperar autorización... Unas veces más que otras, las tramitaciones eran largas y tediosas, hasta que finalmente y con tardanza llegaba el sobre oficial y la luz verde. Expedientes, gruesos expedientes que nacían en el docente y la escuela del interior y debían llegar hasta la oficina y el funcionario decisorios... y distantes.

También sabíamos los maestros “nacionales” que diferían de los nuestros los planes de estudio de las escuelas provinciales. Precisamente porque contenían temas y experiencias referidos a la región, la provincia, la localidad; incorporaban el contexto histórico, geográfico, cultural; eran mas pertinentes y “vivían” su realidad concreta y cercana. Lo que implicaba, en ciudades y poblaciones importantes en las que se disponía de servicios de ambas jurisdicciones, que las escuelas provinciales eran especialmente

prestigiosas, tenían más arraigo, y resultaban preferidas por amplios sectores de la comunidad.

Por otra parte, los requerimientos educativos y la ubicación adecuada y funcional de los servicios eran mejor detectados y definidos por las estructuras políticas y los organismos técnicos de la provincia. En regiones del interior del país de franca prosperidad fueron más acertadas y puntuales las creaciones de escuelas que decidían las autoridades locales; las nacionales se hicieron cada vez menos frecuentes, no respondieron a dinámicas de planeamiento que siguieran de cerca las migraciones hacia las zonas urbanas y suburbanas y acentuaron su presencia y su acción en ámbitos rurales y en geografías de frontera.

Por cierto que en otras regiones de menores recursos la situación no tuvo las mismas características: el Consejo Nacional siguió siendo el gran protagonista y sus servicios no resultaban solamente complementarios. En todos los casos se trató de una alta misión social y patriótica.

La reivindicación y las loas a la hora de la restitución del organismo en 1956 vinieron acompañadas con el propósito político de abrir una etapa institucional nueva. Las provincias ya eran mayores de edad y podían ir asumiendo, en el campo de la educación, facultades y responsabilidades plenas. Sin embargo, en ese gobierno de facto que levantó la consigna no se concretaron transferencias de escuelas, las que recién comenzarían con el próximo gobierno constitucional.

### **A partir de 1958, cambios importantes**

El 1º de mayo de 1958 asumió la Presidencia de la Nación el doctor Arturo Frondizi y se inició un nuevo período de vida constitucional, aunque de legalidad restringida. La normalidad institucional se había interrumpido en septiembre de 1955 y una furibunda política antiperonista signó los duros pasos de la denominada Revolución Libertadora, hasta que se vio obligada a llamar a elecciones. Lo hizo proscribiendo al peronismo, sin embargo. En esas condiciones triunfó Frondizi y comenzó la etapa desarrollista.

El entrerriano Luis Rafael Mac Kay, radical intransigente y católico, fue designado Ministro de Educación y Justicia, y nosotros lo acompañamos desde las funciones de subsecretario de Educación. Clotilde Sabattini ocupó la presidencia del Consejo Nacional de Educación y la secundaban Carlos Julio Mauriño, Félix Alberto Cayuso, Horacio Ratier, Elvira Fernández de López Serrot, Blanca Lidia Doncell, María Tizón, Ignacio Scapigliati, Alberto Spota y otras destacadas personalidades de la actividad educativa y política. Fue un equipo calificado y de gran laboriosidad, como no podía ser de otro modo con una conductora del talento y el empuje de Clotilde Sabattini.

La gestión Frondizi - Mac Kay aportó al área educativa ideas nuevas y un orgánico programa de transformaciones. En relación con ello, muchos logros pudieron plasmarse en los casi cuatro años de gobierno, a pesar de los constantes cuestionamientos y las perturbaciones de militares y políticos que no cesaban en su propósito de interrumpir el normal funcionamiento de las instituciones. Otras líneas de cambio se insinuaron y comenzaron a desarrollarse, pero no pudieron completarse porque se interpuso el golpe de Estado del 28 de marzo de 1962. No solo quedaron a mitad de camino o se frustraron

importantes realizaciones educativas; también ocurrieron interrupciones en los demás campos de la acción de gobierno, particularmente respecto de la política económica y las espectaculares mutaciones estructurales que se estaban verificando. La caída de Frondizi fue funesta para el país de entonces y para el futuro.

En la etapa desarrollista y en los primeros meses de gobierno se definieron temas de fondo de política educativa. El Estatuto del Docente y la Ley de Libertad de Enseñanza se aprobaron en 1958.

Los educadores reclamaron durante largas décadas por el reconocimiento legal de sus derechos y por normas que vindicaran el rango preferente del título profesional y consagraran la carrera docente. Solicitaron sistemas de concursos y criterios objetivos y justos para ingresar al puesto de trabajo o acceder a funciones de conducción. De este modo se aspiraba a terminar con los viejos vicios del favoritismo político y la aparcería del comité. Todo esto - y mucho más - se conquistó con el *Estatuto del Docente*.

La consagración de la libertad de enseñanza para el orden universitario implicó una dura lucha política. Las ideologías y las pasiones se expresaron en tumultuosas manifestaciones callejeras, a favor o en contra de la nueva alternativa propiciada por el gobierno. Triunfó finalmente en el Parlamento y *comenzó el proceso de creación de universidades privadas*.

También en ese período se crearon el *Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)*, la *Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (SNEP)*, múltiples institutos de enseñanza media y de formación docente, los cursos de actualización y perfeccionamiento profesional en todo el país, el *Servicio Nacional de Planeamiento Educativo* - verdadero pionero en América latina -, las sedes regionales de asesoramiento y supervisión, el *Centro Nacional de Información Educativa*, la *Dirección de Estadística*, etcétera.

En 1959 y 1960 se realizaron los *Seminarios de Educación*, con participación de docentes de los diversos niveles y modalidades del sector oficial y del sector privado, que resultaron la primera gran consulta efectuada en el país a maestros y profesores sobre el espectro completo de los temas educativos. Sus conclusiones y recomendaciones fueron asumidas por el gobierno nacional, pero no alcanzaron a aplicarse y desarrollarse orgánica y progresivamente por las perturbaciones militares y el golpe de Estado. De todos modos, los Seminarios de Educación fueron positivos y fecundos en sí mismos, y significaron el antecedente más cercano y orientador del Congreso Pedagógico Nacional de 1984-1988.

La política descentralizadora y federalista en materia educativa también tuvo sus concretas expresiones durante el gobierno del desarrollismo, como que se verificaron entonces las primeras transferencias de escuelas primarias a las provincias. *El designio fue educativo, de política educativa*, y no predominaron ni influyeron para la decisión criterios e intereses de orden financiero-presupuestario de la administración nacional. No se trataba de pasar servicios a las provincias para que ellas los sostuvieran con sus recursos y, de ese modo, aliviar el erario nacional; sino de *federalizar la educación en un contexto de integración nacional*, de adecuar planes y programas (el currículo) al medio geográfico, social y cultural, de ganar en pertinencia y funcionalidad.

En el mismo año 1958, el Consejo Nacional de Educación restituyó en plenitud las facultades reglamentarias a las Inspecciones Técnicas Generales de Escuelas, aspecto que había quedado trunco en el gobierno de facto anterior cuando restableció la vigencia del organismo. Justamente, las Inspecciones Técnicas funcionaban en las capitales de provincia como un sistema de descentralización que permitía supervisar escuelas y resolver asuntos de significación relativa. Este primer paso resultaba necesario en la línea de estimular un proceso más significativo y transformador de transferencia de escuelas.

Pocos meses después, en abril de 1959, se realizó en Buenos Aires la *Primera Reunión Nacional de Autoridades de Educación Primaria*, que resultó por su estructura y sus recomendaciones un concreto y orientador antecedente del *Consejo Federal de Educación*, creado 13 años más adelante. La Reunión Nacional eligió como presidente al representante de la Provincia de San Luis, profesor Osvaldo Borghi. En el mismo año 1959 se realizaron otras dos Reuniones de Autoridades de Educación Primaria, en Córdoba y La Plata.

En la Primera Reunión Nacional se constituyeron seis comisiones: Legislación, Acción Asistencial, Perfeccionamiento Docente, Extensión Cultural y Educación Rural, Convenios de Coordinación Escolar, y Edificación Escolar.

El tema de la transferencia de escuelas fue asumido por la comisión de Legislación, que aprobó una resolución inequívoca. Comienza por “refirmar la facultad constitucional de las provincias de atender la educación primaria”, y continúa:

“Solicitar a las autoridades nacionales el traspaso de las escuelas de la Ley 4.874 ('Ley Lainez'), con los bienes muebles e inmuebles y los recursos necesarios para su funcionamiento, en la oportunidad en que cada provincia ejercite su derecho y asegure en su legislación la totalidad de los beneficios de que goza el personal que se transfiere mediante los convenios que con tal propósito se realicen”.

Pero como se trataba de un proceso a desplegar en el tiempo próximo, para el “mientras tanto” debían preverse decisiones de las autoridades nacionales y preservarse en ellas las necesidades y los criterios de las conducciones jurisdiccionales: “Recomendar que todo trámite de creación de escuelas primarias en jurisdicción provincial se efectúe por intermedio de las autoridades de la provincia correspondiente”.

Dentro de esta línea de acuerdos y coincidencias, debe también señalarse que esa Primera Reunión Nacional de abril de 1959 acordó en su comisión de Convenios de Coordinación Escolar:

“Que es de necesidad general concretar convenios de coordinación escolar entre el Consejo Nacional de Educación y los gobiernos de cada una de las provincias y actualizar los existentes.

»Que los convenios aludidos contengan normas generales, iguales y comunes, y otras particulares que contemplen aspectos propios y específicos de los problemas escolares que puedan afectar a cada una de las provincias”.

En verdad, la práctica de este tipo de convenios venía de 1939. Comenzaron entonces, pero durante la gestión de Clotilde Sabattini se formalizaron con todas las provincias y se incluyó la pluralidad de asuntos que correspondía (planes de estudio, calendario escolar, equivalencia de estudios y certificados, exámenes libres, organización de la comunidad, educación del adulto, bibliotecas populares, asistencia médica y social del niño, personal docente, etcétera).

Además, en ese año 1959, se instituyó la *Comisión Permanente de Coordinación Escolar*, que hasta agosto de 1961 presidió la señora presidenta del Consejo Nacional.

Así se fueron creando condiciones favorables para el traspaso de escuelas. Las acciones coordinadas de la administración nacional y las autoridades provinciales, y el fecundo clima de trabajo en común, facilitaron los trámites para las transferencias. Además, el Congreso Nacional estimuló la decisión a través de los presupuestos nacionales de 1960, 1961 y 1962, aprobados por las leyes Nº 15.021, Nº 15.796 y Nº 16.432, respectivamente, que contenían la específica indicación de la transferencia de escuelas e incluso ampliaban los alcances de esa política a otros servicios nacionales que se prestaban en el ámbito de las provincias. Expresamente se establecía en la primera de esas leyes, sancionada a fines de 1959:

“Facúltase al P. E. para convenir con los gobiernos de las provincias la transferencia de servicios nacionales que se prestan en las respectivas jurisdicciones territoriales, y cuya descentralización resulte conveniente, como así también y con el carácter de contribución, las sumas asignadas en los presupuestos correspondientes al sostenimiento de dichos servicios, en el momento de la transferencia. Tales contribuciones se incorporarán oportunamente a las cuotas de coparticipación de impuestos”.

A partir de esas decisiones políticas y esos instrumentos legales, el Ministerio de Educación y Justicia y el Consejo Nacional de Educación se volcaron a la tarea de formalizar los convenios de transferencia con las provincias. En 1961 se concretaron cinco: el 26 de abril, con Buenos Aires; el 8 de mayo, con Corrientes; el 11 de mayo, con Catamarca; el 19 de mayo, con San Juan y el 12 de junio, con Santa Cruz. El Poder Ejecutivo aprobó estos convenios que firmó, en primera instancia, el Consejo Nacional de Educación y, posteriormente, los elevó al Congreso para su ratificación.

En oportunidad de la formalización del convenio con Catamarca, el Presidente Frondizi expresó conceptos muy claros sobre el tema:

“Cuando se crearon las escuelas nacionales en las distintas provincias no fue con el propósito de avasallar la autonomía de dichos estados. La finalidad fue, en primer lugar, colaborar con éstos en el desarrollo de la educación, y en segundo lugar, mantener un sentimiento nacional. Por otra parte, la circunstancia de que el P. E. de acuerdo con disposiciones constitucionales expresas, esté entregando las escuelas nacionales a las provincias, no implica que el Congreso ni el P. E. declinen las facultades que en materia de educación les competen en todo el país. Si a nosotros nos interesa que las provincias desarrollen sus distintas particularidades en el campo de la educación y la cultura, también nos preocupa que tales particularidades no representen un principio de

disociación del concepto nacional, sino que en la diversidad se halle la fortaleza de la unidad argentina”.

Pocos días después, el 19 de julio de 1961, el Presidente de la Nación dijo en un mensaje transmitido por radio y televisión:

“Nuestro sistema educacional, en todos sus ciclos, es anacrónico. Los mismos vicios de centralización y exceso de burocracia que se advierten en la administración pública, asfixian la iniciativa de los dirigentes de nuestra enseñanza primaria, secundaria y especial. La escuela es, por definición, un organismo vivo de formación espiritual del alumno, en donde no cabe la fría mecánica del gobierno burocrático. La escuela debe ser orientada por el maestro y el padre de familia y nutrirse del estímulo directo de la comunidad en que actúa. No se puede manejar la escuela de Jujuy desde un despacho en Buenos Aires.

»Por eso hemos dispuesto la completa descentralización de la administración escolar, transfiriendo las escuelas primarias a las provincias y dando a las autoridades de cada establecimiento de enseñanza la autonomía necesaria para manejarse sin la pesada fiscalización de las oficinas centrales. Las medidas que se han adoptado, sin perjuicio de las que se tomarán más adelante para realizar una modificación orgánica de los planes de estudio, tienden por ahora a suprimir la burocracia y el centralismo en el gobierno de la enseñanza”.

En los primeros meses de 1962, se firmaron seis convenios de transferencia más. Antes del golpe militar de marzo que derrocó al Presidente Frondizi, las legislaturas de tres provincias lograron ratificar sus respectivos convenios. El gobierno nacional no cejaba en su empeño y, como si se previeran adversidades a corto plazo, se propuso acelerar los trámites y avanzar contra viento y marea. Así se explica el Decreto N° 495 del 17 de enero de 1962:

“... desde el comienzo del año lectivo 1962, todos los establecimientos de educación Primaria dependientes del Consejo Nacional de Educación ubicados en jurisdicción provincial, cuya transferencia no se haya concretado hasta entonces, pasarán a las respectivas provincias”.

En ese decreto se establecía que el traspaso incluía, sin cargo, el patrimonio, inmuebles, personal, fondos asignados por el presupuesto vigente, ajustes financieros, etcétera. El Presidente Frondizi, el Ministro Mac Kay y las autoridades educativas teníamos decidido completar y finalizar la política de transferencia de escuelas en 1962.

Dentro de la misma línea conceptual de fondo de lo que implicaban las transferencias de escuelas y como verdadera “revolución” en la organización del sistema educativo deben citarse otros dos importantes decretos de comienzos de 1962: los que llevaron números 895 y 1.840. Por un lado, se introducían fundamentales modificaciones en la estructura del Ministerio de Educación, y por otro, se transformaban profundamente la organización y el funcionamiento de las escuelas, con facultades nuevas, amplias atribuciones y el propósito concreto de convertirlas en “unidades funcionales”, verdaderamente autónomas. Era un paso decisivo y culminatorio de la política de descentralización y desburocratización de la enseñanza y de la vida escolar.

Pero los militares tenían otros planes. Después de más de treinta intentos subversivos lograron derribar el gobierno constitucional en marzo de 1962 y, con ello, interrumpir un proceso de transformaciones fundamentales para el país, si bien fue una etapa ardua, difícil y controvertida. Frustraron la política de desarrollo nacional, le atravesaron un sable duro a la rueda de la historia, destruyeron las realidades y las esperanzas de una Argentina distinta y mejor.

También detuvieron los cambios en el campo educativo. No se implementaron diez de los once convenios formalizados con las provincias y algunas que habían logrado ratificación legislativa, dieron marcha atrás (Neuquén y San Luis). Tampoco se implementó ni se respetó el Decreto N° 495 del 17 de enero de 1962. Igual adversidad sufrieron los decretos N° 895 y N° 1.840: fueron derogados por uno nuevo, el N° 4.401, del 17 de mayo. Sólo la Provincia de Santa Cruz cumplió con el convenio de transferencia e incorporó las escuelas nacionales a su jurisdicción. Quedó como símbolo y estandarte de una política de la educación que incluía nuevas estructuras, responsabilidades institucionales compartidas y otros horizontes de futuro.

De todos modos, ya estaba abierto el surco y las semillas esparcidas en algún momento brindarían frutos nuevos. Desde el sur de la Patagonia se indicaban el rumbo y las perspectivas de una política educativa transformadora y fecunda, que no solo desafiaba la creatividad y el coraje de docentes y pedagogos, sino que planteaba a las instituciones y a la comunidad tareas inéditas.

La provincia en primera instancia, y el municipio en una instancia posterior de progresiva maduración, y en ambas instancias los docentes, las familias y los sectores sociales con creciente participación, implicaban cambios de fondo que *no podían quedar encerrados en la geografía de la educación*. Tenían que ver con nuevos estilos y con *nuevos deberes abiertos a la geografía de la política*, con horizontes y desafíos de políticas nacionales audaces y con vocación de grandeza.

### **¿Cuestión de política educativa u objetivos de otro tipo?**

Los procesos hasta aquí descriptos, que incluyen avatares políticos diversos con los *corsi e ricorsi* de democracias y dictaduras (y con contradicciones y heterodoxias dentro de cada una de ellas), nos permiten intentar análisis y avances críticos que ayuden a comprender fenómenos de entonces, y posteriores, que no se generaron ni se desarrollaron en islas, ni se explican del todo con los datos y los protagonistas del campo específico.

Interesa adentrarse en la posible relación de determinados hechos de la realidad educativa del país con las características de los sistemas políticos que los posibilitaron, y precisar, a través de una mirada más escudriñadora, si en esos hechos, cuando fueron realmente significativos e implicaron transformaciones profundas y de gran repercusión en múltiples direcciones, las motivaciones y las decisiones que los impulsaron estuvieron facilitadas o acotadas por las circunstancias políticas que en cada caso se dieron.



Se trata de colegir la incidencia favorable o las condiciones adversas de las etapas de vida democrática o de regímenes totalitarios cuando ocurrieron acontecimientos importantes en la vida educativa del país. Más aún: de ser posible, determinar qué dimensión y cuánto de profundamente transformador tuvieron decisiones y cambios del campo de la educación que se desarrollaron durante el funcionamiento de las instituciones políticas de la Constitución Nacional o en los períodos que rigieron gobiernos de facto.

Desde 1956 hasta la caída del gobierno de Frondizi se expresaron propósitos y se concretaron hechos en relación con la descentralización educativa que nos brindan hoy, al menos provisoriamente, elementos de juicio sobre las situaciones en análisis, sin que se pretenda esquematizar en exceso, ni simplificar procesos y fenómenos que fueron siempre complejos, ni menos aún, considerar solo determinados factores, y no todos, de modo que se favorezcan criterios de interpretación que interesen por alguna razón o que coincidan con ideologías determinadas.

Lo importante es verificar si la índole, la vocación y los fines del sistema democrático implican actitudes y vías concretas que funcionan en el sentido de transformaciones mayores, verdaderamente estructurales, y de aperturas reales y eficaces hacia un más amplio y creciente protagonismo de las instituciones (las jurisdicciones provinciales y municipales) y de los ciudadanos. Por el contrario, podrían darse situaciones distintas en períodos de gobiernos militares, de facto; acontecimientos parcialmente semejantes estarían motivados por razones y metas distintas y más modestas, de otro vuelo y dentro de limitaciones muy severas.

Desde entonces hasta la actualidad - desde el gobierno desarrollista hasta el gobierno de Menem - han corrido cuatro décadas. En ellas operaron protagonismos e intereses diversos relacionados con el devenir de los acontecimientos educativos. En consecuencia, resulta interesante seguidos con atención y tratar de ver por debajo de la superficie, para atisbar al menos, en cada etapa, las razones determinantes.

Cuando se decidía transferir escuelas nacionales a las provincias y descentralizar, ¿predominaron criterios y finalidades de política educativa? ¿O fueron otras preocupaciones, de áreas diversas a las de la educación, las que empujaron la decisión de los gobernantes? Los contenidos de la descentralización y sus consecuencias, ¿fueron los mismos durante la vigencia de sistemas democráticos o de regímenes totalitarios? ¿Se trataba de líneas de fondo de política educativa o, por el contrario, de otras políticas - seguramente válidas también - que se aplicaban sobre el sistema educativo, pero que tenían origen en razones extraeducativas?

Intentemos, pues, acercarnos a temas y consignas de una política de descentralización desde dentro del sistema de la educación, y también a las razones y determinantes de otras políticas que, desde fuera, inciden sobre la educación y sirven también, de algún modo y parcialmente, a la descentralización. Seguramente, por estos caminos podremos comprender mejor los procesos y los puentes de ida y vuelta entre educación y política.

Cuando se tienen en cuenta las realidades educativas en primer lugar (y con ellas los itinerarios de los sistemas y las escuelas, el análisis de planes y programas, los currículos

como expresión y respuesta a expectativas y necesidades de la comunidad y no como entelequias remotas y no comprometidas, la inserción de los conocimientos y del trabajo escolar en el medio, la pertinencia de las capacitaciones, la funcionalidad y operatividad de los “productos”, la economicidad de los servicios y del cúmulo de cuestiones que integran la gestión escolar, la dinámica y la eficacia de funcionamiento de las estructuras técnicas y administrativas, el compromiso de las instituciones y sectores sociales que “viven” los problemas de la escuela y a los que les interesan realmente y, en definitiva, el conjunto de situaciones y factores que están involucrados en la realidad educativa y que, encauzados de ciertos modos y orgánicamente, pueden contribuir a mejorar la calidad de las acciones educativas y a generar avances en múltiples rubros, desde lo pedagógico hasta lo social), entonces estamos en un sendero en el que la *prioridad es la política educativa*.

En este caso, no está subordinada la educación a designios que, sin dejar de ser válidos y atendibles, responden a otras metas e integran otras políticas (en definitiva, todo puede resultar compatible e integrable). Pero en la alternativa señalada, y en coherencia con nuestra concreta experiencia histórica, el empuje hacia la descentralización estuvo asentado y proyectado desde el territorio educativo, determinadamente, aunque para su implementación y para su solidez definitiva debieran resolverse también, en sincronía, las pertinentes cuestiones presupuestarias y económicas, con coherencia y funcionalidad. De lo contrario, la pedagogía, los currículos y las complejas realidades escolares se hubieran situado en la estratosfera, marginadas de la trama institucional y administrativa a la que pertenecen - la organización del Estado - y en la que encuentran sostén y continuidad.

Otra alternativa distinta - la “economocentrista” - es la que coloca los servicios de la educación junto a otros servicios públicos - los de salud, por ejemplo -, dentro del conjunto de acciones y responsabilidades del Estado y de los organismos centrales, y cuyos recursos humanos y técnicos, y sus costos de funcionamiento, desde la infraestructura hasta los salarios y las cargas sociales del personal, integran el presupuesto nacional. En esta alternativa también aparecen y operan propuestas descentralizadoras. Pero aquí la descentralización deseada tiene que ver, prioritariamente, con la distribución de las obligaciones y los recursos, en el nivel de financiamiento y en la relación que tienen entre sí las estructuras institucionales y jurisdiccionales.

Se trata de inversiones y gastos que en determinado momento de la gestión del Estado aparecen, o son realmente, demasiado altos para la jurisdicción mayor - la nacional - y se aspira a compartidos con las jurisdicciones menores o a transferidos totalmente, según corresponda a la organización jurídica y política del país. Con más razones en países federales - como es el caso argentino -, las responsabilidades estatales en materia de servicios para atender a los fundamentales requerimientos comunitarios - que son derechos de la sociedad - están, o deben estar, repartidas. Se trata de acciones y deberes que comparten Nación y provincias, y el equilibrio de los esfuerzos y de la asignación de los recursos estará dado por la concepción de país, la prudencia política, la sensatez y la responsabilidad de los gobernantes.

Por lo general, en países de organización federal el erario se conforma con recursos que proveen el sistema impositivo y otras fuentes menores, tanto en el nivel nacional como provincial, aunque en disímiles proporciones, y es por esto que regularmente funcionan

regímenes de coparticipación destinados a compensar diferencias y posibilitar el cumplimiento más racional y efectivo de las obligaciones de todos.

En la Argentina, uno de los problemas más difíciles y controvertidos que tiene la sociedad política, casi de carácter permanente, es justamente el de la coparticipación federal en orden a la recaudación impositiva y en relación con las necesidades de las jurisdicciones. Porque son diversos, y a veces contrapuestos, los parámetros a tener en cuenta (datos demográficos, niveles de atraso social, obras de infraestructura, etcétera) y, en función de ellos, las prioridades políticas que definen las comunidades locales. Obviamente, la descentralización educativa está directamente referida a la cuestión recursos de la Nación y las provincias y al problema de la coparticipación.

La política descentralizadora, por otro lado, no solo es válida y puede ser viable en países de organización federal. También ocurre y se lleva adelante en países unitarios. Chile es un ejemplo claro en América latina y Francia lo es en Europa. Y como en todos los casos se trata de procesos y de metas por alcanzar en el mediano y largo plazo, en estos países se han concretado cambios significativos y restan aún etapas que se irán cubriendo progresivamente.

Pero volvamos a nuestro concreto proceso histórico. Durante la gestión Frondizi - Mac Kay, el planteo fue originado en la iniciativa de las autoridades educativas, nacionales y provinciales. Los fundamentos de unas y otras siempre invocaban, sin perjuicio del favorable contexto de política general, en primer lugar, el precepto de la Constitución Nacional (artículo 5º) e inmediatamente después añadían, cada cual a su manera y con su estilo, la necesidad de adecuar los aprendizajes y la vida de la escuela a su propia realidad, a su entorno geográfico, a sus tradiciones y su historia, a su paisaje cultural.

Todos aspiraban a que las instituciones educativas y los currículos escolares tuvieran que ver con la comunidad, que los cobijaran y los expresaran de algún modo, que les pertenecieran y que pudieran asumirse, "vivirse" como órganos palpitantes de la sociedad en que desarrollaban su misión específica y cumplían su función social. Los querían cercanos y accesibles - las instituciones y el currículo - , para que las propuestas y las realizaciones que debían definirse y llevar adelante a efectos de modernizar la educación y ponerla al día, tuvieran una pluralidad de protagonistas concretos: el talento y la creatividad de técnicos y docentes de las provincias - los que hasta el presente solo fueron convidados de piedra - y el genio, la conciencia histórica y la impronta de los miles de terruños de la geografía nacional ingresando al área educativa, y vivificándola, para iniciar una etapa distinta, con nuevos roles de la escuela y con nuevos aportes al desarrollo de la localidad, del municipio, de la provincia, de la región y del país. *Querían la descentralización para que la educación les incumbiera* y para que desde ella se diera respuesta - la mejor respuesta, la pertinente -, a las aspiraciones, los ideales y los derechos de la gente, en el contexto, obviamente, de inequívocos objetivos de política nacional.

Los documentos de entonces, que reclamaban la transferencia de escuelas, estuvieron inspirados y determinados por fundamentos y perspectivas de la educación, no por cálculos y malabares de contadores públicos. Fueron dirigentes de la educación y docentes los que, desde funciones políticas, propiciaron el proceso federalizador.

Incluso las definiciones en el mismo sentido del gobierno anterior al de 1958-1962, en la Conferencia de Ministros de Educación de agosto de 1957, surgieron de inteligencias y anhelos de educadores. Lo era, inequívocamente, su ilustre presidente, el profesor Adelmo Montenegro, a la sazón Ministro de Educación de Santa Fe, y también la mayoría de sus colegas de las otras provincias, con Elena Zara de Decúrgez (Buenos Aires) a la cabeza. Adviértase que en este caso - gobierno de facto -, la aspiración de los Ministros de Educación solo quedó en eso, y no llegó más allá. Pero vale, sin embargo, como antecedente, como esbozo de un camino a transitar, como indicación e ideal de dirigentes de la educación.

En el gobierno democrático de Frondizi - con las limitaciones que debió sufrir por las constantes presiones militares -, la iniciativa transferencista nace en el sector educativo. Desde allí se traslada a los sectores políticos y de la conducción económico-financiera que correspondían para completar el operativo; obviamente, todos estaban involucrados.

En cambio, el gobierno de facto que se impuso a partir de marzo de 1962, con el doctor José María Guido en la formalidad del cargo y el general Juan Carlos Onganía detrás, adoptó una política distinta, hostil hacia el traspaso escolar. No permitió que se completaran los trámites iniciados con las otras provincias y no pudo alcanzarse la meta final de la política de transferencias.

Durante la gestión presidencial del doctor Arturo Illia se estableció que las escuelas nacionales seguirían dependiendo del Consejo Nacional de Educación, con excepción de las provincias cuyas legislaturas hubieran ratificado los convenios de transferencia (decreto del 8 de abril de 1964).

### **El traspaso de escuelas en dos gobiernos militares**

Con el nuevo golpe militar de 1966 y los tres sucesivos titulares del poder de facto: Onganía, Levingston y Lanusse, ocurrieron hechos relacionados con la problemática de la descentralización educativa que resulta congruente analizar.

En primer término, se convocó a la conducción educativa nacional, a personalidades del mundo universitario y la actividad docente que, en diversas oportunidades, a través de conferencias y trabajos publicados, habían expresado su adhesión al propósito de transferir escuelas y federalizar el sistema. En rigor, nunca pudieron avanzar más allá de su propuesta teórica.

En segundo lugar, en esa etapa se creó el *Consejo Federal de Educación* que, si bien tuvo muy relativa significación durante los períodos de gobiernos militares, con el tiempo fue ganando en madurez y en importancia institucional. En la actualidad, resulta un instrumento fundamental del proceso de transformación educativa.

En ese período 1966-1973 se transfirieron a la provincia de Río Negro todas las escuelas de nivel primario y medio (incluidas las de enseñanza técnica, educación de adultos, supervisión de la enseñanza privada, etcétera). Fue un espectro amplio el de los servicios transferidos, pero en siete años solo se concretó esta política en una sola provincia. Es

que no se asumió de entrada, ni maduró después como una decisión prioritaria del gobierno nacional, ni empujaron a su favor el resto de las jurisdicciones. El de Río Negro fue un caso aislado, aunque no por ello debe desconocerse y, menos aún, dejarse fuera a la hora de analizar hechos relevantes que realmente se plasmaron durante gobiernos de fuerza.

También ocurrieron en esa etapa reuniones periódicas de Ministros de Educación - de la Nación y de las provincias - que aspiraban a coordinar y compatibilizar criterios generales y planes de trabajo. Los logros fueron más bien magros. Las autoridades provinciales - incluidos los Ministros de Educación - actuaban como delegados del gobierno central, no eran representativas de las inquietudes y aspiraciones de sus comunidades y, en definitiva, los acuerdos se formalizaban, en general, en torno a documentos y propuestas elaborados en el Ministerio de Educación de la Nación.

Similar situación se dio con el funcionamiento del Consejo Federal de Educación, creado en 1972. La vocación y los anuncios federalistas se vieron en gran medida frustrados por la índole autoritaria y la orientación política centralista del gobierno militar.

Se desplegó entonces un intenso trabajo relacionado con los currículos y la voluntad de acordar bases comunes válidas para todas las jurisdicciones. Se apuntaba a aprobar "contenidos curriculares mínimos y comunes". Pero el aporte nacional fue tan decisivo y tan abundante que realmente resultaron "contenidos máximos", y en las jurisdicciones, posteriormente, no se reelaboraron para hacerlos más livianos e integrados con "contenidos regionales, provinciales y locales". En las escuelas del interior, lisa y llanamente, se desarrollaron los currículos que se traían de Buenos Aires y se uniformaron, como siempre, los aprendizajes y la vida escolar. La intención federalista quedó en el rótulo del organismo que discutía y aprobaba los documentos, y en los discursos de los funcionarios, todos representantes, de uno u otro modo, de las concepciones políticas del gobierno central.

Ocurrieron también durante ese gobierno militar algunos hechos, en el nivel provincial, que estuvieron inspirados en criterios descentralizadores. La Provincia de Buenos Aires decidió, por Decreto N° 4.637 del 22 de agosto de 1972 (gestión ministerial del doctor Zarini), facultar a que en cada partido (departamento) de su jurisdicción, con intervención de comisiones de cogestión administrativa del distrito, se realizaran

"Las contrataciones del Estado referentes a materiales, elementos y servicios con destino a las escuelas y establecimientos del Ministerio de Educación, como asimismo las construcciones, ampliaciones, refacción y conservación de edificios hasta los importes que se fijen".

Las comisiones de cogestión administrativa se integraban con el Intendente municipal del partido, el Presidente del consejo escolar, inspectores de enseñanza con competencia local, representantes de cooperadoras escolares y de entidades gremiales docentes y no docentes. Indudablemente, era un cambio importante que implicaba transferir atribuciones y funciones que hasta entonces estuvieron centralizadas en la conducción provincial. Antes, durante la gestión democrática del Gobernador Oscar Alende y del Ministro Ataúlfo

Pérez Aznar, se habían tomado decisiones que también apuntaban a descentralizar servicios.

Después de ese período (1966-1973), denominado *Revolución Argentina*, se recuperó el funcionamiento del sistema democrático, se eligieron autoridades a través del ejercicio del voto popular y se vivió la dura, controvertida y breve experiencia de gobierno de Héctor J. Cámpora, a la que siguió la del general Juan Domingo Perón (en su tercera oportunidad presidencial, 1973-1974) y, finalmente, la de María Estela Martínez de Perón (1974-1976).

En la conducción educativa, sin embargo, el péndulo se desplazó de un extremo al otro. Las conducciones de determinadas universidades estatales fueron sustituidas por sus antagonistas políticos y, en general, la vida universitaria se conmovió profundamente. Se padecieron situaciones de discriminación e intolerancia como solo se habían vivido en severas etapas del gobierno militar anterior. Fue un período de desencuentros e intolerancias, de adversidad y honda frustración.

Solo en algunas provincias hubo intentos de “nuclearización”, que apuntaban justamente a posibilitar fórmulas descentralizadoras y de planificación participativa. Debe destacarse, en este sentido, lo realizado por Neuquén, aunque el desarrollo más significativo ocurrió en esa provincia en períodos posteriores (durante los gobiernos democráticos elegidos desde 1983).

En la etapa siguiente, todo empeoró. El golpe militar de 1976 implantó una nueva dictadura, más implacable y cruel que las anteriores y signó, bajo la denominación de *Proceso de Reorganización Nacional*, un período verdaderamente trágico de la historia argentina.

En el campo educativo, la situación fue gravemente conflictiva, con acento mayor en la vida y los avatares de los ámbitos universitarios. La persecución y la violencia - incluso el terror fueron la respuesta que el régimen militar brindó a la oposición frontal y la resistencia activa de estudiantes y profesores. Se vivió un período de convulsión, dolor y tristeza en la universidad argentina, especialmente en las universidades de gestión estatal.

En ese mismo período, pero dentro del radio de acción y competencia de otro nivel del sistema educativo, se produjo un hecho de singular significación: las escuelas primarias fueron transferidas a la jurisdicción de las provincias y de la Capital Federal. Dos “leyes” de 1978, aprobadas por un insólito organismo “legislativo” que creó e impuso la dictadura militar - la Comisión de Asesoramiento Legislativo, CAL - y, luego, promulgadas por el Presidente de facto, brindaron un seudomarco formal a las transferencias. La CAL estaba integrada por tres representantes de las Fuerzas Armadas, uno por cada arma.

El 5 de junio de 1978, la “Ley” Nº 21.809 autorizó al Poder Ejecutivo a transferir las escuelas primarias a todas las provincias y, complementariamente, la “Ley” Nº 21.810 determinó lo mismo en relación con las escuelas de la Capital Federal. Poco más adelante, fue necesaria la “Ley” Nº 22.367 para el traspaso del nivel primario de las escuelas de adultos.

Así, con la contundencia del estilo militar y sin excesivos pruritos formales, se decidió un cambio de envergadura en la organización, el funcionamiento y las responsabilidades jurisdiccionales de la educación del país. Las autoridades del Ministerio de Educación acataron la decisión, pusieron firmas y sellos en la papelería correspondiente a la implementación y se convirtieron - más allá de lo que pudieron ser sus propios designios en estos temas - en coautores de un hecho que, inevitablemente, repercutiría de inmediato, y mucho más en el largo plazo, en el desarrollo de la escolaridad primaria.

Pero la razón nacional y la voluntad política determinante estuvieron fuera del territorio educativo. Se decidió el traspaso de escuelas en el Ministerio de Economía y por razones de “equilibrio presupuestario”, para satisfacer exigencias extraeducativas. Debían repartirse las cargas y las provincias tenían que asumir su cuota de responsabilidad financiera con las partidas de sus propios presupuestos; luego vendrían los “ajustes” provinciales.

Justamente, en las “leyes” de la CAL referidas a las transferencias, se mencionan los bienes muebles e inmuebles que pasarían de la Nación a las provincias, los contratos de locación, las remuneraciones del personal, los sistemas de licencias, las obras sociales, etcétera. No figuran, en cambio, temas y alternativas referidos a lo específico de la educación: los objetivos de política educativa, la posibilidad de concertación de bases curriculares comunes, las eventuales reformas y actualizaciones de planes y programas (currículos) para adecuarlos al contexto, las necesarias innovaciones pedagógicas y metodológicas, el perfeccionamiento de maestros y profesores, los avances de la descentralización en etapas futuras...

En verdad, no estaba presente la educación en esos documentos, ni tuvieron que ver los educadores en su gestación, ni en los trámites consiguientes. Fue una decisión categórica de las autoridades económicas, cuando estaba al frente de ese Ministerio José A. Martínez de Hoz, personaje central de ese proceso, con enorme fuerza política y con palabra última en temas de fondo. Ministro de Educación era por entonces el tucumano José Catalán; en verdad, Catalán aspiraba a ser Ministro del Interior y “mientras tanto” ocupaba otro ministerio... En esas circunstancias y con esos protagonistas se produjeron las transferencias de escuelas.

De todos modos, los hechos concretos ocurrieron y se modificaron las reglas de juego en el subsistema de la educación primaria. Las provincias tenían ahora la incumbencia plena y podían comenzar a andar caminos que llevaran a una real y fecunda federalización educativa. Era la oportunidad para abrir las puertas y comenzar cambios fundamentales. Con las transferencias de escuelas consumadas se daban las condiciones para elevar al máximo la capacidad decisoria de las provincias en las cuestiones realmente importantes de la educación e iniciar con ello una etapa distinta, con efectivo ejercicio de la descentralización y con improntas que, sobre una plataforma curricular básica y común, mostraran y desplegaran la pluralidad y diversidad de perfiles y matices de la cultura nacional.

No debía tratarse solo de administraciones provinciales con todo el “paquete” de obligaciones económicas y financieras a cuestas, con trámites burocráticos más ágiles y efectivos - por más cercanos y controlables - y con gestión escolar más económica y

expeditiva... Todo esto era válido y necesario. Pero no era suficiente. Pudo tratarse también de un real y comprometido avance en lo específicamente curricular y educativo.

Con la inserción plena de las estructuras provinciales en la problemática de la educación primaria - y más adelante, de las estructuras municipales - y también con la progresiva inserción de la comunidad y sus organizaciones sociales, económicas y políticas, los aprendizajes y las experiencias culturales podían llegar a expresar las realidades, expectativas e intereses del contexto, a la vez que podían contribuir a elevar el nivel y la eficacia de las acciones educativas. Pudo tratarse de esto, si la determinación hubiera sido empujada por ideas de cambio educativo y, más aún, por ideales de más largo aliento y de perspectivas ambiciosas en el plano institucional y político. Pero no fue así; no estaba en los planes de los militares en el poder otro designio que el del omnímodo Ministro de Economía: las provincias debían hacerse cargo del costo de funcionamiento de las escuelas primarias y por eso la Nación se las transfería. Esto ocurrió - debe repetirse una vez más - en 1978.

En dos provincias, sin embargo, y sobre el final de ese proceso (1982 y 1983), se avanzó con ensayos descentralizadores. Formosa y Catamarca, con la asistencia técnica del Consejo Federal de Inversiones (CFI), hicieron experiencias de regionalización y nuclearización. Se dieron ciertos logros, pero los catamarqueños no fueron más allá del diseño y la programación.

### **Con el renacimiento democrático reaparece la polémica educativa**

En 1981 se restableció la legalidad de la actividad política y a fines de 1983 la dictadura se vio forzada a consentir elecciones para restaurar el sistema democrático y a entregar el poder a los representantes de la voluntad popular. Se consagró Presidente de la Nación al doctor Raúl Alfonsín y se inició con él, y con el total funcionamiento de las instituciones republicanas, una nueva etapa en la vida del país. También para la educación se abrieron perspectivas promisorias. Las libertades rigieron a pleno y comenzaron a debatirse ideas y propuestas encauzadas al mejor desarrollo de la educación nacional.

En el primer año de gestión legislativa, las Cámaras de Diputados y Senadores aprobaron por unanimidad la Ley Nº 23.114 - sancionada el 30 de setiembre de 1984 y promulgada el 23 de octubre -, mediante la que se convocaba a todos los sectores de la sociedad argentina a participar en el Congreso Pedagógico Nacional.

Después de largos y durísimos años de arbitrariedades, persecuciones y silencios en el ámbito educativo, el país necesitaba abrirse a la discusión libre y a las perspectivas de cambio que alentaba la comunidad, particularmente los docentes, las familias, las entidades intermedias, las corporaciones empresarias y sindicales, las congregaciones religiosas, los partidos políticos. Así fue cómo, poco a poco y crecientemente, se produjo el gran debate educativo. Se extendió hasta marzo de 1988. En Embalse de Río Tercero, Córdoba, se desarrolló la Asamblea Nacional de clausura y se aprobaron las conclusiones.

Los asambleístas convinieron dos tipos de dictámenes: los de *consenso unánime* y los de *disenso*, lo que resultó una buena fórmula para resolver las diferencias que en



determinados asuntos separaban a los participantes del Congreso Pedagógico. Porque - debe decirse - *antinomias viejas*, que representaban actitudes sectarias e ideologismos del pasado, y *antinomias recicladas*, las de los últimos tiempos, estuvieron presentes - ¡todavía hoy...! en los análisis y las polémicas de Río Tercero. De modo que el acuerdo en torno a los dictámenes fue una solución ingeniosa.

En los temas de descentralización y participación social solo hubo dictámenes de consenso unánime. Tal consenso también estuvo, vehementemente expresado, en las definiciones del Presidente de la Nación:

“La tarea de la transformación educativa en la Argentina de hoy no es ni puede ser exclusiva responsabilidad del gobierno ni de los educadores, sino el esfuerzo colectivo de toda la sociedad”.

Así se expresó el doctor Raúl Alfonsín en el acto final del Congreso Pedagógico. Hizo un extenso análisis de la situación social del país y de la realidad educativa. Definió los grandes lineamientos de la política de su gobierno para el sector y puso énfasis en el rechazo a la uniformidad absoluta y la centralización burocrática y paralizadora de las iniciativas sociales”. Y agregó:

“El viejo anhelo de los forjadores de nuestra constitucionalidad, es decir, la convivencia armónica y federativa de realidades e identidades provinciales y locales en el seno de una única Nación Argentina, debe encontrar sus formas de concreción también en materia del poder y del gobierno de la educación.

(...)

»Generar una nueva forma de poder y de gobierno de la educación argentina no es cosa fácil: por un lado, hay que respetar e inculcar el respeto por las particularidades regionales, provinciales y locales, y fomentar la autonomía y la capacidad de decisión en todos los niveles. En una palabra: *hay que desburocratizar y descentralizar auténticamente*.

»Por otra parte, hay que asegurar la unidad de la Nación, la coherencia y consistencia de un sistema educativo al servicio de la sociedad argentina. (...)

»En otras palabras, educación diversificada que respete los rasgos y necesidades peculiares y las identidades culturales, sí, *pero educación con una misma calidad para todo el territorio de nuestra patria*. Esta debe ser la consigna y para que ella se concrete hay que compensar viejos desequilibrios, también en el ámbito educativo.

»Para ello, la Nación, las provincias, los municipios y los agentes privados deben redefinir sus relaciones en materia de gobierno de la educación, adaptarlas a la hora actual de la misma forma en que nuestra constitucionalidad democrática - valor más que centenario - debe reafirmarse, ampliarse, delimitarse. Pero redefinir estas relaciones no puede llevar hacia una fragmentación de la nacionalidad. Hay que asegurar un, mínimo común denominador en los contenidos de la educación, hay que compatibilizar la oferta de niveles y modalidades educativos, hay que asignar racional y equitativamente los recursos, hay que *descentralizar y democratizar consecuentemente*. Tampoco servirá reemplazar un centralismo porteño por muchos centralismos provinciales”.

Las conclusiones a que arribaron las diversas comisiones que se constituyeron en la Asamblea Nacional de cierre, después de casi cuatro años de deliberaciones en diversos

niveles y en todo el territorio del país, fueron categóricas e inequívocas en los temas de fondo y, particularmente, respecto de la vocación política federalista. Todas se expidieron en el mismo sentido.

Esto explica la coincidencia que a *posteriori* expresaron los partidos políticos en sus plataformas electorales y en sus discursos proselitistas. Prácticamente por unanimidad, adhirieron a la propuesta transferencista y a la descentralización progresiva.

En el dictamen de consenso unánime referido a la consolidación de la democracia en su forma representativa, republicana y federal” (Comisión N° 1), se expresaron los designios básicos del proyecto educativo, entre otros:

“Adoptar los mecanismos organizativos, administrativos, de gobierno y financiamiento que garanticen la vigencia plena del federalismo, promoviendo las ofertas educativas en los respectivos contextos provinciales y las adecuaciones regionales, preservando la unidad del sistema educativo nacional en cuanto a objetivos y contenidos curriculares mínimos, para asegurar la movilidad de los alumnos, tanto vertical como horizontal, dentro de la totalidad de las jurisdicciones.

»Promover ámbitos y espacios de decisiones compartidas dentro de la escuela y en niveles superiores de la administración del sistema, tendiendo paulatinamente a la descentralización del mismo.

»El sistema educativo deberá asegurar el federalismo, la regionalización, la descentralización, la participación de los padres, para que no haya ningún tipo de discriminación, ni económica, ni racial, ni social, ni política, ni religiosa.

»La descentralización será el instrumento que permita la democratización de la enseñanza, la participación de la familia en la gestión de las instituciones educativas y la creatividad de los miembros de las comunidades que educan; para ello deberá efectivizarse la descentralización de las funciones de gobierno y educación a las provincias y municipios, para que recuperen el derecho de tratamiento y solución de sus necesidades, posibilitando el acceso a los bienes de la cultura, la ciencia y la técnica como base de desarrollo y ejercicio de la libertad en todo orden y promover a una distribución de la coparticipación federal más equitativa y real. (...)

»Es necesario promover un auténtico federalismo, con política de regionalización que no implique la desintegración de la unidad de la Nación, con el adecuado respeto a las particularidades provinciales, de manera tal que integrando a nuestras regiones propendamos a la integración nacional y latinoamericana.

Dentro de esta línea conceptual se expidieron también las otras seis comisiones del Congreso Pedagógico. La que asumió los aspectos pedagógicos” (Comisión N° 5) definió con claridad la complementariedad de aportes entre la Nación y las jurisdicciones en cuanto a los “objetivos”:

“El proyecto educativo nacional planteará los objetivos nacionales. Cada provincia, de acuerdo con sus características, regionalizará los mismos de forma tal que los lineamientos generales queden esbozados y posibiliten que las regiones planteen sus propias y genuinas aspiraciones”.

En relación con los servicios de apoyo a las actividades de enseñanza-aprendizaje, la misma Comisión N°5 propuso, coherentemente:

‘Descentralización y desburocratización de los servicios educativos para asegurar soluciones inmediatas y adecuadas a los problemas de cada zona y de cada unidad educativa’.

La Comisión N° 6, que consideró, entre otros temas, el de la evaluación de la calidad educativa, propició: “Descentralizar operativamente los procesos de control de la calidad educativa”. También propuso reorganizar el Consejo Federal de Educación y estimular “un proyecto educativo planificado” que, con lineamientos básicos y contenidos mínimos, garantice la unidad e interrelación de todo el espectro educativo del país, “asegurando la descentralización operativa de cada jurisdicción”.

Los argumentos a favor de la necesidad y oportunidad de una Ley de Educación (general y federal) fueron planteados por la Comisión N° 7 y no se refirieron a cuestiones genéricas:

“... asegurará la progresiva provincialización y municipalización de la gestión educativa, con la imprescindible y necesaria transferencia de los recursos pertinentes del Estado Nacional, especialmente volcados a las provincias de menores recursos propios, aumentando los índices de coparticipación en los impuestos nacionales correspondientes a las menos desarrolladas.

»Deberá garantizar una amplia libertad operativa de la diversidad de regiones, asegurando la organicidad en la coordinación, indispensable entre jurisdicciones y sectores, y su continuidad, a pesar de los cambios gubernamentales, fomentando e implementando una mayor articulación interjurisdiccional”.

En un mismo dictamen de consenso unánime, sugirió la redefinición de las competencias del Estado Nacional, del Estado Provincial y del Municipio en materia de educación, en función del proceso de regionalización, desconcentración y descentralización para resolver la problemática de la demanda educativa. Y avanzó más aún al propiciar que

“cada uno de los estamentos dictará pautas reglamentarias que den unidad y coherencia al sistema educativo, delegando autoridad y responsabilidad a organismos y agentes menores, de tal modo que se asegure el principio de descentralización, en el marco de un proyecto nacional”.

Y remató la propuesta con los siguientes imperativos:

“Debe estar a cargo de las provincias la enseñanza inicial, incluyendo jardines maternos, primaria y media, debiendo ser transferidos los establecimientos nacionales a las provincias junto con los recursos respectivos, a fin de garantizar la descentralización del sistema educativo.

»La regionalización, la provincialización, el federalismo, presuponen que los estados provinciales no deben delegar funciones que puedan cumplir. Por lo tanto, se debe provincializar la enseñanza superior con el presupuesto de la Nación, y con la creación de

los organismos intergubernamentales e interuniversitarios necesarios para que se brinde el servicio pertinente”.

En síntesis, el Congreso Pedagógico Nacional se expresó de manera inequívoca y señaló rumbos que, de un modo u otro, fueron avalados y asumidos por diversos sectores de opinión. Como que para entonces, año 1988, habían madurado ideas y líneas programáticas en torno a ciertos temas fundamentales de la educación nacional y la sociedad política se disponía a incorporarlas entre los deberes a cumplir en tiempos próximos.

Las múltiples recomendaciones de la Asamblea Nacional reunida en Embalse, Córdoba, no alcanzaron a implementarse en el gobierno del Presidente Alfonsín. Debió esperarse hasta el nuevo turno constitucional.

### **Decisión totalizadora y democrática: gobierno de Menem**

Los inicios de la gestión de gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem fueron duros y difíciles. Heredó tempestades, de vientos ajenos. La crisis económica había llegado a niveles extremos, con hiperinflación galopante; la situación social, en consecuencia, era dramática y estaba al borde de la explosión. El país caminaba tambaleante y como a la deriva. El nuevo gobierno debió asumir sus funciones seis meses antes de lo que correspondía, en una decisión que integró coraje y patriotismo.

Desde el primer momento se tomó el toro por las astas y se arremetió con audacia hacia transformaciones estructurales, que eran el único e inevitable camino para alcanzar soluciones definitivas. Como no servían las viejas recetas ideológicas, se dejaron a un costado y se encararon los problemas con criterios nuevos e inteligencia abierta, dispuesta la voluntad política a actuar con métodos de cirugía precisa, profunda y efectiva, y no con complacencia de clínica superficial y dilatoria. El país requería que el escalpelo se introdujera hondo y se eliminaran de cuajo los tumores. Así se hizo en todas las cuestiones críticas de la realidad argentina, incluida la educación, por cierto.

El compromiso con el pueblo lo tenía el doctor Menem desde muchos años atrás y, particularmente, desde el proceso electoral que terminó consagrándolo Presidente de la Nación. Decía en la plataforma de su partido:

*“En el marco del Pacto Federal que propugna el Justicialismo, se garantizará la federalización de la educación, a través de una acción concertada y solidaria entre el gobierno nacional y las provincias, de manera de asegurar tanto la unidad de la educación argentina como el respeto y promoción de las necesidades, intereses y características de cada provincia y cada región.*

*»Se organizarán programas federales en los que el gobierno nacional aportará su capacidad política, técnica y financiera para llevar a cabo acciones prioritarias en materia de democratización y transformación de la educación conjuntamente con los gobiernos provinciales...*

*»En la formulación y el desarrollo de los programas federales cumplirá un papel muy importante el Consejo Federal de Cultura y Educación, el que será reorganizado y fortalecido.*

»Para complementar la federalización de la educación se pondrá en marcha un proceso de transferencia gradual de los servicios nacionales de educación media y superior a las respectivas provincias, asegurando previamente las condiciones institucionales, financieras y técnicas necesarias”.

En ese documento de la campaña electoral también se señalaba el propósito de crear y poner en funcionamiento mecanismos de participación y se impulsaba la elaboración y sanción de una *Ley Federal de Educación*. Figuraban en la plataforma los lineamientos de una política integrada y completa para la educación del país.

Desde el primer día de su gestión y en el mensaje a la Honorable Asamblea Legislativa, el 8 de julio de 1989, el Presidente Menem fue rotundo y no dejó espacio para las dudas:

“Vamos a poner al Estado Nacional al servicio de todo el pueblo argentino... y no para el servicio de las burocracias... La eficacia social, la participación de toda la ciudadanía, la sana administración, el protagonismo del usuario y la anulación de toda clase de feudo, serán instrumentos vitales para transformar a nuestro Estado.

»La causa de la justicia social también es la causa del más puro federalismo; vengo a anunciar que asumiremos una resuelta política de descentralización administrativa.

»Todo aquello que puedan hacer por sí solos los particulares, no lo hará el Estado Nacional.

»Todo aquello que puedan hacer las provincias autónomamente, no lo hará el Estado Nacional.

»Todo aquello que puedan hacer los municipios, no lo hará el Estado Nacional”.

Por nuestra parte, cuando decidimos aceptar la conducción del Ministerio de Educación y Justicia (después, de Cultura y Educación) que nos ofreció el Presidente Menem, las coincidencias fueron totales. Los que antes habían sido genéricos acuerdos “frentistas” - del Justicialismo y el Desarrollismo - eran ahora concretas responsabilidades de gobierno y tareas en materia educativa, con vocación transformadora y en el mismo rumbo.

El 2 de agosto de 1989 convocamos a la primera reunión pública del Consejo Federal de Cultura y Educación. Era la oportunidad para las definiciones fundamentales de política educativa y, en particular, para las que correspondían a la decisión de federalizar el sistema. Dijimos entonces:

“Debemos compartir reflexiones y trabajos, concretar, lograr acuerdos e iniciar una nueva etapa en la historia de las relaciones educativas de Nación y provincias. Nosotros debemos reconocer las culpas del inveterado centralismo y de la burocracia ineficiente, y expresar la voluntad de cambiar, abandonar los hábitos y poner en funcionamiento las ganas de dialogar y decidir juntos.

»Es evidente y desconcertante la desarticulación que se da entre las distintas jurisdicciones educativas y entre los diversos niveles y modalidades de la enseñanza. Tampoco hay vínculos institucionalizados entre las conducciones del área con los docentes, las familias y las organizaciones comunitarias. (...)

»El marco de una política nacional es condición necesaria para definir objetivos y contenidos de las diversas políticas sectoriales...

»*Dentro de este cauce ancho y de estas pautas básicas, cabe a la educación la responsabilidad de producir transformaciones estructurales.*

»En el contexto de la profundización del federalismo que impulsa el gobierno nacional, se garantizarán *la efectiva descentralización educativa y la simultánea afirmación de la unidad de la educación argentina*. El rescate y el despliegue de las características y peculiaridades de las regiones, las provincias y las comunas servirán a la consolidación de lo nacional y los intereses comunes. Con tal fin, se asegurarán experiencias de aprendizaje, ofertas educativas y vivencias culturales que expresen la fisonomía, las esencias y los ideales de cada comunidad.

»Habrán de redefinirse las funciones, atribuciones y responsabilidades en materia de educación del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y de los municipios.

»La solución de los problemas educativos debe ser responsabilidad de las diversas jurisdicciones gubernamentales y de todos los sectores de la comunidad. Habrá de alcanzarse un *sistema educativo federal y regionalizado...*

»Se profundizarán, simultáneamente y en forma inmediata, los estudios necesarios para poner en marcha un *proceso de transferencia gradual* de otros servicios nacionales porque el auténtico federalismo se construye a partir de las atribuciones y responsabilidades de la propia escuela y de las comunidades que integran, dejando atrás la historia y la realidad del centralismo burocrático”.

En esa oportunidad, planteamos también que el Ministerio Nacional se transformaría profundamente

“para que dejara de ser un simple, tardío y deficiente administrador de escuelas y universidades y se convirtiera en el vértice efectivo de la concertación y coordinación del proyecto educativo nacional y del trabajo en común”.

Además, señalábamos la congruencia de reorganizar y fortalecer el Consejo Federal de Educación.

En verdad, no fue fácil el camino para llevar adelante esta política transformadora, ni todas las autoridades provinciales estaban igualmente dispuestas a aceptar, de la noche a la mañana, el traspaso de las escuelas. Había reticencias y desconfianzas, justamente por los antecedentes de abruptas transferencias realizadas en el pasado cercano - literalmente, impuestas por el gobierno central - y las consecuencias que implicaron en cuanto a los mayores recursos propios que las jurisdicciones debieron asignar progresivamente para atender al funcionamiento de su sistema de educación.

Además, debían añadirse otras dificultades que hacían más difícil la encrucijada para las provincias: a diferencia del traspaso de escuelas primarias, para el que todas tenían experiencia propia de conducción y gestión en ese nivel del sistema, la nueva circunstancia transferencista incluía niveles y modalidades para los que la mayoría de las administraciones locales no tenían antecedentes, ni estructuras técnicas y administrativas específicas. Debían organizarlo todo desde cero. Los colegios secundarios, las escuelas técnicas y los institutos superiores de formación docente habían sido casi privativos del Ministerio de Educación Nacional y las provincias, en consecuencia, no tuvieron que ocuparse - ni preocuparse - por crearlos, sostenerlos y supervisarlos. Cuanto más, y de

acuerdo con lo prescripto por la Constitución Nacional, su responsabilidad se circunscribía a la educación primaria.

Debe señalarse, por otra parte, que tampoco fueron favorables las actitudes y los intereses particularmente afectivos de ciertos sectores de autoridades escolares, docentes y padres que se resistían a “perder” la condición nacional de sus escuelas. Creían que era una *capitis diminutio* pasar a la jurisdicción provincial y les resultaba mas cómodo y “prestigioso” prolongar el statu quo de la dependencia lejana. No asumían - no querían asumir - la oportunidad de protagonizar transformaciones de fondo, distinguidas con su impronta e insertar los currículos y la gestión escolar en su propia realidad social y cultural.

No fue fácil, en los primeros momentos, la comprensión de que se trataba de cambios estructurales en el universo completo de las cuestiones educativas, de que el proceso de federalización implicaba la posibilidad cierta de compartir responsabilidades y desafíos entre todas las jurisdicciones - la Nación y las provincias - y con los aportes y el respaldo de la comunidad, y de que en la nueva instancia debía funcionar el compromiso, real y formal, de trabajar juntos y ponerse mutuamente el hombro. La propuesta descentralizadora se hacía honestamente y con la profunda convicción de que implicaba un sólido avance para la educación del país. No podía ser de otro modo en asuntos de tan grande y profunda significación para la sociedad argentina.

Era, justamente, la oportunidad histórica de que las autoridades educativas, los docentes y los sectores sociales lograran realizar - ¡por fin! - viejos ideales y nuevos, con sinergia creadora, y producir las mutaciones y los progresos en el campo de la educación que necesitaba y esperaba el país, en todas las direcciones de su geografía, de su realidad social y de su diversidad cultural. Porque en el compromiso de transformarlo todo, todos quedaban involucrados.

Valía la pena, en consecuencia, que se hicieran los esfuerzos necesarios para persuadir y convencer. Reticencias dispersas en diversos ámbitos; en otras situaciones, resistencias concretas; en muchos casos, aversión a lo que viniera de los organismos centrales; incluso en políticos y funcionarios simplemente la apatía y el desgano; todo eso, y mucho más, debió ir venciénzose paulatinamente, hasta alcanzar una plataforma común de convicción y decisión política. El Presidente Menem tenía claro el rumbo y fue, obviamente, determinante en el designio de alcanzar la federalización educativa. Con ese respaldo y el de un grupo lúcido y fuerte de Gobernadores y Ministros provinciales, nos resultó factible, desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, ir cubriendo las sucesivas etapas del proceso de descentralización y traspaso de escuelas.

En menos de un año, y después de aquella primera reunión del 2 de agosto de 1989, el Consejo Federal de Cultura y Educación realizó dos asambleas ordinarias, una extraordinaria y cinco reuniones regionales y, en todas, el tema central fue el proceso de transferencias. Los criterios y las decisiones fueron madurando progresivamente, a la vez que se definían bases políticas y legales, líneas de acción y métodos que posibilitaran acuerdos y trámites sólidos y eficientes.

El gran reclamo general - incluido el de los gremios docentes - que compartíamos desde la conducción nacional, era la *Ley de Transferencias*. Con el aporte de las provincias, se elaboró el proyecto de ley en el Ministerio de Cultura y Educación y se sancionó por esta vía la Ley Nº 24.049 en el año 1991. Se otorgaba al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de transferir a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación y el Consejo Nacional de Educación Técnica, como así también las facultades y funciones sobre los establecimientos de gestión privada reconocidos oficialmente.

En el tránsito hacia la Ley de Transferencias y los posteriores convenios con cada una de las jurisdicciones, se elaboró y aprobó el *Pacto Federal Educativo*, rubricado por las autoridades educativas de todas las provincias y de la Capital Federal, y refrendado por el Presidente de la República. Se creó el *Fondo Federal Educativo* y se constituyeron múltiples comisiones de trabajo para compatibilizar criterios y formas de implementación.

Por su parte, el Ministerio de Cultura y Educación aprobó las resoluciones Nº 2.165 y Nº 2.166, del 21 de noviembre de 1990, mediante las que se instituyó el *Programa de Descentralización-Integración de la Gestión Educativa* que, junto a diversos convenios interjurisdiccionales formalizados, configuraron un nuevo panorama, con jerarquización de las escuelas, mayor autonomía y soluciones prácticas e inmediatas a múltiples asuntos, a saber:

supervisión conjunta; articulación de la oferta educativa local; asistencia técnica recíproca; estudios y diagnósticos conjuntos; capacitación compartida de directivos, técnicos y docentes; proyectos comunitarios conjuntos; pases y acreditaciones de estudios entre jurisdicciones; compatibilización curricular; ejecución de experiencias compartidas; modelos de organización escolar; ingresos a carreras de formación docente; tareas pasivas de los docentes; documento nacional de Salud Escolar; objetivos de transformación de la escuela secundaria; sistema común de matriculación; etcétera.

Dentro del espíritu y los propósitos de ese *Programa de Descentralización-Integración de la Gestión Educativa*, se acordó en el seno del Consejo Federal de Educación, en julio de 1991, constituir el *Sistema Federal de Evaluación de la Calidad de la Educación* y aprobar la metodología pertinente. Se aplicó la decisión de inmediato y se llevó adelante lo que fue el *primer operativo de campo* en 63 establecimientos de 11 jurisdicciones, con la coordinación central del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. La investigación tuvo lugar en escuelas primarias (7º grado) y en colegios secundarios (último año); incluyó a 1.500 alumnos y se refirió a aprendizajes de Lengua y Matemática. Posteriormente, en otras gestiones ministeriales, se continuaron estudios y muestreos basados en aquel primer ensayo piloto. Resultaron positivos y útiles porque condujeron al mejoramiento del trabajo pedagógico de los docentes y de los aprendizajes de los alumnos.

De este modo, se avanzaba en acciones concretas que favorecían los ánimos y las condiciones apropiadas para el traspaso de escuelas. Las iniciativas y los planes de trabajo involucraban a funcionarios y técnicos de todas las jurisdicciones, y los resultados servían a unos y a otros. Nadie eludía sus propias responsabilidades y todos se apoyaban mutuamente. Insistimos: había juego limpio y se apuntaba a elevar la calidad educativa en el territorio nacional completo.



Evidentemente, se estaba frente a una política global que incidía en numerosísimos flancos de la realidad del sistema y fuera de él, y se expresaba en intercambios y acuerdos en todos los niveles. Era un proceso de diálogos, consultas y concertación, a diferencia de la autocrática decisión del gobierno militar de 1978, cuando traspasó escuelas primarias en la búsqueda de un forzado equilibrio presupuestario nacional y al costo alto de agudizar 24 desequilibrios provinciales. En la etapa constitucional no podía ser otra cosa que una transformación primordialmente educativa, con vocación democrática y con mecanismos de participación y corresponsabilidad.

Con la Ley de Transferencias aprobada en 1991, se pusieron de inmediato en funcionamiento los mecanismos y las etapas de la implementación, que comenzaron el 12 de enero de 1992. Estaban previstos convenios bilaterales entre la Nación y cada una de las provincias, lo que implicaba acuerdos previos con los organismos nacionales involucrados en el traspaso de escuelas, además de los específicos del área educativa: la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación, la Obra Social para la Actividad Docente, la Caja Complementaria, la Caja de Jubilaciones, etcétera. El año 1992 fue de trabajo intensísimo. Se firmaron los convenios de transferencia con la mayoría de las provincias del país; los pocos restantes se formalizaron en la gestión posterior, la del Ministro Jorge Rodríguez.

Debe destacarse un aspecto clave de los convenios firmados: se establecía la equiparación de las remuneraciones docentes cuando en la nueva jurisdicción - provincia o Capital Federal - los salarios fueran más altos que los nacionales. Esta situación se daba en prácticamente todas las jurisdicciones, y no solo en relación a los sueldos: también eran mejores las condiciones en materia de jubilaciones, obra social, etcétera. El espíritu de la ley y la vocación de los funcionarios y técnicos que intervinieron en los diversos trámites apuntaban a superar dificultades y, cuando se daban alternativas concretas, a optar por la más conveniente para los maestros y profesores.

Mientras se cumplía este objetivo básico de la política educativa del Presidente Menem y como corolario de la transferencia de escuelas, se requería una *ley general y federal de educación* que el país no tenía, que no tuvo nunca. Niveles y sectores del sistema educativo habían logrado su propia legislación, pero no el conjunto de servicios y acciones del sistema formal y los que se desarrollaban fuera de él.

La educación primaria tuvo la Ley Nº 1.420, de Educación Común, desde 1884; la universidad estatal, la Ley Avellaneda - con muy pocos artículos - desde 1885; la modalidad del aprendizaje y la formación profesional, por un lado, y la Universidad Obrera, por el otro, las respectivas leyes en el gobierno de Perón; con Frondizi, el Estatuto del Docente, la Ley de Libertad de Enseñanza (universidades privadas) y la de creación del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). La enseñanza media no obtuvo su propia ley en todo el itinerario de la educación argentina. En consecuencia, la *ley general y federal* era necesaria e impostergable, y debía darle organicidad y coherencia a la nueva situación educativa del país, con las escuelas transferidas, y operar a favor de las actualizaciones curriculares y la puesta al día de la formación docente y la capacitación de los educadores en servicio.

El Ministerio de Cultura y Educación elaboró su proyecto de Ley Federal de Educación; se analizó y aprobó en reunión del gabinete presidencial en febrero de 1991 y se elevó al Congreso Nacional el 6 de marzo. Allí habían ingresado, en distintos momentos, diversas iniciativas en el mismo sentido, o se fueron incorporando durante los dos años de discusión que demandó el trámite legislativo. Se trataba de proyectos de los senadores José Antonio Romero Feris, Margarita Malharro de Torres y Olijela del Valle Rivas, y de los diputados José Gabriel Dumón, Luis Alberto Martínez, Carlos Guido Freytes, Federico Clérico, Dante Caputo, Jorge Gentile y Gabriela González Gass. Particularmente, el documento presentado por Romero Feris y, en menor medida, los otros proyectos tuvieron en cuenta el prolijo y abundante trabajo elaborado por José Luis Cantini, Alfredo M. van Gelderen, Luis Ricardo Silva, Francisco J. Macías, Roberto Burton Meis, María Cristina Serrano, Augusto Barcaglioni y Graciela Mariani, titulado *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación*, de 1983.

El proyecto del Poder Ejecutivo fue el resultado de reflexiones y debates que ocurrieron en sede ministerial y que motivaron, además, consultas con gobiernos provinciales, academias nacionales, entidades educativas y sindicales, comunidades religiosas y muchas otras organizaciones comunitarias. Ambicionaba ser comprensivo de ideales y aspiraciones de la sociedad argentina en su conjunto y tenía vocación y esperanza de consenso.

Actitud semejante inspiró el trabajo en las comisiones de Educación de ambas cámaras legislativas, particularmente en la de Diputados. Fue intensa y paciente la tarea desarrollada por el diputado Jorge Rodríguez en búsqueda de coincidencias con los diversos bloques políticos, los gremios docentes y las múltiples entidades que llevaron sus aportes y sus opiniones. No se logró la unanimidad, pero una franca mayoría votó la Ley Federal de Educación en abril de 1993. Había funcionado el sistema de las instituciones democráticas y se abría una nueva y promisorio etapa en el desarrollo de la educación argentina.

### **Desafíos de los próximos tiempos**

Los cambios en educación han comenzado. Quedaron atrás las estructuras centralizadas; las iniciativas y las decisiones monopolizadas por técnicos y burócratas de Buenos Aires; los currículos aprobados en el encierro de las oficinas de la metrópolis, uniformes y válidos por igual para una geografía social y humana múltiple y diversa... Ahora las provincias tienen un nuevo protagonismo y la enorme responsabilidad de compartir entre sí y con las autoridades nacionales la política de la educación; la elaboración de propuestas pedagógicas que operen en función del país, la región y el terruño; la puesta en acto de ideas y programas de trabajo que expresen *los intereses y las expectativas comunes y, a la vez, los intereses y las expectativas diferenciados del inmenso escenario nacional y de la totalidad de los sectores del trabajo, la producción y la cultura del país.*

Con seguridad, muchos proyectos y tantas ilusiones estuvieron aletargados durante demasiado tiempo, sin canales institucionales que los hicieran viables; y, muy probablemente también, legítimos afanes de vindicar y exaltar la fisonomía plural de la cultura argentina, de norte a sur y de este a oeste, quedaron frustrados en los intentos o se marchitaron en los trámites burocráticos hacia una central decisorio remota e inasible.

En la actualidad, en cambio, la dinámica del proceso federalizador ofrece caminos y horizontes distintos, la posibilidad real de que las instituciones educativas y los currículos pertenezcan al país y las provincias, y de que reflejen la multiplicidad de perfiles y matices de la realidad nacional, en todas sus dimensiones y con todas sus peculiaridades.

Pero solo se está en los comienzos de *un proceso*. En 1990 y en 1991 se pusieron en funcionamiento diversos programas que apuntaban a motivar a docentes y a alumnos en torno a ciertos temas movilizadores: *Programa Escuela-Espacio Comunitario* (Resolución N° 1.595/90); *Programa Clubes Colegiales* (Resolución N° 1.594/90); *Programa Solidaridad para la Unidad Nacional*; *Programa Escuela-Scouts*; *Programa Educación y Preservación del Medio Ambiente* (Resolución N° 272/91); *Programa Educación y Preservación del Patrimonio Cultural* (Resolución N° 269/91).

Las *Bases para la Transformación Educativa* fueron aprobadas y difundidas a partir de 1991, con un prólogo del Presidente Menem, titulado “La batalla de la educación”. En ese documento, después de un sintético diagnóstico de la realidad educativa del país, se señalaban los principios fundamentales y las pautas básicas” de política educativa que inspiraban el proceso transformador. Se incluían también los criterios estratégicos y las líneas de acción que comenzaban a desarrollarse.

El *Programa de Transformación de la Enseñanza Secundaria* y el de *la Formación Docente Continua* demandaron trabajos y consultas en todo el país. Se integraron grupos de técnicos, científicos y docentes de alto nivel, y se alcanzaron logros significativos con la aprobación del Consejo Federal de Educación. Por lo común, estos equipos trabajaron desinteresada y solidariamente, sin remuneración, porque no se disponía de recursos. Pero lo hicieron porque creían en la política de cambio, en el rigor profesional y científico de los emprendimientos y en la apertura política hacia los sectores que, con talento y buena fe, estaban dispuestos a brindar su colaboración.

Desde 1993 hasta el presente, los trabajos continuaron, particularmente acentuados en la definición de los lineamientos curriculares comunes. En la nueva etapa hay partidas presupuestadas más generosas y se puede retribuir satisfactoriamente a los especialistas que se convocan. De este modo, se logran avances positivos y se posibilita la elaboración de documentos y materiales de difusión que resultan fundamentales para la acción transformadora.

Complementariamente, los recursos disponibles permiten desarrollar una creciente *Red Federal de Perfeccionamiento Docente*, de obvia importancia para implementar las reformas curriculares, como así también, publicar y distribuir folletos y revistas con orientaciones concretas para los educadores de los diversos niveles y modalidades. La Educación General Básica (EGB) y el ciclo Polimodal concitan en la actualidad los mayores esfuerzos y son ejes movilizadores de las acciones de mutación en las instituciones educativas.

El Consejo Federal de Educación se reúne con la frecuencia necesaria y aprueba los documentos cuyos contenidos son comunes para todas las jurisdicciones. La implementación tiene distintos ritmos en las geografías políticas del interior y se insinúan criterios diversos a la hora de fijar prioridades de los cambios curriculares. Seguramente

se encontrarán pautas y métodos que permitan armonizar acciones en lo general y respetar las particularidades de cada jurisdicción. Lo importante es que, de un modo u otro, en el país entero se trabaja a favor de la transformación educativa.

Pero, insistimos, *se trata de un proceso* y se está todavía en los primeros tramos de este proceso. En rigor, se avanza como se puede y no todos son senderos de rosas. Simplemente porque *la descentralización es un aprendizaje que debemos hacer todos* - quienes están en las estructuras nacionales y los que integran las estructuras jurisdiccionales - y porque *la federalización educativa, efectiva y plena, es un horizonte del mediano y largo plazo*, atado a experiencias y ajustes que demandarán tiempo y maduración.

¿O es que puede creerse en cambios abruptos y milagrosos? Como si con escribir los cambios en los papeles - en la ley, en los currículos, en las resoluciones ministeriales, en las instrucciones de los supervisores, en las cartillas de perfeccionamiento docente -, los cambios se concretaran. Como si por arte de birlibirloque, los buenos propósitos se plasmaran en realidad; como si con solo desear las transformaciones, las transformaciones se alcanzaran; como si bastara con que se formalicen en informes y documentos, y fuera suficiente con que al día siguiente de definidas llegasen a los maestros buenos artículos periodísticos, gráficos en colores y algún curso aislado de información que después debe ser difundido y multiplicado.

Así se pensó y se actuó, justamente, cuando se intentaron “reformas educativas” en interregnos de gobiernos militares. Valga como ejemplo de aquel tiempo el caso del nuevo currículo aprobado para las escuelas primarias de Capital Federal, voluminoso y con propuestas de avanzada. Llegó a los establecimientos 24 horas antes del comienzo de clases y, al día siguiente, debía operar la “obligación de aplicarlo” por parte de directivos y docentes. Por cierto que, en esas condiciones, todo resultó una gran frustración y la “reforma” se agregó al elenco de fracasos que registra nuestra educación por la ligereza y la ineptitud de los funcionarios y tecnócratas de turno.

Ahora no se está procediendo así. La política educativa y la ley promueven métodos abiertos y protagonismos múltiples. Se está frente a una transformación integrada en un proceso de creciente maduración democrática.

En consecuencia, se debe pensar con magnanimidad y actuar con gran honestidad profesional y política. La sensatez y la prudencia deberán primar y con ello podrán cumplirse, paso a paso y con ritmo adecuado, las etapas sucesivas. Pero advertidos todos - los que están arriba y los que trabajamos en las escuelas y en el seno de la sociedad - de que debemos ganar progresivamente e incorporarnos, sin pausas y con prisa, *a la cultura de la descentralización y a los nuevos hábitos institucionales, técnico-administrativos y culturales de la educación federalizada*.

¿Acaso no queda ningún resabio de centralismo, burocratizador y absorbente, en los organismos nacionales de la educación? ¿No es tentador, acaso, tratar de mantener “la manija” o lo que se pueda de ella? ¿O los aparatos técnicos y administrativos centrales se convirtieron, de la noche a la mañana, a la nueva fe y ahora son, leal y eficazmente, federalistas? Y en las jurisdicciones, ¿todo está en orden y funciona en la línea de la

nueva política? ¿Son descentralizadores los políticos y los funcionarios, a su vez, dentro de su sistema provincial y caminan hacia el *municipio-educador* y la *escuela autónoma*? ¿O recuerdan demasiado y copian el mal ejemplo del centralismo viejo y quieren desplegar un nuevo centralismo desde ciertas capitales de provincia? ¿Y el nuevo centralismo es bueno porque lo ejercemos dentro de casa, “nosotros”, justamente, que fuimos adalides de la descentralización cuando se ejercía el poder excluyente desde la metrópolis? ¿Está bien, acaso, que 24 nuevas centralizaciones reemplacen a la antigua centralización de Buenos Aires?

*Todos tenemos que aprender mucho de aquí para adelante*. Y serán útiles y fecundos los aprendizajes porque no solo valdrán para la educación del país, de las provincias, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los municipios y de las unidades escolares jerarquizadas por un real protagonismo que antes no tuvieron y por responsabilidades nuevas que en su seno desplegarán los docentes, las familias y la comunidad. No solo valdrán para todo esto.

*Valdrán también, y fundamentalmente, en el plano de las instituciones políticas*. Porque en el nivel de las provincias, y en sus propios espacios internos, se desarrollarán competencias y facultades que hasta ayer nomás se creyeron privativas de otros estadios, remotos y ajenos, y que de aquí en más serán de incumbencia local e involucrarán a *las estructuras políticas provinciales* - con sus legisladores, sus técnicos y sus administrativos, y en el futuro a *las municipales*, con sus cuerpos ejecutivos, los de la representación popular y los técnicos, en la mayor parte del país inéditos o apenas esbozados para las cuestiones educativas y sociales. En estas situaciones, el proceso será más largo y demandará muchos años de experiencias progresivas.

Se trata de aprendizajes institucionales que llegarán hasta el meollo de la organización política democrática: *el municipio*. Y desde el *municipio hasta la unidad educativa*, enaltecida por el ejercicio de responsabilidades propias y convertida en *espacio de la comunidad, de la comunidad participativa*.

De aquí que la descentralización educativa y el sistema federalizado se integren, inevitablemente, con la participación social en la educación. Son inescindibles: la descentralización lleva a la participación.

## CAPITULO II

### **DESDE EL SISTEMA DE TECNICOS Y BUROCRATAS AL SISTEMA ABIERTO Y PARTICIPATIVO**

#### **Las primeras expresiones de participación y la hegemonía de las burocracias: designio democrático de ayer y del futuro**

Seguramente, el panorama de la educación argentina de las últimas décadas se cubre en exceso con la función protagónica, casi excluyente, de los aparatos administrativos y técnicos de los ministerios en los diversos temas del sector. En consecuencia, no se dejan ver - o recordar - los antecedentes de participación de la sociedad o de sus representantes en el análisis, la propuesta y la gestión educativas.

En realidad, sorprende que en el rastreo del pasado se encuentren leyes y decisiones de gobierno orientadas hacia la apertura de las instituciones y favorables al ejercicio de responsabilidades comunitarias. Son indicadores de un grado de madurez política relevante, realmente alto y ejemplar. Lo alcanzaron dirigencias de otros tiempos. Tuvieron capacidad y visión de futuro como para señalar caminos que aún en el presente aparecen como de avanzada. Más aún: llama la atención que generaciones muy anteriores a las actuales comprendieran dimensiones de los deberes sociales y de la organización democrática como no lo lograron políticos y dirigentes de la educación más cercanos a nuestro tiempo. Muchos no lo logran todavía hoy.

Porque lo común en los tránsitos de los últimos años fue pensar que la política educativa y las cuestiones escolares y universitarias eran temas de “especialistas” y que los problemas de la educación debían resolverse dentro de espacios institucionales “propios”. En la práctica, realmente, el proceso de la educación no funcionó así. El lugar de los políticos de la educación y de los educadores lo fueron ocupando, progresivamente, los funcionarios y técnicos de las estructuras ministeriales.

Las decisiones educativas de más importancia se tomaron fuera de “los espacios propios” y los “especialistas” - pedagogos y docentes - no fueron más que espectadores, convidados de piedra junto a la mesa de los que realmente eran protagonistas, en el plano político y de las cuestiones técnicas fundamentales. Las burocracias de los ministerios y de los organismos de conducción asumieron todos los papeles y lo decidieron todo - o casi todo - distantes de los educadores y de las unidades educativas. Y a contrapelo, por otra parte, de mandatos históricos y de tendencias innovadoras que indicaban modos de acción distintos, otros rumbos.

Para dar mayor precisión y enmarcar los temas en la realidad de los itinerarios del país, corresponde destacar las normas legales y estructuras organizativas que vienen de muy atrás en el funcionamiento del sistema educativo y que revelan pautas políticas de gran significación en diversos momentos de la vida nacional. Ellas sirven para comprender y valorar realidades concretas y operativas de la educación de otros tiempos, pero también sirven para que se reflexione hoy, y se ganen criterios orientadores, líneas de acción,

justamente cuando la sociedad argentina se dispone a iniciar una etapa nueva, con vocación y designio transformadores.

Comencemos por echar una mirada sobre la Ley Nº 1.420, de Educación Común, de 1884, ya que representa un hito fundamental en la historia educativa del país. Resulta, en consecuencia, un buen punto de partida. En especial, debemos destacar dos artículos del capítulo IV de la ley:

“*Artículo 38.* En cada Distrito Escolar funcionará, además, permanentemente, una comisión inspectora con el título de *Consejo Escolar de Distrito*, compuesta de cinco padres de familia elegidos por el Consejo Nacional.

»*Artículo 39.* Los miembros que componen el *Consejo Escolar de Distrito* durarán dos años en sus funciones. El cargo de Consejero de Distrito será gratuito y considerado como una carga pública. El Consejo Nacional resolverá sobre las excusaciones que se presentaren. El Consejo podrá tener un secretario rentado”.

Los artículos siguientes, hasta el 43, se refieren a las obligaciones y facultades de los *Consejos Escolares*: días de reunión (“una vez por semana”, a lo menos); dictado de reglamento propio; cuidado de la higiene, disciplina y moralidad en las escuelas; estímulo de la concurrencia de los alumnos; posibilidad de cursos nocturnos; promoción de sociedades cooperativas y creación de bibliotecas; recaudación de rentas por matrículas, multas, donaciones y subvenciones particulares; proposición al Consejo Nacional de directores, subdirectores, ayudantes, secretarios y personal de servicio; presidencia de exámenes públicos; rendición de cuentas de los fondos escolares; etcétera.

Es evidente que los Consejos Escolares, en la visión de los legisladores de fin del siglo pasado, tenían que cumplir una misión de gran relevancia. No se trataba de tareas burocráticas, ni de mera ayuda, ocasional y esporádica, para asuntos de importancia menor. Las funciones que se les asignaban implicaban volcar sobre los hombros y la responsabilidad de padres de familia atribuciones y obligaciones referidas a cuestiones de verdadera entidad respecto de la vida y el funcionamiento de las escuelas.

Los *Consejos Escolares* hicieron una fecunda trayectoria, desde entonces. En Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires hay testimonios reiterados de resultados satisfactorios, que no solo fueron interesantes por la participación de las familias y de los padres en particular. Más adelante se abrieron también las puertas a representantes de la comunidad. En estos casos, los consejeros fueron elegidos por procedimientos democráticos y dentro de procesos electorales de carácter general. La votación popular permitió la integración de los Consejos Escolares.

También se dieron aperturas de este tipo en otras provincias, aunque no todas las experiencias alcanzaron la misma entidad, ni se afirmaron con la continuidad necesaria. De todos modos, fueron hechos que revelaron la voluntad política de superar islas y guetos y de posibilitar que desde fuera de las instituciones intervinieran quienes, de un modo u otro, estaban involucrados y se sentían parte responsable de los asuntos educativos.

En muchas provincias se crearon *Consejos de Educación*. Los integraron, educadores, obviamente, y por lo regular gozaban de autonomía institucional, aunque formaran parte

de estructuras ministeriales. El principio que inspiraba esta organización de gobierno escolar era el de preservar las cuestiones de la educación dentro del universo de los profesionales del sector y distantes, en la medida posible, de los manipuleos y los intereses de la política de partido. Justamente, en diversas jurisdicciones fueron notorias las controversias, y hasta los severos enfrentamientos, que se suscitaron entre las autoridades ministeriales - consideradas autoridades políticas - y las del Consejo Provincial de Educación.

En este sentido, cabe señalar que las jurisdicciones del sur y del norte (Chaco y Formosa) fueron territorios nacionales y en determinado momento se transformaron en provincias. Establecieron en sus Constituciones que las escuelas primarias estarían regidas por un *Consejo Provincial de Educación*. Lo mismo ocurrió con las constituciones de las 14 provincias "históricas", reformadas desde 1962 (Santa Fe) a la fecha. Sus miembros debían ser docentes (por lo regular, representantes gremiales) y el organismo gozaba de plena autonomía. En la actualidad, continúan vigentes estos mecanismos. No se trata de representación comunitaria, pero sí de representación docente.

En otro orden de estructuras educativas, corresponde señalar que las universidades estatales de nuestro país están organizadas y conducidas por *gobiernos colegiados*, cuyos miembros expresan a sectores diversos de la comunidad universitaria. También deben ser colegiados los órganos deliberativos de las universidades privadas. En las universidades estatales los consejos superiores y de facultades se integran con los representantes que, en forma directa o indirecta, eligen los profesores de los claustros, el alumnado y los que egresaron con su título profesional.

De este modo, las instituciones de la educación superior responden a la propuesta de la Reforma Universitaria de 1918. En algunas universidades se ha agregado en los últimos años la representación de los no universitarios (personal administrativo y de otros servicios). Es decir, la participación tiene características peculiares en las universidades: se da hacia dentro de sus propios espacios y no se extiende hacia la comunidad en su conjunto o a sectores determinados de ella.

Pero el espíritu que inspira la organización de nuevas universidades - en esta década de 1990 - incluye la disposición de apertura hacia otros ámbitos, en particular los de la actividad productiva y laboral, y de los diversos intereses sociales. Seguramente, estamos en la actualidad en presencia de una tendencia que posibilitará a las universidades argentinas ir ganando, progresivamente, nuevas formas de participación social y, con ellas, nutrir y democratizar su vida académica e insertarse más orgánica y funcionalmente en la problemática de la comunidad, la región y el país.

Con lo que podemos ir acercándonos a una conclusión interesante: los antecedentes valiosos que se pueden rescatar, los que podrían agregarse en una secuencia histórica más pormenorizada y completa, y los testimonios presentes, avalan un designio que atraviesa más de cien años de historia educativa. Con mayor o menor amplitud, abierta a la sociedad o limitada a determinados sectores, con intermitencias y discontinuidades, *la idea y la vocación participacionistas tienen tradición en los itinerarios de las instituciones escolares y universitarias argentinas*.



En diversos momentos fueron pioneras de cambios significativos y, sobre todo, de procesos realmente democratizadores de los hábitos y los deberes de la gente en relación con la realidad y el destino de la educación, aunque no siempre plasmaron realmente, ni se concretaron en hechos que implicaran mutaciones positivas. Pero significaron actitudes y modos de ver y comprender las responsabilidades de la educación abiertos a los docentes, prioritariamente, y también a los diversos sectores de la comunidad. Fueron expresiones concretas de que en diversos momentos de nuestra evolución política, desde la educación se plantearon espacios y oportunidades para que la sociedad ejerciera sus iniciativas, elevara propuestas e, incluso, interviniera en la gestión educativa. Fueron, además, formas de ampliar y enriquecer dimensiones promisorias de la democracia.

El extenso período del *gobierno peronista de 1946 a 1955* fue muy significativo para el país en muchos sentidos - particularmente en sus avances sociales y en el protagonismo político, nuevo y masivo, de los sectores sindicales -, pero en el área educativa no instituyó formas de participación comunitaria. Tampoco lo hizo, después de la caída de Perón, la llamada *Revolución Libertadora*.

Por esto es que se debe hacer un salto hasta 1958. Y es justamente a partir de entonces que nos tocó vivir de cerca acontecimientos y decisiones de relieve innegable en estos asuntos y sobre los que podemos referir no solo los datos y las fechas, sino la propia experiencia, la realidad de los hechos - o mejor, nuestra versión de esa realidad - y junto con ellos, las metas que pudieron alcanzarse, los múltiples escollos que se interpusieron y los que terminaron siendo conceptos y consignas válidos para tiempos mejores.

### **Con Frondizi, participación desde la producción y el trabajo**

Después de un largo tiempo de enfrentamientos, exclusiones y frustraciones, el país se encauzó realmente hacia un horizonte distinto con el doctor Arturo Frondizi en la Presidencia de la Nación, desde mayo de 1958. Traía ideas nuevas y quería auténticamente superar viejas antinomias, estériles y absurdas. Pensaba que debía construirse la Nación con el aporte de todos y en función de un programa transformador que no estuviera atado a fórmulas ideológicas perimidas y que, a la vez, implicara la puesta en acto de todos los potenciales materiales y espirituales de los argentinos.

La política del desarrollo nacional contenía un masivo y arrollador proceso de industrialización e inversiones, de modernización del aparato productivo y de transformación de la estructura económica. Y contenía también acciones de apoyo e integración desde las diversas áreas de actividades sociales: la educación era una de ellas, y fundamental, en particular lo que debía hacerse en el campo de la enseñanza técnica.

La voluntad de crear mecanismos de participación se expresó a poco de comenzar la gestión de gobierno. El *Estatuto del Docente*, promulgado el 11 de setiembre de 1958, consagró los derechos profesionales, económicos y sociales de los educadores, y sus obligaciones. Fundamentalmente, institucionalizó la consigna de "la docencia para la docencia" y creó *organismos de participación*: Juntas de Clasificación y Juntas de Disciplina, integradas por tres representantes de la profesión (dos por la mayoría y uno por la minoría, elegidos en elecciones democráticas, en todo el país), más dos

representantes oficiales. Por primera vez, y después de viejos reclamos y duras luchas gremiales, los educadores alcanzaron esta justísima reivindicación.

Los cargos docentes, de cualquier categoría, ya no resultarían más la presa codiciada y manoseada de los políticos de partido y funcionarían para adelante, por imposición de la ley, el mérito de los títulos profesionales y las calificaciones para el ingreso al puesto de trabajo y para los sucesivos escalones de ascenso en la carrera. El Estatuto fue el gran instrumento dignificador de la labor de maestros y profesores. También lo fue para el amplio sector de la enseñanza privada: se equipararon las remuneraciones y los derechos en materia jubilatoria, obra social, etcétera. Como consecuencia de una cláusula transitoria, se duplicaron los sueldos docentes a partir del 12 de mayo de 1958.

Los Estatutos del Docente que se fueron aprobando en las provincias continuaron en la línea de la ley nacional, a su imagen y semejanza, con lo que los logros en el plano profesional, gremial y político se fueron “federalizando”. En toda la geografía del país se reconoció el nuevo status de la docencia. Sin embargo, los avatares de la mezquina política de partidos y facciones y, particularmente, el infortunio de los gobiernos militares, arbitrarios y autocráticos, fueron negando, *a posteriori* y sucesivamente, las conquistas alcanzadas por los profesionales de la educación. Los Estatutos del Docente se convirtieron, en algunas jurisdicciones, en caricatura destefnida de lo que fueron originalmente, en formalidad vacía que no alcanzaba para mantener y respetar plenamente los derechos consagrados en la ley de 1958. No obstante, ciertos principios y determinadas conquistas quedaron como definitivos. La Ley Federal de Educación los rescató categóricamente y los confirmó con solidez.

Pero volvamos al gobierno de Frondizi. La *participación* que se definió y se puso en funcionamiento en el nivel de mecanismos para el ejercicio de la profesión, no quedó limitada a ese horizonte. Importaba que los educadores opinaran sobre la situación de la escuela, de los planes y programas de estudio, de la organización del sistema, y que propusieran las actualizaciones y los cambios que surgieran de su experiencia y su capacidad innovadora. La oportunidad y el ámbito fueron los *Seminarios de Educación* de 1959 y 1960. Se realizaron por etapas: los *Escolares*, del 12 al 8 de agosto de 1959. En ellos participaron los docentes de cada una de las escuelas oficiales y privadas de educación media, técnica, artística y superior de la Nación; de las universidades; de los gobiernos provinciales; de las fuerzas armadas y de las municipalidades. Los *Seminarios Regionales*, del 23 al 30 de noviembre de 1959, se realizaron en siete ciudades cabeceras: Buenos Aires, Mar del Plata, Santa Rosa, Mendoza, Córdoba, Paraná y Tucumán. Finalmente, el *Seminario Nacional*, del 4 al 13 de marzo de 1960, se desarrolló en Embalse de Río Tercero, Córdoba.

Fue una convocatoria amplia y la respuesta que brindó la docencia, positiva, de alto nivel técnico e inspirada en el espíritu solidario y constructivo de los educadores. Se correspondió con la confianza expresada por el Ministro de Educación, doctor Luis Rafael Mac Kay:

“(Creemos que) es el docente quien mejor puede aportar elementos de juicio valiosos y orientadores de una política educativa. Creemos en su capacidad y en su honestidad.

Conocemos su sacrificio y estamos firmemente decididos a respetarlo, defenderlo y alentarlos" (4 de marzo de 1960).

Dijo entonces el Ministro que se estaban realizando "estudios sistemáticos" de los aportes de los Seminarios Escolares y que se sumarían los de los Regionales y los del Nacional. Se alentaba el propósito de comenzar, sobre la base de las ideas y propuestas de los educadores, un vasto y profundo proceso de transformación educativa.

Desafortunadamente, el atropello militar de comienzos de 1962 interrumpió el funcionamiento del gobierno constitucional y, una vez más, se frustró la posibilidad de avanzar en cambios fundamentales para la educación del país. Y no solo para la educación: los golpes de Estado han sido funestos para la Argentina en su totalidad, y lo fue muy dramáticamente el que derribó al Presidente Frondizi.

En un sector determinado del sistema educativo, el de la enseñanza técnica, se produjo una de las innovaciones más significativas en materia de participación de la comunidad. Se creó el *Consejo Nacional de Educación Técnica* (CONET) por Ley Nº 15.240 del 15 de noviembre de 1959 y comenzó a funcionar a partir de mayo de 1960. La originalidad del organismo fue que su cuerpo colegiado de conducción estaba integrado por docentes especializados, por representantes de las actividades industriales - empresarios - y por dirigentes sindicales designados por la Confederación General del Trabajo (CGT).

Se trataba de la primera estructura de la educación nacional - el amplio segmento de la enseñanza técnica - en la que la política del sector y la gestión técnico-pedagógica y administrativa se compartían con quienes "vivían", por experiencia directa, los problemas de la producción y el trabajo y sabían, a ciencia cierta, lo que se le demandaba, como contribución cada vez más decisiva, al sistema educativo y, en particular, a la formación profesional y a la enseñanza técnica. Justamente, en el CONET se integraron la anterior Comisión Nacional de Orientación Profesional y Aprendizaje, heredera de las antiguas escuelas de artes y oficios, entre otros centros de capacitación, y la Dirección Nacional de Enseñanza Técnica, de nivel medio.

El nuevo organismo - en el contexto de una política que privilegiaba la capacitación técnico-industrial de los recursos humanos - tenía carácter autárquico y su presupuesto se nutría con el impuesto a la Enseñanza Técnica, que se derivaba directamente. Era un aporte especial que podía fluctuar - y disminuir - si en las sedes industriales se sostenían servicios propios y abiertos de capacitación técnica.

Muchas empresas organizaron dentro de sus estructuras - como parte de sus objetivos propios de investigación y desarrollo - funciones y servicios educativos de excelente nivel y muy bien equipados; en la actualidad, la mayoría de ellas continúan actualizando a su personal y formando técnicos que pueden desarrollar sus calificadas aptitudes laborales en la propia estructura productiva o buscar, fuera de ella, otros horizontes. También fueron numerosas las empresas que sostenían, o al menos ayudaban, al funcionamiento de establecimientos de educación técnica, oficiales y privados.

Desde el CONET en adelante, se progresó considerablemente en la efectiva maduración de la conciencia empresarial respecto de sus necesidades y obligaciones en materia de

formación y capacitación, tanto de su propio personal - mano de obra calificada y técnicos - como de alumnos en general, de fuera de sus estructuras. Comprendieron que sus cometidos específicos, cada vez más relacionados con la mayor y mejor calidad de los productos, quedaban a mitad de camino si se le daba la espalda a la educación.

Resulta sorprendente hoy que, sobre el final de los años cincuenta y en el principio de la nueva década, las dirigencias de entonces, tanto en el gobierno como en el Parlamento nacional, comprendieran la importancia prioritaria que para el proceso de desarrollo económico tenía la enseñanza técnica. Ellas se adelantaron a los tiempos creando instituciones y organismos para el sector que se mancomunaron en la iniciativa, en la responsabilidad y en el esfuerzo económico y tecnológico con los representantes de la comunidad involucrados en la misma problemática.

Desde entonces, la educación técnica superaba el encierro de la burocracia y la docencia especializadas, y se abría al desafío de la participación de las organizaciones empresarias y de los trabajadores. En 1960, la participación no era una ambigua proposición teórica, sino una realidad concreta y promisorio, unida a ideales que apuntaban a armonizar el desarrollo autónomo con la inserción de la Argentina en el mundo.

Además, el CONET así integrado se complementaba - o debió complementarse, orgánica y permanentemente - con la otra línea política inseparable de la participación: las expectativas y los intereses de las diversas regiones del país expresados a través de estructuras federales. A comienzos de 1959 se creó el *Consejo Federal de Educación Técnica* (COFET), integrado por dos representantes por provincia y dos delegados del Poder Ejecutivo Nacional. En Capital Federal, y luego en distintas localidades del interior, tuvieron lugar las deliberaciones del organismo creado, el que, sin embargo, no logró efectividad real porque algunas provincias fueron reticentes en el apoyo y, además, porque el Consejo Federal no logró tampoco los mecanismos de entendimiento y coordinación con las reparticiones nacionales de la enseñanza técnica. Pero en la propuesta de política educativa del gobierno de Frondizi y la gestión del Ministro Mac Kay, el CONET y el COFET eran necesarios y debían trabajar integrados.

El CONET, por su parte, creó siete *Consejos Regionales de Educación Técnica*, con representantes de la comunidad vinculados a la problemática del sector y, en el nivel escolar, propició la formación de *Comisiones de Cooperación*, con industriales y organizaciones afines. En los distintos estadios, se institucionalizó la activa participación de los agrupamientos sociales.

También durante el gobierno del Presidente Frondizi se consagró *el derecho a la libertad de enseñanza en el orden universitario*. A partir de 1958, se podían crear universidades privadas, por iniciativa de la comunidad o de particulares. *Era otra forma de participación social en la educación*. Aunque para que se plasmara esta conquista hubo de vencerse muchos prejuicios y grandes oposiciones, aun dentro del partido de gobierno.

Se llevó adelante, sin embargo, porque se tuvo la convicción de que no era saludable ni fecundo para la educación del país el monopolio del Estado, ni mucho menos la burocratización de la enseñanza: que se marchitara bajo la férula de funcionarios públicos

y técnicos encerrados en sus oficinas, tapados bajo los expedientes, devotos de los sellos de goma y alejados de la realidad y las palpitantes necesidades y expectativas de la gente. La libertad de enseñanza y la participación de la comunidad en la educación eran senderos anchos y promisorios para transitar nuevas experiencias y buscar mejores horizontes.

### **La participación, consigna del Congreso Pedagógico**

Después de la etapa Frondizi - Mac Kay, no tuvo continuidad ni dio frutos nuevos la política de apertura hacia los derechos y las responsabilidades de la comunidad. Por el contrario, se retrocedió. Los gobiernos militares, por su propia naturaleza, robustecieron el poder central y borrarón todo vestigio de representación social. Justamente porque fueron la contracara de los sistemas abiertos y democráticos.

Solamente a partir de 1984, comenzaron a atisbarse otros panoramas. El gobierno del Presidente Alfonsín convocó al *Congreso Pedagógico Nacional* y sus progresivas etapas finalizaron en marzo de 1988.

En la sesión de clausura, el doctor Alfonsín señaló a la *participación* como uno de los requisitos para el cambio educativo, junto con la equidad, la libertad y la modernización. Y lo afirmó tan categóricamente porque “la transformación de la educación era necesaria para consolidar y ampliar la democracia como sistema”.

El director general de la UNESCO, doctor Federico Mayor Zaragoza, que también se dirigió a la asamblea en esa oportunidad, dijo en idéntica línea de ideas:

“La educación aparece como un proceso permanente de liberación, de adquisición de soberanía personal, de posibilidades efectivas de participación relevante, es decir, como requisito de ciudadanía de un sistema democrático estable. *‘Participo, luego existo’* constituye la piedra angular del edificio genuinamente democrático”.

La Comisión Nº 1 del Congreso Pedagógico afirmó en uno de sus dictámenes de consenso unánime que era necesario *‘crear conciencia de que no existe democracia política verdadera y estable sin participación efectiva’* y que propender al afianzamiento del sistema implicaba “el ejercicio de la participación pluralista y la capacidad efectiva de ejercerla”. En referencia específica al área educativa, la misma Comisión puso énfasis en asegurar *“la igualdad de oportunidades y posibilidades, el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos y la participación plena de todos los estamentos sociales”* Con este concepto complementado:

“La descentralización deberá ser el instrumento que permita la democratización de la enseñanza, *la participación de la comunidad en la gestión de las instituciones y la creatividad de los miembros de la sociedad educativa*”.

Entre los ocho ejes que se requieren para diseñar un sistema educativo, la Comisión Nº 3 destacó el de “la participación de toda la comunidad en el quehacer educativo”.

El rubro de las innovaciones pedagógicas fue asumido por la Comisión Nº 5 que, en uno de los dictámenes de unanimidad, señaló que no debe tratarse de “acciones improvisadas, ni generalizadas sin experiencias piloto”. Debe reajustarse “la participación de docentes, alumnos y comunidad, con sentido vivencial y de evaluación permanente”.

Para la resolución de los problemas de infraestructura y equipamiento, la Comisión Nº 6 aconsejó “posibilitar la creación de mecanismos permanentes que abran nuevos canales de participación a la comunidad y asociaciones intermedias de las zonas en el quehacer educativo”. También asumió esta Comisión el tema de “la evaluación y control de la calidad pedagógica”. Entre otros puntos del dictamen de consenso total, se afirmó:

“La evaluación y control de la calidad pedagógica será un proceso sistemático, permanente, continuo, integral y formativo; *realizado en forma participativa por todos los miembros de la comunidad educativa* para producir los ajustes necesarios y permitir la realimentación del sistema”.

Esta consigna estaba atada a la de “otorgar a la unidad educativa mayor autonomía en el control y evaluación de la calidad pedagógica, y en la toma de decisiones en los posteriores cursos de acción, de acuerdo con *criterios concertados*”. Cuando se hizo referencia a “la planificación del desarrollo de la educación”, se propició el diseño de “*un nuevo estilo de conducción participativa*”.

En el mismo sentido se expidió la Comisión Nº 7, que analizó la cuestión del gobierno y el financiamiento de la educación:

“En materia de planeamiento educativo, *debe respetarse la participación de los distintos agentes educativos y de la comunidad, cada uno en el ámbito de su competencia, dentro del marco jurídico institucional.*

»Que se estimule a la comunidad en todos los sectores, a fin de que asuma sus responsabilidades educativas y logre transformarse junto a sus instituciones y recursos en una auténtica comunidad educativa. (...)

»El gobierno de la educación deberá ser colegiado y garantizar la participación en las determinaciones y responsabilidades junto con el Estado, de todos los interesados, en todos los niveles y en todos los sectores: docentes, alumnos, padres, asociaciones sindicales, colectividades y cuerpos intermedios. (...)

»Cooperadoras y cooperativas no deberían ser sólo apoyaturas económicas, sino un instrumento o mecanismo de educación para prever la participación y el espíritu de cooperación de la comunidad en los problemas educativos”.

Y así en más... En el espíritu y en la letra de los dictámenes más relevantes y definitorios del Congreso Pedagógico, el principio, el eje o la consigna básica de política educativa referidos a la participación de los padres, los sectores sociales y la comunidad en la organización y gestión de las instituciones escolares y universitarias, estuvieron inequívocamente presentes. Fue una línea fundamental en torno a la que se dieron coincidencias totales.

Pero durante la gestión del doctor Alfonsín no se avanzó en la implementación de nuevas instituciones participativas. La universidad estatal reconquistó el gobierno tripartito, si bien

dentro de su isla, y el propio Congreso Pedagógico - que fue expresión abierta de diálogo y propuesta de sectores diversos de la sociedad argentina - no llegó a concretos mecanismos de participación en la gestión política que lo propició. Más allá de estas realidades, no hubo otros logros. Estaba muy cerca la agudización de la crisis económica y el gobierno, antes del tiempo legal, debió pasar a otras manos. El país democrático vivió momentos muy dramáticos, de gran angustia, y apostó su futuro a una esperanza nueva.

### **Con Menem, descentralización y participación social unidas**

Ya se dijo que el 8 de julio de 1989 asumió la Presidencia de la Nación el doctor Carlos Saúl Menem y que desde entonces nos tocó la responsabilidad de colaborar con su gobierno en las tareas de conducción del Ministerio de Educación y Justicia, primero, y de Cultura y Educación, después. Y ya se destacaron también las definiciones y la relación de hechos que ocurrieron en la línea de *la federalización del sistema educativo*, con las transferencias de escuelas incluidas.

Corresponde ahora la específica referencia a la *participación social en la educación* porque, si bien ella se integra con la descentralización - de la que no es separable dentro del proceso de profunda transformación que se propuso el gobierno del doctor Menem desde el inicio - , puede resultar esclarecedor y orientativo destacar los conceptos y los avances concretos que en tal sentido ocurrieron.

No se trataba de una consigna asumida ocasionalmente y abandonable en cualquier momento. Era un maduro criterio de política educativa que integraba los cambios de fondo anunciados en reiterados mensajes presidenciales y explicitados en múltiples documentos del Ministerio de Cultura y Educación. Aunque para su concreción se requería - y se requiere - que se den, en el nivel de sociedad y de ciudadanos responsables, pasos adelante en la concientización de los deberes que corresponde asumir y en la voluntad cívica de ejercerlos. *Se trata de procesos y etapas que se irán cumpliendo progresivamente.*

En documentos formales de la campaña electoral que llevó al doctor Menem a la Presidencia de la Nación, dijo categóricamente el Justicialismo:

“La comunidad y sus organizaciones *deben participar* en forma directa y permanente en la gestión educativa, ya sea a nivel nacional, provincial o municipal.

»Se promoverán, con *participación de la comunidad* - sus organizaciones -, padres y docentes, cambios en los contenidos y metodologías de enseñanza en todos los niveles y modalidades...

»Se promoverá la puesta en marcha de formas organizativas de conducción de la educación y de las unidades escolares de carácter participativo”.

Dentro de la línea política señalada por el Presidente Menem, destacamos en la primera Asamblea del Consejo Federal de Educación, realizada el 2 de agosto de 1989:

“El Estado no actuará monopólicamente ni en pugna con la sociedad, porque justamente es ella la fuerza vital - dinámica e innovadora - que protagoniza el proceso educativo,

científico y cultural. Se promoverán a tal fin mecanismos de relación, intercambio y corresponsabilidad entre la comunidad y el Estado. Tanto en la conducción como en el planeamiento de la educación *participarán* los sectores representativos de las diversas actividades nacionales: docentes, científicos, empresarios, sindicalistas...

»La planificación que se propone - proceso participativo y permanente - requiere *la descentralización y regionalidad educativa*, tanto en el Ministerio Nacional como en cada una de las jurisdicciones. Implicará el diseño de nuevas formas de conducción y programación que hagan posible *la dinámica participación de la comunidad educativa y de la sociedad en su conjunto*”

En el mensaje a la Asamblea Legislativa del 12 de mayo de 1990, el Presidente señaló “el papel protagónico de nuestra comunidad” como uno de los ejes fundamentales de la acción de gobierno en el área educativa. Con esta rotunda ratificación:

“Cada una de estas instancias está en pleno curso de ejecución, pero para su éxito se requieren *la participación, el aporte, el compromiso y la comprensión de todos los integrantes de nuestra comunidad*”.

Ya antes de esa definición inequívoca, se había constituido *el primer organismo de participación*. El 24 de noviembre de 1989, en acto público que se realizó en el Salón Leopoldo Marechal del Palacio Sarmiento, se constituyó el *Consejo Consultivo Honorario de la Educación Argentina*. El Presidente Menem puso en funciones a sus miembros y dijo en su discurso que *con la descentralización no se agota el proceso de cambio educativo*:

“Se trata de un proceso que deberá seguir hasta lograr un efectivo protagonismo de los docentes y de las unidades educativas. Serán ellos quienes, teniendo en consideración cada una de las realidades donde actúan, terminen de elaborar las propuestas. Enriqueciendo los programas de enseñanza. Asegurando la inserción de la escuela en la sociedad y garantizando su presencia efectiva en los núcleos comunitarios. (...)

»No concebimos a la educación como una suerte de campana de cristal que habita las estructuras hipertrofiadas de un Estado ineficaz. Todo lo contrario, apostamos a la creatividad immanente del pueblo. A su genio. A su capacidad de producir e innovar. A su enorme potencialidad. (...)

»Por eso, nos satisface profundamente la iniciativa que hoy se concreta en el ámbito de este Ministerio. Es gratificante la integración de este *Consejo Consultivo Honorario de la Educación Argentina*. Aquí se encuentran trabajadores, empresarios, militares y representantes de credos religiosos, para estrechar filas junto al Estado.

»Porque la responsabilidad de la educación es una tarea compartida. Es, además, un paso decisivo para configurar la comunidad organizada, donde todo individuo se realiza en un marco social, con plena libertad y responsabilidad.

»Asimismo, la incorporación de los legisladores nacionales y de los Ministros de las jurisdicciones locales contribuye a ampliar la representación del protagonismo social”.

En una disertación posterior, dirigida a docentes, el Presidente insistió en la misma línea conceptual. El 11 de setiembre de 1990 destacó que el gobierno nacional venía

“concertando y profundizando el diseño de las políticas y de las acciones educativas en el marco del Consejo Federal de Educación, que integra con las provincias y la



Municipalidad de Buenos Aires, informando a su vez y buscando las orientaciones fundamentales en estrecha vinculación con el Congreso”.

A continuación agregó:

“Y de allí también que haya constituido el *Consejo Consultivo Honorario de la Educación Argentina* para que, en todo plano, desde el seno de la comunidad, los sindicatos, las organizaciones empresarias, las congregaciones religiosas, las Fuerzas Armadas y otras entidades intermedias, arminen sus puntos de vista.

» Están convocadas las universidades nacionales - estatales y privadas - y las Academias Nacionales, para que contribuyan a esta tarea que consideramos vital, de elevar el sistema educativo en todos los planos. Y al mismo tiempo, hemos constituido el ya mencionado *Consejo Honorario Asesor*, siendo esencial que procesos de este tipo se estimulen y concreten en el nivel de cada escuela, de cada unidad educativa”.

El propósito era el de ir madurando experiencia en cuerpos colegiados de asesoramiento y consulta, en el nivel nacional, para que los resultados positivos promovieran la posible y necesaria extensión a otros planos de la decisión política y de la gestión educativa: en el nivel provincial, de los municipios y de las propias instituciones escolares y universitarias. La riqueza y las potencialidades renovadoras y creativas de la idea participacionista era válida - y lo sigue siendo - para todo el sistema de la educación.

Justamente en oportunidad de la puesta en funciones de los miembros del Consejo Consultivo, nosotros agregamos conceptos que coincidían con los del Presidente y que expresaban también el sentido y las razones de una expectativa nueva y auténtica. Haciendo referencia a los representantes de los diversos sectores de la comunidad, dijimos:

“Los hemos llamado porque los necesitamos.

» Los hemos llamado porque el desafío que enfrentamos nos excede.

» Los hemos llamado porque nuestras aspiraciones, que son las aspiraciones y las necesidades del pueblo argentino, son demasiado grandes y demasiado agónicas como para que pudiéramos darnos el lujo de soberbia, de arriesgar su éxito.

» Los hemos llamado porque esta vez la sociedad argentina no puede fracasar.

» Y los hemos elegido a ustedes, las personas que han sido convocadas, por dos razones esenciales: una, porque ustedes no sólo integran los sectores sociales a los que pertenecen, sino que militan en ellos, conocen a fondo sus respectivas problemáticas, y trabajan esforzadamente en el seno de cada uno de esos sectores, por el bien general; y la otra, porque en esa tarea cotidiana ustedes han demostrado una genuina preocupación por las cuestiones de la educación.

»... ahora podrán vincular sus propias metas y sus ideales a las nuevas respuestas que deben darse desde los sistemas educativos, y los servicios y las funciones que puedan crearse fuera: en la fábrica, en el sindicato, en las múltiples y diversas entidades intermedias, en los ámbitos de la administración del Estado, en todo espacio institucional o comunitario en que sea posible y necesaria la acción educativa. Entre todos haremos la mejor escuela para el país que deseamos, para la Argentina soñada.

» La presencia de los *dirigentes sindicales y empresarios* responde, básicamente, al deseo de insuflar en el sistema educativo una nueva tónica que lo integre a la realidad de la

producción y el trabajo, en un momento en que la revolución productiva se constituye en un emprendimiento insoslayable, si realmente queremos establecer un punto de inflexión en la curva de la decadencia, del retroceso, de la degradación.

»En particular, la participación de *los gremios ligados directamente a la tarea educativa* - que no se agotan, obviamente, en los gremios a los que representan los dirigentes convocados - , además de aquella prospectiva general, habrán de arrimar el conocimiento de la intimidad de los sistemas educativos, y la genuina preocupación que los caracteriza por su mejoramiento. Semejante consideración merece la inclusión de miembros de la *Academia Nacional de la Educación*.

»El llamado a las personas que militan en *las distintas expresiones religiosas*, además de su natural inserción en todos los estamentos de la sociedad, hará su aporte invaluable en cuanto a la necesidad de que la educación contribuya al fortalecimiento del tejido social, a la reconciliación nacional que el gobierno alienta, y al contenido ético, moral y espiritual.

»La presencia de las *Fuerzas Armadas* contribuirá con su visión específica a que la educación opere como una palanca de la soberanía y de la integridad territorial, tanto en el contenido de los aprendizajes, cuanto en su presencia en todas las latitudes de nuestra geografía, actuando como factor de ocupación efectiva y eficaz a través del mensaje cultural homogéneo, de hondo contenido nacional.

»La invitación a los *señores Legisladores*, genuinos representantes del pueblo en sus atribuciones constitucionales indelegables, ha de servir a una concepción integradora y armonizadora en el obrar de los distintos poderes del Estado, acortando etapas, y permitiendo que todos maduremos juntos, lo que habrá de ser el objetivo común de nuestras respectivas tareas.

»Y la presencia de los *señores Ministros* provinciales resulta indispensable, atento a que el fenómeno de la educación, tanto en la oferta como en la demanda, constituye una expresión nacional no susceptible de compartimientos estancos, especialmente en tiempos en los que debe acelerarse la marcha, debe evitarse la superposición de esfuerzos y deben aprovecharse al máximo las capacidades disponibles”.

»Les solicito que actúen con libertad plena, que actúen con creatividad irrestricta, que nos traigan cuanta iniciativa consideren útil. Nosotros vamos a someter a la consideración de ustedes asuntos concretos, cuestiones específicas, temas puntuales, sin perjuicio de que también tendremos que solicitarles que nos ayuden en el examen global de la cuestión educativa”.

Después de su integración en el momento inicial, el Consejo Consultivo fue agregando, por resoluciones ministeriales, a nuevos miembros. Se aspiraba a que fuera cada vez más representativo y se daba siempre respuesta afirmativa al interés concreto de diversos sectores que expresaban su voluntad de participar e integrar este inédito y original organismo de consulta y propuesta.

El Consejo Consultivo funcionó con regularidad a partir de 1990 y realmente fue un ámbito de información, intercambio de ideas y juicios críticos sobre el desarrollo de los temas más relevantes de la actualidad (proyectos legislativos, cuestiones planteadas o a plantearse en el seno del Consejo Federal de Educación, lineamientos generales de reformas curriculares, etcétera). También se analizaron y se discutieron en su seno los documentos y las propuestas que elevaban los miembros del cuerpo colegiado. Sus conclusiones fueron orientadoras y tenidas en cuenta, especialmente por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Adviértase que el organismo fue integrado por personalidades muy representativas. Del *sector empresario*: Luis María Blaquier, Emilio Cárdenas, Munir Macdur, Roberto Servente, Jorge Shaw, Augusto Spinazola, Roberto Taylor, Oscar Vicente, Arturo Navarro, Guillermo Alchourrón, Carlos de la Vega.... Del *sector sindical*: Andrés Rodríguez, Oscar Lezcano, Héctor Robles, Armando Cavalieri, Juan José Zanola, Domingo Solimano (Mary Sánchez no aceptó la designación).... Del *sector religioso*: Marcelo Zapiola (católico), Jaime Barylko (judío), Abdala Desuque (musulmán), Juan Bongarrá (pastor protestante).... De las *Fuerzas Armadas*: almirante Emilio Ossés.... De *otros sectores*: Roque Maccarone (Bancos), Federico Zorraquín, Angel Vergara del Carril, etcétera.

Como se trataba de una institución del campo educativo sin antecedentes y sus integrantes eran representantes de sectores, intereses y culturas diversos, no fueron fáciles los primeros pasos, ni alcanzaron la misma intensidad las actitudes de compromiso de todos los protagonistas. Hubo heterogeneidades y discontinuidades, como era casi lógico esperar. No obstante, el organismo funcionó casi tres años y fue una experiencia positiva y pionera. Después... no recibió los estímulos oficiales necesarios.

Seguramente, el camino que comenzó a andarse tendrá, de aquí en más, nuevos y numerosos tramos, más sólidos y promisorios, y horizontes más atractivos. La vocación participacionista ha sido reiteradamente expresada por el Presidente Menem y por todos los que han conducido la gestión educativa hasta el presente. Además, la participación está muy nítidamente revelada en las tendencias más fuertes de los procesos de transformación educativa de destacados países democráticos del mundo.

No importará que se repitan los modelos ensayados, ni que se mantengan las denominaciones y las estructuras que ya se probaron. Valdrán y serán seguramente útiles y fecundos los nuevos mecanismos que se pongan en funcionamiento y que posibiliten una real y eficaz participación de los docentes, las familias, los sectores sociales y los ciudadanos en la vida y las acciones de las instituciones educativas. Y deberá *ocurrir* en todos los niveles: nacional, provincial, municipal y de escuelas y universidades, porque es condición *sine qua non* de las mutaciones necesarias.

En la órbita del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y de la Dirección Nacional de Educación del Adulto (DINEA) se dieron también acciones que implicaban esta misma toma de conciencia buscando los aportes de los sectores comunitarios, en particular, de las organizaciones sindicales. Fueron convocados por los organismos oficiales. El CONET organizó el *Foro Sindical* e hizo múltiples acuerdos con entidades de trabajadores. El *Operativo Solidaridad* posibilitó que alumnos de la enseñanza técnica desarrollaran trabajos de apoyo a escuelas, hospitales y otras instituciones de interés público y, a su vez, trajeran motivaciones y temas concretos para nutrir los propios currículos escolares. Los sectores sindicales, por su parte, brindaron su colaboración para el mejor desarrollo del Programa Federal de Alfabetización y de Educación Básica para Adultos.

Los estudios y propuestas referidos a cuestiones de prioritaria importancia para la educación y la vida social – a saber: Educación de la Sexualidad, Educación y Formación Moral, SIDA, etcétera - concitaron la reflexión en común y el diseño de alternativas

compartidas por parte de representantes de diversas comunidades religiosas y de destacadas personalidades de las ciencias y la educación. Creyentes y no creyentes, padres de familia y científicos de disímiles especialidades, docentes de un espectro abierto y pluralista trabajaron en estos temas juntos, como no lo habían hecho nunca antes, y lograron coincidencias muy significativas. La edición de los libros respectivos, que concretó el Ministerio de Cultura y Educación, y que financiaron empresas privadas, permitió la difusión de materiales realmente valiosos.

Otros caminos se abrieron también para la participación comunitaria cuando se pusieron en funcionamiento, en 1990 y 1991, los “programas especiales”, particularmente destinados a instituciones de nivel secundario. Se trataba de oportunidades y asuntos que acuciaban el interés de amplias franjas de la sociedad. Justamente, el primero se denominó “*Programa Escuela - Espacio Comunitario*” (Resolución N° 1.595, del 29 de agosto de 1990), cuyo desarrollo en múltiples escuelas de todo el país posibilitó iniciativas y acciones que estaban más allá de lo convencional y rutinario, que movilizaron a estudiantes, padres y vecinos fuera de los horarios de clases y que implicaban respuestas concretas a inquietudes y necesidades de la comunidad en el plano social, educativo y cultural, incluyendo deportes y recreación. Tuvo repercusión positiva la aplicación de este programa de 1990.

Semejantes fueron los resultados de los otros: “*Programa Clubes Colegiales*” (Resolución N° 1.594, del 29 de agosto de 1990); “*Programa para la Unidad Nacional*” (Resolución N° 2.052, del 1° de noviembre de 1990); “*Programa Escuela-Scouts*”(Acuerdo con las asociaciones del 27 de diciembre de 1990; Resolución N° 293, del 5 de marzo de 1991; y Resolución N° 351, del 14 de marzo de 1991); “*Programa Educación y Preservación del Medio Ambiente*”(Resolución N° 275, del 17 de julio de 1991); “*Programa Educación y Preservación del Patrimonio Cultural*”(Resolución N° 269, del 17 de julio de 1991).

Todos fueron puentes de ida y vuelta entre escuela y comunidad, y todos aspiraban a enriquecer las actividades curriculares de las instituciones educativas. Se apuntaba a que las escuelas no fueran recintos cerrados y a que la gente “viviera” los ámbitos de la educación como propios, como espacios para el ejercicio de la responsabilidad educativa que le incumbe y para el desarrollo de todo tipo de eventos de significación familiar y social, afines y compatibles con la vida escolar.

En esa línea de intereses y en relación con lo que debía hacerse en otros temas de gran significación, se aprobó y se puso en funcionamiento el *Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Ambito Educativo*, auspiciado por la UNESCO, y el *Programa Nacional de los Derechos del Niño desde la Educación*, con el asesoramiento y el apoyo de UNICEF. Los objetivos y los planes de trabajo de ambos programas tuvieron desde sus comienzos el categórico aval de la Presidencia de la Nación.

Las consignas participativas no podían faltar en el *Proyecto de Ley Federal de Educación* que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Parlamento el 6 de marzo de 1991. En el mensaje N° 262, que presentaba el proyecto, el Presidente Menem decía que con la nueva ley se pretendía “desatar la capacidad creativa, presente o soterrada en nuestro medio” y que no resultaba “admisible embretar la imaginación”. Y expresaba:

“Aquí se pretende liberar la educación del agobio del conformismo y de la exclusiva razón, haciendo que se eleve en la indagación del misterio y de la creatividad. También se pretende liberada de un sistema escolar que se visualiza único y replegado sobre sí mismo, *para desplegarla en cambio en una comunidad educativa en la que el entorno de la escuela*, sobre todo los padres de los escolares, *pasen a jugar un rol decisivo*. No se trata de convertir a los padres en directores de la educación, sino que, a más de involucrarlos en la instrucción de sus hijos, al seguir de cerca los progresos de éstos, resulten a su vez actualizados y retroalimentados por la comunidad educativa de la que forman parte. Esta expectativa de ‘devolución’ de información y conocimientos en sentido inverso al tradicional es una de las premisas habidas en cuenta en la elaboración del presente proyecto. La comunidad educativa pasa a ser, en la base, el epicentro de la ley”.

El título IV del proyecto y sus artículos 18, 19 y 20 se refieren específicamente a las unidades educativas y la comunidad. Nosotros, por nuestra parte, comentamos la significación de esta normativa, profundamente innovadora, en un documento que publicó el Ministerio de Cultura y Educación junto con el proyecto legislativo:

“Ahí está la columna vertebral sobre la que reposa toda una construcción, porque el artículo 20 es el que induce a la Comunidad Educativa (constituida no sólo por la dirección y el cuerpo docente, sino también por los padres de los educandos, los ex alumnos, las instituciones de la comunidad, el cuerpo administrativo, etc.) a introducir modificaciones curriculares, a ajustar asignaturas optativas que respondan a las necesidades locales, y a generar libremente todo tipo de iniciativas. *Este es el artículo más transformador de todo el proyecto, ya que transfiere toda la libertad - y por ende, toda la responsabilidad - a la base*. Este artículo es pues, *el de la desregulación por excelencia, y el que invita al vuelo creativo y a la imaginación desplegada de todos los comprometidos con el proceso educativo*.

»No sabemos si hoy por hoy la sociedad argentina está realmente en condiciones para asumir en plenitud esta libertad responsable que ahora - paradójicamente - se le piensa reconocer por ley. Pero sí estamos convencidos de algo: sólo así aprenderemos a andar, andando, aunque después haya que corregir. Sólo así ganaremos libertad, liberando. ¿Liberando qué? Nuestras potencialidades, que a lo mejor las tenemos ociosas, porque antes una conducción educativa desde Buenos Aires proveía hasta el último detalle, y que las tenemos soterradas porque nadie nos había invitado a servir a nuestra comunidad - vale decir, servir a nuestro país desde la creatividad imaginativa en la base”.

Después del proyecto oficial de Ley Federal de Educación, el Congreso Nacional analizó la problemática educativa durante dos años. Se añadieron al debate los proyectos legislativos que habían presentado senadores y diputados, y algún otro que se agregó en el transcurso de las deliberaciones. Finalmente, en abril de 1993 se aprobó la Ley Federal y, como era lógico esperar, mantuvo las normas referidas a la participación comunitaria. El título VII, que se refiere a “unidad escolar y comunidad educativa”, contiene dos artículos, a saber:

“**Artículo 41.** La unidad escolar - como estructura pedagógica formal del sistema y como ámbito físico y social - adoptará criterios institucionales y prácticas educativas democráticas, establecerá vínculos con las diferentes organizaciones de su entorno y

pondrá a disposición su infraestructura edilicia para el desarrollo de actividades extraescolares y comunitarias preservando lo atinente al destino y funciones específicas del establecimiento.

»*Artículo 42.* La comunidad educativa estará integrada por directivos, docentes, padres, alumnos/as, ex - alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, y organizaciones representativas, y *participará* - según su propia acción y de acuerdo al proyecto institucional específico - en la organización y gestión de la unidad escolar, y en todo aquello que haga al apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación, sin afectar el ejercicio de las responsabilidades directivas y docentes”.

Como se advierte con claridad, se trata de pautas y criterios organizativos y funcionales nuevos. Se supera el encierro escolar y el riesgo de gueto profesional: la escuela abierta a la familia y la sociedad, con las condiciones propicias para una labor compartida a favor de una mejor educación. En el título VII se establecen los “deberes y derechos de los miembros de la comunidad educativa”, desde el artículo 43 hasta el 47 (educandos, padres y docentes).

Todas estas normas, finalmente, tienen como marco global “los principios generales de política educativa” que se expresan en el primer capítulo de la ley. En el artículo 5 se fijan los derechos y criterios que deben respetarse y expresamente en el inciso s señala: “*la participación de la familia, la comunidad, las asociaciones docentes legalmente reconocidas y las organizaciones sociales*”.

También cuando en el título X se indican criterios para organizar el gobierno y la administración de la educación, la participación está presente, junto a la democratización, la equidad y *la descentralización y la federalización*. Con lo que, otra vez, se dibujan las mismas columnas para sostener el edificio de la nueva educación.

De modo que *el proceso de transformación en desarrollo incluye a la descentralización y la participación social como líneas de fondo de su política educativa. Son ya consignas firmes e irreversibles*. Tienen el respaldo de antecedentes históricos muy valiosos y están empujadas por la lúcida voluntad política de todos los sectores de la sociedad argentina. No se trata ahora del planteo o del interés de una facción o de un partido y, mucho menos, de la propuesta o los ideales de una determinada gestión de gobierno. Hoy son mandatos y expectativas *que pertenecen a todos, que nos pertenecen*.

Son, también, desafíos abiertos a los nuevos tiempos. En consecuencia, tenemos que madurar conciencia y experiencia, tenemos que ganar y vivir *una cultura nueva*.

Porque, hasta la actualidad, nuestra comprensión y nuestros hábitos tuvieron que ver con estructuras centralizadas, y con familias, docencia y sectores sociales que fueron convidados de piedra frente a las grandes y las pequeñas cuestiones de la educación. En cambio, ahora, las responsabilidades, bajadas hasta las estructuras locales y las unidades educativas, y el protagonismo de las propuestas y la creatividad, ubicado en el nivel de la sociedad y de los ciudadanos, requieren actitudes y mentalidades distintas, precisamente las que se irán construyendo mientras se desarrolla el proceso transformador.

Los dones y los frutos de la *nueva cultura* valdrán, prioritariamente, para el mundo de la educación. Y valdrán también, en profundidad y en prospectiva esperanzada, para el universo de la política. Serán, sin dudas, saludables y revitalizadores para el sistema democrático, para las instituciones que se fundamentan en la libertad y en el respeto de los derechos del hombre y de la sociedad; también en el incentivo de sus deberes y responsabilidades.

### CAPITULO III

#### DESDE LA EDUCACION HACIA UNA DEMOCRACIA MEJOR

##### **Fórmulas válidas para el progreso educativo: posibilidades y limitaciones**

El país ya tiene definidos el marco general y los caminos a recorrer para transformar su sistema educativo y para ampliar y mejorar sus ofertas de capacitación, de actualización tecnológica y de formación cultural. Se han aprobado leyes nacionales y muchas provinciales, que operan como base y motivación de los cambios, *y se han echado a andar modificaciones importantes en la estructura del sistema y en los lineamientos curriculares.*

Están constituidos equipos técnicos de excelente nivel que han comenzado a producir innovaciones valiosas en contenidos y en metodologías indicativas del sentido de las transformaciones. Una red que se amplía progresivamente va cubriendo la necesaria "formación continua" de los educadores en servicio, con la participación creciente de las jurisdicciones.

El Consejo Federal de Educación, integrado por las autoridades educativas nacionales y los Ministros y secretarios provinciales, toma decisiones y actúa como nuevo y real protagonista de propuestas que se analizan y tratan de compatibilizarse en relación con los diversos y legítimos intereses en juego. Va quedando atrás el reciente centralismo de Buenos Aires y comienzan a abrirse perspectivas promisorias de la estructura federalizada de la educación nacional.

Así, al menos, están planteadas las cosas. Sin que los aciertos y los logros alcanzados puedan desconocerse, y sin que los errores aislados, las carencias parciales y las asincronías de la implementación en una jurisdicción y en otra resulten absolutos e irreparables. No pueden serlo y son explicables los inconvenientes y las dificultades. *Se está apenas en el comienzo de los cambios, no hay en nuestro país tradición positiva y estimulante de trabajos en común entre Nación y provincias, ni tampoco de aportes y responsabilidades compartidas entre pedagogos, docentes y técnicos de tendencias e ideologías diversas.*

Lo "normal" y casi permanente fueron los compartimientos estancos entre jurisdicciones y el divorcio y los enfrentamientos - cuando no las actitudes irreconciliables - entre educadores y políticos de la educación que representaban partidos y facciones de signos distintos o "filosofías" ubicadas en los extremos del espectro. No han sido comunes la búsqueda de coincidencias, ni la disposición abierta a favor de la experiencia fecunda de los demás y la aceptación de las contribuciones inteligentes y constructivas de los que no integraban determinados círculos o no compartían ideologías y compromisos políticos.

Por esto es que resultan difíciles - empeños arduos y plagados de tropiezos - la vocación y la necesidad de encarar y concretar el proceso de transformación educativa como tarea de todos y en función de objetivos comunes desplegados en el largo plazo.



Ahora se trata, justamente, de esto. El país tiene claro como nunca que el desarrollo de una buena educación, de calidad, funcional y eficaz, profundamente arraigada en la propia historia y desplegada en el espectro abierto de la cultura nacional - y, desde ella, a las dimensiones y los compromisos de Latinoamérica y el mundo - es requisito imprescindible para resolver los problemas que hacen al bien común y a los intereses de la Nación.

La crisis económica; el atraso tecnológico; las graves cuestiones sociales; la sustitución de las dirigencias que desviaron el camino y mediocrizaron y corrompieron la función pública; la incapacidad para comprender y superar los nuevos males que padece la sociedad actual - y los previsibles del futuro próximo; las falencias y las distorsiones que se agudizan día a día en el funcionamiento del sistema político; los antidotos posibles contra la discriminación, la violencia y las diversas expresiones del fundamentalismo y el terror... *tienen respuesta, o deben tenerla, en sedes y en oportunidades educativas, en ámbitos educativos múltiples y con la alianza de todos los agentes y los medios de la educación, formal, no formal e informal.* Deben tenerla, en proporción mayor, en medida decisiva, aunque seguramente con referencia a *nuevas sedes educativas, nuevas oportunidades y nuevas alternativas.*

No se trata de acciones y lecciones embretadas en contenidos perimidos y en viejas fórmulas, como ha ocurrido hasta hoy, ni de asumir la educación en las dimensiones y con los horizontes tradicionales, todavía vigentes. El desafío tiene que ver con transformaciones muy de fondo, realmente estructurales, referidas a la plenitud de metas del desarrollo social y humano. Tiene que ver con la perspectiva posible y alcanzable de *una educación nueva para tiempos nuevos.*

¿Se trata, acaso, de un retorno al “redentorismo pedagógico” al ingenuo optimismo de los racionalistas de otros tiempos que todo lo apostaban a los milagros” que sus virtudes puras debían verificar en la escuela, por obra del maestro y de los “gurúes” del aula, y asistidos por las consignas y los mensajes que se incluyeran en los planes de estudio? ¿Se trata de que con programas nuevos, los modernizados textos correspondientes y algunos cursos aislados de perfeccionamiento docente, desde las instituciones formales de la educación se pueda alcanzar la superación de las crisis y los educandos convertirse en adalides y ejecutores de los cambios que requiere la sociedad? ¿Estamos frente a un *revival* - ahora electrónico - de recetas escolares salvadoras y, paralelamente, de la “salida por la tangente” de políticos y dirigentes sociales que, frente a sus limitaciones y sus incapacidades, optan por indicar la panacea de la pedagogía y las instituciones educativas que, en rigor, les son ajenas y remotas y solo las invocan retóricamente, sin convicción y sin conciencia de lo que pueden ser estrategias operativas y eficaces?

Hoy no puede caerse en simplismos ni en actitudes demagógicas. La profundidad y la extensión de los problemas que configuran la crisis de nuestro tiempo, aquí y en cualquier latitud del mundo, no nos permiten el encierro en la consideración de facetas y perfiles aislados y excluyentes. Nos invitan a asumir la realidad desde todos los ángulos y a aportar soluciones que deben venir del haz completo de las estructuras y los protagonismos sociales. No se trata de visualizar parcialidades, ni de esperar respuestas que emanen de sectores dispersos y que impliquen el riesgo de esfuerzos disgregados y caóticos.

Todos han de contribuir al bien de todos. Todos debemos hacerlo. También con lo que debe contribuirse desde la educación, por supuesto, y en la actualidad con más empeño y con más vigor que nunca antes. La educación ha adquirido la entidad que le corresponde y en su exacta dimensión es un factor importante - decisivo si se quiere - para que las comunidades transiten con solvencia sobre sus avatares y alcancen mejores y más altos niveles de vida. Nos referimos, obviamente, a una educación inserta y funcional dentro de una omnicomprensiva política de desarrollo nacional.

Por cierto que en el presente, y hacia adelante, estamos frente a una educación que no se agota en lo que pueda hacer la escuela - la institución formal creada a este fin específico - y que tampoco deja a un costado lo que hacen de educativo los sectores dinámicos de la sociedad, incluidos los medios de comunicación social.

Los espacios, los protagonistas y las acciones educativas son hoy múltiples y diversos, y han de ser considerados en conjunto a la hora de discernir sobre las soluciones educativas para los tiempos que se viven, y para los que vendrán. Más aún: los unos sin los otros no alcanzan, y hasta pueden ser, si actúan cada uno por sus fueros, contradictorios y contraproducentes. Es decir, no hay - no debe darse - *política de la educación escolar* que no deba ser, a la vez, *política de la educación social* y, con ella, funcional y coherentemente, *política de las comunicaciones y los medios masivos de información*. Todo está entramado y toda la trama tiene que ver con la educación.

En el actual planteo de transformación que se está desarrollando en la educación del país, las acciones del corto y mediano plazo se centran en el sistema escolar y las reformas curriculares. Pero están insinuadas otras dimensiones del fenómeno educativo y del protagonismo social; son, seguramente, tareas de más adelante.

Se irán madurando progresivamente formas de ver y de asumir la cuestión educativa con mayor amplitud y creciente complejidad. Como se ha dicho antes, *se trata de un proceso* y se requiere ganar actitudes e idoneidades nuevas - la cultura pertinente - para que se puedan abarcar, en conjunto, las aristas y las facetas de la nueva realidad educativa, las que empiezan a advertirse hoy, y las potenciales.

Hay que insistir en esto. Aunque este tipo de consideraciones puedan entenderse como prematuras, un tanto desfasadas de los hechos actuales, hasta inasibles y utópicas, deben hacerse. Porque *no hay otro designio social y humano más prospectivo que el de la educación, y nunca como en la actualidad el horizonte de futuro estuvo tan cubierto de incógnitas e incertidumbres*.

Se educa siempre para mañana, no obstante el interés y la posibilidad de concretar logros que sirvan y operen hoy, para los requerimientos inmediatos. Pero los efectos profundos de la experiencia educativa - no de lo meramente informativo e instrumental se despliegan en espacios y en tiempos abiertos hacia adelante. La educación requiere almanaques multiplicados para que maduren y sedimenten los aprendizajes, los más significativos y valiosos, y también para que se puedan ir ganando las actitudes y las capacidades que se requieren a efectos de facilitar los mejores tránsitos hacia el porvenir, hacia lo previsible e imprevisible del porvenir. La efectiva disposición de los sentimientos y

la inteligencia son necesarios para asumir los misterios y las promesas del tiempo nuevo, los deslumbramientos, los contrastes de luces y sombras de los fenómenos sociales y humanos volcados sobre la historia como configuradores de cultura, de estilos de vida y de valores.

De aquí que, cuando se aspira a diseñar propuestas educativas y a transformar las instituciones y los servicios vigentes, deban también preverse dimensiones del cambio que están más allá de lo que se ve y se vive en el presente, y de lo deseable y necesario para el corto plazo. Seguramente han de ubicarse en planos donde los perfiles y los rostros del futuro de la educación se dibujan con los aportes de las situaciones de hoy proyectadas y también con los de la imaginación y la creatividad de quienes viven lúcidamente la transformación educativa unida a la dinámica de los cambios tecnológicos, sociales, culturales y políticos de nuestro tiempo. *No son suficientes las miradas que solo lleguen hasta el próximo amanecer y capten sobre el cielo solo algunos rayos de luz, los más cercanos y los más nítidos.*

La tarea, entonces, no debe limitarse ni distorsionarse con mezquindades de tiempos, ni de protagonismos. Tampoco puede quedar encerrada, ni asfixiarse, con recetas preestablecidas y con “verdades recicladas” de tecnócratas a la moda. Deben sí acogerse y auspiciarse los progresos de todo tipo que la experiencia y las investigaciones han alcanzado, y no se debe ceder un ápice ante los prejuicios y los miedos de los grupos facciosos y retrógrados. Que los hay, y numerosos, en educación. En nuestro país, han tenido frecuente presencia en la conducción educativa, y particularmente durante gobiernos militares; también han sabido “camuflarse” durante períodos de gobiernos democráticos.

Habrá que preservarse de los unos y los otros, por sectarios y excluyentes: ni los reaccionarios de siempre porque, abierta o solapadamente, trabajan para frenar las transformaciones profundas y sostener el *statu quo*; ni las cofradías “progresistas” de expertos atados a burocracias extranacionales que hablan el mismo lenguaje, elaboran los mismos documentos y están unidos por los mismos estilos. A los unos, les sobran los olores de los viejos muebles destartalados y los excesos de la nostalgia; a los otros, les faltan los aromas de la propia tierra y los compromisos con el destino nacional.

Justamente, en procesos de descentralización estructural, de federalización de los servicios y mensajes culturales, y de participación de la comunidad - de todas las comunidades del país -, *la educación gana espacios institucionales y oportunidades - debe ganarlos - para nutrir y profundizar su condición nacional.* Gana ámbitos y tiempos que deben servir para el más sólido arraigo en el escenario completo de su propia geografía social y humana, y para extraer de ella la savia y el venero que alimentarán y darán vida - fuerzas, horizontes abiertos e identidad - a las sucesivas generaciones de educandos. En esos espacios y en esos tiempos se formarán y se capacitarán en función de sus propios ideales, los de su Nación y los de su época.

La Nación como estructura mayor englobante y el sistema federal como organización de las instituciones y las actividades de la sociedad se complementan mutuamente, se requieren y se nutren con influjos de ida y vuelta. *La Nación es más Nación cuando más fuertes y efectivas son sus estructuras federales, y el federalismo tiene su sustento y su*

*marco necesario en la Nación.* Por lo tanto, la organización federal del sistema educativo operará seguramente como factor decisivo de arraigo y despliegue de las estructuras sociales, económicas y culturales de la Nación.

Además, desde la plataforma de lo nacional en sus manifestaciones más profundas y en sus proyecciones más ambiciosas, serán posibles y fructíferas las aperturas hacia otros horizontes. *La Nación es la base sólida sobre la que pueden construirse los vínculos y los compromisos con lo regional, el mundo, la realidad y los desafíos de la globalización.* Precisamente, el acceso a espacios extranacionales y los tránsitos en ellos, las capacidades para las negociaciones y los intercambios en mercados abiertos, el papel activo en la compleja trama de las comunicaciones, la información y los mensajes culturales - en el nivel mundial -, requieren que cada país y cada pueblo desarrolle todas sus potencialidades - económicas, culturales y políticas - y afirme con nitidez su identidad.

No se va a los escenarios regionales y mundiales desdibujando o borrando la propia personalidad histórica, el estilo, los ideales y los intereses de la Nación. Los franceses, los alemanes, los ingleses y los italianos, *como tales*, se encuentran en la Comunidad Europea y la enriquecen, justamente, con lo que llevan y aspiran desde sus escenarios nacionales y, del mismo modo, ingresan y actúan en los amplios y complejos espacios de las actividades económicas y culturales del mundo. Actúan en esas dimensiones mayores con lo que son y con lo que tienen, y también con lo que pueden llegar a ser y a tener en los tiempos progresivos y creativos de su desarrollo nacional.

Los aportes argentinos a los programas regionales - Mercosur y otras alternativas actuales y de futuro - serán más útiles y fecundos en la medida en que mejor expresen y contengan la realidad del país, de su capacidad productiva y de su creatividad cultural. También lo serán para ingresar y desplegarse con fuerza y con éxito en el mundo globalizado, en la dinámica de tensiones, riesgos y ventajas de la globalización, en el juego de interrelaciones y fenómenos en los que están envueltos hoy, inexorablemente, todos los pueblos del mundo.

De aquí que *los procesos de transformación educativa deben tener impronta propia y desarrollarse sobre bases inequívocamente nacionales.* Deben abreviar en sus mejores tradiciones - las de su historia y su cultura - y ganar sus más vigorosas inspiraciones en la conciencia y en los deberes del destino común.

Consecuentemente, las propuestas, las estructuras y los contenidos del cambio no pueden ser mera copia de reformas en desarrollo en otras latitudes, ni deben marcar hiatos, ni discontinuidad, con el cauce profundo de los itinerarios educativos nacionales. Con más razón y legitimidad en el caso argentino: en la segunda mitad del siglo XIX y en lo que va del actual, el sistema educativo ganó enorme prestigio pedagógico y académico. Las escuelas y las universidades del país fueron ejemplo y modelo en América latina; todavía hoy - a pesar de la crisis global y las falencias y distorsiones generales - pueden ostentarse espacios de calidad y excelencia del más alto nivel.

De lo que resultan el sentido y el rumbo de las mutaciones en direcciones bien delimitadas: deben referirse y consolidarse en el marco de una historia educativa y de una realidad presente determinadas por el talento y la creatividad de pedagogos, científicos y

docentes de estas geografías y que en escuelas y universidades del país desarrollaron - y desarrollan - teorías y sistemas de formación y capacitación valiosos y eficaces. Llevaron adelante procesos educativos que merecen ponderación y respeto, y pueden legítimamente funcionar *como nexos de continuidad para que los nuevos emprendimientos preserven la identidad nacional y la desplieguen a los cuatro vientos*.

Con lo que no se pretende indicar actitudes de aislamiento ni, mucho menos, negar el conocimiento y las orientaciones que puedan venir de otros países y de variadas sedes - cercanas o lejanas - de alto nivel técnico. Sería retrógrado y operaría a contrapelo de la voluntad general de estimular y alcanzar los más promisorios estadios en el progreso científico y cultural del país.

Por fortuna, se tienen en la actualidad relaciones institucionales normales con todos los países del mundo y los intercambios y aportes mutuos son permanentes y fructíferos. Se dispone también de instrumentos tecnológicos suficientes como para acceder con fluidez a información y documentación de enorme utilidad y, cuando es necesario, se apela a la colaboración de equipos técnicos y expertos que pueden poner su experiencia y su capacidad al servicio de los programas de desarrollo y transformación.

UNESCO, OEA, OEI y naciones amigas solidarias están colaborando y siguiendo de cerca el proceso argentino de transformación educativa. Deben ser bienvenidas esas contribuciones. Importa, sin embargo, que las nuevas estructuras, los lineamientos curriculares y la totalidad de las propuestas reformistas se singularicen en la fisonomía común, y que en sus sistemas circulatorios corra sangre de la gente que piensa, trabaja y crea en todos los rincones del país. *Importa, en definitiva, que la transformación educativa tenga alma nacional.*

Afortunadamente, desde que se delinearon las propuestas y se iniciaron las transformaciones, se recurrió a personalidades argentinas del más alto nivel y expresivas de un espectro amplio, aunque puedan señalarse en jurisdicciones aisladas disímiles grados de apertura y ciertas reticencias - atisbos facciosos - en las diversas etapas atravesadas hasta hoy. En general, sin embargo, han predominado la sensatez y la responsabilidad a la hora de convocar a pedagogos, científicos y docentes, y de integrar equipos de trabajo. Así ocurrió en el nivel nacional del gobierno educativo, y también en el nivel de la gestión de provincias que, como se sabe, representan en su conjunto diversas políticas de partido y diversas ideologías. Con lo que se ha demostrado - se viene demostrando - que en *la Argentina actual, para determinados temas y determinados emprendimientos, se actúa - se comienza a actuar - con madurez y grandeza.*

En este sentido, resultará positivo y saludable para el país que se difunda la buena nueva de que *el proceso de transformación educativa está siendo protagonizado, en el nivel técnico y de las innovaciones curriculares, por hombres y mujeres calificados, más allá de las mezquindades de la politiquería*, tanto en el nivel nacional como en las provincias.

Es de esperar, en consecuencia, que se continúe y se profundice en esta línea de las acciones de gobierno. Hay centenares - miles - de educadores, sociólogos, psicólogos, científicos de todas las áreas, planificadores, estadígrafos, investigadores y expertos de campos convergentes que ya están trabajando, y muchos que están disponibles para

contribuir con sus iniciativas y experiencias. Deben continuar los que están y deben ser convocados también los que pueden aportar nuevas ideas y más trabajo.

*La participación, justamente, tiene vocación magnánima e implica una oportunidad que no debe perderse para el ejercicio plural de la inteligencia.* Habrá que comprometerse, en consecuencia, muy honestamente, con las alternativas promisorias de la participación de todos, comenzando por los mejores, los más lúcidos y los más creativos; y habrá que hacerlo para asegurar el buen tránsito y las buenas metas del *cambio educativo*. Y no solo para esto, que tanto vale en sí mismo: habrá que hacerlo, contemporáneamente y en la sinergia necesaria, para el buen tránsito y las buenas metas del *cambio político*.

Justamente, la democracia de la Argentina actual está atravesando una etapa difícil, crítica, con flancos que muestran signos de fatiga y debilidad, y con demandas de parte de la ciudadanía que son muy severas e implican la necesidad de estremecimientos profundos y mutaciones efectivas, sin trampas ni dilaciones. El sistema político requiere la recuperación en el corto plazo de su eficacia y credibilidad, y que se desplieguen a pleno sus posibilidades reales y sus promesas. Para ello, seguramente, tendrá que renovarse, desembarazarse de lastres y rutinas, y abrirse al desafío de que funcionen todos los mecanismos de su geografía institucional y participen y se comprometan todos los sectores sociales y la ciudadanía en su conjunto.

### **Madurez y magnanimidad: redistribución del “poder educativo”**

*Los trabajos y los días* que le esperan al país en el campo de la transformación educativa son arduos, complejos y fatigosos. Requieren que todos pongamos el hombro y nos sintamos corresponsables y, sobre esta plataforma necesaria, reclaman que a la hora de las propuestas y las acciones - que son todas las horas - , nadie escatime el talento, no se nieguen las iniciativas fecundas, no se retacee nada útil, no se le pongan límites a la imaginación y la libertad creadora.

*Es necesario también que se rechacen la pusilanimidad y la soberbia.* Que no se instauren arriba, ni abajo, ni en las zonas donde formalmente se ejerce el poder político, ni tampoco en los estadios donde funcionan las fuerzas cívicas, las congregaciones religiosas, las asociaciones profesionales, las corporaciones económicas y sociales, las universidades, las academias nacionales... Nadie tiene derecho a empequeñecer el designio transformador - y frustrarlo -, y tampoco a adueñarse de él y creerse propietario de las mejores ideas y las más operativas idoneidades. *Se trata de vivir solidariamente y con grandeza moral la transformación educativa.*

¿Con este reclamo de *condiciones necesarias* se pretende acaso exigirnos más de lo que normalmente podemos brindar?

¿Estamos pidiendo demasiado? ¿Es que los trabajos y los días que esperan solicitan “situaciones ideales”, “seres humanos extraordinarios”, conversiones muy profundas en relación con los modos de ser y actuar, habituales, de los argentinos?

Nada de esto. Porque no se trata de ubicarnos en la estratosfera y eludir la realidad, lo que normalmente somos. Se trata de poner en esto las vocaciones y las capacidades comunes, y de eludir, *dejar a un costado el sectarismo y la mezquindad de ciertas y muy*

*bien determinadas minorías, grupos de poder, de arriba y de abajo, que quieren prolongar los viejos hábitos y seguir jugando a las escondidas entre clanes seudointelectuales.*

El país real es otra cosa; el país de hoy y del futuro, *el país que queremos ser, el país que debemos ser*. En el país que aspira a crecer y a desarrollarse a pleno, la magnanimidad, la lucidez y la creatividad pertenecen a todos, y están a disposición. Entre otras grandes finalidades, a disposición de la transformación educativa.

Tras ubicar en este nivel las tareas y los horizontes, resulta congruente hacer ciertas precisiones: unas pertenecen al campo específico y otras, al de la política general, o se entrecruzan. Resulta necesario no olvidarlas, ni postergarlas siquiera, en ningún momento del proceso transformador.

Desde la situación asumida en el ancho segmento histórico del cambio educativo - con Frondizi, con el Congreso Pedagógico y con Menem - y con la secuencia y la integración de esos hitos fundamentales, la federalización del sistema y de los servicios y la autonomía de las unidades educativas son objetivos de primer orden. No pueden abandonarse o quedar a mitad de camino. Significan - tengámoslo en claro - *transferencia de poder político en el campo de la educación*.

En consecuencia, no se está ante un proceso fácil. Porque no todos los protagonistas están dispuestos a ceder poder (ni los intereses que representan), ni forzosamente se convertirán en realidad las frases y la retórica de políticos y gobernantes que recitan hipócritamente los versos de la descentralización.

De aquí que fue muy engorrosa, y más lenta de lo deseable, la política de transferencia de escuelas de la Nación a las provincias. En los hechos concretos, nació con Frondizi y debió esperar hasta el Presidente Menem para concretarse definitivamente. Los políticos y los funcionarios nacionales querían retener poder, no pasarlo a otras manos, atarlo a los expedientes y las oficinas de Buenos Aires, donde ellos justamente tenían el sí y el no, la majestad del papel con membrete oficial y las firmas con sellos de goma al pie. No les importaba demasiado que, mientras tanto, la educación de chicos y jóvenes se fuera marchitando en las escuelas de todo el país, y que todas sus comunidades - alumnos, maestros, padres, empresarios, trabajadores, vecinos... - fueran perdiendo fervores y esperanzas. Lo importante era mantener "el poder educativo".

*Creemos que desde hace mucho tiempo - y hoy se advierte con nitidez - existen en la Argentina personalidades políticas y académicas y grupos de presión - algunos muy fuertes y persistentes - que trabajan con intensidad en torno del "poder educativo", el poder político en educación.*

Pero lo que hasta hace poco tiempo se ejercía en el nivel nacional y trataba de preservarse, hoy puede ejercerse en el nivel provincial. Y con similares características a lo que antes ocurría desde Buenos Aires. ¿Se corre el riesgo, acaso, de que el antiguo centralismo porteño sea reemplazado hoy y en el futuro cercano por 24 hijos que aprendieron demasiado bien las destañadas lecciones del pasado y quieran actualizarlas, revitalizarlas, darles nuevos vigos? Sí, creemos que se corre este riesgo. Por eso vale la pena señalarlo. Para que todos estemos advertidos y actuemos en consecuencia.

La descentralización no tiene terminal en las capitales de provincia, ni los vicios de las burocracias - absorbentes y escleróticas - son menos vicios porque ahora se entronquen en las jurisdicciones y desde allí ejerzan su dominio. *La descentralización tiene nuevas etapas y son los espacios de las instituciones educativas donde culminan sus itinerarios.*

Por cierto que el proceso descentralizador tendrá en nuestro país ritmos y etapas diversos. No puede llevarse adelante abrupta y uniformemente porque son disímiles las situaciones institucionales dentro de cada provincia, las experiencias y capacidades de los diversos municipios, las historias y las realidades de las múltiples localidades en los cuatro puntos cardinales del país. En cada jurisdicción se deberá actuar en función de sus peculiaridades y con el grado de prudencia política que decidan aplicar sus dirigencias y sus comunidades. El libre y maduro ejercicio de las facultades y deberes que a sus ciudadanos les otorga la democracia irá indicando los momentos y las sedes locales donde, en orden progresivo, se irá avanzando con la descentralización educativa.

La legislatura y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires la aplicará, según sea su decisión política, primero en Bahía Blanca, San Nicolás, Pergamino, La Matanza, Mar del Plata y Trenque Lauquen... y después en Tandil, Lomas de Zamora y Pehuajó, por dar un ejemplo arbitrario. Y lo harán con su propia secuencia Santa Fe: Rosario, Reconquista, Capital, Venado Tuerto ...; Córdoba: Río Cuarto, Capital, Villa María, San Francisco ...; Entre Ríos: Concepción del Uruguay, Paraná, Concordia.... Así, cada provincia desarrollará sus propios tiempos políticos y su progresiva capacidad técnica para extender y profundizar su proceso de descentralización y de mayor protagonismo municipal.

Lo importante es que en cada jurisdicción se vivan desde el inicio de la transformación educativa la conciencia y la convicción de su integralidad y que, según sus circunstancias y sus posibilidades, provincia por provincia, se brinden a sí mismas la oportunidad de elevar la calidad y eficacia de sus servicios educativos, de jerarquizar sus estructuras municipales y de optimizar su sistema político democrático.

De esto se trata en lo que está verificándose en el país: de cambios que no se agotan en nuevos currículos y nuevas denominaciones de niveles y ciclos escolares. Son transformaciones estructurales que contienen también y promisoriamente alternativas políticas inéditas, las necesarias para ayudar a la superación de una crisis global en la que están en tela de juicio, en niveles realmente críticos, las instituciones representativas de la voluntad popular y los mecanismos del Estado en funcionamiento.

De aquí que, junto con *los progresos de la descentralización*, deban darse contemporáneamente *los progresos de la participación social en la educación*, como están planteados desde el inicio la política de cambio y el proceso transformador. En rigor, le corresponde a la comunidad un protagonismo que nunca tuvo antes. Pero tampoco es fácil, ni están allanados todos los obstáculos, para llevar adelante *formas y funciones institucionalizadas de participación, de alianza social en torno de las acciones y responsabilidades educativas.*



Desde el estadio de la decisión política y los altos niveles del aparato técnico y burocrático se expresan, de diversas maneras, resistencias a esta *nueva entrega de poder*, al menos parcial, a los “advenedizos” protagonistas que hasta ahora cumplían otros papeles o, algunos de ellos, ninguno. Porque también la participación de los sectores sociales y los ciudadanos implica, sin duda, *transferencia de poder: otra vez, de poder educativo*.

En este caso, no todos los políticos que ejercen funciones de conducción, ni los equipos del sostén técnico y administrativo - algunos, con larga historia; otros, nuevos - están dispuestos a ceder más de lo que ya han debido ceder. No es universal en ellos ni despierta muchos fervores la política participacionista. Cuanto más, la invocan; pero utilizan subterfugios y “chicanas” para postergarla *sine die*. Y en muchas situaciones, particularmente provinciales, ni siquiera esto: actúan al margen de la posibilidad y el derecho de que docentes, padres de familia, alumnos, representantes sociales y ciudadanos se asomen e ingresen al mundo de las instituciones educativas para opinar, proponer, colaborar en la gestión, asumir responsabilidades, sugerir innovaciones curriculares, contribuir a la actualización tecnológica, ampliar y enriquecer los horizontes sociales y culturales. Y también - ¿por qué no?, si se trata de instituciones cada vez más autónomas y de mayor pertenencia a la comunidad - para aportar recursos económicos y administrarlos con las autoridades escolares, recursos que provengan de empresas y entidades, de herencias y subsidios, de donaciones solidarias de la gente.

Las tareas que en estos rubros corresponde encarar pertenecen a todas las jurisdicciones e incluyen todos los niveles del sistema educativo. Y como ocurre con la descentralización, habrá ritmos y características propios en las diversas geografías institucionales. Unas lo harán antes; otras, después; unas actuarán con más amplitud y profundidad; otras, con limitaciones y adoptarán el criterio de abrir las puertas de la participación muy prudentemente. Lo importante será - aquí también - que se levante la consigna y vayan desarrollándose acciones que la incluyan en los hechos.

Así como ocurre con la política descentralizadora, la participación de los docentes y la comunidad requiere en la gente que se la internalice en el pensamiento y en la conciencia política. Requiere *la cultura de la participación y, con ella, la voluntad y la decisión de participar*.

En este sentido, puede darse un interjuego mutuamente negativo, frente al que resulta necesario estar prevenido. Por un lado, que el poder político no haga mucho, o no haga nada, para motivar y desarrollar la cultura participacionista. Por el otro, que los que deben participar no sepan que deben hacerlo - porque ignoren las leyes vigentes y los derechos y deberes que contienen - o, sabiéndolo, les resulte más cómodo y no comprometido “eludir el bulto” y marginarse; es decir, no hacer ahora lo que indica *la nueva política* porque no está en el elenco de sus tareas habituales y porque *la vieja política*, con sus inercias y sus rutinas, colocaba en otras manos las cuestiones educativas.

*Resulta necesario, en consecuencia, que se den la apertura y los estímulos desde los ámbitos del poder político y, a la vez, que el querer participar - y el saber hacerlo - se asuman y maduren, progresivamente, desde los sectores sociales y la ciudadanía.*

El gobierno nacional convocó a representantes comunitarios, a partir de 1989, para que integraran el Consejo Consultivo Honorario y también para que opinaran y asumieran responsabilidades concretas en el campo de la enseñanza técnica y la educación del adulto. Pero no se persistió en esas experiencias, que fueron, sin embargo, positivas y promisorias. Incluso se transformó el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) en otro tipo de organismo y se inhibió de actualizar el sistema de gobierno educativo en el que compartieran tareas y deberes los representantes empresarios y sindicales con docentes del área.

Ahora el gobierno nacional tendrá que volver sobre sus propios pasos y brindar testimonios y ejemplos de su capacidad *para organizar el sistema educativo y las unidades escolares con funciones y mecanismos de participación social*. De este modo, irá desarrollando uno de los flancos más innovadores y sugestivos de la Ley Federal de Educación.

Pero, además, con ello motivará y ayudará decisivamente a los gobiernos provinciales. En la nueva realidad de un Ministerio de Educación sin escuelas corresponde, justamente, que las autoridades nacionales y sus equipos técnicos brinden amplio y permanente asesoramiento a las autoridades jurisdiccionales. En este tema de la participación se requieren respaldo amplio, orientaciones explícitas y todo el aporte documental y de experiencias que existan en el país y en los organismos internacionales. Se trata de hacer las cosas bien y de no fracasar porque se improvise y no se sepa definir con claridad el sentido y los fines de la participación. O porque no se acierte en los mecanismos prácticos y en la nítida diferenciación de papeles y funciones.

En esto no deben darse equívocos ni imprecisiones. Es importantísimo que *todos y cada uno ejerzan sus iniciativas y desarrollen sus capacidades y contribuciones desde lo que son, saben, hacen y les compete, y no desde lo que les corresponde a idoneidades y competencias ajenas*. Se aspira a nutrir la vida escolar, alcanzar mejores resultados y obtener habilidades más altas con ideas y acciones que provengan de un espectro amplio y que expresen realidades e intereses diversos, los de la plural comunidad de padres, docentes, productores, trabajadores y representantes de entidades cívicas, religiosas y sociales.

En el currículo y en la experiencia educativa todo podrá compatibilizarse y todo deberá armonizarse. El currículo y la experiencia educativa serán la consecuencia positiva y creadora de la participación social en la educación, de la alianza de sectores comunitarios y de ciudadanos para brindarle más pertinencia y lograr mejores resultados, los más eficaces y de más alta calidad.

Por todo ello, a través de esta alternativa de los intereses y los ideales de la sociedad insertos dinámicamente en la escuela y por esta puerta abierta a la responsabilidad compartida de propuestas y gestión, *el sistema educativo se encuentra hoy frente a una posibilidad y a una promesa de cambio estructural absolutamente inéditas*. Como que incluye mecanismos y protagonistas que antes eran ajenos a la vida escolar y que ahora, cuando aparecen y se disponen a actuar, expresan algo más - mucho más - que una innovación profunda en los modos y estilos del sistema. Implican la funcional inserción de la escuela en la dinámica de la sociedad - con su ida y vuelta - y, a la vez, el ejercicio por

parte de los sectores sociales y los ciudadanos de funciones y deberes cívicos que enriquecen y fortalecen las instituciones educativas y que, también, enriquecen y fortalecen los modos y estilos de la práctica y la convivencia democráticas.

Tales son, justamente, los rasgos singulares de la transformación educativa. Tanto la descentralización como la participación social - que son caminos fundamentales del proceso de cambio - valen por sí mismas y tienen enorme significación para lo que se espera y se requiere de la educación de nuestro tiempo, pero, a la vez, operan como oportunidad y espacio para los avances que reclama el sistema político y para los cambios que posibiliten, con las instituciones cercanas y la ciudadanía activa, fortalecer la vida democrática, revitalizarla, ganar nueva confianza en sus principios y en sus mecanismos.

De lo que resulta que *la crisis de la democracia tiene ahora alternativas y potencialidades importantes en los nuevos papeles de las jurisdicciones, los municipios y la escuela autónoma, y también en los aportes y las acciones de las estructuras participativas*.

### **El sistema político con sus instituciones y capacidades de base**

Obviamente, las escuelas y las universidades integran el conjunto de las instituciones del país y están insertas en la amplia y compleja trama de la realidad social. No están encerradas ni aisladas en torres de marfil. Tampoco sus acciones y sus avatares se despliegan en territorios con altas fronteras. La vida de las instituciones educativas palpita con las sístoles y las diástoles de la vida nacional; se les brindan las posibilidades y las limitaciones que les vienen desde fuera de sus propios espacios; crecen o se estancan, según crezcan o se estancuen las actividades que desarrollen todos los sectores sociales y el conjunto de la comunidad. Los problemas que se viven en escuelas y universidades, consecuentemente, no son de su exclusiva responsabilidad e incumbencia, ni los rieles de sus tránsitos azarosos y sus desventuras son de su absoluta pertenencia. Son problemas que integran el conjunto de los problemas nacionales y dentro de ese escenario mayor es que debe analizárselos y comprendérselos.

Por esto es que las recurrentes crisis de la educación, que obviamente tienen *causas propias*, tienen también *causas del contexto*, causas que se explican por lo que ocurre dentro de las instituciones educativas y causas relacionadas con las estructuras externas al sistema, estructuras económicas, sociales y políticas.

Las *causas propias* están expresadas en el antiguo deterioro de las estructuras escolares y universitarias, en los contenidos científicos y culturales desfasados de la vertiginosa dinámica de los tiempos actuales y en los métodos y estilos en uso, que fueron perdiendo progresivamente atractivo y eficacia. Pero no alcanza para la comprensión de las crisis educativas con las causas propias. Importa que se asuman también las *causas que operan desde todas las regiones de la realidad* - social, económica, cultural y política - e inciden decisivamente en la configuración de los desajustes y las distorsiones de los sistemas educativos. Como que se trata de procesos inescindibles, de planos de la realidad que se interpenetran. Hay puentes de ida y vuelta, anchos y permanentes, entre la vida escolar y universitaria y la dinámica de la sociedad en todas sus facetas.

En rigor, la educación y sus múltiples manifestaciones se ubican en el plexo mismo de la trama multiforme y compleja de los fenómenos sociales. Los integran, forman parte de ellos y solo refiriéndose a ellos se accede a comprender la cuestión educativa en todas sus dimensiones. También por este cauce se gana el entendimiento de que no es lógico, ni científicamente válido, pensar las falencias y las distorsiones educativas encerradas en un espacio determinado y aspirara la superación de los anacronismos y las disfuncionalidades atendiendo solo a lo que ocurre, y se debe hacer, dentro de ese espacio.

*Seguramente, las terapias y las cirugías que necesitan los sistemas educativos de hoy deben aplicarse hacia dentro de sus instituciones, pero también hacia afuera de ellas, en el contexto social, económico y político. Se requieren fórmulas y acciones correctivas, y aportes de innovación y creatividad, que se desarrollen funcional y sincrónicamente en los diversos y complementarios campos de la realidad. Se necesitan los unos y los otros y, en alianza, podrán contribuir a alcanzar las mejores metas, las más eficaces y ambiciosas.*

*Porque los problemas críticos de la educación son siempre expresión de los críticos problemas de la sociedad. Cuando funcionan defectuosamente los servicios educativos, o cuando funcionan a medias y con muletas, a su vez funcionan con precariedades e insatisfacción las estructuras productivas, sociales y políticas, y viceversa. Con el agravante de que, en situaciones críticas, las anomalías se contagian y se intercambian las “malas ondas”.*

De lo que se trata, entonces, es de superar los problemas, mejorar las condiciones en todos los campos de las actividades sociales y comenzar a irradiar y contagiar salud, las energías positivas, las motivaciones y los elementos que permitan salir de las encrucijadas adversas y escalar estadios más altos y más dignos, los que son horizontes deseados de una democracia sólida y justa, con calidad de vida abierta al indiscutible derecho de todos sus miembros. No se duda de que la educación es factor fundamental para asegurar la más exigente calidad de vida.

*En la Argentina actual, se vive, evidentemente, junto a la crisis educativa, una muy aguda crisis de conformación de la comunidad nacional y, a la vez, de la economía, con su consecuente cuadro de atraso social y pobreza, en el que están embretados amplios sectores de la comunidad.*

No fueron suficientes, ni prolongadamente eficientes, las drásticas transformaciones económicas del primer tramo de la década de 1990. La contundente victoria sobre la hiperinflación y los plausibles logros de la estabilidad no generaron situaciones de alivio y bienestar para franjas de población que sufrían las mayores dificultades; por el contrario, terminaron por empobrecerse también sectores sociales que antes gozaban de mejores condiciones de vida.

No se corrigieron los antiguos vicios del Estado - no todos: la enorme burocracia y el “cesarismo” de los burócratas, por ejemplo, permanecen - ni se mejoraron sus acciones, no obstante la necesaria y plausible privatización de empresas públicas. El salario de los trabajadores, servidores públicos y jubilados se ha estancado o ha retrocedido y la desocupación ha llegado a cifras realmente preocupantes. Como que el ajuste ha tenido

un alto costo social, y lo sigue teniendo. Además, la lógica de la internacionalización económica resuelve problemas competitivos, pero no necesariamente divergencias sociales y regionales. Debe añadirse que la inseguridad se expande peligrosamente por todo el país y que la corrupción muestra su rostro siniestro en ámbitos donde todo debiera ser inmaculado y ejemplar.

Y si bien debe reconocerse que desde sedes oficiales y desde múltiples sedes sociales y privadas se están desarrollando acciones y programas para superar las diversas facetas del atraso, el descalabro y la injusticia, todavía estamos inmersos en una agobiante situación de descontento e incertidumbre, en lo que termina configurándose como una *grave crisis política*. De esto se trata, fundamentalmente.

Los problemas son agudos en las actividades económicas - particularmente en las denominadas "micro-economías" - y en el amplio escenario de la realidad social; las impugnaciones y los reclamos se expresan en sectores diversos de la comunidad; y las frustraciones y expectativas se muestran en un espectro abierto, con diferencias y contrastes. Pero el universo que lo abarca todo es *la política, el ámbito de la política y de la competencia de los políticos*. Incluso en la opinión pública los males que se viven se atribuyen al desapego y las irresponsabilidades de *los políticos* y, consecuentemente, al anacronismo, la inoperancia y las falacias de *las políticas* que se aplicaron en el pasado y que se aplican todavía hoy.

Nosotros creemos, por nuestra parte, que los errores, las distorsiones de arrastre y los agravios a los intereses sociales y nacionales son vastos e involucran en las responsabilidades al conjunto de las dirigencias del país, no solo *a la política y los políticos*; a las dirigencias empresariales, sindicales e, incluso, de la cultura, si es que en la Argentina actual podemos afirmar que existen dirigencias de la cultura. Sin que pretendamos negar el papel que han tenido, y que tienen, los profesionales de la política, ni su capacidad decisoria en circunstancias fundamentales del último medio siglo de la vida nacional.

La realidad es que para muchos sectores de la opinión pública la política ha ido perdiendo rango y respetabilidad; y con ello numerosos políticos han terminado desprestigiándose, y, detrás de ellos, desprestigiándose también las instituciones de la democracia, o al menos algunas de ellas, las más importantes y representativas del sistema.

Debió ser distinto el proceso, sin embargo. Después de las infaustas experiencias de los gobiernos de fuerza que sufrió el país - arbitrados y reaccionados y, en la última etapa (1976 - 1983), una dictadura despótica y cruel -, la recuperación de las libertades y la vigencia de las instituciones democráticas aparecieron a los ojos de la ciudadanía como la gran oportunidad histórica de superar las ignominias y las injusticias que se habían padecido y, a la vez, como la iniciación de una alternativa nueva en la que tuvieran cabida las expectativas de desarrollo, de bienestar general, de respeto a los derechos sociales y de paz que alentaban las mayorías populares. Con la democracia reconquistada, se confió en que advendrían, progresivamente, todas las soluciones... Después de la dictadura, la panacea y las esperanzas. *A partir de octubre de 1983, la democracia debía ser portadora de todas las bendiciones y de todos los milagros*.

Pero no todo fue así. Las consignas electorales cargadas de ilusiones y el mero voluntarismo, obviamente, no sirvieron por sí mismas para ganar fuerzas y optar por las estrategias más eficaces para salir del pozo y comenzar la reconstrucción del país. La índole de los gravísimos problemas que se heredaron y las distorsiones estructurales de la economía, la quiebra social y la pobreza - incluidos los males inveterados de la educación y la salud - tenían como referencias causas muy arraigadas y complejas, unidas a la férrea trama de intereses creados y prejuicios culturales que complicaban cualquier política de superación. Se requerían, en consecuencia, respuestas de fondo fuertes y decisiones políticas vigorosas. Con una convicción adicional: los cambios y los logros no podían plasmarse de la noche a la mañana.

En realidad, no se trataba de milagros ni de gratuitas bendiciones caídas del cielo: *debían asumirse con rigor los problemas, aventarse las viejas fórmulas – las ideologías nostálgicas - y abrirse caminos nuevos, con nuevas ideas y la rotunda decisión de arremeter valientemente hacia adelante*. Mucho debía tirarse abajo y, a la vez, mucho debía construirse y reconstruirse. Las estructuras productivas, sociales y políticas debían reencauzarse, producir grandes rectificaciones, ganar motivaciones y estilos distintos, insertarse decididamente en las dimensiones y en los horizontes de un país y un pueblo decididos a alcanzar un destino sólido y venturoso. Por cierto, a fuerza de imaginación creadora, inteligencia, trabajo intensivo y coraje.

La *nueva etapa* comenzada después de 1983 contuvo realizaciones y promesas que sugirieron rumbos distintos para el desarrollo del país. La plena vigencia de los derechos y las garantías constitucionales - la restauración de la democracia -, como una apertura hacia grandes desafíos, y después los drásticos golpes de timón en la marcha de la economía que permitieron eliminar la hiperinflación y asegurar la estabilidad monetaria, expresaron contundentes realidades nuevas de una Argentina que, sin dudas quería salir adelante. Además, desde el inicio de la recuperación democrática se demostró la voluntad política de eliminar vicios y corruptelas del Estado y se brindaron efectivos estímulos a la iniciativa social y a los proyectos de inversión y transformación económica. Fueron indicadores todos de que en la *nueva etapa* comenzaban a desarrollarse planes que implicaban cambios profundos y que, desde ellos, se transitaría, progresivamente, hacia las soluciones más ambiciosas del conjunto de los problemas nacionales.

Así lo fue en los primeros años y hasta la primera mitad de la década del noventa: el país estremeció sus estructuras anquilosadas y se abrió a nuevos horizontes. Puso en juego buena parte de sus capacidades y de su vocación de grandeza, y no se detuvo frente a los riesgos de nubarrones y tormentas. En esto se está todavía hoy, y es de esperar que no lo sea por poco tiempo.

Pero el desarrollo de las potencialidades del país y la búsqueda de panoramas distintos y mejores para todos los argentinos exigen que se asuman y se pongan en funcionamiento *dimensiones nuevas, más amplias y comprometidas, del sistema político*. En rigor, la cuestión de fondo es que los mecanismos y los hábitos que hasta la actualidad fueron expresión de las instituciones democráticas y de las responsabilidades de los sectores sociales y de los ciudadanos, no resultan ya suficientes, ni satisfactorios, ni confiables.

Las instituciones del sistema y sus expresiones más destacadas (régimen parlamentario, representaciones partidarias, cuerpos de leyes aprobados tras negociaciones complejas - y hasta equívocas -, funcionamiento del aparato judicial, organización y operatividad de las estructuras estatales, etcétera), aparecen como separadas y distantes de la sociedad, ubicadas en planos superiores y ajenos respecto de la gente, escasamente sensibles y precariamente enteradas de lo que sucede y se aspira en el nivel de la realidad social concreta y la cotidianidad de la dinámica comunitaria, remotos respecto del ciudadano y de lo que realmente son sus angustias y sus expectativas.

De lo que resulta que las tareas y los deberes que les incumben a los sectores y entidades sociales, el empresariado, las organizaciones de trabajadores y los ciudadanos en general, se ubican en espacios restringidos, sin aperturas hacia responsabilidades de mayor significación, de incidencia real en el desarrollo de las cuestiones de interés comunitario. No alcanza con el ejercicio ocasional del voto en época electoral, ni con la periódica convocatoria para integrar el "clientelismo" partidario y faccioso, ni con las esporádicas oportunidades de emitir opinión o plantear quejas sectoriales o individuales, ni con los libres reclamos a favor de justas reivindicaciones sociales, ni tampoco con las protestas pacíficas o estruendosas... No alcanza.

Porque la cuestión es más de fondo y tiene que ver con las características fundamentales del sistema político. En muchos sentidos, se han ido desdibujando y marchitando sus perfiles más relevantes, sus esencias. Y con ello, sus instituciones han ido perdiendo eficacia y respetabilidad. El sistema sufre un grave deterioro y vive una encrucijada difícil.

Así las cosas, corresponde reaccionar, erguirse sobre el agobio de las dificultades, decidirse a reconstruir, poner el hombro y accionar para que la fatigada democracia argentina enmiende sus errores y distorsiones, se perfeccione, rescate sus esencias, se reoxigene, *redistribuya las instancias y las facultades de decisión - concretamente, el poder político* - y se abra a espacios y protagonismos que le permitan ganar nuevos vigos, mayor efectividad y la imprescindible cuota - alta y sólida - de credibilidad social. Necesita reinsertarse en la fe y en las convicciones de la gente y demostrar que, bajo sus alas y con sus alas, la sociedad podrá remontar la cuesta y resolver los enormes problemas que la aquejan. Deben superarse la anomia social, la situación del ciudadano en la intemperie y el discurso político sin cauce cierto.

Por cierto que en ninguna circunstancia - y sean cuales sean las adversidades - la sociedad aspira a obtener soluciones fuera del sistema político democrático. En la Argentina de hoy, inequívocamente, se rechaza cualquier atisbo de regreso al autoritarismo y las arbitrariedades. Se aspira a crecer en libertad, con instituciones maduras y eficaces, y dentro de un sistema más abierto a la participación de todos.

De esto se trata, justamente. Se han iniciado en el país procesos de descentralización jurisdiccional y de participación social que requieren *nuevas estructuras políticas y nuevos papeles de las estructuras preexistentes*, como así también funciones que hasta el presente no se habían asumido en los diversos nucleamientos comunitarios.

Se está frente a alternativas que antes ni siquiera se habían ensayado y que en la actualidad son concretas y promisorias. Son cambios de significación que podrán

desplegarse a pleno si se desarrollan por los senderos institucionales de *una democracia puesta al día, sin hegemonismos en la cúspide, sin el despotismo ilustrado que postula aquello de "todo para el pueblo, nada por medio del pueblo"* Se trata ahora de madurar convicciones y conductas a favor de un sistema abierto a la participación de los sectores y los ciudadanos, a una nueva concepción y a nuevos estilos del ejercicio del poder político.

De otro modo, los avances sectoriales que se están verificando en determinadas áreas de los intereses públicos resultarán trabados, entorpecidos, por un contexto disfuncional e incoherente. Es que todo está interrelacionado y las diversas parcelas de la realidad se requieren mutuamente, se complementan dentro de procesos que son globales y de acciones que se apoyan y se integran las unas con las otras.

Además, cuando maduran la convicción y la decisión de producir transformaciones de determinada índole en un campo concreto de la realidad social, también maduran, o están latentes, en los otros campos. Justamente, *la política de descentralización educativa* se corresponde con las políticas de descentralización de los servicios de la salud y de múltiples otros servicios que se brindan desde el Estado y en los que coadyuvan acciones de iniciativa y responsabilidad comunitaria. Semejantes circunstancias se dan también con *el imperativo de la participación social*, de creciente significación para las diversas áreas. Las mismas razones que la explican y la justifican en el área educativa, se invocan y operan para las cuestiones sanitarias, de la vivienda popular, de la protección de la naturaleza, de la preservación del patrimonio cultural, etcétera.

Son formas y mecanismos jurisdiccionales y políticos que se incorporan a procesos en los que la realidad y la conciencia de los problemas se acercan cada vez más a la factibilidad y la eficacia de las soluciones. Ya no tienen justificación efectiva y no se concilian con el sentido común los centros de decisión ubicados en parajes institucionales remotos, como tampoco la propuesta democrática con corporaciones sociales y ciudadanos que no participan, ni opinan, ni aportan ideas, ni colaboran en la gestión, o que lo hacen solo formalmente, a través de representantes que actúan en ámbitos cerrados y distantes, ajenos a las palpitaciones de todos los días en el terreno de la realidad social.

Hoy, por fortuna y para estímulo de la esperanza, se está frente a hechos y alternativas nuevos que contienen conceptos y prácticas enriquecedores del sistema político democrático - *con madura y magnánima redistribución de los poderes de decisión* - y que para alcanzar sus metas más ambiciosas y promisorias suponen y requieren apoyos desde todos los flancos.

Se trata de instituciones de la democracia que buscan ubicarse y desarrollar sus cometidos en el nivel de las comunidades reales - no de la comunidad-entelequia" - y también en relación con los grupos sociales y los ciudadanos decididos a ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes.

Con lo que, promisoriamente, *el sistema democrático en crisis define signos concretos de su aspiración a transformarse progresivamente, a darse nuevas oportunidades de cambio, a superar sus adversidades de hoy*. Aspira a actuar en otros espacios y con protagonistas multiplicados; a abandonar en todas las geografías la rémora de los autocratismos centralistas, los estilos y los métodos del pasado que no fueron respetuosos de las



modalidades, las idoneidades y las expectativas de las jurisdicciones menores y que tampoco lo fueron de las organizaciones, las entidades y los ciudadanos que, en el nivel de comunidades locales, expresaban las reales aspiraciones e intereses de la sociedad. Fueron estilos, imágenes y métodos que llegaron al borde de bastardear y distorsionar las esencias y los fines más relevantes del sistema democrático.

En la *nueva oportunidad*, la democracia podrá ser más operativa y palpable, más sensible y eficaz, más económica, y más entrañablemente vivida por la gente. Y lo que importa sobremanera: en la difícil encrucijada de la actualidad, el sistema político que se quiere preservar tendrá, más allá de frases e invocaciones en el aire, perspectivas reales y caminos sólidos para avanzar y seguir iluminando la confianza y las ilusiones de la sociedad.

En definitiva, *desde la educación* se ha iniciado un proceso transformador que empuja hacia cambios profundos en el campo específico y, a la vez, hacia el funcionamiento de instituciones, instrumentos y protagonismos propios de una democracia moderna, sin hegemonismos centrales irritantes, participativa y eficaz. Es pertinente alimentar la esperanza de que, *desde la democracia* en la plenitud de su dinámica, de sus mecanismos y de sus capacidades, abierta y plural, reconquistada por la confianza pública, se le den sustento y panoramas promisorios a la transformación educativa.