



Año 3 / 2005

Opción por la Educación Pública

Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional
y Ley 26.075 de Financiamiento Educativo,
acompañadas por la Ley 26.206
de Educación Nacional (2006).

2003 - 2013

10 AÑOS DEL PROYECTO NACIONAL
LAS LEYES QUE CAMBIARON LA(S) HISTORIA(S)

Claudia Bernazza

Equipo de investigación
María Celeste De Pascual
Gustavo Rio León

Buenos Aires, mayo de 2013.

Queremos ser la generación de argentinos que reinstale la movilidad social ascendente, consolidando una verdadera red federal de políticas sociales integrales para que quienes se encuentran por debajo de la línea de pobreza puedan tener acceso a la educación.

Néstor Kirchner, 25 de mayo de 2003.

Una Ley de Educación como ésta, que fue discutida por miles de argentinos, por distintos sectores de la sociedad argentina, va a ser un instrumento fundamental, pero tenemos que entender que no puede ser algo estanco. Esto nos va a permitir empezar a construir un sistema educativo con contenido, con pluralidad, con capacidad de debate; formar a argentinos no para una Argentina del pensamiento único, sino para la construcción de una Argentina que, plural ante el mundo, pueda tener - hacia adentro y hacia afuera - el lugar que le corresponde.

Formar a argentinos en el marco de la inclusión social.

Néstor Kirchner, 16 de noviembre del 2006.

La educación como preocupación estatal

Durante los procesos de conformación de los Estados modernos la educación fue una preocupación relevante. En países como el nuestro, la apuesta a la educación adquirió contornos épicos. No se trataba solamente de formar a los futuros ciudadanos y trabajadores, se necesitaba reafirmar la identidad y el proyecto de Nación que se instituyó en las últimas décadas del siglo XIX.

En el caso de la Argentina, la organización del sistema educativo se enmarca en la conformación del Estado-Nación bajo la República conservadora (1880-1916). Norma Paviglianiti comenta: “En esta larga construcción histórica se pasa del monopolio de las iglesias en materia de educación, como instituciones de adoctrinamiento de fieles y súbditos, a la concepción de la burguesía ascendente que la considera como un derecho individual para la formación del ciudadano”¹.

Bajo el primer peronismo, se produce un claro viraje respecto del enfoque hegemónico. El quiebre con el enfoque pedagógico precedente se expresó en la contundente y provocadora consigna “Alpargatas sí, libros no”, la que convocaba a repudiar la formación impartida por las elites dominantes de espaldas a los intereses de los trabajadores y los sectores empobrecidos². Por primera vez, el Estado reconoce y valora la educación para el trabajo calificado como parte de un proyecto de desarrollo nacional. La educación técnica supuso la incorporación de sectores hasta entonces marginados a la vez que se configuraba un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo rol del Estado.

En la década del 90, el programa de reformas de corte neoliberal trajo como consecuencia la disolución de los lazos de integración social. La reforma educativa no queda ajena a las políticas de privatización,

¹ Paviglianiti, Norma (1993). “El derecho a la educación: una construcción histórica polémica”. Serie Fichas de Cátedra, OPFYL, UBA, Buenos Aires. Pág. 1.

² Bernazza, C.; De Pascual, M. C. (2012). “Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público”. Revista Aportes, julio - diciembre 2012.

desregulación y descentralización que redefinieron el papel del sector público y la relación Estado-Sociedad.

A partir del 2003, en un contexto de fuerte fragmentación del sistema educativo, se busca paliar algunas de las nefastas consecuencias de la implementación de la Ley Federal de Educación (LFE)³. Para este cometido, la legislación fue el instrumento privilegiado. Durante el gobierno de Néstor Kirchner, se sancionarán una serie de leyes que buscaron reconstruir el sistema educativo, proceso que culmina con la sanción de la Ley Nacional de Educación⁴ que sienta las bases del nuevo sistema.

La herencia de los 90 en materia educativa

La reforma educativa en la Argentina de los 90 se llevará adelante en el marco del ajuste estructural, esto es, la privatización, desregulación y descentralización de servicios estatales. El marco legal estuvo dado principalmente por la Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario⁵ y la Ley Federal de Educación.

La reforma adopta un carácter fundacional, redefiniendo el rol del Estado Nacional y de los estados provinciales en materia educativa. El eje de la transformación educativa giró en torno a la transferencia de responsabilidades a estas últimas.

La reforma educativa en Argentina, pero también en el resto de los países latinoamericanos, intentó compatibilizar el ajuste estructural con la necesidad de transformación del sistema educativo, lo cual lleva a una contradicción entre los fines explícitos y las estrategias de implementación. Se pregona una apuesta al conocimiento para lograr competitividad pero se recomienda la reducción del gasto en este y otros sectores del quehacer público.⁶

³Ley 24.195. Sancionada el 14 de abril de 1993 y promulgada el 29 de abril de 1993.

⁴ Ley 26.206 de Educación Nacional que derogó la Ley Federal de Educación, sancionada el 14 de diciembre del año 2006 y promulgada el 27 de diciembre del mismo año.

⁵ Ley 24.049, sancionada el 6 de diciembre de 1991 y promulgada el 2 de enero de 1992.

⁶ Feldfeber, Myriam (2000). "Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem". En revista Versiones N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires. Pág. 9.

La disonancia entre objetivos y estrategias también apareció en las recomendaciones de los organismos multilaterales. El Banco Mundial condicionaba los apoyos financieros al seguimiento de “recetas” en materia educativa. La educación era presentada, explícitamente, como un bien de mercado.

La magnitud de esta reforma daba por tierra con una larga tradición nacional: si bien los modelos y contenidos fueron materia, a lo largo de más de cien años, de debates acalorados, desde siempre y desde ideologías opuestas, la educación se planteó en nuestro país como un derecho.

La educación como bien público y derecho. El modelo incluyente.

La configuración del sistema educativo tras la sanción de la Ley de Educación Técnico Profesional⁷, la Ley de Financiamiento Educativo⁸ y la Ley de Educación Nacional (LEN), se inscribe en los esfuerzos por reordenar el sistema educativo heredado, el que, tarde o temprano, desembocaría en la desjerarquización de los establecimientos públicos y la irrupción de los institutos y universidades privadas como ámbitos garantes de excelencia y “calidad” académica.

Daniel Filmus, ministro de Educación al momento de la sanción de la Ley de Educación Nacional explica la importancia de la educación como bien público y derecho: “lo principal es que coloca la garantía del ejercicio del derecho a la educación en manos del Estado, en particular del Estado Nacional. El Estado Nacional reasume esa capacidad de garantizar el derecho a la educación en todo el país. En este sentido es que no puede quedar librado a manos del mercado, que no puede estar supeditada a la capacidad adquisitiva que tenga cada uno de los ciudadanos. Entonces, si la educación es una política de Estado, el Estado tiene que garantizar

⁷ Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional, sancionada el 7 de septiembre de 2005 y promulgada el 8 de septiembre de 2005.

⁸ Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005 y promulgada en enero de 2006.

estrategias a lo largo y a lo ancho del país para que todo ciudadano pueda acceder a la educación”.⁹

La Ley de Educación Nacional, entre otros cambios, apostó a la obligatoriedad de la escuela media y la unificación de la oferta educativa.

Cambios legales y sociales

Si bien la voluntad política dio mensajes claros respecto del lugar que ocuparía la educación en el nuevo gobierno (a 48 de horas de haber asumido, el presidente Néstor Kirchner viaja con su flamante ministro a la provincia de Entre Ríos a resolver el conflicto docente que llevaba ya dos meses), la legislación se constituyó en el instrumento fundamental para la reorganización del sistema luego de su fragmentación y debilitamiento. Entre las leyes que orientaron la transformación pueden citarse la Ley 25.864 de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase¹⁰, la Ley 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente¹¹, la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional, la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral¹² y la Ley 26.206 de Educación Nacional (LEN).

Si bien “la derogación de la LFE y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación constituyó un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los 90”¹³, debe señalarse que el síntoma más palpable de que algo había cambiado fue previo: la Ley de Financiamiento Educativo, al establecer un 6 % del PBI destinado a la educación, alineó discursos con prácticas, saldando la contradicción que caracterizó la etapa anterior.

⁹ “La Educación concebida como un bien público”. Entrevista al ministro de Educación de la Nación Daniel Filmus. Disponible en: http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/portal-educativo/numero02/archivosparaimprimir/ley_nacional_de_educacion.pdf

¹⁰ Ley 25864 de Garantía del salario docente y 180 días de clase, sancionada el 4 de diciembre de 2003 y promulgada el 8 de enero de 2004.

¹¹ Ley 25919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente, sancionada el 11 de agosto de 2004 y promulgada el 31 de agosto de 2004.

¹² Ley 26150 de Educación Sexual Integral, sancionada el 4 de octubre de 2006 y promulgada el 23 de octubre de 2006.

¹³ Feldfeber, Myriam y Gluz, Norma (2011). “Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de Nuevo Signo”. En revista Educação & Sociedade vol. 32 n. 115, CEDES, Campinas, San Pablo, abril - junio de 2011. Pág. 346.

Entre las principales modificaciones vale resaltar el cambio en la estructura del sistema educativo, que comprende cuatro niveles –Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior- y ocho modalidades; la prolongación de la obligatoriedad a la Educación Secundaria y por último, la extensión a cuatro años de la formación docente.

El gobierno del sistema educativo previsto por la LEN reúne al Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Los acuerdos entre estas jurisdicciones respecto de la política educativa se viabilizan a través del Consejo Federal de Educación (CFE).

Uno de los desafíos de la actual reforma es lograr que la inclusión educativa pueda romper la reproducción de brechas sociales como brechas educativas. Para que el derecho a la educación sea ejercido por las mayorías y no sólo por quienes pueden sostener este proceso, las leyes deben abandonar viejas tradiciones “declarativas” para consumarse en planes y programas públicos.

Un ejemplo lo constituye el Programa *Conectar-Igualdad*, que acercó las herramientas de acceso a la era digital. En relación con las modalidades pedagógicas, el plan FinEs constituye la mayor novedad en la materia, apoyando el anhelo de miles de compatriotas de terminar sus estudios primarios y secundarios a partir del compromiso de organizaciones y movimientos sociales.

Argumentos a favor

La educación como bien público y derecho social

Este principio queda claramente plasmado en el art. 10º de la Ley de Educación Nacional: “el Estado no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como

un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”.

La centralidad del Estado como garante del derecho a la educación

En palabras de Daniel Filmus, “definirla como bien público, decir que la garantía está en manos del Estado Nacional, que el ejercicio de la educación en forma prioritaria está en sus manos, que la responsabilidad del ejercicio puede ser compartida entre el Estado Nacional, las provincias, los municipios, las confesiones religiosas y las familias, marca un cuadro nuevo y distinto donde el Estado no sólo es, como era antes, responsable de fijar las políticas educativas, sino que es el garante de que los derechos se cumplan”.¹⁴

Unificación de la oferta educativa

La Ley Federal de Educación profundizó el proceso de fragmentación del sistema que había comenzado en la última dictadura. La unificación de la oferta es un elemento clave para que todos puedan acceder a la misma educación, independientemente de las condiciones económicas o geográficas.

Extensión de la obligatoriedad

“La obligatoriedad de la escuela secundaria representa la promesa y apuesta histórica de la sociedad argentina, como en otros momentos lo fue la escuela primaria, para la inclusión efectiva en la sociedad y la cultura de todos los adolescentes, jóvenes y adultos.”¹⁵

Inclusión social

“Los procesos de desigualdad social estuvieron y están a la base de las desiguales oportunidades con que contaron y cuentan miles de adolescentes y jóvenes (...) Esto hace necesario reconocer las injusticias y sus efectos, asumiendo la deuda primordialmente con los sectores más desposeídos”.¹⁶

¹⁴ “La Educación concebida como un bien público”. Entrevista al ministro de Educación de la Nación, Daniel Filmus. Op. cit.

¹⁵ Resolución del CFE 84/09, ANEXO I: 3.

¹⁶ Resolución del CFE 84/09, ANEXO I: 6.

Argumentos en contra

Calidad educativa

Muchos especialistas preocupados por la “excelencia”, argumentaron que no es posible compatibilizar calidad educativa con inclusión social, ya que termina derivando en contención social y no en el desarrollo de las capacidades de los alumnos. Creemos, como Anton Makarenko¹⁷, que si la pedagogía no puede cumplir con ambos preceptos a la vez, habrá que reinventarla.

Protagonismo del Estado nacional

Si bien la recentralización en términos de regulación política fue una característica distintiva de los 90, persiste un protagonismo central del Estado Nacional en lo relativo a la direccionalidad de la política educativa. Para muchos especialistas, esta centralidad atenta contra los contenidos situados y el federalismo. Este argumento, que interpela la centralidad de la Nación, es coincidente con las argumentaciones que respaldaron la reformas estatales de los 90.

Consejo Federal de Educación

En la misma línea que el argumento anterior, se expresó que el carácter vinculante de las resoluciones del CFE para dotar de unidad al sistema era contradictorio con la autonomía de las provincias¹⁸. Reconstruir la idea de Nación fue la batalla cultural más importante de este período.

Testimonios

En este tiempo, en este largo tiempo en terminar, del año 98 y 2010, quería terminar, era una deuda pendiente. Porque para mí es una carga no terminar el secundario hoy. No solo para mí, sino para toda la sociedad es importante tener el secundario completo. Y cada uno tiene su

¹⁷ Ver: Anton Makarenko: *Poema Pedagógico*. Disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/pedagogia/makarenko/indice.html

¹⁸ Feldfeber, Myriam y Gluz, Norma. Op. cit. Pág. 348.

tiempo, su momento en que lo va a decidir terminar. Estudiante del Plan FinEs.¹⁹

Terminé el secundario, ahora estoy yendo a la facultad para estudiar Licenciatura en Gestión Cultural y lo estoy haciendo junto a mis hijos de 24 y 31 años, cuando nunca pensé que iba a poder acceder a estudios universitarios. Eva, 53 años.²⁰

¹⁹ En "Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela", UNICEF y Universidad Nacional General Sarmiento: Abril 2012, pág. 111. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/FINES_OKb.pdf

²⁰ En "Más de 400 mil personas culminaron sus estudios a partir del Plan FinEs", TELAM, 17 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201302/7875-mas-de-400-mil-personas-culminaron-sus-estudios-a-partir-del-plan-fines.html>

Fuentes consultadas

El derecho a la educación:

una construcción histórica polémica

Paviglianiti, Norma (1993).

Serie Fichas de Cátedra, OPFYL, UBA, Buenos Aires.

Continuidades y rupturas en la formación para el gobierno y la gestión de lo público

Bernazza, C.; De Pascual, M. C. (2012).

Revista Aportes, julio - diciembre 2012.

Una transformación sin consenso:

apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem

Feldfeber, Myriam (2000). Revista Versiones N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Aires. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas.

La Educación concebida como un bien público

Entrevista al ministro de Educación de la Nación, Daniel Filmus (s.f.).

Disponible en: http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/portal-educativo/numero02/archivosparaimprimir/ley_nacional_de_educacion.pdf

Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo"

Feldfeber, Myriam y Gluz, Norma (2011). En revista Educação & Sociedade vol. 32 n. 115, CEDES, Campinas, San Pablo, abril/junio de 2011. Pág. 346.

Poema Pedagógico

Makarenko, Anton (1950).

Moscú: Ed. Ráduga. Disponible en:

http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/pedagogia/makarenko/indice.html

Finalización de Estudios y Vuelta a la Escuela

UNICEF y Universidad Nacional General Sarmiento. Abril 2012, pág. 111.

Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/FINES_OKb.pdf

Más de 400 mil personas culminaron sus estudios a partir del Plan FinEs

TELAM, 17 de febrero de 2013.

Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201302/7875-mas-de-400-mil-personas-culminaron-sus-estudios-a-partir-del-plan-fines.html>