

COLECCIÓN
POLÍTICAS EDUCATIVAS

U. unipe
editorial
universitaria

LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2001-2005

De la crisis a la gobernabilidad

Daniel Lauria

Presentación de Mario Oporto

Daniel Lauria es profesor y licenciado en Historia. A lo largo de su carrera ha sido profesor y director en escuelas secundarias y docente en universidades nacionales. En la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) de la Provincia de Buenos Aires ocupó los cargos de director de Educación Polimodal y director Provincial de Educación Superior y Capacitación entre 2002 y 2005 y fue Consejero General entre 2007 y 2012. Ha participado como expositor y organizador de actividades académicas y es autor de artículos y publicaciones institucionales. Coordinó la redacción del *Reglamento General de las Instituciones Educativas* y fue compilador de los *Manuales de Procedimientos Administrativos* de la DGCyE.

Mario Oporto es profesor de Historia. Se ha desempeñado como docente en nivel medio, institutos superiores y universidades y es director de tesis de posgrado. En 2011 fue electo diputado nacional. Entre los cargos que ha ocupado en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, se destacan los de Director General de Cultura y Educación (2001-2005 y 2007-2011), jefe de Gabinete del Gobierno (2006-2007), subsecretario de Educación (1999-2001) y subsecretario de Desarrollo Sociodemográfico (1998-1999). Representó a la Argentina en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas (El Cairo, 1994). Es investigador y autor del libro *De Moreno a Perón. Pensamiento argentino de la unidad latinoamericana* (Editorial Planeta, 2011).

La política educativa en la Provincia de Buenos Aires, 2001-2005



La política educativa en la
Provincia de Buenos Aires, 2001-2005
De la crisis a la gobernabilidad

Daniel Lauria

Presentación de Mario Oporto

u: unipe
editorial
universitaria

COLECCIÓN
POLÍTICAS EDUCATIVAS

Lauria, Daniel

La política educativa en la Provincia de Buenos Aires, 2001-2005 : de la crisis a la gobernabilidad / Daniel Lauria ; prefacio de Mario Oporto. - 1a ed. - Gonet : UNIPE: Editorial Universitaria, 2017.

160 p. ; 23 x 16 cm. - (Políticas educativas ; 3)

ISBN 978-987-3805-23-3

1. Historia de la Provincia de Buenos Aires . 2. Política Educacional. 3. Educación Pública. I.

Oporto, Mario , pref. II. Título.

CDD 379

UNIPE: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA

Adrián Cannellotto

Rector

Carlos G. A. Rodríguez

Vicerrector

UNIPE: EDITORIAL UNIVERSITARIA

Directora editorial

María Teresa D'Meza

Diseño de interiores y maquetación

edit.ar - Lucila Schonfeld

Diseño de cubierta

Pablo F. Pérez para edit.ar

© De la presente edición, UNIPE: Editorial Universitaria, 2017

Paraguay 1255 (C1057AAS)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

www.unipe.edu.ar

1ª edición, septiembre de 2017

Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las Leyes 11723 y 25446.

ISBN 978-987-3805-23-3

Esta edición, de 500 ejemplares, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2017 en Altuna Impresores S.R.L., Doblas 1968, Ciudad de Buenos Aires.

Índice

PRESENTACIÓN

<i>Mario Oporto</i>	9
Sobre el gobierno del sistema educativo	9
Sobre el libro	17

LA CRISIS EN CONTEXTO

21

Crisis político-institucional	22
Crisis de representación	23
Crisis económica y financiera	24
Crisis social	26
Crisis y educación	30
La crisis en la Provincia de Buenos Aires	38

EL SISTEMA EDUCATIVO BONAERENSE

43

Estructura y dimensiones del sistema educativo	44
Los actores políticos del sistema	51
Los intendentes	52
El Consejo General de Educación	53
Los sindicatos docentes	54

LA POLÍTICA EDUCATIVA BONAERENSE, 2001-2005

59

La dimensión político-técnica	60
Organización y planificación del sistema educativo: «reforma de la Reforma»	61
El marco normativo	67
Escuela y comunidad participativa	72
Consulta provincial	74
Por un sistema educativo nacional integrado	80
La política institucional	81
Descentralización	82
Consejos Escolares	89
Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD)	94
Nueva regionalización educativa	95
Sistema de Inspección	97
Otros organismos territoriales descentralizados	102
Secretarías de Inspección	102
Tribunales de Clasificación	103

La dimensión pedagógica	103
Principales programas	105
Educación e inclusión social: educar en la extrema pobreza	106
Una escuela exigente	109
Creación de la Educación Secundaria Básica: de la «primarización» a la «secundarización»	111
Reconstrucción de la Educación Secundaria Técnica y Agraria: educar para el trabajo	114
Reconstrucción de las Escuelas Normales: respetar la tradición	116
Educación Superior	118
Formación Docente Inicial	119
Formación Docente Continua	121
La descentralización, la equidad y la calidad como política de la formación docente continua	123
Educación Superior Técnica	124
POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA	127
Principales programas de política socioeducativa	129
POLÍTICA FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA	133
Política presupuestaria	133
Desfavorabilidad y ruralidad	137
Política salarial	141
Gestión administrativa. Descentralización	143
Infraestructura y equipamiento	146
BIBLIOGRAFÍA	153
ANEXO	
Índice de documentos	157

Presentación

Mario Oporto

SOBRE EL GOBIERNO DEL SISTEMA EDUCATIVO

Gobernar el sistema educativo más grande de la Argentina –solo comparable en América Latina con el Distrito Federal de México y la ciudad de San Pablo– en un contexto caracterizado por la más profunda crisis que soportó el país en toda su historia moderna constituyó un inmenso desafío.

Dos conceptos absolutamente interrelacionados cruzan la lógica del presente trabajo, como cruzaron la política en el período analizado: *governabilidad* y *crisis*. La relación entre gobernabilidad y crisis reviste una importancia central para comprender las políticas educativas implementadas en la Provincia de Buenos Aires en el período 2001-2005 ya que la crisis operó afectando la trama de relaciones entre todos aquellos sectores e individuos vinculados directa o indirectamente al sistema educativo en términos de sus demandas y de la capacidad de intervención del Estado, representado por la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE).

Se entiende el concepto de gobernabilidad en sentido amplio, como la capacidad por parte de un Gobierno de formular e implementar políticas públicas que se adapten a las demandas y satisfagan las necesidades de la población y expandan los derechos de las personas. Así, la gobernabilidad debe ser concebida como una situación de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder a ellas de manera legítima, eficaz, estable y sustentable en el transcurso del tiempo.

La falta de legitimidad de los gobernantes y la pérdida de confianza en el liderazgo político por parte de la sociedad, así como la fragmentación de los partidos políticos y su pérdida de identidad en un momento histórico determinado, promueven una tendencia hacia la pérdida de gobernabilidad y posiblemente conduzcan a una situación social inestable que puede desembocar en una crisis generalizada. Los momentos de crisis se caracterizan por provocar angustia e inestabilidad en el conjunto de la sociedad y, al romperse el equilibrio social y político, la crisis es identificada como tal por todos los individuos y organismos directamente afectados, como las instituciones públicas y privadas, los medios de comunicación y, fundamentalmente, la sociedad civil. El desajuste entre las

instancias institucionales y organizativas y las demandas sociales determina la profundidad de la crisis.

Se dice que para gestionar y resolver adecuadamente una crisis hace falta un diagnóstico que logre identificar correctamente las causas y el entorno en el cual esta se desarrolla. Ello permitiría preparar y utilizar las mejores políticas, el discurso, los instrumentos y agentes destinados a mitigar o resolverla a través de medidas de intervención a fin de lograr los objetivos propuestos. La construcción de gobernabilidad constituye no solo un punto de llegada sino de partida hacia una etapa diferente. En este sentido, resulta fundamental desarrollar una agenda compartida con los diferentes actores políticos del sistema.

El Gobierno al frente de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires aquí analizado sufrió todos los avatares a los que se vieron arrastrados el país y la provincia durante la crisis de 2001-2002 y sus inmediatas consecuencias. La crisis se produjo bajo unas circunstancias muy particulares y por una serie de causas concretas.

La crisis político-institucional originada desde mucho antes hizo eclosión a comienzos del siglo XXI ya que el Estado se mostró impotente para sostener la gobernabilidad en los términos que supondría una matriz teórico-práctica de articulación de las capacidades institucionales estatales destinada a brindar respuestas satisfactorias a las necesidades y demandas sociales.

A pesar de que la escuela fue una de las pocas instituciones que se mantuvieron en pie durante la crisis, la tarea de reconstruir la gobernabilidad del sistema educativo suponía, entre otras cuestiones, realinear la relación entre demandas sociales e instituciones del Estado y establecer reglas claras de funcionamiento institucional que permitieran aplicar tomas de decisiones colectivas. Solo la política podía mediar entre la apremiante demanda social y la intervención del Estado. Actuar sobre la urgencia tratando de que el sistema educativo y sus beneficiarios directos (alumnos, docentes y padres) sufrieran las mínimas consecuencias fue una tarea que insumió un gran esfuerzo colectivo y mucha decisión política.

En términos generales se sabe que los sistemas educativos suelen ser refractarios a los intentos de cambio, presentando un carácter rígido que deriva de la propia práctica escolar y pedagógica. La rigidez es asimismo fuente de fortaleza e identidad institucional y sistémica construida sobre la base de ritos muy consolidados. Los cambios en educación son por definición lentos y solo es posible visualizarlos en períodos largos que, en general, superan una gestión de gobierno. Por otra parte, los sistemas educativos complejos y de gran dimensión en cantidad de establecimientos, población y extensión territorial como el analizado presentan problemas de articulación entre sus niveles y sus instituciones educativas con fuerte tendencia centrífuga y de autonomía en algunos casos, lo cual dificulta la instauración de políticas generales.

Durante la crisis de comienzos de siglo, estas dos características –rigidez y desarticulación– se potenciaron en el sistema educativo bonaerense. Desde la DGCyE se debieron extremar los recursos para que este sistema complejo pudiese gobernarse poniendo límites a la desintegración. La gran cantidad de referentes pedagógicos del sistema y la escala misma de la población de alumnos y

docentes dificultaban la articulación pedagógica y se debió extremar asimismo el esfuerzo para que la intervención del Estado lograra sistematizar y aplicar políticas educativas coherentes.

Si el sistema educativo se mantuvo en funcionamiento, mostrando a la escuela como referencia casi única de un Estado que estaba prácticamente en disolución, fue gracias al compromiso de quienes consideraron que, aun en el peor de los momentos, educar a los niños y jóvenes era el único camino que valía la pena transitar. Generar ámbitos de consenso y gestionar los conflictos que se presentaron con la mayor eficacia constituyeron las bases de la estrategia política pensada para lograr reconstruir la gobernabilidad del sistema.

Administrar la crisis nunca fue el único objetivo de la gestión iniciada y desarrollada en la peor etapa histórica del período democrático. Se dice que de las crisis más profundas solo se sale hacia adelante. Desde el primer momento el planteo político consistió en poder pensar en forma conjunta con todos los actores que participaban en el sistema educativo y llegar al mayor consenso posible que permitiera actuar positivamente sobre ese presente tan complicado y así poder proyectar un futuro inmediato que contemplara la posibilidad cierta de iniciar un camino de desarrollo sustentable, teniendo plena conciencia de que el resultado de las políticas educativas solo puede evaluarse en la media y larga duración.

Durante el año 2002 resultó indispensable ocuparse básicamente de garantizar la apertura de las escuelas, pagar los salarios y resolver las actividades administrativas cotidianas. En la medida en que se avanzó en la gobernabilidad del sistema, se fueron introduciendo algunos cambios necesarios e imprescindibles. La crisis dificultaba enormemente la posibilidad de pensar y planificar el sistema porque la incertidumbre sobre el futuro más inmediato era un condicionante casi absoluto de la imposibilidad de prever las acciones propuestas. Sin embargo, existía la certeza de que la única forma en que el sistema educativo podría contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población era realizando los cambios necesarios que permitieran atender adecuadamente aquello que la sociedad demandaba, articulando con las posibilidades políticas. En este aspecto, la crisis constituyó una oportunidad única para revisar sin atenuantes la historia y el funcionamiento del sistema, construir diagnósticos precisos y encarar las reformas necesarias. Aun en medio de la incertidumbre, se inició una etapa de planificación de la política educativa provincial con proyección nacional. Los desafíos que se presentaron fueron múltiples y de una máxima complejidad.

Desde que se asumió la conducción del sistema educativo provincial, se tenía presente la necesidad de una planificación que reflejara la política educativa. Todo giraba en torno a una idea central: había que reconstruir la gobernabilidad con una adecuada planificación porque si eso no ocurría, la crisis y las urgencias iban a condicionar la conducción del nuevo gobierno educativo.

Según Daniel García Delgado (2006: 305):

Un punto clave para fortalecer la gobernabilidad democrática es, entonces, la recuperación de la capacidad decisional y operativa del Estado; si dicha capacidad no es reconstruida, las decisiones son tomadas finalmente por

los poderes fácticos e impuestas de modo explícito o subrepticio a la comunidad. El segundo punto es generar expectativas favorables en la población, que el futuro será mejor, que habrá oportunidades para todos y que no se recurrirá a viejos instrumentos para repetir similares resultados. Porque, en la medida [en] que se tienda a reproducir el modelo de concentración, también habrá de agudizarse la distancia representantes-representados, la pérdida de credibilidad en las instituciones y las condiciones subjetivas de la ingobernabilidad: cultura del temor, alta incertidumbre e inseguridad.

Este fue el sendero que se buscó transitar. La tarea fue sumamente difícil y desgastante. Una de las mayores complicaciones se presentó en la necesidad de poder pensar y hacer política en la crisis con el claro objetivo, como ya fue dicho, de reconstruir la gobernabilidad del sistema educativo. Romper con el estigma de la falta de legitimidad surgida con la consigna “que se vayan todos” fue un desafío muy fuerte. Nada se podía hacer si los docentes, los padres y los alumnos no creían en la nueva conducción. Solo se podía lograr algún éxito si la comunidad educativa percibía funcionarios comprometidos y coherentes entre lo que se decía en los discursos y lo que se hacía efectivamente.

Varias son las dimensiones a través de las cuales se puede entender la política educativa y las formas de intervención que se decidió implementar. A continuación se analizarán cuatro dimensiones de la política educativa que resultaron claves para el logro del objetivo político propuesto: *reconstruir la gobernabilidad del sistema educativo que permitiera desarrollar una educación de calidad para todos los alumnos bonaerenses.*

a) *La dimensión político-técnica:* se buscó definir, asentar y comunicar los principales lineamientos de política educativa a concretar y la conformación de los equipos centrales y territoriales que los llevaran adelante.

Muchas de las ideas que se aplicaron a partir de 2002 se venían discutiendo y asentando en el equipo que formaba la Subsecretaría de Educación cuando el Director General era el Lic. José Octavio Bordón.

Varios de los especialistas que participaron desde 1999 en la Subsecretaría de Educación en carácter de asesores asumieron puestos de gestión directa a partir de fines de 2001 cuando se produjo el cambio de Gobierno. Si bien había un equipo base que provenía de la gestión del Lic. Bordón, ante la situación de crisis registrada, hubo que encarar la tarea de conformar un nuevo equipo político-técnico de conducción con unidad de concepción y convencido de la necesidad de transmitir y de aplicar las propuestas políticas destinadas al conjunto de la comunidad educativa y especialmente al cuerpo docente.

Las decisiones tomadas por la conducción política del sistema debían ser transmitidas fielmente y con convicción desde los equipos centrales hasta la totalidad de los docentes y auxiliares de la educación. Una condición indispensable para lograr y sostener la gobernabilidad del sistema necesariamente está vinculada a la efectividad de la comunicación de las decisiones de política hacia el nivel mismo de su puesta en ejecución.

No fue fácil. La primera decisión importante en el campo del gobierno del sistema fue que los equipos centrales estuviesen formados básicamente pero no únicamente por docentes que conocieran en profundidad el sistema educativo provincial. Algunos ya venían trabajando en la conducción y otros fueron incorporándose en el transcurso de la gestión. Si bien siempre se privilegió el conocimiento, la formación académica y el buen trato, la realidad es que la gravedad del momento exigía que aquellos que se incorporaran al equipo de trabajo presentaran un fuerte compromiso militante (no necesariamente partidario) y participaran de una mística común: *trabajar desde la educación en beneficio de los más necesitados para el logro de la justicia social.*

Hubo que poner literalmente el cuerpo para llevar adelante la compleja tarea: es probable que uno de los aspectos que provocaron que los trabajadores de la educación comenzaran a respetar la nueva gestión en la conducción del sistema haya sido una estrategia basada en tener presencia permanente en las escuelas. Aun en las situaciones más complejas los equipos centrales debían asistir a todo tipo de eventos. Se pudo discutir fuerte con quienes no estaban de acuerdo con las propuestas políticas, pero siempre con honestidad y sin ningún tipo de contrabando ideológico. La decisión política de estar presente en todo el territorio con los equipos centrales primero y luego con los equipos de conducción territorial fue determinante para reconstruir la gobernabilidad y constituyó con toda seguridad uno de los pilares más sólidos de la propuesta llevada adelante durante este período.

Por supuesto no todos los integrantes iniciales de estos equipos soportaron tanta presión personal y política. Sin embargo, en términos generales y pese a algunas divergencias, se pudo constituir un equipo homogéneo que interactuó eficientemente con el resto de los actores del sistema y también con las conducciones políticas territoriales.

El tratamiento de algunos temas muy controvertidos causó discusiones sumamente tensas en los equipos centrales que solo pudieron ser saldadas en la síntesis final llevada adelante por el equipo más cercano a la conducción de la DGCyE. La necesidad durante los primeros meses de la gestión de implementar un ajuste presupuestario y su profundidad, la implementación del nuevo sistema de inspección y el pasaje de la «primarización» a la «secundarización» del sistema fueron quizás las tres cuestiones más debatidas entre los equipos centrales.

La organización y la coordinación de la política y las acciones tanto en sentido vertical desde la conducción central hacia las escuelas, como en sentido horizontal entre similares niveles de decisión, presentaron inconvenientes que fueron paulatinamente superados a partir del fortalecimiento del gobierno del sistema. Fue la conducción de la DGCyE la que garantizó la coherencia del conjunto a pesar de plantear un proceso de descentralización.

El liderazgo en la conducción política resultó determinante en la situación de crisis planteada. La política educativa, si bien registró las demandas sociales y se trataba de lograr consenso permanente con todos los actores de la comunidad educativa y de la política, siempre fue concebida como una facultad de la conducción central del sistema. Esto permitió que se actuara con unidad de concepción

aunque respondiendo a las situaciones particulares que se iban presentando con una clara interpretación del contexto en el cual se desarrollaban.

A partir de la conformación de equipos centrales y territoriales con unidad de concepción fue que se logró realizar intervenciones en el sistema educativo en dos planos simultáneos: uno que respondía a la coyuntura más acuciante teñida por la crisis y otro con una mirada de más largo alcance que buscaba atacar los problemas estructurales.

El reflejo más notable de la conformación de equipos político-técnicos en el campo de la educación de la Provincia de Buenos Aires fue el respeto que se ganó en el ámbito federal. Históricamente la gestión educativa en la Provincia era vista como un espacio ganado casi exclusivamente por la política partidaria y con poco aporte académico. Sin embargo, a partir de la consolidación de la gobernabilidad en la DGCyE, la participación en los eventos federales de los equipos técnicos fue aumentando en aportes y creció la consideración manifestada por el resto de las jurisdicciones provinciales y los propios organismos nacionales. Asimismo, la creciente relación con las universidades nacionales y privadas con asiento en la Provincia permitió también en este campo un intercambio técnico-pedagógico de fuerte revalorización del conocimiento acumulado durante la gestión por el equipo político-técnico provincial.

b) *La dimensión institucional*: se trató de ordenar el funcionamiento de las escuelas y de otros organismos de participación territorial, tanto desde su estructura organizativa como del uso de los recursos.

Desde el mismo momento de asumir el gobierno del sistema fue en la dimensión institucional donde se encontraron problemáticas sumamente complejas que requerían una fuerte intervención. En el dominio de las instituciones territoriales, la década de 1990 presentó algunos problemas de organización que se pudieron ir solucionando en el transcurso de los primeros años del presente siglo. Los Consejos Escolares habían sufrido una considerable reducción en sus funciones y los intendentes municipales casi no tenían ninguna injerencia en los asuntos vinculados a las escuelas de sus respectivos distritos. Ambos factores generaban desconfianza política en la gestión educativa con sede en La Plata y esto afectaba notablemente la legitimidad y la gobernabilidad del sistema. Por supuesto la restricción presupuestaria manifestada en el desfinanciamiento de las actividades educativas a partir de la crisis de 2001 no hacía más que agravar la relación entre el Gobierno central y el territorial.

La incorporación de las autoridades municipales al desarrollo de las políticas públicas en educación constituyó un eje muy importante del programa de gobierno, lo cual permitió, en especial a partir de los años 2003 y 2004, ir reorganizando las instituciones territoriales, que se convirtieron en referencias locales del sistema.

El pasaje de una política fuertemente centralizada como en los años noventa, a una clara política de descentralización, sumado a la crisis de 2001-2002, fue conflictivo y complejo pero permitió sobre el final del período analizado aplicar mecanismos sobre los cuales asentar la organización de las instituciones educa-

tivas garantizando mayores y mejores niveles de gobernabilidad al conjunto del sistema.

El camino fundamental utilizado para ganar legitimidad y gobernabilidad en esta dimensión lo constituyó la descentralización de las acciones manteniendo la centralidad política del sistema. La manifestación de esta política se puede apreciar en la aplicación de una nueva regionalización educativa, un nuevo sistema de inspección, el fortalecimiento de los Consejos Escolares, la creación de las UEGD (Unidad Educativa de Gestión Distrital), la ejecución de programas, la descentralización administrativa y la aplicación de planes anuales de infraestructura y mantenimiento de las instituciones.

c) *La dimensión presupuestaria y laboral*: estuvo centralmente relacionada con las condiciones económicas y financieras en las que se desarrolló la gestión y la situación laboral y salarial de los docentes y auxiliares de la educación.

Fue en el plano de esta dimensión donde se jugaba gran parte del éxito o el fracaso en la política de reconstrucción de la gobernabilidad. Solo había alguna posibilidad de éxito si se lograba reconstruir el deteriorado presupuesto educativo y simultáneamente establecer un diálogo abierto y sincero que permitiera discutir la aplicación de las políticas educativas propuestas, tanto con los gremios como, en forma directa, con la mayor cantidad de docentes posible. No fue fácil, pero había una premisa indiscutible para la gestión: ninguna política educativa se podía construir sin los docentes; mucho menos, en contra de ellos.

En el análisis de esta dimensión se incorporaron todos aquellos aspectos relacionados con las condiciones laborales y salariales de los docentes y auxiliares de la educación, así como lo correspondiente a su formación y carrera docente. Como se ve, todas cuestiones fuertemente vinculadas a la política presupuestaria y al financiamiento del sistema educativo.

Las relaciones entre el poder político y la comunidad educativa en general y docente en particular venían tensas desde la década anterior cuando se aplicó la Ley Federal de Educación con un marcado carácter técnico. En particular, los docentes se sintieron afectados, entre otras razones, porque se veían disminuidos en su rol al bajar notablemente su participación en la planificación de las políticas curriculares.

Para completar el cuadro, se puede apreciar que durante la década de 1990, el salario docente se convirtió en la variable de ajuste presupuestario llegando su depreciación a poco más del 40%. Como contrapartida se reconocieron y afirmaron ciertos derechos laborales que provenían de tiempos más lejanos. La lucha y el enfrentamiento entre los docentes y los Gobiernos de turno fueron una constante a partir del retorno de los Gobiernos democráticos.

En este contexto de disputa ocurrió que las representaciones gremiales del sector se posicionaron ganando mayores niveles de legitimidad entre sus representados. Como era previsible, la explosión de la crisis en el 2001 no hizo más que agudizar las tensiones y enfrentamientos entre el Gobierno y los sindicatos docentes. Varias de las decisiones tomadas en aspectos tales como el ajuste en la

ruralidad y desfavorabilidad afectaron intereses de sectores que se manifestaron con gran estruendo.

La decisión política más importante que se tomó en relación con los docentes y sus representaciones gremiales fue apostar a crear y sostener un espacio permanente de diálogo que permitiera negociar y eventualmente acercar posiciones en todos aquellos temas en discusión. Este proceso se vio robustecido por el accionar del Gobierno nacional (recuérdese la intervención del presidente Néstor Kirchner en Entre Ríos, apenas asumido en 2003, destinada a solucionar el conflicto docente provincial).

Es de destacar que la comprensión de la situación de deterioro generalizado de las variables económicas y sociales que mostró la dirigencia gremial –aun en situaciones de enfrentamiento–, así como el encomiable esfuerzo realizado por la inmensa mayoría de los docentes, permitieron comenzar a revertir en un lapso relativamente corto los problemas más acuciantes y, simultáneamente, reconstruir la gobernabilidad del sistema.

d) *La dimensión pedagógica*: si bien hubo acciones diversas vinculadas a esta dimensión, fue en la cuestión curricular y en la formación y capacitación docente donde se trató de centralizar la tarea.

La dimensión pedagógica constituyó sin dudas la mayor preocupación de la gestión. Todo lo realizado en las otras dimensiones era entendido como condición muy necesaria, pero no suficiente, para el mejoramiento de la calidad de la educación que se impartía en las escuelas de la Provincia de Buenos Aires.

Siempre se entendió que mejorar las condiciones de trabajo, el salario de docentes y de auxiliares y solucionar los problemas organizativos, administrativos y de infraestructura de las instituciones era mejorar también la calidad de la educación. Pero también había que mejorar y, en muchos casos, modificar las prácticas pedagógicas en función de un nuevo paradigma educativo que se podía sintetizar en la siguiente propuesta: «inclusión con calidad». Esto marcaba una política que no admitía discusiones: todos los niños y adolescentes en la escuela aprendiendo, ya que no hay posibilidad de inclusión sin verdadero aprendizaje.

Devolver centralidad a los aspectos pedagógicos en las instituciones educativas, que por imperio de las circunstancias vinculadas a la crisis habían tomado caminos muy cercanos al asistencialismo, fue la principal motivación de la gestión. Por supuesto nunca se renegó de la urgencia que significó que, en muchos casos, los docentes estuviesen más preocupados por darles de comer a sus alumnos que por enseñar. Pero se sabía desde el primer momento que no era esto lo que se pretendía de las escuelas.

De este modo se focalizó en la dimensión pedagógica el reordenamiento de cuestiones curriculares buscando otorgarle mayor unidad pedagógica al sistema educativo. La gestión curricular de las distintas direcciones de la enseñanza (niveles y modalidades) se presentaba desarticulada tanto hacia adentro de cada una de ellas como especialmente entre ellas. Se imponía una política de unificación de criterios y enfoques didácticos y pedagógicos de la práctica educativa provincial, fomentando la coordinación dentro de cada dirección y entre estas.

Romper las prácticas de tantos años de trabajo en las que se privilegiaba la labor pedagógica hacia el interior de cada dirección, para implementar un sistema unificado, fue una ardua tarea. Este reordenamiento de la gestión conducido por la Subsecretaría de Educación, buscaba evitar la segmentación que prevaleció hasta ese momento, según la cual cada una de las Direcciones Docentes presentaba su propio proyecto educativo. Dos ejemplos, identificados y trabajados especialmente, tal vez sirvan para ilustrar este problema.

- El desguace que se había producido en las antiguas Escuelas Normales que se habían subdividido en cuatro, cada una correspondiente a un nivel y donde casi no tenían articulación pedagógica e institucional entre ellas.
- La enseñanza de la lectura y la escritura se hacía con enfoques diferentes en el Nivel Inicial y en el Primario, con el agravante de que en la formación docente no se enseñaba alfabetización.

La producción de documentos curriculares y la implementación de programas buscaron fortalecer el paso de un sistema dominado por la segmentación hacia uno más articulado. Trabajar sobre nuevos diseños curriculares comunes y prescriptivos se convirtió en una tarea central. Se pretendió con estos diseños de carácter común que todos los alumnos recibieran los mismos saberes, respetando la diversidad, a través de los dispositivos de enseñanza contextualizados en cada institución. Es decir, dotar de más unidad e igualdad al sistema educativo.

SOBRE EL LIBRO

En el presente trabajo se hace referencia al proceso político que llevó desde el punto de partida dominado por la crisis en el cual solo se podía trabajar los problemas día a día, las urgencias de todo tipo que consumían el tiempo y las energías, hasta el momento en el que pudo ponerse en funcionamiento el sistema educativo provincial con objetivos y metas de mediano plazo y aplicar las acciones correspondientes considerando sus alcances y limitaciones: el paso de la crisis a la reconstrucción de la gobernabilidad del sistema educativo.

La posición desde la que fue escrito este libro y, consecuentemente, desde donde se pretende que sea leído, se inscribe dentro de un análisis político del sistema educativo bonaerense en el período que abarcó desde fines de 2001 hasta diciembre de 2005. Se busca mostrar sobre la base de qué lógicas se pensaron y cómo se desarrollaron las políticas públicas estratégicas en el campo de la educación, a partir de la definición de la relación entre los actores políticos y de gobierno con la estructura burocrática de dirección e implementación, los gremios y los trabajadores de la educación en general, así como las formas de vinculación de la política central con las instituciones territoriales.

No es la intención del presente trabajo realizar una memoria de gestión, ya que inevitablemente sería incompleta y claramente injusta con todos aquellos que contribuyeron al desarrollo de las políticas que lograron implementarse. Por

supuesto, la enumeración de las principales políticas y acciones que aquí se describen y analizan no pretende ser exhaustiva ni comprende la totalidad de las desarrolladas a lo largo del período de gobierno considerado. Solo se examinarán algunas de ellas, que resultan claves para una mejor comprensión de lo realizado.

No es un ejercicio de historia de la educación, aunque también se supone que este trabajo puede interesar a quienes estén comprometidos en un análisis desde dicha perspectiva, ya que resulta indudable la importancia que tiene la historia para el adecuado estudio y conocimiento de la capacidad estatal para desarrollar e implementar políticas públicas.

Tampoco este escrito pretende ser una rendición de cuentas ni una justificación tardía de lo actuado. Lo que se hizo y aquí se busca reflejar solo puede leerse, entenderse y juzgarse a la luz del contexto político, social y económico del momento en el que se desarrolló y, fundamentalmente, por la lectura de los resultados obtenidos.

En este libro se presenta una breve descripción contextualizada de las condiciones y los cambios producidos en el país durante la tremenda crisis que se venía incubando en la última década del siglo pasado y que estalló en los primeros años del presente siglo, con especial hincapié en el impacto sufrido por la Provincia de Buenos Aires en dicho marco. A continuación se describen el sistema educativo bonaerense y su gobierno, las principales políticas y acciones desarrolladas y algunos de los logros conseguidos, con conciencia de que estas solo tienen sentido si impactan en el aula, lugar excluyente donde se produce el hecho educativo.

En Anexo se ofrece un índice de los documentos a los que se puede acceder en línea mediante los enlaces que allí se indican. En primer lugar, se encuentran las exposiciones completas de los informes anuales ante la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires entre los años 2002 y 2005. En estos documentos se resume lo actuado durante el año anterior y se presentan las políticas educativas próximas a implementarse en el año en curso. También se reproducen algunos de los discursos ante el Gabinete ampliado, espacio en el cual se difundieron los principales lineamientos de la política general de la gestión a los equipos políticos de la Dirección General de Cultura y Educación. Habitualmente estas reuniones se realizaban al comienzo de cada año –aunque solía haber algunas otras en el transcurso del año– y estaban dirigidas hasta el nivel de asesores de cada dirección de línea.

A continuación, en el propio Anexo, se relaciona una selección de documentos que fueron producidos por la gestión durante los cuatro años que abarcó y que expresaron las ideas centrales sobre la política educativa llevada adelante y tuvieron amplia difusión en el conjunto del sistema. Fue un objetivo primordial que toda la comunidad educativa conociera el pensamiento político de la conducción de la DGCyE, fundamento de todas las acciones propuestas. Asimismo se presentan dos documentos emitidos respectivamente por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires con aportes a la discusión política sobre el sistema educativo provincial como resultado de la Ronda de Consultas de 2004. Por último, se remite a algunos de los informes de gestión realizados por distintas Direcciones de la propia DGCyE hacia el final del

período analizado, con el fin de realizar una transferencia ordenada a la siguiente gestión que se haría cargo del gobierno del sistema educativo bonaerense a partir de diciembre de 2005.

Para finalizar esta Presentación es necesario ratificar un concepto que siempre se expresó y que guió las decisiones, acciones y presentaciones públicas del equipo de conducción: *la tarea al frente del gobierno del sistema educativo bonaerense en la Dirección General de Cultura y Educación en los años analizados fue realizada en un contexto determinado y con un claro encuadre político e ideológico que nunca fue ocultado. Consecuentemente, este libro es parte de la continuidad de una permanente y comprometida actividad política.*



La crisis en contexto

[...] el país está quebrado. Todos hemos tomado nota que la crisis medular se encuentra entre nosotros; ya nadie puede eludirla, o minimizarla. Nadie puede tampoco pretender seguir siendo el mismo frente a tanta demanda insatisfecha, tanto dolor, tanta bronca acumulada. (Ing. Felipe Solá, mensaje a la Legislatura en la ceremonia de asunción como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, 3 de enero de 2002)

A nadie le escapa que el lapso que abarcó desde los últimos meses de 2001 y todo el año 2002 constituyó para el país el momento más duro de la crisis alumbrada a fines del siglo pasado y expresada en toda su potencia en esos primeros años del presente. La aplicación de las políticas neoliberales durante los años noventa, cuyo fin principal fue el de reducir el rol del Estado tanto en sus funciones como en sus capacidades limitando las posibilidades de acción autónoma del aparato estatal, dejó como triste legado la más profunda crisis de la historia moderna de la Argentina, manifestada en todos los campos de la vida cotidiana.

La principal característica de dichos años fue la profunda recesión económica con graves consecuencias sociales. La fuerte caída del empleo y el agudo empeoramiento de la pobreza e indigencia signaron una crisis que alcanzó los planos económico, social, financiero e institucional. Las drásticas decisiones políticas tomadas por el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales incluyeron, entre otras, temas tales como el congelamiento de depósitos bancarios, cesación de pagos y emisión de «cuasimonedas» en varias provincias.

El colapso del aparato gobernante y político-partidario, del instrumento financiero público y privado, de la maquinaria productiva, junto a la disolución de redes sociales solidarias, rompió con la idea de funcionamiento «normal» de la sociedad, lo cual provocó que todo estuviese en cuestionamiento y revisión.

Es cierto que a partir del año 2003 la situación comenzó lentamente a cambiar, lo que se vio reflejado en una recuperación de las posibilidades de intervención más igualitaria por parte del Estado y en una activa política fiscal, que desembocó en una etapa de sostenido crecimiento del PIB y su consecuente mejora en los indicadores sociales.

Si bien se sabe que la crisis fue el resultado de múltiples factores interrelacionados, a continuación desarrollaremos brevemente algunos de ellos por separado.

CRISIS POLÍTICO-INSTITUCIONAL

La crisis de comienzos del siglo XXI puso de manifiesto una situación que se venía gestando desde varios años antes y que se profundizó durante la década de 1990: la transformación y la decadencia del Estado y el abandono de sus funciones esenciales como expresión de una voluntad política deliberada.

Durante el último cuarto del siglo pasado su produjo un proceso que a grandes rasgos contempló, entre otras, las siguientes políticas:

- Descentralización de las políticas sociales especialmente en salud y educación hacia el nivel provincial sin la transferencia de recursos suficientes, lo que supuso una redefinición fundamental del Gobierno nacional y correlativamente un reacomodamiento financiero de las administraciones provinciales.
- Privatización de la producción y prestación de bienes y servicios con insuficientes marcos regulatorios y débiles organismos de control.
- Destrucción de los aparatos burocráticos estatales mediante políticas centradas en los bajos salarios y retiros voluntarios.

En los años 2000 y 2001 la vida política y su correlato institucional entraron en una crisis de tal magnitud que parecía que nada iba a ser igual a lo conocido hasta entonces. Los partidos políticos perdieron el lugar de mediadores entre la demanda de la sociedad y la respuesta de la política que habían tenido en el pasado. La ciudadanía comenzó a movilizarse a partir de líderes, muchas veces espontáneos, que intervinieron en la escena política.

La profundidad política de esta crisis se vio reflejada en la huida de los dirigentes que hasta ese momento conducían los destinos del Gobierno nacional y del Gobierno provincial, junto al deterioro del conjunto de las instituciones que caracterizaban la vida republicana y democrática del país. El abandono de sus responsabilidades por parte de los gobernantes que pocos años antes habían sido elegidos democráticamente para conducir el país fue probablemente la representación más acabada del punto de difícil retorno al que se había llegado.

La alianza política en el Gobierno nacional desde 1999 no estuvo en condiciones de enfrentar adecuadamente la crisis que explotó en diciembre de 2001. Los problemas internos del Gobierno fueron inocultables desde el mismo momento de su asunción y la mayor expresión fue la renuncia a su cargo del vicepresidente Carlos Álvarez en octubre de 2000, denunciando corrupción en la administración del presidente Fernando de la Rúa y en el Senado Nacional.

En sus pocos años de gestión, el Gobierno de la Alianza no logró revertir la situación de debilidad del Estado nacional que se había incrementado con las políticas neoliberales de la década de 1990. Por el contrario, se manifestó impotente para regular y articular demandas sociales, lo cual desembocó en los trágicos hechos de diciembre de 2001.

La crisis institucional fue imparable. Tras la renuncia del presidente Fernando de la Rúa se sucedieron varios presidentes nombrados por el Congreso hasta las

elecciones de 2003. Fueron en este punto Eduardo Duhalde y el presidente electo Néstor Kirchner quienes lograron estabilizar la situación.

CRISIS DE REPRESENTACIÓN

La sucesión de presidentes y algunos cambios acelerados en los Gobiernos provinciales manifestaron como nunca antes la debilidad de los representantes elegidos democráticamente pocos años antes. La ciudadanía venía cuestionando a los dirigentes políticos desde la década anterior a la explosión de la crisis.

La incapacidad de dar respuestas satisfactorias a los problemas económicos y de empleo que se estaban detectando, la debilidad del Estado (y, consecuentemente, de los sectores menos favorecidos) frente al mercado todopoderoso, la sospecha de grandes negociados y hechos de corrupción y la repetición de nombres en los cargos electivos, entre otros motivos, fueron generando en la sociedad un clima hostil hacia los principales partidos políticos y sus dirigentes.

En muchos casos, también los dirigentes sindicales fueron duramente interpelados por sus propios afiliados y por los trabajadores en general ya que tampoco aquellos parecían estar en condiciones de proponer un camino adecuado a las demandas de la sociedad.

La sensación de impunidad contribuyó a intensificar la crisis de representación y a hacer más frágil la confianza de la ciudadanía en el Estado. Llegó el momento en que el conjunto de los sectores dirigentes fue cuestionado al punto de reclamar «que se vayan todos». La idea generalizada era que ningún dirigente ni partido político estaba en condiciones de asumir la representación de los requerimientos sociales y mucho menos brindar satisfacción a estos. La ola de cuestionamientos no distinguía entre dirigentes nacionales, provinciales o municipales.

Fue en ese momento cuando aparecieron formas alternativas de expresión popular que motorizaron las voces de repudio sobre el conjunto de los sectores dirigentes representantes de la política tradicional. Algunas de esas manifestaciones adquirieron un dinamismo muy notable y representaban, en muchos casos, intereses no siempre homogéneos. Las principales manifestaciones populares fueron:

- Las asambleas barriales constituidas por los sectores más golpeados por la crisis y por estudiantes y profesionales ideologizados.
- Los cacerolazos en zonas básicamente de sectores medios afectados por el «corralito».
- Los escraches domiciliarios a algunos dirigentes y a los bancos y entidades financieras.
- Los movimientos sociales piqueteros conformados por grupos de desocupados, de gran desarrollo en el Gran Buenos Aires y en algunas provincias del interior.

Con la única excepción del movimiento piquetero, de estas manifestaciones no se consolidó la aparición de nuevos sectores dirigentes que expresaran real capacidad de discutir el poder con los políticos o gremialistas tradicionales, y con el transcurso del tiempo se fueron diluyendo en reclamos puntuales.

La expresión del colapso de las instituciones representativas era indudable. Cuándo y con quiénes se volvería a la «normalidad» resultaba muy difícil de intuir en esos momentos.

CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

El proceso que condujo a la debacle de 2001 comenzó mediados de la década de 1970 pero se acentuó fuertemente en la última década del siglo pasado durante el Gobierno de Carlos Saúl Menem. La apertura económica, la desregulación de los mercados y la transferencia de la producción de bienes y servicios del Estado al sector privado constituyeron el núcleo de las propuestas de carácter neoliberal que desembocaron en la pérdida de autonomía por parte del Estado ante el avance de los organismos multilaterales de crédito, quienes marcaban los principales pasos de la política económica.

La apertura y desregulación de los mercados produjo fuertes desplazamientos de las empresas nacionales y consecuentemente su cierre y una elevadísima desocupación entre los sectores trabajadores. Asimismo la aplicación de las políticas de privatización con la excusa de mejorar la calidad del servicio generó empresas livianamente controladas por el Estado que provocaron drásticos incrementos en las tarifas y expulsión de mano de obra.

Para dimensionar la magnitud de la crisis en términos económicos, podemos ver algunos datos difundidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) correspondientes al período 1976-2001.

- La desocupación trepó del 3% al 20%.
- La pobreza extrema, de 200.000 a 5.000.000 de personas.
- La pobreza, de 1 millón a 14 millones de personas.
- Las importaciones pasaron de 4.076 millones de dólares en 1990 a 25.242 millones en 2000. Esto provocó el cierre de 1.500 empresas textiles, 1.200 fábricas de zapatos, 360 autopartistas y 150 fábricas de juguetes.
- El 10% de la población con más dinero se quedaba con el 48% de la riqueza nacional.
- Durante la década de aplicación de la Convertibilidad, las empresas privatizadas aumentaron sus tarifas en un promedio del 104%.
- 7 millones de argentinos no consumían los nutrientes básicos, pese a producirse en el país 99 millones de toneladas de alimentos básicos anuales.
- La deuda pública y privada del país para el 31 de diciembre de 2000 totalizaba 145.000 millones de dólares, contraídos básicamente en los períodos de la dictadura militar, 1976-1983 (25,26%), y durante la década menemista, 1989-1999 (54,8%).

El fundamento del sistema económico que rigió durante los diez años anteriores a la crisis estuvo en la Ley de Convertibilidad, por la cual se fijó el tipo de cambio equiparando el peso argentino con el dólar norteamericano en la fórmula «un peso = un dólar» y que exigía la existencia de respaldo en reservas de la moneda circulante.

Con el fin de sostener esta paridad se necesitaba el ingreso de divisas para solventar las reservas del Banco Central que inicialmente provenían de las privatizaciones y, luego, del endeudamiento externo. El deterioro del tipo de cambio real redujo las exportaciones e incrementó las importaciones, lo que provocó una recesión severa y el derrumbe de grandes sectores industriales nacionales y fuerte desempleo. Después de tres años de recesión ininterrumpida, la crisis económica y financiera se profundizó durante el año 2001. En el transcurso de dicho año se hicieron varios intentos infructuosos de reactivar el crecimiento con el objetivo de mejorar las finanzas públicas.

La imposibilidad de mantener la rigidez de la Convertibilidad debido al déficit de las cuentas públicas y al elevado endeudamiento externo se manifestó en 2002 con una crisis económica y financiera sin precedentes en la historia económica de la Argentina. Recordemos algunas de sus expresiones más notables.

- Caída de la actividad económica: 10,9% en el PIB a precios constantes (desde 1998 a 2002 la caída fue superior al 20%); 12,9% en el nivel de consumo total; 36,1% en los niveles de inversión; 49,7% en las importaciones.
- Default: desde el 23 de diciembre de 2001, nuestro país entró en suspensión de pagos de su deuda externa, es decir, la cesación de pagos de capital e intereses de los títulos de deuda pública emitidos por el Estado.
- Aplicación de políticas de ajuste dictadas básicamente por el Fondo Monetario Internacional.
- Confiscación temporaria de los depósitos bancarios: en el mes de diciembre de 2001, frente a la aceleración de los retiros de depósitos en los bancos, el Gobierno de Fernando de la Rúa impuso la restricción de la libre disposición de dinero en efectivo de plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros con el fin de proteger el sistema bancario. A esta política se la denominó «corralito». El resultado fue una fuerte contracción de la liquidez monetaria y de la actividad económica, además de generar un gran descontento popular, especialmente entre los ahorristas de sectores medios.
- Derrumbe de las economías regionales.
- Los déficits fiscales de varias provincias, agravados por la falta de financiamiento a partir de mediados de 2001, generaron dificultades para el cumplimiento de las obligaciones de los estados para con sus empleados, entre ellos, el sector docente.
- Circulación de cuasimonedas: quince provincias emitieron bonos provinciales que actuaron como sustitutos cercanos del peso argentino (entre ellos, los patacones, que permitieron a los ciudadanos de la Provincia de Buenos Aires continuar con su actividad cotidiana en forma relativamente normal).

Desde el año 2003 la situación económica comienza a variar sustancialmente sobre la base de cambios en el orden macroeconómico que permitieron superar la inestabilidad asociada con la crisis económica y financiera del año 2001-2002. Al aplicarse una política de expansión deliberada del gasto público y un tipo de cambio diferenciado (retenciones, subsidios sectoriales, políticas comerciales) que impulsó un considerable crecimiento de la productividad, pudo darse una importante recuperación del mercado interno y de los niveles de empleo.

La situación monetaria y financiera se caracterizó por una evolución favorable de casi todas las variables, lo cual permitió un exitoso levantamiento de las restricciones financieras impuestas desde diciembre de 2001. Se consolidaron las finanzas nacionales y provinciales y se establecieron algunos dispositivos necesarios, como por ejemplo la instrumentación del Canje de la deuda provincial, el Programa de Financiamiento Ordenado (2002), el Programa de Unificación Monetaria (2003) y el Régimen de Responsabilidad Fiscal (2004).

El año 2004 presentó un vigoroso crecimiento del PIB de 9%, confirmando el cambio de tendencia operado desde mediados de 2002 y recuperando la caída acumulada de este indicador entre mediados de 1998 y el inicio de 2002.

El cuadro favorable se completó cuando en junio de 2004 el Gobierno nacional anunció la propuesta de reestructuración de los pagos de la deuda, y en enero de 2005 se lanzó oficialmente la operación de canje de la deuda en default, por la cual se ofreció tres nuevos bonos a cambio de los títulos en mora, y esto repercutió favorablemente en la reducción sistemática de la carga de la deuda.

CRISIS SOCIAL

En los primeros años del nuevo siglo, los niveles de indigencia y pobreza alcanzaron cifras nunca pensadas por la sociedad argentina. Tal vez lo más llamativo fue la consolidación del fenómeno de la exclusión social producto de la pérdida de puestos de trabajo y del poder adquisitivo y la fuerte presencia de la violencia cotidiana expresada en todo tipo de acciones directas contra bienes materiales (saqueos) y simbólicos. La destrucción en muchos casos del entramado familiar y la desaparición de las redes sociales de contención, junto a la pérdida de valores considerados fundacionales de nuestra sociedad, fueron también efecto de la crisis.

Estas transformaciones cambiaron sustancialmente la relación entre la sociedad y el Estado. La desaparición de prestaciones estatales básicas magnificó la exclusión y la pobreza, lo que potenció el estallido social de diciembre de 2001.

Los profundos cambios sociales pueden dimensionarse en algunos datos ilustrativos:

- La tasa de desempleo llegó a estar por encima del 20%. Los niveles de desempleo, que en octubre de 2001 ya eran elevados (18,3%), saltaron al 21,5%, según datos de mayo de 2002, de acuerdo con los indicadores oficiales.
- La tasa de subempleo también se registró por encima del 20%.

- La tasa de pobreza llegó a más del 50% en algunos puntos del país. Las estimaciones oficiales para 28 centros urbanos indican que aumentó del 38,3% en octubre de 2001 a 53,0% en mayo de 2002.
- Se perdieron 850.000 empleos formales. La destrucción de puestos de trabajo afectó más fuertemente a los empleos no calificados. Durante el primer trimestre de 2002 la industria de la construcción, mayormente ocupada por mano de obra no calificada, cayó 25% con respecto al último trimestre de 2001 y 42% si la comparamos con el primer trimestre del mismo año.
- El ingreso real promedio cayó casi 40% entre 1998 y 2002.

El efecto combinado de todos estos factores condujo a una situación social cada vez más conflictiva, donde las diversas formas de protesta y en muchos casos la violencia se hicieron sentir.

Un efecto muy importante de la crisis en el conjunto de la sociedad fue el retroceso y la pérdida de oportunidades de movilidad social. Pero fue especialmente sobre los sectores más vulnerables sobre los que cayó el mayor peso. Los pobres se empobrecieron cada vez más y la desigualdad constituyó la marca distintiva de esos años junto a un proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza que se hizo difícil superar.

Según un estudio desarrollado por Cepal-Unicef (2006: 8), el gasto social fue insuficiente para paliar la crisis y afectó fuertemente a los sectores menos favorecidos con especial impacto en la infancia.

El gasto público social en Argentina aumentó en forma sostenida durante los años 90. Sin embargo, las erogaciones tuvieron un claro comportamiento procíclico, subiendo en tiempos de expansión económica y bajando durante las fases recesivas [...]. Por lo tanto la población, particularmente los sectores vulnerables, recibieron un menor apoyo por parte del Estado en los años de recesión y crisis cuando más lo necesitaban.

El aumento del gasto social no logró frenar o revertir el crecimiento de la desigualdad en el país. Las inversiones en algunos niveles educativos, en pensiones y en sectores de salud, por ejemplo, suelen representar en algunos casos gastos regresivos ya que los sectores más ricos de la sociedad se benefician, en mayor proporción que los de bajos recursos, a través de estos servicios [...].

Finalmente, el gasto público social no resultó sustentable. La crónica falta de ingresos necesarios para las erogaciones públicas llevó al endeudamiento creciente a nivel provincial y, completando el círculo vicioso, el subsiguiente aumento del gasto para el servicio de esta deuda impuso nuevas restricciones al gasto público social. El déficit fiscal llegó a su extremo con la crisis, y la administración se encontró incapaz de mantener el nivel de inversión social tras el fin de la convertibilidad.

Las consecuencias para la infancia

El gasto público dirigido a la niñez registró una caída drástica en el año 2002 como consecuencia de la eclosión de la crisis. Las erogaciones dirigidas a los niños se mantuvieron relativamente estables a nivel nacional, debido en gran parte a la implementación del Plan* Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y otros programas sociales de emergencia. En contraste, el gasto público ejecutado por el nivel provincial de gobierno consolidado cayó un 35%, situación particularmente grave si se considera que los responsables de la provisión de los principales servicios dirigidos a la infancia son las jurisdicciones provinciales [...].

El retiro del Estado de las acciones de protección social y el creciente deterioro en la provisión de servicios aumentaron la vulnerabilidad de gran cantidad de grupos familiares con fuerte impacto en los sectores de la salud y la educación. Apenas a partir de 2002-2003 comenzó a revertirse esta situación con la aplicación de políticas estatales activas de protección de jefes de familia desocupados y, posteriormente, de protección de niños y niñas.

En un informe de la Representación Argentina de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) del año 2003, podemos ver cómo fue la situación de la ayuda social implementada por el Gobierno nacional a partir de la crisis.

Como respuesta a la aguda crisis social y a los críticos niveles de pobreza derivados de la coyuntura económica y financiera, en enero de 2002 el Gobierno federal declaró la Emergencia Nacional en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Poco después, [...] mediante el Decreto N° 565/02, lanzó un programa de ayuda a los desocupados denominado Plan de Jefes y Jefas de Hogar, que consiste en una subvención de 150 pesos (unos 50 dólares al cambio de fines de 2002) para asegurarle a esa población un ingreso mínimo. [...] 1.903.855 personas eran a comienzos de 2003 las beneficiarias de este programa en todo el país [37,18% en la Provincia de Buenos Aires]. Si se considera un promedio de cuatro personas por familia, el plan cubriría a unos 8 millones de habitantes, es decir, casi el total de población indigente estimado por el Indec** en enero de ese año.

Aunque el monto del subsidio no llega a cubrir el costo de la Canasta Básica de Alimentos, que supera los 350 pesos (unos 100 dólares al cambio de entonces), contribuye a aliviar en parte las carencias de las familias que padecen mayor marginación. Para percibir esa ayuda, los jefes o jefas de hogar deben cumplir con varios requisitos: demostrar que [...] sus hijos menores estén asistiendo a la escuela, exhibir los comprobantes de vacunación que correspondan, presentar la clave única de identificación

* El nombre exacto es Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. [N. de E.]

** Siglas correspondientes al Instituto Nacional de Estadística y Censos. [N. de E.]

laboral (CUIL) y otros, como presentar una certificación de la preñez si la mujer estuviese embarazada y acreditar la condición de jefe o jefa de hogar desocupado (o desocupada).

El Gobierno federal estableció un programa de creación de empleos que invita a las industrias y a otras empresas a dar ocupación a las personas que están percibiendo subsidios, de modo que se incorporen paulatinamente al mercado de trabajo. Además del plan de subsidios descripto, las autoridades nacionales desarrollaron varios otros programas sociales de asistencia alimentaria y sanitaria, tanto con financiamiento externo como propio. El presupuesto de 2002 destinó un monto especial a programas sociales dirigidos prioritariamente a la población de menores ingresos y a los indigentes: entre otros, programas de emergencia alimentaria, de atención materno-infantil, de comedores populares y de atención a los menores.

En enero de 2002 se lanzó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) mediante el Decreto N° 108/02, que declaraba la Emergencia Alimentaria Nacional, con un fondo de 350 millones de pesos (en ese entonces, unos 200 millones de dólares estadounidenses). Este programa, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y que beneficia a más de 1 millón y medio de hogares pobres, transfiere recursos a los Gobiernos provinciales en función de los respectivos porcentajes de población por debajo de la línea de pobreza y de los coeficientes de coparticipación tributaria ya establecidos por ley. Cada provincia determina la forma de distribuir los alimentos a la población necesitada, sea por medio de vales o *tickets* alimentarios, de comedores populares, o por la distribución directa de cajas o bolsas con alimentos de primera necesidad (Zeballos, 2003: 41-43).

A partir de mediados de 2002 y especialmente durante 2003 los datos evidencian un cambio en la tendencia de todas las variables. Sin embargo, la recuperación no se dio en todos los aspectos con la misma intensidad. El porcentaje de hogares pobres, por ejemplo, aún no alcanzaba los valores de mayo de 2001. La situación social comenzó a mejorar, y los indicadores oficiales relevados por el Indec de personas bajo la línea de pobreza así como la tasa de desocupación lo muestran.

La mediciones de los segundos semestres arrojaban que para 2003 la cantidad de personas bajo la línea de pobreza (incluye la indigencia) superaba los 18,3 millones, para 2004 había descendido a 15,6 millones y en el 2005 se registraron 13,5 millones de pobres. Tomando los porcentajes de personas y hogares en aglomerados urbanos medidos en los primeros semestres, se ve que la tasa de pobreza en hogares en 2003 registró 42,7%, en 2004, 33,5% y en 2005, 28,4%; mientras que la tasa de personas en situación de pobreza fue de 54,0% en 2003, 44,3% en 2004 y 38,5% en 2005.

Junto a la notable baja en los índices de pobreza, también se verificó un proceso similar en la tasa de desocupación en aglomerados urbanos, la cual fue de 20,4% a comienzos de 2003, 14,4% un año más tarde y 13% al inicio de 2005.

La recuperación macroeconómica permitió, especialmente durante 2005, la creación de nuevos empleos genuinos. Se crearon 412 mil puestos de trabajo y

850 mil empleos a tiempo completo (más de 35 horas semanales). La mejora en el empleo permitió recuperar el nivel de los ingresos, lo cual se tradujo en una reducción notable de la pobreza y la indigencia. A pesar del deterioro social provocado por los años más duros de la crisis, los indicadores sociales experimentaron una recuperación sostenida.

Evidentemente las políticas implementadas por el Estado lograron en un lapso relativamente corto mejorar la situación general de la población lo cual se pudo ver reflejado también en algunos indicadores del sistema educativo.

CRISIS Y EDUCACIÓN

Por supuesto que la educación no se mantuvo al margen de la crisis generalizada que se vivió en nuestro país. El retroceso educativo y cultural acompañó y consolidó el deterioro económico, social y político. En el plano salarial de los docentes, la crisis se hizo sentir fuertemente, tal como lo muestra el Cuadro 1, elaborado por el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec, 2006: 13).

Cuadro 1. Salario bruto promedio país. Maestro jornada simple con diez años de antigüedad.

Año	Salario nominal (pesos corrientes)	Salario real (en pesos 2001)
2001	564	564
2002	563	399
2003	588	403
2004	684	441
2005	874	503

Fuente: Cippec, 2006: 13.

Esta situación salarial, como manifestación más evidente del ajuste iniciado, potenció el conflicto con los docentes a lo largo de todo el país. El diario *Página/12* del 1º de agosto de 2001 describía la reacción de los gremios docentes en estos términos:

La Federación de Trabajadores de la Educación (Ctera) realizará el miércoles próximo otro paro nacional, «en rechazo al ajuste a la educación y a la posible convocatoria a paritarias que en este marco se utilizarían para aplicar más recortes», según señaló la secretaria general de ese gremio, Marta Maffei. La medida se tomó ayer por la noche, luego de un congreso general de la Ctera que se llevó a cabo en la Capital Federal.

«Rechazamos el ajuste en la educación que decidió el Gobierno nacional, y además, estamos en contra del llamado a paritarias en este momento,

porque cuando desde el Ejecutivo se recorta el Presupuesto y se congelan partidas, ese llamado solo puede ser para planear otro ajuste», indicó Maffei. Por otro lado, la dirigente reveló que la junta ejecutiva del sindicato «quedó facultada para decidir la instalación de la Carpa Blanca, en caso de que el Gobierno no incluya los 660 millones de pesos del incentivo salarial en el Presupuesto 2002». Además, informó que la huelga será acompañada por una marcha hacia el Congreso de la Nación. «Marcharemos a Plaza de Mayo el miércoles con todos los sectores educativos y con los universitarios», dijo la gremialista, y afirmó que la Ctera, «sumándose a distintos sectores sociales, adherirá a la Marcha de la Resistencia que se hará entre el 11 y el 21 de setiembre, que convoca el Frente Nacional contra la Pobreza» (*Página/12*, 2001: 8 [recuadro]).

También desde Ctera (2002), a comienzos del año siguiente, se difundió una carta dirigida a los padres de los alumnos de todo el país donde se sintetizó la situación tal como era vista por los docentes.

A los papás de nuestros alumnos. Llamado a la comunidad educativa argentina

Iniciamos el ciclo lectivo inmersos en una crisis sin precedentes que abre serios interrogantes sobre los tiempos por venir.

A pesar de todo, un rasgo positivo de esta crisis lo constituyen las movilizaciones populares en rechazo a las políticas que privilegian la especulación financiera y el ajuste permanente, que han expandido la miseria y la parálisis de la economía a grados extremos antes nunca conocidos.

También resulta un dato alentador comprobar que la inmensa mayoría de nuestro pueblo se niega a aceptar el rebrote del autoritarismo en todas sus formas, tal cual sucedió el 19 de diciembre cuando la movilización popular dio por tierra con el estado de sitio.

Pero si bien esto es cierto, no lo es menos el hecho de que hoy se profundiza la parálisis de la economía y que una vez [más] quieren hacernos pagar los platos rotos a los que menos tenemos.

Como no podía ser de otra manera, la expansión inusitada de la miseria y la desocupación golpean principalmente a quienes constituyen el sector más vulnerable de la población: los niños y los jóvenes. Es decir, nuestros alumnos. Más del 60% de quienes hoy concurren a la escuela pública pertenecen a hogares indigentes o ubicados por debajo de la línea de la pobreza.

El hambre y los trastornos emocionales derivados de la ruptura del tejido social hacen estragos en aquellos hogares sometidos a la violencia de la exclusión y se constituyen en barreras infranqueables que vacían de sentido el precepto rector de la educación pública consistente en asegurar igualdad de oportunidades y posibilidades para todos en el acceso al conocimiento.

Como espejo de esta realidad, también casi el 50% de los educadores de nuestro país pertenecen a hogares ubicados por debajo de la línea de la pobreza.

En esta verdadera situación de catástrofe social hoy más que nunca la educación debería ser prioridad como política de gobierno, tanto a nivel provincial como nacional. Sin embargo, más allá de los discursos, en la práctica sucede todo lo contrario.

El ajuste reduce los fondos de coparticipación correspondientes a las provincias, tal cual lo exigido por el FMI, y se traduce en recortes a los presupuestos educativos para todo el país. Pero, aún más, con la caída del cobro de impuestos, tampoco se pueden garantizar ni siquiera esos presupuestos recortados.

La escuela pública en colapso

La escuela pública se sigue hundiendo en la continuidad de un círculo vicioso que deteriora cada vez más el gasto social en todas las áreas: menos recaudación, más deuda pública, más achiques presupuestarios, más recortes salariales, menos derechos y pagos en bonos, cuyo valor se deprecia día a día en la mayoría de las jurisdicciones. Mientras suben los precios de los alimentos y los medicamentos.

¿Quiénes padecemos esta situación?: alumnos, padres y docentes.

- Sin fondos para las becas que deben sostener la permanencia de nuestros alumnos en las aulas.
- Sin recursos para que los comedores escolares funcionen a pleno.
- Sin libros, manuales, carpetas didácticas ni útiles indispensables para realizar los procesos de aprendizaje.
- Sin garantía para el cobro de los salarios y el incentivo docente.

¿Cómo es posible decir que la educación es para todos, cuando sabemos que hay cientos de miles de niños y jóvenes que quedarán dramáticamente excluidos de nuestras aulas solo por ser pobres? ¿Cómo es posible ocultar que están vaciando las escuelas como la expresión más brutal del ajuste?

Aceptar resignadamente esta situación equivale a consentir la destrucción de nuestra niñez y nuestra juventud. No podemos hacerlo. Porque la escuela es hoy el único espacio de contención frente al derrumbe social del que nuestros hijos son las víctimas principales.

La ciudadanía comienza a comprender que el silencio y la resignación solo conducen a la pérdida de derechos y al despojo en el cual todos estamos más o menos involucrados pero del que debemos dejar afuera a nuestros pibes.

Por ello convocamos a la unidad de padres y docentes, para que en cada rincón del país la comunidad educativa se movilice para evitar el colapso educativo al que pretenden arrastrarnos.

¡Defendamos juntos la escuela pública!

Exijamos juntos los recursos para que ni un solo alumno quede afuera de la escuela y ni un solo docente deba dejar de dar clase por falta de pago de su salario.

Ningún hogar pobre en la Argentina,
ningún alumno sin escuela,
ningún docente sin salario.

Los docentes de su hijo
Ctera
Confederación de Trabajadores de la Educación
de la República Argentina

Si bien es cierto que el conflicto con los docentes se presentó en forma recurrente desde el retorno a la democracia, fue a partir de la crisis de 2001 cuando los paros y reclamos se reprodujeron con intensidad en todas las provincias ya que desde la transferencia de los servicios educativos, fueron las jurisdicciones las responsables del pago y las relaciones laborales con los docentes y el ámbito donde se decidían el presupuesto, los asuntos administrativos y las cuestiones pedagógicas.

Teniendo en cuenta que los sindicatos de la educación se encuentran en su mayoría organizados por provincias, en el período 2001-2003 se registró un notable incremento de situaciones conflictivas, cuyos principales motivos fueron los siguientes:

- Atraso de uno a cinco meses en los pagos de los salarios, aguinaldos, premios y/o incentivos docentes (Fonid)* a partir del ajuste fiscal del 2001.
- Pago irregular de los salarios docentes fraccionados en cuotas, con bonos, *tickets* u otras modalidades diferentes a la moneda de circulación legal.
- Reducciones y descuentos en los salarios docentes y/o de empleados estatales a nivel nacional (13% implementado por el programa «Déficit Cero» del ministro de Economía, Domingo Cavallo, en el 2001), y por los Gobiernos provinciales.
- Reducciones presupuestarias como consecuencia de ajustes fiscales que repercutieron en la coparticipación federal.
- Ajustes en el nivel provincial (como el decidido por el gobernador Carlos Ruckauf para la Provincia de Buenos Aires).
- Deterioro de las condiciones de trabajo, edilicias y de infraestructura por falta de recursos presupuestarios.
- Reformas en las regulaciones del trabajo docente y los estatutos de los docentes (flexibilización de contratos laborales, precarización del empleo).
- La reforma laboral impulsada por la Alianza, que tendió a precarizar las relaciones de trabajo de los empleados públicos y privados.

* Siglas correspondientes al Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25264).
[N. de E.]

Como ejemplo del conflicto en las provincias, se puede ver a través del diario *Página/12* en su edición del 1º de agosto de 2001 otro fragmento de la nota antes citada, donde se reflejaba el problema con los docentes bonaerenses de la siguiente forma:

El enojo de los maestros con el Gobierno provincial se basa en los siguientes puntos del ajuste que impulsa Carlos Ruckauf: las rebajas salariales para los sueldos públicos que superen los 1.200 pesos, el pago con bonos para la parte de los salarios que exceda los 740 pesos, las deudas con los comedores escolares, y el congelamiento de los beneficios por antigüedad y por zona desfavorable. La medida de fuerza no la lleva adelante solo Suteba. También se plegaron a la medida la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) y la Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET). Pero desde los gremios planean seguir con otras variantes de protesta, además de la huelga, para generar consenso en el resto de la sociedad (*Página/12*, 2001: 8 [nota principal]).

El enfrentamiento y las medidas de fuerza se reprodujeron en todas las provincias, donde además de la huelga se implementaron marchas y una nueva modalidad de protesta según la cual los docentes en conflicto asistían a las escuelas con el objetivo de leer y debatir en asambleas con los padres la situación económica del país y de los maestros.

Recién en el año 2003, con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia y con Daniel Filmus como ministro de Educación, comenzaron a resolverse los conflictos docentes provinciales. Entre Ríos y San Juan fueron las primeras provincias donde la intervención del nuevo Gobierno dio inicio a la regularización de la situación. Luego, hacia el año 2005, se recuperó el poder adquisitivo del salario de los docentes (en relación con el costo de vida) que tenía en los meses previos a la crisis.

Por supuesto, la gran cantidad de huelgas y conflictos docentes producto de la crisis repercutió negativamente en el proceso educativo. La pérdida de las rutinas escolares y la discontinuidad pedagógica fueron, tal vez, las secuelas más nocivas que dejó este período. La crisis educativa no impactó en todos los sectores sociales de la misma forma. Los grupos más desfavorecidos de la sociedad y amplias porciones de la clase media empobrecida fueron los que sufrieron más violentamente las consecuencias de la situación crítica en el campo de la educación. Uno de los efectos más negativos lo constituyó el aumento de la fragmentación y la desigualdad entre los servicios educativos de gestión estatal y los de gestión privada de más alta cuota mensual. La desigualdad social tuvo su correlato en la desigualdad educativa.

El propio Ministerio de Educación de la Nación, en un trabajo realizado por la Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa, planteaba que el efecto de la pobreza sobre la educación resultaba sumamente negativo.

Diferentes estudios dan cuenta del aumento de la pobreza y del deterioro de las condiciones sociales en las últimas décadas en Argentina [...] y en América Latina en general. [...] El contexto en el que se desarrolla la vida de las familias en Argentina está caracterizado por las condiciones de pobreza que afectan a una alta proporción de los habitantes [...]

Las posibilidades de acceso y permanencia de los jóvenes en los diferentes niveles de educación, como así también la salida de los mismos del sistema, están altamente condicionadas por las carencias existentes en los hogares a los que pertenecen. [...] Los alumnos de sectores sociales pobres están más expuestos a la posibilidad de repetir o abandonar, y acceden en promedio a menor cantidad de años de escolaridad. [...] Un estudio [...] señala que en los sectores pobres el promedio de escolarización es de alrededor de cuatro años menos que los de sectores no pobres, la repitencia es cuatro veces mayor y la exclusión va en aumento (Diniece, 2004: 5).

Con respecto a la cuestión del rendimiento escolar particularmente de los alumnos provenientes de los sectores más perjudicados por los efectos de la crisis, en el mismo estudio se decía que a pesar de todas las dificultades, se registró un aumento en la asistencia y la matrícula.

La Argentina durante la última década atravesó una serie de cambios de magnitud en la vida social, la economía, la cultura y, en particular, el sistema educativo. El aumento de la polarización social, la desocupación y la pobreza, por un lado, y el proceso de transformación del sistema educativo, por el otro, fueron factores que generaron nuevas preocupaciones en relación con la problemática del fracaso escolar.

La pobreza en los últimos años dejó de ser un problema marginal de determinados sectores para transformarse en un problema estructural que afecta a más del 50% de la población y fundamentalmente a los grupos etarios de menor edad. Esto supone nuevos desafíos al sistema escolar en una época en la que el acceso de la totalidad de los niños a la escolaridad básica se ha convertido en una premisa ineludible. El incremento de la pobreza pone en jaque la capacidad del sistema escolar para garantizar la retención y promoción de los alumnos e impone nuevas exigencias a los directivos y los maestros, en la medida en que las escuelas han pasado a ocupar un rol fundamental en las políticas de asistencia social. Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos.

De todos modos, y pese al incremento de la pobreza, se ha producido en la última década un aumento de la matrícula en todos los niveles del sistema educativo, y fundamentalmente en el Nivel Medio. Este incremento supuso la inclusión de nuevos sectores que tradicionalmente no accedían al sistema educativo, o a esos niveles del sistema educativo. Las escuelas se vieron ante la necesidad de dar respuestas a las demandas de sectores sociales tradicionalmente excluidos, con condiciones de vida muy precarias y fuertes dificultades para contribuir a sostener la escolaridad de sus hijos.

Las tasas de asistencia escolar han aumentado en todos los niveles del sistema educativo tanto para los niños de hogares pobres como no pobres (ibíd.: 8-9).

Argentina presentó a lo largo del siglo pasado una gran cobertura educativa, especialmente en el nivel primario. La controvertida y muy mal aplicada Ley Federal de Educación N° 24195 del año 1993, que fue objeto de justificados rechazos por su implementación especialmente en la Provincia de Buenos Aires, sin embargo contribuyó en gran medida a fortalecer la política de inclusión y a extender la cobertura educativa de nuestros niños y jóvenes. La «primarización» de la escuela secundaria, al haber extendido la contención de los alumnos hasta entrada la adolescencia, permitió incorporar y mantener en el sistema una gran cantidad de chicos que anteriormente abandonaban la escuela al finalizar el nivel de la escuela primaria.

El mayor impacto de la inclusión se hizo sentir en los sectores más pobres de la sociedad, tal como lo indican los siguientes datos elaborados por la Diniece para el total del país.

- El promedio de años de escolaridad entre la población pobre de más de 25 años creció de 7,06 años en 1995 a 8,09 años en 2003.
- La tasa de asistencia para el año 1995 de los niños de 12 a 14 años era del 88%, para el año 2002 esta cifra ascendía al 97,3%. Un incremento mayor se observa en los adolescentes de 15 a 17 años, que pasa del 57,7% al 83,8%.
- La retención de los más pobres, que en 1995 comenzaban a abandonar la escuela a los 12 o los 14 años, en 2003 lo hacían a los 15-17.

Estos datos estarían mostrando que no hubo señales de que la crisis haya agravado los índices de abandono y deserción. El abandono interanual de los niños y jóvenes de 6 a 15 años no fue mayor entre los años 2001 y 2002 que en años anteriores. Asimismo se puede observar que se ha corrido la edad en que los alumnos pobres dejan el sistema escolar. De este modo, se puede afirmar que para el caso de la población urbana pobre hubo un incremento sustantivo en los años de escolarización.

Sin embargo, esta mayor cobertura también presentó un problema que se agudizó en los primeros años de la crisis: la repitencia y la sobreedad registrada entre los sectores más vulnerables, principalmente en la franja de los adolescentes. Tomando la cohorte de 15 a 17 años, vemos que mientras que en 1995 el 88% de los pobres se hallaba cursando en el ciclo correspondiente a su edad, en 2003 solo el 54% estaba en esa condición (Diniece, 2005).

La crisis se manifestó masivamente en amplios sectores urbanos en cuanto a pérdida de empleo y caída de los ingresos familiares. El empeoramiento de las condiciones sociales de entorno provocó el deterioro de lo que Juan Carlos Tedesco llamó las «condiciones de educabilidad», es decir «el conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela» (López y Tedesco, 2002: 7).

Sin la fuerte intervención del Estado en beneficio de los sectores más castigados, la fragmentación y la desigualdad social y educativa probablemente se hubiesen multiplicado y cristalizado de forma irreversible. La política de inclusión educativa buscó revertir en el mediano plazo la desigualdad de origen.

Muchas escuelas asumieron la necesidad de atender las urgencias que se manifestaban en el entorno y encararon una actividad centrada en el asistencialismo. Fue así como en gran parte de ellas el comedor escolar adquirió un protagonismo impensado hasta ese momento, constituyendo un gran atractivo para la asistencia a la escuela. Darles de comer a los alumnos (en muchos casos, también a su familia) constituyó una tarea importantísima para las escuelas que atendían a chicos provenientes de los sectores más golpeados por la crisis. Los comedores se extendieron por escuelas de todo el territorio nacional, dependiendo, para su funcionamiento, en algunas provincias, de las autoridades educativas, y en otras, de las áreas de acción social. La contención social desarrollada en ámbitos escolares se manifestó de diversas formas, pero sin dudas el comedor escolar se convirtió en un centro de acción fundamental.

Desatada la crisis, el Poder Ejecutivo Nacional decidió profundizar su apoyo asistencial a través del sistema educativo, destinando partidas presupuestarias adicionales al financiamiento ordinario de los comedores escolares y reactivando y ampliando el programa de becas estudiantiles. Este desplazamiento hacia políticas asistenciales por parte de las escuelas llevó, en muchos casos, a un abandono o al menos a la reducción de las actividades esenciales de la educación. La urgencia reemplazó a las rutinas escolares. El rendimiento escolar de alumnos y docentes se vio seriamente afectado debido a la disminución de horas de clases y a las tensiones sociales manifestadas hacia el interior de la escuela. El rol principalmente formador de la actividad docente, al desplazarse hacia acciones asistenciales y urgentes, tuvo un fuerte impacto negativo en los aprendizajes de los alumnos.

Sin embargo, aun en el medio del mayor desastre, la escuela pública de gestión estatal se mantuvo en pie y continuó siendo un baluarte de la integración, de la cultura y de la institucionalidad reconocida por la mayor parte de la sociedad. En palabras de Mario Oporto, entonces Director General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, la situación podía ser sintetizada de la siguiente forma:

Algunas cuestiones que nos desafían giran en torno a la escuela y la crisis. En 2001, en el peor momento de la sociedad argentina en cuanto a su situación socioeconómica e institucional, cuando otras «instituciones sagradas» de la sociedad como los bancos se quedaban con los ahorros de los ciudadanos, las industrias cerraban, las instituciones políticas no tenían reflejos para dar respuestas a los problemas sociales; la escuela siguió dando clases todos los días y los docentes se anticipaban a los especialistas reconocidos sobre los procesos de pauperización y marginalidad en los sectores populares argentinos. Debemos hacer hincapié en este asunto, habida cuenta que la escuela incluía a los hijos de quienes se veían expulsados de la sociedad;

es decir, que incorporaba a los hijos de los que se quedaban sin trabajo y sin seguridad social. Los llamados programas compensatorios suponían que la escuela debía compensar la desigualdad de un modelo que expulsaba sin proteger a más de la mitad de la población. Superada la crisis, esa escuela que no había suspendido su labor en los años más difíciles y había alimentado y contenido a los niños y jóvenes dentro del sistema educativo fue juzgada inmediatamente por sus resultados, aun por aquellos que cerraron sus fábricas, cerraron sus empresas y se quedaron con los ahorros de la gente. Por eso, debemos resaltar que la escuela fue la única institución que sobrevivió al quiebre del Estado de bienestar. Es imprescindible entonces analizar al sistema educativo en el largo plazo, en clave de procesos (Oporto, 2009: 5).

LA CRISIS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Los objetivos generales del área de gobierno estarán vinculados con el fortalecimiento de la gobernabilidad institucional de la Provincia y de los Municipios. Gobernabilidad significa trabajar para garantizar la paz social y el normal funcionamiento democrático de las instituciones. (Ing. Felipe Solá. Discurso Apertura 130^{as} Sesiones Legislativas, 1º de marzo de 2002)

Tenemos una provincia muy complicada. Una mitad está inundada y la otra tiene indicadores sociales «africanos». La pobreza en el conurbano y el agua en el interior. Pero estamos decididos a llevarlo adelante, porque creemos que es la mejor manera de conducir en estos momentos para garantizar la escuela. Hoy, garantizar la escuela es garantizar la paz social en la Argentina. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, 6 de febrero de 2002)

Políticamente el año 2002 se presentó en la Provincia de Buenos Aires con un cambio de gobierno que parecía ser una respuesta a la situación general que se vivía: la renuncia del gobernador Carlos Ruckauf para asumir como canciller de la Nación, dejando la gobernación dos años antes de lo previsto, y su reemplazo hasta el final del mandato en 2003 por el vicegobernador, Felipe Solá.

En su edición del jueves 3 de enero de 2002 el diario *Clarín* describía la situación de la siguiente manera:

Con tropa prestada y algunas designaciones propias, Solá deberá hacerse cargo en la emergencia de una administración casi quebrada. La Provincia se tragó los 1.736 millones de pesos de las ventas de las empresas públicas de agua y energía eléctrica. Y en diciembre la recaudación cayó un 23 por ciento en relación al mismo período de 2000. Solá recibirá un hierro candente. La corrida de escena que utilizó Ruckauf lo expone como único responsable político hasta 2003.

El primer desafío del nuevo gobernador será reducir el presupuesto provincial en 3.000 millones de pesos. La Legislatura acaba de aprobar la emi-

sión de 300 millones de patacones (en total está habilitada la circulación de 900 millones) para hacer frente a los compromisos salariales con 470 mil empleados públicos y los proveedores del estado provincial. El hasta ahora presidente del Senado evalúa las medidas de emergencia que recién anunciará mañana viernes (*Clarín*, 2002a).

A continuación el recién designado gobernador planteaba que la situación económica de la Provincia era de tal gravedad que se imponían algunas medidas fuertes.

Continuaremos con el esquema de pagos en patacones hasta que la Provincia recupere su capacidad recaudatoria y la Nación pueda disponer de fondos para coparticiparnos impositivamente. Por el momento, no hay otra forma de cumplir con nuestros compromisos. [...] El saneamiento de las cuentas está provocado por una crisis económica y financiera sin precedentes en las últimas décadas de la Argentina. Quiero aclarar que no habrá despidos. El que trabaja puede estar tranquilo (*ibíd.*).

En la misma línea, el diario *La Nación* recogía palabras del Ing. Felipe Solá el día de su asunción:

En su mensaje ante la Legislatura, Solá advirtió que «ya nadie puede eludir o minimizar» la crisis medular que corroe al país.

«El presidente Duhalde ha sido claro: el país está quebrado. Todos hemos tomado nota que la crisis medular se encuentra entre nosotros; ya nadie puede eludirla, o minimizarla. Nadie puede tampoco pretender seguir siendo el mismo frente a tanta demanda insatisfecha, tanto dolor, tanta bronca acumulada», sostuvo el gobernador.

Además, recordó que de esa crisis «no tenemos antecedentes similares, con excepción de los períodos de anarquía y guerra civil durante la organización nacional».

Solá admitió, por otra parte, que «hemos cometido errores y dilapidado, en buena medida, la confianza del pueblo», y agregó: «Creo saber cuál es nuestra cuota de responsabilidad en este agudo proceso de crisis institucional. El ejemplo y el compromiso público son el único sustento serio de la autoridad» (*La Nación*, 2002).

La fuerte y constante caída de la recaudación y las restricciones operadas a partir de la dificultad de aumentar la emisión de patacones colocaron como prioridad en la agenda gubernamental la realización de un recorte significativo del presupuesto para el año 2002.

Cuando el 3 de marzo de 2002 el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Ing. Felipe Solá, inauguró el Período Legislativo correspondiente, planteaba con total rigor la situación crítica por la que atravesaban el país en general y la Provincia en particular. En su discurso establecía como punto de partida de su

gestión un contexto caracterizado por el default, la quiebra del Estado (con su consiguiente dificultad para el pago a sus trabajadores), la imposibilidad de acceso al crédito, el acelerado empobrecimiento de la población, el riesgo cotidiano de que se produjera un estallido social. A partir de esta situación de emergencia, el Gobierno provincial proponía la necesidad de reducir el déficit fiscal sin afectar las prestaciones fundamentales de los servicios del Estado. En otras palabras: un fuerte ajuste del gasto provincial.

El presupuesto provincial, que en el año 2001 fue de \$10.564,7 millones, bajó en el 2002 a \$9.345,5 millones, para luego subir a \$10.983,3 millones en 2003, \$13.029,8 millones en 2004 y \$19.494,1 millones en 2005. El presupuesto en términos nominales del año 2002 representó un 88,45% del presupuesto aprobado en el año anterior, con un déficit fiscal proyectado del 36,3% y una reducción del gasto del 11,6%.

Dos leyes fundamentaron el ajuste que el nuevo Gobierno debió aplicar en el contexto de la crisis. La Ley N° 12727 sancionada en julio de 2001 establecía en su Artículo Primero que se declaraba la emergencia administrativa, económica y financiera del estado provincial. Y la Ley N° 12867 sancionada en febrero de 2002 trasladó el ajuste a los empleados públicos, entre los que se hallaban los docentes.

Durante el primer año de la gestión de Felipe Solá, la mayor eficiencia en el gasto y la lucha contra la evasión permitieron comenzar a equilibrar las cuentas. Entre las metas alcanzadas por el nuevo Gobierno provincial, se destacaban la finalización de la emisión de patacones, la certidumbre respecto a la fecha y posibilidades del pago de los salarios del personal estatal y la normalización de las prestaciones a comedores escolares, al Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), a hospitales, etc.

El impacto de la crisis y el ajuste del gasto público sobre la población de la Provincia de Buenos Aires se reflejaron en las mediciones oficiales sobre la pobreza y por supuesto con mayor dramatismo en la calidad de vida de las personas. En el año 2001 había en la Provincia 13% de hogares y 15,8% de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI). El crecimiento fue muy fuerte hasta el año 2003 inclusive. El mayor golpe lo sufrió especialmente el conurbano bonaerense, donde la crisis económica y social se manifestó con una crudeza tan impresionante que provocó, como nunca antes, una ruptura en las relaciones entre los sectores sociales más desfavorecidos y el resto de la sociedad, tal como lo demostraron por ejemplo, los saqueos a comercios del barrio, muchas veces llevados a cabo por los propios vecinos.

La tasa de personas bajo la línea de pobreza en el conurbano bonaerense, que en 2001 era de 39,4%, creció a 59,2% en 2002 y a 61,3% en 2003, para luego bajar a 40,2% en 2004 y 36,9% en 2005. Un proceso similar se dio en la tasa de hogares bajo la línea de pobreza, que pasó de 29,9% en 2001 a 48,1% en 2002, 50,5% en 2003 y bajó a 39,0% en 2004 y a 28,2% en 2005.

A partir del año 2003 la situación comenzó a cambiar cuando mejoraron las condiciones del conjunto del país, tal como lo muestran los indicadores de los años siguientes. La tasa de pobreza en la Región Metropolitana (Capital Federal

y Gran Buenos Aires) bajó de 43,8% en el segundo semestre de 2003 a 36,3% en igual período de 2004 y a 30,3% a fines de 2005. Sin embargo, si se considera el índice de pobreza según grupos etarios en edad escolar, se puede ver que en el segundo semestre de 2004 este todavía seguía siendo muy alto entre los niños y adolescentes en edades escolares. En la franja hasta 5 años era de 51,4%, de 6 a 12 años subía a 58,0% y de 13 a 18 años se registraba 55,6%.

Dentro de este tremendo contexto, fue en la franja etaria correspondiente a jóvenes y adolescentes en la que el impacto de la pobreza se hizo sentir con más fuerza. Así lo registró un informe de Suteba-Ctera-CTA del año 2004 basado en datos de un relevamiento del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.

Sobre 2.000.000 de jóvenes de entre 14 y 21 años: más del 50% se encuentran bajo la línea de pobreza, el 38% bajo la línea de indigencia. 380.000 no estudian ni trabajan. El 55% de la franja de entre 15 y 21 años no tiene ningún tipo de cobertura social o sanitaria. El 13% de las mujeres embarazadas de la Provincia son adolescentes y jóvenes que tienen entre 14 y 21 años (Suteba-Ctera-CTA, 2004: 2).

Resulta indiscutible que los niveles de pobreza que afectaron al conjunto de la población de la Provincia de Buenos Aires y, en especial, a los niños y adolescentes, necesariamente impactaron en el sistema educativo.



El sistema educativo bonaerense

El sistema educativo fue profundamente afectado por la crisis nacional. Sus escuelas y docentes debieron dedicar tiempo pedagógico a tareas asistenciales, en perjuicio del desarrollo del aprendizaje indispensable para la consolidación de la ciudadanía en la sociedad del conocimiento. Los maestros hacen cada día un enorme esfuerzo para atender a los alumnos, motivarlos para el aprendizaje y compensar sus insuficiencias y dificultades. Las familias, aun en la más crítica situación social, llevan a sus hijos a la escuela y esperan que sus hijos, en la escuela, aprendan. (Ing. Felipe Solá. Inauguración del Período Legislativo, 3 de marzo de 2002)

Yo lo digo con orgullo de la escuela bonaerense: en un país donde se cerraban los bancos porque no podían cumplir con su misión original, que era cuidar el ahorro de los ciudadanos, y en un país donde todos los días se cerraban las puertas de las industrias, y donde casi ninguna institución podía responder a su mandato fundacional, la escuela, en crisis, continuó no solo cumpliendo con sus objetivos, con los objetivos de mínima –que son abrir todos los días, dar de comer, enseñando, tal vez no como nosotros queríamos en los resultados, pero enseñando–, sino que hizo mucho más, hizo de reparadora, reparaba lo que el modelo social destruía. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

Fue en este contexto político, social, económico y educativo del país y de la Provincia de Buenos Aires en el que el profesor Mario Oporto asumió en noviembre de 2001 como Director General de Cultura y Educación, cargo que ocupó, en esa primera etapa de gobierno, hasta diciembre de 2005. Previamente, durante la gestión del Lic. José Octavio Bordón entre 1999 y 2001, había ejercido el cargo de subsecretario de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

La situación inicial de la gestión era de relativa debilidad, a pesar del apoyo que recibió del campo de la política y del propio gobernador. Esta primera etapa comenzó en un contexto de crisis profunda en medio de la cual los esfuerzos debieron dirigirse esencialmente a garantizar los servicios elementales. Sin embargo, fue desde ese primer momento que se comenzó a diagramar y aplicar una política que buscaba no solo garantizar que las escuelas se mantuvieran abiertas,

sino que además se siguiera enseñando. El camino hacia una reconstrucción de la gobernabilidad del sistema educativo que permitiera desarrollar un programa de mediano plazo se puso en marcha desde los inicios de la gestión.

ESTRUCTURA Y DIMENSIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO

Creo que no hay una organización, ni estatal ni privada, más compleja que nuestro sistema educativo [...] este sistema complejo y dificultoso de ser abordado. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

El gobierno de la educación de la Provincia de Buenos Aires está centralizado en la Dirección General de Cultura y Educación a cargo de un Director General nombrado por el propio gobernador con acuerdo del Senado provincial. Existe también, dentro de la DGCyE, el Consejo General de Cultura y Educación, organismo colegiado instituido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, integrado por diez Consejeros (6 designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados y 4 elegidos por los docentes) presididos por el Director General de Cultura y Educación.

El organigrama de la DGCyE durante el período analizado sufrió variantes iniciales producto de la crisis. Se eliminaron Direcciones Provinciales, aunque algunas volvieron a tener jerarquía de Dirección de Línea (por ejemplo, la Dirección Provincial de Educación Superior y Capacitación Docente, que volvió a tener la jerarquía de Dirección que tenía antes, así como la Dirección Provincial de Planeamiento y la de Auditoría).

La estructura central del sistema educativo tomó forma con lo dispuesto por la Resolución N° 4747/02, la cual estableció que, además del Consejo General de Cultura y Educación y la Unidad Ejecutora, que estaban directamente vinculados al Director General, de este último dependían seis áreas:

- Subsecretaría de Educación con 2 Direcciones Provinciales (Gestión Estatal y Gestión Privada, cada una con 2 Direcciones) y 13 Direcciones (entre ellas, todas las ramas docentes).
- Subsecretaría Administrativa con sus correspondientes 8 Direcciones.
- Subsecretaría de Cultura con toda su estructura, que por Ley N° 13056 de abril de 2003 dejó de pertenecer a la DGCyE, al crearse el Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires como entidad autárquica dependiente del Poder Ejecutivo.
- Auditoría General con rango de Subsecretaría y 2 Direcciones propias.
- Dirección Provincial de Infraestructura con sus 5 Direcciones.
- Dirección de Ceremonial y Dirección de Prensa y Comunicaciones.

Posteriormente, cuando la situación financiera lo permitió, volvió a reformarse la Estructura Orgánico-Funcional de la DGCyE mediante la Resolución N° 300/05, que estableció en su Artículo 7°,

Aprobar el ordenamiento de la Estructura Orgánico-Funcional de la Dirección General de Cultura y Educación, la que quedó conformada, hasta el nivel de direcciones, tal como se detalla:

Dirección General de Cultura y Educación

- Dirección de Comunicación y Prensa
- Dirección de Relaciones Institucionales y Ceremonial
- Dirección Provincial de Política Socioeducativa
 - Dirección de Consejos Escolares
 - Dirección de Cooperación Escolar
 - Dirección de Coordinación de Programas
- Dirección Provincial de Infraestructura Escolar
 - Dirección de Obras
 - Dirección de Planificación
 - Dirección de Equipamiento y Mantenimiento
 - Dirección de Gestión Administrativa
- Dirección Provincial de Información y Planeamiento Educativo
 - Dirección de Información y Estadística
 - Dirección de Evaluación de la Calidad

Subsecretaría de Educación

- Dirección de Educación Inicial (Docente)
- Dirección de Educación Primaria Básica (Docente)
- Dirección de Educación Secundaria Básica (Docente)
- Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales (Docente)
- Dirección de Educación Artística (Docente)
- Dirección de Educación Física (Docente)
- Dirección de Educación Especial (Docente)
- Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar (Docente)
- Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional
- Dirección Legal y Técnica
- Dirección de Inspección General (Docente)
 - Inspección Región 1 a 25
- Dirección Provincial de Educación de Gestión Estatal
 - Dirección de Tribunales de Clasificación (Docente)
 - Dirección de Gestión de Asuntos Docentes (Docente)
 - Dirección Tribunal de Disciplina (Docente)
- Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada
 - Dirección Técnico-Pedagógica (Docente)
 - Dirección de Gestión Administrativa
- Dirección Provincial de Educación Superior y Capacitación Educativa
 - Dirección de Educación Superior (Docente)
 - Dirección de Capacitación (Docente)

Subsecretaría Administrativa

- Dirección de Coordinación Administrativa
- Dirección de Servicios Generales
- Dirección de Tecnología de la Información
- Dirección General de Administración
 - Dirección de Contabilidad y Finanzas
 - Dirección de Propiedades
 - Dirección de Compras y Contrataciones
- Dirección Provincial de Recursos Humanos
 - Departamento Control y Gestión Administrativa
 - Dirección de Personal
 - Departamento Jubilaciones y Certificaciones
 - Dirección Unidad de Control de Licencias Médicas y Prevención de la Salud
 - Dirección de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo

Auditoría General

- Dirección de Coordinación Legal y Técnica
- Dirección de Auditoría de Control de Gestión

La Administración Central de la DGCyE resultó sumamente compleja ya que contaba con una gran cantidad de recursos humanos y financieros conducidos en los hechos por la jefatura de cada área. Con una dotación importante de personal de planta permanente acostumbrado a ver pasar funcionarios políticos con propuestas diferentes a lo largo de los años, la realidad marcó desde el inicio de la gestión un problema de difícil resolución en torno a la gobernabilidad del sistema.

En cada área administrativa existían grupos que se arrogaban una porción de poder basados en la continuidad de su tarea y limitaban el accionar de los funcionarios de extracción política que buscaban aplicar directivas emanadas de la conducción. Los núcleos de resistencia más sólidos se hallaron en áreas fuertemente vinculadas a la información y a los servicios como, por ejemplo, la Dirección Provincial de Infraestructura, las Direcciones de Informática, de Información y Planeamiento Educativo, de Personal y el Departamento de Jubilaciones.

La articulación entre la conducción política de la DGCyE y los sindicatos representantes de los empleados administrativos que actuaban en su ámbito central en muchos momentos presentó una gran complejidad. La falta de colaboración en las tareas administrativas resultó un cuello de botella entre la conducción central del sistema y las terminales territoriales, entre las que se encuentran las escuelas. En algunos momentos la relación se puso muy tensa ya que los sectores de mayor poder de daño implementaron medidas que orillaron la extorsión. Por ejemplo, cuando en varias oportunidades amenazaron con no liquidar sueldos de los docentes si no arreglaban su situación salarial particular.

Es cierto que en este aspecto –la relación entre el poder político y el personal de planta permanente– lo que sucedió a lo largo de la gestión analizada no es

un fenómeno único ni exclusivo de la DGCyE. Solo que en esos años el conflicto se potenció por la situación de crisis que atravesaron el país en general y la Provincia en particular. Superada la etapa más aguda de la crisis económica, las relaciones se fueron regularizando y, teniendo en cuenta la amplitud del sistema educativo de la Provincia, las actividades administrativas claves para su funcionamiento se encauzaron adecuadamente. Es obvio que sin los circuitos administrativos en pleno funcionamiento, no había ninguna posibilidad de gobernar un sistema educativo tan complejo, numeroso y extendido como el de la Provincia de Buenos Aires.

La compleja estructura del sistema educativo bonaerense en los años analizados puede visualizarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Estructura del sistema educativo bonaerense.

Educación Inicial	Jardín Maternal Jardín de Infantes	45 días a 2 años Sala de 3 Sala de 4 Sala de 5	Obligatorio
Educación General Básica, EGB (Educación Primaria Básica) (Educación Secundaria Básica)	Primer Ciclo Segundo Ciclo Tercer Ciclo	1º, 2º, 3º años 4º, 5º, 6º años 7º, 8º, 9º años	Obligatorio Obligatorio Obligatorio
Educación Polimodal		1º, 2º, 3º años	
Educación Especial	- Atención Temprana del Desarrollo Infantil - Educación Inicial Especial - EGB Especial - Formación Laboral		
Educación Artística	- Polimodal - Superior		
Educación de Adultos y Formación Profesional	- Educación General Básica - Educación Media - Formación Profesional (no formal)		

Fuente: Elaboración propia a partir del documento DGCyE y Unicef, 2004, y las Resoluciones N° 4747/02 y 300/05.

Cuadro 2. Servicios educativos
(totales en la Provincia por niveles y modalidades).

	Año 2002			Año 2003			Año 2004			Año 2005					
	Estatad	Priv.	Munic.	Total	Estatad	Priv.	Munic.	Total	Estatad	Priv.	Munic.	Total	Estatad	Priv.*	Total
Inicial	2.519	1.887	185	4.591	2.545	1.912	185	4.642	2.584	2.104	222	4.910	2.558	2.113	4.671
EGB	4.423	1.588	24	6.035	4.378	1.593	24	5.995	4.389	1.603	24	6.016	4.366	1.578	5.944
ESB															
Polimodal	1.181	1.240	5	2.426	1.200	1.261	5	2.466	1.220	1.249	5	2.474	1.112	1.258	2.370
Especial	412	152	4	568	428	153	4	585	430	153	4	587	436	154	590
CEC	145	5	1	151	146	5	1	152	153	6	1	160	148	8	156
Artística	86	10	10	106	88	10	11	109	98	10	11	119	87	18	105
CEF	131	1		132	130	1		131	131	1		132	131	1	132
Adultos	1.434	41	10	1.485	1.434	87	10	1.531	1.434	89	10	1.533	1.403	58	1.461
Superior	197	287	11	495	206	321	11	538	206	320	11	537	198	287	485
TOTAL	10.528	5.211	250	15.989	10.555	5.343	251	16.149	10.645	5.535	288	16.468	14.289	7.001	21.290

* Incluye Servicios de Educación Municipal.

Fuente: Dirección de Información y Estadística de la DGCyE, 2005.

Si bien existían otras direcciones que también se ocupaban de la atención a los alumnos del sistema (Educación Física, Psicología, Educación Complementaria), estas eran las que concentraban la oferta educativa. Cada una de las Direcciones Docentes estaba conformada por un equipo directivo y un cuerpo de asesores especialistas en su área de conocimiento, conducidos desde la Dirección General a través de la Subsecretaría de Educación.

Para dimensionarlo adecuadamente, cuando se habla del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires, hay que tener en cuenta que este por sí mismo conforma casi el 40% de la totalidad del sistema educativo del país. Su complejidad se refleja en la cantidad de instituciones educativas distribuidas en ámbitos urbanos y rurales provinciales muy disímiles, de acuerdo con el Cuadro 2.

El notable crecimiento de servicios educativos en el año 2005 obedece a la creación de escuelas de Educación Secundaria Básica, nivel que se diferenció durante ese año de la Educación Primaria Básica. Previamente, ambos niveles formaban la Educación General Básica.

El Censo Nacional Docente 2004 registró 294.422 cargos docentes desempeñándose en el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires, sobre un total para el país de 825.250. Estos valores también ilustran sus dimensiones. La cantidad de alumnos matriculados en todos los niveles y modalidades representa un número impresionante en sí mismo, lo cual hace del sistema educativo bonaerense no solo el más grande de Argentina, sino uno de los tres más voluminosos y complejos de América Latina. Según datos de la Dirección de Información y Estadística de la DGCyE, en su Relevamiento Censal Anual, la evolución de la matrícula en el período analizado fue la expresada en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Evolución de la matrícula total.

Año	Matrícula total
2001	4.356.317
2002	4.391.467
2003	4.439.885
2004	4.447.533
2005	4.444.957

Fuente: Relevamiento Censal Anual de la Dirección de Información y Estadística de la DGCyE, de cada año.

En un informe de diciembre de 2005, la Dirección de Información y Estadística de la DGCyE decía que para el total de aglomerados de la población urbana de 6 a 11 años de la Provincia de Buenos Aires, la tasa de escolarización provincial era del 100%; para el grupo de edad de 12 a 14 años, la tasa de escolarización provincial era del 99,5% con un porcentaje de extraedad de 7,1%; en la población de 15 a 17 años, en los aglomerados urbanos de la Provincia, el total de jóvenes y adolescentes que asistían a un establecimiento de educación formal ascendía a 89,8%, con una extraedad en 2 o más años de 12,4%.

Sin embargo, esta alta tasa de escolarización también presentó algunos problemas, entre los cuales se pueden reconocer la repitencia y la retención de los alumnos. Con respecto a la repitencia, según datos relevados por la Dirección de Información y Estadística de la DGCyE (véase Cuadro 4), se registraron los siguientes guarismos.

Cuadro 4. Tasa de repitencia (%).

Período	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Educación Primaria	4,9	5,2	5,4
EGB3/Educación Secundaria Básica	7,7	8,8	9,8
Educación Polimodal	6,3	8,5	9,0

Fuente: Dirección de Información y Estadística de la DGCyE.

«Aumenta la exclusión educativa: en el 2003, 100.000 alumnos bonaerenses abandonaron el Polimodal»

Los datos oficiales confirman lo que venimos denunciando desde hace varios años, que la cantidad de alumnos que abandonan el Polimodal aumenta de año en año. El año pasado, llegaron a 100.361 alumnos quienes debieron dejar la escuela a lo largo del año, totalizando a un 12,7% del total de los alumnos matriculados a comienzos del año 2003.

Cuadro 5. Nivel Medio y Polimodal. Matrícula inicial, final y abandono escolar, 2001-2003.

Año	Matrícula		Diferencia	Abandono (%)
	Inicial	Final		
2001	811.931	735.114	76.817	9,46
2002	791.528	698.623	92.905	11,74
2003	788.591	688.230	100.361	12,73

Fuente: Suteba-Ctera-CTA, 2004: 3, a partir de datos de DGCyE.

La información disponible nos indica que la inmensa mayoría de estos alumnos no vuelven a la escuela, es decir, desertan definitivamente, son «excluidos educativos».

Van a engrosar así la inmensa cantidad de jóvenes que están impedidos de estudiar y también de trabajar. [...]

En esto se conjugan causas educativas y sociales.

Por ello nosotros decimos que en realidad sería mejor hablar de «excluidos educativos» que de deserción escolar, pues esta última pone el acento en el hecho individual y no estima las causas. Desde nuestra perspectiva, la razón principal de la exclusión la hallamos en las políticas económicas, so-

ciales y educativas aplicadas en los últimos años, en la desigual distribución de la riqueza, del poder y del conocimiento.

Pero no solo corresponde hablar de exclusión pues a una gran cantidad de jóvenes les es negado el derecho y la posibilidad de completar sus estudios secundarios; sino que por otra parte, estos constituyen hoy el nivel «básico» de educación requerido en diversas dimensiones de la vida social. Por ello, también son excluidos en este sentido.

[...] La relevancia de la información consignada hasta aquí radica en el hecho de que esta disminución en la cantidad de alumnos puede significar el quiebre de una tendencia histórica al crecimiento de la enseñanza media, que desde hace décadas se viene dando en nuestro país. Para que se produzca este fenómeno se conjugan diversos elementos, pues tanto el crecimiento como la disminución de la matrícula no pueden atribuirse a un solo factor sino a un conjunto, donde intervienen lo social, político, económico, cultural, demográfico, etc.

Sin duda un elemento relevante es la crisis del modelo neoliberal, a fines del año 2001, que precipitó a su vez la crisis social más fenomenal de nuestra historia, con un aumento sin precedentes de la pobreza y la exclusión social, que en el caso de los jóvenes de la Provincia, llegó a abarcar a tres cuartas partes de su población.

A partir de esta crisis se hicieron patentes las dificultades de orden material, pero también la pérdida de expectativas, que los sectores sociales más postergados en la sociedad depositaban en la educación media.

Sin embargo, no habría que dejar de señalar otro factor importante: el fracaso de la reforma educativa bonaerense en transformar la escuela media, fracaso que ya era evidente antes del estallido social del 2001. [...]

Si bien se desconoce el alcance que este quiebre que estamos señalando pueda tener en el futuro, es lo suficientemente preocupante como para que se tomen urgentes medidas al respecto. Si esto no se hace, con seguridad que cada vez habrá menos alumnos en las escuelas medias, que volverán a ser, como durante parte del siglo XX, un privilegio para pocos, cuando debería ser un derecho universal al alcance de todos (Suteba-Ctera-CTA, 2004: 1-7).

Más allá de algunas diferencias referidas a las cantidades, en términos generales se puede decir que la gestión estuvo de acuerdo con gran parte del diagnóstico realizado por el sindicato docente, lo cual permitió encarar algunas propuestas de soluciones en forma consensuada, aun en los momentos en que las diferencias salariales y presupuestarias parecían ponerlos en una situación irreconciliable.

LOS ACTORES POLÍTICOS DEL SISTEMA

En el sistema educativo bonaerense interactúan una gran cantidad de actores reconocidos por la comunidad y las autoridades. En todos los casos y con todas las organizaciones, la política de la DGCyE consistió en negociar hasta encontrar

algunos puntos de consenso. En muchas situaciones fue una ardua tarea que no siempre llegó al camino deseado por la gestión. Se puede decir que durante la gestión analizada hubo tres organizaciones que adquirieron una gran importancia debido al rol que asumieron y a su peso específico dentro de la coyuntura política: el poder político territorial representado por los intendentes, el Consejo General de Educación y los sindicatos representantes de los docentes.

Los intendentes

Lo político significa que tenemos que dialogar con 134 intendentes. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete educativo ampliado, Colegio de Escribanos de La Plata, 30 de junio de 2003)

Aparte de administradores, estadistas, y aparte de académicos se nos exige que seamos buenos políticos, es decir, que seamos capaces de relacionarnos con los distintos sectores de la comunidad en la que trabajamos, yo tengo que relacionarme con 134 intendentes y una treintena de legisladores que se ocupan del tema educativo. Ustedes van a estar en distritos en donde en primer lugar hay un intendente que eligió el pueblo, todos tienen que ir a presentarse al intendente y decirle quiénes son. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

La política territorial constituyó, para la gestión de la DGCyE conducida por Mario Oporto, una preocupación central gracias a la concepción de que nada era posible sin el apoyo a nivel local de los intendentes, concejales, diputados provinciales y consejeros escolares. Desde el primer momento se consideró que estos actores de la política jugarían un papel muy importante, actuando muchas veces como instancia de contención de las demandas, contribuyendo a la tranquilidad social y como canales para la llegada de las necesidades de los distritos a las instancias de decisión política y viceversa.

La crisis de la población bonaerense y sus correspondientes demandas insatisfechas se hicieron sentir fuertemente en estos organismos ya que formaron la primera línea sobre la que se manifestó el reclamo de los sectores más desfavorecidos. Fue así como entre la DGCyE y la política territorial encabezada por los intendentes, se estableció una alianza de hecho que permitió potenciar las respuestas a las necesidades de los bonaerenses. Tanto con aquellos distritos que compartían la misma pertenencia política del Gobierno de la Provincia como con el conjunto, puesto que los problemas que se presentaron eran comunes para todo el territorio.

Algunos intendentes jugaron un papel muy importante no solo en la cuestión social. Varios de ellos, preocupados genuinamente por mejorar la educación, invirtieron en la infraestructura de las escuelas de su distrito y pidieron la apertura de institutos y carreras de Nivel Superior. Por supuesto que también hubo quienes solicitaron tener bajo control político las designaciones de personal jerárquico de la DGCyE en su territorio. Fue especialmente complicado en algunos casos

el nombramiento de Inspectores Jefes Distritales. La decisión de la conducción política de la educación fue siempre la de entablar acuerdos con los intendentes a través de un diálogo fluido y permanente que resultó reconocido por el conjunto de los sectores políticos territoriales.

El Consejo General de Educación

[...] les solicité autorización a los Presidentes de las Comisiones de Educación de ambas Cámaras, para que pudiesen estar presentes y me acompañaran los nuevos Consejeros Generales que, de acuerdo con lo que señala la Constitución Provincial, han asumido hace algunos días. He invitado a esos diez Consejeros Generales, seis de los cuales son elegidos a propuesta del Ejecutivo, con acuerdo de la Honorable Cámara de Diputados, y cuatro de los cuales son producto de la elección docente. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2003)

El Consejo General de Cultura y Educación es un organismo colegiado, instituido por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, donde se determina que estará integrado por diez Consejeros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Diputados, presididos por el Director General de Cultura y Educación. Cumple funciones de asesoramiento, con consulta obligatoria en temas como la elaboración de planes y programas de estudio, diseños curriculares de todos los niveles, ciclos, modalidades y servicios educativos experimentales, ante proyectos de leyes, estatutos y reglamentos relacionados con el ordenamiento educativo y la carrera docente y en cuestiones de interpretación de la normativa educativa o casos no previstos por la ley.

La aplicación de la reforma educativa de la década de 1990 establecida por la Ley de Educación provincial N° 11612/94 presentaba en la Provincia de Buenos Aires una fuerte tendencia hacia la centralización del sistema educativo. Si bien formalmente se le habían restado funciones al Consejo General de Cultura y Educación de la DGCE, la realidad fue que en el período anterior al analizado, algunos Consejeros Generales manejaban gran parte de la aplicación de las decisiones de política educativa. En dicho organismo colegiado se resolvía la mayor parte de las cuestiones atinentes al funcionamiento del sistema, particularmente en lo referido a lo curricular en el más amplio de los sentidos. Sobre casi cualquier tema tenía opinión y capacidad de decisión el Consejo General. De hecho, sus integrantes percibían haberes equivalentes al rango de subsecretario, lo cual demostraba la importancia que tenían en la conducción del sistema.

El rol político desarrollado por el Consejo General durante la gestión anterior ya había presentado algunos inconvenientes con la Subsecretaría de Educación (ocupada en ese momento por Mario Oporto). Más que un órgano asesor, los Consejeros consideraban que debían establecer ellos la política educativa y decidir sobre los problemas que se presentaban en el sistema, dejando en un segundo plano a la Subsecretaría de Educación.

Este predominio del Consejo General en la toma de decisiones se mantuvo vigente hasta que la magnitud de la crisis hizo que inevitablemente se hiciera

necesario implementar mecanismos de intervención más expeditivos. Fue así que, por determinación del Director General, se resolvió fortalecer la capacidad ejecutiva de la Subsecretaría de Educación. Allí se concentró a partir del año 2002 la actividad central de la DGcYe. Tal como correspondía a la estructura organizativa, las direcciones educativas y los equipos técnicos centrales respondieron a partir de ese momento exclusivamente a la Subsecretaría de Educación, la cual dependía directamente del Director General. En el campo administrativo se operó un desenlace similar con centro en la Subsecretaría Administrativa.

Esta política de restarle poder al Consejo General se realizó con fuerte decisión política ya que en el momento en que Mario Oporto asume la conducción de la DGcYe, los Consejeros Generales pertenecían al mismo espacio político y habían sido nombrados por la gestión de la Dra. Giannettasio, lo cual podía generar roces internos dentro del partido de Gobierno.

El momento de cambio formal se produjo a comienzos de 2003 con la designación de un nuevo cuerpo de Consejeros Generales en el que, además de los representantes docentes, había miembros de la oposición política. Fue a partir de ello que el Consejo General se alineó con las políticas propuestas por la gestión contribuyendo al establecimiento de pautas de gobernabilidad para el conjunto del sistema educativo provincial. Por supuesto que tanto los representantes docentes (especialmente) como la oposición en algunos temas mantuvieron diferencias con el oficialismo. Sin embargo, en términos generales el Consejo acompañó los cambios realizados.

Los sindicatos docentes

Yo entiendo a los gremios. Defienden lo que deben defender: si ellos tienen un Estatuto y nosotros vamos a quitarles algún derecho adquirido, lo tenemos que hacer y ellos también tienen que defenderlo. Vamos a tratar de que sean comprensivos en esta emergencia, no vamos a evitar que protesten pero vamos a tener que trabajar mucho para que el conflicto se resuelva por fuera de la escuela; que nuestro conflicto se desarrolle independientemente del corte de clases. Eso es lo que tenemos que tratar de hacer, y no va a ser fácil, pero tampoco es fácil, en un momento de tanta crisis, defender situaciones indefendibles, como muchos casos de desfavorabilidad. (Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, 6 de febrero de 2002)

Pero lo más importante es garantizar en nuestra Provincia, con los graves problemas que enfrentamos hoy en la educación, que pueden tener una solución progresiva si los resolvemos entre todos. Estoy convencido que la escolaridad no sea interrumpida por la discusión necesaria entre el Estado y los gremios, y el paro no sea la única manera de lenguaje que utilicen los gremios. No nos duele el conflicto, lo asumimos y ya está asumido por todos los presentes, estoy seguro, pero nos duele, igual que a cada maestro, que los chicos estén en sus casas o en las calles sin clases. (Ing. Felipe Solá. Apertura del 133^{er} período de Sesiones Ordinarias, 1^o de marzo de 2005)

Sobre los docentes, el efecto de la crisis provocó no solo un deterioro en su poder adquisitivo y, consecuentemente, en su forma de vida, sino que además modificó sustancialmente la representación subjetiva del rol social que cumplían. El cambio en las condiciones de trabajo marcó un antes y después del 2001. Se percibieron a sí mismos muy maltratados y poco valorizados por el Estado al agregar a la actividad propia de su tarea las exigencias de atención y contención de alumnos y familias en condiciones de extrema pobreza. Por haber estado tradicionalmente formados para atender cuestiones pedagógicas, la incorporación de actividades de contención asistencial los tomó sin preparación específica y generó muchas contradicciones reflejadas por el accionar de los sindicatos representativos del sector.

Por fuera del ámbito propiamente estatal, los actores de mayor peso en el sistema educativo resultaron los sindicatos docentes puesto que asumieron roles centrales en la dinámica vida política provincial, y sus posicionamientos determinaron de manera significativa el tipo de discusiones planteadas en relación con ciertas medidas de la gestión, especialmente en lo referido al ajuste presupuestario.

Algunas de las medidas tomadas por el Gobierno con el objetivo de paliar la crisis fueron de carácter institucional y afectaron históricos logros de los trabajadores estatales, entre los que se encontraban los docentes. El Sadop (sindicato que nuclea a los docentes de instituciones privadas) sintetizó la política de ajuste implementada durante el año 2002 en las siguientes medidas:

- Suspensión del Estatuto Docente.
- Modificación del Régimen de Licencias, con reducciones en la licencia por maternidad (de 135 a 90 días).
- Reducción del período de vacaciones del personal auxiliar y los docentes.
- Reducción de reemplazos.
- Pago en bonos y con atrasos.
- Reducción en casi un 50% de las bonificaciones de los docentes que dictan clases en escuelas rurales y zonas de alto riesgo.
- Eliminación de partidas destinadas a becas para alumnos de escasos recursos.
- Recorte en el pago en concepto de antigüedad.
- Reducción de comisiones de servicio.
- Unificación de secciones.

Sin duda el rechazo de los docentes y sus representaciones gremiales al ajuste fue muy alto. En un documento del año 2002, así lo demuestra SUTEBA.

Ejes de política gremial Suteba 2002 Organización sindical y derechos de los trabajadores

Para enfrentar con decisión y organización las políticas de ajuste provincial y nacional que se expresan en recortes presupuestarios y restricción a los derechos laborales de los trabajadores, es que las iniciativas a definir con el

conjunto de las organizaciones sociales y de trabajadores estarán direccionadas a la pelea por:

- Derogación de las Leyes de Ajuste del Gobierno provincial que impactan fuertemente en la definición de políticas sociales y educativas.
- Pago en tiempo y forma de todos los haberes.
- Incremento del salario de los trabajadores en función de recuperar el deterioro producido por las medidas económicas nacionales y provinciales.
- Cumplimiento de los derechos de los trabajadores a salud y jubilación digna en el marco de la defensa y democratización de los Institutos IOMA e IPS.
- Dada la creciente pauperización de nuestros niños y jóvenes, de los cuales hoy se hallan más del 60% debajo de la línea de pobreza, exigir: i) otorgamiento de becas para toda la población escolar; ii) incremento de cupos y partidas destinadas a los comedores escolares; iii) provisión de material didáctico, zapatillas y vestimenta; iv) pago de comedores y transportes escolares y presupuesto para infraestructura escolar.

En el marco de las reivindicaciones propias del sector, los trabajadores de la educación organizados en el Suteba, junto a las organizaciones que conforman el Frente Gremial Docente, nos planteamos demandar por condiciones dignas de enseñanza y de aprendizaje:

- Defensa irrestricta del Estatuto del Docente.
- Una recomposición salarial que contemple además de la actualización: i) la incorporación de las sumas fijas al básico; ii) la anulación del decreto de presentismo; iii) la equiparación salarial de los docentes de Primero y Segundo Ciclo con los del Tercer Ciclo; iv) resolución del problema de la desfavorabilidad en el marco de las pautas estatutarias; v) constitución del Fondo Fiduciario que garantice los recursos para el pago de los salarios, planteado por la Ctera; vi) pago de la deuda del Incentivo Docente y continuidad del Fonid.
- Derogación del Decreto N° 4457 y ampliación de las POF,* asignando los cargos necesarios de las distintas ramas, en respuesta a las graves necesidades educativas de la Provincia.
- Garantizar la estabilidad a partir de: i) finalización de la titularización automática (Ley N° 12609) y posterior ingreso; ii) convocatoria y realización de concursos para la cobertura de cargos jerárquicos en todas las ramas, en particular en el Nivel Polimodal; iii) incorporación de los instructores de Formación Profesional al Estatuto; iv) revisión del funcionamiento de los Tribunales de Clasificación, normalizando su constitución a través de las elecciones de representantes docentes y dotándolos del personal y equipamiento necesario; v)

* Siglas de Planta Orgánica Funcional. [N. de E.]

revisión de los nomencladores de títulos y del funcionamiento de la Comisión Permanente de Títulos; vi) conclusión de sumarios y presumarios.

– Respecto de la salud laboral docente: i) revisión del sistema vigente de reconocimientos médicos para garantizar prevención y atención de los docentes; ii) fijación de criterios de aptitud psicofísica; iii) cumplimiento de normas de higiene y seguridad en los establecimientos; iv) adecuación administrativa a la Ley de Riesgos del Trabajo; v) ampliación del listado de enfermedades profesionales; vi) licencias especiales para enfermedades crónicas y terminales.

La disputa con los gremios docentes y de auxiliares fue, en algunos momentos, muy dura, particularmente durante el año 2002, cuando se instaló en la puerta de la DGCyE un «campamento educativo» que duró varios meses y reclamaba los descuentos efectuados a los haberes a partir de la recategorización de las escuelas por desfavorabilidad.

La conformación del Frente Gremial Docente Bonaerense, integrado por varios sindicatos (Suteba, FEB, Amet, UDA y Sadop) que ya venían trabajando de hecho en forma unificada y cuyo primer congreso fue realizado en noviembre del 2003 en la ciudad de La Plata, marcó un punto de inflexión en el grado de unidad, en la profundización del debate y en el nivel de organización de la docencia bonaerense. La consolidación del Frente Gremial Docente Bonaerense se reveló, en forma contraria a lo que mucho pensaban, como un hecho auspicioso para la gestión por el hecho de que se constituyó una mesa de discusión única entre los gremios y el Gobierno, lo cual facilitó notablemente el diálogo. Sin embargo, resultó muy trabajoso lograr el equilibrio necesario para construir una agenda educativa consensuada.

En los primeros tiempos el motivo de la divergencia estaba centrado casi exclusivamente en la cuestión salarial. Pero la determinación de la gestión de no reducir los salarios obró positivamente en la relación inicial, lo cual generó instancias de diálogo entre los gremios y las autoridades que fueron perdiendo algo de tensión con un nuevo compromiso de subas salariales. Cuando se comenzó a reconstruir el salario docente, se avanzó en cuestiones más técnicas, aunque nunca cesó la discusión por el salario y por mejores condiciones de trabajo (licencias, suplencias, salud laboral y control de ausentismo, cantidad de alumnos por curso, ampliación de plantas funcionales, desdoblamiento de secciones superpobladas), y por cuestiones de infraestructura (mantenimiento y construcción de escuelas). También se hicieron sentir con fuerza los reclamos por el mejoramiento de las condiciones educativas de los alumnos (becas, útiles, material didáctico, ampliación de cupos y partidas de comedores escolares).

Los temas que mayor complejidad presentaron en la relación entre la DGCyE y los gremios docentes fueron la reclasificación de las escuelas por desfavorabilidad y el proyecto de descentralización (mal entendido como una forma de municipalizar los servicios educativos). Sin embargo, los acuerdos de gobernabilidad logrados entre la gestión y los gremios permitieron atender algunos aspectos controversiales del sistema.



La política educativa bonaerense, 2001-2005

¿Qué hemos hecho entre los meses de enero y mayo? Diría que tuvimos dos o tres ejes de tarea. El primero de ellos estuvo vinculado con la adaptación a la realidad presupuestaria. Otra tarea estuvo vinculada a la reforma de la gestión; no deseo ser tan rimbombante como para decir «reforma del Estado». Otras metas o temas están vinculados a la crisis social y un último eje, que es el sustancial, está vinculado específicamente a la educación. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2002)

[...] cuando hace tres años asumí como ministro, en el primer reportaje que hice esa mañana –y que publicó al día siguiente el diario *El Día*–, yo planteaba, en un momento de mucha incertidumbre –a pocos días de ese reportaje caía el Gobierno nacional y renunciaba el gobernador de la Provincia–, que iba a dirigir mi gestión hacia tres objetivos. Uno era la descentralización del sistema; el segundo era afianzar los planes sociales, porque sabíamos que la crisis iba a tener muchas consecuencias y se iba a alargar en el tiempo; y el tercero era que había que hacerle reformas a la reforma. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

El Director General, Prof. Mario Oporto, comenzó su período de gobierno esbozando los ejes de política que marcarían la agenda de prioridades sobre la que se buscó avanzar en los años siguientes, cuando se logró una lenta acumulación de poder basado en un fuerte respaldo político del gobernador, en el mejoramiento de las cuentas nacionales y provinciales y fundamentalmente en un mayor respeto por parte de la comunidad educativa, producto de una gestión valorada positivamente.

Durante los años 2002 y 2003 la prioridad fue salir de la emergencia. El sistema educativo se encontraba jaqueado por las dificultades presupuestarias y los efectos de la reforma de la década anterior. Recién a fines del segundo año, se pudieron rescatar los patacones y en enero de 2004, caía la Ley de Emergencia, empezar la devolución de las deudas que se tenían con el sistema educativo y con los docentes, restituyendo la antigüedad y otorgando un moderadísimo aumento después de casi diez años. Se inició la construcción de algunos edificios escolares ya que hacía mucho tiempo que no se construían escuelas y también se logró concretar un plan de obras anualizado.

Fue en esos momentos cuando se estuvo en condiciones de planificar el futuro y no seguir trabajando sobre la reparación del pasado. Durante el año 2004, se logró generar un amplio debate al que se llamó «La consulta», dirigido a detectar los problemas y proponer posibles soluciones de la educación bonaerense.

Al año siguiente se puso mucho énfasis en el desarrollo de una política enfocada en la recuperación de la gobernabilidad del sistema educativo que se venía pensando desde el inicio de la gestión, pero las condiciones objetivas para su aplicación recién fueron favorables en ese momento. La decisión principal estuvo centrada en implementar políticas moderadas pero sistemáticas y, a partir de ellas, estrategias de acción derivadas de los siguientes objetivos:

- Mejorar la eficiencia y eficacia política y técnica del sistema educativo mediante un proceso de «reforma de la Reforma» que se había implementado en la década anterior.
- Descentralización para aumentar la capacidad de acción de las instancias administrativas locales y regionales.
- Reconstrucción de un marco de alianza política con los poderes territoriales y de diálogo con los gremios docentes de la Provincia para aliviar la conflictividad social y sindical.
- Afianzar las políticas socioeducativas –porque se sabía que la crisis iba a tener muchas consecuencias y se iba a alargar en el tiempo– que permitieran mejorar las condiciones de educabilidad de los alumnos con el fin de aumentar las posibilidades de inclusión y permanencia en la escuela y de acceso al conocimiento, sin perder de vista que el objetivo final consistía en pasar del asistencialismo al retorno de la centralidad pedagógica en la escuela.
- Operar sobre el corazón pedagógico del sistema avanzando en transformaciones dirigidas a intervenir sobre el eje de la calidad, insistiendo particularmente en la mejora de la formación docente y la enseñanza-aprendizaje.
- Recuperación de los niveles presupuestarios, salariales y de inversión.

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-TÉCNICA

[...] no hay posibilidad de superar esta situación si no definimos un nuevo Estado que responda a las necesidades y problemas actuales; hay que refundar el Estado y ponerlo definitivamente al servicio del bien común. (Ing. Felipe Solá. Ceremonia de asunción como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, 2002)

La descentralización, la desconcentración y la regionalización de muchas acciones del poder central darán más eficiencia y transparencia a los actos de gobierno. Los municipios tendrán un rol activo en esta fase. Pero ninguna medida que tomemos tendrá como objetivo la municipalización de los servicios, por el contrario, preservarán y fortalecerán el rol indelegable del estado

provincial en brindar los servicios y trazar los ejes de las políticas provinciales y regionales. (Ing. Felipe Solá. Discurso de Apertura de las 130^{as} Sesiones Legislativas, 1º de marzo de 2002)

[...] fortalecer el Estado, construir un modelo de producción capitalista nacional, también nos genera a nosotros definiciones desde el proyecto educativo. Porque este modelo creo que está orientado hacia la producción y la competitividad. La primera pregunta es: ¿qué vamos a hacer desde la educación para poder acompañar un proyecto de producción y competitividad? (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete educativo ampliado, Colegio de Escribanos de La Plata, 30 de junio de 2003)

El otro tema que nos ha preocupado entre el 2004 y el 2005 es el que podríamos denominar «del sistema»; su organización y la relación entre autonomía escolar y la existencia de un sistema bien comunicado y bien articulado entre ciclos y niveles. (Prof. Mario Oporto, Informe a la Legislatura, 2005)

Organización y planificación del sistema educativo: «reforma de la Reforma»

La organización es nuestra vocación. Porque la política es debatir y decidir sobre la organización de la comunidad [...] Aquí, puntualmente, es decidir y debatir sobre la organización del sistema educativo que, en nuestro caso, es una comunidad muy grande. Nuestra comunidad está muy herida y muy fragmentada, y necesita de objetivos sencillos y alcanzables. Así fue siempre nuestra tradición ideológica: pensar en objetivos sencillos y realizables que hicieran más feliz a la gente y más grande a la Nación. (Prof. Mario Oporto. Primer Encuentro de Consejeros Escolares Justicialistas de la Provincia de Buenos Aires, Necochea, 29 y 30 de agosto de 2002)

[...] tanto la descentralización como la reforma administrativa, la mayor eficiencia, la mejor información del sistema y el repensar también cómo funciona el sistema educativo propiamente dicho tienen que ser nuestro pensamiento estratégico. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, 6 de febrero de 2002).

El compromiso para el futuro no es un compromiso en el futuro, sino compromiso para el futuro en el presente, que hay que comenzar aquí y ahora. La anticipación tiene que prevalecer sobre la adaptación; la planificación y la estrategia tienen que imponerse a la tiranía de la urgencia, la disposición a compartir, a acordar, y el trabajar juntos deben vencer al egoísmo y al individualismo. (Ing. Felipe Solá. Puesta en marcha de la Ronda de Consultas «El futuro de la educación», 19 de abril de 2004)

En el contexto de los lineamientos políticos de la Provincia de Buenos Aires que tenían como meta la reforma del Estado en la búsqueda de mayor eficiencia y transparencia de los actos de gobierno, desde la Dirección General de Cultura

y Educación fueron implementadas medidas tendientes a fortalecer los procesos de mejoramiento de las condiciones de enseñanza y aprendizaje, descentralización y participación. Ya desde 2002 se sentaron las bases políticas sobre las que se iban a realizar las reformas necesarias en el sistema educativo provincial. Pesaba sobre el sistema la Reforma de mediados de los años noventa aplicada por un Gobierno de signo peronista. De ahí que fue considerado el programa de gobierno de la educación como una «reforma de la Reforma» o bien una reforma de segunda generación.

La expresión fundacional y reveladora del pensamiento de la gestión sobre la política educativa que se proponía implementar se plasmó en dos documentos publicados en la serie de *Documentos de la Revista de Educación DGCyE* en noviembre y diciembre de 2002, que fueron ampliamente difundidos durante el año 2003 entre todos los actores sociales vinculados a la educación provincial.

En el primero de ellos, «Una mejor educación para una mejor sociedad. Definiciones de política educativa bonaerense» (DGCyE, 2002a), se definió que «[l]a Dirección General de Cultura y Educación *concibe la educación como una dimensión social* donde se decide una parte sustancial de las posibilidades de inclusión de los niños y los jóvenes de hoy en la sociedad argentina de mañana».

A partir de una serie de consideraciones de carácter conceptual, se instituyeron los «Propósitos de la política educativa» y los «Antecedentes», donde se precisaron las bases de la política educativa.

Un conjunto de conceptos que la Dirección General de Cultura y Educación viene empleando en los últimos tiempos puede resumir los ejes de la política educativa relacionada con el campo pedagógico en sentido estricto:

- inclusión, consolidada y creciente;
- equidad;
- calidad educativa;
- atención de la diversidad;
- autonomía institucional;
- extensión del tiempo de escolaridad;
- capacitación;
- descentralización;
- cultura de la evaluación, como herramienta constructiva;
- valoración de la información, como insumo para tomar decisiones;
- cultura del trabajo;
- participación de los agentes del sistema, como motorizadores del cambio;
- optimización de los recursos existentes (DGCyE, 2002a: 15).

Luego de otras consideraciones, el documento estableció los «Ejes de la política educativa» sobre los cuales se asentarían las acciones inmediatas.

Se propone el desarrollo de las iniciativas sobre la base de tres ejes:

- descentralización / autonomía institucional;
- calidad;
- extensión de la escolaridad / mejoramiento de la permanencia.

La elección de estos conceptos se entiende como una reducción operativa para el desarrollo de la política y no como un abandono del resto de los ejes enunciados al comienzo, con los cuales se encuentran indisolublemente vinculados en mayor o menor medida, como corresponde a componentes de un mismo sistema (ibíd.: 25).

Con respecto al primer eje, «descentralización / autonomía institucional» se entienden como conceptos solidarios, de modo que el desarrollo de uno está en proporción directa con el desarrollo del otro. La descentralización supone un proceso gradual de dotación de poder y delegación de autoridad a instancias colectivas y locales constituidas por actores de la comunidad educativa. La autonomía implica el ejercicio de la capacidad de una institución educativa para planificar e implementar desarrollos acordes con su identidad particular o local y para adecuar las prescripciones a las necesidades de su comunidad. Con el desarrollo de este eje, se espera que las instituciones incrementen sus competencias administrativas con libre organización y decisiones, y ejecuciones independientes y responsables, en el marco de las regulaciones existentes o mediante la demanda de nuevas regulaciones.

El eje correspondiente a «calidad» se identifica aquí con el grado de mejora en los rendimientos escolares –focalizándose en los aprendizajes sistemáticamente pretendidos– y en la construcción del clima institucional. Como es obvio, se reconoce la pertinencia de una definición más amplia y compleja de calidad; sin embargo, la restricción aquí observada es una reducción operativa, realizada al solo efecto de encuadrar proyectos en los que la política educativa se concreta. Las expectativas generadas en función de este eje incluyen la puesta en marcha de propuestas localizadas para mejorar aprendizajes en áreas básicas, el desarrollo de proyectos tendientes a la resignificación y el fortalecimiento de valores patrios y el estímulo a la participación de la comunidad escolar en la redefinición de acuerdos institucionales de convivencia y a las iniciativas juveniles en las instituciones educativas.

En relación con el tercer eje, «extensión de la escolaridad / mejoramiento de la permanencia», se persiguen objetivos en el campo de la articulación entre niveles, una mejor atención de la diversidad y el sostenimiento de los esfuerzos por disminuir la desigualdad. En general: un clima escolar que dé mayor cabida a la cultura juvenil y adolescente, por ejemplo, ha de provocar decisiones positivas en cuanto a la permanencia en la institución.

Finalmente se desarrollaron las «Estrategias de la política educativa» a partir de que «[l]a concreción de los ejes de la política educativa bonaerense requiere la aplicación perseverante de algunos esquemas de acción que aquí se identifican

como cuatro estrategias: institucionalización, comunicación, intervención directa y articulación» (ibíd.: 29).

En el segundo documento, «Prioridades bonaerenses para una mejor educación» (DGCyE, 2002b), se marcaron las líneas de acción 2003. En su «Introducción» se define que «[e]l Gobierno de la Provincia de Buenos Aires asume la responsabilidad de elevar el nivel educacional del conjunto de su población, entendiendo que *mejorar la educación es mejorar la sociedad*» (DGCyE, 2002b: 7).

Sobre el primer Apartado, «Lineamientos generales de acción educativa», se advierte que

Las acciones enunciadas en ese primer Apartado no despliegan todo su alcance ni producen los resultados finales esperados en un solo ciclo lectivo. Tanto en su concepción como en su diseño e implementación, están incluidas en una virtual programación de mediano y largo plazo. Se ha procurado desplegar las acciones iniciales de un programa educativo que requiere continuidad. Es decir: las demandas educativas priorizadas y la elección del terreno de intersección entre lo social y lo escolar como campo estratégico de acción reclaman su sostenimiento como políticas educativas de Estado (ibíd.: 8).

Se describen en él tres programas con sus correspondientes objetivos y estrategias, considerados clave para el abordaje de los principales problemas detectados:

- «La Escuela Lee Más»
- «La Escuela Enseña a Respetar la Ley»
- «La Escuela Enseña a Trabajar»

El Apartado final, los «Lineamientos particulares de acción educativa», está dedicado a la descripción de las principales acciones y propuestas de cada una de las Direcciones integrantes del área educativa de la DGCyE. También se desarrollan los programas transversales dependientes de la Subsecretaría de Educación.

La importancia que adquirieron estos dos documentos en el transcurso de la discusión sobre cómo salir de la crisis educativa fue fundamental para continuar con otras propuestas superadoras. Su difusión durante el año 2003 permitió ampliar los niveles de participación de los docentes y especialistas y la llegada a otros sectores sociales interesados en la problemática educativa.

Con la base establecida por la conducción del sistema político nacional y provincial junto a la discusión y a las propuestas que a partir de los documentos presentados se realizaron en los diversos ámbitos vinculados a la educación, se estuvo en condiciones de plantear un programa de política educativa de mediano alcance, que fue conocido como «Plan Educativo 2004-2007». El Plan constituyó una verdadera planificación de las acciones que iban a regir el sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires durante los siguientes cuatro años. De la crisis inicial a esta planificación había pasado poco tiempo, con muchas situaciones

sumamente difíciles pero que no inhibieron la capacidad de la gestión de pensar estratégicamente el sistema.

En el documento de la DGCE «Plan Educativo 2004-2007. La Nueva Escuela», difundido para su conocimiento y discusión entre la comunidad educativa, se plantearon ocho ejes centrales, cada uno de ellos conceptualizado políticamente y desagregado en acciones principales.

1) *La escuela del proyecto nacional*

Desde un sistema único de educación pública con gestión estatal y gestión privada, que garantice articulación entre ciclos y niveles, planifique con las universidades y trabaje con las instituciones científicas y tecnológicas, [se pretende] reafirmar desde la Provincia la unidad del Proyecto Educativo Federal, para una educación al servicio de un modelo de Nación integrada al Mercosur.

[...]

2) *Cultura, ciencia y tecnología para un nuevo modelo de país*

Para enriquecer la cultura de la población, ayudar a los alumnos a comprender la realidad y los nuevos temas del mundo contemporáneo con sus consecuencias éticas y sociales, [con el fin de] afirmar la nacionalidad, la democracia y la tradición cultural.

[...]

3) *Educación para el trabajo y la producción*

La cultura del trabajo como concepto central de la educación, para enseñar a emprender y a producir, vinculando la propuesta educativa regional con el desarrollo local.

[...]

4) *Todos en la escuela aprendiendo*

Para garantizar el derecho a la educación de niños, jóvenes y adultos, con participación de las familias y la comunidad, donde se integren las diferencias y se respete a la infancia.

[...]

5) *Escuela exigente*

Centrada en la actividad educativa, donde se enseñe mejor y se aprenda más y se valore el estudio, el esfuerzo y la responsabilidad de todos.

[...]

6) *Mejores maestros y profesores*

[Se procura] elevar el nivel de la formación docente y el desempeño profesional, para aumentar los logros de los alumnos, y ampliar y actualizar los conocimientos de la sociedad.

[...]

7) *Programas para adolescentes*

Para que encuentren sentido a su educación y sientan a la escuela como espacio de producción, expresión, defensa de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, y aprendan a ser solidarios, valorar la vida y proteger su salud.

[...]

8) *Administración eficiente del sistema educativo provincial*

Con una descentralización de la gestión que distribuya poder de decisión en los distritos, para desburocratizar en beneficio de la escuela y de las necesidades educativas de la población.

Obviamente, la presentación de un plan educativo no resultó suficiente para modificar una situación que a todas luces se presentó crítica. Hubo que desarrollar las políticas enunciadas con el desafío de que la comunidad en su conjunto las adoptara como propias, ya que sin el compromiso de los sectores dirigentes, los docentes, los padres y los alumnos, resultaría muy difícil llevarlas adelante.

Para afrontar el desafío de adecuar el sistema educativo, la DGCyE realizó una ronda de consultas a la comunidad, cuyos resultados constituyeron una de las bases sobre las cuales la jurisdicción inició un proceso de transformaciones tendientes a fortalecer las líneas de acción definidas en el Plan Educativo 2004-2007.

Las principales propuestas fueron enmarcadas en tres grandes objetivos:

- Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje.
- Mejoramiento de las condiciones de enseñanza.
- Reorganización del sistema educativo.

Los avances en la línea de lo establecido por los ejes que se presentaron en el Plan Educativo 2004-2007 pueden ser sintetizados en los siguientes puntos:

- Creación de la Educación Secundaria Básica.
- Reconstrucción de la Educación Técnica y Agraria.
- Reconstrucción de las Escuelas Normales como unidades académicas.
- Creación de nuevos cargos (como los de los gabinetes psicopedagógicos y preceptores) y reducción de la cantidad de alumnos por curso.
- Modificación de regímenes de asistencia, evaluación y promoción de los alumnos.
- Nuevo reglamento de los ISFD; creación de Consejos Académicos Institucionales y Consejos Regionales de Directores; acreditación de los ISFD; cobertura de cargos docentes provisionales y suplentes por evaluación de antecedentes y oposición; conformación de cátedras de ISFD; implementación de un curso inicial; modificación del régimen de evaluación de los aprendizajes; revisión de los diseños curriculares de la formación docente; desarrollo de programas de extensión e investigación.
- Descentralización de la capacitación en los Centros de Investigación Educativa (CIE); ampliación de la oferta gratuita en una mayor amplitud de formatos; regulación de la oferta externa de capacitación; creación de Equipos Técnicos Regionales.
- Desburocratización y descentralización del sistema, fortaleciendo los Consejos Escolares, las Secretarías de Inspección y los CIE.

- Nueva regionalización del sistema en 25 unidades, más pequeñas y funcionales, en lugar de las 16 vigentes hasta entonces.
- Creación a nivel central de la Dirección de Inspección General y modificación del sistema de inspección regional y distrital.

Como puede verse, todas estas propuestas, implementadas especialmente durante el año 2005, representaron una verdadera transformación en el sistema educativo bonaerense. A este conjunto de medidas se les conoció como la «reforma de la Reforma».

El marco normativo

[...] tenemos que seguir pensando en todos los cambios de organización del sistema en lo que hace a estrictamente lo educativo, y al control y al trabajo pedagógico y a la normativa para reafirmarla o eliminarla cuando es un impedimento burocrático para el quehacer pedagógico. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, Teatro Argentino de La Plata, 2002)

Con el fin de consolidar la transformación y darle un fuerte carácter institucional, desde el primer momento se determinó que las propuestas de política educativa debían tener el sustento jurídico necesario. Fue así como para cada acción se propuso una resolución o disposición que, enmarcada dentro de las leyes y decretos nacionales y provinciales, institucionalizara la política.

Las normas emitidas por la gestión durante el período analizado fueron múltiples y abarcaron todos los temas sobre los que se trabajó intensamente. En términos generales, se encontró un marco jurídico que no respondía a las nuevas necesidades y demandas que aparecieron a comienzos de siglo. La transformación también se hizo en este campo reformulando la normativa, derogando la innecesaria y actualizando prácticamente la totalidad del cuerpo jurídico específicamente educativo.

Solo a título ilustrativo, se detallan a continuación algunas de las principales resoluciones emitidas por el Director General entre 2001 y 2005 (el acceso en línea a toda la normativa se puede realizar a través de las siguientes direcciones web:

- <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejogeneral/normas/default.htm>
- http://www.bnm.me.gov.ar/redes_federales/bera/pais/buenos_aires/normativa/docs/recopilacion.pdf:

918/01 – Establece la creación de los Consejos Académicos Institucionales en los Institutos Superiores de Formación Docente y Técnica de Gestión Oficial.

923/01 – Crea el Plan Provincial «Adolescencia, Escuela e Integración Social» en el ámbito de la Subsecretaría de Educación.

- 502/02 – Establece y denomina Trayectos Complementarios a todas las propuestas que pueden ser cursadas optativamente como complemento de su formación básica.
- 992/02 – 1414/02 – 1526/02 – 2507/02 – Desfavorabilidad (véase, *infra*, el Apartado sobre este tema).
- 992/02 – Aprueba el instrumento de relevamiento de datos sobre ubicación y dificultades de acceso de servicios educativos de la Provincia de Buenos Aires.
- 1593/02 – Resuelve implementar el proceso de formulación de Acuerdos Institucionales de Convivencia en establecimientos dependientes de la Dirección de Educación Polimodal y TTP (Trayecto Técnico-Profesional) de acuerdo a pautas que establece y que entrarán en vigencia a partir del 1º de diciembre de 2002. Deroga toda normativa disciplinaria no surgida de lo establecido en esta Resolución.
- 3510/02 – Implementa el régimen de extensión de jornada para el Tercer Ciclo de la Escuela General Básica, en establecimientos con alumnos en riesgo educativo.
- 3972/02 – Actualiza los marcos referenciales para la Educación Especial.
- 6101/02 – Establece semipresencialidad en los establecimientos de EGB dependientes de Adultos y Formación Profesional.
- 6472/02 – Servicio alimentario escolar. Convenio marco con el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo.
- 373/03 – Determina el «Programa Provincial de Educación de Adultos: Terminalidad, Capacitación y Formación Profesional», que se implementa desde el 1º de septiembre de 2002.
- 798/03 – Declara de Interés Educativo Provincial el Plan «Más Vida». Se determina que al personal docente participante se le otorgará licencia con encuadre en el Artículo 115, Inciso c) de la Ley Nº 10579.
- 823/03 – Establece las pautas de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos de los Niveles Inicial, Educación General Básica y Polimodal.
- 1836/03 – Aprueba la realización del Plan «Todos en la Escuela, Aprendiendo» dependiente de la Subsecretaría de Educación.
- 1837/03 – Aprueba el Programa «La Escuela Lee Más».
- 1838/03 – Aprueba el Programa «La Escuela Enseña a Respetar la Ley».
- 2543/03 – Aprueba el documento referente al tema de Integración con Necesidades Educativas Especiales en el contexto de una escuela inclusiva, con la fundamentación, el desarrollo temático, los responsables por nivel de gestión y las prescripciones para las Comisiones Interramas Central, Regional, y Distrital constituidas a ese efecto.
- 2760/03 – Crea la Dirección de Control de Licencias Médicas y Prevención de la Salud.
- 3002/03 – Regula el desempeño del rol técnico docente de Médico del Sistema Educativo.
- 3037/03 – Crea la Unidad Evaluadora Provincial prevista en los acuerdos fe-

- derales, para que dictamine sobre la acreditación de carreras e Institutos de Formación Docente.
- 3039/03 – Aprueba el Proyecto de Terminalidad presentado por la Dirección de Polimodal y TTP (Plan «Todos en la Escuela, Aprendiendo»).
- 3541/03 – Aprueba las normas que reglamentan la presentación de Proyectos de Postítulos y sus condiciones, el procedimiento para su evaluación y aprobación. Deroga las Resoluciones N° 1999/00, 5770/00, 1151/01, 5234/02, 259/03, 286/03 y 287/03 y toda otra norma que se oponga.
- 4026/03 – Aprueba las pautas organizativas para el Curso Inicial de las carreras que se implementan en Institutos Superiores de las Direcciones Provinciales de Educación Superior y de Educación de Gestión Privada, con excepción de los Profesorados de Idioma Extranjero y las Carreras de Educación Artística.
- 4224/03 – Crea el Programa de Descentralización de la Gestión Administrativa. Revoca las Resoluciones N° 694/02 y 955/02.
- 4289/03 – Aprueba las normas que reglamentan la presentación y evaluación de Proyectos de Postítulos con modalidad de Educación a Distancia (semi-presencial, no presencial o equivalentes).
- 4729/03 – Aprueba las condiciones de ingreso para los aspirantes mayores de veinticinco años con Nivel Medio o Polimodal incompleto a los institutos de Nivel Superior.
- 5304/03 – Prescribe el reglamento de Centros Educativos Complementarios.
- 5886/03 – Establece que en los Institutos de Nivel Terciario la cobertura de módulos, horas provisionales y suplentes, y cargos de Encargado de Medios de apoyo técnico-pedagógico serán cubiertos por el mecanismo de evaluación de títulos, antecedentes y oposición. El Anexo V pauta coberturas de suplencias menores a cuatro meses.
- 6000/03 – Crea la Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEDG). Dispone su integración y atribuciones.
- 6001/03 – Aprueba el Programa «Inscripción Total y Control Social del Servicio Educativo». Anexo I. Las Unidades Educativas de Gestión Distrital son las encargadas de la organización.
- 6017/03 – Crea la nueva regionalización educativa con veinticinco regiones.
- 6249/03 – Aprueba el Diseño Curricular del TPP (Trayecto Preprofesional) para alumnos con Necesidades Educativas Especiales.
- 6/04 – Crea el Programa de Descentralización Administrativa. Establece su texto ordenado en veinticuatro artículos. Determina los organismos de aplicación. Amplía el Artículo 3° de la Resolución N° 4224/03, modifica su Artículo 4° e incluye el Artículo 22.
- 100/04 – Crea la Dirección Provincial de Política Socioeducativa. Aprueba sus metas, acciones y organigrama y sus dependencias: Direcciones de Consejos Escolares; de Cooperación Escolar y de Coordinación de Programas.
- 170/04 – Acuerdo de Cooperación entre la DGCyE y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.
- 669/04 – Aprueba experiencia «Escuela Infantil». Incorpora Sala de dos años

- en Primer Ciclo de Educación Inicial. Determina en Jardines Unitarios matriculación a alumnos de dos años de edad. Aprueba fundamentación, objetivos, organización, cobertura de cargos, capacitación.
- 846/04 – Dirección Provincial de Educación de Gestión Privada (Dipregep). Define el concepto de arancel y describe aspectos de su composición. Aprueba tablas de valores arancelarios. Establece el modelo de recibo de cobro, porcentaje de becas a otorgar y la no obligatoriedad de uso de uniforme en los Establecimientos con 100% de subsidio estatal.
- 849/04 – Regionalización educativa. Modifica regiones 10, 17 y 24.
- 860/04 – Aprueba el Programa Integral de Bibliotecas del Sistema Educativo.
- 1999/04 – Convoca a los docentes en ejercicio del sistema educativo provincial a fin de que expresen su opinión en las Jornadas Institucionales de Consulta.
- 2169/04 – Delega competencias, subvención a establecimientos de enseñanza jurisdicción municipal a Dipregep. Autoriza a Dipregep para diligenciar la solicitud estatal de los mismos.
- 2171/04 – Acuerda a partir del 1º de mayo del 2004 el beneficio del 100% de aporte estatal a los Servicios Educativos de Gestión Municipal detallados en su Anexo I.
- 2273/04 – Establece la normativa general del Programa «Patios Abiertos en las Escuelas» (Manual de Procedimientos).
- 3121/04 – Aprueba la estructura de la cátedra en el Nivel Superior. Pautas para la selección y acreditación de desempeño de los ayudantes de cátedra graduados y/o alumnos.
- 3329/04 – Crea el Programa «Salud y Educación» en la DGCyE.
- 3331/04 – Crea el Programa de Becas Estudiantiles en la Provincia de Buenos Aires.
- 4105/04 – Establece que en los Institutos de Nivel Superior pertenecientes a las direcciones provinciales de Educación Superior, Educación Artística y Gestión Privada se promoverá la formulación de proyectos en el marco de los programas institucionales de Extensión y Promoción e Investigación y Desarrollo de la Educación.
- 5013/04 – Aprueba Diseño Curricular y reglamentación de las Escuelas de Guardavidas.
- 473/05 – Crea el nuevo Sistema de Inspección. Crea el cargo de Inspector General, Jefe Regional y Jefe Distrital y detalla las funciones que ejercerá cada uno de ellos.
- 615/05 – Aprueba la continuidad del Plan «Más Vida», Programa «Aprendizaje en la Acción», como parte del Proyecto Educativo 2004-2007, dependiendo de la Dirección de Coordinación de Programas y en el marco de la Dirección Provincial de Política Socioeducativa.
- 673/05 – Autoriza a solicitar maestros provisionales de apoyo en Primero y Segundo Ciclo de la EPB cuando las secciones posean más de 39 alumnos y no sea posible el desdoblamiento por razones edilicias.
- 780/05 – Establece el Programa Provincial de Educación de Adultos y Formación Profesional para Zonas Rurales, en el marco del Programa Pro-

- vincial de Educación de Adultos, Terminalidad, Capacitación y Formación Profesional. Pautas sobre jornada extendida para adultos. Establece que el maestro de ciclo percibirá salario correspondiente a Jornada Extendida (30 horas cátedra).
- 894/05 – Determina que a partir del ciclo lectivo 2005 en las Escuelas de Educación Técnica y en las Escuelas de Educación Agraria se constituya una unidad de gestión curricular de seis años de duración, conformada por los tres años de la Educación Secundaria Básica y Trayectos Preprofesionales, y los tres años de la formación de Nivel Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales.
- 914/05 – Modifica denominación del Consejo Provincial de Educación Tecnológica por el de Consejo Provincial de Educación y Trabajo (Copret).
- 1045/05 – Determina que el nivel de EGB tendrá la denominación de EPB para Primero y Segundo Ciclo y ESB para el Tercer Ciclo. Establece que el personal que se asigne a la planta administrativa de ESB procederá de otras dependencias de la EGB.
- 1049/05 – Aprueba pautas de evaluación, acreditación, calificación y promoción para los alumnos del Nivel Polimodal y de Educación Secundaria.
- 1053/05 – Aprueba pautas de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos de Educación Primaria Básica.
- 1056/05 – Aprueba jerarquía e índice salarial de Inspector Jefe con funciones administrativas distritales a los Secretarios de Inspección.
- 1541/05 – Crea un cargo de Inspector Presumariante por Región Educativa. Determina misiones y funciones del cargo.
- 1986/05 – Aprueba Proyecto de Experiencia Educativa «Salas Maternales»: hijos de alumnos de establecimientos de Secundaria Básica y Educación Polimodal. Contiene guía para la elaboración de proyectos que obran en dos anexos.
- 2235/05 – Establece que los Consejos Escolares deberán publicar con carácter de obligatorio, en forma bimestral, los movimientos de Fondos y el detalle para su aplicación. Comunicación 16/05 y 19/05.
- 2311/05 – Indica que los Tribunales de Clasificación iniciarán los llamados a concurso de antecedentes y oposición en el Nivel Superior, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 59 de la Ley N° 10579.
- 2383/05 – Aprueba el Reglamento Marco para los Institutos de Educación Superior no Universitaria, de Formación Docente, Técnica y Artística (aplicable en Gestión Pública y Privada). Deroga la Resolución N° 3672/99 y todo lo que se oponga.
- 2618/05 – Deja establecido que la Agencia de Acreditaciones de Competencias Laborales creada por Decreto N° 1525/03 cumplirá sus funciones en el Copret, teniendo como propósito principal el reconocimiento de las competencias que los trabajadores poseen.
- 2836/05 – Establece el no cómputo de inasistencias de docentes acompañantes en viajes de estudio o lecciones paseo. Deroga las Resoluciones N° 1999/90 y 2893/92.

- 2857/05 – Convenio-cooperación para proyectos de inclusión. Unicef, Ministerio de Educación de la Nación y DGCyE.
- 2900/05 – Deroga las Resoluciones N° 300/05 y 922/05. Aprueba en un solo acto administrativo el ordenamiento de la Estructura Orgánica Funcional de la DGCyE.
- 2947/05 – Identificación de las Unidades Académicas. Designación de Directores institucionales. Formación de Consejo Consultivo de la institución, Pautas de organización, entre otras.
- 3031/05 – Crea el Programa Provincial «Orquesta Escuela».
- 3366/05 – Aprueba la regionalización de los Tribunales de Clasificación Descentralizados. Ratifica y crea sedes.
- 3638/05 – Programa de Jornada extendida para Tercer Ciclo de EGB y Secundaria Básica.
- 4900/05 – Aprueba modelo de estatuto para los centros de estudiantes.
- 5044/05 – Crea los Consejos Regionales de Directores de Institutos Superiores de Formación Docente y Técnica, dependientes de la Dirección de Educación Superior, en todas las regiones educativas de la Provincia de Buenos Aires.
- 5339/05 – Aprueba el Proyecto «Museo de Arte Pedagógico Infantil de la Provincia de Buenos Aires».
- 5961/05 – Establece que la unidad de gestión curricular conformada por tres años de Educación Secundaria Básica y tres años de Educación Polimodal Técnica de cada Escuela de Educación Técnica se denominará y estará bajo la conducción de un Director Institucional, conservando el número y el nombre de la Escuela de Educación Técnica que le diera origen, conformando ambos niveles una efectiva unidad curricular de seis años de duración.
- 5962/05 – Establece que la unidad de gestión curricular conformada por los tres años de Educación Secundaria Básica Agraria y tres años de Educación Polimodal Agraria de cada Escuela de Educación Agraria se denominará Unidad Educativa Institucional (UEI) y estará bajo la conducción de un Director Institucional, recibiendo la denominación de la Escuela de Educación Agraria que le diera origen, conformando ambos niveles una efectiva unidad curricular de seis años de duración.

Escuela y comunidad participativa

[...] los Consejos, los delegados de Infraestructura, los municipios, los supervisores, los secretarios de inspección y los directores tienen que tener mucha información y toda esa información, socializarla, trasladársela a la gente. El día que logremos eso vamos a dar un pasito hacia adelante. No puede ser que en las escuelas no haya una cartelera pública en donde se conozca el presupuesto de la escuela, cuántos docentes hay, cuántos están al frente de la clase, cuántos están con licencias, cuánto invertimos en salarios [...] (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, La Plata Rugby Club, 5 de abril de 2002)

Desde un primer momento la gestión intentó que todos los actores vinculados a la comunidad educativa se involucraran en la construcción de un paradigma que permitiera superar rápidamente la crisis y evolucionar hacia una propuesta que no solo sirviera de contención social, sino que fundamentalmente se ocupara de las cuestiones pedagógicas pendientes. Con el fin de establecer una relación con los docentes que no girara únicamente en torno a la cuestión presupuestaria y salarial, se los convocó a opinar en el proceso de elaboración de nuevos diseños curriculares, mediante una metodología participativa.

El ejemplo más interesante que marcó el posterior devenir de la elaboración de los diseños curriculares de todos los niveles y modalidades se dio en el Nivel Polimodal. La metodología empleada para la discusión y construcción participativa de los diseños curriculares contempló que para cada disciplina se convocara en cada escuela a sus propios docentes para que elaboraran una propuesta curricular. Luego, cada institución envió un delegado a la reunión distrital donde se consensuó una propuesta única que a su vez fue elevada para su discusión en la ciudad de La Plata, adonde fue convocado un representante de cada disciplina por distrito. En esta reunión provincial se trabajaron las diferentes propuestas de los docentes junto a los especialistas convocados, provenientes de Institutos de Formación Docente y Universidades con asiento en la Provincia de Buenos Aires. Esta metodología contempló la opinión de las bases docentes y permitió, quizás por primera vez, elaborar un diseño curricular altamente participativo.

Otro ejemplo ilustrativo resultó la construcción de los Acuerdos Institucionales de Convivencia de Nivel Polimodal, que fueron trabajados por la comunidad educativa de cada región coordinados por un Inspector. En el ciclo lectivo de 2001 se implementó un Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina dirigido al análisis y transformación de la normativa vigente hasta ese momento, que databa de 1958. Con las respuestas del 80% de las instituciones educativas que trabajaron en jornadas institucionales, se resolvió la modificación de la normativa plasmada en la Resolución N° 1593 del 22 de mayo de 2002, que implementó el proceso de formulación de Acuerdos Institucionales de Convivencia (AIC) en establecimientos dependientes de la Dirección de Educación Polimodal y TTP.

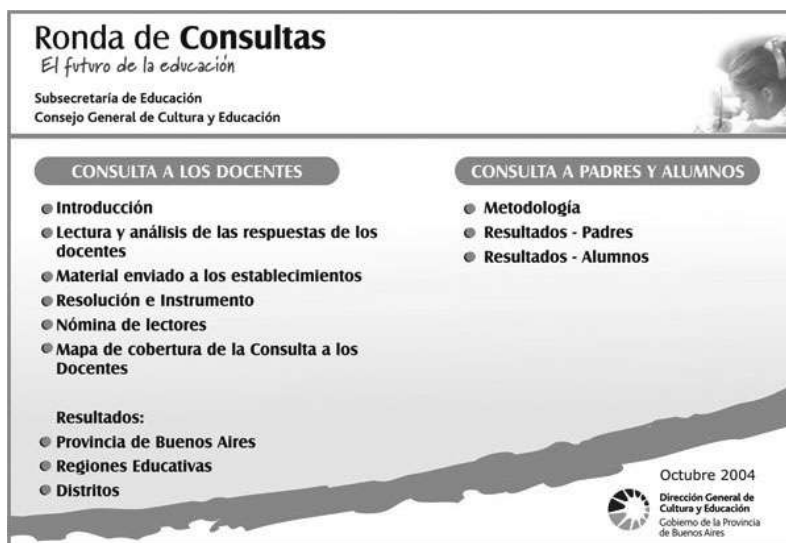
Posteriormente, cada escuela debió convocar un Consejo Institucional de Convivencia conformado por los adultos de la comunidad educativa (incluidos los padres) junto a representantes de los alumnos, que funcionaría como instancia de consulta obligatoria y asesoramiento de la dirección de la escuela en la aplicación de los Acuerdos Institucionales de Convivencia para los casos de transgresiones graves de las normas de convivencia.

El altísimo valor de los Acuerdos de Convivencia no solo está en su concepto dominante, que reemplazó la cuestión disciplinaria centrada en el castigo por un esquema de tratamiento integral del orden de trabajo con normas consensuadas y una intervención activa de todos los sectores vinculados a la escuela, sino que su forma de construcción permitió una real contribución participativa del conjunto de la comunidad educativa.

«Consulta Provincial»

[...] En nuestra acotada agenda vamos a plantear la discusión de la educación de los adolescentes, fundamentalmente Tercer Ciclo de EGB y Polimodal; plantear el destino futuro de la Escuela Técnica, de la Escuela Agraria y de la Formación Profesional, y el tema de la Formación Docente. (Prof. Mario Oporto. Presentación de la Ronda de Consultas, 19 de abril de 2004, Salón Dorado de la Gobernación)

Figura 1. Carátula de la Consulta Provincial.



Fuente: DGCyE (disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/plane-educativo/rondadeconsultas/index2.htm>; última consulta: 13 de julio de 2017).

A diez años de vigencia de la Ley Provincial de Educación N° 11612, que dio origen a la transformación educativa y luego de atravesar la crisis más grave de la historia, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través de la DGCyE, desarrolló entre los meses de abril y agosto de 2004 una Ronda de Consultas, dispositivo que instaló un canal de diálogo con la sociedad y con los docentes destinado a evaluar los aciertos y debilidades de su aplicación, realizar eventuales correcciones y plantear propuestas y metas para el mejoramiento de la calidad de la educación en los años próximos.

El 19 de abril de 2004 se produjo el lanzamiento de la Ronda de Consultas y se puso a disposición de la comunidad un conjunto de instrumentos que buscaban ampliar al máximo la participación. Entre ellos sobresalieron los que se detallan a continuación.

- 1) *Foro de Debate*: con la finalidad de abrir la consulta a personas interesadas en opinar y realizar aportes sobre la agenda de trabajo de la Ronda de Consultas, se habilitó en el Portal de la DGCyE –www.abc.gov.ar– el Foro de la Ronda de Consultas por el Futuro de la Educación.
- 2) *Servicio de Biblioteca*: se pusieron a disposición documentos útiles para la discusión y el marco normativo del sistema educativo, así como información sobre planes y programas en marcha. Pudieron solicitarse al Centro de Documentación e Información Educativa de la DGCyE.
- 3) *Material de Consulta*:
 - Plan Educativo 2004-2007. La Nueva Escuela;
 - Ley Federal de Educación;
 - Ley Provincial de Educación;
 - Nueva regionalización del sistema educativo.
- 4) *Discursos Disponibles*: los textos de las desgrabaciones de los discursos pronunciados por el gobernador, Ing. Felipe Solá, y el Director General de Cultura y Educación, Prof. Mario Oporto, con motivo del lanzamiento de la Ronda de Consultas por el futuro de la educación provincial. Los interesados pudieron solicitarlos a la siguiente dirección electrónica: convocatoria@ed.gba.gov.ar

Con el propósito de construir consensos y compromisos para llevar adelante los cambios educativos necesarios en pos de la construcción de políticas de Estado que protegieran un bien público como es la educación, se realizó una amplia convocatoria a representantes de todos los sectores sociales.

Participaron con sus aportes más de un millón de personas: académicos, especialistas en educación, legisladores (los diputados provinciales presentaron un Documento Preliminar), representantes de los diferentes partidos políticos, de los sectores productivos, entidades empresarias, gremios docentes, sindicatos de trabajadores, autoridades universitarias con asiento en el territorio bonaerense, periodistas especializados en educación, colegios profesionales, miembros de la Iglesia católica y evangélica, comunidad judía y otros credos, docentes del sistema, padres y alumnos. Se concretó un encuentro con el ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Daniel Filmus, quien presentó la iniciativa ante el Consejo Federal de Educación.

En una gran cantidad de encuentros con distintas organizaciones se registraron y sintetizaron las conclusiones y se difundieron documentos sobre el tema. Los principales fueron los siguientes:

- Ronda de Consultas con gremios docentes y asociaciones de escuelas privadas. Sede de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. 22 de abril de 2004.
- Síntesis Reunión Inspectores Jefes. La Plata-Mar del Plata. Subsecretaría de Educación. Abril de 2004.

- Reunión con gremios (FEB y Suteba). Sala de Acuerdos de la Gobernación. 6 de mayo de 2004.
- Reunión de los legisladores con el Frente Gremial Docente. Salón de Escudos de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 19 de mayo de 2004.
- Ronda con partidos políticos: Unión Cívica Radical. Sede de la Unión Cívica Radical de la Provincia de Buenos Aires. Casa Radical Crisólogo Larralde. 31 de mayo de 2004.
- Reunión con representantes de la Iglesia evangélica. 3 de junio de 2004.
- Reunión con directores de Unidades Académicas. Salón Albergucci. 8 de junio de 2004.
- Reunión con directores de Institutos de Formación Docente y Técnica. Salón Albergucci. 9 de junio de 2004.
- Apuntes de la Ronda de Consultas con Consejeros y exconsejeros Generales de Educación. 10 de junio de 2004.
- Reunión con directores de Escuelas Agrarias. Mar del Plata. 14 de junio de 2004.
- Reunión con directores de Institutos de Formación Docente y Técnica. Mar del Plata. 15 de junio de 2004.
- Encuentros con jóvenes. Partido de Necochea. 18 de junio de 2004.
- Primer encuentro, reunión con sectores productivos de la Provincia (CEB, Uipba, Fecami, Carbap, FAA). Despacho del Ministro. 24 de junio de 2004.
- Reunión con consejeros escolares de los 134 distritos de la Provincia. Ex Jockey Club de La Plata. 25 de junio de 2004.
- Reunión con la Asociación de Profesores de la Provincia de Buenos Aires (Aproba). 5 de julio de 2004.
- Ronda de Consultas con entidades representativas de la comunidad judía. Casa de la Provincia de Buenos Aires. 8 de julio de 2004.
- Ronda de Consultas en Saladillo. 19 de julio de 2004.
- Reunión con representantes de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA). 2 de agosto de 2004.
- Reunión con la Confederación General del Trabajo (CGT). 6 de agosto de 2004.
- Conclusiones alcanzadas por áreas de Salud municipales. Teatro Argentino. 19 de agosto de 2004 (municipios presentes: Berazategui, Ensenada, Esteban Echeverría, Ituzaingó, José C. Paz, La Plata, Lomas de Zamora, Merlo, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero).
- Conclusiones alcanzadas por las áreas de Acción Social municipales. Teatro Argentino de La Plata. 19 de agosto de 2004 (municipios presentes: Almirante Brown, Berazategui, Ensenada, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Miguel, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero).

- Editoriales de los diarios *Clarín* y *La Nación* sobre el sistema educativo bonaerense. Abril-agosto de 2004.
- Propuestas para la educación identificadas en medios gráficos de la Provincia de Buenos Aires. Mayo-agosto de 2004.

A los docentes se les propuso un trabajo especial, ya que fueron convocados a la realización de Jornadas Institucionales de Consulta llevadas a cabo en todas las escuelas de la Provincia, tal como se estableció en la Resolución N° 1999/04.

A partir de la concepción de que pensar la educación implica abordar una realidad compleja, se sugirió que se trabajara sobre algunos ejes fundamentales que merecían ser profundizados y enriquecidos o bien generaran controversias:

- 1) La escuela del proyecto nacional.
- 2) Cultura, ciencia y tecnología para un nuevo modelo de país.
- 3) Educar para el trabajo y la producción.
- 4) Todos en la escuela aprendiendo.
- 5) Escuela exigente.
- 6) Mejores maestros y profesores.
- 7) Programas para adolescentes.
- 8) Administración eficiente del sistema educativo provincial.

Tres grandes temas orientaron el debate:

- El Tercer Ciclo de EGB y el Polimodal; el perfil del egresado del Polimodal para ingresar en el mundo del trabajo o a la Educación Superior.
- El futuro de las Escuelas Técnicas y Agrarias por su carácter estratégico para el desarrollo local.
- La formación docente.

En las escuelas de Tercer Ciclo de EGB, de Polimodal, Educación de Adultos y en los Institutos Superiores, se instalaron urnas entre los días 5 y 7 de julio de 2004 con el fin de que los alumnos jóvenes y adolescentes participaran con sus propuestas a partir de una encuesta que contempló tres preguntas básicas no excluyentes: ¿qué problemas ves en la educación de la Provincia?, ¿qué sugerís para solucionarlos?, ¿qué esperás al terminar la escuela? Respondieron alrededor de 400.000 alumnos.

El caudal de reflexiones y propuestas de los docentes, alumnos, padres y de las instituciones consultadas fue analizado metodológicamente entre julio y agosto de 2004 por una comisión integrada por el Consejo General junto a representantes de la DGCE y 468 docentes convocados al efecto, que representaron a la totalidad de las regiones educativas. El objetivo consistió en aunar la diversidad de voces en un documento que permitiese su empleo posterior. Luego del procesamiento de toda la información, la DGCE elaboró una síntesis de las conclusiones y prioridades en materia de política educativa a las que arribaron los

múltiples actores que participaron de la Consulta respetando las divergencias y convergencias presentadas.

Los temas de mayor discusión y coincidencias fueron los siguientes:

- Recuperación de la centralidad pedagógica de la Escuela.
- Aumento de la exigencia escolar y fomento de la responsabilidad.
- Educación de los adolescentes. «Desprimarización» del Tercer Ciclo de EGB.
- Profesionalidad docente. Recuperación de la autoridad de los docentes. Fortalecimiento de la formación y capacitación docente.
- Alfabetización temprana. Universalización del Nivel Inicial.
- Mejoramiento de las condiciones de educabilidad de los alumnos. Políticas sociales activas para la mayor retención dentro de la escuela y evitar la deserción.
- Inclusión con aprendizaje.

A partir de estas conclusiones se implementaron durante el período analizado, en forma gradual y progresiva, algunas medidas que comenzaron a dar respuesta a las demandas registradas.

- Acrecentamiento de la oferta de las salas de 2 años. Experiencia «Escuela Infantil», con la incorporación de niños de 2 años en los servicios educativos de Nivel Inicial.
- Cobertura de salas de 5 años. Construcción de 100 jardines de infantes y de 50 aulas.
- Fortalecimiento de Primero y Segundo Ciclo de EGB en Lectura, Escritura, Cálculo, Introducción a las Ciencias.
- Fortalecimiento de escuelas con alta matrícula y mayor indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- Fortalecimiento de Escuelas de Jornada Completa y Extendida.
- Fortalecimiento de Escuelas Rurales.
- Cambios en el Tercer Ciclo de EGB. Desprimarización. Fortalecimiento de la especificidad e identidad del ciclo. Creación de la Educación Secundaria Básica. Nueva organización y autonomía en su gestión institucional. Designación de directores para la conducción propia de los servicios. Revisión y construcción curricular de la Educación Secundaria Básica. Nuevos criterios de evaluación, promoción, calificación y asistencia similares al Nivel Polimodal.
- Educación Polimodal. Reformulación de las normas de convivencia y disciplina. Cambios en los criterios de evaluación de los aprendizajes, para promover mayor compromiso y responsabilidad de los alumnos con la enseñanza y el aprendizaje.
- Apoyo al último año del Nivel Polimodal, para la articulación con el Nivel Superior. Incremento de módulos de Matemática, Historia Argentina y Latinoamericana. Incorporación de espacios curriculares de Derechos Humanos, Ciudadanía y Filosofía, y del espacio Salud y Adolescencia.

- Cambios en el régimen de disciplina.
- Creación de los Centros de Estudiantes.
- Fortalecimiento de los Institutos Superiores de Formación Docente y Técnica que dictaran postítulos de actualización académica. Creación de consejos regionales de directores.
- Extensión de las carreras de Formación Docente de Educación Inicial y de Primero y Segundo Ciclo de EGB a cuatro años a partir de 2006.
- Capacitación de equipos técnicos regionales, para la descentralización de la oferta de capacitación docente en los Centros de Investigaciones Educativas (CIE). Asistencia técnica directa para el fortalecimiento de las prácticas docentes.
- Revisión y modificación del sistema de puntaje de las ofertas de capacitación Docente.
- Reorganización de la oferta de Formación Profesional en cada distrito, para que esté vinculada a las necesidades productivas y del desarrollo local.
- Creación de nuevos servicios de Educación Especial. Fortalecimiento de los Proyectos de Integración de alumnos con necesidades educativas especiales.
- Incremento de cargos en los Centros Educativos Complementarios y de los Equipos de Infancia y Adolescencia.
- Se diagramó un Calendario Escolar con 188 días de clases.
- División de tareas pedagógicas (director) y administrativas (secretario). El director será responsable de la misión pedagógica y el secretario estará a cargo de la infraestructura edilicia, servicio alimentario y cuestiones administrativas. Este último derivará asuntos de esa índole ante la Secretaría de Inspección o Consejo Escolar, según corresponda
- Jerarquización de las Secretarías de Inspección.
- Fijar la obligatoriedad de los Consejos Escolares de publicitar permanentemente en forma fehaciente la utilización de los recursos públicos, con detalle de su aplicación.

En términos de política, la Ronda de Consultas representó un paso muy grande hacia la implementación institucional de la participación del conjunto de la comunidad educativa nunca dado hasta ese momento. Si bien existían experiencias vinculadas con la toma de decisiones de política educativa con el aporte de especialistas y de las representaciones gremiales docentes, en general los cambios producidos eran comunicados a los docentes por vía jerárquica para su desarrollo.

Este mecanismo generaba grandes dificultades ya que los propios docentes no eran escuchados por las autoridades y por lo tanto la resistencia a los cambios era muy profunda. Por supuesto, los padres y otros actores interesados en la educación, así como los partidos políticos opositores (cualquiera que fuese el oficialismo de turno), no tenían prácticamente ninguna posibilidad de ser atendidos en sus propuestas.

La Ronda de Consultas abrió un canal de diálogo y consenso como nunca antes se había desarrollado. Se buscó la participación activa de los padres, docentes, organizaciones populares, políticas, sindicales y empresariales en la búsqueda

da de solución a los problemas educativos de cada comunidad escolar con el fin de concertar propuestas educativas coherentes con el medio socioeconómico y cultural en el que cada servicio educativo estaba inserto.

Se propuso fortalecer y ampliar los mecanismos de participación y control de la comunidad educativa que, superando las cooperadoras escolares, integrara a todos los órganos de participación comunitaria escolar. Varias propuestas surgidas del seno de la comunidad se vieron luego reflejadas en las políticas llevadas adelante por la gestión de Mario Oporto, lo cual resultó inédito y marcó un punto de inflexión en la forma de generar políticas educativas que estuviesen al servicio del conjunto de la sociedad.

Por un sistema educativo nacional integrado

En primer lugar nuestro eje «La escuela del proyecto nacional» está vinculado a la decisión política del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires de participar activamente en el Consejo Federal de Educación para cohesionar un sistema educativo que nosotros diagnosticamos como desarticulado y fragmentado y por lo tanto vamos a avanzar en todos los aspectos que sirvan para cohesionar un proyecto nacional de educación, un proyecto federal. No de discusión acerca de la organización de ciclos escolares, ni discusión de estructuras, sino discusión de bases y aprendizajes, equitativo, cohesionado y articulado en toda la nación. Creemos que no hay educación provincial sin proyecto nacional de educación.

En el punto uno, «La escuela del proyecto nacional», estamos planteando la cohesión del sistema federal de educación, con dos definiciones, una es nuestra convicción de que debe ser la Provincia la responsable del sistema educativo, por lo tanto no estamos a favor de ninguna forma de municipalización o similar, mercantilizadora de la política educativa y, a su vez, estamos con provincias que se hagan cargo del sistema educativo pero en el contexto de un cohesionado proyecto federal. Creemos que tiene que haber un nuevo pacto federal educativo y que tiene que contribuir la Provincia al conjunto de la nación en un proyecto nacional de educación. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2004)

Nunca se tuvieron dudas de que el camino correcto era trabajar por un sistema educativo nacional integrado en todos sus niveles (incluyendo el universitario). Fue así que todas las medidas que se tomaron fueron pensadas en función de una mirada estratégica que permitiera superar la desintegración nacional que había dejado la aplicación, en cada una de las jurisdicciones provinciales, de la reforma educativa de mediados de la década de 1990.

Los aportes realizados por el Director General de Cultura y Educación a través de un accionar permanente en el Consejo Federal de Educación, en forma de insumos y propuestas para la toma de decisiones de carácter nacional y la participación estable y permanente de los equipos técnicos provinciales en las comisiones de trabajo desarrolladas en el ámbito federal, fueron una muestra acabada de una firme decisión política de sostener un sistema federal de educación.

Se puede mencionar, entre otras, la muy activa participación de especialistas en la Comisión Nacional de Formación Docente desarrollada en el marco del Ministerio de Educación de la Nación bajo la coordinación de Juan Carlos Tedesco, que definió las políticas para el sector y dio origen al Instituto Nacional de Formación Docente. Fue a esta Comisión adonde se llevó la propuesta de reconstruir el sistema educativo nacional a partir de la nacionalización de la Formación Docente. Siempre se sostuvo la necesidad de avanzar hacia un sistema educativo nacional único e integrado, comenzando por la formación de los maestros y profesores bajo la responsabilidad total del Estado nacional como garantía de uniformidad, independientemente de que la formación inicial la brindaran los Institutos de Formación Docente o las universidades.

Una cuestión que llevó a fuertes discusiones con el mundo de la política, algunos académicos y los gremios la constituyó la acusación absolutamente infundada de que la gestión pretendía municipalizar la educación en detrimento del sistema educativo nacional. Nunca fue planteada esa posibilidad, sino todo lo contrario, tal como se explica en el Apartado dedicado a la descentralización.

La aplicación de varias de las reformas que se desarrollaron durante el período analizado de hecho fue la base de las propuestas con que la Provincia de Buenos Aires contribuyó a la construcción de la Ley de Educación Nacional sancionada a fines de 2006. Se destacó, entre otras, la idea de la vuelta a la concepción de educación secundaria abandonando la estructura que se había instaurado con la Reforma de los noventa.

Asimismo fue importante el aporte permanente de los equipos técnico-políticos bonaerenses de Educación Técnica y Educación Agraria al resto de las jurisdicciones provinciales, en el marco del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET).

LA POLÍTICA INSTITUCIONAL

La descentralización político-administrativa y la regionalización de municipios, antes que nada, son una voluntad política, o no son nada. Primero son la voluntad política. Solamente si alguien no hace punta no se imponen, y hacer punta es justamente poner por delante la voluntad política... si no hay una voluntad política que ponga por delante la formalización de esto, lo demás va a ser un debate, y de debates estamos llenos. Algunos son debates productivos y otros son debates para justificar lo que no se hace. (Ing. Felipe Solá. Discurso en el seminario internacional «Descentralización político-administrativa y regionalización de municipios», 29 de octubre de 2002)

Vamos a tener que enseñar, vamos a tener que hacer contención social, vamos a tener que capacitar, vamos a tener conflictos laborales y creo que es un buen momento para hacer grandes reformas estructurales en todo lo que creemos que está mal y que es nuestra responsabilidad que esté bien. Porque no podemos tener una gestión que, cuando termine, se ampare en la crisis, y decir: «Yo quería hacer pero no tenía presupuestos». (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, 6 de febrero de 2002)

El numeroso, complejo, diverso y extendido sistema educativo provincial necesitaba ser reordenado pues las múltiples realidades que lo conformaban resultaban muy difíciles de gobernar desde el lugar central donde se generaban las decisiones. La distancia física, en muchos casos, contribuía a una mayor separación entre las autoridades políticas del sistema y las conducciones intermedias y de las escuelas. Además, resultaba muy complejo ordenar la dinámica de poder que se generaba en los territorios entre los actores del área educativa, lo cual solía repercutir negativamente en la aplicación de las políticas emanadas desde la conducción central radicada en La Plata.

La propuesta de una nueva organización del sistema educativo intentó dar respuesta a una necesidad sentida y reclamada por la comunidad: obtener soluciones de manera ágil a las demandas y necesidades educativas locales. Para ello se procuró que en la totalidad del territorio provincial tuvieran fuerte presencia las referencias del gabinete educativo a través de la representación institucional de más alta jerarquía del sistema. Así fue que se decidió:

- Descentralizar.
- Reactivar y fortalecer las instituciones distritales existentes como los Consejos Escolares, las Secretarías de Inspección y crear en cada distrito una Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD).
- Redefinir las regiones educativas.
- Reformular el Sistema de Inspección.

Descentralización

Y finalmente les digo, ¿descentralizar es una decisión política?, sí, pero no basta; ¿es una decisión técnica?, sí, pero no basta. ¿Qué más es?, es una conquista. Y lo que se conquista no se hace sin lucha. Se descentraliza mucho más rápido cuando hay una presión descentralizadora, no es una concesión graciosa del príncipe que dice: «Bueno, voy a descentralizar». Hay que sentirlo como una conquista y hay que luchar por eso. (Ing. Felipe Solá. Discurso en el Congreso del Vecinalismo Fomentista Bonaerense, Mar del Plata, 5 de abril de 2003)

Soy un decidido y ferviente partidario de la descentralización. La descentralización implica sostener como norma general que todo aquello que pueda hacerse localmente, seguramente se hará mejor que si se lo hace desde la Provincia, siempre y cuando no contradigan o no vayan en menoscabo de las obligaciones del Gobierno provincial, las obligaciones constitucionales. Pero nos referimos a la acción, lo fáctico, y lo fáctico debe ser descentralizado. (Ing. Felipe Solá. Discurso en la reunión de la Mesa Ejecutiva de la Federación Argentina de Municipios, La Plata, 24 de febrero de 2004)

Y es por eso que nosotros no queremos que la descentralización sea un objetivo estratégico. La descentralización es una herramienta y el día que no sirva como tal, utilizaremos otra. Nuestro objetivo estratégico es que los chicos aprendan

para que sean más felices y para que la nación sea mejor [...] La educación tiene dos objetivos. Uno es social: cuanto más gente sea educada, mejor país tendremos. Y otro [...] individual, porque la gente se educa para ser mejor [...], para ser más feliz, para tener más opciones en la vida y no frustrarse, para no vivir en la mediocridad y en la tristeza [...] La descentralización es un instrumento para llegar a esos objetivos. Con la centralización que teníamos hasta este momento, no íbamos a llegar [...] Nos iba a explotar el sistema en las manos soberbias de quienes creíamos que desde el poder central podíamos abarcarlo todo. Y la participación es lo mismo, pero repetámoslo. La participación que ustedes nos exigen a nosotros, déjenla a los que dependen de ustedes en cada distrito. No hagamos una descentralización distrital luego, si no abrimos los canales de participación. Porque nosotros venimos de un Movimiento que no cree que las ideas se imponen prepotentemente. Entonces, como nosotros tendemos al debate, sabemos que Perón nos incitaba a predicar. Porque cuando uno cree en algo, predica y debate. Y si es honrado, retrocede si se equivoca, porque esto es muy complejo [...] En este modelo, la descentralización sirve si nosotros tenemos –y acá sí es un modelo doctrinario– un gobierno centralizado que plantea las políticas, y un Estado descentralizado que las ejecuta, y organizaciones libres del pueblo que se organizan en cada comunidad. En lo nuestro, el gobierno descentralizado, que es el gobierno central, y el Estado que se descentraliza en cada distrito, a través de instituciones como los Consejos Escolares, tiene que articularse con escuelas que se organicen libremente dentro de un sistema, autónomas [...] No escuelas que enseñen lo que se les da la gana, ni [...] aisladas, ni [...] anárquicas, pero sí escuelas que puedan llevar adelante un proyecto dentro de un sistema, que tiene objetivos superiores. En ese sentido, nosotros pensamos la descentralización [...] Yo creo que hay cosas que deben descentralizarse a nivel escuela; [...] a nivel distrito; que hay temas que deben descentralizarse a nivel regional y hay temas que no [...] La información, por ejemplo. Si tenemos información dispersa, ninguno de nosotros va a saber nada. (Prof. Mario Oporto. Primer Encuentro de Consejeros Escolares Justicialistas de la Provincia de Buenos Aires, Necochea, 29 y 30 de agosto de 2002)

Como se desprende del segundo epígrafe precedente, la descentralización se comenzó a aplicar muy rápidamente, en la concepción que se tenía de que el Estado debía ser descentralizado en su ejecución y centralizado en sus políticas. Dos cuestiones se plantearon desde el primer momento: la relación entre centralización y descentralización, por un lado, y la discusión muy fuerte en torno a descentralización y municipalización de la educación, por el otro.

El primer aspecto fue tratado en términos casi teóricos. Partiendo de la premisa de que centralización y descentralización no son en sí mismos términos opuestos sino complementarios, el problema en discusión lo constituyó la definición sobre cuáles eran las funciones que la gestión debía mantener centralizadas, y cuáles, las que se podían descentralizar. Lo que se buscó con este proceso fue que las instituciones educativas territoriales aumentaran sus capacidades administrativas con cierta libertad para organizarse y tomar decisiones responsables, en el marco de las políticas y regulaciones emitidas por el gobierno central del sistema, que ejerce el poder en el ámbito financiero, administrativo y propiamente educacional.

En cada uno de estos ámbitos, la conducción central mantiene el control de la toma de decisiones asignando recursos y definiendo planes, programas y diseños curriculares. Con la descentralización, se transfiere la posibilidad de manejar los recursos asignados a los organismos territoriales y ajustar el currículo a las características propias, lo cual genera una modalidad participativa en el conjunto de la comunidad.

La concepción básica que motorizó esta reorganización estuvo centrada en dos ideas: desburocratizar y descentralizar. La descentralización se comenzó a hacer muy rápidamente con el concepto base de que el Estado debe ser descentralizado en su ejecución y centralizado en sus políticas, para lo cual hay que partir de tres premisas:

- Creer en las instituciones en las que se descentraliza.
- Otorgarles recursos.
- Controlarlas.

Hay una cuarta premisa que está por fuera de las tres mencionadas y que tiene un alto contenido ideológico: para descentralizar, hay que creer en la distribución del poder, de lo contrario, no se descentraliza verdaderamente. Si se está convencido de que el poder, como los bienes, hay que distribuirlo en lugar de acumularlo, entonces se puede descentralizar. Esa fue la idea clave que permitió concretar esta política.

Con respecto a la discusión en torno a la municipalización de la educación, puede decirse que la política de descentralización generó algunas sospechas entre ciertos sectores políticos y gremiales en el sentido de que era únicamente una reducción del gasto público provincial, transfiriéndose la responsabilidad del sostenimiento de las escuelas a los municipios y aplicándose el modelo de la Ley de transferencia de los servicios educativos de la nación a las provincias (Nº 24049) a comienzos de la década de 1990.

Según algunos sectores opositores a la descentralización, esta política implicaría llevar a la educación por un camino de cambios en la forma de financiamiento del sistema que desembocaría en la transferencia de responsabilidades del estado provincial a los niveles municipales y a las escuelas sin los recursos correspondientes. La conclusión fue que habría mayor segmentación de la oferta educativa (dependiendo de la ubicación de las escuelas y su entorno social y económico) y deterioro salarial y laboral de los docentes. Con buen criterio, estos sectores sostenían la necesidad de mantener una política educativa provincial unificada, con un sistema integrado y no desguazado entre los municipios. En cambio, algunos intendentes sostenían la ventaja de la municipalización por cuanto consideraban que la transferencia iba a constituir una fuente de recursos para la realización de acciones políticas locales.

Es importante dejar en claro que jamás estuvo en el ideario político de la gestión llevar adelante un procedimiento de municipalización de la educación en la Provincia. Por el contrario, la propuesta siempre fue trabajar en conjunto: un Gobierno provincial que proponía y conducía centralizadamente las políticas

educativas y las organizaciones territoriales que contribuyeran a su formulación y las ejecutaran descentralizadamente, tal como explicó Mario Oporto en un reportaje concedido al diario *El Día* el 11 de noviembre de 2001, apenas iniciado su gobierno de la DGCyE:

«La descentralización será plena y con transferencia de recursos»

Mario Oporto aseguró a *El Día* que la Provincia solo conservará la dirección de la política educativa. En diciembre presentará las propuestas. Algunas deberán ser aprobadas por la Legislatura.

11 de noviembre de 2001.— Mario Oporto sabe que los dos años que estuvo como subsecretario de Educación cuando José Octavio Bordón era el titular del área educativa bonaerense le dan la ventaja de haber acumulado una importante experiencia, pero también es consciente de que al mismo tiempo correrá con la desventaja de que «no hay tiempo para diagnósticos» sino que llegó la hora de «tomar decisiones en medio de la crisis». Y reconoce que esas decisiones quizá no son las ideales, pero son las únicas que se pueden adoptar en un contexto signado por las dificultades económicas. En una extensa entrevista con *El Día*, el nuevo Director General de Cultura y Educación explicó que deberá hacer un drástico ajuste que incluirá la baja y jubilación de docentes, pero además dejó en claro que avanzará hacia la descentralización plena del sistema, delegando todas las funciones en los municipios, dejando únicamente en manos de la Provincia la dirección de la política educativa. Esto es, en resumen, que las escuelas pasarán a la órbita comunal, con asignación de recursos. También impulsará la «reforma de la Reforma».

ED: ¿Cuáles serán los cambios que se podrán observar en el área educativa en relación a la gestión de Bordón?

MO: Las tres líneas de trabajo serán la descentralización del sistema educativo, la reforma de la reforma y la implementación del plan social educativo. Me voy a abocar de lleno a la descentralización y para eso voy a armar un equipo de trabajo con intendentes y legisladores. Quiero que antes de mediados de diciembre tengamos un plan con etapas de descentralización.

ED: ¿Cómo será el proceso de descentralización para que no sea interpretado como un simple traspaso de la crisis a los municipios?

MO: En primer lugar, el tema educativo es una responsabilidad de la Provincia, pero lo abordamos en conjunto con los municipios porque no podemos estar tironeando. En segundo lugar, no hay descentralización sin transferencia de recursos.

ED: ¿La solución pasaría entonces por descentralizar el sistema para hacer más eficiente el gasto utilizando los mismos recursos?

MO: El concepto sería: «Lo que yo hago, vos lo podés hacer más barato». Esto incluiría el mantenimiento de escuelas, la contratación de transporte

escolar, servicios como agua potable y destape de pozos. Pero para eso hay que darles poder de decisión a los Consejos Escolares y a los municipios, porque de lo contrario no sería descentralización sino desconcentración. La otra cosa que hay que discutir es qué descentralizamos y qué no.

ED: ¿Qué es lo que no se va a descentralizar?

MO: La política educativa.

ED: ¿El objetivo de esta gestión es descentralizar todo y dejar en manos de la Provincia únicamente la dirección de la política educativa?

MO: Claro, porque no podemos perder la unidad del proyecto pedagógico, la formación docente y el diseño curricular, que son directivas que deben partir de la Provincia.

ED: ¿Cuáles son los plazos que manejan para llegar a la descentralización plena?

MO: Creo que vamos a terminar la gestión del gobernador Ruckauf con un proceso de descentralización muy avanzado. Me comprometo que a principios de diciembre voy a tener una propuesta. Alguna de las propuestas se van a poder resolver desde la Dirección General y otras tendrán que ir a la Legislatura porque habrá que cambiar alguna ley.

ED: ¿Qué impacto tendrá en el área educativa la reducción del presupuesto general de la Provincia para el próximo año?

MO: El Gobernador me pidió que tenga un ministerio austero, profundamente orientado a lo educativo, así que tengo que buscar la manera de achicar estructuras. Vamos a achicar unos 500 millones de pesos privilegiando la escuela y la relación docente-alumno.

ED: Concretamente, ¿qué se podría achicar?

MO: Creo que no haciendo crecer los cargos, manteniendo la planta funcional como está ahora, jubilando a las tareas pasivas, reubicando en cargos vacantes a aquellos docentes que están cubriendo doble cargo, vamos a poder hacer una reducción. Va a ser un esfuerzo inmenso. Todavía se está discutiendo el presupuesto, pero sin duda hay que reducir suplencias y becas.

ED: ¿Eso sería para el año que viene?

MO: Sí, ese es un objetivo para el año que viene.

ED: Las suplencias generan un gasto muy importante en salarios y se dan casos en los que hay tres o hasta cuatro docentes que cobran por un mismo grado por tener licencia...

MO: Vamos a tener que trabajar para tratar de bajar en algunos puntos el índice de licencias.

ED: Apuntar a bajar el índice de licencias implica reconocer que hay muchas que no están bien otorgadas...

MO: Sí, creo que debe haber algunas que no están bien otorgadas, pero eso implica un buen control. Y otras que a veces están bien otorgadas, pero que un régimen puede no justificar que alguien tenga licencia por ello.

ED: ¿Hacia dónde apuntará la reducción de las becas?

MO: Este año, nuestra política de becas por la crisis nacional no pudo

llevarse adelante. Habíamos hecho un gran trabajo de focalización, pero pudimos pagar dos cuotas a 12 mil alumnos y una cuota a 56 mil chicos y después vino la crisis de julio.

ED: ¿Está confirmado entonces que las becas de este año ya no se van a pagar?

MO: La política es evitar que el chico vaya a buscar ese dinero al mercado laboral precario, tempranamente y sin estar formado, pero tengo que ser sincero y decir que ese objetivo este año no pudimos cumplirlo.

ED: ¿Y cuál es el número de becas que podrían dar el próximo año?

MO: Podemos hacer un plan de becas, con ayuda de Nación y de reducción del gasto anual del 50 por ciento, para un universo de entre 100 mil y 120 mil chicos. Estamos hablando con el ministro de Educación de la Nación, Andrés Delich, de una beca que puede ser de 50 pesos durante ocho meses.

En un documento de trabajo emitido para su discusión por la DGCyE a fines de 2004, conocido como «Principios para una política de descentralización en la Provincia de Buenos Aires» (DGCyE, 2004b), se precisaron las condiciones generales de la descentralización:

- Transferencia de funciones de la gestión centralizada a la gestión distrital.
- Concentración de ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo Provincial en la formulación de las políticas públicas, la regulación, la normalización, el financiamiento y el seguimiento, evaluación y auditoría de cumplimiento de objetivos.
- Garantía legal de financiamiento provincial de los servicios gestionados distritalmente.
- Aumento de la eficacia, la equidad y la eficiencia a través de la implementación de sistemas de gestión por resultados, la responsabilización de la gestión distrital y la garantía legal de la reapropiación y reasignación de los créditos no gastados por aumento de la eficiencia.
- Instituciones distritales con amplias atribuciones y competencias para la gestión integral de los servicios, con fuerte participación de los municipios y fuerte control social y comunitario.
- Reorientación de la gestión distrital hacia la calidad de servicios y el compromiso de resultados con la ciudadanía.

La DGCyE conservaba para sí las siguientes competencias:

- Financiamiento del sistema educativo provincial.
- Planificación estratégica global.
- Fijación de la política educativa y el control de su cumplimiento.
- Fijación de la política curricular.
- Dictado de las normas para la confección de los presupuestos distritales.
- Dictado de las normas y criterios para la aprobación de las POF y POFA.

- Conducción pedagógica (Inspectores Jefes).
- Evaluación de la calidad educativa.
- Control de gestión a través del sistema de auditorías.
- Sistema de información y comunicación (Portal ABC).
- Capacitación docente y no docente.
- Régimen/Estatuto del personal docente y no docente.
- Expedición de títulos y certificados de estudios.
- Fijación de pautas de evaluación y calificación docente.
- Dictado de normas técnicas y de funcionamiento que resulten necesarias para la operatividad integral del sistema.

Asimismo se planteó que, «[e]l ritmo y profundidad de la descentralización [en la DGCyE] implican unas definiciones políticas previas e implican diferentes estrategias desde el punto de vista jurídico y de las instituciones intervinientes».

Se propusieron posibles funciones susceptibles de ser descentralizadas al nivel distrital mediante decretos, resoluciones de la DGCyE y convenios con intendencias y Consejos Escolares. La delegación de responsabilidades y competencias sería con financiamiento centralizado de la DGCyE. Entre otras, estaban las siguientes:

- Consejos escolares con tareas de asesoramiento, intervención y control.
- Creación de la función de Inspector Jefe Distrital.
- Elaboración y elevación del presupuesto y plan de obras y mantenimiento anual.
- Solicitud de apertura o cierre de secciones y/o establecimientos en forma conjunta con Intendencia, Consejo Escolar e Inspector Jefe Distrital.
- Administración y control de los comedores escolares.
- Mantenimiento de edificios escolares.
- Contratación de servicios de transporte escolar.
- Otorgamiento de becas.
- Rendición de cuentas documentadas de las inversiones que se realicen.

La descentralización constituyó una política fundamental de la DGCyE, que apuntó a reservar para el Nivel Central la definición y actualización permanente a su vez de la política educativa bonaerense y sus instrumentos de aplicación, y trasladó a los niveles regionales y distritales gran parte de las instancias administrativas, incluyendo el manejo de recursos. Simultáneamente se trabajó para fortalecer los organismos regionales y distritales encargados de llevar adelante la misma.

Para ello se procuró que en el territorio tuvieran presencia los referentes del gabinete educativo a través de la representación institucional de más alta jerarquía del sistema. Los principales componentes de transformación utilizados fueron la reactivación de los Consejos Escolares, la creación de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGD), la nueva regionalización, la redefinición del sistema de inspección y el fortalecimiento de las Secretarías de Inspección.

Consejos Escolares

Hemos dado muchas responsabilidades a los Consejos Escolares este año, tomamos una decisión política de apoyarnos en ellos en la descentralización [...] discutir a fondo esa institución tan extraña y tan mixta que es el Consejo Escolar, porque el peronismo tiene que tener después de agotar todas sus discusiones una sola postura en la Legislatura frente a la posibilidad de una modificación de la Ley de Consejos Escolares, algo vamos a tener que hacer porque los estamos dando muchas responsabilidades. Entonces ahora hay que fortalecerlos porque si no, los volvemos locos, pasamos de vaciarlos de responsabilidades a llenarlos de responsabilidades y es bueno escuchar su parecer. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, Teatro Argentino de La Plata, 2002)

Nosotros hemos tomado una decisión política que es la de trabajar con los Consejos Escolares. Quisimos agotar la discusión que nos agotaba. Hay bibliografía para hablar bien de los Consejos Escolares y para hablar mal. Hay experiencias extraordinarias de los Consejos Escolares y experiencias muy malas. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, La Plata Rugby Club, 5 de abril de 2002)

La Constitución Provincial de 1994 depositó en la Dirección General de Cultura y Educación el gobierno y la administración del sistema cultural y educativo de la Provincia, confiriéndole autarquía y rango de ministerio. Por su parte delegó a la administración territorial y distrital de los servicios educativos, con exclusión de los aspectos técnico-pedagógicos en los Consejos Escolares, órganos desconcentrados de la DGCyE, de carácter colegiado, integrados por ciudadanos elegidos por el voto popular. El número de consejeros escolares podía variar entre cuatro y diez miembros que durarían en sus funciones cuatro años.

La Ley N° 11612/95 de Educación de la Provincia de Buenos Aires estableció en su Artículo 49 que «[I]a administración de los Servicios Educativos, en el ámbito de la competencia territorial distrital con exclusión de los aspectos técnico-pedagógicos estará a cargo de un Consejo Escolar, dependiente de la Subsecretaría Administrativa».

Entre sus competencias y responsabilidades, la Ley les atribuye las siguientes (Artículo 90):

- a) Gestionar la provisión de muebles, útiles y demás elementos de equipamiento escolar y proceder a su distribución;
- b) Implementar en sus respectivos distritos la ejecución de los actos de administración emanados de la DGCyE;
- c) Administrar los recursos que, por cualquier concepto, le asigne bajo su responsabilidad la DGCyE;
- d) Realizar el censo de bienes del Estado;
- e) Conformar las facturas por prestación de servicios públicos [...];
- f) Intervenir y fiscalizar en todo lo referente al trámite de servicios ad-

ministrativos vinculados a 1) toma de posesión, 2) tareas pasivas, 3) juntas médicas, 4) licencias, 5) seguro colectivo y escolar, 6) salario familiar, 7) reconocimientos médicos;

[...]

h) Proponer alternativas de acción intersectorial en los casos de inasistencias reiteradas o injustificadas, o por deserción de los niños en edad escolar [...];

Artículo 91: Auspiciarán la formación y colaborarán con las Asociaciones Cooperadoras de los servicios educativos de sus distritos.

Con este marco legal los Consejos Escolares quedaron con un margen reducido en cuanto a la autonomía con la que contaban inicialmente para responder directa y rápidamente a las demandas formuladas por los servicios educativos locales. En los hechos se constituyeron en gestores ante la DGcYe de los elementos necesarios para las escuelas bajo su influencia. Sin embargo, a pesar de que su poder disminuyó, el hecho de que sus miembros fueran electivos y de que manejaran una porción de recursos financieros públicos, así como ciertas vinculaciones con organizaciones políticas y sociales locales y provinciales, determinó que continuaran siendo espacios relativamente codiciados en la vida política de los municipios.

El diseño institucional histórico de los Consejos Escolares presentó en su desarrollo posterior algunos inconvenientes debido a la contradicción planteada a partir de que son organismos con fuertes lazos partidarios locales por su forma de elección, pero dependientes de la Administración Central provincial. En términos generales se pudo ver que esta doble pertenencia afectó su funcionamiento.

Los Consejos Escolares, como órganos desconcentrados de la Administración Central, si bien tenían un cuerpo dirigente electivo, poseían una estructura de recursos materiales y humanos dependiente de la DGcYe y por lo tanto sujeta a las restricciones y tiempos de la Administración Pública Provincial. En el plano de la organización institucional central, estos organismos respondían a la Dirección de Coordinación de Consejos Escolares dependiente de la Subsecretaría Administrativa. En el año 2005 se reorganizó la estructura de conducción de la DGcYe y, según establece la Resolución N° 300/05, se creó una Dirección Provincial de Política Socioeducativa dependiente en forma directa del Director General e integrada por la Dirección de Consejos Escolares, la Dirección de Cooperación Escolar y la Dirección de Coordinación de Programas.

Durante la crisis de comienzos de siglo, los Consejos Escolares sufrieron también una fuerte demanda social y un desprestigio compartido con el resto de las organizaciones políticas. Desde muchos sectores se escucharon propuestas de eliminarlos, a partir de la supuesta contradicción entre el espíritu promovido por la norma y su efectivo cumplimiento. En la discusión política entablada, para la conducción de la DGcYe nunca presentó dudas el valor político y de organización territorial de los Consejos Escolares. Así fue como se decidió trabajar en el fortalecimiento institucional de estos organismos. La gestión de Mario Oporto se planteó, desde un primer momento, analizar la situación de los Consejos Escolares.

Cuadro 1. Transferencias a Consejos Escolares. Inversión en la totalidad de los distritos en: mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura escolar, seguridad, calefacción, s.a.e., otros fondos descentralizados (provisión agua, combustible calefacción, desagote pozos, limpieza tanques, desinfección, art. limpieza, gastos operativos, combustible, escuelas especiales, hospedaje, transporte).

	Fudie	Fudie calef.	Seguridad	Total Fudie/seguridad	Fondos desc. varios	Fondo compensador Ley N° 13010	Total Fudie/seguridad/ varios/fondo	Servicio alimentario escolar	Total administrado
BASE :									
2002									
= 1	10.329.022,05	2.506.800	0,00	12.835.822,05	13.724.347,70	0,00	26.560.169,75	111.433.616	137.993.785,75
2003									
1,76	6.600.449,42	2.530.950	0,00	9.131.399,42	16.961.010,76	34.171.938,63	60.264.348,81	180.326.729	240.591.077,81
2004									
2,13	9.211.587,00	2.530.950	0,00	11.742.537,00	25.937.689,71	48.180.789,10	85.861.015,81	186.468.830	272.329.845,81
2005									
2,95	7.149.564,00	2.530.950	4.972.583,11	14.653.097,11	29.687.496,14	66.642.396,61	110.982.989,86	255.635.813	366.618.802,86

Fuente: Informe interno, Subsecretaría Administrativa, DGCyE, 2005.

res pero no con espíritu negativo sino, por el contrario, con una mirada tendiente a fortalecerlos en su funcionamiento y en su rol de institución democrática que contribuye a la formación ciudadana de la población.

A pesar de que estos órganos distritales que administraban algunas funciones, entre otras las designaciones de personal auxiliar, eran débiles por su carencia de tecnología para la administración y de falta de capacitación de sus recursos humanos, desde la DGCE se decidió que, dada su tradición y sus objetivos, eran las instituciones territoriales más adecuadas para llevar a cabo las acciones que imponía la política de descentralización. Esta política resultaba impensable sin el aporte de los Consejos Escolares ya que en un espacio geográfico de la magnitud de la Provincia su tarea resultaba imprescindible para brindar rápida satisfacción a las demandas locales.

Con el fin de dotarlos de mayor eficiencia y responsabilidad, ya al comienzo de la gestión en febrero de 2002 se descentralizaron los fondos que recibían los Consejos Escolares, para que estuviesen en condiciones de agilizar las respuestas emanadas de las escuelas, referidas a cuestiones de servicios y de infraestructura. Las transferencias a los Consejos Escolares fueron creciendo y la inversión consolidada para la totalidad de los municipios fue la que se muestra en el Cuadro 1.

En el «Manual de procedimientos para el control y seguimiento de la cuenta única de fondos presupuestarios» (DGCE, 2004a), documento publicado por la Dirección General de Administración de la DGCE en 2004, se reconoció la eficacia que tuvo el Programa de Descentralización de la Gestión Administrativa desde su lanzamiento y se precisaron ciertas pautas de funcionamiento para los Consejos Escolares.

El Programa de Descentralización de la Gestión Administrativa es creado por la Resolución N° 4224 del 30 de septiembre de 2003. Este tiene por objeto la contratación descentralizada en los Consejos Escolares como Órganos Colegiados Desconcentrados de esta Dirección General de Cultura y Educación, de los servicios de:

- Transporte Terrestre de alumnos.
- Desagote de pozos.
- Limpieza de pozos y servicios sanitarios.
- Limpieza de tanques.
- Provisión de agua potable.
- Pensión y hospedaje de alumnos.
- Desinfección, desratización y desinsectación.
- Combustible para calefacción.
- Provisión de artículos de limpieza para establecimientos escolares.
- Pago de gasto en combustible y en mantenimiento de vehículos con Registro Oficial afectados al transporte de alumnos de Escuelas de Educación Especial.
- Gastos de funcionamiento y de menor cuantía de los Consejos Escolares.
- Provisión en alquiler de baños químicos y el servicio de mantenimiento y reposición de productos químicos en los mismos.

- Operación y mantenimiento de Plantas depuradoras.
- Obras de mantenimiento preventivo y correctivo de infraestructura edilicia.

Por Resolución N° 6 del 16 de enero de 2004 se agrega a los conceptos anteriores, el siguiente:

- Provisión de ropa y útiles de trabajo para el personal comprendido en el régimen de la Ley N° 10430, dependiente de este organismo (DGCyE, 2004a).

Más allá del reconocimiento al valor estratégico de los Consejos Escolares para la concreción del proceso de descentralización, siempre se tuvo la idea desde la conducción política de la DGCyE de que su reformulación resultaba necesaria. Esto generó hacia el interior de los equipos involucrados en la relación con estos organismos desconcentrados una considerable discusión sobre la posibilidad de presentar ante la Legislatura un proyecto de ley que regulara el funcionamiento de los Consejos Escolares a la luz de los nuevos tiempos que se vivían. Si bien se propusieron al menos dos proyectos, lamentablemente la discusión interna no prosperó y no pudo llegarse a una síntesis satisfactoria entre ambos. Por fin se resolvió mantener la legislación que aún sigue vigente.

Otro tema que provocó discusiones internas, pero que pudo saldarse positivamente, fue el nombramiento de los Secretarios Técnicos. Según determinaba el Artículo 63 de la Ley N° 11612, cada Consejo Escolar sería asistido por un secretario administrativo y un secretario técnico.

El secretario administrativo sería designado fuera del seno del Consejo Escolar por el Cuerpo de Consejeros Escolares, por simple mayoría de votos, careciendo de estabilidad en la función y pudiendo ser removido por el mismo sistema, y en el Artículo 65 se disponía que el secretario técnico sería designado por la DGCyE mediante concurso público y abierto de oposición y antecedentes. El Artículo 68 establecía que el secretario técnico gozaría de estabilidad.

A los fines de profundizar el proceso de descentralización administrativa, resultaba fundamental lograr el mejoramiento de la administración distrital mediante la delimitación de las funciones específicas que permitiera obtener mayor eficiencia y optimización en el uso de los fondos públicos, para lo cual la puesta en funciones del secretario técnico implicaba una considerable transformación en el funcionamiento de los Consejos Escolares. En algunos sectores políticos el cargo de secretario técnico generó suspicacias porque abría la posibilidad a la injerencia del Nivel Central en un cuerpo electivo. Por otra parte, el hecho de que los secretarios técnicos gozaran de estabilidad más allá de los cambios políticos distritales suponía que la continuidad de las acciones estaría garantizada por estas figuras, que supuestamente responderían a la DGCyE, y no por los propios Consejeros Escolares. La discusión sobre la necesidad de estas figuras llevó gran parte del año 2005 y durante ese período solo pudieron designarse unos pocos. Recién en el ciclo siguiente se formalizó el nombramiento en varios distritos.

Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD)

Creadas por la Resolución N° 6000/03 de la DGCyE, las Unidades Educativas de Gestión Distrital fueron pensadas como una estrategia de descentralización, participación y coordinación para la gestión de la política educativa en cada uno de los distritos provinciales, proponiendo un espacio de trabajo conjunto entre instituciones del sistema educativo, municipales y organizaciones no gubernamentales y comunitarias.

La gestión educativa suele ser, en términos generales, muy endogámica, dejando escaso espacio para actores que no provienen del sistema. Fue con el objetivo de acercar otras voces que aportaran al mejoramiento de la educación que se crearon las UEGD. Se propició así la generación de consensos para fijar una agenda sobre la base de ideas y acciones que posibilitaran la obtención de respuestas y soluciones de una manera más ágil y acertada a las demandas y necesidades educativas locales.

Estaban integradas por representantes locales de la Secretaría de Inspección, del Consejo Escolar, del Cuerpo de Inspectores, de la Municipalidad y de la Federación de Cooperadoras, y coordinados por el Inspector Jefe Distrital. En los hechos, tuvieron mucha participación las representaciones distritales de los gremios docentes y los delegados de infraestructura escolar. La resolución de creación estableció que las UEGD tendrían atribuciones vinculadas con la intervención en la proposición y ejecución de los programas y proyectos educativos, así como en toda situación de emergencia que pudiere presentarse en el distrito y en otras cuestiones que la DGCyE dispusiera. Es decir que las UEGD fueron planteadas para favorecer los proyectos educativos a nivel distrital en el marco de la implementación de políticas descentralizadas.

Las principales actividades que se concentraron en estas Unidades provocando fuertes discusiones fueron la planificación de la oferta educativa de cada distrito atendiendo a las diferentes demandas educativas de nivel barrial o zonal y las cuestiones de infraestructura.

Desde el punto de vista político, si bien hubo algunos que consideraron que las UEGD no constituyeron organismos que favorecieron la descentralización y la participación, sino que por el contrario solo fueron funcionales a la toma de decisiones centralizadas en la estructura jerárquica de la DGCyE, la realidad fue que prácticamente en todos los distritos estas se organizaron y funcionaron con gran participación de los docentes representados por los gremios y de las organizaciones políticas y sociales locales.

Las UEGD conformaron, probablemente, la organización más innovadora implementada durante la gestión de Mario Oporto. La articulación de intereses sectoriales para lograr consensos constituyó toda una novedad en el conservador sistema educativo.

Nueva regionalización educativa

Proponemos una nueva regionalización de las regiones educativas, ya que las que existen hoy son ingobernables por su extensión, su diversidad y complejidad [...] Lo que buscamos es una regionalización de regiones más chicas y más homogéneas, concentrándonos en su problemática y contemplando algunas realidades. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2003)

Cuando el año pasado aumentamos las regiones educativas de 16 a 25, lo hicimos como un cambio para mejorar el control del gobierno del sistema, para que cada región tuviese menos unidades educativas, para que cada región pudiese tener coherencia interna en cuanto a relaciones políticas, características sociodemográficas y productivas. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

La organización territorial del sistema educativo provincial se estructuró en torno a las regiones educativas, integradas cada una de ellas por varios distritos y concebidas como una unidad de gestión de las políticas educativas conducidas desde la DGCyE. Desde el retorno al sistema democrático esta forma de organización pasó por momentos diferentes, ya que en 1987 se dividió la Provincia en 16 regiones, para pasar en 1992 a 48 regiones y volver, apenas un año más tarde, nuevamente a las 16 regiones. Finalmente, por Resolución N° 6017/03, a partir del 1° de enero de 2004 se establecieron 25 regiones educativas, modificadas por Resolución N° 849/04.

El diagnóstico que posibilitó esta nueva regionalización estuvo basado en que la anterior división en dieciséis regiones dificultaba la atención de las problemáticas territoriales debido a la extensión, diversidad, complejidad y cantidad de servicios que presentaba cada una de ellas. En el proceso de búsqueda de la calidad en los aprendizajes, el cambio necesario en la organización educativa se relacionó con la descentralización y la autonomía institucional. La medida adoptada favoreció el fortalecimiento de la autonomía institucional, indispensable para la construcción de alternativas y toma de decisiones que favorecieran los procesos de enseñanza y aprendizaje, en atención a la particularidad del entorno próximo.

Los criterios considerados para establecer la nueva regionalización fueron los siguientes:

- Las secciones electorales, como espacios de gestión política.
- Superficie en km².
- Cantidad de habitantes.
- Matrícula según modalidad y nivel.
- Cantidad de servicios educativos.
- Oferta educativa de Educación Superior Universitaria y No Universitaria (estatal y privada).
- Corredores productivos.
- Afinidades educativas, culturales y económicas de la población.

Cada región se integró con varios distritos, con excepción de la Región 3, formada exclusivamente por La Matanza, ya que su elevada densidad poblacional y cantidad de servicios educativos la convirtieron en una región en sí misma. La Región 11 incluyó excepcionalmente un distrito (Zárate) perteneciente a una sección electoral distinta, al considerarse que el eje Campana-Zárate no debía funcionar por separado. Por su parte, las regiones del conurbano abarcaron menos distritos que las del interior de la Provincia debido a la alta densidad de población y cantidad de escuelas.

La nueva organización en veinticinco unidades territoriales más pequeñas y funcionales estuvo pensada para poder desarrollar los siguientes objetivos:

- Fortalecer el proceso de descentralización y participación distribuyendo poder de decisión en la conducción, planeamiento y administración del territorio.
- Mejorar el control de gestión del sistema en cada región y consecuentemente en la totalidad de la Provincia.
- Abarcar menos unidades educativas con mayor acompañamiento y asesoramiento de los organismos y la conducción regional.
- Que cada una de las regiones pudiese lograr mayor coherencia interna en cuanto a relaciones políticas, características sociodemográficas y productivas.

En términos generales la nueva división educativa de la Provincia en veinticinco regiones fue tomada con beneplácito por la mayor parte de los poderes políticos y los organismos vinculados a la educación. No obstante, la implementación presentó un conflicto político que inicialmente estuvo entre las preocupaciones centrales de las autoridades educativas al definir la nueva regionalización, ya que se suponía que se iba a presentar más temprano que tarde: ¿en qué distrito se debía instalar la cabecera de cada región?

Prácticamente todas las autoridades políticas distritales consideraban que su distrito debía encabezar la región porque poseían alguna ventaja sobre el resto. Fue así como una determinación que debía instrumentarse para la resolución de los problemas de los docentes y la comunidad educativa se convirtió en un problema en medio del que las autoridades de la DGCyE debieron moverse con gran cautela. Para determinar qué distrito sería designado cabecera, se tomaron algunos indicadores básicos de educación (cantidad de población y de servicios educativos), de transporte (facilidad de llegada desde los otros distritos de la región), de infraestructura y también políticos. Si bien algunos distritos quedaron disconformes con la decisión final, se puede decir que la distribución fue favorable para el conjunto.

En el año, 2005 a partir de la creación de las veinticinco regiones educativas, se realizó una modificación en la organización del gobierno del sistema y se dispuso la supresión de las Jefaturas de Inspección Regionales por rama de enseñanza y su reemplazo por las Jefaturas Regionales únicas y la creación de una Jefatura por distrito.

Sistema de Inspección

[...] nos hizo pensar también en un tema que nos venía preocupando desde que era subsecretario: la falta de síntesis institucional que tiene este sistema a lo largo del proceso [...] en general, la primera visión globalizada y sintetizada la tiene el subsecretario [...] es un muy alto nivel de jerarquía la primera síntesis, y teníamos que bajar el nivel de jerarquía para una visión global de los territorios. Y yo creo que la ocupación del territorio nació del poder, por lo tanto, no podíamos dejar tan lejos del territorio la primera síntesis de la problemática. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

Desde sus orígenes, los inspectores tuvieron un peso determinante en el funcionamiento del sistema educativo bonaerense dado que se constituyeron en piezas claves de su estructuración institucional y territorial. Tradicionalmente, el Cuerpo de Inspectores estuvo organizado en función de los niveles o modalidades de enseñanza (por ejemplo, Educación Inicial, Educación Primaria, Polimodal, Educación Artística, etc.). Esta organización giraba en torno al fortalecimiento de la especificidad propia de cada nivel o modalidad, prácticamente sin interacción con el resto del sistema educativo. En cada región educativa convivían distintos Inspectores Jefes que conducían a los Inspectores Areales de su nivel o modalidad. A su vez, cada Inspector Jefe respondía directamente a la Dirección Educativa correspondiente con sede en la DGCyE.

El problema más importante que presentó esta forma de organización lo constituyó la fragmentación del sistema educativo en su expresión territorial puesto que en cada región se encontraba una multiplicidad de referentes que solo conocían una parte de lo que sucedía localmente: la que correspondía a su nivel o modalidad de enseñanza. Esta fragmentación, provocada por la presencia en cada región educativa de tantos Inspectores Jefes como ramas de la educación había, generó una fuerte disparidad en la aplicación de los lineamientos de política educativa y, fundamentalmente, la imposibilidad de que se realizaran síntesis explicativas de las fortalezas y debilidades ya que nadie podía dar cuenta de lo que sucedía en la totalidad del sistema dentro de un territorio determinado.

Por otra parte, resultaba muy complicada la interlocución entre la conducción territorial del sistema educativo y los referentes políticos distritales pues los intendentes o Consejos Escolares debían ponerse en diálogo con cada uno de los varios Inspectores Jefes que habitaban su distrito. En muchos casos, al estar integrada la región por varios distritos alejados unos de otros o bien con una gran cantidad de servicios educativos, la comunicación entre los Inspectores Jefes y el poder político distrital se hacía más complicada aún. Las habituales visitas de la conducción central de la DGCyE a las regiones estaban signadas por un fuerte reclamo de los intendentes acerca de la dificultad y, a veces, la imposibilidad de articular acciones comunes con todos los Inspectores Jefes.

El problema se agudizaba cada vez que el Director General de Cultura y Educación necesitaba tomar una decisión sobre una región determinada: para ello se debía escuchar una multiplicidad de voces que, en términos generales, casi

nunca estaban de acuerdo en cuanto al diagnóstico del problema y sus posibles soluciones, debido a que percibían la realidad con ojos exclusivamente sectoriales y defendían posiciones vinculadas con su nivel o modalidad de pertenencia. Es decir que la línea política presentaba un cuadro muy complejo en su faz territorial. Esto provocaba que en muchos casos las decisiones educativas fueran muy demoradas o bien aplicadas con muy poca eficiencia.

Si bien es cierto que esta forma de supervisar los servicios educativos, instalada desde hacía mucho tiempo, presentaba una cierta linealidad que favorecía la comunicación directa entre la Dirección Docente y cada una de las escuelas –lo cual permitía que las directivas se canalizaran sobre la base de criterios verticalistas–, en este esquema los Inspectores Areales oficiaban casi como meros transmisores de lineamientos fuertemente burocráticos emitidos desde la centralidad del sistema.

Resultaba muy difícil que los inspectores enfocaran su tarea en cuestiones pedagógicas, ya que estaban prácticamente al margen de las planificaciones y las decisiones curriculares que se tomaban centralmente en cada una de las Direcciones Docentes. Al no participar activamente de la planificación territorial con sus particulares características, solo les quedaba transmitir directivas generales que no siempre se ajustaban a las necesidades de las escuelas de su distrito o región.

Con la implementación de la llamada «reforma de la Reforma», la creciente complejidad político-institucional, las modificaciones en las regiones educativas y los cambios en la estructura y curriculares que se fueron desarrollando, se presentó la necesidad de articular políticamente a todos los actores vinculados con la toma de decisiones. Por supuesto que los inspectores fueron considerados fundamentales en la nueva estructura de gestión que se implementó y un factor esencial en la cadena de conducción política.

En el contexto de la política educativa que se estaba iniciando, se tornó imprescindible revisar el funcionamiento del Cuerpo de Inspectores a la luz de las problemáticas que presentaba el nuevo proceso de gestión educativa. En febrero de 2003 el Director General anunció en la reunión de Gabinete ampliado llevada a cabo en el Teatro Argentino de La Plata que había que repensar las regiones educativas y comenzar a revisar la actuación de los Inspectores Jefes. Un año más tarde se inició un proceso de discusión con el objetivo de reformar tanto el enfoque del rol de los inspectores como la estructura de inspección del sistema educativo bonaerense en consonancia con el proceso de descentralización de la gestión territorial que había comenzado con la implementación de la nueva regionalización educativa.

La toma de decisión sobre la reforma del sistema de inspección fue precedida por una experiencia llevada adelante en la región con base en Bahía Blanca y una fuerte discusión de los equipos centrales más allegados al Director General, ya que no todos estaban de acuerdo con la modificación a implementar. Las mayores resistencias a los cambios propuestos por el Director General se presentaron, paradójicamente, en el propio cuerpo de conducción de la DGcYe. Fue en las Direcciones Docentes donde se acumularon las mayores críticas a la nueva estruc-

tura. La explicación a esta actitud por parte de algunos equipos de conducción obedecía a la idea de que si los inspectores ya no iban a depender directamente de las Direcciones Docentes, se iba a perder capacidad de llegada a las escuelas al diluirse la conducción específica de cada uno de los niveles o modalidades. La discusión fue muy sostenida y tal vez tuvo su mayor expresión en una reunión de equipos de conducción desarrollada a comienzos de 2005, en la cual se presentó la Resolución N° 473/05, que creaba la nueva estructura de inspección a partir de las Jefaturas Distritales y Regionales. Como es obvio, las Direcciones Docentes también se hicieron eco del malestar que generó en los propios Inspectores Areales la nueva estructura.

Esta se organizó a partir de la creación de la Dirección de Inspección General, dependiente directamente de la Subsecretaría de Educación. Estaba encargada de supervisar la transmisión y la aplicación de la política educativa y de ejercer a nivel central las competencias de la inspección institucional de la gestión educativa en la Provincia, conduciendo la línea de supervisión de las diferentes ramas educativas a través de los Inspectores Jefes Regionales y Distritales.

Cada una de las veinticinco regiones educativas en las que se dividió la Provincia contaba con un Inspector Jefe Regional de gestión pública y un Inspector Jefe Regional de gestión privada, que sumaban un total de cincuenta Inspectores Jefes Regionales. Por su parte cada uno de los 134 distritos contaba con un Inspector Jefe Distrital, con excepción de La Matanza, a la que, por su extensión y cantidad de servicios educativos, se le adjudicaron dos.

Los Inspectores Jefes Regionales estaban encargados de formular y conducir, a través de los Inspectores Jefes Distritales, el proyecto educativo de su región, considerando las particularidades propias de su territorio y sus escuelas, y en consonancia con la política educativa provincial emanada de la DGCyE, y desarrollando estrategias y acciones conjuntas entre organizaciones estatales y del resto de la comunidad.

En la conducción de cada distrito se hallaban los Inspectores Jefes Distritales, quienes debieron coordinar y conducir a los Inspectores Areales en el asesoramiento y atención de las escuelas. Por otra parte debían cumplir una tarea fundamental, que consistía en el mantenimiento de relaciones permanentes con el conjunto de las instituciones de la comunidad y la política del distrito ya que estaban encargados de la coordinación de la Unidad Educativa de Gestión Distrital (UEGD). Fue en este nivel de inspección donde se concentró gran parte de la tarea territorial.

Los Inspectores Areales siguieron manteniendo la comunicación con los directores de los servicios educativos llevando adelante funciones correspondientes a cuestiones institucionales en relación directa con la Jefatura de Distrito y, en lo atinente a aspectos pedagógicos, en vinculación con las Direcciones Docentes a las que pertenecían. De hecho se puede decir que cada Inspector Areal conservó cierto grado de autonomía para la toma de decisiones vinculadas a lo operativo aunque, según muchos de ellos plantearon, sintieron que perdían cierto espacio de poder a pesar de que continuaron siendo el canal fundamental de la bajada de las líneas directrices de la autoridad educativa hacia las escuelas.

Esta reforma buscó fortalecer una instancia territorial de planeamiento y gestión educativa, con posibilidades de adecuación a su entorno de la planificación central por modalidad o rama educativa, lo cual permitió que los representantes directos de la política educativa en el nivel regional y distrital se acercaran más estrechamente a las políticas emanadas del Nivel Central.

Teniendo en cuenta los criterios de descentralización del sistema educativo y de participación establecidos como dirección prioritaria por el poder político, las modificaciones favorecieron el proceso de fortalecimiento territorial de la conducción, planificación, gestión y seguimiento educativo integral, con posibilidades de adecuación a su entorno de la planificación central por sobre las particularidades de cada nivel o modalidad, superando los procesos de fragmentación que se desarrollaban habitualmente.

Además, se consiguió unificar la gestión y representación en el territorio, estableciéndose una cadena de mandos descentralizada en responsabilidades e intervenciones a la vez que centralizada en cuanto a los lineamientos de política educativa. Ello permitió distribuir capacidad de decisión en las regiones, fortaleciendo una instancia de conducción que sintetizara la diversidad de interpretaciones y enfoques.

La forma de selección de los Inspectores de Enseñanza o Areales continuó realizándose, según los lineamientos estatutarios, por concurso. En el caso de los Inspectores Jefes Regionales y Distritales, se estableció que estos debían pertenecer al Cuerpo de Inspectores, pero serían elegidos por la conducción política del sistema. Esto también provocó alguna discusión ya que apareció una posición hacia adentro de la DGCyE que proponía que, al ser cuadros políticos de conducción, no era necesario que pertenecieran al sistema. Sin embargo, el Director General mantuvo la propuesta original.

Es cierto que la tarea de los Inspectores Jefes resultó ser compleja y de carácter integral. Debieron manejar correctamente tanto cuestiones pedagógicas como institucionales y especialmente políticas, ya que interactuaron con organizaciones no solo educativas, orientando la política educativa en su territorio. A los Inspectores Jefes se les exigió, además de alta preparación técnico-pedagógica, un fuerte compromiso con la política educativa y con la conducción del sistema educativo provincial.

Sin duda, este nuevo esquema de organización del Cuerpo de Inspectores presentó algunos inconvenientes muy difíciles de subsanar. Entre ellos sobresalen tres.

En primer lugar, una cuestión operativa. La concentración en una sola jefatura del control y asesoramiento de todos los Inspectores Areales y de todas las escuelas del distrito, sin importar a qué nivel o modalidad pertenecieran, provocó inicialmente un fuerte descontento entre muchos inspectores, directores, docentes y gremios. El enojo consistía básicamente en dos cuestiones vinculadas entre sí: la dificultad que presentaban algunos Inspectores Jefes provenientes de un nivel en particular para entender la problemática de los otros niveles y modalidades y el «cuello de botella» que se producía en las tareas administrativas cuando estas llegaban a la Jefatura Distrital. Ambos problemas presentaban

bases reales. Inicialmente a los Jefes Distritales les costó adquirir una mirada de conjunto sobre la totalidad de las escuelas y redujeron su accionar a cuestiones institucionales y no pedagógicas. Por otra parte, se agregó un nuevo paso intermedio en el esquema burocrático-administrativo y pedagógico, ya que anteriormente la comunicación era directa entre los Inspectores de Área y cada Jefatura Regional. Además, las Jefaturas fueron creadas con poco equipamiento y sin adjudicárseles una planta funcional, razón por la cual no contaban con personal entrenado y especializado, sino que los escasos recursos humanos provenían de algunos servicios provisorios de órdenes técnicos y docentes en tareas pasivas. La percepción generalizada entre los docentes fue que los trámites y las decisiones se demoraban en exceso, generándose inicialmente una opinión negativa sobre el nuevo sistema implementado.

En segundo lugar se hallaba la dificultad para encontrar cuadros formados técnica y políticamente para ocupar lugares de tamaño responsabilidad, que pudieran hacerse cargo rápidamente de la conducción educativa de una región o un distrito en medio de los cambios que se estaban operando y con las limitaciones presupuestarias y de personal que había. La búsqueda fue totalmente personalizada en cada una de las regiones y distritos. Los nuevos Inspectores Jefes debían reunir varias condiciones: suficiente antigüedad en el sistema; reconocimiento de sus pares; capacidad de conducción; construcción de equipos de trabajo; alta preparación técnico-pedagógica; compromiso con la política educativa; conocimiento de la situación política de su región.

Por último, un problema mucho más complejo lo constituyó la presión que ejercieron los intendentes para que se nombraran en sus distritos algunos Inspectores Jefes que no reunían las mínimas condiciones para el desempeño del cargo pero que respondían incondicionalmente a su directiva política. En estos casos la tarea asumida casi exclusivamente por el Director General consistió en mantener una ardua negociación política que no dejara afuera las aptitudes técnico-pedagógicas de los postulados a desempeñar el rol. El mayor conflicto se presentó cuando algún Inspector Jefe asumía que su jefatura debía responder más al poder político establecido en la región o el distrito que al de la propia DGCyE.

Si bien es cierto que nunca se privilegió desde la conducción central la militancia política por sobre las aptitudes técnicas, al ser sus cargos de carácter técnico-político, sí se les solicitó a los Inspectores Jefes un alto nivel de compromiso con la política educativa.

Una objeción de peso a la implementación del nuevo sistema de inspección apareció al plantearse que este esquema de intervención no favorecía a las escuelas y a los docentes, sino que estaba destinado a fortalecer la mirada política central sobre el territorio. En definitiva parecía que quienes necesitaban concentrar el poder en menos personas eran la DGCyE y los intendentes. Por supuesto que esta fue una motivación central en los cambios operados, ya que la gobernabilidad del sistema así lo exigía. Sin embargo, se sabía que, una vez asentado el nuevo régimen de inspección, la descentralización y planificación regional y distrital favorecerían al conjunto de la comunidad educativa.

Esta estructura de supervisión presentó dos excepciones absolutamente justificadas: la Educación Superior y el Cuerpo de Inspectores Presumariantes. Los inspectores correspondientes a la Educación Superior estuvieron exceptuados en los hechos de responder a la nueva línea de supervisión, ya que se estaba decidiendo si este nivel de enseñanza debía mantener o modificar sustancialmente un esquema que resultaba demasiado escolarizado. La presencia de inspectores en los Institutos Superiores aparecía contradictoria con la propuesta de democratización que se estaba implementando en dichas instituciones, puesto que las decisiones tomadas en el marco de los Consejos Académicos Institucionales (CAI) finalmente estaban supeditadas a la aprobación de un inspector. La decisión política fue eliminar el Cuerpo de Inspectores del Nivel Superior, pero no se llegó a ejecutar por falta de tiempo para preparar a los Institutos Superiores para un cambio tan radical.

Un aspecto tal vez poco difundido y no suficientemente valorado de los cambios desarrollados en el sistema de inspección lo constituyó la creación de un Cuerpo de Inspectores Presumariantes dependiente de la Dirección Legal y Técnica de la Subsecretaría de Educación. La tarea de tramitar causas originadas en presuntas faltas disciplinarias de los docentes estaba asignada a los inspectores Areales, lo cual les insumía una gran cantidad de tiempo y no se encontraban mayormente preparados para realizarla adecuadamente ya que, en general, no poseían una formación jurídica.

En abril de 2005 por resolución del Director General, se creó el cargo de Inspector Presumariante con la asignación de uno por cada región educativa. Además de atender con exclusividad la tarea jurídica, los Inspectores Presumariantes oficiaron de asesores jurídicos de las correspondientes Jefaturas, lo cual evidentemente favoreció el accionar efectivo en el territorio fortaleciendo la descentralización.

Otros organismos territoriales descentralizados

Secretarías de Inspección

Además de los organismos previamente analizados, en el territorio la apoyatura funcional técnico-docente está a cargo de las Secretarías de Inspección, que son órganos de funcionamiento descentralizado en cada distrito, dependientes de la Subsecretaría de Educación. A partir de 2005 se las llamó Dirección de Gestión de Asuntos Docentes y pasaron a depender de la Dirección de Gestión Estatal de la Subsecretaría de Educación. Estas entidades distritales están bajo el mando de un Secretario de Inspección, quien accede bajo el mando por concurso.

Organismos claves en la acción administrativa desarrollada en cada reforma, las Secretarías de Inspección se encargan de la reubicación de los docentes, adecuación de las plantas y cobertura de vacantes en escuelas de creación. Durante la «secundarización» del Tercer Ciclo de EGB, tuvieron un rol muy importante y así fue como el Director General reconoció su importancia elevando el rango de los Secretarios de Inspección.

Tribunales de Clasificación

Existen dos tipos de Tribunales de Clasificación: los centralizados, que funcionan en la sede de la DGCyE, y los descentralizados, que lo hacen en los distritos. En general se ocupan de brindar información, transparentar los procesos, definir las condiciones de trabajo, las reglas y acuerdos establecidos con los diferentes sectores. Se conforman por niveles y modalidades de la enseñanza y están conformados por autoridades de la DGCyE y representantes de los docentes elegidos por cargo y especialidad.

LA DIMENSIÓN PEDAGÓGICA

...creo que la gente, el pueblo, ve en la escuela la posibilidad de una movilidad social, mientras la sociedad se moviliza hacia atrás, porque ya no se trata de inmovilidad, sino de retroceso. La gente ve en la escuela, de todas maneras, en primer lugar, un pedazo de Estado que queda en los barrios y, en segundo lugar, una posibilidad de integración, de movilidad y de contención social, con clases para todos los chicos, todos los días. Esto implica que haya en las clases docentes capacitados, junto con un Estado interviniente para que esto ocurra, en medio de este gran desafío de la movilidad y la inclusión social frente al retroceso [...] este diseño de inclusión del alumnado ha hecho que casi todos los números a los que uno se refiere, tales como el porcentaje de pobreza, el porcentaje de violencia, de jóvenes adictos y de jóvenes incluso delincuentes, estén en la mayoría de los casos dentro de la escuela, o entrando y saliendo de ella, lo cual genera para nosotros la obligación de nuevas estrategias, mientras que para los docentes genera un inmenso esfuerzo. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2002)

Cultura y ciencia son los dos caminos para recuperar el papel central pedagógico que debe tener la escuela, aunque también sabemos con mucho realismo que no vamos a poder abandonar de un día para otro una serie de tareas esenciales en las cuales hoy la escuela es irremplazable. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2005)

La conformación tradicional de la educación bonaerense fue, como en otras jurisdicciones, fuertemente modificada desde la aplicación de la Reforma Educativa en el año 1994. La resistencia a los cambios por parte de una gran porción de especialistas, docentes y padres se manifestó de muy diversas formas y, en la mayoría de las consultas o debates que se realizaron durante la gestión iniciada en 2001, apareció la necesidad de revisar lo implementado. Fue así como, a la par del trabajo en la necesaria reorganización del sistema, se realizó una fuerte tarea destinada a revisar las características de funcionamiento de las escuelas tratando de poner en el centro de su accionar la cuestión pedagógica.

Hay que tener en cuenta que se partió de un piso muy bajo donde las condiciones sociales de enseñanza y de aprendizaje se encontraban muy deterioradas. Entre múltiples factores, resaltaban los siguientes:

- Insuficiencia significativa de los saberes básicos del conjunto de la sociedad.
- Situación de los jóvenes sin empleo ni escolaridad.
- Ausencia de reconocimiento de trayectorias educativas no formales.
- Déficit de actualización en saberes productivos.
- Ausencia de estrategias de vinculación entre educación formal y capacitación y formación para el trabajo.

Ya desde el comienzo de la gestión, en el documento de noviembre de 2002 «Una mejor educación para una mejor sociedad», se planteó que

[s]e impone la necesidad de avanzar en transformaciones más estrechamente relacionadas con los aspectos cualitativos del sistema.

En esa línea, se hace necesario, por ejemplo, intensificar la implementación de programas de mediano plazo decididos sobre la base de la información, con metas y etapas precisas, predefinidas y difundidas, y con acciones sostenidas y sistemáticamente dirigidas a intervenir sobre el eje calidad, focalizando particularmente en la mejora de los rendimientos. Es preciso incrementar, asimismo, la articulación entre niveles educativos, la cual se supone esencial para dar cohesión al sistema y generar mejores condiciones de éxito en los aprendizajes. Del mismo modo, incidiría en los resultados de la acción específica de la escuela la concreción de programas para el mejoramiento de las pautas institucionales de convivencia, el crecimiento en los márgenes de autonomía y la generación de espacios específicos de atención de las necesidades y estilos locales (DGCyE, 2002a: 19-20).

En el mismo documento se asume la necesidad y el desafío de trabajar para crecer en calidad de la educación más allá del éxito obtenido con el incremento de alumnos incluidos en el sistema. Se propusieron como indicadores de la calidad de los aprendizajes, la aptitud para:

- Realizar nuevos aprendizajes y para apropiarse del proceso mismo de aprender.
- Ser un actor social crítico y responsable.
- Diseñar e implementar un proyecto de vida expansivo para la persona, en función de valores que impulsen su autorrealización y el compromiso solidario con los otros.
- Ingresar en el mundo del trabajo (ibíd.: 10).

Como parte de las tareas emprendidas por la gestión, se entendió que si se pretendía que los chicos aprendieran, había que generar condiciones favorables de aprendizaje, y si se quería que los profesores y maestros enseñaran bien, se tenían que garantizar mejores condiciones de enseñanza, ya que la influencia de los factores externos a la escuela resultaba determinante.

Las condiciones coyunturales limitaron las posibilidades reales de incidir sobre las acciones propiamente pedagógicas. Esto se vivió como una verdadera frustración durante los primeros momentos de la gestión. Sin embargo, nunca se perdió de vista que el único objetivo válido era mejorar sustancialmente los niveles de aprendizaje.

En el Informe de Gestión 2001-2005 se detallaron la mayor parte de las acciones desarrolladas. A efectos del análisis de cómo se logró pasar de la crisis a la gobernabilidad, en el presente trabajo solo se tomarán algunos ejemplos de las políticas educativas implementadas, considerados sustanciales para el objetivo propuesto.

Principales programas

No vamos a abandonar ningún programa de los que estábamos desarrollando. Lo que quiero es que todos los programas estén institucionalizados; que no haya programas por ahí, que giran; o equipos paralelos que estén trabajando en la misma cosa. Eso es mucho desgaste. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, 6 de febrero 2002)

«Todos en la Escuela, Aprendiendo»

Objetivo: mejorar la inclusión y la retención escolar.

«La Escuela Lee Más»

Objetivo: generar mayor movilidad cultural. Activar el aprendizaje y la práctica de la lectura y la escritura.

«La Escuela Enseña a Respetar la Ley»

Objetivo: reinstalar el valor de la ley, vinculándola con la justicia, los contratos sociales y la recuperación de la confianza en las instituciones.

«La Escuela Enseña a Trabajar»

Objetivo: enfatizar el vínculo entre educación y trabajo. Promover el desarrollo de la cultura productiva y creadora. Incremento de las capacidades educativas y laborales.

«Escuela e Integración Social»

Objetivo: atención específica a la problemática de permanencia, retención e inclusión con calidad de aprendizaje.

«Plan Más Vida»

(Implementado en acción conjunta con el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, Ministerio de Salud y la Comisión de Investigaciones Científicas)

Objetivo: desarrollar estrategias de cuidado familiar y de mejoramiento de las condiciones de educabilidad. Comprende cuidados de la salud y vigilancia nutricional.

«Todos a Estudiar»

Objetivo: inclusión de niños y jóvenes para la finalización de los estudios.

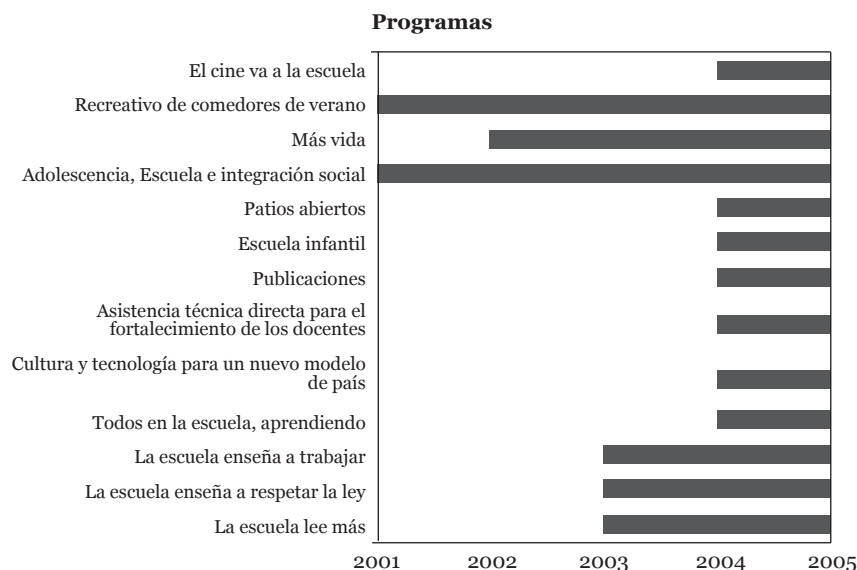
«Patios Abiertos en las Escuelas»

Objetivo: apoyar las iniciativas juveniles, crear nuevas oportunidades formativas. Democratizar el espacio escolar.

«Programa de Gestión Integral del Riesgo»

Objetivo: equipamiento con elementos de seguridad de todas las instituciones educativas (matafuegos, señalización). Capacitación en prevención y gestión del riesgo escolar.

Gráfico 1. Desarrollo de programas.



Fuente: Informe interno, Subsecretaría de Educación, DGCyE, 2005.

Educación e inclusión social: educar en la extrema pobreza

Debemos resolver el desafío de educar en condiciones de extrema pobreza. Es indudable que la situación social deteriora la calidad de la enseñanza. (Prof. Mario Oporto. Diario *Clarín*, 17 de abril de 2004)

Es muy interesante el planteo de si la calidad es inclusión, y yo creo que sí. También creo que hay un salto cualitativo entre el chico fuera de la escuela y el chico adentro de la escuela, aun sin todavía logros de aprendizaje. Pero es cierto que como dijimos en varias oportunidades, y como dijo el gobernador en la apertura del año pasado, en la Legislatura, la inclusión

sin aprendizaje es un fracaso. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2004)

Concebida la educación como una dimensión social de inclusión, la asistencia de todos los niños y adolescentes a la escuela resultó un instrumento fundamental para garantizar el derecho inalienable a la realización personal y al mejoramiento del conjunto de la sociedad. La inclusión con aprendizaje fue considerada por la gestión un acto de justicia social.

La escuela es [por lo tanto] uno de los factores privilegiados en la construcción de las condiciones de vida que facilitan o sustraen el derecho de acceder al conocimiento y el derecho a la propia realización. Es allí, en buena medida, donde se confirma o se revisa la profecía de la pobreza, donde se acepta o impugna el destino de frustración que amenaza a las personas que comienzan con penuria y sufrimiento su camino vital; donde la sociedad pone a prueba la calidad de su justicia social (DGCyE, 2002a: 7-8).

La crisis en el sistema educativo presentó diversas caras, pero probablemente el mayor problema estuvo centrado en sostener las rutinas educativas, comenzando por incluir a todos los niños y jóvenes en edad escolar dentro de la actividad institucionalizada.

Mientras la sociedad se movilizaba «hacia atrás» –porque no se trataba de inmovilidad, sino de retroceso–, la mayor parte de la población percibió siempre en la escuela la posibilidad de una movilidad social ascendente. La comunidad seguía viendo en la escuela la presencia del Estado en los barrios y una posibilidad de integración y de contención social, con clases (y alimentación entre los sectores más desfavorecidos) para todos. A pesar de la profundidad de la crisis, la educación debía cumplir un papel fundamental en la recuperación de las expectativas sociales.

Ante la profundidad de la crisis económica que afectó a gran parte de la población, la demanda asistencial de muchas familias hacia la escuela aumentó considerablemente ya que esta última era vista como uno de los pocos espacios estatales que brindaban respuesta. Muchas escuelas se convirtieron en centros asistenciales en los cuales los docentes se encontraban más preocupados por alimentar a sus alumnos que por impartir una educación de calidad. La respuesta a la urgencia fue inevitable y con una alta dosis de solidaridad por parte de los trabajadores de la educación. La escuela se transformó en una herramienta insustituible contra la desestructuración social.

Ya en el año 2002, en la presentación anual que hizo el Director General de Educación y Cultura ante la Legislatura Provincial definió los lineamientos fundamentales de la política educativa diciendo que era necesario establecer pautas claras de funcionamiento del sistema con respecto a la crisis pero con la condición indiscutible de trabajar para que todos los chicos de entre cinco y dieciocho años estuvieran en alguna de las opciones del sistema, incluyendo la de Formación Profesional.

Sin embargo, nunca fue el objetivo de la gestión conformarse con el rol asistencial de la escuela. El mayor desafío pedagógico fue sostener la calidad de la educación impartida, con inclusión total de alumnos que en muchos casos vivían en la extrema pobreza. Fue así que se asumió la inclusión en el sistema educativo como un mandato central de la política.

Con el fin de eliminar todos los fantasmas que rondaban en torno a que se proponía una promoción social, se debió señalar expresamente que no debía haber ninguna confusión de inclusión con matriculación, ni con retención. Contra lo que circuló con fuerza entre la oposición política y los medios de comunicación hegemónicos, nunca se emitió un solo comunicado a favor de la promoción social de los alumnos, ni un comentario al respecto por parte del equipo de conducción de la DGCyE.

Quedó absolutamente claro desde siempre que la escuela seguiría siendo un instrumento de inclusión social solo si, además de garantizar el acceso a toda la población en edad escolar, lograba hacer accesibles los conocimientos y los valores que la conducción política y la sociedad seleccionaban y prescribían en el currículum. Solo este logro garantizaría el objetivo que en primera instancia se pretendía: la inclusión del egresado como ciudadano y como trabajador en la sociedad local, provincial y nacional con los conocimientos, las capacidades, las actitudes y los valores que la comunidad necesita para su desarrollo. El lema que marcó fuertemente el momento y la prioridad política fue: «Queremos a todos en la escuela, aprendiendo».

Hubo que trabajar sobre todo para recuperar el concepto de centralidad pedagógica de la escuela. De una escuela que sin duda tenía que seguir cumpliendo por algún tiempo con tareas asistenciales, pero que de todas maneras debía recobrar su rol esencialmente formador, en una sociedad que precisaba retomar la idea de que la cultura y la ciencia son estratégicas para el desarrollo nacional.

Una gran preocupación consistió en encontrar el modo de evitar la mayor fragmentación social en los circuitos escolares. Ya de por sí la enorme desigualdad social signaba las trayectorias educativas. Los alumnos provenientes de familias que soportaban la crisis en mejores condiciones asistían a escuelas donde la mayor preocupación seguía siendo la cuestión pedagógica, mientras que las familias más carenciadas a las que la crisis más había afectado buscaban en la escuela un espacio de contención asistencial para sus hijos. Es probable que este haya sido uno de los inconvenientes más difíciles de resolver y una de las mayores deudas de la gestión. La realidad es que no pudo superarse del todo la existencia de trayectorias educativas diferenciadas a partir de la herencia social.

Fueron muchos y variados los mecanismos utilizados para fortalecer la inclusión bajando los índices de abandono. Resultó muy importante la actividad de los propios docentes que iban a buscar a sus casas a los alumnos que por un tiempo dejaban de asistir a la escuela, pasando por la solidaridad de los compañeros que inducían a quien quería abandonar a no hacerlo. Estas acciones, muy exitosas en muchos casos, no dejaban de ser voluntaristas ya que dependían de la predisposición individual.

En el campo institucional se registraron acciones vinculadas con la inclusión y retención de los alumnos (por ejemplo, facilitando la inscripción total), y en muchas escuelas también se implementaron mecanismos institucionales para retener a los alumnos en peligro de abandono. De ahí que surgieran ofertas escolares y extracurriculares ligadas a las necesidades y problemáticas que se detectaban, tales como apoyo escolar, control médico, actividades complementarias, recreativas, deportivas, etc. Muchas veces, en estrecha articulación con los municipios y con organismos territoriales del sistema provincial a fin de favorecer las alertas tempranas.

Una escuela exigente

Creo que en la escuela ocurren mejores cosas que afuera, hay menos violencia adentro que fuera de la misma, hay trabajo solidario y trabajo en equipo. Pero, de todas maneras, la realidad se filtra. En este punto, tenemos que discutir la calidad educativa. Es muy difícil hablar de calidad educativa en una población que no tiene buena calidad de vida [...] Creo que, de todas maneras, con crisis y en la heterogeneidad del sistema, tendremos que acentuar la exigencia académica. Este es un gran desafío de inclusión. Ni promoción social sin aprendizaje, ni exigencia académica con expulsión del chico de la escuela. Nos preocupa que queden fuera de la escuela. Es un desafío muy novedoso, fundamentalmente para la escuela: exigencia académica con inclusión, con retención. En definitiva, ni se trata del «no estudio, ya que no me van a sacar de la escuela porque me tienen que incluir socialmente», ni de una escuela selectiva, en donde sobreviva el más apto. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2002)

Teniendo plena conciencia de que la inclusión solo es exitosa si los alumnos aprenden, desde el primer instante se sabía que era imprescindible que la educación bonaerense uniera inclusión con exigencia académica.

Se pretendió, pues, construir una escuela que volviera a la rigurosidad científica y que simultáneamente pudiera también convertirse en un centro cultural. Que generara no solo exigencia al alumno sino también a los docentes y al propio Estado. Se sabía que resultaba estratégico para la formación de buenos maestros y profesores estimular la profesionalidad, la vocación y la «mística»; incrementar la capacitación, la cultura general y el bienestar; mejorar sustancialmente el salario de los docentes.

Brindar mejores condiciones de enseñanza –capacitando y ofreciendo asistencia técnica a los docentes, mejorando las condiciones salariales y laborales, adoptando reglas de funcionamiento del sistema más claras y precisas, escuchando las sugerencias de quienes desarrollaban la actividad educativa– permitió aplicar mayores niveles de exigencia.

Simultáneamente, para requerir a los padres que se involucraran con las acciones escolares de sus hijos, y a los alumnos, que se comprometieran con sus actividades de aprendizaje, resultó imprescindible mejorar las condiciones de educabili-

dad. Se sabe que sin condiciones de desarrollo social adecuado, resulta muy complicado avanzar en una escuela exigente. Sin embargo, aun educando en la máxima pobreza resultó un imperativo ético exigir a todos los involucrados en la educación que la calidad del servicio brindado fuera lo más alto posible y que el conocimiento impartido fuera socialmente productivo y significativo para que todos los alumnos, especialmente los más desfavorecidos, pudieran romper con su destino a partir de la apropiación de saberes.

Para generar mejores condiciones de enseñanza y aprendizaje que permitieran mayores niveles de exigencia, se desarrollaron algunas acciones muy precisas: se cubrieron una cantidad de cargos claves para el funcionamiento de las escuelas, como son los gabinetes psicopedagógicos y preceptores; fueron modificados los regímenes de asistencia, de evaluación y de convivencia, primero en las escuelas de Nivel Polimodal y luego se extendió al resto del sistema; se fue bajando la cantidad de alumnos por curso con la propuesta de que no superaran los treinta en los siguientes tres años.

En el año 2003 se estableció la elaboración de acuerdos institucionales sobre la evaluación, estableciéndose que los docentes y directivos debían elaborar un plan de evaluación institucional. En la cuestión vinculada a la evaluación de la calidad educativa, la Provincia ya contaba desde el año 2000 con un Sistema de Evaluación de la Calidad que fue desarrollando evaluaciones todos los años a través de dos modalidades: censal (en diferentes distritos de la Provincia) y muestral, en escuelas de EGB. Los operativos provinciales se realizaron en las áreas de Matemática y Lengua durante 2002 (9º año EGB), 2003 (7º y 9º EGB), 2004 (4º EGB) y 2005 (4º, 7º y 9º EGB).

Un ejemplo muy interesante en este campo se puede ver con el desarrollo del proyecto «Conociendo las Escuelas», iniciado en el año 2004 dentro del «Programa de Evaluación de la Calidad Educativa». Se buscó producir información para mejorar la calidad de la educación analizando lo que sucedía en algunas escuelas (de gestión estatal y privada) de los veinticinco distritos de la Provincia, consideradas entre aquellas que por los indicadores socioeconómicos se encontraban en condiciones sociales desfavorecidas.

En los lineamientos curriculares la evaluación fue entendida como parte de los procesos de enseñanza, no solo para calificar, sino para mejorar la calidad y la retención educativa. Se establecieron modificaciones en el régimen académico mediante la Resolución N° 823/03, que estableció las pautas de evaluación, acreditación, calificación y promoción de los alumnos de los Niveles Inicial, Educación General Básica y Polimodal, modificada por la Resolución N° 1053/05 para la Educación Primaria Básica y por la Resolución N° 1049/05 para los alumnos del Nivel Polimodal y de Educación Secundaria Básica. Esta última dispuso a partir del ciclo lectivo 2005, en todos los años que integraban el Nivel Polimodal, una instancia de evaluación integradora con carácter vinculante para la acreditación y promoción.

Dada la situación de emergencia detectada en gran cantidad de escuelas con respecto al abandono de la escolaridad por embarazos de las adolescentes, se dispuso por Disposición N° 247/02 establecer un régimen especial de inasisten-

cias justificadas para alumnas embarazadas que estuvieran cursando estudios en establecimientos dependientes de la Dirección de Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales y se aprobaron las consideraciones generales sobre embarazo adolescente. Asimismo se produjo la creación de salas maternas para la atención de hijos de estudiantes del Polimodal. La Resolución N° 1986/05 aprobó el proyecto «Salas Maternas» para hijos de alumnos de establecimientos de Educación Secundaria Básica y Educación Polimodal.

El esfuerzo que día a día realizaron los maestros, profesores y auxiliares de la educación para atender a sus alumnos, motivarlos para el aprendizaje y compensar sus insuficiencias y dificultades fue enorme. También las familias, aun en la más crítica situación social, llevaron a sus hijos a la escuela esperando que adquirieran saberes, capacidades, aptitudes y valores que les permitieran romper con la herencia social.

Creación de la Educación Secundaria Básica: de la «primarización» a la «secundarización»

Lo que estamos cambiando es una mirada desde el Tercer Ciclo de EGB hacia la niñez, por una mirada hacia la adolescencia, y reconstruir el rito de paso de la niñez a la adolescencia. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

La transformación educativa, producto de la aplicación de la Ley Federal de Educación, incluyó, entre otros aspectos, la modificación de la estructura del sistema educativo pasando de dos niveles (Primario y Secundario) a una conformación de ciclos. Así surgió la Educación General Básica (EGB) formada por tres ciclos de tres años de duración cada uno. Los dos primeros ciclos abarcaban desde primero a sexto grado de la antigua Educación Primaria. El Tercer Ciclo articulaba el séptimo grado del Nivel Primario con los dos primeros años del Nivel Medio. De esta manera, el Tercer Ciclo apareció como el segmento particularmente crítico de la implementación de la nueva estructura.

En un primer momento la organización escolar del Tercer Ciclo asumió formas muy disímiles con un alto impacto en las escuelas involucradas en la transformación. Cada jurisdicción se organizó como pudo y quiso, aunque luego se establecieron algunos lineamientos comunes para todas las jurisdicciones, dictados por el Consejo Federal de Educación a través de la Resolución N° 79/98.

Si bien en el conjunto del país la aplicación de la Reforma Educativa fue muy desigual (de hecho hubo jurisdicciones que nunca la implementaron), en la Provincia de Buenos Aires fue donde se la desarrolló inicialmente y con mayor profundidad, realizándose una implementación masiva entre 1996 y 1998. Se determinó la constitución del Tercer Ciclo de la Educación General Básica con el último año de la antigua Educación Primaria y los dos primeros de la antigua Educación Secundaria. Esto significó un gran esfuerzo de adecuación institucional, de reubicación de docentes y de inversión en infraestructura para dar respuesta a la nueva organización, lo cual provocó serios problemas.

Surgieron tipos distintos de escuelas de EGB que brindaban Tercer Ciclo: las que contenían la totalidad de los ciclos; algunas pocas que solo tenían en forma específica el Tercer Ciclo; las que articulaban el séptimo año con el octavo y el noveno año de alguna escuela cercana de Nivel Medio. En estas últimas se presentaron serias fallas institucionales ya que no tenían un único director sino un coordinador pedagógico que oficiaba de enlace entre las dos instituciones que conformaban la nueva estructura.

Las políticas de relocalización y reasignación de funciones docentes a partir de la modificación de las estructuras curriculares se constituyeron en un grave problema ya que en principio no se podían afectar los derechos laborales de los docentes aunque muchos de ellos sufrieron cambios simbólicos y materiales en sus condiciones de trabajo. Una de las dificultades centrales la presentó el hecho de que, para dictar clases en séptimo año, se priorizó a maestros provenientes del Nivel Primario, y para octavo y noveno, a profesores de Nivel Medio, manteniendo para cada uno de ellos la forma de designación propia del Nivel, lo cual determinó formas distintas de relación laboral (cargo u hora cátedra) por tareas similares. Además, se plantearon serias diferencias académicas en el seno de las instituciones del Tercer Ciclo entre los docentes provenientes de niveles diferentes con prácticas y tradiciones distintas.

En términos pedagógicos y de organización escolar, el resultado estuvo lejos de satisfacer las expectativas de la comunidad educativa. Si bien se reconoce que esta modificación fue exitosa en cuanto a la inclusión de alumnos en la actividad escolarizada, también se sabe que la llamada «primarización» de la escuela secundaria tradicional provocó múltiples inconvenientes.

Por un lado, la cuestión institucional. En muchos casos las autoridades no estaban en el propio establecimiento donde funcionaba el ciclo, lo cual provocaba evidentes trastornos en el funcionamiento de la institución al no percibirse claramente la presencia de una conducción que diera respuestas adecuadas a las demandas cotidianas de la comunidad educativa. Los problemas de convivencia casi generalizados fueron un claro ejemplo de los conflictos surgidos de esta aplicación ya que en un mismo ámbito escolar convivían niños pequeños del Primer Ciclo con adolescentes pertenecientes al Tercer Ciclo.

Por otro lado, en términos pedagógicos se pudo ver que las prácticas educativas y de relaciones interpersonales se acercaron más a las necesidades de los niños que a las de los adolescentes. La confusión fue muy profunda, y muchos docentes, padres y alumnos reaccionaron ante esta situación solicitando marcos educativos más apropiados para la franja de edad correspondiente al Tercer Ciclo, tal como se desprende de la Consulta realizada en el año 2004.

Ante esta situación, se resolvió la separación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica, que pasaría a formar parte de una nueva dirección llamada de Educación Secundaria Básica (ESB), una decisión de política educativa muy radical pues implicaba, en los hechos, la ruptura con la Ley Federal de Educación y con la continuidad política que se venía desarrollando en la Provincia de Buenos Aires desde la década anterior.

Mediante el Decreto N° 256/05, completado más tarde por la Resolución N° 1045/05, se produjo la creación de una nueva Dirección Docente destinada a

la conducción del Tercer Ciclo de la Educación General Básica (EGB) en su Nivel Central y en los servicios de ella dependientes, denominada Educación Secundaria Básica (ESB), dando inicio a un proceso de construcción curricular de la ESB, en el que a través de distintas instancias participaron inspectores, directores, docentes, alumnos y padres.

Esta decisión implicó, además de todos los ajustes de infraestructura con el consiguiente esfuerzo presupuestario, un trabajo de modificación de la estructura, tanto a nivel central con la aparición de la Dirección de Nivel correspondiente como con la creación de las propias escuelas con sus respectivos cargos. Este último aspecto constituyó un tremendo trabajo artesanal que fue realizado distrito por distrito con la participación de los equipos centrales y los regionales. En muchos casos la localización de una escuela llevó interminables jornadas de discusión en el territorio, en las que participaron docentes, gremios y poder político junto a las autoridades del nivel.

Con la Escuela Secundaria Básica lo que fundamentalmente se quiso cambiar fue la mirada predominante hacia la niñez desde el Tercer Ciclo de la EGB, por una mirada hacia la adolescencia y, al mismo tiempo, reconstruir el rito de pasaje de la niñez a la adolescencia que otorgaba el ingreso a la escuela secundaria. Continuar en la misma institución con reglas similares a la de los ciclos anteriores no permitía reestructurar el comportamiento de los preadolescentes de acuerdo al período de crecimiento específico.

Por otro lado, hubo que realizar la adecuación curricular del nuevo nivel educativo con el objetivo de llevarlo a ser lo más parecido posible al Polimodal. Así fue como se modificaron los regímenes de asistencia, evaluación y convivencia, al tiempo que se realizó un trabajo de cambio en el diseño curricular con la incorporación de nuevas disciplinas.

La creación de la ESB representó para la gestión un paso largamente discutido en términos de política partidaria (no hay que olvidarse de que la aplicación de la Ley Federal de Educación en la Provincia de Buenos Aires fue una decisión de un Gobierno del mismo signo político) y sobre todo en cuestiones pedagógicas.

En el primer aspecto, si bien se reconocía continuidad en gran parte de las políticas desarrolladas, primó el criterio de provocar un cambio necesario sin romper ni atacar las gestiones anteriores. Se debe rescatar en este punto la actitud de las autoridades de la DGCyE anteriores (especialmente de la Dra. Graciela Giannettasio), que nunca plantearon objeciones a los cambios propuestos, sino todo lo contrario.

La discusión hacia el interior del equipo de conducción de la DGCyE se centró principalmente en términos pedagógicos. En lo fundamental, se perfilaron tres posiciones. Una, sostenida en especial por los representantes de la educación primaria, que proponía continuar con el Tercer Ciclo en la EGB argumentando que la experiencia no había sido negativa ya que se podía registrar un fuerte incremento en la matrícula y un menor abandono entre los alumnos. Una segunda, cuyos defensores provenían de la educación secundaria, pretendía llevar directamente el Tercer Ciclo al Nivel Polimodal y reconstruir la Educación Secundaria tal como era previo a la Ley Federal de Educación. Entre ambas posturas anta-

gónicas se encontraba la que por fin se adoptó: crear un nuevo nivel intermedio.

En términos generales se debe decir que la mayor parte de la conducción política pretendía reconstruir la Educación Secundaria, pero sin caer en posturas nostálgicas y de restauración de un pasado que veía la escuela secundaria como un ámbito elitista y expulsivo. En cambio, se privilegió un camino más gradual, que no provocara fuertes rupturas institucionales, sabiendo que el final del camino era la creación de una nueva escuela secundaria.

Reconstrucción de la Educación Secundaria Técnica y Agraria: educar para el trabajo

En lo que respecta a la escuela técnica, nosotros creemos, como definición política, que el Polimodal tiene que hacerse cargo de la tradición de la escuela técnica y de la agraria. No podemos no hacernos cargo de una riquísima tradición que comienza, en el caso de la escuela técnica, en la posguerra, principalmente en los años cincuenta, con el desarrollismo. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2002)

[...] el trabajo tiene que ser un concepto transversal y ordenador del sistema educativo, tiene que haber una particular política para la formación de técnicos y especialistas y oficios a lo largo de nuestra Provincia, vinculada con el desarrollo local. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2004)

Sabido es que el modelo económico neoliberal aplicado en la última década del siglo anterior, junto a las modificaciones curriculares implementadas durante la Reforma Educativa, dieron por resultado una desvalorización del papel formador de la Educación Técnica y, en menor medida, también de la Educación Agraria.

Ya a principios de la década de 1990 se podía apreciar un marcado decrecimiento en la matrícula de las Escuelas Técnicas. Según el Censo Nacional Educativo de 1994, estas escuelas solo tenían el 20% de la matrícula del Nivel Secundario. Además, presentaban un alto índice de deserción, superior en algunas instituciones al 40% y con un alto pasaje de la modalidad Técnica hacia otras ofertas educativas de Nivel Secundario al inicio del Ciclo Superior.

En el plano curricular, la Educación Técnica quedó anclada a una formación obsoleta, carente de la preparación necesaria para incorporar las herramientas suficientes que permitieran a los alumnos adecuarse a la acelerada aparición de nuevas tecnologías aplicadas a la producción y al trabajo. El perfil del egresado de las Escuelas Técnicas solo parecía destinado a la ubicación de operarios para una industria en retroceso. Simultáneamente, el resto de las escuelas secundarias brindaban una formación más global orientada al sector servicios en crecimiento. A mediados de los años noventa, se orientó la Educación Polimodal hacia una formación polivalente que contempló tanto la continuación de estudios superiores como el acceso al mercado laboral. Saberes y competencias básicas sin especialización temprana fueron los lineamientos pedagógicos del momento.

Se buscó preparar en términos generales para actuar en diversos contextos y no para puestos de trabajo específicos.

Sin embargo, en la Provincia de Buenos Aires una arraigada tradición de la Educación Técnica sobrevivió a las contingencias coyunturales. Con el principio de que un técnico no podía ser formado solamente en los tres años del Polimodal con orientación en Producción de Bienes y Servicios, se planteó que la enseñanza tecnológica debía comenzar con las Ofertas Curriculares Complementarias (OCC) en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica (EGB), que apuntara a generar vocación hacia el mundo laboral y productivo. Posteriormente, en el año 2002, se transformaron las Ofertas Curriculares Complementarias en Trayectos Preprofesionales en el marco de los Trayectos Complementarios, conformando una unidad pedagógica con los Trayectos Técnico-Profesionales de las Escuelas Técnicas y Agrarias, lo que se convirtió en el inicio de un proceso de reconversión de estas escuelas con el fin de lograr una educación más orientada a partir del Tercer Ciclo de la Educación General Básica.

El diagnóstico sobre la Educación Técnica en la Provincia de Buenos Aires a mediados de 2004 describía los siguientes inconvenientes:

- Fragmentación pedagógica e institucional entre las escuelas del Tercer Ciclo de EGB y las de Polimodal con modalidad de Producción de Bienes y Servicios.
- Escasa adaptación curricular a las nuevas tecnologías y sistemas productivos.
- Falta de actualización de los docentes.
- Problemas de retención de alumnos debido al costo del régimen de doble escolaridad.

En su discurso de apertura del ciclo lectivo del año 2005 **pronunciado** en la Escuela de Educación Técnica N° 2 de Quilmes (conocida como El Chaparral), el Director General de Cultura y Educación realizó un anuncio sumamente esperado, que significó el inicio de la solución de gran parte de estos problemas ampliamente denunciados y discutidos por la comunidad de estas escuelas que pugnaban por el resurgimiento de la Educación Técnico-Profesional: las Escuelas Técnicas y Agrarias recuperaban el Ciclo Básico.

La firma de la Resolución N° 894/05 representó un gran avance en el camino de restablecimiento de las Escuelas Técnicas y Agrarias al conformar una unidad de gestión curricular de seis años y reinstalar la conducción única. Con posterioridad, las Resoluciones N° 5961/05 y N° 5962/05, que creaban la figura de Director Institucional, prácticamente completaron la reconstrucción de las Escuelas Técnicas y Agrarias. Para realizar estos cambios, en el Nivel Central de conducción se creó la Dirección Provincial de Educación Técnico-Profesional y se elevaron a la categoría de Direcciones las de Educación Técnica y de Educación Agraria. Asimismo se integró la Dirección de Formación Profesional, separándosela de la Dirección de Adultos.

La constante prédica de los sectores involucrados en la Educación Técnica y Agraria por reconstruir los espacios propios que se habían difuminado con la

Reforma, sumada a la creciente demanda de mano de obra calificada a partir de la variación de las condiciones de producción que se dio luego de la crisis de comienzos de siglo, permitieron que estas escuelas volvieran a ser consideradas claves en el desarrollo local, regional y nacional, adoptando la Educación Técnico-Profesional un carácter estratégico para el crecimiento económico. Aun en medio de la crisis se apostó a un modelo educativo diversificado que contemplara las necesidades del proceso de desarrollo iniciado en el marco de un camino de matriz productiva de carácter nacional. Así se manifestó a nivel federal cuando en 2003 el Instituto Nacional de Educación Tecnológica elaboró un anteproyecto de ley presentado por el presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, a fines de 2004 y sancionado en septiembre de 2005 como Ley N° 26058 de Educación Técnico-Profesional.

Reconstrucción de las Escuelas Normales: respetar la tradición

Las Escuelas Normales tienen ahora que acompañarnos y ser un modelo de organización institucional, siendo centro de cultura y difusión de la ciencia; y queremos que al restituirles esa tradición normalista nos ayuden a repensar el futuro del sistema educativo. Hoy, simbólicamente, con la firma de esta Resolución, reconstruimos la unidad institucional de las Escuelas Normales, que han sido y seguirán siendo un orgullo para la historia de la educación de la Provincia de Buenos Aires. (Prof. Mario Oporto, Mercedes, septiembre de 2005)

En el marco de las políticas de reforma del Estado, a principios de los años noventa y a través de la sanción de la Ley N° 24049, de la transferencia de escuelas (diciembre de 1991), se puso en marcha un proceso de descentralización educativa que implicó el inicio de la transferencia de los servicios educativos que dependían del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, a partir del 1° de enero de 1992.

Con la transferencia de los servicios educativos desde la Nación hacia las jurisdicciones provinciales, se incorporaron a la Provincia de Buenos Aires las Escuelas Normales Superiores, las Escuelas Superiores de Comercio, los Institutos Superiores del Profesorado y los Colegios Superiores, que en la jurisdicción nacional constituían, de acuerdo a su normativa, Unidades Académicas.

El traspaso de la jurisdicción nacional a las provincias fue ampliamente discutido y, en general, rechazado por las comunidades educativas de las instituciones transferidas. El impacto mayor se produjo en las antiguas Escuelas Normales. Históricamente estas instituciones –que, en muchos casos, abarcaban desde el Nivel Inicial hasta el Nivel Superior– habían sido depositarias de una marcada identidad y prestigio gracias, entre otras razones, a la unidad de concepción que mantenían en todos los niveles de la enseñanza, lo que las hacía reconocidas en el medio en el cual estaban asentadas.

Sin embargo, al ser transferidas las Escuelas Normales, organizadas bajo la forma de Unidades Académicas, la DGCyE decidió que cada nivel pasara a de-

pendier de la dirección de rama correspondiente. Así fue como se convirtió de hecho cada Unidad Académica en un grupo de escuelas diferentes funcionando en un mismo establecimiento con el proyecto pedagógico desarticulado.

Este virtual desguace de las Unidades Académicas provocó innumerables problemas, tanto de carácter pedagógico como funcional. Desde la utilización de enfoques didácticos y pedagógicos distintos en cada uno de los niveles, hasta relaciones conflictivas entre las distintas autoridades institucionales y de supervisión.

En 1996 se produjo un intento de mantener la estructura original, pero recién en 2001, después de arduas gestiones, se dictó la Resolución N° 3759, que reconoció a las Escuelas Normales como Unidades Académicas definiéndolas como «[u]n servicio educativo dependiente de la Educación Superior, y que constituye una unidad administrativa, técnica y pedagógica, integrada por diferentes niveles de enseñanza, cuyos docentes tienen dependencia a los escalafones de los niveles en los que desempeñan tareas». De este modo comenzó a restituirse su organización primigenia, se les reconoció la jerarquía interna de sus cargos directivos y se consideró cierto nivel de autonomía para la elaboración de un proyecto pedagógico articulado entre todos los niveles educativos que conformaban la Unidad Académica.

Al realizarse la Consulta en el año 2004, apareció un fuerte reclamo desde las comunidades educativas vinculadas a estas instituciones para que volvieran a funcionar como verdaderas Unidades Académicas que contuvieran los distintos niveles educativos bajo la dependencia de una Dirección Institucional y respetando el nombre tradicional con el que se las conocía.

En septiembre de 2005, se realizó en la Escuela Normal Superior Capitán General Justo José de Urquiza, del distrito de Mercedes, la presentación de la Resolución N° 2947 dictada en julio de 2005, en la cual se resolvió ratificar lo establecido a partir de 2001. Se reconsideraron las Escuelas Normales Superiores (con Programa de Formación Docente) en el marco de un proyecto único como Unidades Académicas a los fines de mantener la unidad técnico-pedagógica. También se estableció la forma de Gobierno Institucional, las misiones y funciones del Consejo Consultivo y la Supervisión única, y se repuso su nombre conforme a la denominación anterior a la Ley de transferencia.

Es importante recordar que su denominación se había modificado cuando fueron incorporadas al sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires y siempre constituyó un reclamo histórico de directivos, docentes, alumnos y padres la restitución de su nombre original. Entre la comunidad que las cobijaba, estas escuelas en realidad nunca perdieron su nombre original ya que siempre se las siguió denominando Escuelas Normales. En palabras del profesor Mario Oporto en la ya mencionada presentación en la ciudad de Mercedes, la restitución del nombre a las Escuelas Normales

no es solamente un acto reparatorio, también es el modelo de organización que nos parece más apto para conducir las instituciones. Queremos restaurar ese modelo de institución con una conducción con muchos servicios, con un objetivo y con un proyecto institucional que abarque todos

los servicios, todos los ciclos que una institución esté capacitada para dar.

Según la Resolución, a fin de garantizar la unidad pedagógica de las Unidades Académicas, estas debieron elaborar «Proyectos Areales de Articulación» de todos los niveles de la enseñanza, desde Inicial hasta Superior, para que atravesaran la formación de los alumnos desde enfoques epistemológicos y didácticos afines en Matemáticas, Lengua y Literatura, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales u otras áreas, que se justificaran desde el Proyecto Educativo y Curricular Institucional. El proyecto de articulación curricular único debió ser presentado ante el Consejo General de Cultura y Educación para su aprobación en carácter de experiencia educativa.

En el plano del gobierno de las Unidades Académicas se dispuso nombrar un Director Institucional –quien era el Director de Educación Superior– para que otorgara mayor coherencia al funcionamiento del conjunto. Asimismo se recrearon los Consejos Consultivos Institucionales, que existían históricamente y eran órganos colegiados conformados por el Director Institucional, los directivos de cada uno de los niveles y un equipo técnico. Dichos Consejos Consultivos estarían encargados de realizar el seguimiento de la aplicación del proyecto curricular de articulación único.

También se estableció que la supervisión de las Unidades Académicas sería única y estaría a cargo de inspectores de Educación Superior. Esta decisión vino a regularizar una situación que, en los hechos, se había transformado en un problema de muy difícil resolución dado que, al existir varios inspectores que respondían a diferentes Direcciones Docentes interactuando en una misma institución, las directivas solían ser generalmente contradictorias, con atención a los intereses de cada nivel y casi nunca al buen funcionamiento del conjunto.

Educación Superior

El tercer tema que señalo como fundamental, y de preocupación estratégica, es el de la formación y capacitación docente, que va unido al de la profesionalidad, lógicamente vinculado con la situación laboral, que incluye tanto lo salarial como las condiciones de enseñanza. (Prof. Mario Oporto, Informe a la Legislatura. 2005)

La Educación Superior provincial está integrada por la Formación Docente Inicial, la Formación Docente Continua o Capacitación y la Formación Superior Técnica.

La Formación Docente Inicial y Continua constituye sin dudas uno de los componentes centrales de todo sistema educativo. Formar mejores maestros y profesores, así como brindarles actualización y acompañamiento permanente, es una condición indispensable para que el proceso de enseñanza se desarrolle adecuadamente.

La Provincia de Buenos Aires tiene su propio sistema de gestión estatal de formación de docentes a través de los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), complementado por Institutos Superiores de Gestión Privada. Además, las universidades, tanto nacionales como privadas, también forman docentes que se insertan en el sistema.

En febrero de 2005 se volvió a crear la Dirección Provincial de Educación Superior y Capacitación Educativa, que juntó dos Direcciones que habían estado separadas desde el año 2001, cuando se eliminó la Dirección Provincial por cuestiones presupuestarias. Así, la estructura de conducción central quedó integrada por la Dirección de Educación Superior (que incluía Formación Docente y Formación Técnica) y la Dirección de Capacitación Educativa, dependientes ambas de la Dirección Provincial.

Esta fuerte decisión de política educativa implicó que se le otorgaba a la Educación Superior una jerarquía mayor puesto que en este nivel se concentrarían las decisiones de formación inicial y continua de los docentes, especialmente esta última, ya que hasta ese momento se encontraba repartida en la conducción de cada nivel, que se ocupaba de sus propios docentes.

La Formación Docente Continua o Capacitación históricamente estuvo centrada en los Centros de Investigación Educativa (CIE), instituciones que en los años anteriores a la gestión estudiada se habían reducido a una mínima expresión, habiendo quedado esta actividad en manos privadas, la cual se convirtió, a expensas de la necesidad de actualización de los docentes del sistema, en un negocio altamente rentable. Fortalecer los Institutos Superiores de Formación Docente para mejorar la formación docente inicial y revitalizar la capacitación estatal, gratuita y descentralizada fueron los objetivos centrales de la gestión en el nivel de Educación Superior.

Formación Docente Inicial

[...] vamos a trabajar en educación superior formulando un cambio de planes fundamentalmente en la equiparación de años de estudio en el profesorado de educación inicial y de los profesorados de la escuela primaria [...] Asimismo vamos a continuar con la autonomía de los institutos superiores de formación docente [...] creando los consejos regionales de rectores y separándolos de la lógica de la supervisión tradicional. También queremos fortalecer la tarea de extensión y la tarea de investigación. (Prof. Mario Oporto, Informe a la Legislatura, 2005)

Con el fin de fortalecer los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD), se propuso prioritariamente una política que abarcara casi todos los campos de la organización institucional y del mejoramiento de la calidad. En el campo de la gestión institucional se trabajó sobre múltiples aspectos, entre los que sobresalieron los siguientes:

1) *Reglamento de Institutos Superiores*

Cuando asumió la gestión, tenía vigencia una antigua reglamentación del año 1969 que regulaba el funcionamiento de los ISFD, por lo cual se hizo imprescindible comenzar el tratamiento de un nuevo reglamento. Así, en los años 2002, 2003 y 2004 se llevó a cabo una consulta entre los distintos sectores de la comunidad junto con acciones destinadas a registrar las necesidades de las instituciones y que permitieran construir participativamente las políticas educativas para el nivel. A mediados de 2005 se firmó la Resolución N° 2383, que estableció el «Reglamento Marco para los Institutos de Educación Superior no Universitaria, de Formación Docente, Técnica y Artística», tanto de gestión estatal como privada.

2) *Consejos Académicos Institucionales*

Fueron creados con el objetivo de lograr en los Institutos Superiores mayores niveles de democratización interna y autonomía institucional. Representaron la opinión de los claustros en un cogobierno colegiado.

3) *Consejos Regionales de Directores*

Con el fin conformar espacios de construcción de una autonomía responsable y de trabajar en la planificación regional de la Educación Superior, se agruparon los Directores de Institutos Superiores de una misma región en estos Consejos con capacidad de decisión sobre la oferta y la política a implementar. Fueron creados por Resolución N° 5044 de 2005.

4) *Acreditación de los ISFD*

Dando cumplimiento a los acuerdos federales, se realizó la evaluación institucional y la acreditación de los ISFD, lo cual permitió la instalación de la cultura de la evaluación y un diagnóstico muy preciso de las debilidades y fortalezas de cada institución.

Con el propósito de lograr un mejoramiento de la calidad de la educación impartida en este nivel, se trabajó sobre los siguientes aspectos:

Cobertura de cargos docentes provisionales y suplentes por evaluación de antecedentes y oposición

Se implementó este sistema con la certeza de que los docentes con los mejores perfiles académicos debían ser quienes se desempeñaran en este nivel de la educación. Su aplicación constituyó el cambio cultural más fuerte dentro de la lógica de funcionamiento de la Educación Superior.

Conformación de cátedras de ISFD

Con la incorporación de ayudantes de cátedra recientemente graduados y/o estudiantes del último año bajo la coordinación de un titular con funciones de formación de grado, extensión e investigación, contribuyó a superar la organización secundarizada de las instituciones y la ruptura con modelos académicos personalistas.

Sistema de Ingreso

Se estableció un Curso Inicial que se implementó cuatro semanas antes de la iniciación del ciclo lectivo. Abordó centralmente una de las debilidades más notables de los alumnos ingresantes: las prácticas de lectura y escritura. Se utilizó un material especialmente preparado para ser utilizado en todos los Institutos Superiores de la Provincia.

Régimen de evaluación de los aprendizajes

Medida orientada al logro del mejoramiento en la calidad de los docentes egresantes de los Institutos Superiores. A modo de ejemplo: evaluaciones parciales y promoción sin examen cuando la calificación sea siete o más; evaluaciones finales y finales obligatorios cuando la calificación sea inferior a siete.

Revisión de los diseños curriculares de las carreras de formación docente

Se comenzó esta tarea con el propósito de adecuarlos a las nuevas demandas pedagógicas y sociales y llevar todas las carreras a una duración de cuatro años.

Desarrollo y financiamiento de programas de extensión e investigación

Se estimuló a los docentes y cátedras de los Institutos Superiores de Formación Docente para generar proyectos de investigación sobre cuestiones pedagógicas de sus instituciones y elaborar y dictar cursos de extensión hacia la comunidad.

Formación docente continua

[...] cuando alguien dice que necesita capacitación, dice que necesita mejor formación de base, mejores institutos de formación docente, capacitación en servicio. Pero también dice «necesitamos otros profesionales que nos ayuden, adaptarnos a las nuevas realidades sociales, no sabemos qué hacer con la violencia, con la drogadicción». El tema de capacitación es casi más un pedido de apoyo y de tener más herramientas para abordar problemáticas nuevas que la capacitación como nosotros la entendemos clásicamente, que también por supuesto es. Se mezclan actualización, miedo al abordaje a nuevas tecnologías o rechazo por ellas, hasta apoyo extraescolar a tareas que la escuela no puede llevar adelante. (Prof. Mario Oporto. Reunión con Inspectores Jefes, La Enramada, La Plata, 17 de febrero de 2005)

La capacitación va a tener un proceso de descentralización y por eso la primera medida fue la creación en los distritos de los CIE, el fortalecimiento de sus plantas funcionales, el equipamiento y la construcción de bibliotecas. Queremos que los CIE, junto con el instituto de formación docente, den capacitación, vuelvan a ser referentes; es decir, lugares donde el distrito participe en el diseño de la capacitación necesaria [...] En estos días comienzan a trabajar los veinticinco equipos técnicos regionales que van a ser los encargados de la descentralización de la capacitación. Y paralelamente a ello, nosotros queremos tener una importante y regular oferta gratuita que se anteponga a la oferta pri-

vada y mercantil de la capacitación que favorece a aquellos que pueden pagar en contraposición de los que no tienen oferta gratuita de capacitación. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 17 de mayo de 2005)

Entre los docentes, la necesidad de capacitación gratuita en servicio es lo primero que aparece como reclamo cuando se habla de las condiciones para garantizar el correcto proceso de enseñanza. Capacitación implica un sinnúmero de expresiones; cuando alguien dice que necesita capacitación, dice que necesita mejor formación de base, mejores Institutos de Formación Docente, capacitación en servicio, actualización en su especialidad. Pero también dice que se necesita de otros profesionales que los ayuden a adaptarse a las nuevas realidades sociales.

La capacitación permanente y gratuita desde la oferta estatal a los docentes sufrió con la crisis fuertes recortes que provocaron el avance de las instituciones privadas, muchas de las cuales solo presentaban un interés económico en esta actividad. La situación de la capacitación hacia el año 2002 era básicamente la siguiente:

- No había un plan provincial de capacitación.
- La capacitación con puntaje para la carrera docente solo se realizaba fuera del servicio y el horario escolar con dispositivos definidos centralmente (casi siempre cursos presenciales y semipresenciales).
- La oferta de capacitación estaba restringida a algunos niveles y modalidades.
- Faltaba continuidad en la formación de los capacitadores.
- Las instituciones externas a la DGCyE oferentes de capacitación no tenían una regulación específica para su funcionamiento.

A partir del año 2003, con el aporte económico de la Red Federal de Formación Docente Continua y con presupuesto propio, la DGCyE pudo implementar algunos de los cambios que la comunidad reclamaba. Los aspectos más salientes de la gestión en este campo fueron:

- Articulación hacia el interior de la DGCyE de los equipos técnicos de los diferentes niveles y modalidades para lograr coherencia en los enfoques y lineamientos del desarrollo curricular de la Provincia en el marco de la política educativa implementada. Esta tarea insumió un gran esfuerzo para romper la lógica imperante hasta el momento, ya que las Direcciones Docentes no estaban dispuestas a resignar la influencia que ejercían sobre su porción del sistema a través de sus propios equipos técnicos.
- Recuperación de los Centros de Investigación Educativa (CIE) creados originalmente para el Nivel Primario durante la década de 1970 como instituciones para la formación docente continua y como bibliotecas pedagógicas distritales. Tras haber sido marginados en la década de 1990, se implementó una política de reparación de estas instituciones que incluyó la creación de los trece CIE faltantes. Esto permitió que hubiera uno en cada distrito,

salvo en La Matanza, donde se creó uno más. Asimismo se completaron las plantas funcionales de todos los existentes.

- Creación de los Equipos Técnicos Regionales (ETR) encargados de brindar cursos de capacitación y realizar asistencias técnicas presenciales en las escuelas donde se detectaron problemas en los procesos de enseñanza. La conformación de equipos regionales con cierta autonomía permitió que junto a inspectores y ISFD, se pudieran relevar necesidades territoriales de capacitación y diseñar y ejecutar los proyectos propios de cada región. El acceso a los ETR se realizó por concurso, logrando nombrar un especialista por área y nivel en cada región educativa.
- Utilización de los especialistas radicados en los Institutos Superiores de Formación Docente para dictar postítulos gratuitos de actualización y de especialización.

El diseño de programas y objetivos de gestión se fundamentó en tres políticas básicas: descentralización de la capacitación, equidad en la distribución de acciones de capacitación para los docentes de todos los niveles y modalidades del sistema y calidad de las ofertas de capacitación.

La descentralización, la equidad y la calidad como política de la formación docente continua

Se buscó darle a la capacitación una consideración fuertemente situada en la realidad regional en el marco de la política general de descentralización. Hasta ese momento la contextualización regional no había sido mayormente tenida en cuenta ya que las propuestas de ofertas y formatos de capacitación eran diseñados y ejecutados por el Nivel Central. Los objetivos planteados para lograr la descentralización en el marco de la ejecución de la política educativa fueron:

- Favorecer la autonomía regional para la definición de dispositivos propios de capacitación que contextualizaran la oferta en el territorio.
- Posibilitar la administración eficiente del sistema educativo provincial a partir del mejoramiento de los mecanismos de gestión y control de la capacitación.
- Propiciar la formación de formadores y su arraigo en las regiones de pertenencia.

La oferta de capacitación se concentraba generalmente en los grandes centros urbanos. El desafío fue llevar a todos los distritos de la Provincia y a la mayor cantidad de docentes una formación continua en servicio y contextualizada o bien cercana a sus lugares de trabajo y de residencia a través de los CIE y de los Equipos Técnicos Regionales (ETR).

Con el fin de lograr mayores niveles de equidad en la capacitación se plantearon los siguientes objetivos:

- Ampliar la oferta de capacitación gratuita para los docentes de los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo de gestión pública y privada.
- Propiciar el desarrollo de propuestas de capacitación gratuita en todos y cada uno de los distritos de la Provincia, favoreciendo la autonomía regional para la definición de dispositivos propios de capacitación que contextualizaran la oferta en el territorio.
- Atender con variedad de formatos y dispositivos a la diversidad de destinatarios teniendo en cuenta la heterogeneidad de necesidades y demandas de capacitación.

En términos de calidad de la actividad de capacitación, se detectaron dos problemas centrales al comienzo de la gestión.

- La falta de coordinación en la política de capacitación ya que cada Dirección Docente manejaba sus propios dispositivos pedagógicos y enfoques conceptuales.
- La carencia de equipos altamente preparados para formar docentes en servicio.

Los objetivos planteados en el marco de la ejecución de esta política fueron:

- Propiciar la articulación dentro de la DGCyE de los equipos de técnicos de los diferentes niveles y modalidades con trayectoria en el sistema educativo provincial.
- Favorecer la coherencia en el tratamiento de los enfoques y lineamientos del desarrollo curricular de la Provincia de Buenos Aires, la política educativa provincial y la política de capacitación.
- Recuperar los saberes construidos en torno al desarrollo curricular de los diferentes niveles y modalidades de la enseñanza.
- Regular en el ámbito jurisdiccional la oferta de capacitación de instituciones oferentes externas inscriptas en la Red Federal de Formación Docente Continua.
- Fortalecer la formación y actualización de los cuadros directivos y técnicos del sistema educativo provincial.

Educación Superior Técnica

En el conjunto de la Educación Superior, la Educación Técnica presentaba un tratamiento subalterno con respecto a la Formación Docente tanto inicial como continua. Las carreras técnicas, en general, no gozaban de prestigio y solían crearse en instituciones que priorizaban la Formación Docente. Estos institutos eran llamados mixtos.

Existían pocos institutos «puros» de Formación Técnica que presentaban un alto grado de aceptación en la comunidad, algunos de los cuales articulaban con univer-

sidades cercanas para que sus graduados pudiesen continuar los estudios superiores en carreras afines, a partir del reconocimiento de su trayectoria curricular de Nivel Terciario.

Ante la falta de técnicos superiores para la gestión intermedia en algunas especialidades, se orientó la oferta en dirección a carreras vinculadas con la producción y con la tecnología, y se trató de desalentar las carreras tradicionales más vinculadas a servicios poco demandados. Fortalecer las carreras técnicas y ampliar la oferta de instituciones de valía vinculadas con las necesidades locales y regionales y articuladas con la comunidad productiva y las universidades constituyó una de las premisas fundamentales de la gestión.

Se comenzó a trabajar en la conformación de Unidades Integrales que constituyeran centros de referencia locales y regionales, especializadas en algún área específica, con importante equipamiento tecnológico, formadas por instituciones de distintos niveles, modalidades y con el aporte de organismos afines. Por ejemplo, se trabajó con instituciones consolidadas como la Escuela Agropecuaria y el Instituto Agrotecnológico de Tandil en agroalimentos y el Instituto Izetta de 9 de Julio en tecnología de alimentos. Asimismo se comenzaron a desarrollar carreras de alto contenido tecnológico, como Energías Renovables, con sede en Lima, vinculada con Atucha, o Biotecnología en Chascomús, asociada a la Universidad Nacional de San Martín (a través del Intech), el Conicet y la CIC. Se buscó también llenar áreas de vacancia que contribuyeran al desarrollo económico de la Provincia, como Logística, en Mar del Plata y Bahía Blanca.



Política socioeducativa

Sabemos que el tema social va a ser prioritario. Es la realidad que la escuela enfrenta. Tanto comedores como becas van a tener que ser para nosotros herramientas indispensables y casi excluyentes para poder llevar adelante el proceso de aprendizaje, como también la necesidad de reforzar útiles y libros. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2002)

Nosotros tenemos ineludiblemente que trabajar, pero este año más que nunca en esta crisis y en esta emergencia, es el tema social, en su mayor dimensión [...] Hay que salir a trabajar con acción social directa [...] En una sociedad con trabajo y con distribución de los bienes más justa no haría falta tanta acción social directa. Pero en la coyuntura hay que hacerlo. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, La Plata Rugby Club, 5 de abril de 2002)

La crisis de comienzos de siglo provocó que una gran cantidad de alumnos ingresaran a la escuela en condiciones cada vez más precarias ya que las familias no podían sostener económicamente la escolaridad, la alimentación y la vestimenta de sus hijos. La escuela fue vista como un espacio contenedor para mitigar situaciones de pobreza y de protección de los niños más desfavorecidos.

Ante esta realidad, los temas de pobreza y exclusión pasaron a ocupar un lugar central en los discursos de política educativa constituyéndose en nuevos problemas de gobierno y, consecuentemente, en la necesidad de buscar distintas formas de intervención estatal. Las líneas políticas de acción para la asistencia escolar fueron definidas por la circunstancia socioeconómica de la población escolar, y dirigidas a mejorar las condiciones de los alumnos en situación de vulnerabilidad y desventaja social.

La particularidad de la crisis del año 2001 motivó la implementación de planes y programas específicos para dar respuesta a las urgencias económicas y necesidades nutricionales de una amplia franja escolar. Durante los años 2001 y 2002, diversas ofertas del sistema educativo se implementaron para atender a alumnos que se hallaban en condiciones de exclusión social, y a niños y jóvenes que habían abandonado el sistema educativo o no habían ingresado en él. La situación era tan dramática como que la disponibilidad de calzado apareció,

desde el punto de vista de los docentes, como una de las principales causas de ausentismo y abandono.

Un convenio entre la DGCyE y Unicef («Todos en la escuela», 6 de agosto de 2004) para la construcción de estrategias de inclusión, retención y reinserción de los adolescentes y niños expresó entre sus objetivos generales:

- Ampliación del acceso, garantizando estrategias y líneas de trabajo que provoquen la inclusión y permanencia de los niños y jóvenes en el sistema, basados en la evaluación de los aspectos sociales exógenos que alteran los comportamientos en los procesos escolares.
- Inclusión y disminución de la marginalidad, fundadas sobre los derechos del grupo social, su participación activa y formación ciudadana.

En el transcurso de los años posteriores, el asistencialismo comenzó su proceso de transformación hacia una política de acción social, con previsiones y líneas de trabajo focalizadas en las causas que determinaban la exclusión. En un documento que la Dirección Provincial de Política Socioeducativa de la DGCyE emitió en 2004, se planteó que:

Es el gran desafío del momento. Que todos estén en la escuela aprendiendo. Son diversas las ofertas del sistema educativo bonaerense que tienden a lograr este objetivo. Estas se extienden a aquellos niños y jóvenes que han abandonado el sistema o nunca han ingresado a él y a favorecer que los que están permanezcan construyendo saberes socialmente significativos.

Hay que tener en cuenta que la transformación del asistencialismo en acción social está relacionada con su inclusión en un valor superador: su identidad como ciudadanos, sujetos de derechos y obligaciones. De ahí que toda acción asistencial prevé el respeto por la dignidad de aquel que la recibe y, particularmente en el sistema educativo, se orienta a la satisfacción de necesidades básicas para favorecer el proceso de aprendizaje (Dirección Provincial de Política Socioeducativa-DGCyE, 2004).

Un hito fundamental en la definición de las políticas sociales en la Provincia de Buenos Aires que permitió otorgarles un marco legal y conceptual fue la sanción a fines de 2004 de la Ley N° 13298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Esta Ley incorporó la perspectiva de derechos en el diseño e implementación de políticas públicas universales para la niñez y la adolescencia constituyendo a estos en ciudadanos con derechos especiales, con la obligación por parte del Estado de intervenir para proteger o reparar la vulneración de sus derechos.

PRINCIPALES PROGRAMAS DE POLÍTICA SOCIOEDUCATIVA

Prioricemos a los más pobres porque sabemos que ahí va a estar la mayor necesidad. Los otros pibes también tienen necesidades, pero zafan. Porque, además, tienen hogares que los van a sostener. También tenemos que ocuparnos de ellos, pero prioricemos allí. Tengamos claro cuáles son las escuelas que más necesitan. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, 6 de febrero de 2002)

Fue en este marco que la DGCyE, a través de la Dirección de Políticas Socio-educativas, continuó reafirmando políticas activas en lo social para generar buenas condiciones de aprendizaje en la escuela, cuyos principales programas fueron:

«Servicio Alimentario Escolar»

Más de 6.980 servicios educativos lo implementaron, con la finalidad de proteger y mejorar el estado nutricional de los niños y jóvenes en edad escolar, con diferentes modalidades; comedor simple y doble, y copas de leche reforzadas.

Por este Programa son atendidos 1.525.000 alumnos de Educación Inicial, Primaria Básica, Secundaria Básica, Especial y Centros Educativos Complementarios. En el 2005 ya se había extendido la prestación del DMC (Desayuno y Merienda Completo) de primero a cuarto año de EGB, para un total de 2.569.947 prestaciones diarias. La inversión en comedores escolares según datos de la DGCyE fue la siguiente:

Año	Montos en \$
2002	123.642.298
2003	177.682.161
2004	193.383.108
2005	232.638.948

«Programa Recreativo Comedores de Verano»

Destinado a niños en situación de alto riesgo social.

«Plan Más Vida»

Aprendizaje en la acción para cuidados familiares. Se trata de acciones educativas destinadas a los miembros jóvenes y adultos de las familias que se proponen contribuir con la formación de comunidades activas y organizadas en torno a la superación de sus preocupaciones y necesidades, priorizando el desarrollo de sus hijos, la integración de los adolescentes y jóvenes, y el propio fortalecimiento de sus integrantes. Se desarrolla en cuarenta y seis municipios, en ámbitos no formales, conformando grupos de aprendizaje coordinados por personas de los barrios (Formadores de Promotores).

«Patios Abiertos en las Escuelas»

Apoyo de iniciativas para el tiempo libre de jóvenes insertos o no en el sistema escolar, comprendidos en la franja etaria de los 11 a los 21 años. La particularidad del Programa consiste en que los proyectos se llevan a cabo durante los fines de semana, modificando el uso convencional del tiempo y el espacio escolar. Trescientos dieciocho establecimientos educativos de todas las ramas ejecutan los proyectos referidos al uso del espacio escolar en días inhábiles y con temáticas relacionadas al arte, el deporte, la cultura y la producción, entre otras, en conjunto con la comunidad barrial. Participan unos 45.000 chicos y 2.000 docentes.

«Todos en la Escuela, Aprendiendo»

Proyecto desarrollado entre la DGCyE y Unicef (cfr. DGCyE y Unicef, 2004). Ante la necesidad de la integración de las políticas públicas dirigidas al niño y al adolescente, este proyecto tiene como objetivos principales: la construcción de estrategias de inclusión, retención y reinserción de los adolescentes y niños, desde una concepción totalizadora de las políticas públicas sociales. Una formación ciudadana, articulada con las pautas de las políticas públicas sociales. Se contemplan acciones facilitadoras, como por ejemplo: flexibilización de la normativa de asistencia y evaluación; no exigencia de documentación de los alumnos para su inscripción y facilitarles su tramitación de ser posible; apertura de las fechas de inscripción para que los niños puedan inscribirse durante todo el año.

«Salud en Educación»

Adecuación curricular para la atención primaria. Programa que se propone fortalecer el sistema educativo provincial como ámbito de prevención y promoción de la salud a nivel de sus instituciones y de las comunidades educativas. Se distribuyeron 60.000 fichas de salud referidas a hepatitis, meningitis y vacunación en todo el sistema.

«Provisión de Útiles Escolares»

Programa de ayuda a través de insumos de material didáctico, destinado a alumnos de Educación Inicial, EGB y Polimodal, ejecutado con la participación de los Consejos Escolares para la selección y asignación de los beneficiarios, luego del análisis en cada uno de los 134 distritos de la Provincia. En el año 2005 se invirtieron setenta millones de pesos para equipar con material didáctico y material de trabajo a alumnos, docentes y para las escuelas contra solo ocho millones que se invirtieron en 2004.

«Programas de Equipamiento»

- Bibliotecas de EGB.
- Proyectos educativos de EGB.
- Bibliotecas de Polimodal.
- Equipamiento de Inicial, CEF, CEC, Artística, Especial, Superior.
- Equipamiento tecnológico para establecimientos de Educación Media, Técnica y Agraria. Doscientas escuelas de gestión estatal recibieron nuevos equi-

pamientos según su solicitud, sistema de enseñanza en gestión organizacional, laboratorio de Ciencias Naturales, medios audiovisuales y sistema informático.

– Mobiliario: más de 25.000 unidades de equipamiento de producción propia para 576 establecimientos de 80 distritos bonaerenses. Fueron provistas de mesas bipersonales 1.679 aulas, y con sillas, 2.064.

– Equipamiento informático.

«Programa Nacional de Becas»

En el marco de las acciones de apoyo a la escolaridad, se suscribió un convenio con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, de ayuda económica, destinado a alumnos del Polimodal, se entregaron becas de \$400 por alumno, para aquellos con mayores necesidades económicas. Lo constituyen tres componentes:

– Becas Estudiantiles, ayuda económica pagadera en dos cuotas de \$200 cada una. Se pasó de 94.190 en 2003 a 153.000 beneficiarios en 2005.

– PIR (Proyectos Institucionales de Retención). El componente pedagógico en el que participan las escuelas comprendidas en el Programa (991 en total).

– Libros, que consiste en la entrega de textos de estudio a las escuelas participantes del Programa. Se distribuyeron 350.000 libros en 2005.

«Todos a Estudiar»

Para niños y jóvenes de 11 a 18 años que no estén en el sistema. Se conforma una mesa local que ofrece, a través de un facilitador, un espacio puente para incorporarse al sistema.

«Volver a la Escuela»

Comprende una beca estímulo de \$400 anuales para niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema escolar. Son 11.500 becas destinadas a su incorporación y permanencia.

«Centros de Actividades Juveniles» (CAJ)

Se conciben como espacios de encuentro y de actividad que responden a los requerimientos de adolescentes y jóvenes. Actualmente funcionan 35 Centros. Programa Nacional.

La Gaceta Joven

Es un periódico con contenidos de interés para los jóvenes y adolescentes. Su primer número tuvo una tirada de 30.000 ejemplares que se distribuyeron entre los participantes de los programas y está disponible para todas las escuelas que soliciten ejemplares.

«Plan Nacional de Alfabetización»

Destinado a analfabetos puros y funcionales. Se desarrolla en centros comunitarios e incluye una instancia de articulación con el sistema formal para favorecer la terminalidad de Primaria, Secundaria Básica y Polimodal. Se alfabetizaron 10.000 personas en el 2005.



Política financiera y administrativa

POLÍTICA PRESUPUESTARIA

No hay que dejar de señalar, cuando uno habla de la realidad del 2002, del inmenso desafío que teníamos, que era el de acomodar nuestras medidas educativas a una realidad presupuestaria que se achicaba. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2003)

El financiamiento del sistema educativo provincial constituyó, desde siempre, un desafío que superó ampliamente la capacidad en la toma de decisiones de la DGCyE, pero que lo condicionó como pocos otros. La situación se agravó notablemente con la crisis de 2001, signada por la necesidad de llevar adelante un ajuste económico en el conjunto del Gobierno y especialmente en el sector educativo, que representaba el mayor porcentaje del presupuesto provincial. El año 2002 comenzó con una importante reducción del presupuesto de la DGCyE y de toda la Provincia, producto de la crisis nacional desatada en diciembre de 2001, afectando principalmente el mantenimiento de la infraestructura escolar, la compra de material didáctico y los gastos de funcionamiento.

Los datos para los años analizados en el presupuesto total de la Provincia y el correspondiente a educación muestran el peso de la DGCyE en el conjunto del gasto y su variación en dichos años (véase Tabla 1).

Tabla 1. Presupuesto (en millones de \$).

Año	Presupuesto total Provincia	Presupuesto Educación	% sobre total	Presupuesto Ejecutado	% sobre total
2001	10.564,7	3.705,2	35,07	3.815	36,11
2002	9.345,5	3.153,7	33,74	3.641	38,95
2003	10.983,3	3.486,2	31,74	3.787	34,47
2004	13.029,8	3.695,8	28,36	4.778	36,67
2005	19.494,1	6.597,7	33,84	6.729	34,51

Fuente: Informe interno, Subsecretaría Administrativa, DGCyE, 2005.

Tomando en cuenta la participación del área educativa en el presupuesto total, se puede apreciar que esta resultó muy perjudicada por el ajuste fiscal y, consecuentemente, constituyó uno de los ejes centrales por donde pasó la conflictividad con los trabajadores de la educación y con el conjunto de la sociedad, que sentía afectado el derecho de sus niños a asistir a la escuela.

Para sostener un sistema en crecimiento, hace falta un incremento presupuestario proporcional al aumento en la cantidad de cargos docentes y de auxiliares, matrícula e instituciones que se produce en cada ciclo lectivo, situación que no se cumplió en forma equivalente durante el período analizado. En definitiva, cuando se habla de la realidad de los años iniciales de la gestión, no se puede dejar de señalar el inmenso desafío que supuso acomodar las decisiones de política educativa a una realidad presupuestaria que se achicaba. Esto significó que hubo que tomar medidas de adaptación a la crisis presupuestaria para que el sistema educativo siguiera funcionando lo más adecuadamente posible. En los hechos concretos, hubo que realizar un considerable ajuste económico.

Con una matrícula total de alrededor de 4.400.000 alumnos y cerca de 300.000 cargos de trabajadores de la educación distribuidos en poco menos de 16.000 establecimientos, se contó en el año 2001 con un presupuesto aprobado de \$3.705 millones, cuya ejecución real fue de \$3.815 millones. Al año siguiente –para un número similar de cargos y establecimientos y con un leve incremento en la matrícula–, con la aplicación de la Ley de Emergencia Económica y la política de ajuste fiscal, el presupuesto aprobado fue de poco menos de \$3.154 millones, aunque el año concluyó con una ejecución presupuestaria de \$3.641 millones. Es decir que se comenzó el año con un recorte del presupuesto educativo de alrededor de 550 millones de pesos, aunque finalmente la ejecución del año 2002 significó una poda presupuestaria mucho menor a la prevista inicialmente.

El presupuesto se fue actualizando a partir del año 2003. En el marco del nuevo contexto económico, político y social, desde ese año la educación registró una significativa inyección de recursos. Hasta tal punto fue así que entre los años 2003 y 2004 se incrementó en un 29% nominal la inversión por alumno de gestión estatal. Sin embargo, se llegó al año 2004 sin retomar, a valores nominales, el presupuesto de 2001. El salto cuantitativo importante se dio recién en el último año del período analizado, siendo el aumento del 2002 al 2005 de poco menos del 110%. Es de destacar que en todos los años el presupuesto efectivamente ejecutado superó el presupuesto nominal aprobado.

Según un estudio desarrollado por Cippec, en el año 2005 el esfuerzo financiero por la educación en la Provincia de Buenos Aires contempló el 34,6% del gasto provincial total, muy por encima del conjunto del promedio de las provincias, que solo llegaba al 23,7%, mientras que el gasto educativo por alumno estatal frente a los recursos por habitante, en la Provincia, era de 1,72 frente al 0,93 de promedio de las demás provincias. Sin embargo, el gasto por alumno estatal era, en la Provincia, de \$2.121, mientras que el promedio de las provincias era de \$2.297. Estos datos revelan que a pesar del enorme esfuerzo presupuestario por la educación reflejado en el porcentaje del gasto total y en la relación con los recursos fiscales por habitante, el gasto por alumno resultaba menor que el pro-

medio del país, lo cual es a todas luces injusto para la población de la Provincia de Buenos Aires.

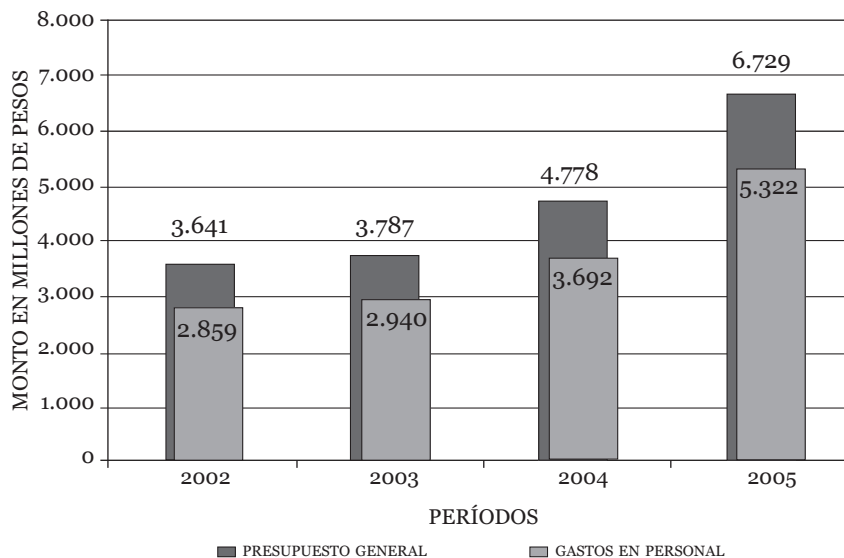
La característica más notable del presupuesto total de la DGCyE fue su inelasticidad ya que los gastos en personal alcanzaban un porcentaje muy alto porque se pagaban haberes a casi 300.000 docentes, auxiliares y administrativos (véase Tabla 2).

Tabla 2. Gastos en personal sobre presupuesto aprobado y presupuesto efectivamente ejecutado (en millones de \$).

Año	Gastos personal	Presupuesto aprobado	Gastos personal (%)	Presupuesto ejecutado	Gastos personal (%)
2002	2.859	3.153,7	90,6	3.641	78,5
2003	2.940	3.486,2	84,3	3.787	77,6
2004	3.692	3.695,8	99,9	4.778	77,2
2005	5.322	6.597,7	80,6	6.729	79,0

Fuente: Informe interno, Subsecretaría Administrativa, DGCyE, 2005.

Gráfico 1. Presupuestos ejecutados. Períodos 2002 a 2005.



Fuente: Informe interno, Subsecretaría Administrativa, DGCyE, 2005.

El aumento nominal del presupuesto permitió, además de ir reajustando los salarios, importantes incrementos en otras inversiones: 600% en el plan de obras

de infraestructura, pasando de \$20 millones en 2002 a \$120 millones en 2005; 1.400% en la compra de material didáctico, de \$5 millones en 2002 a \$70 millones en 2005. En cuanto a los fondos descentralizados hacia los distritos, para mantenimiento y refacciones, se incrementaron un 480%, pasando de \$14,5 millones en 2002 a \$70 millones en 2005; y los destinados a gastos de funcionamiento del sistema (insumos, transporte, desinfección, etc.) se incrementaron un 87%, pasando de \$16 millones en 2002 a \$30 millones en 2005.

Las medidas de ajuste fueron sumamente discutidas hacia el interior de la conducción política que estaba comenzando. La lógica que permitió fundamentar el ajuste –que nunca fue negado y así se lo llamó– estuvo centrada en dos criterios políticos: la provisionalidad de las medidas tomadas y la negativa a disminuir el salario docente. Se sabía que el ajuste iba a ser fuerte y con gran costo político para una gestión que recién iniciaba su mandato.

Con el fin de afectar en la menor medida posible a los trabajadores de la educación, el ajuste comenzó en la estructura y personal de la propia DGCyE y en los ámbitos de la política, donde se encontraba una gran cantidad de docentes trabajando en comisión de servicios. Por supuesto que en estos últimos casos la presión para su mantenimiento se hizo sentir fuertemente. Sin embargo, la decisión política de dar de baja una gran cantidad de órdenes técnicos, es decir, de docentes que desarrollaban tareas fuera del ámbito escolar, se mantuvo.

En su exposición frente a la Legislatura en mayo de 2002 el Director General describió con total crudeza la situación:

Hicimos un ajuste en el organismo central que implicó la eliminación de horas cátedra en la sede central, es decir, de toda hora cátedra que no fuese al frente de curso. Al 31 de diciembre teníamos 1.396 horas cátedra, al 28 de febrero tuvimos 620 horas cátedra, y ahora tenemos 252, de las cuales 200 son de un convenio con la Universidad Nacional de La Plata. Había también horas cátedra de la CIC, pero ese organismo está dejando de pertenecer a la Dirección General de Cultura y Educación, para pasar a depender directamente de la Unidad Gobernación.

Redujimos también cajas chicas y eliminamos Direcciones Provinciales. Por ejemplo, la Dirección Provincial de Educación Superior y Capacitación Docente, que volvió a tener la jerarquía de Dirección que tenía antes, y también la Dirección Provincial de Planeamiento y la Dirección Provincial de Auditoría.

Asimismo, disminuimos algunos cargos de asesores, con el inconveniente que tuvo la eliminación de horas cátedra, porque era el único modo de contratación de personal profesional que tenía la Dirección General, que no tiene contratos. Y aun cuando la Ley que elimina las horas cátedra nos permite hacer contratos, estamos desarrollando una política que implica no hacerlos.

Bajamos el 47% en horas extras y viáticos, y la Ley votada por la Legislatura produjo la modificación de los salarios del Consejo General. Hemos reestructurado los órdenes técnicos. Está prohibida aquella comisión de servicios

fuera del ámbito de la Dirección General, y que se utilicen órdenes técnicos dentro de la Dirección General. Al finalizar el año 2001, igual se habían desarrollado mucho las comisiones de servicio. Habían superado las 1.000 en el mes de agosto y, a fines del 2001, eran 480 los docentes; mientras que ahora tenemos 267 órdenes técnicas, de los cuales el 50% se distribuye en Tribunales de Clasificación, de Disciplina, Secretarías y Direcciones de origen, entre otros; el resto, en personal de apoyo profesional en las llamadas Ramas.

A pesar de este esfuerzo, la realidad fue que, cuantitativamente, el principal ajuste en Educación se centró en la reclasificación de las escuelas en torno a la desfavorabilidad y la ruralidad, beneficio que afectaba aproximadamente al 45% de los docentes.

DESFAVORABILIDAD Y RURALIDAD

Con respecto a la desfavorabilidad, interesante tema. Realmente actuamos sobre ella en un momento de extrema crisis, con las inequidades que tiene el a veces actuar en la urgencia y en la crisis. Y con un sistema que venía muy deformado y confuso desde hacía mucho tiempo. Creo que es el momento de redefinir. Nosotros en la definición que hicimos sobre desfavorabilidad, hicimos la división que está vinculada al acceso. Previamente, qué se pagaba con la desfavorabilidad y no estaba muy claro. Se pagaba distancia, horas del ocio, tiempo ocioso que una persona tiene para recorrer tres horas en llegar a un lugar y que no le permite tener otro trabajo. Se le pagaba la dificultad de acceso, vinculado con la distancia. Se pagaba características sociales de la matrícula, y ahí empezaron a ponerse las cosas más difusas, y se pagaba la posible dificultad de cobertura de cargo, incentivar con dinero aquellos lugares en donde la gente tenía dificultades para ir. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2004)

Los establecimientos educativos en la Provincia de Buenos Aires están radicados en diversos contextos. Es así como se encuentran escuelas en ámbitos urbanos, rurales, islas, contextos de encierro, hospitalarios, domiciliarios y virtuales. Se define la ubicación como el espacio geográfico donde se encuentra la unidad educativa, caracterizado por su cantidad de habitantes. Se clasifican en urbanos o rurales según sean núcleos poblacionales de 2.000 y más habitantes o de menos de 2.000 habitantes, respectivamente.

Según el Estatuto del Docente de la Provincia, en el Artículo 10, Inciso (c), se establece que las escuelas serán clasificadas según su ubicación y dificultad de acceso en dos categorías: Normal y Desfavorable, abarcando esta última cinco rangos posibles. Es el Director General de Cultura y Educación quien, por medio de una resolución basada en lo que determina la comisión distrital, clasifica a las escuelas con estas categorías.

La desfavorabilidad es una clasificación que determina distinto grado de compensación salarial de los docentes y auxiliares, según las características de los

establecimientos en los que estos se desempeñan. En definición de la DGCyE, la desfavorabilidad es una de las clasificaciones de los establecimientos de enseñanza donde tanto la ubicación como las dificultades de acceso generan condiciones de trabajo diferenciales para los docentes. Por ello reciben una bonificación salarial de acuerdo con la siguiente escala:

- Normal, 0%
- Desfavorable I, 30%
- Desfavorable II, 60%
- Desfavorable III, 90%
- Desfavorable IV, 100%
- Desfavorable V, 120%

Hasta el año 2002 los criterios utilizados para determinar el grado de desfavorabilidad de una escuela contemplaban distintos indicadores que fueron eliminados, quedando solamente los que estaban registrados en función de su ubicación o dificultades de acceso. Así, se estableció por la Resolución N° 1414/02 una nueva clasificación de las escuelas, a aplicarse a partir del 1° de abril de 2002, fundamentada en dos normas jurídicas: la Ley N° 12867/01, que en su Artículo 12 estableció que «El Director General de Cultura y Educación dispondrá, por resolución fundada, las nuevas clasificaciones reguladas por el Artículo 10, Inciso (c) de la Ley N° 10579 y sus modificatorias, las que entrarán en vigencia el 1° de abril del presente año. Hasta tanto se dé cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior se mantendrán las clasificaciones vigentes, las que caducarán el 31 de marzo de 2002»; y el Decreto N° 905/02, que en su Artículo 3° determinó que «El Director General de Cultura y Educación aprobará, por resolución fundada, el instrumento para la clasificación de los servicios educativos así como la integración, forma y tiempo de trabajo de las comisiones distritales que participarán de las mismas. Los establecimientos serán reclasificados a partir del 1° de abril de 2002, por resolución del señor Director General de Cultura y Educación, quien tendrá en cuenta el dictamen de carácter no vinculante de las comisiones distritales».

Entre los criterios de desfavorabilidad eliminados hubo uno que generó una fuerte controversia entre los docentes y la DGCyE. Era el que establecía que una escuela era ubicada en un rango mayor o menor de desfavorabilidad en función de las características y la composición de su matrícula. En otras palabras: si un docente trabajaba en una escuela que recibía alumnos provenientes de sectores sociales más desfavorecidos, debía cobrar más que un colega que lo hiciera en una escuela que atendía alumnos de clase media. Este criterio utilizado hasta entonces fue duramente cuestionado por la gestión, fundamentalmente en términos ideológicos y conceptuales: los niños, adolescentes y jóvenes que asistían a las escuelas de la Provincia debían ser considerados alumnos con iguales posibilidades de desarrollar aprendizajes, más allá de las diferencias sociales que podían tener. En el fondo de la disputa se percibía la espantosa idea de que enseñar a chicos pobres constituía un trabajo mayor y que por lo tanto representaba un

problema que debía ser compensado salarialmente. Por supuesto, la mayor parte de los involucrados se cuidaron muy bien de no expresarlo públicamente en estos términos. Sin embargo, en las discusiones mantenidas con muchos directores y docentes, se escuchaban estos argumentos.

La situación de desigualdad salarial que representaba este sistema se encontraba agravada por la falta de actualización en los registros que determinaban el grado de desfavorabilidad de las escuelas. Por ejemplo, durante el proceso de reclasificación se encontró que, en muchas instituciones que se encontraban ubicadas en el nivel máximo de desfavorabilidad debido a la dificultad en el acceso que poseían cuando se las clasificó, había cambiado sustancialmente su entorno y estas ya no respondían a los parámetros que justificaran su clasificación original.

En el año 2002, cuando se modificó la reglamentación, cobraban el plus salarial por desfavorabilidad alrededor del 40% de los docentes de la Provincia, pero había una gran cantidad de instituciones que habían solicitado su reclasificación en función del incremento de la pobreza registrada a partir de la crisis de comienzos de siglo.

Sin duda, la modificación de los criterios de desfavorabilidad, con la eliminación del ítem correspondiente a las condiciones sociales y económicas del alumnado y la reclasificación de los establecimientos educativos, disminuyó significativamente la cantidad de docentes que recibían un plus por las condiciones de las escuelas en las que trabajaban. La resistencia a estos cambios por parte de los docentes y de los gremios del sector fue muy alta. La aplicación de los nuevos criterios de desfavorabilidad originó fuertes reclamos por parte de los sindicatos docentes. Se instaló frente a la sede de la DGCyE, durante el año 2002, un «Campamento Educativo» que reclamaba permanentemente la derogación de las medidas que afectaron y limitaron algunos de los derechos de los docentes históricamente consagrados.

Los medios reflejaron el clima de confrontación y en muchos casos potenciaron la tensión entre los trabajadores de la educación y las autoridades provinciales. El diario *Clarín* (2002b) así describía la situación:

«Conflicto entre docentes y autoridades en la Provincia de Buenos Aires.
Protesta por la reclasificación de escuelas»

Los docentes bonaerenses continúan las protestas por la reclasificación de las escuelas rurales que determinó una reducción en los sueldos de casi 120 mil educadores. El Gobierno provincial modificó el sistema de bonificación salarial por ruralidad y desfavorabilidad, luego de la sanción de una ley de ajuste en el área educativa. Hasta la aplicación de la reforma –que entró en vigencia el mes pasado–, en Buenos Aires había 6.000 establecimientos donde los maestros recibían un plus por trabajar en escuelas de campo y ubicadas en zonas «desfavorables», por la situación económico-social de los alumnos.

La nueva legislación habilitó a la Dirección de Escuelas a realizar una nueva clasificación. De esta manera, 3.900 colegios públicos y privados perdie-

ron el beneficio y otras 2.700 bajaron de categoría. El régimen prevé cinco «escalones» de ruralidad y un adicional sobre el sueldo básico de entre el 30 y el 120%. El beneficio se establece de acuerdo con la distancia entre los edificios escolares y el centro de las ciudades y el estado de los caminos de acceso. Las reclasificaciones provocaron una reacción de los maestros que percibieron sus salarios con rebajas a mediados de mayo. Entonces hubo marchas y reclamos a las autoridades. Hace quince días, el frente gremial (integrado por Suteba, Sadop –privados– y FEB) realizó una movilización de diez mil maestros a la Dirección de Educación y a la Gobernación. Ayer, el Director de Escuelas provincial, Mario Oporto, informó que hubo 1.700 colegios donde se registraron errores en la reclasificación y que les devolverán el beneficio a los maestros, en forma retroactiva.

Por su parte, el diario *La Nación* en mayo de 2002 decía:

«Solá revisará el ajuste a las escuelas rurales. El gobernador bonaerense admitió que pudo haber errores»

La Plata.– El gobernador bonaerense, Felipe Solá, admitió anoche que su Administración pudo haber cometido errores en la reclasificación de unas 5.812 escuelas provinciales, sobre un total de 16.000 establecimientos educativos.

«La recategorización fue unilateral, porque los gremios docentes se negaron a colaborar. Nos pudimos haber equivocado y estamos dispuestos a revisar la recategorización», dijo Solá.

La medida había afectado a más de 50.000 docentes, a los que desde este mes se les eliminó el plus salarial que cobraban por dictar clases en escuelas rurales o ubicadas en zonas desfavorables, y que en la mayoría de los casos representa más del 50% de sus ingresos. Solá anunció que estudiará un posible aumento de la bonificación por presentismo a todos los maestros que estén al frente de los grados.

Tal como se desprende de las crónicas periodísticas, la implementación de la medida de reclasificación de las escuelas presentó inconvenientes que debieron ser subsanados. A lo largo del año 2002, cuando el trabajo de reclasificación llevado a cabo con mayor detenimiento por las comisiones distritales se fue afianzando y se atendieron los miles de reclamos particulares llegados a la DGCyE, se fueron difundiendo nuevas resoluciones que ajustaron los desfases producidos inicialmente.

Así, por ejemplo, en los establecimientos radicados en zonas rurales que habían sido duramente afectados por la reclasificación, se recompuso la situación a partir de la determinación de un criterio no explicitado en ninguna normativa, que contemplaba la imposibilidad de los docentes de algunas escuelas de obtener un segundo cargo debido a la distancia que tenían que recorrer.

En el conurbano la situación era mucho más compleja porque existían diversas situaciones conflictivas. Una de las más comunes consistía en que, en algunas

escuelas que funcionaban en un mismo edificio, la reclasificación le adjudicaba distinto rango a cada una de ellas, lo cual resultaba una injusticia para los docentes que percibían la menor categoría, dado que trabajaban en instituciones con las mismas características de ubicación y dificultad de acceso.

La tarea de reclasificación de las escuelas, hasta llegar a un cierre satisfactorio recién en el año 2004, constituyó una tarea artesanal en la cual fueron analizados cada uno de los miles de expedientes de reclamo. Desde el punto de vista político resulta justo subrayar que el proceso de reclasificación de las instituciones educativas, si bien se venía pensando desde un tiempo atrás, se aceleró debido a la crisis económica y financiera que atravesó la Provincia en esos años. Por supuesto que la reclasificación debía hacerse, ya que los niveles de injusticia salarial entre docentes que realizaban la misma tarea en instituciones de similares características de ubicación y acceso resultaban muy difíciles de sostener. Sin embargo, fue la necesidad de ajustar el presupuesto de educación en el medio de la crisis lo que determinó que ese fuera el momento de ocuparse de la reclasificación de las escuelas. Desde la conducción del sistema, se sabía que el costo político de la medida implementada podía ser muy alto. Con todo, también se sabía que en el contexto de crisis, no había otras posibilidades que permitieran realizar un ajuste sin afectar el salario de la totalidad de los trabajadores de la educación.

POLÍTICA SALARIAL

[...] la situación laboral docente ha pasado a convertirse en la cuestión central para lograr avances significativos en la educación [...] Es estratégico mejorar las condiciones de trabajo en la profesión docente, solucionar las carencias y distorsiones que aún existen. Valoramos y reconocemos la tarea y el esfuerzo de los maestros y los profesores. No están en el mejor de los mundos, y tienen frente a sí jóvenes más difíciles que los que había hace unos años. Creemos en la necesidad de jerarquizar también a los directivos. (Ing. Felipe Solá. Apertura del 133^{er} período de Sesiones Ordinarias, 1^o de marzo de 2005)

Si hubo un tema de preocupación central en la gestión conducida por Mario Oporto, ese fue justamente el de la política salarial. Desde el primer momento se tuvo en claro que no se puede sostener una educación de calidad sin buenos salarios de los docentes. La crisis, sin duda, impidió en el primer momento un incremento salarial. Por el contrario, fueron muchos los docentes que a raíz del ajuste llevado a cabo se vieron afectados en los montos percibidos. Pero cuando la situación lo permitió, se fue llevando el salario a los valores que permitieron recuperar su nivel adquisitivo.

Entre los años 2001 y 2003, producto de la crisis, los niveles salariales de los cargos testigo permanecieron constantes, sin modificaciones. A partir de agosto de 2003, el Gobierno provincial llevó adelante una política salarial destinada a la recomposición del salario real, otorgando semestralmente incrementos orientados fundamentalmente a la consolidación del salario básico, a la conversión de conceptos no remunerativos (sin aportes) a remunerativos (con

aportes) y a garantizar a quienes estaban en la base de la pirámide salarial un sueldo mínimo de bolsillo. Dado el peso que tiene la antigüedad en la composición del sueldo docente, dicha garantía alcanzaba a los trabajadores con menor cantidad de años de servicio.

En mayo de 2003, el salario de un docente era de \$315,44 de bolsillo más \$60 de incentivo docente por cargo, dando un total de bolsillo mínimo por cargo de \$375,44. Mientras que el salario básico de un maestro de grado era de \$234,14 por cargo. En el segundo semestre de 2003 se otorgó una garantía salarial por persona de \$380 de bolsillo que, sumados al incentivo docente, aseguraba un salario mínimo de bolsillo de \$440. En enero de 2004 se otorgó un aumento de \$50 (\$30 remunerativos más \$20 no remunerativos) por cargo y un plus para todos los cargos de EGB (maestros, directores, preceptores, etc.) de \$31,61. En julio de 2004 se elevó el básico de maestro de grado a \$260 (incremento de 11%). Además, se convirtieron a remunerativos los \$20 no remunerativos de enero y se incrementó la asignación por hijo, equiparándosela con la de Nación. En enero de 2005 se otorgó un aumento de \$85 remunerativos por cada 20 horas reloj semanales (un cargo de maestro de grado equivale a cuatro horas diarias) y una garantía salarial por cada 20 horas reloj semanales de \$600 de bolsillo más incentivo docente (\$110 por cargo), llevando el ingreso mínimo de bolsillo de un maestro de grado a \$ 710 por cada cargo de cuatro horas diarias, más desfavorabilidad, más salario familiar. Es decir, un docente con dos cargos y 8 horas diarias de trabajo percibía un mínimo de \$1.420. En abril de 2005 se elevó el básico de maestro de grado a \$300, incorporándosele los \$30 del material didáctico y \$10 del presentismo. Además, como parte del Programa de Fortalecimiento de Equipos Directivos, se incrementaron un 10% los índices de los cargos del personal directivo.

A su vez, el salario básico de un maestro de grado ascendió a \$400 por cargo. Durante el período 2002-2005, el salario docente se elevó un 89%, de casi \$376 por persona a \$710 por cargo, y el básico creció un 71%, de \$234 a \$400. Como puede verse, entre los años 2004 y 2005 comenzó un significativo proceso de recuperación de los niveles salariales. Por ejemplo, las variaciones interanuales fueron para el cargo de Maestro de Grado, del 33%, y para el Director de Primera Categoría, del 32,2%. En el Nivel Secundario, para el Profesor con 15 horas cátedra, la variación fue del 21,6% y para el Director de Primera Categoría, del 43,7%.

En el acuerdo salarial de agosto de 2005 se eliminaron las bonificaciones no remunerativas. Asimismo, el aumento del salario básico y la conversión a remunerativas de todas las sumas provocaron un incremento importante en los haberes de los docentes jubilados. En paralelo con los aumentos, se inició un proceso de recomposición de la pirámide salarial, modificando los índices de los cargos jerárquicos e intermedios y equiparando bonificaciones por función.

La mejora en los sueldos constituyó un elemento fundamental en la política educativa pensada y desarrollada por la gestión, pero también fue el principal tema de controversia con los gremios. Desde el inicio el enfrentamiento entre la gestión y los representantes de los docentes se dio en torno a la disminución del presupuesto, el pago en patacones, la reclasificación de las escuelas por des-

favorabilidad y la cuestión salarial. El diálogo fue difícil al comienzo y luego se construyó una relación que permitió establecer reglas de discusión que desembocaron en la instalación regular de mesas de trabajo.

Si bien no existía un marco regulatorio provincial específico para los docentes que contemplara un mecanismo de paritaria, en los hechos siempre se pensó desde la gestión que había que llegar a ello. Desde 2004, cuando a nivel nacional se ordenaron las Convenciones Colectivas de Trabajo por el Decreto N° 1135/04, en la DGCyE se articularon formas de paritaria que a partir de 2005 se implementaron regularmente. Este funcionamiento permitió superar los conflictos en un diálogo permanente entre la gestión y los gremios.

GESTIÓN ADMINISTRATIVA. DESCENTRALIZACIÓN

[...] tanto la descentralización como la reforma administrativa, la mayor eficiencia, la mejor información del sistema y el repensar también cómo funciona el sistema educativo propiamente dicho tienen que ser nuestro pensamiento estratégico. (Prof. Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, 6 de febrero de 2002)

La gestión administrativa de la DGCyE durante el período 2001-2005 estuvo orientada fundamentalmente a profundizar la descentralización en los distritos y las veinticinco regiones educativas y a la planificación de la inversión en infraestructura y mantenimiento de los edificios escolares.

El proceso de descentralización y desburocratización administrativa iniciado por la DGCyE en el año 2001, entendido como transferencia de facultades, fue producto de una decisión política en respuesta a las crecientes demandas vinculadas con el funcionamiento y desarrollo de los municipios y la actividad escolar, en momentos de crisis y en la situación de emergencia administrativa, económica y financiera del estado provincial decretada por la Ley N° 12727/01.

El complejo, diverso y extendido sistema educativo provincial necesitaba ser reordenado debido a que las múltiples realidades que lo conformaban resultaban muy difíciles de gobernar desde un lugar central. La propuesta de una nueva organización del sistema intentó responder a una necesidad sentida y reclamada por la comunidad educativa: obtener soluciones de manera ágil a las demandas y necesidades educativas locales. La situación de dificultad generalizada provocó la toma de decisiones destinadas a bajar los costos mediante la participación activa de los organismos locales para solucionar los problemas de las escuelas. Se dio el primer paso con la implementación en el año 2002 del Fondo Único de Infraestructura Escolar (Fudie), destinado a la contratación de las obras de mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura. También se implementaron los Fondos Logísticos para el transporte de alumnos, saneamiento de escuelas, desagote de pozos, insumos, hospedaje, etc.

Estas primeras medidas se ejecutaron en forma muchas veces inorgánica, ya que hubo que salir a paliar la emergencia en la cual se estaba moviendo el sistema

educativo. Desde el inicio de la crisis la DGCyE destinó fondos para la solución inmediata de los problemas que iban surgiendo. Con el transcurso del tiempo, estos programas se fueron formalizando e institucionalizando y adquirieron una estructura legal y de financiamiento que originalmente no habían tenido.

Con la sanción de la Ley N° 13010 del año 2002 se estableció el Régimen de Descentralización Administrativa Tributaria de Impuestos Provinciales mediante el cual el Gobierno de la Provincia les otorgó a los municipios la facultad de administrar fondos provenientes de impuestos tales como el Inmobiliario Rural, el correspondiente a Ingresos Brutos de pequeños contribuyentes, Automotores, y de implementar planes de pago para el cobro de deudas por estos conceptos. Ello constituyó un avance importante en el proceso de modernización del Estado al concretarse principios básicos de la descentralización: desburocratización, transparencia y transferencia de decisiones de asignación de recursos y ejecución del gasto público. Por dicha Ley se creó, entre otros, el Fondo Provincial Compensador de Mantenimiento de Establecimientos Educativos, al que se le asignó una parte de la recaudación de los impuestos antes mencionados. Los recursos obtenidos serían distribuidos entre los Consejos Escolares.

La situación imperante fue un factor determinante para que la gestión política y administrativa de la DGCyE pusiera en marcha el Programa de Descentralización de la Gestión Administrativa creado por la Resolución N° 4224 de 2003. El lanzamiento del Programa se produjo en el marco de una reducción presupuestaria del orden del 30% respecto al presupuesto ejecutado en el período anterior. El objetivo prioritario de la gestión fue sostener la educación pública favoreciendo las condiciones de educabilidad de los alumnos y optimizando la utilización de los recursos públicos.

El Programa de Descentralización de la Gestión Administrativa resultó un verdadero proceso de desconcentración administrativa, ya que en razón de la naturaleza jurídica de los Consejos Escolares definida constitucionalmente, estos son órganos desconcentrados de la Administración Central, la cual tiene con ellos una vinculación de tipo jerárquico. Por lo tanto, las facultades que ejercen los Consejos Escolares son aquellas que expresamente se les delegan por acto administrativo del Director General. Los órganos que integran esta Administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen en una autoridad con la que se enlazan los demás órganos del sistema, no están dotados de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica de la DGCyE.

Los fondos en los distritos y la participación activa de los actores locales del sistema educativo obligados a contratar localmente demostraron que el camino encarado era el correcto, aun con los problemas propios que toda innovación genera, pudiéndose así sostener la educación pública con la reducción presupuestaria del organismo, en razón de la emergencia económico-financiera y del caos social imperante. Los resultados demostraron que se podían resolver los problemas efectuando ahorros en dinero y tiempo. Por ejemplo, en un año en que el combustible tuvo un alza del 40%, se contrató transporte de alumnos a un costo inferior (30% menos) al del ejercicio presupuestario anterior para similar cantidad de servicios.

Visto el proceso desde los servicios educativos –verdaderos destinatarios de la transformación–, la rueda de ejecución comenzó a girar y a generar no solo confianza en el sector proveedor sino también en la comunidad educativa, la que empezaba a obtener respuestas directas desde el distrito y a ejercer con mayor énfasis su participación en la búsqueda de soluciones con el consiguiente fortalecimiento de su protagonismo en la gestión.

El salto de nivel estructural que se logró para alcanzar los objetivos con un mayor estándar de calidad y oportunidad, tal como el requerido para toda la organización, debía reafirmarse a través de una mayor autonomía escolar ya que sin ese paso la entraña conceptual de la descentralización quedaría muy debilitada. Confiar en la escuela como institución con mayor autonomía, otorgándosele un fondo constituido por una caja chica para el mantenimiento menor y la reposición de elementos que resultan de uso cotidiano, no solo simplificaría los procedimientos, sino que, como valor agregado, induciría una mayor conciencia acerca de lo que significa preservar el patrimonio común y, por ende, una mayor atención por parte de las autoridades, docentes y no docentes, al cuidado de los bienes que les eran dados en custodia.

Así surgió el Fondo Escuelas, mediante el cual se realizaron durante el 2005 las primeras transferencias directas a las escuelas. En el ciclo lectivo siguiente, se institucionalizó el Fondo integrado con recursos provenientes del 25% de la recaudación total del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la franja de pequeños contribuyentes.

Ante esta política de descentralización administrativa desarrollada con tanto ímpetu, la resistencia de algunos sectores de la Administración Central se hizo sentir considerablemente, al entender que la pérdida de poder de decisión (y, en algunos casos, económico) resultaba inevitable ya que se trasladaron en gran medida las contrataciones centrales para el conjunto de la Provincia, para pasar a generar pequeñas contrataciones locales decididas en los propios territorios por sus autoridades y beneficiarios directos.

La participación activa de los organismos locales en las decisiones distritales (Consejos Escolares, Secretarías de Inspección, Escuelas, Cooperadoras) destinadas al mantenimiento y refacción de edificios escolares, contratación de transporte escolar, contratación de alquileres de edificios escolares, gestión logística escolar, distribución de equipamiento escolar, gestión del programa de Becas, Comedores Escolares, provisión de útiles escolares, representó un ahorro considerable en los fondos utilizados para el funcionamiento del sistema educativo.

Se buscó optimizar los mecanismos administrativos regionales y distritales para una provisión efectiva y adecuada de los recursos materiales necesarios para garantizar la concreción de los proyectos educativos institucionales de cada unidad escolar al igual que la planificación, provisión y mantenimiento de la infraestructura edilicia necesaria.

El gobierno de la DGCyE puso mucho énfasis en la descentralización, desburocratización y agilización de la gestión administrativa. Se descentralizó el control de licencias médicas, el procesamiento de la planilla de contralor a los Consejos Escolares, el legajo docente en la Secretaría de Inspección y se implementó un

sistema administrativo y contable para los Consejos Escolares. Se logró mejorar todos los equipos técnicos y la conectividad, y también jerarquizar la Secretaría de Inspección, que fue puesta en un nivel equivalente al de los supervisores jefes.

INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

Ese es el concepto de descentralización que teníamos y tenemos. Lo estamos haciendo en voz baja. Yo creo que hoy es un momento de no hablar demasiado y de hacer las cosas. Esto no se arregla con muñeca ni con habilidad política, ni con discursos, se arregla haciendo las cosas. Y me parece buena esta primera experiencia que han hecho desde Infraestructura y Consejos Escolares, de haber generado un fondo descentralizado, y toda la plata que entra para infraestructura escolar inmediatamente se distribuye por un índice de coparticipación a los 134 distritos y el Consejo Escolar decide dónde se hacen los arreglos de las escuelas, y así estamos disminuyendo en cinco meses el trámite burocrático. Fundamentalmente, lo que estamos haciendo es que ellos tengan el dinero y tomen la decisión en el distrito sobre cuál es la prioridad en la escuela para arreglar. (Mario Oporto. Reunión de Gabinete ampliado, 6 de febrero de 2002)

Sin ninguna duda el tema de la infraestructura escolar es clave y si bien hemos tenido mucho avance en lo que es el mantenimiento de los edificios escolares por el Fondo Descentralizado, sabemos que teníamos necesidad de pronosticar para el futuro. La buena infraestructura escolar está vinculada a muchas cosas, está vinculada a las condiciones en que se ejercen la enseñanza y el aprendizaje, está condicionando las características de una matrícula que puede ser barrial o que tiene que recorrer distancias para llegar a las escuelas con todos los inconvenientes que puede tener la distancia, sobre todo cuando cruzan rutas que dividen las zonas. Como observamos en nuestro mapa escolar, zonas que realmente están muy despobladas con falta de servicios educativos fundamentalmente de Inicial y Polimodal. Y por otro lado porque una buena política de infraestructura escolar está vinculada también a un objetivo pedagógico de no tener ya más escuelas monstruos que superen los 1.000 alumnos. (Prof. Mario Oporto. Informe a la Legislatura, 2004)

La descentralización no produjo solo efectos económicos. Su mayor impacto recayó en la planificación de las acciones que se ejecutarían para la satisfacción de las necesidades de infraestructura y de su creciente demanda. Según disponía la Ley N° 11612 en su Artículo 44,

La Dirección General de Cultura y Educación tendrá a su cargo la administración de la infraestructura escolar a través de un organismo específico con incumbencias técnico-arquitectónicas que deberán ostentar los establecimientos educacionales, el asesoramiento, la supervisión técnica, el control de la ejecución de las obras y la coordinación general de las políticas edilicias.

El Nivel Central, a través de la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar y Gestión Distrital, asistió a los Consejos Escolares mediante manuales de procedimientos administrativos y de contrataciones, jornadas informativas y visitas a los distritos con el fin de actualizar la información y estimular su participación en las obras escolares. Con relación a las obras de mantenimiento edilicio de los establecimientos escolares, todo el personal técnico y profesional de la arquitectura y/o ingeniería que revistaba en la Dirección Provincial de Infraestructura Escolar realizaba los proyectos y planos de las obras que se contratarían localmente.

La situación con la que se encontró el parque edilicio de la Provincia presentaba una realidad alarmante, ya que aproximadamente el 40% de los edificios escolares tenía una edad promedio de cincuenta años con muy bajos niveles de inversión en su mantenimiento.

La distorsión edilicia –producto de un crecimiento desmedido de algunos edificios escolares debido a la incorporación de octavos y novenos años por la aplicación de la Ley Federal de Educación– derivó en el sobreuso de varios edificios. Se registró que la inversión de los años previos había estado centrada en la ampliación de la cobertura territorial de la EGB y en los Terceros Ciclos. Esta no presentó una relación proporcionada con la inversión destinada al crecimiento del resto de los niveles educativos, especialmente en el Nivel Inicial, donde la mayor demanda se registraba entre los sectores sociales más vulnerables.

La inversión en infraestructura se tornó prioritaria para la gestión. Inicialmente se utilizó la disponibilidad de los pocos fondos con los que se contaba. Hasta ese momento, la inversión en mantenimiento de la infraestructura edilicia escolar carecía de entidad presupuestaria. Tal gestión se realizaba tomando los recursos de las partidas de capital destinadas genéricamente a «obras». Con un parque edilicio devastado en su cuidado por años de escasa inversión, las necesidades de puesta a punto de los edificios y su equipamiento desbordaban cualquier posible cálculo de destino de recursos.

Posteriormente se utilizaron fondos provenientes de la Nación, de financiamiento externo y, con el correr del tiempo, se incorporó presupuesto propio de la Provincia. Se buscó que el parque edilicio acompañara la transformación pedagógica (especialmente con la creación de la Escuela Secundaria Básica y la ampliación de la oferta en el Nivel Inicial), mejorando los índices de eficiencia en el uso de los recursos físicos. Se planteó la planificación de la infraestructura en torno a la oferta de los distintos niveles educativos, estableciéndose flujos de matrícula, brechas de demanda no satisfecha, radios de influencia de los servicios, optimización del uso de los espacios existentes y propuestas de creación de servicios, con especial atención a los sectores de menores recursos.

Desde el punto de vista político, resultó muy importante la planificación anual que pudo implementarse con tiempo suficiente antes del inicio de cada ciclo lectivo. A comienzos de 2001 y 2002, el inicio del ciclo escolar presentó un riesgo muy alto en términos edilicios. Muchas escuelas no podían comenzar sus actividades por la imposibilidad de arreglar sus problemas de infraestructura.

Tabla 3. Infraestructura escolar. Período 2002-2005
(Anexo III, inversión por rama).

RAMA	Plan de obras 2002-2003			Plan de obras 2003-2004			Plan de obras 2004-2005		
	Monto de Inversión	Cant. Obras	Cant. Aulas Nuevas	Monto de Inversión	Cant. Obras	Cant. Aulas Nuevas	Monto de Inversión	Cant. Obras	Cant. Aulas Nuevas
INICIAL	4.300.000	79	63	14.100.000	105	183	27.860.000	118	248
EGB	11.200.000	229	145	16.984.000	143	205	42.320.000	261	279
POLIMODAL	3.800.000	60	52	6.300.000	61	89	17.665.000	88	129
ESPECIAL	2.100.000	27	9	2.900.000	26	48	20.170.000	54	176
PSICOLOGÍA	860.000	12	8	410.000	3		4.400.000	23	37
SUPERIOR	320.000	4		673.000	5	12	3.800.000	14	34
ED. FÍSICA	177.000	6		470.000	7		2.390.500	15	
ARTÍSTICA	225.000	3		740.000	7	9	1.310.000	8	17
ADULTOS	43.100	3		674.000	8	9	227.500	4	4
VARIOS	29.000	1		225.000	4		307.000	4	
	23.054.100	424	277	43.476.000	369	555	120.450.000	589	924

Fuente. Informe interno, Dirección Provincial de Infraestructura, DGCyE, 2005.

Tabla 3. Infraestructura escolar. Período 2002-2005
(Anexo III, inversión por rama) (continuación)

RAMA	Total Plan de obras período 2002-2005			Programa nacional 700 escuelas, 2004-2005			Total PDO + Plan 700		
	Monto de Inversión	Cant. Obras	Cant. Aulas Nuevas	Monto de Inversión	Cant. Obras	Cant. Aulas Nuevas	Monto de Inversión	Cant. Obras	Cant. Aulas Nuevas
INICIAL	46.260.000	302	494	29.317.800	75	225	75.577.800	377	719
EGB	70.504.000	633	629	9.714.401	4	60	80.218.401	637	689
POLIMODAL	27.765.000	209	270	11.239.870	5	52	39.004.870	214	322
ESPECIAL	25.170.000	107	233	3.449.142	2	17	28.619.142	109	250
PSICOLOGÍA	5.670.000	38	45				5.670.000	38	45
SUPERIOR	4.793.000	23	46				4.793.000	23	46
ED. FÍSICA	3.037.500	28					3.037.500	28	
ARTÍSTICA	2.275.000	18	26				2.275.000	18	26
ADULTOS	944.600	15	13	1.828.606	1	8	2.773.206	16	21
VARIOS	561.000	9					561.000	9	
	186.980.100	1.382	1.756	55.549.819	87	362	242.529.919	1.469	2.118

La actividad conjunta de la Dirección de Infraestructura y los organismos territoriales permitió presentar a partir de octubre de cada año un plan anual en cada municipio, en el cual se desarrollaron las previsiones de las necesidades de construcción, refacción y ampliación de la infraestructura escolar que buscaba el normal desarrollo de los ciclos lectivos. Para esta tarea resultó fundamental la participación de los Consejos Escolares junto a los Delegados de Infraestructura y los Inspectores de Enseñanza.

La primera experiencia se llevó a cabo a fines de 2002 para ordenar el ciclo lectivo 2003. Por supuesto, en el medio de la crisis el presupuesto destinado fue muy escaso, pero sirvió para que todos los actores del sistema aceptaran la necesidad de priorizar la inversión con una mirada más abarcativa que la de sus propios intereses cercanos.

En la tarea de planificar las obras de refacción y mantenimiento de las escuelas, cumplieron un rol fundamental los intendentes. Muchos de ellos asumieron que debían trabajar en forma conjunta con la DGCyE a fin de mejorar la infraestructura escolar de su distrito y poder brindar un servicio acorde a la situación que se registraba. El ejemplo tal vez más interesante lo brindó el municipio de Tigre, cuyo intendente priorizó la inversión de gran parte de su presupuesto en el ámbito educativo, impulsándose una notable cantidad de obras.

Un problema central lo constituía el abastecimiento de equipamiento mobiliario para las escuelas. La provisión en tiempo y forma del mobiliario necesario para el normal funcionamiento de los servicios educativos fue uno de los inconvenientes históricos que presentó el sistema educativo bonaerense ya que se pagaba caro y el presupuesto raras veces alcanzaba para satisfacer la demanda anual de mesas y sillas para las nuevas aulas o para reposición.

La política de inversión en el equipamiento necesario para el desarrollo de las actividades educativas siempre estuvo condicionada por el carácter inelástico del presupuesto, ya que su mayor parte está atada al pago de salarios. Sin embargo, aun en medio de la crisis, utilizando diversas fuentes de financiamiento se fueron realizando inversiones que permitieron actualizar el equipamiento de las escuelas.

Un singular ejemplo de una política de inversión en este rubro, planificada para el mediano y largo alcance, lo constituyó la creación de una fábrica de mobiliario escolar destinada a producir más aulas a menor costo. La DGCyE contaba con un taller de fabricación de equipamiento para las escuelas, cuya producción no lograba abastecer la demanda anual ya que solo producía 2.000 ó 3.000 aulas por año y el resto había que comprarlas a empresas privadas. Fue por eso que en el año 2005 se inauguró una fábrica montada con equipos de última generación para las tareas de ensamble y pintura de muebles, con capacidad suficiente para abastecer hasta 14.000 aulas por año.

Un documento de la propia DGCyE difundido en los medios de comunicación en 2005 describe la solución a la que se llegó.

«Inauguran nueva fábrica de mobiliario para abastecer a las escuelas»

El Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Mario Oporto, presidirá mañana, martes 4 de octubre, la inauguración de las nuevas instalaciones de la fábrica de mobiliario para abastecer a las escuelas. El acto se realizará a las 11.30 en el predio ubicado en 520 entre 28 y 29, en La Plata, donde funciona el gran taller.

Cabe destacar que la flamante fábrica de la cartera educativa provincial tiene la capacidad suficiente para abastecer plenamente la demanda de mobiliario originada en los establecimientos de distintos niveles educativos.

Vale recordar que el organismo ya contaba con un taller de fabricación de equipamiento para las escuelas, aunque de menor capacidad de producción. De ahora en más la fabricación se incrementará sustancialmente, dado que la nueva planta está montada con equipos de última generación para las tareas de ensamble y pintura de muebles, y sus instalaciones también cuentan con todos los requisitos en materia de seguridad para el personal. La maquinaria industrial permitirá crear nuevos modelos de pupitres, escritorios para docentes y sillas; a la vez que posibilita darles mejor terminación y detalles de calidad.

Apenas inaugurada, la fábrica ingresará en plena etapa de producción. En ese sentido, cabe señalar que el sistema educativo bonaerense totaliza 55.000 aulas; cada aula se compone de 30 sillas, 15 pupitres dobles y un conjunto de escritorio y silla para docente. La vida útil del mobiliario es de cinco años, por lo que anualmente debe renovarse una quinta parte (11.000 aulas) para mantener el buen estado de sillas y pupitres. La nueva fábrica garantizará la producción de esas 11.000 aulas cada ciclo lectivo, y su capacidad instalada permitirá a la Dirección General de Cultura y Educación una producción máxima de 14.000 aulas por año.



Bibliografía*

Cepal-Unicef

- 2006 *Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia. Documento de difusión*, Buenos Aires, Cepal-Unicef (disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/Efectos_Crisis_en_Argentina_-_Documento_de_Difusion.pdf).

Cippec-Área de Educación

- 2006 «Los salarios docentes», Presentación n° 2 del Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Buenos Aires, junio (disponible en: <https://goo.gl/nixvUZ>).

Clarín

- 2002a «Ruckauf deja a Solá en el Gobierno bonaerense», sección Política, 3 de enero.
2002b «Conflicto entre docentes y autoridades en la Provincia de Buenos Aires. Protesta por la reclasificación de escuelas», sección Sociedad, 7 de junio.

Ctera

- 2002 Carta «A los papás de nuestros alumnos. Llamado a la comunidad educativa argentina» (disponible en: <https://goo.gl/6QfvX1>).

DGCyE (Dirección General de Cultura y Educación)

- 2002a «Una mejor educación para una mejor sociedad. Definiciones de política educativa bonaerense», en *Documentos de la Revista de Educación. DGCyE /Subsecretaría de Educación*, Serie política educativa/1, noviembre.
2002b «Una mejor educación para una mejor sociedad. Prioridades bonaerenses para una mejor educación. Líneas de acción 2003», en *Documentos de la Revista de Educación. DGCyE /Subsecretaría de Educación*, Serie Política educativa/2, diciembre.
2004a «Manual de procedimientos para el control y seguimiento de la cuenta única de fondos presupuestarios», La Plata (versión «para corrección» disponible en: <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/consejosescolares/manual/doc/manual.pdf>).

* Todos los enlaces a internet ofrecidos en esta Bibliografía fueron verificados en el mes de julio de 2017. [N. de E.]

- 2004b «Principios para una política de descentralización en la Provincia de Buenos Aires», documento de trabajo, La Plata (disponible en: <http://www.cooperadoras.com.ar/descentralizacion/bsas-principios-para-una-politica-de-descentralizacion.html>).

DGCyE y Unicef

- 2004 «Todos en la escuela, aprendiendo. Un compromiso de la comunidad educativa», Plan Educativo 2004-2007, documento (disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/planeducativo/todosenlaescuela/todoenlaescuela.pdf>).

Diniece (Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa)

- 2004 *Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos. Un estudio en escuelas de nuestro país*, Proyecto Diniece-Unicef Seguimiento y Monitoreo para la Alerta Temprana, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-Dirección Nacional de Información y Estadística de la Calidad Educativa.

Dirección Provincial de Política Socioeducativa-DGCyE

- 2004 «Para que todos estén en la escuela aprendiendo», documento de trabajo, La Plata (disponible en: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/portal-educativo/numero00/ArchivosParaImprimir/Para%20que%20todos%20estén%20en%20la%20escuela%20aprendiendo.pdf>).

García Delgado, Daniel

- 2006 «Hacia un modelo sustentable e inclusivo», en Neffa, Julio y Cordone, Héctor, *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina. Materiales para la discusión resultantes del seminario-taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE-CONICET, pp. 301-311.

La Nación

- 2002 «Felipe Solá es el nuevo gobernador de Buenos Aires», sección Política, 3 de enero.

López, Néstor y Tedesco, Juan Carlos

- 2002 *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, documento para discusión-versión preliminar, Buenos Aires, IPE-Unesco (disponible en: <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/educabilidad.PDF>).

Oporto, Mario

- 2009 «Los desafíos del sistema educativo en el siglo XXI», en *Aulas y andamios*, año 2, n° 4, julio.

Página/12

- 2001 «Chicos, lejos del aula. Paro docente por tiempo indefinido» (nota principal y recuadro. Informe de Alejandro Cánepa), 1° de agosto, p. 8.

Suteba-Ctera-CTA

- 2004 «Aumenta la exclusión educativa: en el 2003, 100.000 alumnos bonaerenses abandonaron el Polimodal», Buenos Aires (disponible en: <http://www.suteba>).

org.ar/download/aumenta-la-exclusin-educativa-en-el-2003-100.000-alumnos-bonaerenses-abandonaron-el-polimodal-229.pdf).

Zeballos, José Luis

2003 *Argentina: efectos sociosanitarios de la crisis, 2001-2003*, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud.



Anexo. Índice de documentos*

DISCURSOS

Presentación del Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Mario Oporto. Informe Anual en la Legislatura, 7 de mayo de 2002.

Presentación del Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Mario Oporto. Informe Anual en la Legislatura, 8 de abril de 2003.

Presentación del Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Mario Oporto. Informe Anual en la Legislatura, 4 de mayo de 2004.

Presentación del Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Mario Oporto. Informe Anual en la Legislatura, 17 de mayo de 2005.

Mario Oporto, Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Reunión de Gabinete educativo ampliado, Teatro Argentino de La Plata, 27 de agosto de 2002.

Mario Oporto, Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Reunión de Gabinete educativo ampliado, Teatro Argentino de La Plata, 27 de febrero de 2003.

Mario Oporto, Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Acto conmemorativo del 25 de Mayo en la Escuela de EGB N° 47 (Unidad Académica) de Junín, 23 de mayo de 2003.

Mario Oporto, Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Reunión de Gabinete educativo ampliado, Colegio de Escribanos de La Plata, 30 de junio de 2003.

Mario Oporto, Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Reunión con Inspectores Jefes de las 25 Regiones Educativas de la Provincia de Buenos Aires, La Enramada, City Bell, La Plata, 17 de febrero de 2005.

* El presente Anexo ofrece una relación de discursos, documentos de trabajo e informes de gestión del período analizado, disponibles para consulta online en el siguiente enlace de la página web de la editorial: <editorial.unipe.edu.ar/anexodocumentos>

Allí, el lector interesado o el investigador podrán consultar fuentes primarias de la gestión de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires correspondiente al período 2001-2005. [N. de E.]

DOCUMENTOS DE TRABAJO

«Una mejor educación para una mejor sociedad. Definiciones de política educativa bonaerense», en *Documentos de la Revista de Educación*, Serie política educativa/1. DGCyE, noviembre de 2002.

«Una mejor educación para una mejor sociedad. Prioridades bonaerenses para una mejor educación. Líneas de acción 2003», en *Documentos de la Revista de Educación*, Serie política educativa/2, DGCyE, diciembre de 2002.

«Todos en la escuela, aprendiendo. Un compromiso de la comunidad educativa», Plan Educativo 2004-2007, documento, DGCyE y Unicef.

Plan Educativo 2004-2007. La Nueva Escuela.

Dirección de Inspección General, *Lineamientos del Proyecto de Supervisión. Propuesta 2004-2007.*

Dirección de Educación Polimodal y TTP, *Programa de Reformulación de Normas de Convivencia y Disciplina. Los AIC. Acuerdos Institucionales de Convivencia.*

Dirección de Educación Inicial, *Experiencia Escuela Infantil. Los niños de dos años en los servicios educativos del Nivel Inicial*, Documento n° 2, 2004.

Documento de la H.C. de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, *Ronda de Consultas. El Futuro de la Educación.*

Documento de la H.C. de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, *Aportes para el diseño de políticas públicas en educación. Hacia los próximos diez años en la Provincia de Buenos Aires.*

INFORMES DE GESTIÓN

DGCyE, *Informe de Gestión 2001-2005.*

DGCyE, *Resumen de la Gestión Administrativa 2002-2005.*

Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional, *Informe de Gestión 2002-2005.*

Dirección de Educación Especial, *Programas de Acción desarrollados por la Dirección de Educación Especial desde febrero de 2002 hasta diciembre de 2005 en relación a los 8 Puntos del Plan Educativo 2004-2007.*

Dirección de Educación Primaria Básica, *Nuevos contextos, nuevos sentidos de la supervisión en el marco de la Política Educativa 2004-2007*, Encuentro de Inspectores, Mar del Plata, 31 de mayo y 1° de junio de 2005.

Dirección de Educación Secundaria Básica, *Informe 2005.*

Dirección de Educación Polimodal y TTP, *Acciones realizadas entre los años 2002 y 2005.*

Dirección de Educación Superior, *Informe de gestión año 2003-2004.*

Dirección de Educación Superior, *Informe de gestión año 2004-2005.*

Dirección de Educación Superior, *Políticas y acciones 2005-2006.*

Dirección de Capacitación, *Síntesis Ejecutiva 2003-2005.*

Dirección de Capacitación, *Plan Educativo 2004-2007. Acciones desarrolladas.*

Con la firme tesis de que imponer la calidad pedagógica en el sistema educativo bonaerense por sobre la misión asistencial que le tocó cumplir fue el objetivo último de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires entre 2001 y 2005, Daniel Lauria asume una tarea que solo puede emprender quien cuenta con la experiencia y el conocimiento profundo de esa institución, en el período que se propone analizar. *La política educativa en la Provincia de Buenos Aires, 2001-2005. De la crisis a la gobernabilidad* es el primer libro que expone pormenorizada y metódicamente, en clave de historia reciente, la gestión de Mario Oporto al frente de la DGCyE. El propio exministro, en la Presentación al volumen, identifica los conceptos metodológicos de crisis y gobernabilidad en los que Lauria basa su análisis del sistema educativo provincial, el tercero más grande de América Latina, superado solo por los de San Pablo, en Brasil, y Ciudad de México. A partir de una escuela devastada por la crisis pero siempre en pie, se describen y se documentan con datos estadísticos las medidas tomadas para alcanzar la gobernabilidad del sistema: por una parte, desde el tratamiento frontal de sus conflictos estructurales, políticos y gremiales, ya fueran históricos o de coyuntura, hasta la descentralización de poder y recursos para la gestión local eficiente; por la otra, centralizando una política educativa que priorizara el proyecto pedagógico, la formación docente y el diseño curricular.

U: unipe
editorial
universitaria

ISBN 978-987-3805-23-3



9 789873 805233

COLECCIÓN POLÍTICAS EDUCATIVAS

La colección *Políticas educativas* se presenta como plataforma de textos ubicados en una zona de frontera entre los debates propios de la gestión pública, las discusiones que se dan dentro del ámbito universitario y las preocupaciones que tienen eco en la sociedad en general, muchas veces a través del filtro de los medios de comunicación. En ese sentido, esta colección se adentra en la dimensión política de las formas de transmisión del conocimiento y la construcción ciudadana, así como en los perfiles de las instituciones educativas de nuestro tiempo, para desde allí indagar en sus efectos emergentes y aventurarse en los aún desconocidos.

OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN

Diego Rosemberg (selección) | La educación en debate

Elvira Narvaja de Arnoux y Daniela Lauria (compiladoras) | Lenguas y discursos en la construcción de la ciudadanía sudamericana

www.unipe.edu.ar