

La ley de educación reformada. Cuestiones problemáticas en torno a la recurrencia de reformas educativas. (Primera parte.)

Guillermo Ruiz¹

Resumen: En este trabajo se analizan comparativamente las dos leyes que han regulado al sistema educativo a partir de 1993. Se toma como principales unidades de análisis a las leyes 24.195 y 26.206 y se considera que la legislación puede ser entendida como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado. En tal sentido, a continuación se describen diferentes dimensiones de ambas normas para relevar las finalidades generales declaradas y los aspectos regulados en cada caso. Se trata de considerar los fundamentos políticos y las propuestas pedagógicas que han orientado estas acciones de reforma así como los problemas generados cuando se intentó instrumentar la prolongación del rango de obligatoriedad en un sistema educativo como el argentino caracterizado por problemas en el rendimiento interno y en la formación de los docentes así como en la pertinencia y calidad de los contenidos de la enseñanza. En esta primera parte se analizan los principios políticos generales que sustentan la actual reforma y las disposiciones sobre el gobierno del sistema educativo. Se realiza una síntesis analítica sobre las características que se evidenciaron en el proceso de sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) para comprender, al menos a partir de los plazos con que contó el proceso de definición de esta norma, la premura y los ritmos que atravesaron su discusión y diseño.

Abstract: This article focus on the comparative analysis on the two acts that have been regulated Argentinean educational system in the last two decades. 1993 – 24.195 Act and 2006 – 26.206 are taken as main unit of analysis. We consider that legislation could be understood as a normative expression of State educational policy. Here we analyze the political foundations and the pedagogical proposal that have been inspired by these norms. As well as, we take into account problems regarding compulsory range, internal achievement of system and teacher training policies. In this first part, political principles and system government regulations are

¹ Doctor en Educación (UBA), Master of Arts in Education (UCLA). Profesor Titular Regular de la Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino (Facultad de Psicología) y Profesor de Teoría y Política Educacional (Facultad de Derecho) en la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la carrera de investigador del CONICET; gruiz@derecho.uba.ar , gruiz@psi.uba.ar. Diego Andisco y Matías Gomar colaboraron en el procesamiento preliminar de los datos. Susana Schoo y Sebastián Scioscioli realizaron comentarios críticos que permitieron enriquecer el trabajo.

described and studied. Mainly, the periods of reforms are critiqued because of the rush that has been shown by national government in order to pass the 2006 reform.

1. El encuadre

La expresión reforma educativa constituye un espacio de confluencia entre el ámbito de las políticas generales y las acciones concretas. Sin embargo, esta forma de incidir sobre los sistemas educativos ha dado lugar a experiencias poco exitosas en los últimos años, sobre todo, desde el punto de vista de la consecución de los propios objetivos de las reformas encaradas. Un aspecto central en dichas reformas ha sido la definición del rango de obligatoriedad de los estudios formales; motivo de controversia a la hora de la formulación de políticas públicas durante el último siglo sobre todo por su aporte a la conformación de la ciudadanía. En las reformas educativas implementadas en los países latinoamericanos en las últimas décadas, se evidenció una ampliación del rango de obligatoriedad hasta llegar a cubrir la educación de nivel medio. Sin embargo, la extensión de la obligatoriedad suele no ser discutida ni fundamentada como política de Estado ni tampoco las leyes que la han extendido han incluido en el mismo texto normativo programas para garantizar su cumplimiento.

Las recurrentes leyes de reforma educativa de los países latinoamericanos han estado influidas por los procesos de reformas de los países europeos y también por las acciones instrumentadas por algunos Estados de los Estados Unidos así como por las recomendaciones realizadas por Organismos Internacionales. Es decir, diferentes tradiciones, influencias y orientaciones políticas e ideológicas han inspirado los procesos de reformas educativas realizadas en las últimas décadas en América Latina.

Desde un punto de vista estrictamente conceptual el término *reforma* en el ámbito educativo constituye un concepto polisémico. Al igual que otros como el de la *calidad educativa* conlleva diferentes connotaciones e interpretaciones en función de posturas teóricas e ideológicas. Así, la reforma supone una propuesta que se proyecta o ejecuta para mejorar una situación previa dada (cambio de forma). Aquí se encuadran las modificaciones curriculares, la promoción de cambios en las prácticas de enseñanza, la introducción de nuevas tecnologías educativas, la incorporación de formas novedosas para gestionar del sistema educativo. Algunos autores interpretan que las reformas educativas constituyen formas aceleradas de llevar a cabo el *progreso educativo* porque entienden que el proceso educativo en sí mismo supone un fenómeno enfocado sobre la

idea del progreso (Gimeno Sacristán, 1998). Por ende, se puede concebir a la educación en dos sentidos, como un *proceso que conlleva una mejora* y como un perfeccionamiento de la mejora ya que el hecho de *pensar la educación* supone *intrínsecamente* un fortalecimiento de dicha mejora.

Sin duda la cuestión de la reforma se ha instalado con fuerza política e intelectual en los países latinoamericanos en las últimas décadas y muchas de las discusiones acontecidas en torno a la *necesaria* reforma educativa, debido a la *crisis* de la educación, estuvieron condicionadas o bien influidas por procesos de reformas en las políticas educativas de otros países (europeos, americanos o incluso asiáticos). Asimismo, los procesos de reformas estructurales del Estado, con reducciones en la administración pública central y modificaciones en los estilos de conducción e intervención del Estado dieron encuadre político a las reformas que afectaron a la educación en contextos políticos de recomposición de derecha. Se inició así en la década anterior un período de sanción de leyes y normas reglamentarias que encuadraban legalmente los procesos de reforma educativa y aportaban una carga simbólica y propositiva que además generó oposición en actores como los docentes, sus sindicatos y los estudiantes (de los distintos niveles). Ello también dio lugar a *confusiones* entre las propias administraciones descentralizadas por la falta de ordenamiento técnico y, principalmente, de financiamiento que permitiera sostener sistemas educativos dependientes de jurisdicciones en un contexto social de empobrecimiento generalizado como el que caracterizó a América Latina en los años '90.

En la década actual en varios países como España, los EEUU, Brasil y otros latinoamericanos como la Argentina se han iniciado nuevas reformas educativas. En algunos casos como enmiendas a la normativa sancionada en la década anterior y otros en cambio como nuevas reformas orgánicas (de las anteriores reformas educativas) que suponen cambios globales en aspectos tales como la estructura académica, el curriculum, la formación docente y la política universitaria. Al observar estos procesos de cambio educativo, tan recientes en su diseño e instrumentación de los anteriores (la mayoría de los cuales no han concluido su ejecución según su diseño original), resulta claro el carácter a-histórico que presentan la mayoría de los debates políticos y pedagógicos que encuadran a los procesos de reforma (Tyack & Cuban, 1975). Esta concepción retrospectiva tan superficial permite precisamente el planteo de nuevas

reformas educativas sin un balance, diagnóstico y menos aún evaluación de los resultados de los procesos de cambio anteriormente implementados. La recurrencia de reformas educativas tan próximas temporalmente apenas afecta el núcleo básico de la acción educativa formal (las acciones y actividades institucionales y sistémicas de la educación formal y las prácticas de enseñanza prevalecientes en las instituciones). Por ello es que las políticas de cambio propuestas *nunca alcanzan a reformar* ese núcleo duro de la acción educativa ya que no presentan una perspectiva histórica ni tampoco un planteo que atravesase al sistema desde su base misma: el aula y las instituciones educativas.²

La Argentina constituye a esta altura un caso interesante para el estudio de las recurrentes reformas educativas. En las últimas dos décadas ha instrumentado dos reformas orgánicas de su sistema educativo. La primera ley de reforma data del año 1993 y supuso una modificación completa de su estructura académica y de las definiciones curriculares para todos los niveles y ciclos de enseñanza sobre la base de la ratificación de una organización institucional descentralizada del gobierno y gestión del sistema educativo nacional. Una ley específica para la educación superior, sancionada en 1995, completó aquella primera norma orgánica y reguló los dos sectores que componen la educación superior pero principalmente al universitario. A partir de las consecuencias que se evidenciaron en la aplicación de la ley de 1993 así como de los problemas referidos a la sistematización del sistema educativo en su conjunto, el gobierno nacional que asumió en 2003 inició otro proceso de cambio educativo. En tal sentido se sancionaron diferentes leyes nacionales que fueron modificando parcialmente de la educación formal hasta que en 2006 se promulgó una nueva ley orgánica que derogó a la sancionada en 1993.³ Ahora bien, cabría cuestionar si sancionar una nueva ley de reforma educativa implica necesariamente la mejor herramienta para solucionar los problemas derivados de la anterior reforma debido, principalmente, al escepticismo

² Este núcleo duro de la acción educativa formal está básicamente constituido por las tradiciones y regularidades institucionales que prevalecen en las instituciones como capas geológicas a lo largo del tiempo y que apelan a un pasado específico de cada país pero común a la escuela moderna como célula organizativa de los sistemas nacionales de educación. Estas tradiciones y regularidades se transmiten a través de diferentes medios (experiencia docente, modos de hacer y de proceder en la vida institucional, comportamientos recurrentes que se actualizan pero que conviven con los anteriores de manera complementaria y a la vez antagónica) y dan lugar a diversas culturas escolares.

³ Durante el gobierno de Néstor Kirchner (25 de mayo de 2003 a 10 de diciembre de 2006) se sancionaron las siguientes leyes nacionales: ley 25.058 (de Educación Técnico Profesional – 09/09/05), ley 25.075 (de Financiamiento Educativo – 12/01/06), ley 25.864 (de 180 días de clase – 08/01/04), ley 25.919 (Fondo

que pueden acarrear estas acciones entre los principales agentes de los cambios educativos: los docentes. Un rápido balance de la implementación de la anterior reforma educativa nos permitiría observar cómo algunos conceptos o propuestas de cambio por ella sustentados ha sido incorporados a la vida cotidiana de las instituciones educativas (definiciones acerca de los contenidos educativos, la centralidad de la práctica en la formación docente, formas de gestión institucional y curricular) mientras que otros han sido totalmente desvirtuados y hasta burocratizados en su implementación (los proyectos educativos institucionales, las acciones de evaluación la calidad del sistema educativo, sobre todo en el nivel universitario). Por esto mismo, iniciar un nuevo proceso de reforma debería prever la necesaria evaluación acerca de la factibilidad de una nueva transformación sistémica: ¿será posible instrumentar un cambio en las instituciones educativas nuevamente? ¿Cómo se afrontará la presión por la continuidad con las definiciones formales que supone una nueva ley de reforma orgánica de la educación?

En esta primera del trabajo se analizan comparativamente las dos leyes que han regulado al sistema educativo a partir de 1993. Se toma como principales unidades de análisis a las leyes 24.195 y 26.206 y se considera que la legislación puede ser entendida como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado (Paviglianiti, 1993). En tal sentido, se describen diferentes dimensiones de ambas normas para relevar las finalidades generales declaradas y los aspectos regulados en cada caso. ¿Qué se modifica y qué se mantiene? Éstas son las principales preguntas que guían este trabajo a efectos de establecer las continuidades de las políticas que podrán diseñarse en virtud de este nuevo marco normativo. Se trata de considerar los fundamentos políticos y las propuestas pedagógicas que han orientado estas acciones de reforma así como los problemas generados cuando se intentó instrumentar la prolongación del rango de obligatoriedad en un sistema educativo como el argentino caracterizado por problemas en el rendimiento interno y en la formación de los docentes así como en la pertinencia y calidad de los contenidos de la enseñanza.

De esta manera, en los apartados de este artículo se describen analíticamente los diversos aspectos regulados por ambas normas, desde los principios políticos generales

Nacional de Incentivo Docente – 31/08/04), ley 26.150 (de Educación Sexual – 23/10/06) y ley 26.206 (de Educación Nacional).

que sustentan hasta sus disposiciones sobre el gobierno y la estructura académica. De todos modos, resulta necesario mencionar las características que se evidenciaron en el proceso de sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) para comprender, al menos a partir de los plazos con que contó el proceso de definición de esta norma, la premura y los ritmos que atravesaron su discusión y diseño.

1.1. Los plazos y términos de la actual reforma educativa

El 14 de diciembre de 2006 el Congreso Nacional sancionó la **ley 26.206, Ley de Educación Nacional⁴** y concluyó de esta forma un rápido proceso político que se había originado en mayo del mismo año cuando el gobierno nacional se propuso derogar la **ley 24.195, Ley Federal de Educación**. En aquel mes el Presidente de la Nación dio lugar a la apertura de una convocatoria para un debate del conjunto de la sociedad vía la presentación de un documento de base y la sanción de un decreto que establecía plazos para la presentación de un nuevo proyecto de ley de educación nacional.⁵

Al igual que en los años '90 cuando se sancionó la Ley Federal de Educación (LFE), la preparación del proyecto de ley del gobierno de Kirchner se hizo en plazos muy cortos aunque con la diferencia que en esta oportunidad su consenso fue mucho más exitoso al contarse con el aval de los sindicatos docentes en la redacción del proyecto de ley y por la legitimación que se dio al proceso de apertura de canales para que las personas, las instituciones y los “especialistas” pudieran acercar sus propuestas. Algunas jurisdicciones incluso implementaron consultas a todos los miembros de la comunidad educativa provincial, padres, docentes y alumnos.⁶

⁴ B.O. 28/12/2006

⁵ Presidencia de la Nación: Ley de educación nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa. Documento para el debate. Buenos Aires: mayo de 2006.

⁶ Un buen ejemplo al respecto está dado por la Provincia de Buenos Aires. En esta jurisdicción la Dirección General de Cultura y Educación hizo circular en agosto de 2006 un documento titulado “Consulta 2006. Hacia una nueva ley de educación nacional”, destinado a padres y alumnos. Debía ser administrado por las autoridades de las instituciones quienes debían procesar los datos para su envío a las autoridades provinciales. La encuesta tenía tres preguntas: en la primera se preguntaba si la escuela secundaria debía ser obligatoria; en la segunda si ella debía formar (y daba varios ítems de respuestas posibles) para: a) construir identidad individual e identidad colectiva; b) seguir estudiando; c) ingresar en el mundo laboral; d) desempeñarse como ciudadano activo. En la tercera pregunta se indagaba si “para promover una buena educación es necesario”, a) respeto por los derechos de los alumnos; b) condiciones laborales dignas para los docentes; c) la capacitación y actualización de los docentes; d) la participación de los padres; e) valoración de la cultura del trabajo y del esfuerzo; f) la valoración de las áreas de la expresión artística y de la educación física.

Como puede advertirse las categorías de respuestas resultan cuestionables ya que no resultan mutuamente excluyentes, orientan la respuesta y los encuestados no tuvieron información ni posibilidad para elaborar respuestas alternativas (Ruiz, 2006).

El documento de base para la convocatoria al debate presentaba “10 ejes de debate y líneas de acción” que tenían un alto nivel de generalidad sobre los aspectos centrales que cualquier ley de educación tendría que contemplar pero sin mayores precisiones sobre cómo serían regulados. En suma, los términos de la convocatoria al debate y la forma en que se lo implementó, por su celeridad y canales efectivos de participación, resultan seriamente cuestionables al no haber garantizado plazos y condiciones razonables para la participación genuina de todos los actores con capacidad de opinar en materia educativa. Todo lo cual además atentó contra la calidad de la participación buscada.

El primer proyecto de ley que el gobierno nacional presentó el 16 de septiembre tenía 139 artículos, distribuidos en 12 títulos que regulaban todos los aspectos, niveles y modalidades de enseñanza del sistema educativo nacional. El proyecto tuvo una segunda fase de consultas (entre septiembre y octubre) y finalmente ingresó al Senado el 16 de noviembre de 2006.⁷ En el Senado fue remitido a las comisiones de Educación, Ciencia y Tecnología, de Población y Desarrollo Humano, y de Presupuesto y Hacienda. El día martes 5 de diciembre de 2006 se aprobó el proyecto con modificaciones al original en una reunión conjunta de las comisiones a las que había sido remitido y un día después (6 de diciembre) tuvo media sesión al ser aprobada en el recinto de la Cámara de Senadores. El mismo miércoles 6 de diciembre de 2006 el proyecto pasó a la Cámara de Diputados donde fue enviado a las comisiones de Educación y de Presupuesto y Hacienda, las que en una reunión conjunta celebrada el 7 de diciembre, lo aprobaron sin modificaciones con tres dictámenes en minoría. El 14 de diciembre de 2006 la Cámara de Diputados del Congreso Nacional aprobó la ley.

La norma que finalmente sancionó el Congreso Nacional posee 145 artículos. Tiene un elevado número de artículos y algunos de los temas regulados constituyen aspectos muy pormenorizados de la acción educativa formal. Si se la compara por ejemplo con la ley 24.195 se evidencia un aumento considerable de la cantidad de artículos entre ambas normas ya que se pasa de 71 de la LFE a 145 artículos en total en la LEN. Es más, vale recordar que el primer proyecto de la Ley General de Educación que elaboró el ex ministro Antonio Salonia a principios de la década del '90 contaba con 25 artículos. Como consecuencia del tratamiento que tuvo en el Senado de la

Nación salió con 50 artículos; posteriormente en la Cámara de Diputados fue incrementado ese número hasta llegar a los 71 artículos tal como fue sancionada en el año 1993.

A esto hay que sumar que casi todas las jurisdicciones tienen lógicamente sus respectivas leyes educativas para regular a sus sistemas de educación. Todo ello no conlleva necesariamente a un equilibrio normativo ni de organización. Las bases legales de la educación deberían presentar los grandes lineamientos y no necesariamente disposiciones curriculares pero esos grandes lineamientos deben estar definidos con precisión y claridad. Ello ocurría con los artículos que conformaban la ley 1.420, de educación común, o la ley Avellaneda (ley 1.597 que tenía 5 artículos solamente y estuvo vigente por 67 años) y la ley Láinez (ley 4.897), todas las cuales conformaron las bases legales de la educación que tuvo el país en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX.

En este trabajo se interpreta a la legislación como parte de la política pública que es atravesada por una serie de conflictos en el contexto del Estado entendido precisamente como arena de conflicto.⁸ En la concreción de toda política pública intervienen diversos actores, cuyos conflictos de intereses, en cuanto a los contenidos normativos de una política, afectan el proceso entero de concreción de ésta. Por ello es dable sostener que la relación Estado-Sociedad se estructura en torno a las diversas *tomas de posiciones* (o *políticas*) de los diferentes actores sociales involucrados y afectados. El aparato estatal interiorizará nuevas tensiones al privilegiar o censurar determinados intereses sectoriales en detrimento de otros (Oszlak, 1992). De esta forma las acciones desarrolladas por las burocracias estatales deben ser entendidas no simplemente como la implementación de normas sino como el resultado de variados intentos por compatibilizar intereses diversos y conflictivos de las diferentes clientelas

⁷ Se publicó en el Diario de Asuntos Entrados N° 190. Los firmantes del proyecto fueron el Presidente de la Nación Néstor Kirchner, el Jefe de Gabinete de Ministros Alberto Fernández y el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología Daniel Filmus.

⁸ Según Oszlak, el análisis de la dimensión normativa del aparato estatal no incluye solamente el cuerpo de leyes, resoluciones, jurisprudencia administrativa o judicial y demás normas que constituyen el marco regulatorio del sector formal. La norma no es intrínsecamente legítima. El conjunto de normas conforma el sistema normativo del sector público siempre que éste las homologue por medio de su cumplimiento efectivo. Oszlak sostiene que la definición de una política pública supone establecer el sentido de una acción, por lo que conlleva elementos normativos y prescriptivos de los que se desprenden concepciones sobre un punto deseable futuro al cual se debería llegar a través de implementación de dicha política (Oszlak, 1992).

estatales y de los regímenes políticos que dirigen el país en cada período histórico particular.

A continuación se presenta el análisis comparativo entre los artículos de ambas leyes orgánicas de la educación. Se distinguieron diferentes categorías de indagación y se compararon en cada caso las disposiciones que al respecto tienen la LFE y la LEN. Se analiza la forma en que son reguladas las diversas cuestiones y los temas priorizados por cada norma: qué se omite y qué se agrega en las leyes de 1993 y de 2006, todo lo cual se ubica bajo la consideración acerca de qué efectivamente se modifica con la última reforma educativa. En suma: se propone cuestionar la recurrencia de reformas educativas como políticas de Estado, el reemplazo de leyes educativas en períodos temporales cortos, sin diagnósticos y planificaciones que permitan fortalecer las nuevas acciones y alcanzar los objetivos declarados en la nueva legislación. Se trata pues de discutir las posturas que entienden que una nueva ley de reforma educativa supondría una política de cambio en sí misma.

2. Los principios generales

2.1. Ley Federal de Educación

La ley 24.195, Ley Federal de Educación (LFE), sancionada en abril de 1993, constituyó un punto de inflexión en la historia de la educación argentina por muchos motivos, pero uno de ellos resulta sobresaliente y es el relativo a la redefinición que establece en la relación entre el Estado Nacional y las jurisdicciones en materia de prestación de la educación. Como antecedente más importante se encuentra el Congreso Pedagógico Nacional desarrollado entre 1984 y 1988, cuyas conclusiones fueron tomadas en las diferentes instancias de elaboración del proyecto de ley.

La LFE no definía taxativamente su ámbito de aplicación aunque en el artículo 1º establecía el alcance de la norma como parte de la definición del derecho a la educación a la cual se refiere dicho artículo. En este sentido, la ley afecta a todos los niveles, ciclos y regímenes que conforman el sistema educativo nacional. Entre los derechos, principios y criterios que el Estado Nacional debe respetar para delinear la política educativa, se mencionan los siguientes (artículo 5º):

- la libertad de enseñar y aprender
- la equidad a través de la justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población

- la participación de la familia, la comunidad, las asociaciones docentes legalmente reconocidas y las organizaciones sociales
- el derecho de los padres como integrantes de la comunidad educativa a asociarse y a participar en organizaciones de apoyo a la gestión educativa
- el derecho de los docentes universitarios a la libertad de cátedra y de todos los docentes a la dignificación y jerarquización de su profesión

A los cuales se suman los criterios que se establecen en el artículo 51 y que orientan el gobierno del sistema educativo: unidad nacional; democratización; *descentralización y federalización*; participación; *equidad*; intersectorialidad; articulación; y transformación e innovación.

2.2. Ley de Educación Nacional

La LEN, en su Capítulo II del Título I, establece los fines y objetivos de la política educativa nacional (artículo 11) entre los que se mencionan una gran cantidad de declaraciones propositivas, tales como:

- asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales
- garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores
- garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad
- asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo
- garantizar a todos/as el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades
- asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los niveles
- coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones, para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios

Por su parte el artículo 20 dispone además que “los institutos de formación técnica tendrán como objetivo el de brindar formación profesional y reconversión permanente en las diferentes áreas del saber técnico y práctico de acuerdo con los intereses de los alumnos y la actual y potencial estructura ocupacional”.

Sobre esta dimensión en particular cabría destacar la gran cantidad de veces que la ley invoca a los términos “garantizar” y “asegurar”, en algunos casos como sinónimos y en otros con diferentes connotaciones. Si bien veinticuatro veces aparece el verbo “garantizar” y unas doce veces el verbo “asegurar”, no por ello puede deducirse que la ley dará lugar a los resultados propuestos. Al contrario la apelación de estos verbos da cuenta de cierta obsesión del legislador en la elaboración de esta norma que contrasta con el escaso contenido propiamente normativo que caracteriza a esta ley (Groisman, 2007). De hecho, la profusión del lenguaje y las confusiones conceptuales que contiene esta norma son una parte clave de sus defectos, otra parte está constituida por su poca operatividad normativa. En esto último se asemeja a la Ley Federal de Educación, al dejar que sean otras instancias (diferentes al Congreso de la Nación) las que terminen definiendo los alcances que tendrá la implementación de sus disposiciones.

3. Gobierno del sistema

3.1. Ley Federal de Educación: la ratificación de la descentralización educativa

La LFE consagra la acción concurrente por medio de la acción indirecta del Estado Nacional y la acción directa de los Estados provinciales. Esta modificación en la organización del gobierno y la administración del sistema educativo nacional conllevó importantes consecuencias en la conformación del sistema educativo como tal, debido a que originó diferentes situaciones entre las jurisdicciones en lo que respecta a la implementación de dos aspectos novedosos (para la historia de la educación argentina) diseñados por esta LFE: la *estructura académica* y los *contenidos básicos comunes*. Las diferencias entre las jurisdicciones que se evidencian, una década después de la sanción de la ley, en la aplicación de estos dos aspectos de la reforma permite pensar actualmente en la existencia de tantos sistemas educativos como jurisdicciones existan en la Argentina y quizás éste sea el aspecto más criticable del saldo que dejó la ley 24.195.

Estas situaciones de desigualdad en la conformación del sistema educativo argentino se asientan sobre otro aspecto muy importante que sostiene la reforma educativa implementada por la LFE, esto es, el esquema de organización institucional,

que precedió y complementó la reforma y que estuvo dado precisamente por la *descentralización* de los servicios educativos.⁹ En este sentido, la ley 24.049 constituye un punto de llegada para un proceso histórico en las políticas educativas argentinas, que se inició erráticamente en los años '60 y que concluyó con la rápida sanción de esta norma en diciembre de 1991. Esa ley de transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario constituyó la necesaria plataforma sobre la que se montó el diseño institucional de gobierno y administración del sistema educativo nacional previsto por la LFE.

La LFE estableció tres niveles de gobierno a partir de lo dispuesto en su artículo 52:

1) El **nivel federal**, que se institucionaliza en el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE).¹⁰ Este consejo aparece como ámbito de coordinación y concertación de coordinación del sistema educativo nacional (artículo 54), se encuentra presidido por el ministro nacional del área e integrado por el responsable de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades. Está compuesto por la Asamblea Federal, Comité Ejecutivo y la Secretaría General (artículo 57) y poseía 2 consejos consultivos: el Económico – Social y el Técnico – Pedagógico (artículo 58). Tenía entre otras las siguientes competencias (artículo 56):

- *concertar* dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los *contenidos básicos comunes*, los *diseños curriculares*, las *modalidades* y las

⁹ La organización institucional del sistema educativo es el instrumento de la política educacional utilizado para estudiar la distribución de competencias y atribuciones entre el gobierno central y las jurisdicciones provinciales, en el caso de un estado federal, o bien entre la autoridad central y las instancias locales de gobierno, en los estados no federales. El estudio de la organización institucional de un sistema educativo apunta a analizar la estructura de las agencias de gobierno, los órganos intervinientes y las normas que los regulan, estudiándose así los núcleos de control de la educación. Por ello, las políticas de centralización y descentralización educativa forman parte del universo de análisis de la organización institucional (Ruiz, 2007).

¹⁰ El Consejo Federal de Cultura y Educación fue creado en el año 1972 por medio de la ley 19.682 y, según lo dispuesto en dicha norma, apuntaba a que la política educativa nacional se concrete coordinadamente “sobre la base de los estudios y experiencias realizadas dentro de los lineamientos fijados por el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, ley 19.039, cuidando de respetar las necesidades de cada provincia.” Por lo que no tenía atribuciones para fijar políticas educativas ya que sólo podía planificar y coordinar acciones entre el Estado nacional y las jurisdicciones. Posteriormente, la ley 22.047 del año 1979 modificó su funcionamiento y organización.

El gobierno del Presidente Alfonsín intentó sancionar leyes para modificar su funcionamiento durante los primeros años de su gestión pero no tuvo éxito en dicho emprendimiento ya que el Congreso Nacional no sancionó los dos proyectos de ley que se habían presentando en este sentido. Sin embargo, sí sancionó un decreto reglamentario de la ley 22.047 (Decreto N° 934/84) que le dio su organización vigente hasta la sanción de la ley 26.206.

formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema

- acordar los mecanismos que viabilicen el *reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos* de la educación formal y no formal en las distintas jurisdicciones
- acordar los *contenidos básicos comunes de la formación profesional docente y las acreditaciones necesarias* para desempeñarse como tal en cada ciclo, nivel y régimen especial

2) El **nivel nacional** le corresponde al PEN, a través de su Ministerio de Educación (artículo 53) y según esta ley debía:

- *establecer* en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, los *objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos de los distintos niveles, ciclos y regímenes especiales*, dejando abierto un espacio curricular suficiente para la inclusión de contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares
- *dictar normas generales sobre equivalencia de títulos y de estudios*, estableciendo la *validez automática de los planes concertados* en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación
- favorecer una adecuada descentralización de los servicios educativos, y brindar a este efecto el apoyo que requieran las provincias y la Ciudad de Buenos Aires
- *promover y organizar concertadamente* en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una *red de formación, perfeccionamiento y actualización del personal docente* y no docente del sistema educativo nacional
- administrar los servicios educativos propios y los de apoyo y asistencia técnica al sistema, entre ellos, los de planeamiento y control; evaluación de calidad; estadística; investigación, información y documentación; educación a distancia, informática, tecnología, educación satelital, radio y televisión educativas- en coordinación con las provincias y la Ciudad de Buenos Aires
- *evaluar el funcionamiento del sistema educativo* en todas las jurisdicciones, niveles, ciclos y regímenes especiales, a partir del diseño de un sistema de evaluación y control periódico de la calidad, concertado en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación

- dictar las normas generales sobre revalidación de títulos y certificados de estudios en el extranjero

3) El **nivel jurisdiccional**, es decir, el referido a las autoridades de las provincias y del GCBA, que tienen las siguientes atribuciones (artículo 59):

- planificar, organizar y administrar el sistema educativo de su jurisdicción
- ***aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales*** en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación
- organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción
- aplicar con las correspondientes adecuaciones, las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación
- ***evaluar periódicamente el sistema educativo*** en el ámbito de su competencia, controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, promoviendo la calidad de la enseñanza

En el artículo 66 de la ley se planteaba justamente uno de los mecanismos sobresalientes de esta reforma educativa: la concertación en este esquema de administración concurrente entre los distintos niveles de gobierno. Mecanismo que utilizado en el CFCyE se aplicaría para implementar diferentes dimensiones del cambio educativo en un plazo no mayor de un año según establecía dicho artículo:

1. ***adecuación progresiva de la estructura educativa*** de las jurisdicciones a la indicada por la ley, ***determinando*** sus ***ciclos*** y los ***contenidos básicos comunes*** del nuevo diseño curricular
2. las ***modalidades del ciclo polimodal*** atendiendo las demandas del campo laboral, las prioridades comunitarias, regionales y nacionales y la necesaria articulación con la educación superior
3. ***implementación gradual de la obligatoriedad extendida***
4. ***implementación de programas de formación y actualización para la docencia*** que faciliten su adaptación a las necesidades de la nueva estructura
5. la ***equivalencia de los títulos docentes y habilitantes actuales en relación con las acreditaciones*** que se definan necesarias para la nueva estructura

Del punteo anterior se destaca, por su falta de prosecución, el tercer ítem: la implementación gradual de la obligatoriedad. La LFE que tornó obligatorio el último año del nivel inicial y toda la EGB fue incapaz de garantizar su cumplimiento y su masificación. Si bien es posible pensar que un Estado, a la hora de diseñar su política educativa, no debe necesariamente esperar a que se cumplan los objetivos fijados por las anterior políticas implementadas para proponerse nuevas metas relativas al ejercicio del derecho a la educación, en este caso en particular cabría cuestionarse la efectividad y validez de la política diseñada en 1993. La desprolija y desigual implementación de la obligatoriedad (en algunas jurisdicciones su fijación no fue gradual) dio lugar a diversidad de situaciones que atentaron contra la sistematicidad de la educación formal así como contra la igualdad educativa.

3.2. Ley de Educación Nacional: la *recentralización* a través de resoluciones vinculantes

La LEN mantiene los tres niveles de gobierno y administración del sistema educativo y apela a la concertación en el ámbito del Consejo Federal de Educación (que reemplaza al CFCyE) como mecanismo central para la definición y aplicación de políticas educativas (artículo 113). Sin embargo, aparecen fortalecidas algunas de las competencias del nuevo Consejo Federal (artículo 132). Así pueden diferenciarse algunos de los atributos con el anterior esquema de gobierno del sistema:

1) Nivel federal

El Consejo Federal de Educación aparece definido como el órgano interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional; está presidido por el Ministro de Educación e integrado por las autoridades responsables de la conducción educativa de cada jurisdicción y tres representantes del Consejo de Universidades (artículo 116). Está integrado, al igual que el CFCyE por una Asamblea Federal (que es el órgano superior del Consejo), un Comité Ejecutivo y una Secretaría General. Este CFE tiene además competencias para establecer pautas organizativas comunes a las instituciones educativas (artículo 123).

Según la ley, algunas de las resoluciones de este Consejo serán *de cumplimiento obligatorio*, cuando la Asamblea así lo disponga, de acuerdo con la Reglamentación que se establezca para estos casos. En cuanto a las resoluciones que se refieran a transferencias de partidas del presupuesto nacional, regirán los mecanismos de supervisión y control establecidos por la ley 26.075 (**artículo 118**). No obstante la ley

no especifica en qué oportunidades o circunstancias las resoluciones del Consejo Federal se volverán obligatorias para las jurisdicciones y ello queda a criterio discrecional de sus miembros, reunidos en la asamblea y en función de las correlaciones de fuerzas que poseen cada uno, más que en función de las políticas o temas a regular.

Esta cuestión quedó resuelta por el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de Educación.¹¹ El artículo 11 de dicho reglamento establece que la Asamblea Federal del CFE se pronuncia a través de dos categorías de decisiones: a) *resoluciones*: “son de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones y se refieren a cuestiones en las que el CFE actúa como ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, asegurando la unidad y articulación del sistema educativo nacional. Las mismas no podrán decidir sobre cuestiones donde la legislación vigente asigne competencia exclusiva las jurisdicciones”; b) *recomendaciones*: “son las que, en el marco de la necesaria coordinación interjurisdiccional, refieren a cuestiones establecidas en la LEN y a otros aspectos relevantes de la educación que para su implementación sea necesaria la intervención de otras instituciones jurisdiccionales, como asimismo las que señalan la conveniencia de acciones de política educativa, de aspectos técnicos, de experiencias y las que fijan la posición del CFE en asuntos de interés”.

Nuevamente aquí se evidencia una falta de precisión taxativa en los aspectos sobre los cuales deben hacer referencia ambas categorías de decisiones. Con ello se deja a que sea la Asamblea o bien su Secretaría General la que proponga qué cuestiones constituyen resoluciones y cuáles otras recomendaciones. Podría pensarse que el reglamento resulta poco operativo o bien que la voluntad política predominante al momento de sancionarlo dejó sin definir estas cuestiones de manera taxativa (contenidos obligatorios, duración de la educación primaria, ubicación del 7º grado de estudios obligatorios, entre otros) de forma que quedaran sujetas a las coyunturas políticas de cada momento en particular.

¹¹ Aprobado por la Resolución CFE N° 1 de fecha 27 de marzo de 2007. Allí se definen las atribuciones y obligaciones de la Asamblea Federal, la cual deberá sesionar como mínimo 10 veces al año; se establecen las cantidades requeridas para la existencia quórum en su seno y las competencias de las autoridades (Presidente, Comité Ejecutivo y Secretaría General). En esta resolución se definen también los 3 consejos consultivos con los que cuenta el CFE (Políticas Educativas, Económico Social y de Actualización Curricular) así como las cinco regiones educativas: NEA (Corrientes, Chaco Formosa y Misiones), NOA (Salta, Tucumán, Catamarca, Jujuy y Santiago del Estero), Cuyo (La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis), Sur (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y Centro (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe).

2) Nivel nacional

En este caso la LEN ubica al Ministerio de Educación nacional como un ámbito de fijación de políticas y estrategias nacionales. Además tiene como funciones distintivas a las fijadas por la LFE las siguientes (artículo 115):

- en caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los principios, fines y objetivos, someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación de conformidad con el *artículo 118* de la ley
- declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, conforme a lo establecido por el artículo 2º de la ley

Esta última potestad así como las medidas que se instrumenten en consecuencia deben contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación y tienen que ser comunicadas al Poder Legislativo Nacional.

En estos dos casos se evidencia un importante cambio en la posición del Estado Nacional al promover una tendencia de resguardo la unidad del sistema educativo y de asistencia cuando no se pueda garantizar el ejercicio del derecho a la educación (obligatoria) de la población.

3) Nivel jurisdiccional

No existen especificaciones en un apartado en particular sobre las competencias de las jurisdicciones, tal como ocurría en el texto de la LFE. Sin embargo, mantiene las más importantes sobre administración de los respectivos sistemas educativos. Vale destacar que se agrega (como inciso f, del artículo 121) la obligación de los gobiernos jurisdiccionales de “aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional”.

Cabe señalar que muchas disposiciones en materia de política curricular aparecen en otros títulos, como lo que ocurre en el referido a la *calidad* (Título VI). Por ejemplo, en el artículo 86 de la LEN se establece que las jurisdicciones deben definir “contenidos curriculares acordes a sus realidades sociales, culturales y productivas, y promoverán la definición de proyectos institucionales que permitan a las instituciones educativas postular sus propios desarrollos curriculares, en el marco de los objetivos y pautas comunes definidas por esta ley”. En el mismo sentido el artículo 93 dispone que las autoridades educativas de las jurisdicciones “organizarán o facilitarán el diseño de

programas para la identificación, evaluación temprana, seguimiento y orientación de los alumnos con capacidades o talentos especiales y la flexibilización o ampliación del proceso de escolarización”.

Si bien aún no se ha avanzado en la aplicación de muchas de las reformas académicas declaradas en la LEN (dado el tiempo transcurrido desde la sanción de la ley) para evaluar cómo operaron los niveles de gobierno ante estas disposiciones puede resumirse el caso del diseño de aplicación de *ley 26.058*. Precisamente, resulta ilustrativo del complejo sistema de gobierno que esta ley prevé, el cual incluso profundiza el definido por la LFE. En efecto, la Ley de Educación Técnico Profesional plantea una organización institucional caracterizada por la gran cantidad de organismos intervinientes en su definición y con competencias concurrentes pero también solapadas entre sí. Si bien algunos de los organismos existían previamente, otros fueron creados por esta ley y complejizaron la comprensión del funcionamiento de esta modalidad educativa.

La conformación de las instancias y de los órganos de administración y coordinación de la educación técnico profesional sigue la tendencia observada en la ley 24.195. En ley 26.058 se dispone que el gobierno y administración de este circuito de educación técnico profesional “es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (artículo 41). Consecuentemente, se evidencian las múltiples instancias y competencias solapadas como anteriormente se mencionó:

A) El **Ministerio de Educación** aparece con centralidad en las definiciones políticas generales pero con la necesidad de acordarlas con el Consejo Federal de Educación (artículo 42).¹² Sólo así puede establecer:

- los criterios y parámetros de calidad hacia los cuales se orientarán las instituciones que integren el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional
- la nómina de títulos técnicos medios y técnicos superiores y de certificaciones de formación profesional que integrarán el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones

¹² Vale destacar que entre las normas transitorias se dispone que el Ministerio de Educación de la Nación debe concertar con el Consejo Federal de Educación, un procedimiento de transición para resguardar los derechos de los estudiantes de las instituciones de educación técnico profesional, hasta tanto se completen los procesos de ingreso al Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional y de construcción del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones (artículo 55 de la ley 26.058).

- los criterios y estándares para la homologación de los títulos técnicos medios y técnicos superiores y de certificaciones de formación profesional

- los niveles de cualificación referidos en el artículo 27 de la ley

B) El **Consejo Federal de Educación** debe llevar adelante las siguientes funciones (artículo 43):

- acordar los procedimientos para la creación, modificación y actualización de ofertas de educación técnico profesional

- acordar los perfiles y las estructuras curriculares y el alcance de los títulos y certificaciones relativos a la formación de técnicos medios y técnicos superiores no universitarios y a la formación profesional

- acordar los criterios y parámetros de calidad hacia los cuales se orientarán las instituciones que integren el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional y los criterios y parámetros para la homologación de los títulos técnicos medios y técnicos superiores no universitarios y de las certificaciones de formación profesional

- acordar los procedimientos de gestión del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional que es creado por esta ley así como también los parámetros para la distribución jurisdiccional

C) Las **autoridades jurisdiccionales** serán las que delinearán las características efectivas que adoptará esta modalidad en el país (artículo 44):

- establecer el marco normativo y planificar, organizar y administrar la educación técnico profesional en las respectivas jurisdicciones

- generar los mecanismos para la creación de consejos provinciales, regionales y/o locales de educación, trabajo y producción como espacios de participación en la formulación de las políticas y estrategias jurisdiccionales en materia de educación técnico profesional

- participar en la determinación de las inversiones en equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación y desarrollo de proyectos institucionales

D) El **INET** constituye el ámbito del Ministerio de Educación para el desarrollo de las siguientes funciones (artículo 45):

- determinar y proponer al Consejo Federal de Educación las inversiones en equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación y desarrollo de proyectos institucionales para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos

para las Instituciones de educación técnico profesional, financiadas con el Fondo establecido por la ley en su artículo 52

- desarrollar los instrumentos necesarios para la evaluación de la calidad de las ofertas de educación técnico profesional e intervenir en la evaluación
- llevar a cabo el relevamiento y sistematización de las familias profesionales, los perfiles profesionales y participar y asesorar en el diseño curricular de las ofertas de educación técnico profesional
- ejecutar acciones de capacitación docente
- desarrollar y administrar el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y llevar a cabo el proceso de Homologación de Títulos y Certificaciones

Como puede observarse a través del análisis efectuado, ambas leyes (de Educación Técnico Profesional y de Educación Nacional) crean un complejo dispositivo de gobierno para esta modalidad educativa que conlleva una estructura burocrática que se solapa en funciones y responsabilidades y que mantiene el esquema de administración establecido en la ley 24.195.

4. Una primera conclusión: el rol del Estado y los agentes de la educación.

4.1. Ley Federal de Educación: la asunción de posiciones subsidiarias por parte el Estado Nacional

Diferentes trabajos han destacado la adopción de un rol subsidiario del Estado¹³ en materia educativa según lo regulado por la LFE (Paviglianiti, 1991, 1993; Puiggrós, 1994, 1998). El punto más claro aparece en la comparación del rol de Estado que se sostiene en el artículo 2º y el que aparece en el artículo 4º. En el primer caso se sostiene que *“el Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable* de fijar y

¹³ En función de lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Nacional, donde se garantiza el derecho a enseñar y a aprender a todos los habitantes de la Argentina, es posible establecer el rol que asume el Estado para garantizar este derecho si se analizan las políticas educativas instrumentadas en cada contexto histórico. Así, cuando se privilegia el derecho a aprender el Estado tendría un rol principal en materia educativa ya que ello constituye uno de los derechos fundamentales del ser humano, o sea, a acceder a los niveles más elevados del conocimiento de su época. Desde esta concepción el Estado debe proveer recursos (salariales, edilicios, didácticos, bibliográficos) a la población para garantizar el derecho a la educación, tal como se lo comenzó a denominar desde mediados del siglo XX a este derecho gracias al desarrollo de las concepciones de derechos sociales.

Al contrario, cuando desde las políticas educativas prevalecen las posturas que enfatizan el derecho a enseñar por sobre el de aprender, el Estado adoptaría un rol subsidiario respecto de otros agentes de la sociedad ya que promovería en primer lugar el derecho original a educar que le corresponde a los padres, a las iglesias y los particulares. Según estas posturas, el Estado debería intervenir sólo cuando la actividad educativa privada no resulte suficiente para cubrir las necesidades de la población (Ruiz, 2007).

controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo”. Mientras que en el artículo 4° la acción del Estado nacional se diluye en la efectuada por otros agentes educativos, donde se destaca uno por encima de los demás: “*las acciones educativas son responsabilidad de la familia*, como agente natural y primario de la educación, *del Estado nacional* como responsable principal, de las *provincias*, los *municipios*, la *Iglesia Católica*, las *demás confesiones religiosas* oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales”. Como puede apreciarse, la Iglesia Católica lograba así sobresalir dentro del esquema de acciones concurrentes planteado la LFE en este artículo. De esta manera, la acción del Estado nacional no aparecía como *principal* necesariamente ya que en este esquema su rol principal era compartido por otros agentes.

En el mismo sentido la LFE regula en el artículo 1° el ejercicio del derecho a la educación a la que se entiende como “bien social y responsabilidad común” y se destaca “el inicio y la dirección de su paulatina reconversión para la continua adecuación a las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración”.

La educación privada aparece regulada en tres artículos. Pero el cambio más destacable es la introducción de la terminología propia de los sectores privatistas en materia educativa. Se distingue a la educación en función de su *gestión*, por lo que puede ser privada o estatal.¹⁴ En el artículo 36 se destacan así diferentes agentes educativos con derecho a prestar este tipo de *servicio* educativo: “La Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica; y las personas de existencia visible”. Vuelve nuevamente a destacarse el lugar asignado a la Iglesia Católica por encima de las otras confesiones religiosas y demás agentes del sector educativo privado. El mismo artículo consagra también derechos que ya habían

¹⁴ Héctor F. Bravo ha notado la importancia de diferenciar entre servicios públicos e instituciones públicas. Entre los primeros se encontrarían ciertamente las escuelas privadas o particulares como históricamente se conocieron ya que brindan un servicio público “impropio” al satisfacer necesidades colectivas, regladas por el Estado (Bielsa, 1974, citado por Bravo, 1991). Sin embargo, el ejercicio de los particulares de “una actividad que interesa al Estado, no significa la presencia de una institución pública – integrante de su organización administrativa” (Bravo, 1991: 2). En el mismo estudio Bravo demuestra que la primera vez que se introdujo en las bases legales de la educación la concepción de educación pública estatal y no estatal fue durante el gobierno inconstitucional del general Onganía cuando en 1968 se presentó el proyecto de Ley Federal de Educación ideado por José Mariano Astigueta. Posteriormente, se volvió a apelar al mismo concepto en 1974 a través del Decreto N° 1784 (Perón – Taiana). En la década

adquirido los establecimientos privados a partir de 1958, entre los que se destacan: “crear, organizar y sostener escuelas; nombrar y promover a su personal directivo, docente; *formular planes y programas de estudio; otorgar certificados y títulos reconocidos*; participar del planeamiento educativo”. En el artículo 37 se propugna el criterio de *justicia distributiva* para establecer los aportes estatales destinados al pago de los salarios de los docentes del sector. Dichos salarios deben respetar la remuneración mínima equivalente a los docentes de los establecimientos públicos (artículo 38).

4.2. Ley de Educación Nacional: un mayor centralismo pero sin garantías de una efectiva sistematización de la educación formal

Como se dijo, la LEN se caracteriza, entre otras cosas, por la gran cantidad de declamaciones y expresiones propositivas donde se destacan artículos con expresiones y verbos tales como “garantizar” o “asegurar”. Expresiones que dan cuenta de un rol del Estado nacional y de los estados jurisdiccionales muy preponderante. En este sentido, tres artículos darían cuenta de la centralidad que adquiriría el Estado, según las declaraciones de esta norma. Así el artículo 3° sostiene que “la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa...”. El artículo 4° de manera similar a la redacción que tenía el artículo 2° de la LFE establece que “el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias”. Finalmente, el artículo 5° le otorga un rol central al Estado nacional en la fijación de la política nacional a pesar que no indica nada respecto a cómo cumpliría esta finalidad.

Otra similitud se encuentra en el artículo 1° de la LEN respecto del artículo 1° de la LFE sobre el ejercicio del derecho a la educación, aunque en el caso de la LEN la referencia a la Constitución Nacional (reformada en 1994, un año después de la sanción de la LFE) da mayor precisión a los alcances de este derecho y de su regulación por parte de esta norma. El artículo 6° avanza en la definición del alcance del derecho a la educación al establecer quiénes son los responsables de las acciones educativas “el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos

del '90 la legislación nacional avanzó en un contexto de recomposición de derecha de la educación al introducir diferencias de gestión entre los dos tipos de sectores educativos.

fijados por el artículo 4° de esta ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad; y la familia, como agente natural y primario”. Como puede observarse la Iglesia Católica no se destaca como si ocurría en el texto de la LFE.

Las regulaciones sobre la educación privada mantienen la misma connotación que aparecía en la LFE en cuanto a la definición de los servicios educativos de acuerdo al tipo de gestión (artículo 62). Sin embargo, esta ley avanza en la definición de nuevos agentes con capacidad de brindar educación privada dentro del sistema educativo nacional; así menciona aquí en primer lugar a la Iglesia Católica, luego figuran “las confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades, **cooperativas, organizaciones sociales**, sindicatos, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y las personas físicas” y se mantienen los mismos derechos y obligaciones establecidos en la LFE (artículo 63; lo destacado es propio). Vale destacar la incorporación de estos nuevos agentes (cooperativas y organizaciones sociales) ya que se estaría dando lugar a que los nuevos *movimientos sociales* pudieran iniciar actividades educativas formales, dentro del sector privado. La misma continuidad respecto de la LFE aparece respecto de las remuneraciones mínimas de los docentes de instituciones educativas privadas (artículo 64). Pero se apela a la *justicia social* (y no a la justicia distributiva) como criterio principal para establecer la asignación de aportes financieros del Estado destinados a salarios docentes (artículo 65).

Referencias bibliográficas

Bravo, Héctor Félix (1991) *Lucha de palabras: enseñanza “estatal”*. Mimeo. Buenos Aires.

Gimeno Sacristán, José (1998) *Poderes inestables en educación*. Morata. Madrid.

Groisman, Enrique (2007): “La ley de educación y la ilusión de las palabras” *La Nación*, Buenos Aires, 16-04-2007.

Oszlak, Oscar (1992) *Diagnóstico estratégico para la reforma del Estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos*. Mimeo. Buenos Aires.

Paviglianiti, Norma (1993) *Programa de la asignatura Política Educacional*. UBA–OPFYL. Buenos Aires.

Paviglianiti, Norma (1991) *Neoconservadurismo y Educación. Un debate silenciado en la Argentina de los '90*. Grupo Coquena Editores. Buenos Aires.

Puiggrós, Adriana (1998) *Qué pasó en la educación argentina: desde la conquista hasta el menemismo*. Kapelusz. Buenos Aires.

Puiggrós, Adriana (1994) *Imperialismo, educación y neoliberalismo en América Latina*. Paidós. Buenos Aires.

Ruiz, Guillermo (2007) *De la planificación integral de la educación a la evaluación de la calidad de los sistemas educativos*. Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Buenos Aires.

Ruiz, Guillermo (2006): “Los mismos actores con diferentes guiones: la nueva reforma educativa según sus bases legales,” en AAVV, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Año 2006*. Tomo XL, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

Tyack, David & Cuban, Larry (1975) *Tinkering toward Utopia. A Century of School Reform*. Harvard University Press. Cambridge, MA.