

# La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales

## The Argentinean new educational reform analyzed from its legal framework

Guillermo Ruiz

*Universidad de Buenos Aires, Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)*

### Resumen

En este artículo se analiza la legislación educativa que se sancionó en la Argentina a partir del mes de agosto de 2005, durante el gobierno del Presidente Kirchner. Para ello se considerarán como unidades de análisis las leyes y proyectos de leyes presentados por el gobierno nacional. Se realiza un encuadre histórico comparativo con la legislación sancionada en los años noventa, la cual dio lugar a una reforma estructural del sistema educativo nacional. Se describen los cambios entonces efectuados en la estructura académica y la organización institucional del sistema.

La actual reforma está constituida, en principio, por dos leyes sancionadas durante el año 2005 que regulan aspectos parciales de la educación, y una nueva ley orgánica para la educación argentina sancionada a fines del año 2006. Por esta última se derogó la legislación de los años noventa y se estableció una modificación en la estructura académica que se tornará problemática de aplicar porque resulta también problemático el punto de partida en este aspecto debido a la desigualdad educativa que prevalece en el sistema educativo nacional.

Resulta necesario aprender de las lecciones que dejó la aplicación de la Ley Federal de Educación de 1993. Si no se consideran las condiciones en las que se desarrolla la enseñanza en la Argentina como consecuencia de aquella ley, es poco probable que se alcancen algunos de los objetivos fijados en este proyecto de ley. Pero nuevamente aparece la falta de previsión de las consecuencias que tendría una nueva modificación de la estructura académica, en el

marco de niveles de gobierno con competencias concurrentes para aplicarlas de forma diferenciada. Ello constituye un problema muy serio cuyas consecuencias parecen no ser tenidas adecuadamente en cuenta.

*Palabras claves:* reforma educativa, sistema educacional, estructura académica, política educativa, leyes educativas.

### **Abstract**

This article focuses on the Argentinean new educational reform that was approved in Argentina from August 2005, during the government of President Kirchner. The units of analysis to be used are the educational laws and bills designed by the current national government. A comparative and historical analysis is made of the approved '90s legislation, which led to a structural reform of the educational system. A description is given of the changes then applied to both its academic structure and the institutional organization of the system.

In principle, the current reform consists of two national laws, authorised in 2005, which regulate partially educational issues and a new national law for education, which was introduced and passed by the Parliament at the end of 2006. The legislation from the '90s is countermanded by this new 2006 education law, which establishes a new academic structure. The implementation of such a structure could be challenging given that, in that respect, the starting point is also difficult due to the inequality and discrimination in the national education system.

It is necessary to learn from the 1993 Federal Law on Education. If we do not take notice of the conditions in which Argentinean education occurs, as a consequence of the implementation of the afore-mentioned law, the achievement of the objectives set by this bill is highly unlikely. We can see the emergence once again of the absolute lack of foresight of the potential consequences of further alterations in the academic educational structure, in the scope of government authorities holding concurrent competences whilst trying to implement the new structure differently. It constitutes a serious problem, the consequences of which seem not to be sufficiently considered.

*Key Words:* educational reform, educational system, academic structure, educational policy, educational laws

## Introducción

En este artículo se describen las acciones legislativas que lleva adelante el gobierno del Presidente Kirchner (2003-07), las que terminarán por modificar la organización institucional y la estructura académica del sistema educativo argentino. Para ello se toma como unidad de análisis a las leyes educativas sancionadas por el Congreso Nacional durante este gobierno ya que se considera, siguiendo a Paviglianiti, que la legislación puede ser entendida como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del estado.<sup>1</sup> De todos modos, para enriquecer esta conceptualización aquí se concibe a la legislación como parte de las *políticas públicas* ya que esto incluye a todas las variantes empíricas de programas de acción (leyes, resoluciones) establecidos por las burocracias públicas. Ello comprende distintos niveles y grados de articulación de objetivos y especificaciones para instrumentar regulaciones normativas. 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. Así, la relación Estado-Sociedad se estructura en torno a las diversas *tomas de posición o políticas* de los diferentes actores sociales involucrados y afectados. El aparato estatal interioriza nuevas tensiones al privilegiar o censurar determinados intereses sectoriales en detrimento de otros.<sup>2</sup>

En consecuencia, se estudia la política educativa del gobierno de Kirchner a través de las normas destinadas a reformar el sistema educativo. Para ello se analiza la lógica de propósitos enunciados en relación con los contenidos de las normas educativas así como la coherencia interna de cada instancia de estas normas entre sí. En el período comprendido entre agosto de 2005 y diciembre de 2006 el gobierno argentino diseñó una serie de proyectos que se transformaron en leyes que dieron lugar a una nueva reforma educativa.

## La legislación educativa sancionada en los años noventa

La Argentina llevó adelante una reforma estructural de su sistema educativo durante los años noventa. Ésta debe ser entendida como parte, no sólo del proceso de reforma

<sup>(1)</sup> PAVIGLIANITI, N. (1988). *Diagnóstico de la administración central*. Buenos Aires: ME y J.

<sup>(2)</sup> OSZLAK, O. (1992). *Diagnóstico estratégico para la reforma del Estado en América Latina: orientaciones, metodologías e instrumentos*. Buenos Aires: Mimeo.

del Estado, sino también como un *eslabón* en la cadena de continuidades evidenciadas desde mediados del siglo XX, por las cuales el Estado Nacional ha adoptado un papel subsidiario en la prestación del servicio educativo, vía la transferencia de establecimientos educativos nacionales de nivel primario a los gobiernos jurisdiccionales y la desregulación de la educación privada. Resulta necesario destacar lo dispuesto en el art. 14 de la Constitución Nacional, donde se garantiza el *derecho a enseñar y a aprender* a todos los habitantes de la Argentina. En virtud de ello se puede establecer el papel 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 *papel principal en materia educativa*; este derecho constituye uno de los derechos fundamentales del ser humano, supone el acceso a los niveles más elevados del conocimiento. Desde esta concepción el Estado debe proveer recursos (salariales, edilicios, didácticos, bibliográficos) a la población para garantizar el ejercicio del *derecho a la educación*, tal como comenzó a denominarse desde mediados del siglo XX a este derecho gracias a la conceptualización de los *derechos sociales*. Al contrario, cuando desde las políticas educativas prevalecen las posturas que enfatizan el *derecho a enseñar* (sobre el de aprender) el Estado adoptaría un *papel 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.

La ley 24.049 constituyó un punto de llegada para un proceso histórico en las políticas educativas argentinas, que se inició erráticamente en los años sesenta y que concluyó con la rápida sanción de esta norma a fines de 1991<sup>3</sup>. Dicha celeridad quedó evidenciada desde el inicio de esta política al sancionarse esta ley el seis de diciembre de 1991 (Boletín Oficial 07/01/92). El mecanismo para efectuar la transferencia fue el establecimiento de convenios específicos entre cada jurisdicción provincial y el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Es una norma escueta, posee veintisiete artículos, distribuidos en siete capítulos. No formaba parte ni era la especificación de una ley marco para el conjunto del sistema educativo. Al contrario, la ley pareció responder a las necesidades de recorte presupuestario de los gastos del gobierno

<sup>3</sup> La Argentina es un estado federal, constituido por 23 estados federales, denominados *provincias* las cuales son autónomas a las que se suma el Gobierno de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) que es la capital del país. En este artículo se hará referencia a las provincias y al GCBA indistintamente como «jurisdicciones provinciales», «estados federados» o «estados provinciales».

nacional al transferir a las jurisdicciones provinciales los servicios educativos sin pautas pedagógicas específicas.

Por medio de una vaga terminología la norma propugnó una cobertura educativa basada en los conceptos de *calidad pedagógica* y *equidad educativa* entre los distintos estados federados pero sin especificar los mecanismos que permitirían el cumplimiento de dichos objetivos. Sin embargo, la transferencia de los servicios fue muy criticada por los gremios docentes y por la comunidad educativa a través de diversas manifestaciones de protesta. Incluso los propios gobiernos provinciales condicionaron la firma de los convenios con el Estado nacional a la existencia de partidas presupuestarias que les permitieran hacer frente a los costos que esta política conllevaba para sus administraciones jurisdiccionales. La actitud del gobierno nacional fue intransigente y al cabo de dos años se completó la transferencia, sin estudios diagnósticos que estimaran sus consecuencias económicas, políticas y pedagógicas.

La ley dejó vacíos normativos. No avanzó en materia relativa al régimen laboral que regularía a los docentes después de la transferencia, ni tampoco dio pautas para la solución de las incongruencias entre las normas nacionales y jurisdiccionales. Solamente en el art. 13º, referido a los concursos pendientes y a los procedimientos vinculados con las titularizaciones, traslados y jubilaciones, estableció que éstos debían «ser resueltos según la normativa de origen con el alcance y en tiempos y modos que establezcan los respectivos convenios bilaterales».

Un artículo de esta ley 24.049 que merece destacarse es el 23º:

«Los servicios educativos de gestión privada que se transfieren quedan garantizados para que se sigan prestando con *respeto de los principios* de la libertad de enseñanza y *los derechos emergentes de la normativa nacional* sobre la materia. Consecuentemente, *podrán mantener sus características* doctrinarias, *modalidades curriculares y pedagógicas* y el estilo ético formativo propios, en el ámbito de las jurisdicciones receptoras. Estas *mantendrán el régimen de aportes* a la enseñanza privada en concordancia con el  *fijado en el orden nacional*, en lo que hace a montos, proporciones y destino a los servicios transferidos». (Lo destacado es propio)

Como puede observarse, si bien la ley resultaba imprecisa en general es muy clara sobre los derechos que se le garantizaban a la educación privada transferida. Habría que considerar además el contexto económico de la transferencia educativa, signado por los recortes presupuestarios y el retroceso del Estado en el sostenimiento de los servicios sociales. Así, la política de *descentralización educativa* instrumentada por el gobierno del Presidente Menem respondió al predominio ideológico de concepciones

propias de la nueva derecha<sup>4</sup> que al igual que en otros países promovieron nuevas formas organizativas para la educación pública.<sup>5</sup> En estas políticas resultó predominante el papel de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>6</sup>.

A partir de la sanción de esta ley 24.049, y más aún de la Ley Federal de Educación (sancionada en abril de 1993 como ley 24.195), se estableció así un esquema de gobierno y administración del sistema educativo nacional basado sobre la acción directa de las jurisdicciones provinciales y la acción indirecta (y focalizada, esto es, a instituciones o programas en particular y no a las jurisdicciones en su conjunto) del Estado Nacional. Esta acción concurrente se evidencia en el hecho de que el Estado Nacional conserva la facultad de otorgar la validez nacional de los títulos y carreras, lo cual quedó sujeto a la aplicación de la estructura académica diseñada en la Ley Federal de Educación y a los acuerdos alcanzados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCyE)<sup>7</sup> a partir de las pautas y criterios generales fijados por la propia ley 24.195.

<sup>4</sup> La nueva derecha engloba concepciones derivadas de una corriente económica denominada *neoliberalismo* por la que se propone una nueva forma de estado que conjuga experiencias de gobiernos *neoconservadores*, tales como los de Margaret Thatcher y John Major en Gran Bretaña, Ronald Reagan en los Estados Unidos y Brian Mulroney en Canadá, con otras propias del neoliberalismo implementado en América Latina como el gobierno inconstitucional del Gral. Augusto Pinochet de Chile. Durante la década de 1990 se identifican los gobiernos de Carlos Saúl Menem en la Argentina y de Carlos Salinas en México como casos de modelos neoliberales. Véase al respecto TORRES & MORROW. El Estado, los movimientos sociales y la reforma educacional. En Mora-Ninici & Ruiz (eds.), *Sociología política de la educación en perspectiva internacional y comparada: las contribuciones de Carlos Alberto Torres*. Buenos Aires: Miño y Dávila, en prensa.

<sup>5</sup> Estas reformas educativas que aparecieron con mucha similitud en los países latinoamericanos durante los años noventa se encuadraron a su vez en los programas de estabilización y ajuste de la economía nacional propugnados por el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Dichos programas incluyeron la reducción del gasto del estado, la devaluación de la moneda para promover las exportaciones, la reducción de los aranceles a las importaciones y el incremento del ahorro público y privado. Un aspecto central del modelo es la drástica reducción del sector estatal, especialmente a través de la privatización de las empresas públicas, la liberación de las políticas salariales y de los precios y la reorientación de la producción industrial y agrícola a través de las exportaciones. En el corto plazo, el objetivo de este paquete de políticas es reducir el tamaño del déficit fiscal, de la deuda pública, de la inflación, de las tasas de cambio y de las tarifas. En el largo plazo, el ajuste estructural está basado sobre la premisa de que la exportación constituye la bisagra para el desarrollo.

<sup>6</sup> Estos organismos comenzaron a producir documentos en los cuales se apoyaba la descentralización completa de los sistemas de educación pública y la mayor participación del sector privado en la prestación de los servicios, el otorgamiento de presupuesto asociado al rendimiento y a la *calidad* de la educación así como el subsidio con fondos públicos al sector privado.

Respecto de la influencia que los organismos internacionales han comenzado a tener en las políticas educativas de los países latinoamericanos, véase entre otros: BANCO MUNDIAL (1987). *Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación*. Washington D.C.: Serie de estudios del Banco Mundial sobre países; BANCO MUNDIAL (1986). *El Financiamiento de la Educación en los Países en Desarrollo*. Washington D.C.: AUTF; BANCO MUNDIAL - GRUPO ESPECIAL SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y SOCIEDAD (2000). *El Buen Ejercicio del Poder*. En BANCO MUNDIAL, *La Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas*. Washington D.C.: AUTF; TOMASEVSKI (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam; CORAGGIO, & TORRES (1997). *La Educación según el Banco Mundial*. Buenos Aires: CEM/Miño y Dávila.

<sup>7</sup> 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 presentado en este sentido. Sin embargo, sí sancionó un decreto reglamentario de la ley 22.047 (Decreto PEN 934/84) que le dio su organización vigente hasta el año 2006 cuando fue reemplazado por el Consejo Federal de Educación.

Puede pensarse que la proclamada *devolución del poder a las instancias menores de gobierno*, por medio de la descentralización, respondió principalmente a una coyuntura ideológica e histórica más que a una necesidad pedagógica de modificación. Esta tendencia global a la reforma del Estado debería ser interpretada como una reestructuración de las relaciones entre sociedad y Estado. El caso de la descentralización educativa en la Argentina, efectuada durante la década de los noventa, se encuadró en este proceso de reestructuración del Estado y del cambio de su papel en la educación, por el que se pasó de uno *principal* a otro *subsidiario*.

La Ley Federal de Educación (LFE) constituyó un punto de inflexión en la historia de la educación argentina por muchos motivos pero uno es sobresaliente: la redefinición que establece en la relación entre el Estado Nacional y los estados federados en materia de prestación de la educación<sup>8</sup>. Esta modificación en la organización del gobierno originó diferentes situaciones entre los estados provinciales 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 que se evidencian entre las jurisdicciones en la aplicación de estos dos aspectos de la reforma permiten pensar actualmente en la existencia de tantos sistemas educativos como jurisdicciones existan en la Argentina y quizás éste sea el aspecto más criticable de la ley 24.195<sup>9</sup>.

Estas situaciones de desigualdad en la nueva conformación del sistema educativo argentino se asientan precisamente sobre la *descentralización* de los servicios educativos. Así, la ley 24.049 constituyó la necesaria plataforma sobre la que se montó el diseño institucional de gobierno y administración previsto por la LFE. Consecuentemente, la

<sup>8</sup> La organización institucional del sistema educativo es el instrumento de la política educativa 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.

<sup>9</sup> Para ilustrar esta gran diversidad, tomando el caso de los diseños curriculares de la Educación General Básica (EGB) derivados de los distintos grados y formas de aplicación de la LFE, por parte de las jurisdicciones, es posible encontrar muy distintas situaciones:

- Jurisdicciones con escuelas que ofrecen el 3° ciclo de la Educación General Básica (EGB3).
- Jurisdicciones con escuelas que ofrecen, en el mismo ámbito, EGB3 y Educación Polimodal.
- Jurisdicciones con escuelas que ofrecen Educación Polimodal.
- Jurisdicciones con escuelas que ofrecen, en el mismo ámbito, Educación Polimodal y Trayectos Técnico-Profesionales (TTP).
- Jurisdicciones con escuelas que ofrecen, en el mismo ámbito, EGB3, Educación Polimodal y TTP.
- Jurisdicciones con escuelas que ofrecen la educación secundaria tradicional.
- Jurisdicciones con escuelas que ofrecen educación técnica de nivel medio tradicional.

Para terminar de ilustrar esta situación de heterogeneidad educativa, podría mencionarse la situación de las distintas provincias respecto a la formación técnico-profesional (nivel medio) en particular:

- Provincias que están implementando masivamente los TTP.
- Provincias que están haciendo una implementación anticipada en algunas escuelas.
- Provincias que se propusieron la generalización de la implementación de los TTP a partir de 2001.
- Provincias que no están implementando los TTP ni se lo han propuesto en el año 2002.

Fuente: *Instituto Nacional de Educación Tecnológica*, 2001.

desatención de la población parecería ser el resultado de una modificación que, a través de la delegación de las responsabilidades en los estados provinciales sin las garantías económicas ni criterios pedagógicos, terminó por generar desigualdad educativa entre las jurisdicciones provinciales.

## **La descentralización educativa y sus efectos en la organización de la estructura académica del sistema educativo**

La LFE modificó radicalmente estructura académica hasta entonces vigente. La antigua estructura consistía en un *nivel inicial* no obligatorio (hasta los cinco años de edad), un único nivel obligatorio, constituido por *educación primaria* de siete años de duración, seguido por un nivel de *educación secundaria* de cinco o seis años de duración según las diferentes modalidades (bachiller, comercial, industrial, normal, entre otras). Finalmente estaba la *educación superior de estructura binaria*, conformada por *dos sectores: universitario y no universitario*, de duraciones variadas según las disciplinas. Todos los niveles dependían al momento de la sanción de la ley 24.195 de las jurisdicciones menos el superior universitario nacional, que seguía bajo la órbita del gobierno nacional. La LFE extendió la educación obligatoria a 10 años de duración y definió una nueva estructura académica que contemplaba:

- El nivel de *Educación Inicial*, cuyo último año pasaba a ser obligatorio; es decir, el correspondiente a los alumnos de cinco años de edad.
- La *Educación General Básica* (EGB) de nueve años de duración y de asistencia obligatoria, constituida por tres ciclos de tres años de duración cada uno (EGB1, EGB2 y EGB3). La definición de la duración de estos ciclos, los contenidos básicos de enseñanza respectivos y su ubicación surgió de los acuerdos federales dentro del CFCyE (posteriores a la sanción de esta ley) y de las disposiciones específicas que cada jurisdicción tomó para aplicar la ley.
- La *Educación Polimodal* no obligatoria. Con una duración que estuvo en torno a los tres años de duración (según las aplicaciones que realizaron los estados provinciales), sus regulaciones previeron cinco orientaciones generales posibles que surgieron de los acuerdos en el marco del CFCyE.
- La *Educación Superior* de duración variada según sean los sectores universitario y no universitario.

Lo problemático de este diseño fue su aplicación debido a que en función de la descentralización que garantizó la LFE las jurisdicciones provinciales eran las responsables



de implementar la nueva estructura académica y la política curricular. Los resultados fueron muy diversos debido a las capacidades financieras y de administración de cada jurisdicción. Por ende, las consecuencias fueron dramáticamente diferenciales, lo que promovió situaciones de alta desigualdad por las duraciones diferenciales de cada uno de los ciclos de la EGB. Finalmente, en 1995 el gobierno de Menem sancionó la ley 24.521, Ley de Educación Superior (LES), que avanzó sobre este esquema de gobierno del sistema educativo establecido por la LFE<sup>10</sup>. Paralelamente, y a través de los decretos reglamentarios de la LFE y de la LES así como también de los acuerdos logrados en el marco del CFCyE, se originó un contexto caracterizado, por un lado, por la implementación de una política de transferencia que no contempló una planificación educativa ni estudios de impacto como paso previo a la descentralización. Por otro lado, se generó un esquema de gobierno que recentralizó, en nuevas instancias u organismos ya existentes la definición de las políticas educativas, financieras y de evaluación de la calidad.

## La política educativa encarada a partir del año 2003

En la actualidad la cobertura del sistema educativo argentino comprende un total de 11.429.436 estudiantes en la educación formal, los cuales se hallan distribuidos de modo predominante en el sector público en todos los niveles pero sobre todo en el de educación básica (primaria) y superior no universitaria, tal como lo refleja el siguiente cuadro:

CUADRO I. Cobertura del sistema educativo argentino según niveles y sectores. Año 2005

Nivel	Matrícula		
	Valores absolutos	% Sector público	% Sector Privado
Inicial	1.324.529	69,7	30,3 %
Educación básica	5.324.807	77,7 %	22,3 %
Educación media	2.731.224	71 %	29 %
Educación superior no universitaria	509.134	53,9 %	46,1 %
Educación superior universitaria	1.539.742	83,5 %	16,5 %

Fuente: elaboración propia de acuerdo con datos de la Red Federal de Información (*Relevamiento Anual 2005. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología*) y de la Secretaría de Políticas Universitarias (*Anuario 2005 de Estadística Universitaria. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Año 2006*).

<sup>(10)</sup> Según la Ley de Educación Superior pueden mencionarse como órganos de gobierno, coordinación y consulta del sistema de educación superior los siguientes: el Ministerio de Educación de la Nación, los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, el Consejo Federal de Cultura y Educación, los Poderes Ejecutivos de las jurisdicciones; y para el caso de las universidades, en particular: el Consejo de Universidades, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, el Consejo Interuniversitario Nacional y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas.

El gobierno del Presidente Kirchner, al asumir el poder en mayo de 2003, inició una nueva reforma educativa. En este sentido, comenzó a sancionar legislación educativa desde la segunda mitad del año 2005. Estas leyes abrieron el panorama a la sanción de una nueva ley orgánica para la educación, lo cual ocurrió en diciembre de 2006. A continuación se analizan los aspectos sobresalientes de estas normas.

### **La ley 26.058 de Educación Técnico Profesional como intento ambiguo de subsanar uno de los vacíos generados por la Ley Federal de Educación**

El Congreso Nacional sancionó en septiembre de 2005 la ley 26.058. Es una norma que se caracteriza por la poca precisión de algunos de los conceptos vertidos en ella. Plantea definiciones generales sobre qué es la educación técnico profesional, en qué instituciones se provee este tipo de educación y a qué niveles del sistema educativo abarca. Sin embargo, sus definiciones son difíciles de comprender y cuando se las explicita se da cuenta de la falta de precisión sobre lo que efectivamente se debería enseñar en esta modalidad educativa. La ley plantea además un complejo sistema de organización institucional para la educación técnico profesional, lo cual se evidencia en la gran cantidad de organismos intervinientes en su definición y con competencias concurrentes pero también solapadas entre sí.

La ley apunta a regular la *educación técnico profesional* en el nivel medio y superior no universitario y lo que denomina *formación profesional* (art. 1) y se aplica al conjunto del sistema educativo nacional (art. 2) por lo que se invita a las jurisdicciones a adecuar su legislación en función de esta norma (art. 56). Declara que este tipo de educación constituye un derecho y la define como un servicio educativo profesionalizante que comprende la formación ética, ciudadana, humanístico general, científica, técnica y tecnológica (art. 3).

Los propósitos generales que presenta este tipo de educación presentan imprecisión conceptual. Así, se plantea que ella promueve: «el aprendizaje de capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas, valores y actitudes relacionadas con desempeños profesionales y criterios de profesionalidad propios del contexto socio-productivo, que permitan conocer la realidad a partir de la reflexión sistemática sobre la práctica y la aplicación sistematizada de la teoría» (art. 4). Cabría esperar mayor rigor en la definición de conceptos tales como: «capacidades, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes», «desempeños profesionales» y «criterios de profesionalidad». ¿Por qué no denominar con precisión los aspectos que se regulan?

La ley intenta avanzar en lo que atañe a su cobertura institucional sobre la base de la fuerte desarticulación evidenciada en el sistema educativo nacional, sobre todo en este tipo de modalidad. Así, la ley sostiene que la educación técnico profesional «abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo» (art. 5), ya sean nacionales, jurisdiccionales, municipales, de nivel medio o superior no universitario y de formación profesional, de gestión estatal o privada (art. 9)<sup>11</sup>. Es posible distinguir tres tipos institucionales donde transcurre este tipo de educación (art. 9):

- Instituciones de educación técnico profesional de nivel medio.
- Instituciones de educación técnico profesional de nivel superior no universitario.
- Instituciones de formación profesional, constituidas por centros de formación profesional, escuelas de capacitación laboral, o equivalentes.

La ley distingue entre dos circuitos formativos:

- La *educación técnico profesional* que transcurriría en instituciones de nivel medio y superior no universitario y de la cual egresarían *técnicos medios* y *técnicos superiores* en áreas ocupacionales específicas (art. 7, inciso a). Es destacable también que se plantee que este tipo de circuito, en lo que se refiere al nivel superior no universitario, debería permitir «continuar con itinerarios profesionalizantes» (art. 12) aunque no se explicita qué se entiende por ello ni cómo se logrará ese propósito. Para el caso de la educación media se dispone que los planes de estudios deberán tener una duración mínima de seis años y que deben estructurarse según «los criterios organizativos adoptados por cada jurisdicción» (art. 24).
- La *formación profesional* que se daría en instituciones que no forman parte de la educación formal y que apuntaría «a preparar, actualizar y desarrollar las capacidades de las personas para el trabajo, cualquiera sea su situación educativa inicial (...) con inserción en el ámbito económico-productivo» (art. 8). Más adelante se dice que este circuito estaría constituido por «el conjunto de acciones cuyo propósito es la formación socio-laboral para y en el trabajo, dirigida tanto a la adquisición y mejora de las cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores, y que permite compatibilizar la promoción social, profesional y

<sup>11</sup> Se evidencia el respeto por la terminología introducida en nuestra legislación en el año 1993 al considerarse la educación pública como «de gestión estatal».

personal con la productividad de la economía nacional, regional y local. También incluye la especialización y profundización de conocimientos y capacidades en los niveles superiores de la educación formal» (art. 17). Se trata además de un circuito que contempla «formas de ingreso y desarrollo» diferenciales a los requerimientos académicos propios de la educación formal (art. 18) a pesar que no se indica cuáles serían los criterios contemplados. No obstante, se plantea que estas instituciones y cursos «podrán ser reconocidos en la educación formal» (art. 20) pero no dice cómo.

En el capítulo IV del título III se puede apreciar la centralidad que adquiere el Consejo Federal de Cultura y Educación, que no deja de ser un consejo de ministros<sup>12</sup> en la regulación de esta educación técnico profesional. Este consejo es el que define la oferta académica específica (art. 21). Para ello debe considerar las «familias de profesiones» que elabore el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). En esta tarea el Consejo Federal debe establecer los criterios básicos y los parámetros mínimos referidos a: «*perfil profesional, alcance de los títulos y certificaciones y estructuras curriculares*, en lo relativo a la formación general, científico-tecnológica, técnica específica y prácticas profesionalizantes y a las *cargas horarias mínimas*» (art. 22). Dichos criterios serán los que encuadrarán los *procesos de homologación de títulos y certificaciones* de educación técnico profesional y servirán también para la estructuración de ofertas formativas o planes de estudio que pretendan para sí el reconocimiento de validez nacional por parte del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (art. 22). Asimismo, el Consejo Federal es el que define los «niveles de cualificación» como marco para la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos por los trabajadores en el ámbito laboral o por medio de modalidades educativas formales o no formales (art. 27)<sup>13</sup>.

Sin embargo, al igual que lo dispuesto por la LFE, en la ley 26.058 son las autoridades provinciales las que terminan diseñando los planes de estudios sobre la base de los criterios básicos y parámetros mínimos establecidos en el nivel federal y son ellas también las que establecen los requisitos de ingreso y las cargas horarias anuales y

<sup>(12)</sup> Este consejo fue reemplazado en diciembre de 2006 cuando se sancionó la Ley de Educación Nacional por el Consejo Federal de Educación. De todas formas su constitución y funciones son casi idénticas al anterior CFCyE. Está conformado por los responsables del área educativa de los poderes ejecutivos de los veinticuatro estados jurisdiccionales y tres representantes del Consejo de Universidades.

<sup>(13)</sup> Un tema muy serio está dado por la cuestión docente. En la ley 26.058 no se establece con precisión quiénes enseñarán en estos circuitos educativos. Se plantea en forma genérica que los docentes serán formados en el marco de programas federales de formación continua, los que a su vez serán concertados por el Ministerio de Educación Nacional con el Consejo Federal de Cultura y Educación, en lo que atañe a su implementación (art. 29).

totales. La aplicación de los contenidos básicos comunes derivados de la Ley Federal de Educación dejó como consecuencia de este esquema de definiciones curriculares un serio problema: la desarticulación horizontal del sistema que dio origen a una alta segmentación educativa. Ahora cabría esperar resultados similares ya que el contexto de empobrecimiento social no se ha modificado; nada hace pensar que los estados provinciales ejecutarán políticas diferentes a las que llevaron adelante cuando implementaron los diseños curriculares durante los noventa<sup>14</sup>.

Resulta sumamente complejo el proceso de reconocimiento oficial de las instituciones y la validación nacional de los estudios y títulos dentro de este circuito. En todos los casos el Ministerio Nacional y el Consejo Federal recentralizan las definiciones curriculares que encuadran las decisiones jurisdiccionales. Veamos cómo se organizan estas instancias:

- Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional: integrado por las instituciones de Educación Técnico Profesional que incorporen las jurisdicciones (art. 32 y 34). El Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) aparece como el responsable de gestionar este registro federal (art. 45, inciso e).
- Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones: es la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares y está organizado en función de «familias y perfiles profesionales» (art. 32 y 36).
- Los títulos de técnicos medios y técnicos superiores no universitarios y las certificaciones de formación profesional podrán ser homologados en el orden nacional a partir de los criterios y estándares para el *proceso de homologación* acordados y definidos por el *Consejo Federal de Cultura y Educación*, los cuales deberán contemplar aspectos referidos a: perfil profesional y trayectorias formativas (art. 32 y 38).

Por su parte, la conformación de los órganos de administración y coordinación de la educación técnico profesional resulta también compleja (art. 41). Se evidencian las múltiples instancias y competencias solapadas:

<sup>14</sup> Es válido recordar que durante los años de implementación de la reforma educativa en la década pasada, como resultado de la distribución dispuesta por el régimen de coparticipación federal de impuestos, la mala administración y los ciclos económicos críticos vividos en la Argentina a partir de la crisis de 1995, varias jurisdicciones provinciales tuvieron severas crisis económicas que redundaron en la educación. Consiguientemente, se dejaron de pagar sueldos de los docentes, con los consecuentes paros y pérdidas de días de clases para los estudiantes de todos los niveles administrados por los gobiernos de los estados federados. Ello afectó la calidad de la educación en su conjunto y ciertamente limitó los alcances de la reforma educativa, al menos de sus objetivos declarados.

- El *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología* aparece con centralidad en las definiciones políticas generales pero con necesidad de acordar las decisiones con el Consejo Federal (artículo 42°).
- El *Consejo Federal de Cultura y Educación* debe llevar adelante, entre otras, las siguientes funciones (art. 43):
  - Acordar los procedimientos para la creación y actualización de ofertas de educación técnico profesional.
  - Acordar los perfiles y las estructuras curriculares y el alcance de los títulos.
  - 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.
  - Acordar los procedimientos de gestión y distribución del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional.
- Las *autoridades jurisdiccionales* son las que delinearán las características efectivas que adoptará esta modalidad en el país (art.44).
- El *INET* debe entre otras funciones (art. 45):
  - Llevar a cabo el relevamiento y sistematización de las familias profesionales, los perfiles profesionales y participar y asesorar en el diseño curricular de esta modalidad.
  - 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.
- Se crea por esta ley también el *Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción* como un órgano propositivo (art. 46). Entre sus funciones se destacan que apunta a conciliar intereses con los sectores productivos y actores sociales en materia de educación técnico profesional y promover la vinculación de la educación técnico profesional con el mundo laboral.
- También se crea por esta ley la *Comisión Federal de Educación Técnico Profesional* «con el propósito de garantizar los circuitos de consulta técnica para la formulación y el seguimiento de los programas federales orientados a la aplicación de la presente ley, en el marco de los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación» (art. 49); en este caso también el INET ejerce su coordinación (art. 50).

Como puede observarse, la ley conforma un complejo dispositivo de formación sin precisiones conceptuales para la gran cantidad de conceptos utilizados en la misma norma y con una alta estructura burocrática que se solapa en funciones.

## La ley 26.075 como intento de recomponer el financiamiento del sector

El 21 de diciembre de 2005 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Financiamiento Educativo, la cual fue promulgada en enero de 2006 (Boletín Oficial 09/01/06). Es una norma que apunta a incrementar la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del estado nacional y las jurisdicciones de forma progresiva a partir del año 2006 hasta lograr una participación del 6% del producto bruto interno hacia el año 2010. Vale recordar que durante los años noventa la reforma educativa se ejecutó en un contexto de aplicación de medidas fiscales por las que el gobierno federal apuntó a un compulsivo «disciplinamiento fiscal», en función de las demandas que realizaron organismos internacionales de financiación<sup>15</sup>. Dentro de ese paquete de medidas fiscales se encontraba la transferencia a las jurisdicciones de los servicios educativos nacionales de nivel medio y superior no universitario, llevada a cabo luego de la sanción de la ley 24.049, entre los años 1992 y 1994<sup>16</sup>. De esta forma las jurisdicciones quedaron a cargo de una parte sustancial de la administración educativa, con capacidades diferenciales para llevar adelante esta tarea, en un contexto nacional de crisis económica y empobrecimiento generalizado.

Una de las disposiciones que se estableció en la LFE también implicaba un aumento gradual y sostenido de la inversión pública consolidada total en educación y se tomó como base el presupuesto destinado al sector en el año 1992 (art. 61 de la ley 24.195). El aumento suponía un incremento mínimo a razón de un 20% anual a partir del presupuesto del año 1993. Para ello, el Estado nacional y las jurisdicciones debían firmar un *Pacto Federal Educativo*, el que debía ser ratificado por el Congreso Nacional y

<sup>15</sup> En tal sentido deben ser comprendidas medidas tales como:

- el Pacto Fiscal firmado en el año 1992 (ley 24.130) por el cual el Estado nacional podía retener un 15% de los recursos de impuestos coparticipables para atender obligaciones previsionales a la vez que garantizó una suma fija para las provincias (\$725 millones mensuales) más allá de los niveles de recaudación;
- el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del año 1993 que derogó impuestos provinciales e impuso a las provincias la obligación de reemplazar impuestos a los ingresos brutos por impuestos al consumo;
- la Ley de Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal del año 1999 (ley 25.400) que dio lugar a una nueva suma fija de transferencia.

<sup>16</sup> Esta política muy perjudicial para la organización institucional del sistema daba cuenta de la voluntad del Estado nacional de desprenderse de la enorme masa de gasto público nacional para dejar que las jurisdicciones realizaran sus propios procesos de ajustes. De este modo se comenzaron a llevar adelante acciones que daban cuenta de las posiciones subsidiarias del Estado en materia de educación pública.

Se transfirieron instituciones de niveles que habían experimentado una fuerte expansión de sus matrículas respectivas, sin políticas de resguardo de la unidad y articulación, no sólo curricular, sino salarial. La descentralización de la negociación salarial profundizó el impacto heterogéneo de la transferencia en las provincias ya que puso en juego la capacidad de negociación de las jurisdicciones, así las últimas jurisdicciones en aceptar y firmar los convenios de transferencia fueron las que obtuvieron los mejores acuerdos por la presión que tenía el Estado nacional de finalizar el proceso, en función de sus compromisos internacionales que suponían, entre otras cosas, la reducción del peso de la administración central en el presupuesto nacional. Por otro lado influyó también, en la heterogeneidad de resultados obtenidos, las situaciones económicas y de recursos sociales diferenciados entre las jurisdicciones para sostener sistemas educativos ampliados que quedaron bajo su exclusiva responsabilidad de gestión.

por las legislaturas provinciales y apuntaría a la consecución de los objetivos de dicha ley (art. 63 de la ley 24.195). Este pacto se firmó en el año 1994. Lo interesante de todo este proceso es que lo dispuesto por la ley 24.195 y por el propio Pacto Federal fue luego derogado de hecho por las leyes de presupuesto nacional de los años subsiguientes, las cuales no cumplían con dichas disposiciones ante la necesidad de hacer frente a otras demandas, de sectores diferentes al educativo<sup>17</sup>.

En la ley 26.075 se dispone que el Ministerio de Educación de la Nación constituye la autoridad de aplicación de esta norma y por lo tanto debe acordar con las jurisdicciones dentro del Consejo Federal de Cultura y Educación las formas de implementación de las políticas tendentes al incremento de la inversión e incluso de los programas en los cuales se enmarcarán así como de las acciones que se desarrollarán para optimizar las capacidades de administración y evaluación y de la eficiencia del gasto sectorial (art. 11). En el art. 2 de la ley 26.075 se plantean varios objetivos a efectos de direccionar este proceso tendente al incremento de la inversión educativa, entre los que pueden destacarse los siguientes:

- Incluir en el nivel inicial al 100% de la población de cinco años de edad.
- Garantizar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria para todos los niños, y lograr que al menos un 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada completa.
- Avanzar en la universalización del «nivel medio/polimodal» y promover la reincorporación en él de los desertores.
- Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional.

Para el cumplimiento de los objetivos se dispone que deberá crecer anualmente el gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología del gobierno nacional. Se toma como base el año 2005 de acuerdo con los porcentajes consignados a partir de un cálculo, en el cual el gobierno nacional debe financiar con sus recursos los programas destinados a cumplir los objetivos especificados en los incisos referidos a la educación universitaria y las acciones de investigación del art. 2 de la ley en lo atinente a instituciones y organismos dependientes del Estado Nacional (art. 4).

En lo que respecta al resto de los objetivos explicitados en el art. 2, la ley estipula el incremento anual del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología de las

---

<sup>17</sup> El Pacto Federal Educativo dispuso el compromiso del gobierno nacional de invertir 3.000 millones de pesos en el lapso de cinco años, con una contraparte provincial del 20%. A esto se sumaba los aportes externos que financiaban diversos programas del Ministerio de Educación de la Nación y que estaban orientados a la implementación de la reforma educativa; la deuda generada por dichos fondos fue posteriormente asumida por el gobierno nacional.



jurisdicciones y también toma como base al año 2005, a través de un cálculo específico. En este caso, el incremento debe destinarse a la mejora de los salarios docentes, a la adecuación de las plantas orgánicas funcionales de las instituciones de modo de atender las necesidades de una matrícula incrementada y a la jerarquización de la carrera docente vía la capacitación (art. 5)<sup>18</sup>.

La ley también creó dentro del Ministerio de Educación de la Nación el *Programa Nacional de Compensación Salarial Docente* a efectos de subsanar las desigualdades salariales entre las provincias (art. 9). En este caso se delega al CFCyE la determinación de los criterios de asignación de los fondos para compensar las desigualdades evidenciadas entre las jurisdicciones a través del cálculo del porcentaje de los recursos determinados en el art. 4 de la ley que se destinen a este programa, así como su operatoria y los requisitos que deben cumplir las jurisdicciones para acceder a estos recursos (art. 9). Puede deducirse que el Consejo Federal de Cultura y Educación adquiere también centralidad en el control de la gestión de la aplicación de los recursos transferidos al ser considerado como el organismo «encargado de evaluar el funcionamiento del sistema de información física y financiera conforme a los clasificadores presupuestarios utilizados por la Ley 25.917 con el objeto de garantizar la homogeneidad de la información y el estricto cumplimiento de los compromisos entre las partes» (art. 16). Por último, la ley proroga la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente por el plazo de cinco años a partir del uno de enero de 2004 (art. 19)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Si bien se calcula el incremento de la inversión vía el Producto Interior Bruto (PIB) contemplado en la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, se dispone que cuando no haya incremento en el PIB o cuando su variación «no genere el incremento en la recaudación exigible para alcanzar las metas financieras previstas, la meta anual deberá adecuarse proporcionalmente al incremento de la recaudación» y que se podrá acordar la redefinición de los plazos y condiciones de los compromisos asumidos por esta ley (art. 6). Para la obtención de estos fondos se dispone una asignación específica, por cinco años, de recursos coparticipables con la finalidad de garantizar la disponibilidad de los recursos previstos en el art. 5 de esta ley en los presupuestos de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, se establece que se afectarán, al incremento de la inversión, los recursos anuales coparticipables correspondientes a las jurisdicciones en el régimen de la ley 23.548 y sus modificatorias y complementarias (art. 7). Los compromisos de inversión sectorial anual por parte de las jurisdicciones provinciales deben respetar: «a) una participación del gasto en educación en el gasto público total no inferior a la verificada en el año 2005 y b) un gasto anual por alumno no inferior al verificado en el año 2005» (art.12).

<sup>19</sup> Este fondo había sido creado en el año 1999 por medio de la ley 25.919 y supuso un monto fijo que desde entonces se sumó al salario docente, con una suma adicional para el caso de nueve provincias con mayor urgencia por el deterioro salarial (Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán). La incorporación de este monto al presupuesto nacional implicó una modificación de la relación entre el estado nacional y las jurisdicciones en materia de financiamiento educativo respecto de la que había prevalecido en los años noventa por dos razones:

- El estado nacional comenzó a ofrecer una respuesta (más que una solución) a la demanda por una mejora del salario docente aunque a través de criterios de incentivos al trabajo.
- La financiación de este fondo dio lugar al abandono de otros sectores como infraestructura, capacitación docente y políticas compensatorias ya que las jurisdicciones perdieron las sumas que recibían para ellos de parte del estado nacional.

## La Ley de Educación Nacional: su análisis con especial énfasis en la nueva estructura académica propuesta

En la Argentina resulta necesario resolver los problemas derivados de la implementación de la estructura académica y de la política curricular luego de la reglamentación de la ley 24.195. La aplicación de la estructura académica diseñada en esa ley fue tan diferente en cada jurisdicción y dentro de cada una de ellas que puede pensarse en la pérdida del carácter sistémico de nuestro sistema nacional de educación. Esto es consecuencia de que perviven múltiples modalidades educativas gracias a la adaptación diferencial de dos de los ciclos y niveles más problemáticos que se diseñaron a partir de la ley 24.195: el 3° ciclo de la EGB (EGB3) y la educación polimodal. Es más, dos jurisdicciones no aplicaron la estructura académica diseñada por la LFE. El panorama se diferenció aún más en el año 2005 cuando la provincia de Buenos Aires desmanteló dicha estructura académica y creó dos niveles educativos nuevos: la «escuela primaria básica» (6 a 11 años de edad) y la «escuela secundaria básica» (12 a 14 años de edad) como unidades pedagógicas y organizativas propias y de asistencia obligatoria, la última como nivel previo a la educación polimodal<sup>20</sup>.

La reforma educativa del actual gobierno nacional, al igual que su antecesora, se caracteriza por una falta de diagnóstico integral de los problemas educativos y por la celeridad que se le dio al proceso de formulación de una nueva ley orgánica. Un aspecto muy importante que debe ser aquí considerado es el encuadre de este proyecto político educativo. En tal sentido, en la redefinición de una de las áreas centrales de la vida social de un país, como lo es la educación, cobra sentido siempre que se apunte a instalar un proyecto político hegemónico exitoso. En el mes de mayo de 2006 el Presidente de la Nación inició 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<sup>21</sup>. El calendario estipulaba plazos excesivamente cortos, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

---

<sup>20</sup> Podría cuestionarse la legalidad de esta innovación en la medida en que la *escuela secundaria básica* (ESB) contradice la estructura académica de la ley 24.195 (vigente en el momento de la creación de la ESB) debido a que no respetaba la unidad pedagógica que dicha ley contemplaba para la Educación General Básica (EGB) y porque creó un nivel educativo que ella no preveía. Es más, se le dio entidad a la ESB a través del concurso de los cargos para su gestión directiva.

<sup>21</sup> 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.

---

**CUADRO II. Calendario fijado para el año 2006 por el gobierno nacional para la sanción de la Ley de Educación Nacional**


---

Actividad	Fecha/mes
Firma del decreto presidencial y lanzamiento del debate preparatorio de la nueva ley nacional	22 de Mayo
Fase de consultas a instituciones y especialistas	Mayo
Debate general, encuestas de opinión, jornadas en escuelas	Junio
Sistematización de los aportes y de la información disponible	Julio
Primera redacción del proyecto de ley	Agosto
Nueva fase de consultas a instituciones y especialistas	Septiembre
Presentación del anteproyecto de ley	16 de Septiembre
Redacción final y elevación del proyecto de ley al Congreso de la Nación	Octubre / Noviembre
Sanción de la nueva ley	Diciembre

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Al igual que en la década anterior la preparación del proyecto de ley se hizo en plazos muy cortos aunque con la diferencia de que en esta oportunidad su consenso fue mucho más exitoso al contarse con el aval de los gremios 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 como la provincia de Buenos Aires incluso llevaron a cabo una consulta a los miembros de la comunidad educativa provincial: padres, docentes y alumnos. Dicha consulta fue realizada a través de una encuesta de opinión con categorías de respuestas discrecionales, que permitían obtener resultados que avalaran el proceso de consulta en su conjunto<sup>22</sup>. Asimismo, el documento de base para la convocatoria al debate presentaba precisamente «diez 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 o no dichos aspectos. En suma, los términos de la convocatoria al debate y la forma en que se instrumentó, por su celeridad y canales efectivos de participación, resultan cuestionables, siendo prácticamente nula su validez.

---

<sup>(22)</sup> En agosto de 2006, la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires hizo circular un documento titulado «Consulta 2006. Hacia una nueva ley de educación nacional», que estaba destinado a padres y alumnos y debía ser administrado por las autoridades de las instituciones, es decir, debían realizar jornadas de reflexión, encuestar a los padres y alumnos y procesar los datos para su envío a la dirección general. 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 sumamente cuestionables ya que no resultan mutuamente excluyentes, orientan la respuesta y los encuestados no poseen información ni posibilidad para elaborar respuestas alternativas. Más allá que desde un punto de vista valorativo es casi impensable no acordar con semejante nivel de vaguedad contemplado por cada uno de estos ítems.

El proyecto de ley que el gobierno nacional presentó el 16 de septiembre tenía 139 artículos, distribuidos en 12 títulos. Lo más sobresaliente de la propuesta resultó la modificación de la estructura académica que había establecido la LFE a tan solo 13 años de su creación. Son escasos los antecedentes internacionales que den cuenta de cambios de tal envergadura por parte de un sistema educativo nacional en tan breve lapso de tiempo, sobre todo porque los cambios en las políticas educativas tienen implicaciones en el largo plazo histórico. Es más, es deseable implementar cambios graduales que no perturben la unidad del sistema en su conjunto. Este proyecto fue sancionado como *ley 26.206, Ley de Educación Nacional (LEN)* con 145 artículos distribuidos en 12 títulos<sup>23</sup>.

Más allá de todos los aspectos que regula esta ley y que requieren ser tratados con detenimiento, aquí se analizan como un análisis preliminar las disposiciones relativas a la estructura académica, la formación docente y al gobierno y administración del sistema<sup>24</sup>. En el articulado de la ley sobresalen aspectos tales como: la modificación en la estructura académica, las políticas de formación docente y la centralidad que tiene el (por esta norma creado) *Consejo Federal de Educación*, que reemplaza al Consejo Federal de Cultura y Educación que había sido creado en 1972. De hecho el último título de esta ley establece la derogación de la Ley Federal de Educación y de las leyes que regulaban el funcionamiento del CFCyE. La composición de este Consejo Federal resulta compleja debido a que se contempla la existencia de miembros plenos con voz y voto mientras que también hay representantes sectoriales sin capacidad de voto (artículo 117°, inciso a). Se destaca también que las resoluciones que sancione este consejo serán vinculantes para las jurisdicciones pero nuevamente se induce a la confusión al establecerse que el carácter de «cumplimiento obligatorio» de dichas resoluciones quedará sujeto a la disposición de la Asamblea Federal del consejo (su máximo órgano de gobierno) y de acuerdo con la reglamentación que emita el consejo (art.

<sup>23</sup> El proyecto de la Ley de Educación Nacional ingresó al Senado proveniente del Poder Ejecutivo Nacional y se publicó en el Diario de Asuntos Entrados N° 190 con fecha del 16 de noviembre de 2006. Sus firmantes 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. 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 el proyecto, publicado como ley en el Boletín Oficial el día 28/12/2006.

<sup>24</sup> La ley contiene regulaciones importantes sobre: el principio de inclusión educativa para la educación especial; la educación rural; la educación intercultural bilingüe con formación docente específica (aunque vagamente definida); la educación en contextos de privación de la libertad; la educación domiciliaria y hospitalaria; disposiciones curriculares sobre la inclusión de contenidos relativos a la soberanía sobre las Islas Malvinas y al proceso histórico y político relativo a periodo de terrorismo de estado entre los años 1976 y 1983; entre otros.

118). Es decir, 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.

En lo que a la *estructura académica* se refiere, la ley elimina la EGB y la Educación Polimodal y dispone el *retorno* a las denominaciones preexistentes: *Educación Primaria* y *Educación Secundaria* con la curiosa distinción que prevé la coexistencia de *dos posibles estructuras académicas en función de su duración* (art. 134):

- Una opción de seis años de duración para el nivel primario y otros seis años para el nivel secundario;
- Otra posibilidad que contempla siete años de duración para la educación primaria y cinco años para la secundaria, tal como era la estructura vigente históricamente hasta la sanción de la ley 24.195 y que continua intacta en la ciudad de Buenos Aires, por tomar un caso de no aplicación de dicha norma.

La ley contempla la obligatoriedad de la educación secundaria (art. 29), junto con el último año de la educación inicial (art. 18). Por lo que la obligatoriedad de la escolaridad se extendería a 13 años en total. De esta forma la nueva estructura del sistema educativo tendría cuatro niveles educativos: inicial, primario, secundario y superior y ocho «modalidades» educativas: técnico profesional; artística; especial; permanente de jóvenes y adultos; intercultural bilingüe; rural; y educación en contextos de privación de la libertad; domiciliaria y hospitalaria (art. 17)<sup>25</sup>.

La aplicación de la nueva estructura se torna problemática en el nivel de educación secundaria, lo que da cuenta de la gravedad de la situación en materia de enseñanza debido a la adopción diferenciada por parte de las jurisdicciones de la EGB3 y de la educación polimodal. Allí es donde incluso los escasos y parciales análisis que desarrolló el Ministerio de Educación de la Nación dan cuenta de la diversidad de duración de los ciclos y niveles, agravado por la diferencia de diseños curriculares en lo

<sup>25</sup> Se evidencia aquí una confusión entre modalidades educativas (en cuanto a contenidos) y regímenes de enseñanza que adquiere la educación formal común. Rigurosamente definidas, las modalidades son las divisiones que se establecen en el interior de un nivel del sistema educativo basadas, específicamente, en un campo de conocimiento. De esta manera encontramos, por ejemplo, en el nivel medio orientaciones que reúnen a ciertas disciplinas desarrollando propuestas curriculares que, después de una orientación general, ofrece trayectos paralelos de formación específica. En consecuencia, la *educación rural* o la *educación en contextos de privación de la libertad*, por mencionar dos casos, constituirían en rigor *regímenes especiales* de la educación común más que modalidades diferenciadas de ella.

que atañe no sólo a la definición de las áreas curriculares sino también a cantidad de horas semanales y anuales destinadas a su enseñanza en cada jurisdicción<sup>26</sup>.

La LEN lejos de apuntar a equiparar, al menos en el largo plazo, la situación de diferenciación horizontal detectada, contempla la posibilidad de existencia de dos «opciones» de estructuras académicas, para las cuales no especifica las formas de articulación y absorción de las situaciones existentes en cada jurisdicción. Al contrario, delega al Ministerio Nacional y al Consejo Federal de Educación la atribución de especificar los criterios para la implementación de estas políticas relativas a la estructura académica. Con ello se asemeja al esquema previsto por la ley 24.195, la cual no definía algunas cuestiones relativas a estos mismos aspectos, cuando podía haberlos regulado y evitar así las consecuencias que conllevó su aplicación diferencial por parte de los estados jurisdiccionales. En este caso, la ley prevé un plazo de seis años, para que «a través de acuerdos entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación, se defina la ubicación del séptimo año de escolaridad. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y el Consejo Federal de Educación acordarán los criterios de unificación que, respetando las condiciones de las distintas jurisdicciones, aseguren los mecanismos necesarios de equivalencia y certificación de los estudios, movilidad de los/as alumnos/as y derechos adquiridos por los/as docentes» (art. 134). Sin embargo, no se define la forma y los procesos de homologación curricular y de títulos que se deberán respetar para mantener la unidad del sistema. Más aún, tampoco se dispone explícitamente dónde se deberá ubicar el séptimo grado (¿formará parte de la educación primaria o estará en la secundaria?), ni tampoco si todos los estados federados tendrán que ubicarlo en el mismo nivel educativo: ¿algunos podrán ubicarlo en la educación primaria y otros en la secundaria?

Dos aspectos importantes relativos también a la estructura académica aquí diseñada tienen que ver con la ratificación de normas ya existentes. Por un lado, el capítulo destinado a la educación técnico profesional cuenta con un solo artículo en el que se ratifica la vaga organización delineada para esta modalidad por medio de la ley 26.056 (art. 38), anteriormente analizada. Por otro lado, el capítulo destinado a la educación superior ratifica la vigencia de la muy cuestionada ley 24.521 de Educación Superior (art. 34), que fue objeto de fuertes críticas por parte de la comunidad universitaria democrática

---

<sup>26)</sup> Véase al respecto, entre otros, los siguientes trabajos: MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2000). *Estado de la situación curricular en las provincias*. Buenos Aires: Subsecretaría de Educación Básica – Programa de gestión curricular y capacitación; MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2002). *Estado del arte sobre la implementación del Tercer ciclo de la Educación General Básica*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa – Unidad de Investigaciones Educativas. CIPPEC (2004). *Mirada comparada de la reforma educativa en las provincias: Fichas por provincia*. Buenos Aires: Área de política educativa del CIPPEC.

durante el proceso de sanción y luego durante su traumática implementación. Entendemos que la vigencia de la ley 24.521 constituye un aspecto fuertemente cuestionable debido a que esta norma reglamentarista supone un modelo competitivo entre las instituciones de este nivel, que lo fragmenta a la par que centraliza acciones en el complejo y oneroso sistema de gobierno y coordinación que allí se prevé.

Por otro lado, a pesar de estas disposiciones la Ley de Educación Nacional contempla la posibilidad de existencia de instituciones de educación superior no universitarias bajo dependencia nacional en el mismo capítulo referido a la educación superior. También crea el *Instituto Nacional de Formación Docente* dentro del Ministerio de Educación de la Nación como órgano consultivo y propositivo tendiente a homogeneizar criterios curriculares para la formación docente inicial y continua (art. 76). Sin embargo, la ley no indica la naturaleza jurídica de este instituto, ni los orígenes de los fondos que manejará, ni establece tampoco controles y requisitos para la administración de esos fondos. Se limita a enumerar las funciones que tendrá a cargo (como órgano propositivo, no resolutivo) pero no incluye entre ellas a la directa *formación de docentes*, aspecto clave en cualquier reforma educativa.

## Conclusiones

La política educativa del gobierno de Kirchner se ha caracterizado por plantear y llevar adelante un cambio normativo estructural, con el propósito de derogar las normas que habían modificado el sistema educativo en los años noventa. Con esta apuesta el gobierno también intenta diferenciarse de aquella cuestionable reforma educativa, encarada como parte del proceso de reforma del Estado y que supuso la desfinanciación del sector educativo. Así es que se presentan los principios y propósitos que se enuncian y los derechos que se reconocen a los integrantes de la comunidad educativa en las leyes analizadas en este artículo. Resulta cuestionable la forma en que se implementarán las profusas declamaciones que se presentan en estas leyes, sobre todo en la LEN, ya que el contenido normativo propiamente dicho resulta escaso. Ello se debe a que no se definen con precisión muchas de las regulaciones que deberían explicitarse para hacer efectivos los principios, propósitos y derechos mencionados. Las palabras no producen cambios por sí solas. Así, no por incluir artículos que comiencen con los verbos «garantizar» y «asegurar», la ley logrará que se cumplan. De hecho la Ley

Federal de Educación también planteaba una educación de calidad, ampliaba el período de obligatoriedad de los estudios y sostenía derechos para los docentes. Es más, la LFE dio lugar a un Pacto Federal Educativo para incrementar la financiación del sector pero ello no redundó en asignaciones dignas para los trabajadores docentes ni tampoco en niveles de capacitación y formación que permitieran llevar a cabo la transformación declarada en los años noventa.

Por último y al igual que la LFE, esta nueva ley marco para el sistema educativo delega en el nivel federal de gobierno del sistema, constituido por el Consejo Federal de Educación, la definición de los aspectos críticos de la política educativa. Con ello se vuelve a apelar al consenso aunque la ley destaca que puede haber decisiones de cumplimiento obligatorio para todos los estados jurisdiccionales. No obstante, como ya se señaló, no se precisa en qué circunstancias ello ocurrirá. ¿Cuándo un acuerdo del CFE será de cumplimiento obligatorio? ¿Qué porcentaje de acuerdo será requerido? ¿Mayoría simple? ¿Unanimidad? Vuelve a ser cuestionable también que sea el CFE el que tenga la potestad para las definiciones centrales de la política educativa nacional cuando esto es una atribución del Congreso de la Nación, de acuerdo con el art. 75, inciso 19 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, varias preguntas se derivan de lo descrito en los párrafos anteriores: ¿cuándo comenzará a regir la nueva estructura? ¿Cómo se capacitará a los docentes en ejercicio para este tipo de estructura académica? ¿Qué se hará con los cargos docentes concursados para ciclos y niveles que dejarán de existir? ¿Cómo se adecuará la planta funcional de las instituciones en función de la nueva estructura? ¿Cómo se definirán los diseños curriculares para los nuevos niveles? ¿Se adaptarán los vigentes para los cuales los docentes habían sido capacitados previamente y el Estado había gastado muchos recursos? ¿Qué posibilidades hay de que no se acreciente la diferenciación horizontal en cada nivel cuando se prevé desde la misma ley la coexistencia de dos estructuras académicas de diferente duración? Valdría recordar, para esto último en especial, que en la educación el orden de los factores altera el producto. Ante estas pocas preguntas puede pensarse que las leyes analizadas en este trabajo, sobre todo la LEN, no resultan operativas. No se regula con claridad los aspectos referidos a las definiciones curriculares, la conformación precisa de la estructura académica y la formación de los docentes. Se utilizan muchas palabras y no se las define con precisión y se deja abierta la posibilidad a que esta vaguedad de lugar a problemas de interpretación.

Si no se contemplan estos aspectos problemáticos, si no se consideran las condiciones efectivas en las que se desarrolla la enseñanza en cada contexto institucional y



regional, es poco probable que se alcancen algunos de los objetivos declarados por la nueva reforma educativa argentina. Pero también resulta muy importante aprender las lecciones que dejó la aplicación de la ley 24.195. Más allá que el contexto de sanción de esta norma no es comparable con el vigente en el año 1993, debido al aval que tiene la actual reforma por parte de las cúpulas gremiales de los docentes, sí parecen comparables algunas características que la nueva ley: la falta de previsión efectiva de las eventuales consecuencias que tendría una modificación tan profunda de la estructura académica (en el marco de niveles de gobierno con competencias concurrentes). No hay similitud en cuanto al contenido de la estructura académica que esta nueva ley sustenta ya que se deroga la creada por la ley del año 1993. Sin embargo, parece ser idéntica la forma que tendrá su aplicación en el conjunto del sistema educativo nacional. Ello en sí mismo constituye un problema muy serio cuyas consecuencias no parecen ser previstas adecuadamente.

**Dirección de contacto:** Guillermo Ruiz. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad de Buenos Aires, Argentina. E-mail: [gruiz@psi.uba.ar](mailto:gruiz@psi.uba.ar)