

Las reformas del gobierno y la gestión del Sistema Educativo: debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006).¹

Claudia Cao*

(ENS N°1)

cao_claudia@hotmail.com, cbdeasia@hotmail.com

Resumen

En este artículo se analiza el debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional sancionada en la Argentina en el mes de diciembre de 2006, durante el gobierno del presidente Néstor Kirchner. Para la elaboración del ensayo, se realiza un encuadre histórico comparativo con la legislación sancionada en los años '90, utilizando como unidad de análisis los debates parlamentarios que tuvieron lugar tanto en la Cámara de Senadores como así también en la Cámara de Diputados durante el mes de diciembre de 2006. Al mismo tiempo, se analiza la histórica tensión entre centralismo y federalismo educativo y el rol del Estado en la construcción de políticas públicas para el sector educativo.

Palabras clave

Reforma educativa, Políticas educativas, Ley Nacional de Educación, Educación pública, Debate Parlamentario, Descentralización educativa.

Abstract

This article focuses the parliamentary debate of the National Law of Education approved in Argentina from December of 2006 during the government of President Néstor Kirchner. A comparative historical frame is made of the approved '90 legislation, using as units of analysis the parliamentary debates which took place in the National Congress during the month of December of 2006. At the same time, the article analyzes the historical struggle

¹ Dedico la distinción otorgada por la SAHE a mi director de Tesis de Maestría, el Dr. Jorge Gorostiaga Derqui a quien agradezco profundamente su paciencia, su compromiso con mi formación y su apoyo permanente. Sus aportes me ayudaron a repensar mis planteos y a mejorar mis argumentos para la elaboración de este ensayo.

* Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Magíster en Gestión en Proyectos Educativos. Diploma Superior "Currículum y Prácticas Escolares en Contexto", FLACSO. Posgrado "Identidades y Pedagogía, FLACSO. Diploma Superior en Ciencias Sociales con mención en Ciencias Políticas, FLACSO. Profesora Titular de "Historia Social y Política de la Educación Argentina", Profesorado de Nivel Primario, Escuela Normal Superior N° 1 "Roque Sáenz Peña". Profesora Titular de la materia "Marco Socio – Político de la Educación Nacional", Licenciatura en Gestión Educativa, Universidad CAECE. Profesora Titular de la materia "Tendencias de la Educación Nacional e Internacional", Maestría en Gestión de Proyectos Educativos, Universidad CAECE. Ha publicado diversos artículos referidos a temas vinculados a la historia y la política educativa argentina.

between centralism and decentralization educative and the roll of the State in the construction of public policies.

Key Words

The educative Reformation, Political educative, National Law of Education, public Education, Parliamentary Debate, educative Decentralization.

Introducción

El presente trabajo indaga un momento clave en la construcción de políticas públicas para el sector educativo en la primera década del presente siglo. Nos referimos a la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) durante el mes de diciembre de 2006. Esta Ley, producto de un tiempo político tanto local como regional¹ diferente al de los años '90 revisó buena parte de los cambios e innovaciones promovidos durante la década pasada en el contexto de una gestión política de activa iniciativa parlamentaria².

¿Por qué la elección de este tema? Presentamos a continuación tres criterios que fundamentan nuestro interés. En primer lugar, porque la mayoría de los países de América Latina actualizaron en esta primera década del siglo XXI las leyes educativas heredadas del período neoliberal. En segundo lugar, porque consideramos que la Ley 26.206/06 cierra un ciclo legislativo altamente productivo en materia de normativa escolar que tuvo su inicio a partir del año 2003. En tercer lugar, sostenemos que a pesar del escaso tiempo destinado al debate parlamentario de la actual Ley de Educación Nacional, reaparece como deuda histórica no saldada, la discusión en torno al centralismo y al federalismo educativo; tensión que recorre doscientos años de vida institucional independiente.³

Nos proponemos recuperar las discusiones emergentes durante el debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006), acotando nuestro análisis a *la temática del gobierno y la gestión del sistema educativo*.

Es posible plantear la existencia de una abundante literatura pedagógica que indaga las transformaciones del sistema educativo argentino en los últimos veinte años. La mayoría de dichas investigaciones analizan el impacto de la reforma educativa de los años '90 ya sea, desde la perspectiva de los propios actores o bien, desde las diferentes lógicas de la burocracia estatal (Safocarda, 2009; Almandoz, 2008; Gesaghi y Petrelli, 2008; Ziegler, 2007; Braslavsky, 1999). Sin embargo, poco es lo que se ha estudiado en relación a un momento específico en la construcción de políticas públicas como lo es, el ámbito de la discusión parlamentaria. Recuperar el debate parlamentario de la ley de 2006 como objeto de investigación tiene por finalidad hacer visible un campo de tensiones y disputas por

nuevos/viejos significados asociados al derecho a la educación, el rol de Estado y el cambio político - educativo no siempre visibilizados por la investigación educativa.

En torno a la importancia del debate parlamentario en la construcción de sentidos para la educación

Desde finales del siglo XIX, los países de la región organizaron y expandieron sistemas educativos que tenían por finalidad la formación del ciudadano en el contexto de consolidación de los Estados Nacionales. La educación se concibió como motor del cambio social y a la vez factor clave en el desarrollo económico. Estos sistemas educativos se caracterizaron por su fuerte impronta centralizadora. En nuestro país, la sanción de la Ley N° 1420 de 1884 y años más tarde, la sanción de la Ley N° 4874 de 1905, conocida también como Ley Lainez constituyeron hitos legislativos orientados a regular el funcionamiento de la educación básica nacional. (laes, 2009; Lionetti, 2008).

Durante el conflictivo siglo XX argentino, hubo diferentes intentos de reforma al sistema educativo local que no lograron viabilidad suficiente (Puiggrós, 1997). Sin embargo, durante la década de los '90 tuvieron impulso en América Latina reformas a los sistemas educativos centralizados que compartieron en la mayoría de los casos, rasgos similares. Entre ellos podemos enumerar: revisión/sanción de leyes y/o normativas que modificaron la gestión de los sistemas educativos con marcada tendencia a la descentralización; cambios en la estructura educativa; actualización de los contenidos escolares; nuevas regulaciones referidas al trabajo docente; innovaciones en los modelos de gestión orientados a la autonomía y a la calidad; alternativas de financiamiento orientadas a la demanda, etc. A diferencia de lo acontecido en los años '70, estas reformas fueron promovidas por gobiernos constitucionales a través de la discusión y sanción de nuevos marcos normativos⁴. En algunos casos, dichas discusiones se canalizaron también a través del llamado *debate social*⁵. Pero en paralelo a éste, el retorno a la democracia habilitó la posibilidad de debatir en clave parlamentaria la construcción de nuevos marcos regulatorios para el sector educativo. En función de ello, nos proponemos indagar el contenido del debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006) ya que en la confrontación legislativa se hacen visibles disputas en torno a la construcción de hegemonía al interior del campo político – pedagógico.

Nos abocaremos específicamente al problema del gobierno y la gestión del sistema educativo recuperando aquellas intervenciones parlamentarias que revisaron la reforma educativa de los años '90 y las prescripciones legales que en su momento estableció la Ley Federal de Educación (1993). Si bien el debate parlamentario de la Ley N° 26. 206/06 fue breve, con escaso trabajo en las Comisiones de Educación tanto del Senado como de la

Cámara de Diputados, es posible reconocer en aquellas jornadas del mes de diciembre consensos y diferencias en materia educativa referidas al rol de Estado, el derecho social a la educación, la fragmentación del sistema educativo nacional y los diferentes modelos de gestión escolar heredados de la década de los '90.

La revisión de bibliografía especializada en este tema nos anima a plantear que los debates parlamentarios han quedado relegados de las investigaciones que analizan la evolución del sistema educativo nacional. En buena medida, lo que adquiere rápidamente notoriedad pública es el contenido del texto legal; las prescripciones establecidas en la norma que fue sancionada o bien, el contenido de los diferentes Anteproyectos en discusión⁶. Sin embargo, muy poco se sabe de la trastienda, de la “cocina” en que fue discutida y argumentada una ley determinada. Si enfatizamos que “los debates parlamentarios son constitutivos de la toma de decisiones políticas” (Van Dijk, 2006, p.272), resulta necesario hacer visible aquellos debates que en su sentido más amplio determinan el contenido político de una reforma. Reflexionar en torno a lo político como componente constitutivo de lo social y de lo educativo permite reconocer antagonismos y articulaciones diversas expresadas en las argumentaciones parlamentarias que promueven la sanción de un nuevo marco legal.

Sabemos que los discursos legitiman y hacen posible pensar ciertas opciones de política pública. En la disputa por imponer determinados significados, nominar legítimamente el campo político – pedagógico y crear/recrear discursos específicos, sostenemos que los debates parlamentarios nos permiten la construcción de una cartografía, un mapeo de la discusión que facilita la comprensión del tema en estudio

Presentando los argumentos y contra- argumentos de distintas perspectivas que en un análisis más general son pasados por alto o permanecen en una zona oscura y que implican distintas opciones de política. Esto no implica ignorar que toda política es moldada también por otros debates y discursos relacionados, así como por las relaciones de poder existentes que resultan en particulares usos y no usos de argumentos. La idea de debate ayuda a iluminar las tensiones y coincidencias entre distintas formas de ver o interpretar el discurso como un espacio en que múltiples perspectivas entran en diálogo y confrontación, como un sitio y objeto de lucha donde diferentes grupos buscan la hegemonía en la producción de significado e ideología. (Gorostiaga, 2009, p. 150).

En otras palabras, nuestro trabajo apunta a poner de relieve la puja de las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria por *revisar un significativo (reforma educativa de los años '90), por fijar una nueva significación (Ley de Educación Nacional) y por mantenerla en el tiempo* a través de la sanción de un nuevo texto legal.

Acerca de un nuevo tiempo político para la Ley de Educación Nacional

El debate parlamentario que proponemos para el análisis se inscribe en un momento histórico-político distinto respecto de los años '90. En este sentido, mientras la Ley Federal de Educación (1993) constituyó una clara expresión de las tendencias educativas de fin de siglo XX asociadas a la crisis del Estado – Nación y a las políticas de desregulación estatal y privatización del espacio público (Gentili *et. al.*, 2009; Svampa, 2005), la Ley de Educación Nacional (2006) responde a una nueva realidad económica - social (Svampa, 2008). Su aparición está asociada a la inédita cartografía escolar heredada de la década de los '90 y a la revisión de la política educativa neoliberal en el contexto de reivindicación de la política en comparación con la subordinación dramática que ésta última tuvo a la economía y las recomendaciones impulsadas por los Organismos Multilaterales de Crédito en el final del siglo XX.

A nuestro criterio, el desarrollo del debate parlamentario de la Ley N° 26.206/06 constituye un catalizador - en clave legislativa - de lo que podríamos llamar *el retorno del Estado*. Si los '90 instituyeron la idea de *Estado Mínimo*, el nuevo tiempo histórico que se inauguró posterior a la crisis socio - económica del año 2001 habilitó la posibilidad de restituir un rol de gestión y de promoción de políticas públicas asociado al Estado nacional recuperando funciones reguladoras no sólo para la actividad económica sino también en el vasto campo de los derechos sociales. Las argumentaciones vertidas durante la discusión de la Ley de Educación Nacional (2006) constituyeron una fenomenal pieza legislativa orientada a demostrar como, el llamado *Estado Transversal* - herencia clave de la década de los '90- complejiza la posibilidad de gestionar eficientemente el sistema educativo argentino. Oszlak define al Estado Transversal como

una forma estatal que atraviesa las diversas instancias o niveles jurisdiccionales (nacional, provincial y local) y establece entre los mismos nuevas reglas de interacción en los planos de distribución del poder, la distribución de responsabilidades funcionales y el financiamiento de la gestión pública, creando así, un sistema de vasos comunicantes, abarcativo y continuo (2001, p.4.)

En esa línea, consideramos que el debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006) dejó al descubierto una compleja trama de opacidades vinculada al gobierno y a la gestión del sistema educativo heredada de la administración menemista, luego que ésta renunciara a seguir desempeñando el papel de prestador directo de bienes y servicios⁷. Con excepción de la educación superior universitaria, en los primeros años de la década de 1990 el Estado nacional se desprendió de todos los servicios educativos que aún tenía a su cargo transfiriendo a las provincias y a la ex Municipalidad de Buenos Aires la gestión directa y el financiamiento tanto de escuelas como de hospitales públicos. Llegados a este punto, nos parece oportuno recuperar un concepto acuñado por Arango (2008) para dar cuenta de una política de progresivo retiro estatal en la gestión directa del sistema educativo. La autora introduce la idea de *“descentralización por desesperación”*

para explicar el deterioro extremo de las capacidades del sector público, el cual prefiere transferir sus funciones a las provincias o bien al mercado, que embarcarse en el complejísimo proceso de reconstruir su capacidad de gestión y financiamiento⁸.

Los actores del debate parlamentario que escogimos para el análisis encarnado en oficialismo y oposición reivindicaron en forma unánime el rol del Estado en materia educativa. Recuperando una sólida tradición educativa de principalidad estatal en materia de oferta escolar, las alusiones a la Ley N° 1420 de 1884 se articularon con la necesidad de suturar la herencia educativa de los años '90. Al mismo tiempo, el debate incorporó un componente político que excedía la discusión sobre la especificidad de la nueva ley. Nos referimos a la temática de la coparticipación federal de recursos argumentada como corsé, como limitación, en relación a la implementación de las innovaciones promovidas por el nuevo texto legal. En ese sentido, si el debate parlamentario de la Ley 26.206/06 rechazó en conjunto la política neoliberal de los años '90 sustentada en la figura del *Estado mínimo nacional*, la frontera discursiva entre oficialismo y oposición quedó planteada en relación al problema de los recursos fiscales con los que financiar las innovaciones alentadas por el anteproyecto remitido por el Poder Ejecutivo. Más de una década de *Estado transversal* con el consiguiente engrosamiento de la *estaticidad* de los estados subnacionales (provincial y municipal) sin modificar la lógica de la coparticipación federal de recursos, establece una *relación de precariedad entre la Nación y las provincias* respecto del financiamiento de los cambios promovidos para el sistema educativo. Entendemos que en este punto, oficialismo y oposición dirimieron una nueva racionalidad política vinculada al gobierno y a la gestión del sistema educativo para la primera década del siglo XXI en la que se reeditó la histórica puja entre *centralismo y federalismo educativo*⁹.

Los ejes del debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional. Continuidades y rupturas en torno al gobierno y a la gestión de Sistema Educativo

Consideraciones preliminares

La Ley de Educación Nacional (2006) promovida por el gobierno del presidente Néstor Kirchner fue tratada en el Parlamento durante el mes de diciembre de 2006¹⁰. La discusión en el recinto se caracterizó por su premura y el escaso intercambio argumentativo, a diferencia de lo que aconteció con su antecesora, la Ley Federal de Educación (1993) que demandó más de un año de intenso trabajo parlamentario. En dos semanas, el Congreso Nacional puso fin a la Ley de los años '90 sancionando un nuevo marco normativo en un clima parlamentario que cuestionaba la celeridad promovida por el Poder Ejecutivo Nacional.¹¹ En efecto, buena parte del debate parlamentario se insumió dando cuenta de la

debilidad legislativa con la que el texto de Ley llegaba al recinto. Si quisiéramos caracterizar con un título las críticas que la oposición política vertió sobre la estrategia parlamentaria del oficialismo (Frente para la Victoria) podríamos denominarla: “*El debate sobre el no debate*”.

A nuestro criterio, la discusión sobre la celeridad de los tiempos del debate no es un tema menor posible de circunscribir exclusivamente a la problemática educativa. Entendemos que refleja una forma de hacer política, una forma de concebir la construcción de gobernabilidad - en este caso para el sistema educativo- de carácter precario. Dicha precariedad constituye a futuro *la superficie de inscripción* en que las distintas jurisdicciones provinciales - en un sistema educativo descentralizado como el nuestro- deberán implementar los cambios que la Ley autoriza¹². En otras palabras, consideramos que la fragmentación educativa no está *solamente* asociada a las formas en que las distintas jurisdicciones provinciales implementan o han implementado los cambios en educación. Existe sin duda *un momento fundacional, único, original*, anterior a las formas de gestión de las innovaciones en territorios de provincia. Ese momento originario se ubica en la negociación parlamentaria de una Ley. Es allí donde se fraguan *las marcas de viabilidad, resistencia u oposición* con la que deberán lidiar a posteriori los Ministerios de Educación provinciales a la hora de instrumentar los cambios determinados en la nueva normativa. Para graficar lo dicho, transcribimos algunas de las intervenciones emitidas en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2006 referidas a lo que hemos definido como: *precariedad del debate*. Rescatamos de la variedad de argumentos sobre este tópico, las palabras de la diputada Montenegro (UCR), quien sostenía:

La cuestión de la participación fue mencionada por la señora diputada Osuna y también se promocionó en los medios. Se dijo que participaban las escuelas y que el análisis y el debate alcanzaban una profundidad increíble. ¿Qué debate? ¿Cuándo? En las escuelas todo se hizo a último momento. (...). ¿Cómo vamos a debatir si lo único que tenemos es un proyecto de ley? No hay otro. Las iniciativas de los otros partidos políticos nunca se conocieron porque los tiempos han sido muy acotados. Se dijo que sí o sí había que sancionar el proyecto de ley este año. (...). La prueba más evidente de ello está en el Congreso, donde no se discutió. No hemos tomado el proyecto, por ejemplo, para hablar del artículo 1° o del artículo 2°, con aportes de cada uno de los partidos. No hubo debate. (Honorable Cámara de Diputados, 2006, p.8).

En sintonía con las palabras de la radical Montenegro, se expresaba el diputado por el PRO, Esteban Bullrich. Al respecto planteaba:

Las formas importan. La forma en que esta norma se está tratando, específicamente en la Cámara de Diputados, no es la correcta. Que una Ley de Educación Nacional, que debe ser para los próximos veinticinco o treinta años, pase por la Comisión de Educación sin abrirse la discusión artículo por artículo; que se considere en una reunión de una hora y media, y que pase por ese ámbito en una semana, no constituye la forma correcta de sancionarla. Por eso, las formas importan. (...). El Congreso representa a un montón de minorías. La Cámara de Diputados representa las minorías de este país. Entonces, el debate debería haberse dado. (Honorable Cámara de Diputados, 2006, p.12)

Con una dilatada trayectoria en el campo de la lucha gremial, la diputada Marta Maffei, por el ARI, esgrimía:

Señor presidente: tal vez reitere lo que han planteado los señores diputados que me han antecedido en el uso de la palabra en cuanto a la posibilidad que tuvimos de obtener consenso en torno de esta ley. No puedo creer que los argentinos, que hemos tenido una tradición educativa, un proyecto histórico de educación y una vocación de escuela y de educación pública no hayamos podido consensuar un proyecto. (...). No son buenos ni el autoritarismo ni la construcción vertical. No lo fueron antes ni lo serán en el futuro. Lamento que recién se pueda dar el debate en el recinto, pues no se lo pudo concretar en las comisiones. (...). En este sentido, estoy convencida de que los partidos políticos podríamos haber logrado por consenso una ley de educación sustantivamente mejor que la vigente y que la que vamos a tener (Honorable Cámara de Diputados, 2006, p.15; 18)

Por fuera del campo político, otras voces se levantaron para criticar los tiempos asignados al debate del Anteproyecto de Ley. En todos los casos, los cuestionamientos estuvieron dirigidos a la noción de “*debate*” esgrimida por el oficialismo. Por aquellos días, especialistas del campo educativo señalaban que el gobierno sólo promovía una *Consulta* sobre el llamado “Documento para el Debate”¹³.

Dado que el tema del gobierno y la gestión del sistema educativo recorre de manera transversal la totalidad de las argumentaciones vertidas en ambos debates (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados) y a la vez, constituye el telón de fondo sobre el que van a dirimirse otras cuestiones de política educativa como la formación docente, la reorganización curricular y el financiamiento educativo, organizaremos el trabajo teniendo en cuenta tres momentos claves del debate:

- ✓ **Discursos referidos al momento fundacional del sistema educativo**
- ✓ **“Interpretaciones” en torno a la reforma educativa de los años '90 y su impacto en el gobierno de la educación.**
- ✓ **Las innovaciones que introducen la nueva Ley de Educación en la tensión histórica entre centralismo y federalismo educativo.**

Si bien analizaremos cada uno de estos momentos en su especificidad, en realidad los tres ejes seleccionados dan cuenta desde una perspectiva diacrónica de las formas que adquirió el gobierno de la educación en Argentina en la tensión macropolítica entre la Nación y las Provincias. Por ejemplo, la referencia a la Ley N° 1420 de 1884 no constituye sólo la búsqueda de un antecedente normativo en el que fundar la Ley en debate. Entendemos que su reivindicación discursiva constituye una clara evidencia respecto de la necesidad de buscar un momento organizacional de la instrucción pública nacional asociado a la principalidad del Estado. De la misma manera, las críticas a la reforma educativa de los años '90 argumentada en términos de *dislocamiento* permiten comprender la pérdida de unidad del sistema educativo y de los valores asociados a la principalidad del Estado en materia escolar. Por último, la puja histórica entre centralismo y federalismo educativo invita a pensar en un precario escenario de mediano plazo en el que efectivamente concretar las

innovaciones que la nueva Ley promueve. Pareciera reeditarse la lógica económica de los años '90, trasmutada ahora en una discusión política respecto de la distribución de la coparticipación federal de recursos públicos.

Discursos referidos al momento fundacional del sistema educativo

La lectura general del debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006) permite recuperar la presencia de un *significante clave* que organiza un campo de significaciones en torno a la noción de *gobierno escolar*. Nos referimos a la inscripción del significante "*Ley N° 1420 de 1884*".

Las intervenciones parlamentarias en ambas Cámaras Legislativas ofrecen un paisaje coincidente respecto al momento fundacional del gobierno escolar en la República Argentina. ¿Cuál es la razón por la que la sanción parlamentaria de una ley de la Nación –la Ley de Educación Común de 1884- se convierte en un piso argumental común para legisladores de diferentes bloques políticos? ¿Qué potencialidad discursiva encarna el significante "*Ley N° 1420 de 1884*" en el imaginario colectivo de los representantes legislativos, olvidando en muchos casos antecedentes provinciales valiosos que podrían haber sido incluidos en la trama argumental del debate parlamentario?¹⁴ A partir de nuestro análisis, proponemos que la Ley de Educación Común sancionada a finales del siglo XIX organiza *un campo de significaciones vinculados a la organización del Estado nacional, la idea de progreso, la noción de ciudadano responsable y obviamente, la importancia de la instrucción pública asociada a la principalidad del Estado y a la consolidación del orden republicano*. Las argumentaciones de política educativa que se desplegaron a lo largo de los debates organizan una cadena de equivalencias en donde el significante "*Ley N° 1420 de 1884*" quedó asociado a una serie de valores y sentidos propios de la Argentina moderna tales como: *escuela primaria, alfabetización masiva, inmigración europea, integración territorial, educación universal, normalismo, laicidad, entre otros*. La Ley de 1884 quedó así argumentada como frontera, como grieta narrativa en el proceso de construcción de un modelo de gobierno escolar exitoso, inclusivo y a la vez, de rasgos centralizados.¹⁵

Tomemos por caso, la intervención del senador socialista Rubén Giustiniani. Durante el debate del 6 de diciembre de 2006, estableciendo un claro contrapunto entre la Ley del siglo XIX y la promovida por el menemismo en los años '90, el legislador argumentaba:

Lo trascendente es que estamos dejando atrás una mirada sobre la educación profundamente impulsada por el neoliberalismo. Esta es la cuestión central del debate. (...). Aquella escuela fue la escuela común, laica, pública, gratuita y obligatoria, que estuvo en un proyecto de nación y en una concepción de país. Por eso, la Ley 1420 tiene el consenso de todo el país. (...). Sentó al hijo del rico junto al hijo del pobre con el mismo guardapolvo blanco y en el mismo pupitre. Fue una ley que igualó hacia arriba. (Honorable Cámara de Senadores, 2006, p.65-67)

Una semana después, en sintonía con las palabras del senador Giustiniani pero desde la Cámara de Diputados, la legisladora por el Frente para la Victoria, Blanca Osuna, sostenía:

¿Por qué afirmamos que esta ley aporta a la construcción de un sistema legal? Porque en el siglo XIX, un entramado de leyes configuró y dio sostén al sistema educativo nacional. Me refiero a la ley 1.420 pero también a las que respaldaron los subsidios a las provincias; asimismo, estoy hablando de la ley Lainez y de otras normas que seguramente tenemos presente y que esta tarde serán mencionadas. Estas normas configuraron ese entramado legal sobre el que se articuló el sistema educativo argentino, sobre el que creció, fue ponderado y sirvió de referencia en la región, en América y en el mundo. (Honorable Cámara de Senadores, 2006, p.36-37)

Insistimos en el *carácter mítico* que asumen las intervenciones de ambos legisladores respecto de la normativa del siglo XIX. Todo mito supone la construcción de un espacio de representación y se caracteriza por su carácter metafórico y, en tanto se constituye en superficie de inscripción de reivindicaciones sociales, deviene en imaginario social. A partir de lo expuesto, sostenemos que durante el debate parlamentario en análisis, la Ley N° 1420 de 1884 quedó planteada como *marca fundante* de un modelo de gobierno y gestión del sistema educativo que habilitó por más de cien años la promesa de oportunidades educativas asociada a la figura clave del Estado nacional.

“Interpretaciones” en torno a la reforma educativa de los años '90 y su impacto en el gobierno de la educación.

En este punto, nos centraremos en la forma en que fue argumentada la reforma educativa de los años '90 en su impacto específico respecto del gobierno y gestión del sistema educativo.

En términos generales, señalamos que el debate condensó una posición unánimemente crítica en relación a las transformaciones implementadas en el sistema escolar a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación (1993). En ese sentido, el rechazo hacia *“los '90”*, constituyó sin dudas, el elemento aglutinante, el *punto nodal* o *punto de articulación* en el que coincidieron las diferentes expresiones políticas con representación parlamentaria. La Ley Federal de Educación (1993) quedó plasmada como uno de los ejemplos paradigmáticos de la política neoliberal instrumentada en la década de los '90. Su derogación, fundamentada desde una nueva discursividad (*Educación de calidad para todos; Desarrollo sustentable, Justicia Social, Derecho social a la educación, etc.*), se justificó a partir de la existencia de un nuevo proyecto político que voluntariamente abandonaba las imposiciones del neoliberalismo económico - financiero.¹⁶

A los efectos del análisis, hemos seleccionado algunas intervenciones parlamentarias que nos permiten desentrañar una compleja trama discursiva en relación a nuestro tema de interés: *el gobierno y la gestión del sistema educativo*. En la Cámara de Senadores, la presidenta de la Comisión de Educación y a la vez miembro informante del proyecto en estudio, la legisladora Isidori (UCR – Río Negro) argumentaba:

Digo que sin duda hoy estamos tratando una ley de educación nacional que es buena, porque contiene aspectos esenciales; y al contrario de la Ley Federal de Educación y de su marco ideológico, fija taxativamente la responsabilidad del Estado. Declara a la educación un bien público y además un derecho personal y social para todos los argentinos. El Estado se convierte en el responsable —en el primer responsable— de las acciones educativas (...). No voy a recordar los múltiples conflictos que se produjeron en la historia educativa de nuestro país con la aplicación de la Ley Federal de Educación. (Honorable Cámara de Senadores, 2006, p.11- 12)

Por su parte, la miembro informante por el Bloque del oficialismo, la senadora Bar (Frente para la Victoria – Entre Ríos), exponía:

Deseo rescatar de este proyecto de ley tres ejes fundamentales, que atraviesan el contenido de la norma. En primer lugar, quiero señalar el tema de la revalorización del rol del Estado, que en leyes anteriores estaba difuso. En efecto, no se tenía en claro cuál era el papel del Estado en un país federal y existían desentendimientos y fragmentación, producto de la ausencia estatal. En cambio, este proyecto recupera ese eje y marca una fuerte presencia del rol del Estado nacional, con la participación de las provincias y de las instituciones educativas. Además, también se retoma para el Estado el papel de garante de la educación. No olvidemos lo que ocurría con leyes anteriores. (Honorable Cámara de Senadores, 2006, p.19; 24) 17

A partir de las intervenciones esgrimidas en el Senado, destacamos la revalorización que adquiere el rol del Estado en materia educativa. Entendemos que en términos de gobierno y gestión escolar, los aportes parlamentarios delimitaron una clara frontera argumental respecto del la política educativa neoliberal de los años '90. Oficialismo y oposición recuperaron así, una tradición histórica en materia educativa asociada a la principalidad del Estado en la definición de políticas públicas para el sector educación.

Cuando el debate parlamentario se desplazó hacia la Cámara de Diputados, entre los legisladores opinantes rescatamos la intervención de la diputada Elisa Carrió (ARI). Su análisis no sólo enfatizó la temática vinculada a la principalidad del Estado en materia educativa sino que a la vez identificó específicas responsabilidades políticas en relación a determinados legisladores que en la década de los '90 promovieron la sanción de la extinta Ley Federal de Educación (1993)¹⁸. Al respecto sostenía:

Nosotros reconocemos algo positivo en este proyecto de ley, que es haber desandado el camino de la estructura de la vieja ley de educación de 1992. Durante mucho tiempo hemos pedido la vuelta a una estructura del sistema educativo argentino que tenga inteligibilidad. Es un hecho auspicioso además que lo hayan hecho los mismos que votaron la ley federal en el 92, incluidos los asesores de la entonces señora ministra, incluido el actual ministro Filmus. (...). Porque los 90 no son una entidad abstracta, tienen responsables concretos. Y entiendo esto como un acto de asunción de responsabilidad de un partido, de un gobierno, de muchos diputados y de muchos gobernadores que votaron esa ley. (Honorable Cámara de Diputados, 2006, p.36-37)

Las palabras de Carrió reavivaron el debate. Al hablar de *responsables*, la diputada aludía y a la vez superaba una de las versiones más recurrentes utilizada para explicar las transformaciones socio – económicas y educativas de los años '90: asignar a los organismos internacionales de crédito la *responsabilidad excluyente* de imponer políticas de ajuste. Carrió incluyó en la trama de su discurso lo que podríamos definir como “*la conexión local*”; es decir, la reproducción de una agenda de innovaciones impulsada desde los organismos multilaterales y recepcionados tanto por los actores políticos como por las instituciones republicanas. A nuestro criterio, la argumentación de Carrió hizo referencia a ese *sentido común o discurso único*, lentamente sedimentado durante los años '90 respecto del cual, la imposición de medidas ortodoxas de ajuste fiscal y reforma estatal impulsadas por organismos internacionales de crédito se presentaba como un hecho indiscutible e históricamente inevitable para la sociedad argentina. Entendemos que la diputada confrontó argumentalmente ese sentido común, esas creencias generales socialmente compartidas, advirtiendo que junto a dicha imposición externa, una parte de la sociedad política nacional acompañó y respaldó la instrumentación del desguace del Estado y el ajuste fiscal.¹⁹

Las intervenciones seleccionadas y las que consultamos para el desarrollo del presente trabajo nos permiten plantear la siguiente idea: a lo largo del debate, *el rechazo a los '90 y la revalorización del rol del Estado en materia educativa* constituyó un punto de consenso lábil en el que oficialismo y oposición lograron acercar posiciones. En este tema, los acuerdos se construyeron impugnando un pasado que se quería superar en tanto referente de un proyecto de modernización de efectos indiscutiblemente excluyente. De cualquier manera, el justicialismo encontró serias dificultades en argumentar su crítica a la década neoliberal. Ya sea en su vertiente histórica o PJ disidente, como en la versión aggiornada del Frente para la Victoria, las críticas a la reforma educativa de los años '90 y a la Ley Federal de Educación (1993) se expresaron en forma elíptica, general, intentando diluir responsabilidades de gestión²⁰.

Por último, en este Acápite, incluimos la intervención del diputado Claudio Lozano (Proyecto Sur), en la medida en que sus palabras refuerzan las críticas hacia la década menemista e introduce el próximo y último eje de nuestro trabajo referido a la tensión histórica entre centralismo y federalismo educativo. Lozano, que acompañó en general el texto remitido por el Poder Ejecutivo enfatizó la necesidad no sólo de enunciar derechos sino a la vez, de contar con recursos económicos genuinos para materializar las innovaciones promovidas en el texto de ley. En otras palabras, su inserción no sólo cuestionó el modelo productivo y escolar de los años '90 sino también, la administración nacional de recursos fiscales que por aquellos días y hasta la actualidad organiza el vínculo entre la Nación y las Provincias argentinas. Al respecto sostenía:

No podemos darnos el lujo de abandonar lo que ha sido la década del 90 en términos de quitarnos derechos, para ingresar en una etapa donde enunciamos tales derechos pero no empezamos a recorrer el camino de las garantías para ejercerlos. (...). Es absolutamente indispensable que nos preguntemos si alcanza reemplazar la ley federal de educación sin tocar en nada lo que está detrás de ese problema, que es la ley de transferencia de servicios educativos. ¿Es posible lograr el objetivo que se propone sin modificar drásticamente -y no en grageas, como plantea hasta hoy la ley de financiamiento- la participación del Estado nacional en la financiación educativa? En una Argentina que, luego de cuatro años de crecimiento económico interrumpido, sigue teniendo dieciséis millones de personas en situación de pobreza, y donde la mitad de los pobres son pibes, debe quedar en claro que un pibe con hambre no es educable. Este tema debe ser parte de la discusión a fin de no caer en la enunciación de derechos que luego no podemos garantizar. Por otro lado, estamos en una Argentina donde los servicios educativos están concentrados en las provincias y la coparticipación tiene las características que todos conocemos, con una masa total de recursos de la cual las provincias sólo reciben el 25 por ciento, y no obstante son las encargadas de la mayor parte del financiamiento. (...). Voy a votar favorablemente este proyecto de ley de educación. (Aplausos). Estamos frente al hecho histórico de derogar la ley federal de educación y sentar un cimiento para seguir discutiendo la construcción de otro sistema educativo en otro proyecto de país. (Honorable Cámara de Diputados, 2006)

¿Es posible plantear que en el contexto de un debate parlamentario acelerado y poco participativo, una parte de la dirigencia política argentina estaba *además* discutiendo una agenda de prioridades -no sólo educativas- para el siglo XXI? A nuestro criterio, en ésta negociación parlamentaria oficialismo y oposición restituyeron un rol de centralidad al Estado Nacional en lo atinente al gobierno y a la gestión del sistema educativo. Si bien las intervenciones sobrevolaron de manera general los problemas educativos heredados de la década pasada y sólo algunos discursos avanzaron en reflexionar respecto a la crisis del dispositivo escolar moderno, el debate en el recinto fue homogéneamente contundente respecto de la necesidad de neutralizar las tendencias a la fragmentación socio – educativa y disminuir los niveles de desigualdad propios del paisaje educativo nacional. Para alcanzar esta meta macro – política, el núcleo duro del debate arraigado en los sectores de la oposición se orientó a cuestionar los porcentajes de coparticipación federal de recursos que condicionan la efectiva disponibilidad económica – financiera provincial. Para el oficialismo en cambio, este tema ya estaba resuelto. La Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005 constituía la herramienta legal que posibilitaba concretar las innovaciones pedagógicas en el marco de un esfuerzo económicamente compartido entre el gobierno federal y las diferentes jurisdicciones provinciales.

En síntesis, en una clara ofensiva al modelo educativo neoliberal, el breve debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006) puso énfasis en una perspectiva macro, perdiendo de vista cuestiones de micropolítica escolar asociadas a nuevas modalidades de gestión que podrían poner énfasis en un funcionamiento más democrático y participativo de la escuela²¹.

Las innovaciones que introduce la nueva Ley de Educación en la tensión histórica entre centralismo y federalismo educativo.

Las discusiones en torno al centralismo y al federalismo educativo recorren históricamente los debates en torno a la construcción de políticas públicas para el campo de la educación. Desde mediados del siglo XIX y hasta la actualidad, la puja entre la Nación y las provincias respecto de los mecanismos de financiamiento para el sector educativo ha sido conflictiva. La consolidación en las postrimerías del siglo XX de un modelo de gestión escolar descentralizado a nivel provincial profundizó las ya existentes dificultades locales respecto de la inversión en materia escolar. Aguerro sostiene que

las políticas de transferencia se montaron sobre las desigualdades provinciales existentes. (...). Si la mayor parte de los servicios quedan librados a las provincias, con el actual régimen político y de coparticipación federal de impuestos no se puede menos que esperar que las desigualdades existentes entre las diferentes regiones se profundicen. (Aguerrondo, 2006, p. 41)

Diferentes autores han demostrado que la política de transferencia de escuelas desde la jurisdicción nacional hacia las jurisdicciones provinciales obedeció básicamente a criterios de tipo económico - financiero más que a un interés genuino por profundizar el federalismo educativo (Rivas, 2010) Esta puja por recursos escasos fue puesta en evidencia durante el debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006). Los legisladores alegaron las dificultades que tendrían sus respectivas provincias al momento de instrumentar los cambios e innovaciones que la ley en discusión promovía. Así, el debate parlamentario hizo nuevamente visible la conflictiva relación Nación – Provincias en materia de coparticipación de recursos federales. En otras palabras, la Ley constituyó un catalizador que en clave histórica, recuperó un debate con densidad diacrónica: la revisión de un modelo de distribución de recursos fiscales que permita a las provincias hacer frente a la magnitud del gasto educativo; gasto que desde los años '90 se ha incrementado producto de la completa descentralización de los servicios educativos²². Insistimos con la década de los '90 porque allí se consolida un nuevo diseño de gestión de servicios públicos con eje en la gestión escolar provincial. Las diferentes intervenciones parlamentarias coincidieron en demostrar que la asignación de recursos entre la Nación y las provincias constituye una herramienta de gobernabilidad para el efectivo cumplimiento de las metas educativas. Senadores y diputados de la oposición sostuvieron la idea respecto de que la política de financiamiento es en algún sentido, política educativa y que las innovaciones alentadas en el anteproyecto oficial encuentran su límite fáctico si no se revisa la política de coparticipación de ingresos públicos.

En la sesión del 6 de diciembre de 2006 en el Senado de la Nación, el llamado Peronismo disidente expresaba dudas respecto de la viabilidad práctica en la

instrumentación de la Ley en debate. A través de la intervención del senador López Arias (Salta), se hacían visibles una serie de críticas que articulaban no sólo preocupación por los cambios pedagógicos a instrumentar sino también, el rechazo a una política de distribución de los recursos fiscales que por el momento, el oficialismo no estaba dispuesto a modificar. Al respecto, el senador sostenía:

Fundamentalmente, la preocupación de los estados provinciales se refiere al tema del financiamiento futuro de esta reforma educativa. La Ley de Financiamiento Educativo, en su artículo 5°, si mal no recuerdo, establece que todo lo que es incremento de recursos que ingresa al sistema, tiene como asignación prioritaria el mejoramiento salarial docente, que es un objetivo que compartimos todos —no creo que haya alguien que no crea que los haberes docentes no deban ser mejorados— y el tema de la calificación y otros aspectos de ese tipo, pero no comprende el tema de infraestructura y equipamiento educativo entre las prioridades de asignación de estos nuevos recursos. Y esta ley que es muy ambiciosa, cosa que comparto, realmente va a significar un mayor costo y un mayor esfuerzo en el sistema educativo. La ampliación de la jornada y de la edad obligatoria va a requerir nuevas inversiones. (...). Uno teme que en los estados provinciales podamos llegar a una situación en que este enorme esfuerzo que hay que hacer para adecuar la educación argentina a los tiempos que nos toca vivir, va a requerir de un apoyo muy claro de parte del gobierno nacional que acompaña al distrito, que en muchos casos no van a estar en situaciones de poder afrontar estos problemas. (...). La mayoría de los distritos hoy están en una situación complicada y creo que si no se establece claramente que haya una obligación del gobierno nacional de financiar los nuevos gastos que van a existir en la medida en que se vaya aplicando la ley, nos podremos encontrar con algunos problemas de funcionamiento del sistema en distintos distritos provinciales. (Honorable Cámara de Senadores, 2006, p.37 -38).

La intervención de López Arias revitalizó la histórica e inconclusa polémica en torno al federalismo en el gobierno de la educación argentina; un federalismo cuasi parasitario de los recursos federales; un federalismo endeble, inconsistente, frente al poder disciplinador del gobierno central.

Trasladada la discusión parlamentaria a la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2006, la diputada por la provincia de La Rioja, Alejandra Oviedo, ferviente defensora del ideario menemista en los años '90 argumentaba:

Indudablemente, la iniciativa en debate está llena de buenas intenciones, pero nosotros nos preguntamos cómo lograremos con esta herramienta concretar todos los objetivos propuestos y si efectivamente estamos en condiciones, desde el punto de vista financiero, de afrontar tamaño desafío. En tal sentido me arriesgaría a afirmar que necesitaremos mucho más que lo previsto en la ley de financiamiento educativo. Volvemos al análisis del círculo vicioso, porque las provincias firman convenios con la Nación diciendo "esto es lo que vamos a aportar para lograr esta propuesta", pero al día siguiente tienen que golpear las puertas de la Casa Rosada para solicitar los recursos que comprometieron en el convenio, en razón de que el país carece de una ley de coparticipación federal que garantice el efectivo ejercicio de las autonomías provinciales, cumpliendo así con los objetivos fundamentales que marca la Constitución de la Nación.(...). Acompañamos las buenas intenciones, pero queremos saber cómo vamos a instrumentarlas. (Honorable Cámara de Diputados, 2006, p.88-89)

Si bien la diputada Oviedo acompañó en general la sanción de la Ley en debate, los argumentos vertidos respecto al financiamiento educativo o más precisamente, las objeciones referidas al modelo de coparticipación federal de recursos ponía nuevamente en

evidencia las dificultades que debían sortear las jurisdicciones provinciales para cumplir con las prescripciones de la nueva Ley. En la misma línea argumental, un referente histórico del Peronismo disidente, un hombre clave de la provincia de Buenos Aires, Jorge Sarghini, reforzaba en general las críticas al modelo de coparticipación federal de recursos y, en forma particular, confrontaba la lógica de construcción política del kirchnerismo orientada a sumar “lealtades” a partir de la presión/opresión ejercida hacia las jurisdicciones provinciales respecto del manejo discrecional de los recursos públicos. Nos interesa recuperar la posición discursiva de Sarghini en tanto referente de la provincia educativa cuantitativamente más relevante del país. El territorio bonaerense condensa más del 40% de la matrícula del sistema educativo nacional y fue en su momento, ámbito privilegiado en la instrumentación de la reforma educativa de los años '90. Desde el Justicialismo histórico y en disidencia con el proyecto del oficialismo kirchnerista, el diputado bonaerense expresaba con absoluta nitidez la histórica y compleja tensión Nación – Provincias. Desde el federalismo asentado en la Provincia de Buenos Aires, el discurso de Sarghini puso en evidencia la quimera de creer que sólo la sanción de un nuevo texto legal alcanza para garantizar el cumplimiento de nuevas metas y objetivos educativos. Al respecto sostenía:

Como ya ha quedado establecido, el bloque Justicialista Nacional votará en general por la afirmativa y hará algunos planteos en particular, como ya fue señalado por las diputadas de mi bancada que me precedieron en el uso de la palabra. Para cumplir con los tiempos y poner el énfasis en lo que creo es más importante, me referiré a uno de los temas mencionados por algunos diputados del oficialismo: la necesidad de trabajar para que esta ley sea cumplible y operativa. La instrumentación de políticas públicas implica recorrer un camino ordenado según los siguientes pasos: el diseño -en este caso el modelo educativo-, el financiamiento y, finalmente, la gestión. En materia educativa el gobierno no ha recorrido ordenadamente este camino: ha empezado por votar una ley de financiamiento educativo y ahora propicia la sanción de la Ley Nacional de Educación. Primero se hizo el saco y ahora hay que entrar en él. Este no es el orden correcto. (...) ¿A quién se le ocurre empezar por el diseño del saco? ¿A quién se le ocurre empezar por la ley de financiamiento educativo? Porque en rigor cabe preguntar si aquella ley de financiamiento educativo es capaz de financiar esta Ley Nacional de Educación. Si uno escarba un poco pareciera ser que no es tan así; por lo menos encuentra algunas contradicciones no menores en materia de financiamiento. Se mencionó el 6 por ciento del producto bruto interno y se habló de la necesidad de llegar aproximadamente al 30 por ciento de educación básica de jornada completa. Este proyecto fija como objetivo -digno objetivo que acompañamos- llegar al ciento por ciento de educación básica con jornada completa. Los cálculos que efectúan los ministros de Educación y de Economía provinciales indican que partir de la situación actual el pasar a ese objetivo de jornada completa aumentará el gasto prácticamente en un 70 por ciento. Si seis puntos del producto podían financiar el 30 por ciento del gasto, y el objetivo es llegar al ciento por ciento, ¿no será chico el saco que nos hicimos? ¿Por qué empezamos a transitar el camino al revés? (...). El problema es que hay algo mucho más grave, que es el modelo fiscal federal, que relaciona a la Nación con las provincias. En un modelo en el que el 70 por ciento de los recursos está en la caja nacional, el 30 por ciento en las provinciales y el cumplimiento de esta ley está a cargo en un 80 por ciento de las provincias, es absolutamente imposible que ellas cumplan, aunque les levantemos la restricción de la ley de responsabilidad fiscal. No lo pueden hacer porque están estructuralmente desequilibradas. Si no, miremos la provincia que representa la punta del iceberg, que es la provincia a la que yo pertenezco y a la que representan muchos de los diputados en

este recinto. En Buenos Aires existe el 40 por ciento de la matrícula, y está comenzando a mostrar lo que quieren mostrar otras provincias: que no puede financiar la educación hoy. La educación de hoy la está financiando con endeudamiento. (...). Seamos sinceros y digamos la verdad. Si queremos ir al fondo, que todo esto sea sustentable e ir por un camino de verdadera inclusión social -la educación la da como nadie-, empecemos a modificar la relación de la Nación con las provincias. (Honorable Cámara de Diputados, 2006, p.106, 107)

Sarghini se interroga respecto de la inversión educativa en el marco de la tensión Nación – Provincias por la distribución de fondos coparticipables. ¿Cómo implementar las innovaciones si las provincias no pueden - a partir de sus propios recursos- financiar los nuevos objetivos y propósitos que alienta la normativa? Creemos que la metáfora de Sarghini en cuanto a la confección de un saco que queda *“corto antes de usarlo”*, tuvo por objeto señalar las dificultades existentes –aun antes del debate de la nueva Ley de Educación Nacional (2006)- para cumplir metas y objetivos de política educativa con recursos provinciales genuinos. La inquietud de Sarghini respecto de los recursos necesarios para afrontar el financiamiento del sistema educativo provincial remite a la experiencia histórica más reciente. Si tomamos como ejemplo la expansión de la matrícula escolar para la Educación General Básica luego que fuera instrumentada la obligatoriedad escolar a diez años tal como estableció en su momento la Ley Federal de Educación, resulta posible plantear que la inclusión de más alumnado al sistema educativo se hizo a través del endeudamiento provincial y de una baja en términos de calidad educativa. Según Rivas (2010), entre 1995 y 2005 las provincias más financiadas –por ejemplo, las patagónicas- mejoraron su posición respecto a la calidad educativa; las más pobladas, cayeron. El caso más resonante es el de la provincia de Buenos Aires –jurisdicción del diputado opinante- que pasó del puesto 2 al 12 en dicha década. Así, la discusión referida a la distribución de los recursos públicos quedó asociada a un debate mayor, de profundo contenido ético político en el cual los significantes *Estado, política y ciudadanía* adquieren diferentes densidades en relación a los marcos de referencia que se asuman en la definición de un proyecto político y económico para el nuevo siglo.

Oscar Oszlak (2000) reflexiona en torno al vínculo Nación – Provincias a partir de la reestructuración económica de los años '90. Su argumento consiste en plantear que en Argentina la ecuación *“Más Descentralización – Menos Estado”* no se verifica. Por el contrario, si bien las políticas de transferencia de servicios sociales básicos derivaron en una creciente responsabilidad provincial en la gestión y financiamiento de los servicios transferidos, el Estado Nacional conservó altas dosis de poder en lo que el autor denomina *“la llave de la caja”*. Dicho de otro modo, el *“estado cajero”* que concentra y asigna gran parte de los recursos del gobierno general puede ejercer de hecho un cierto poder de veto sobre el destino de los recursos cumpliendo de este modo un papel de orientación y control

no necesariamente fundado en criterios de racionalidad técnica como los que deberían informar el desempeño de tales funciones.²³

A nuestro criterio, la advertencia del diputado Sarghini se fundamenta en la experiencia que su provincia vivió durante la década pasada. Se estaría replicando cierta lógica o dinámica reformista que podría sintetizarse de la siguiente forma: descargar en *los tiempos y en los responsables de la implementación* (nivel provincial o municipal) la efectiva viabilidad del cambio.

Desde nuestra perspectiva, el debate de la Ley N° 26.206/06 demostró una vez más la dificultad en alcanzar consensos y a la vez, coordinar acciones entre la Nación y las Provincias para hacer efectivo el cumplimiento compartido de la inversión pública en el sector educación.

Conclusiones

En función de lo expuesto hasta aquí, ofrecemos algunas conclusiones que se derivan de la elaboración del presente ensayo.

En primer lugar, es posible argumentar el escaso desarrollo con que cuenta la investigación parlamentaria orientada a cuestiones educativas. Insistimos en este punto, ya que el debate parlamentario constituye un momento crucial en la elaboración de una norma; es el espacio de intercambio argumental; es el ámbito de negociación y de definición de contenidos de una ley. En el debate parlamentario se dirimen diferentes racionalidades, diferentes concepciones en cuanto a temas claves como el derecho a la educación, el rol del Estado en materia educativa, el financiamiento escolar, entre otras prioridades de política educativa. En síntesis, el locus parlamentario es el lugar donde los diferentes partidos políticos luchan por la apropiación/definición de sentidos en torno a los alcances *de lo público* en educación. Probablemente, el escaso interés por indagar los debates parlamentarios como antesala discursiva en la negociación y formulación de leyes (no necesariamente referidas al campo de la educación) pueda obedecer a la discontinuidad democrática que caracterizó la vida institucional de nuestro país durante el siglo XX. Probablemente también, a la debilidad del Poder Legislativo en democracias de fuerte contenido presidencialista. Sin embargo, insistimos en la importancia de recuperar como objeto de investigación las discusiones que se plantean en el recinto, ya que como sostuvimos en este texto, *los debates parlamentarios son constitutivos de la toma de decisiones políticas*. Constituyen un *momento fundacional, único, original*, anterior a las formas de gestión de cualquier innovación en territorios de provincia.

En el caso específico de la Ley de Educación Nacional (2006), el debate parlamentario no fue extenso y estuvo precedido por una *Consulta social*, la que en buena

medida operó como dispositivo de participación ampliado, limitando de esa forma la prolongación de los plazos del debate en el recinto²⁴. Cabe consignar, que la Consulta pública fue asimismo criticada por diferentes especialistas del campo político – educativo, señalando la escasa información de la que se dispuso para tal fin sumado a tiempos de estudio y reflexión muy acotados (mayo – septiembre de 2006). Al respecto, María Teresa Sirvent señala que

Participar realmente es tener incidencia real en las decisiones de la Política Educativa. Y para ello se necesitan algunas condiciones mínimas objetivas que así lo posibiliten, entre otras y fundamentalmente, el tiempo necesario para acceder a la información sobre la situación educativa de la población, el sistema educativo, sus problemas más acuciantes, así como para procesar dicha información y para producir conocimientos individual y colectivamente. Estos tiempos son fundamentales para generar reales espacios de construcción colectiva de conocimiento; sin embargo, no han sido previstos en el “calendario de actividades” considerado por el Poder Ejecutivo Nacional. (Sirvent, 2006, p. 113; 138)

En segundo lugar, sostenemos que el debate educativo de finales de 2006 no debe sólo interpretarse en términos de una discusión parlamentaria orientada a reemplazar el contenido de la extinta Ley Federal de Educación (1993). Entendemos que las discusiones en torno a la Ley N° 26.206/06 constituyó un momento político específico en el que sacando provecho de una discusión particular se intentó por un lado, recuperar el lugar de centralidad de la política y del Estado Nacional en materia educativa y por otro, avanzar en la necesidad de revisar el régimen de coparticipación federal de recursos. Recuperando la totalidad de los discursos parlamentarios es posible sostener que tanto oficialismo como oposición coincidieron en la necesidad de derogar una norma (Ley Federal de Educación) cuyos sentidos más profundos estaban asociados al neoliberalismo, al desguace del Estado nacional y a la fragmentación del sistema educativo. El acuerdo se construyó impugnando un pasado que se quería superar. Por otra parte, el lúbil consenso parlamentario en torno a la Ley de Educación Nacional (2006) se erigió sobre una única coincidencia: *derogar el texto legal de los años '90 y sancionar a la vez, una normativa de carácter reparatorio que permitiera superar la actual fragmentación del sistema educativo nacional*. Consideramos relevante señalar, que el sumarísimo debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006) no estuvo precedido de un diagnóstico que diera cuenta de la situación del sistema educativo argentino posterior a la reforma educativa de los años '90. El Poder Ejecutivo motorizó la Consulta social y remitió un Anteproyecto de Ley al Congreso de la Nación sin considerar la heterogénea cartografía escolar heredada luego de la implementación de la extinta Ley Federal de Educación (1993). Esta ausencia de diagnóstico respecto del sistema educativo nacional fue señalada como déficit informativo por varios legisladores de la oposición al momento de intervenir en el debate parlamentario.

En tercer lugar, es posible sostener que el breve trámite legislativo de la Ley de Educación Nacional (2006) osciló entre la impugnación de una metodología de trabajo parlamentario en la que la discusión en Comisión estuvo prácticamente ausente y un precario consenso sustentado, más que en coincidencias profundas y valores compartidos, en un rechazo generalizado al ideario pedagógico neoliberal cimentado durante la década de los '90. En la tensión descripta, la revalorización del lugar del Estado Nacional en la definición y promoción de políticas públicas para el sector educativo constituyó una coincidencia transversal de los diferentes bloques que participaron del debate. Sin embargo, debe señalarse que a los legisladores del oficialismo (Frente para la Victoria) como para los del llamado Peronismo Federal, les resultó harto difícil poder “despegarse” del fantasma de los '90. Muchos de los diputados y senadores intervinientes en el debate parlamentario de la Ley de 2006 participaron activamente una década antes en la discusión y sanción de la Ley Federal de Educación (1993).²⁵

En cuarto lugar, destacamos que la temática que cobró identidad propia durante la discusión en el recinto fue la del *financiamiento educativo* y las responsabilidades que le caben tanto a la Nación como a las jurisdicciones locales en la provisión de recursos para el funcionamiento de los sistemas educativos provinciales. Siempre polémica, la discusión sobre el financiamiento constituyó un parteaguas durante el devenir del debate. Para el oficialismo, la cuestión ya estaba saldada con la sanción, un año antes, de la Ley de Financiamiento Educativo (2005). Para la oposición en cambio, resultaba imperioso avanzar en una discusión más profunda que revisara la lógica de la coparticipación federal de recursos.

Para finalizar estas conclusiones provisorias, consideramos que no alcanza sólo con sustituir marcos legales y establecer nuevas regulaciones para el funcionamiento del sistema educativo nacional. La Argentina necesita revisar de manera estructural la puja entre dos concepciones de organización política que vienen antagonizando desde hace ya doscientos años: Centralismo y Federalismo han vuelto a verse la cara en el debate puntual de una nueva ley de educación para la Argentina del siglo XXI.

Recibido el 11 de agosto de 2010 (cierre de convocatoria)
Aceptado el 22 de febrero de 2011 (comunicación de dictamen)

Bibliografía

- Aguerrondo, Inés (2006). *Educación en Argentina. Qué pasó en los '90*. Buenos Aires: Papers Editores.

- Cao, Claudia (2008). Las Reformas del Gobierno y la Gestión del Sistema Educativo. Debates Parlamentarios de la Ley Federal de Educación y de la Ley de Educación Nacional. Tesis de Maestría.
- Corbalán, M (2002). *El Banco Mundial. Intervención y Disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Dubet, Francois titulado (2004) ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? *En: Tenti Fanfani, Emilio . Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE.
- Feldfeber, Myriam (2006). De la Ley “Federal” a la Ley “Nacional”. ¿Nuevas garantías para el derecho a la educación? *Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales*. Nº 64. Buenos Aires: UBA.
- Galarza, S (2009). ¿La universidad en debate?. Reflexiones sobre algunos proyectos de Ley de Educación Superior de Diputados. *En: Mollis, M (comp.). Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior*. Ediciones del CCC/CLACSO.
- Gorostiaga, J (2009). La cartografía social. Aportes al análisis crítico del discurso en educación. *En: Pini, M (Comp.). Discurso y Educación. Herramientas para el Análisis Crítico*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Honorable Cámara de Diputados. (2006). Debate parlamentario Ley de Educación Nacional. Buenos Aires
- Honorable Cámara de Senadores. (2006). Debate parlamentario Ley de Educación Nacional. Buenos Aires
- Kisilevsky, Marta (2000). *Génesis y Contexto de la descentralización educativa en la Argentina*. Proyecto “Alcance y Resultados de la Reformas Educativas en Argentina, Chile y Uruguay”. Ministerio de Educación de la Nación.
- López, N (2007). *Las nuevas leyes de educación en América Latina: Una lectura a partir del panorama social de la región*. Buenos Aires: IIPE. UNESCO.
- Morduchowicz, Alejandro (2008). El federalismo fiscal – educativo argentino. Seminario Internacional “Política educativa y territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno”. Buenos Aires: IIPE.
- Narodowski, Mariano (1996). El lado oscuro de la luna. El temprano siglo XIX y la historiografía educacional argentina. *En: Cucuzza, R (Comp.). Historia de la educación en debate*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Oszlak, Oscar (2000). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina. *En: V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santo Domingo.

- ----- (2001). El Estado Transversal. *Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires*. Nº: 6. Buenos Aires: UBA
- Rivas, A (2006). *Alternativas de Política Educativa. Ideas para democratizar el cambio en educación*. Documento de Trabajo 1. Buenos Aires: CIPPEC.
- ----- (2010). *Radiografía de la Educación Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ruiz, Guillermo (2009). La nueva reforma educativa argentina según sus bases legales. *Revista de Educación* Nº 348:283-307. Madrid: Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación
- Senén González, S (2008). Políticas, leyes y educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y micropolítica. En Perazza, R (comp.). *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aiqué.
- Sirvent, María Teresa (2006). Aportes para el debate sobre la ley de educación desde una perspectiva de Educación Permanente, Educación Popular y Participación Social. En: Nosiglia, C. *El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional Nº 26.206: Continuidades y Ruptura*. Santa Rosa: Praxis Educativa. Universidad Nacional de La Pampa.
- Tedesco, Juan Carlos (2007). Ley y Pacto Educativo. Un análisis del caso argentino. *Revista de Educación*. Nº 344: 101-115. Madrid: Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación
- Tussie, D (2000). *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Van Dijk, T (2006). *Ideología. Una Aproximación Multidisciplinaria*. Madrid: Gedisa.

NOTAS

¹ Al respecto puede consultarse la obra de López, N (2007). Las nuevas leyes de educación en América Latina: Una lectura a partir del panorama social de la región. Buenos Aires: IIPPE. UNESCO.

² Desde diciembre de 2003 en que se sancionó la Ley Nº 25.864 (180 días de clase) hasta diciembre de 2006 en que fue sancionada la Ley Nº 26.206 (Ley de Educación Nacional), el Congreso Nacional mantuvo una intensa actividad legislativa promoviendo nuevos marcos regulatorios para el sistema educativo. En este sentido recuperamos la hipótesis sustentada por Senén González cuando argumenta que “se comenzó a pensar en el sentido de la educación, no desde lo técnico, como en los años '90, sino desde la dimensión política, y se buscó crear resortes legales para resolver los problemas pendientes”. Véase, Senén González, S., 2008, p. 95.

³ Al respecto, véase Kisilevsky, M (2000).

⁴ Cabe recordar que en Argentina, la primera transferencia de escuelas de nivel pre – primario, primario y de adultos se concretó durante el gobierno militar, en el año 1978. La transferencia se impuso a las provincias, las que debieron asumir la carga financiera del traspaso.

⁵ Sin intención de equiparar ambas experiencias, en Argentina es posible dar cuenta de la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional (1984 – 1988), o bien, a la participación social promovida por el gobierno del ex presidente N. Kirchner respecto de la actual Ley de Educación Nacional.

⁶ Al respecto puede consultarse: Galarza, S (2009).

⁷ Véase al respecto, Ley Nº 23.696 de 1989 conocida como “Ley de Reforma del Estado”.

⁸ Véase Morduchowicz, A (2008).

⁹ Kisikevsky (2000) sostiene que históricamente prevaleció en la Argentina un modelo de “*federalismo centralizador*”, una “*inflación del centralismo*” asociada a una política de distribución de recursos públicos dependiente de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

¹⁰ El día 6 de diciembre el senado nacional dio media sanción al proyecto del Poder Ejecutivo. Una semana después, el día 14 de diciembre, dicho anteproyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados. Tres senadores votaron en contra: Ricardo Bussi y Delia Pinchetti (Fuerza Republicana) y la disidente puntana Liliانا Negre de Alonso. La Ley se promulgó por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1938 el día 27 de diciembre de 2006.

En la Cámara de Diputados, el ARI y el PRO, presentaron despachos propios.

¹¹ Puede consultarse: Debate Parlamentario de la Ley de Educación Nacional. Sesión del 6 y del 14 de diciembre. P 10 a 42.

¹² Sugerimos la lectura del artículo de Francois Dubet titulado *¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?* Incluido en la obra compilada por Tenti Fanfani, E (2004). *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. IIPE.

¹³ Nos referimos a los aportes de Flavia Terigi, Mariano Palamidessi y Mariano Narodowski aparecidos en la Revista “Cable Semanal”. Publicación de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. UBA. N° 17. Pgs. 1 a 3. 6 de agosto de 2006. Puede consultarse también, el artículo de Feldfeber, M (2006).

¹⁴ Al momento de la discusión y sanción de la Ley N° 1420 de 1884, varias provincias contaban con sus propias leyes educativas. Entre otras, la provincia de Buenos Aires cuya Ley de Educación Común data del año 1875.

¹⁵ Narodowski (1996) refiriéndose a los estudios historiográficos del temprano siglo XIX en Argentina sostiene que las temáticas, corrientes y abordajes típicos en la historia de la educación nacional tendieron a centrarse en los procesos de génesis y desarrollo de los sistemas educativos constituyendo el período que circunscribe al año 1884 como un punto de inflexión que permite especificar un antes y un después, una prehistoria y una historia en la narrativa pedagógica local. Entendemos que esta perspectiva se replica en las argumentaciones parlamentarias de la Ley Federal de Educación y de la Ley de Educación Nacional en torno al tema del gobierno y de la gestión escolar.

¹⁶ El Ministro de Educación Nacional, Lic. Daniel Filmus expresaba en una entrevista que le hiciera el diario Clarín el viernes 8 de septiembre de 2006 que “*cambia la Ley porque cambió la Argentina*”. Y agregaba que: “*Sólo tiene sentido cambiar la ley si nos proponemos cambiar el modelo de país. Quizás para otro modelo de país la ley que teníamos estaba bien*”.

¹⁷ El subrayado es propio.

¹⁸ Entre algunos diputados que continuaron su carrera política con relativo reconocimiento público y aprobaron el texto de la Ley Federal de Educación por el Bloque del justicialismo se encuentran: Eduardo Acevedo, Eduardo Amadeo, Jorge Arguello, Alberto Balestrini, Eduardo Camaño, Eduardo Fellner, Juan González Gaviola, Oscar Lamberto, Juan Carlos Maqueda, Oscar Parrilli, Alberto Pierri, Alberto Piotti, Arturo Puricelli, Jorge Rodríguez, Irma Roy, Julio Samid, Felipe Solá, Eduardo Soria, Miguel Ángel Toma. Véase, Debate Parlamentario Ley Federal de Educación. Sesión del 1 y 2 de septiembre de 1992. Pg 2349.

¹⁹ En este sentido, un texto esclarecedor es el de Tussie, D (2000). También puede consultarse el Informe Final del préstamo: Unidad de Coordinación del proyecto Préstamos BIRF 2712/AR, en Corbalán, M (2002). Allí, la autora transcribe algunos datos económicos que dan cuenta de la subordinación de la política económica nacional a las agencias internacionales de crédito (específicamente el Banco Mundial) durante los años '90. “Desde 1961 el Banco Mundial prestó a la Argentina 8741 millones de dólares; de esos préstamos 3.600 millones fueron desde 1989. Por lo tanto, de los cuarenta y siete años en que la Argentina pertenece a esa institución –ingresó en 1961– sólo en cinco años (1990 – 1994) se otorgó el 40% del monto total.

²⁰ Para ampliar el tema del consenso en la construcción de políticas educativas, puede consultarse: Tedesco, J (2007); Ruiz, G (2009).

²¹ Rivas (2006) considera como deuda pendiente de la educación argentina, la democratización y la participación ciudadana. Entre las *alternativas* que sugiere promover para mejorar el funcionamiento del sistema educativo nacional se encuentra aquella que remite a lo que el autor denomina *participación horizontal* de diversos actores en el sistema educativo.

²² En un trabajo de reciente publicación, Axel Rivas (plantea que la situación comparada del financiamiento educativo provincial es enormemente desigual tanto en la inversión anual por alumno como en el gasto educativo como porcentaje del gasto total. La causa central de esta disparidad

refiere a las desigualdades fiscales de las provincias. Las patagónicas son muy beneficiadas por la Coparticipación Federal de Impuestos y/o recursos propios, mientras varias provincias del norte argentino y las más pobladas del país son las que tienen los Estados más pobres. Esto se traduce en desigualdad en materia de salarios, infraestructura, equipamientos, cargos, docentes y todos los aspectos de la oferta educativa que se encuentran condicionados por las posibilidades de financiamiento de las provincias. Rivas, A (2010). P. 108.

²³ Puede consultarse: Oszlak, O (2000).

²⁴ Cabe destacar que la controvertida Ley Federal de Educación estuvo precedida de un proceso de debate tanto en la Comisión de Educación de ambas Cámaras como en el recinto mucho más extenso. La discusión, el intercambio argumental y la negociación de posiciones de los diferentes bloques parlamentarios constituye un material de lectura imprescindible a los efectos de enriquecer el análisis respecto de las dificultades que encontraron las diferentes jurisdicciones provinciales a la hora de efectivamente implementar los cambios que la normativa del año 1993 impulsaba. Véase al respecto: Cao, C (2008).

²⁵ Véase intervención de la diputada Elisa Carrió durante el Debate Parlamentario de la Ley de Educación Nacional 26.206/06