

> Renata Giovine

Núcleo de Estudios Educativos y Sociales-Universidad Nacional del Centro

Jorgelina Mendez

Núcleo de Estudios Educativos y Sociales-Universidad Nacional del Centro

Revisitando el Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988)

RESUMEN

En el marco de la transición democrática en Argentina se convocó en 1984 al Congreso Pedagógico Nacional (CPN) con el objetivo de generar un debate amplio sobre el sistema educativo argentino. A diferencia de aquel convocado en 1882, se propuso abrir el debate a toda la sociedad como un ejercicio de participación democrática buscando recabar opiniones sobre la importancia de la educación en la vida del país, asesorar al Gobierno en la elaboración de estrategias de reforma y diseño de una ley general que –por primera vez– rigiese para todos los niveles, ámbitos y dependencias del sistema.

La puesta en acto del CPN se pensó de manera descentralizada y abierta; así se establecieron dos procesos, uno *de ida* en donde la Nación y las jurisdicciones organizaran los modos y orientaciones del debate en torno a ejes temáticos y un intrincado mecanismo de llegada territorial, y otro *de vuelta* en lugares donde se diera el intercambio en reuniones y asambleas a nivel local, distrital, regional y nacional. A 40 años del regreso de la Democracia y a 35 de su cierre, este artículo se propone revisitarlo, rescatando el sentido de su convocatoria y el rol de las jurisdicciones, específicamente en la provincia de Buenos Aires. Aunque hubo tensiones y conflictos para lograr una participación amplia y construir consensos, se destaca como espacio para recuperar la voz de diversos actores, movilizar la participación y el pluralismo, procesar el disenso y lograr acuerdos que permitiesen legitimar políticas educativas de modo diferente a las reformas que le sucederán.

Palabras clave: Democratización, Participación, Debate, Reforma educativa.

EL CONGRESO PEDAGÓGICO EN EL MARCO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La recuperación democrática de 1983 marcó el comienzo de un nuevo período que se fue consolidando en estos 40 años. El proyecto político encabezado por el presidente Raúl Alfonsín sentó sus bases en el agotamiento del proceso dictatorial, de la violencia institucional, el terror y las violaciones a los derechos humanos, guiado por un discurso “ético-político” (Quiroga, 2005) que propuso un Estado de derecho con plena vigencia de las garantías constitucionales para la conjunción “de la Democracia con el bienestar y la prosperidad en un horizonte sin limitaciones temporales” (Aboy Carlés, 2004, p. 39). Ello implicaba construir una cultura política democrático-participativa que demandaba un nuevo proyecto modernizador.

En el marco de esta agenda a inicios de 1984 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la Nación un proyecto de ley en el que convocaba al Congreso Pedagógico Nacional (CPN) con inspiración en la iniciativa de 1882 que, en los albores de la organización nacional, reunió a representantes de la intelectualidad para discutir sobre el rumbo de la educación y las características de una futura ley que regulase el sistema de instrucción pública en manos del Estado nacional, cuyo resultado fue la Ley n° 1420/1884.

A diferencia de aquel y bajo la intención de instalar una nueva forma de tomar decisiones con base en el modelo de Democracia participativa, se propuso que el debate se abriese a toda la sociedad. Pese a la convulsión política y social imperante, la Ley n° 23.114/1984 se aprobó por unanimidad en ambas Cámaras legislativas. El sentido de la convocatoria quedó expresado en el artículo 1:

Convócase a un Congreso Pedagógico, que se efectuará con la más amplia participación de todos los niveles de enseñanza, estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas.

El CPN establecía “crear un estado de opinión” sobre la trascendencia de la educación en la vida de la República recuperando las voces de personas y sectores interesados en el mejoramiento del sistema educativo (artículo 2). Un diagnóstico que también informase a los ciudadanos sobre el estado de la educación y permitiese asesorar al Gobierno en la elaboración de estrategias de reforma que se plasmarían por primera vez en una ley gene-

ral u orgánica que rigiese tanto para las instituciones educativas nacionales, como para los sistemas educativos provinciales. Para ello se establecieron tres ejes temáticos: 1) Importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República; 2) Aspectos estructurales y técnico-pedagógicos del sistema educativo; 3) Ordenamiento educativo y su desenvolvimiento.

Cada uno de estos ejes a su vez se desagregó en otros temas más específicos, tales como la educación para la reafirmación de la identidad nacional y la democratización, la formación de la persona para la participación y el pluralismo, las formas de la educación, aspectos pedagógicos, gobierno, financiamiento, administración, entre otros (MEJ, 1985).

La conducción del CPN quedó a cargo de una Comisión Organizadora (CO) y una Comisión Honoraria Asesora (CHA).

Según se lee en el artículo 3, la primera estaba:

Presidida por el Ministro de Educación y Justicia e integrada por el secretario de Educación, la presidente y un miembro de la Comisión de Educación del Senado, el presidente y un miembro de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, la subsecretaria de la Conducción Educativa, el subsecretario de la Actividad Profesional Docente, los otros miembros del Comité Ejecutivo del Consejo federal de Cultura y Educación y la secretaria permanente del mismo.

La segunda, integrada por intelectuales y científicos¹ de diferentes adscripciones políticas y partidarias, así como por exfuncionarios ministeriales. Esta convocatoria fue un mecanismo recurrente del Gobierno en diversas áreas gubernamentales y proyectos de renovación política y educativa (Mendez, 2018; Mendez y Giovine, 2020). Desde la CHA se publicó la Colección Cuadernos del Congreso Pedagógico (EUDEBA) en la que los integrantes fundamentaban y direccionaban el debate de los temas centrales.

¿Cómo se instalaba ese debate en la sociedad y se ponía en práctica esa forma decisional participativa? En los propios territorios provinciales, contando con el apoyo técnico y financiero de la Nación (artículo 4). Así las legislaturas sancionaron normativas específicas, nombraron sus propias comisiones asesoras y organizadoras, y convocaron a las Regiones y Distritos escolares a organizarse en coordinaciones locales y zonales. De este modo, se planteaba un proceso organizativo de ida desde los niveles centrales a los locales de gobier-

¹ Fueron designados por Decreto n° 432/86, entre otros, Berta Braslavsky, Mons. Emilio Bianchi Di Carcano, Florencio Escardó, Avelino Porto, Gilda Romero Brest, Ernesto Sábato, Jorge Taiana y Juan Carlos Tedesco.

no, y otro de vuelta: desde la discusión en las Asambleas Pedagógicas de base,² asentadas en las ciudades para pasar a las asambleas regionales, luego las jurisdiccionales hasta llegar a la Asamblea Pedagógica Nacional, donde se debatirían los dictámenes alcanzados y de los cuales se elaboraría un “informe final”.

Las pautas de organización establecían:

Garantizar una participación amplia, crítica, creadora y respetuosa de las opiniones ajenas (...) de modo que se reflejen fielmente las concepciones en las que hay concordancia, así como los diferentes puntos de vista y que, a partir de los problemas locales y regionales de la educación, permita: a) consolidar la Democracia; b) fortalecer la identidad nacional; c) superar las realidades educativas del presente (MEJ, 1985, p. 1).

Los documentos organizativos invitaban a la población a informarse a través de los mensajes en radios y revistas, recibir y contestar encuestas, acercarse a escuelas, cooperadoras, sociedades de fomento, gremios o partidos políticos, a presentar trabajos individual o colectivamente, participar de las asambleas de base, “con espíritu de reflexión y debate responsable” (MEJ, s/f).

Aquí se destacan dos cuestiones. La primera, relevar y respetar todas las opiniones, aun las minoritarias. La segunda, recuperar las realidades locales y tomarlas como referencia para el debate. De este modo el CPN se pensó como un espacio de representación federal y las jurisdicciones tuvieron gran responsabilidad como instancia clave para la concreción de los objetivos propuestos.

EL CONGRESO PEDAGÓGICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En octubre de 1985 la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la Ley n° 10.357³ dando inicio al Congreso Pedagógico Provincial. En su artículo primero convocaba a “docentes, estudiantes, padres, consejeros escolares, asociaciones gremiales docentes, entidades de bien público, sociedades de fomento, concejos deliberantes y municipios”. La organización también quedó a cargo de una CO y una CHA. La primera, presidida por el Director General de Escuelas y Cultura (DGEyC) e integrada por un representante de

² En estas podían participar mayores de 15 años a diferencia de la participación electoral marcada en los 18 años, habilitando la participación de los centros de estudiantes recientemente reimplantados.

³ Posteriormente por Ley n°10.442 se modificaron parcialmente los art. 1 y 3.

la Subsecretaría de Educación, el Presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Medios de la Honorable Cámara de Diputados, un senador, un diputado y un representante del Consejo General de Educación (artículo 3). La segunda, por integrantes del sistema educativo bonaerense, representantes de cultos y de universidades con asiento en la Provincia, designados por la DGEyC por propuesta de la CO.

Las pautas de organización y de trabajo, así como los temas a debatir se establecieron en el Decreto n° 6490/1985, y las resoluciones n° 951 y 1848 estableciendo la organización territorial, los plazos, así como las instancias de debate que fueron definidas en tres niveles –local, distrital y regional– hasta converger en la Asamblea Provincial. Se dividió el territorio según las Regiones y los Distritos educativos, 13 y 125 respectivamente. Cada Distrito tuvo una Junta Promotora Local integrada por los miembros de los Consejos Escolares en tanto “órgano colegiado elegido por el voto popular” (artículo 4, Anexo I, Decreto n° 6490/1985) con el apoyo del Centro de Investigación Educativa (CIE) de cada Distrito y de un inspector designado como coordinador, que entre sus principales tareas conducía la comisión organizadora local (COL).

En esta organización pueden observarse las diferentes tradiciones de gobierno de dicho sistema que, desde su conformación a mediados del siglo XIX, se tensiona entre organismos unipersonales y colegiados, centrales y locales: el Director General preside la organización, participan los espacios mixtos de gobierno –Consejo General y los Consejos Escolares–, pero también la DGEyE se asegura una fuerte presencia de “funcionarios de estado” y cuerpo de inspectores (Giovine, 2008; 2012).

El espacio de apertura inicial a la ciudadanía –que puede considerarse el primer momento *de vuelta*– eran las reuniones de base en las zonas rurales y barrios organizados por la COL propiciando el tratamiento del temario, los cuadernillos de las CHA y los instructivos enviados por la Nación y la Provincia. Esta comisión estaba integrada por directivos y docentes de cada nivel educativo (incluido el universitario), ámbito y jurisdicción, padres de estudiantes de todos los niveles y modalidades, miembros de asociaciones cooperadoras y un representante legal de escuela privada, un representante gremial, de asociaciones de fomento, de entidades de bien público, del Poder Ejecutivo municipal y un concejal de cada bloque partidario. Sus sesiones eran de carácter público y abiertas a la comunidad.

Un segundo momento *de vuelta* era presentar lo debatido en dichas reunio-

nes (de forma escrita u oral) a cada COL, quien era la encargada de redactar un informe relativo a la situación educativa del Distrito y las propuestas de innovación. El informe debía estructurarse de acuerdo a detalladas pautas del Congreso. Otra tarea fundamental de la COL fue convocar a las Asambleas de Base, elaborar el llamado “informe de base” y designar a los representantes que participaron en las Asambleas Regionales; las cuales –con igual procedimiento de debate e intercambio– trataron y discutieron los informes de base, redactaron uno propio y designaron los representantes para la instancia siguiente, la Asamblea Provincial. En todas las instancias, debían registrarse tanto los acuerdos mayoritarios alcanzados como los disensos.

Si bien toda la ciudadanía estaba invitada a debatir, movilizar la participación luego de dictaduras que implicaron censuras, persecuciones y muertes, era un desafío. La desconfianza de la población era alta y había que insistir en ese llamamiento amplio. Así, desde las páginas de la entonces llamada *Revista de Educación y Cultura* (1986), se invitaba a este “Cabildo Abierto”: “Estamos todos invitados al Congreso Pedagógico Nacional ¿Usted y yo también? Usted y yo, también. Docentes, empleados, políticos, obreros, funcionarios, mamás, papás, abuelos, jóvenes...¡Todos! Para decir eso que queríamos decir y que no nos dejaban que dijéramos” (Colucigno, 1986, p. 143).

Pero ello no se alcanzó como pretendían los convocantes. Un aspecto controvertido de la participación era el modo de construir consensos. Entre aquellos sectores que sí participaron, en la mayoría de los casos fue dificultoso superar las demandas particulares, sectoriales o partidarias y llegar, luego de años de silencios y silenciamientos, a aprender a respetar ideas ajenas y aceptar los disensos como un ejercicio para desterrar los componentes autoritarios que se habían instalado en la cultura política argentina.

Los años 1986 y 1987 implicaron un fuerte trabajo desde el nivel local hacia el jurisdiccional para convocar al debate y redactar los informes para las diferentes instancias. También, para construir propuestas de reforma del sistema educativo, ya que la pretensión del Gobierno provincial era, tal como expresaba el Director General de Cultura y Educación que “en sus distintas instancias sus conclusiones [...] serán fundadoras o, más precisamente, re-fundadoras del sistema educativo” (Dumont, 1986, p. 9).

Así el proceso de vuelta hasta converger en la Asamblea Pedagógica Jurisdiccional estuvo atravesado de conflictos y tensiones. A medida que iban transcurriendo las diferentes instancias de funcionamiento se evidenció una presencia mayor de las corporaciones y sus intereses particulares (par-

tidos políticos, sindicatos, organizaciones de sectores religiosos, entre otras) y un paulatino abandono de gran parte de la ciudadanía que había participado de las COL y las reuniones de base. También se perdió información sobre experiencias que se estaban diseñando o poniendo en práctica en las instituciones educativas.

La Asamblea Provincial se concretó en noviembre de 1987, tres meses antes de la Asamblea Nacional en la ciudad de Embalse (provincia de Córdoba) en febrero de 1988, a la cual se envió sesenta y siete representantes, portadores del Informe jurisdiccional.

Este informe estaba dividido en siete partes (Cuadro 1) que, a su vez, se desagregaban en propuestas y dictámenes, en caso de disenso. De las siete partes, la más extensa era la tercera, ya que contenía una propuesta de nueva estructura educativa que incluía la reorganización de niveles, formas de gobierno del sistema con protagonismo del nivel municipal, la obligatoriedad escolar entre los 5 y 14 años (que ratificaba la llamada Reforma Dumón establecida en la Resolución n° 910/1984) y propuestas para todas las modalidades y ramas de la educación, incluyendo la “educación carcelaria”, la formación docente, etc.

Cuadro 1: Títulos de las partes del informe

Parte	Descripción
1	Objetivos y funciones de la educación, concebida como permanente para la democratización y la afirmación nacional en el contexto de la liberación latinoamericana
2	Objetivos y funciones de la educación para la realización plena de la persona en una sociedad participativa y pluralista
3	Las formas de la educación: nueva estructura educativa provincial
4	La distribución de los servicios educacionales y su rendimiento
5	Los aspectos pedagógicos en general
6	La administración de la educación
7	Gobierno y financiamiento de la educación

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Jurisdiccional, provincia de Buenos Aires, EUDEBA, 1988.

Los disensos se concentraron principalmente en las temáticas 3, 5, 6 y 7, observándose posiciones encontradas en torno al derecho a aprender o de enseñar, la principalidad o subsidiariedad del rol del Estado, las subvenciones estatales a las instituciones escolares privadas, entre otras. Hay dictámenes que plantean uno u otro posicionamiento y que se conjugan, en el segundo caso, con el derecho de los padres a educar a sus hijos según sus propias convicciones, el derecho de las iglesias y cultos reconocidos a fundar sus escuelas; poniendo en evidencia otra de las tensiones históricamente no resuelta entre “laicos y libres”.⁴ Por el contrario, en el punto 6 se manifiestan disensos minoritarios que plantean el derecho imprescriptible, irrenunciable e indelegable del Estado de brindar una educación obligatoria y gratuita, mientras que en el 7 se plantean posiciones a favor y en contra de la subvención a escuelas privadas, siendo estas últimas mayoritarias.

También hay disensos sobre los contenidos del currículum debatidos en el punto 5 y que expresan: a) incorporar nuevos temas emergentes en los 80, tales como ecología, cooperativismo, informática, educación alimentaria, así como aquellos censurados por la dictadura, como por ejemplo la historia de los partidos políticos; b) eliminar contenidos dogmáticos a favor de una “enseñanza nacional y científica”, como así también los contenidos confesionales en todos los niveles de la educación estatal; d) introducir contenidos relacionados a una formación cívica democrática, haciendo explícita referencia a los derechos humanos. Mientras que se observa un disenso votado en mayoría en relación a la educación sexual, llamada *Educación para el amor* como “derecho básico de los padres” (MEJ, 1987) y por lo tanto bajo su órbita.

El rol protagónico de la Iglesia Católica tanto en el proceso de ida como de vuelta puede observarse también en otras provincias (Díaz y Kaufmann, 2006), y muchas de estas discusiones se reeditaron en la Asamblea Nacional disputando puntos clave de tensión entre los sectores defensores del laicismo, del rol regulador del Estado, de la educación religiosa (católica) vigente aún en provincias como Salta y Catamarca, la reafirmación del derecho de

⁴ Esta nominación se hace eco de la disputa que rodeó la sanción de la Ley n° 14.557/58 (conocida como Ley Domingorena) que autorizaba a las instituciones privadas a otorgar títulos habilitantes, iniciándose así el proceso de privatización educativa. Aunque esta tensión puede rastrearse hasta los orígenes del sistema, tal como el federalismo católico de la generación de 1870 en la provincia de Buenos Aires (Giovine, 2008) o liberales y católicos como sucedió en el Congreso Pedagógico de 1882 (Torres, 2019).

enseñar y la libertad de elección de los padres. Cuestiones que se articulaban con las demandas y presiones hacia al estado de los principales cultos junto con otros actores de la educación privada por los subsidios a sus instituciones. Mostrando una vez más en la historia de la educación argentina que esta disputa es una cuestión históricamente no resuelta.

La esperanza depositada por el Gobierno en alcanzar una masiva participación de la ciudadanía –que permitiera una expresión pluralista y un proceso de toma de decisiones político-educativo compartido– y la imposibilidad de conformar mayorías frente a la capacidad de articulación de otros sectores que no habían sido tan desarticulados por la dictadura, lo obligó a movilizar acuerdos en pos de moderar posiciones (Mignone, 1989) y dar cierre al dilatado proceso consultivo al pasar cuatro años desde su convocatoria incluyendo el proyecto truncado de promover una Ley General de Educación (Stubrin, 2023).⁵ Años que se tornaron complejos tanto política, social como económicamente y pusieron en jaque hasta la supervivencia de la misma Democracia argentina.

Ello implicó un cierto “sabor amargo” y algunas lecturas de derrota o fracaso sobre el proceso del CPN (Nosiglia y Santiago, 1989). Sin embargo, 40 años después es posible revisitarse al CPN como un intento de institucionalizar mecanismos de participación que propicien tanto debates plurales como procesamiento de disensos y otros modos de coproducir políticas educativas. La movilización de sujetos individuales y colectivos en pos de un debate político-pedagógico amplio debería interpelarnos aún hoy para pensar el futuro del sistema educativo, aprendiendo de los errores y omisiones cometidos, como así también teniendo en cuenta que los espacios deliberativos horizontales están atravesados por relaciones o fuerzas de poder entre no-iguales.

Pese a ello, abrir a este tipo de procesos puede ser una de las maneras más eficaces de legitimar y poner en acción reformas educativas en la que se involucren todos los actores implicados: políticos, sociales, escolares, intelectuales, funcionarios, entre otros.

⁵ Un balance sobre el CPN puede encontrarse en De Lella y Krotch (1989) y en De Vedia (2005).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aboy Carlés, G. (2004). Parque Norte o la doble ruptura alfonsinista. En M. Novaro & V. Palermo (comps.). *La historia reciente: Argentina en Democracia*. Edhasa.

Colucigno, A. (1986). Congreso Pedagógico Nacional. *Revista de Educación y Cultura*, 7 (2-3), pp. 143-146.

<https://cendie.abc.gob.ar/revistas/index.php/revistaanales/article/view/729/1991>

De Lella, C. & Krotsch, C. (1989). *Congreso Pedagógico Nacional: evaluación y perspectivas*. Sudamericana.

De Vedia, M. (2005). *La educación aún espera: a 20 años del Congreso Pedagógico*. Eudeba.

Díaz, N. & Kaufmann, C. (2006). El II Congreso Pedagógico Nacional (1984-88) a través de los diarios regionales El Litoral y El Diario. *Ciencia, docencia y tecnología*, 17 (32), 153-177.

Dumón, J. (1986). *Revista de Educación y Cultura*, 7 (1), 9-11.
<https://cendie.abc.gob.ar/revistas/index.php/revistaanales/article/view/694/1961>

Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar al sistema educativo: discursos de estado y redes de integración socioeducativas*. Colección Cuadernos Universitarios. Universidad Nacional de Quilmes.

— (2008). *Cultura Política, Ciudadanía y Gobierno Escolar. Tensiones en torno a su definición: la provincia de Buenos Aires (1850-1905)*. Colección Itinerarios. Stella/La Crujía.

Mendez, J. (2018). *¿Quiénes hacen las reformas? Políticas de formación docente, reformadores y desplazamientos históricos en la transición democrática (1983-1989)*. [Tesis doctoral]. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68835>.

Mendez, J. & Giovine, R. (2020). La forma de la reforma educativa en la transición democrática argentina: intelectuales, políticos y discursos (1983-1989). *Propuesta Educativa*, 2 (54), 81-103.

Mignone, E. (1989). Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse. En C. De Lella & P. Krotsch (comps.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Sudamericana.

Ministerio de Educación y Justicia (1985). *Pautas de la organización del Congreso Pedagógico*.

Ministerio de Educación y Justicia (1987). Buenos Aires. *Informe Final*. Eudeba.

Ministerio de Educación y Justicia (s/f). *Congreso Pedagógico Nacional. Formas de Participación*. Materiales para la participación N° 3. Buenos Aires.

Nosiglia, C. & Santiago, B. (1989). El congreso pedagógico organización y desarrollo. En C. De Lella & P. Krotsch (comps.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*. Sudamericana.

Quiroga, H. (2005). La reconstrucción de la Democracia argentina. En J. Suriano (dir.). *Nueva Historia Argentina. Dictadura y Democracia 1976-2001*. Sudamericana.

Stubrin, A. (24/4/2023). 30 años de la sanción de la Ley Federal de Educación [mesa redonda]. Youtube.

<https://youtu.be/FusSh3Sj1cE>.

Torres, G. (2019). *Educación pública, Estado e Iglesia en la Argentina democrática: 1984-2013*. Universidad Nacional de Quilmes.