

# Las reformas educativas argentinas en el contexto latinoamericano. Los sentidos de igualdad y democracia (1983-2006)

The Argentine educational reforms in the Latin American context. The sense of equality and democracy (1983-2006)

*Daniel Pedro Míguez\**

## RESUMEN

Desde la década de los ochenta se produjeron, de manera sucesiva, varias reformas de los sistemas educativos de muchos países latinoamericanos. Tomando el caso de Argentina, este trabajo indaga sobre ellas, concentrándose en dos particularidades. Por un lado, hace énfasis en el análisis de los sustratos de sentido que subyacieron a esas reformas, particularmente en cómo incidieron en ellas las concepciones sobre la igualdad y la democratización educativa. Por otro lado, considera cambios ocurridos posteriormente a la década de los noventa, buscando ver qué sucedió luego de un lapso de extendidos consensos respecto de la necesidad de modificar los sistemas educativos de América Latina. Además, intenta mostrar las particulares contribuciones que surgen de considerar las subjetividades colectivas involucradas en estos cambios.

**Palabras clave:** educación, reformas, América Latina, democracia, igualdad, Argentina

## ABSTRACT

Since the 1980s, a successive series of reforms of the educational systems of many Latin American countries were realized. This article considers the Argentine case, and concentrates in two aspects of it. On the one hand, it makes special emphasis in the systems of meaning subjacent to these reforms, specially in how specific conceptions of democracy and educational equality influenced them. On the other hand, it considers changes occurred past the 1990s, looking at what took place after a lapse of extended consensuses on the need to reform of Latin American educational systems. In addition, the study aims to show the specific contributions that result from considering the collective forms of subjectivity involved in those changes.

**Keywords:** education, reform, Latin America, democracy, equality, Argentina

\* Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; [dpmiguez@gmail.com](mailto:dpmiguez@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

Desde la década de los ochenta, muchos países de América Latina han reformado sus sistemas educativos. En general, las políticas que orientaron estas modificaciones se constituyeron en la interface entre las propias condiciones históricas de cada nación y las “agendas para el desarrollo” promovidas por distintos organismos internacionales. Varios autores han reconocido tres etapas en este proceso, cada una con su tendencia. Una primera fase de “reformas hacia afuera” en la década de los ochenta, orientadas a la ampliación de la cobertura de la enseñanza y una descentralización de la administración educativa. Una segunda generación, en los años noventa, centradas en mejorar las formas de gestión y evaluación del sistema educativo, con especial énfasis en la eficiencia institucional y calidad de los aprendizajes. Y, finalmente, una tercera generación de reformas sobre finales del siglo XX que proponían profundizar la autonomía de las escuelas y trasladar hacia los propios centros escolares la capacidad de toma de decisiones sobre las prácticas pedagógicas y curriculares (Martinic, 2001a; 2001b; Guzmán, 2005).<sup>1</sup>

Existe ya una buena cantidad de estudios que, basados en el análisis de documentos de organismos internacionales, presu- puestos educativos y en pruebas internacionales de rendimiento académico, ha mostrado la variedad de formas en que fueron aplicadas las políticas y sus efectos, sobre todo los ocurridos en la década de los noventa (entre otros, véanse Casassus, 2001; Krawczyk, 2002; Guzmán, 2005; Krawczyk y Vieira, 2008). Sin embargo, se han indagado menos los “marcos de referencia”<sup>2</sup> o sistema de sentidos que subyacen a estas reformas, que han condicionado su aplicación y resultados en distintos países (Martinic, 2001b: 19). La complejidad de abordar esta dimensión del proceso radica en que esto supone trascender los cálculos económicos o las matrices de datos que facilitan los ejercicios com-

<sup>1</sup> Para una buena caracterización de las diferencias entre las políticas de primera y segunda generación en Argentina véase también Lila Toranzos (1996).

<sup>2</sup> Martinic define los marcos de referencia como los sustratos cognitivos a partir de los cuales los actores producen imágenes compartidas de la sociedad, interpretan la realidad e intervienen en la gestión de la política pública.



parativos (Trojan, 2009: 2). En cambio, se deben privilegiar las técnicas cualitativas y aquellas fuentes de datos en las que se inscribe y revela la subjetividad compartida o intersubjetividad de los actores, que suelen no prestarse a la generalización empírica.<sup>3</sup>

En ese sentido, nuestro estudio de caso asume las limitaciones que implica utilizar técnicas y centrarse en datos que, orientados al análisis de la intersubjetividad, no permiten extrapolaciones simples. Sin embargo, creemos que ese costo viene a cambio de algún beneficio. Si bien no realizamos aquí un ejercicio comparativo entre países, sí analizaremos una secuencia histórica que permite ver sucesivas reformas del sistema educativo. Así, intentamos contribuir a lo mucho que ya se ha dicho sobre las reformas educativas en América Latina, reconstruyendo pormenorizadamente la sucesión de consensos y disensos ideológicos que subyacen a ellas. En esta reconstrucción nos detendremos tanto en las diferencias como en las continuidades que muestran los marcos de referencia que subyacen a las reformas educativas. Además, llevaremos la secuencia más allá de los antecedentes del ciclo de reformas de los años noventa estudiados con tanta frecuencia, y nos detendremos en una reforma posterior y que en parte revirtió lo anterior. Finalmente, intentaremos mostrar en las conclusiones que este abordaje facilita, a futuro, avanzar en la contrastación de la manera en que distintos marcos de referencia han incidido en las reformas educativas de los distintos países de la región.

Dentro de este marco general, nuestra indagación se enfocará en los debates parlamentarios y marcos normativos mediante los cuales se reformó el sistema educativo argentino entre 1983 y 2006. Consideraremos tres momentos centrales del periodo, donde los marcos de referencia que definían los sentidos colectivos respecto de la educación se hicieron particularmente evidentes. Un primer hito lo constituye el Congreso Pedagógico que fue

<sup>3</sup>Dado que los significados (tanto de los documentos escritos como de las acciones sociales que los expresan), solo pueden ser establecidos remitiendo los símbolos que los connotan o denotan al contexto en el que son enunciados, la extrapolación de esos sentidos entre contextos diferentes es siempre una operación epistemológica delicada, aunque no totalmente imposible. Si bien seguimos en esto, contribuciones clásicas como las de Carlo Guinzburg (1989) o Robert Darnton (1995), por mencionar solo algunas entre una lista casi infinita de posibilidades, también creemos junto con Philip Benedict (1995: 69) que la vieja dicotomía entre aproximaciones cuantitativas y cualitativas debe ser superada para aprovechar la potencial complementariedad de ambas opciones metodológicas.



promulgado por ley en 1984, pero que como resultado de conflictos políticos y restricciones financieras recién fue instrumentado en 1988. Un segundo hito fue la sanción de la Ley Federal de Educación en 1993, y un tercero lo constituyó la sanción, en 2006, de una nueva Ley de Educación Nacional (LEN) que, en parte, revirtió la reforma de 1993.<sup>4</sup>

Esta sucesión de reformas, o intentos de reforma, en términos generales se inscriben en la secuencia de políticas de primera, segunda y tercera generación señaladas al inicio. Sin embargo, intentaremos mostrar que, en el caso argentino, la forma particular en que los actores que participaron de estos procesos comprendieron la necesidad *de hacer de la educación un instrumento de la democracia y de la igualdad social* incidió fuertemente y de varias maneras. En principio, constituyó el lenguaje en el que se debatieron las políticas de reforma, estableciendo un rango limitado de sentidos dentro de los cuales era posible transformar el sistema educativo. Pero dentro de estos límites, las controversias y los cambiantes consensos respecto a cómo lograr la igualdad social y la democratización y en qué consistía, produjeron efectos notables. Fueron estas tensiones las que explican, por ejemplo, que el Congreso Pedagógico de 1988 no condujera a una reforma orgánica del sistema educativo. Y fueron ellas también las que subyacieron a las notables controversias que suscitó la Ley Federal de Educación en 1993, y que llevaron, finalmente, a su derogación y sustitución por una nueva, la LEN en 2006, como ya se mencionó.

Ahora, es importante señalar que estas tensiones de sentido, relaciones de poder y cambios de consenso no se inscribieron, *linealmente*, en los marcos normativos, y ni siquiera en los debates parlamentarios que condujeron hacia ellos. En los sistemas democráticos, la manera en que deben construirse consensos parciales que puedan plasmarse en un marco normativo implica que en

---

<sup>4</sup> En este caso nos centraremos en las reformas ocurridas al nivel nacional y no en las múltiples transformaciones que, asociadamente, tuvieron lugar en varias provincias. Tampoco analizaremos las particularidades que tuvieron estas reformas según nivel educativo. Además de que razones de espacio impedirían abordar aquí todas esas dimensiones, mantenernos en el nivel general de las reformas nacionales es, en este caso, suficiente para captar al menos las dimensiones más comunes de los marcos de referencia que incidieron en el proceso.



ellos se inscriben, complejamente, formas de disenso y consenso. Así, desentrañar cómo condicionaron y moldearon los marcos de referencia y formas de percepción e interpretación de los actores que intervienen en la gestión de la ley a esa misma ley, exige unas breves consideraciones adicionales.

## LOS SENTIDOS DE LA LEY

Según Jürgen Habermas (1998), en un sistema político plural los marcos normativos son la expresión administrativa de los consensos resultantes de la “acción comunicativa” presente en la sociedad. Es decir, la ley surge de los acuerdos mediante la intervención plural y abierta de la sociedad en el tratamiento de lo que el conjunto de sus integrantes construye como sus problemas principales. Así, la relevancia de indagar sobre los marcos normativos es que podríamos encontrar, justamente en ellos y en los procesos que los constituyen, los marcos de referencia o sustratos de sentido que subyacen a una ley. Siguiendo esta premisa, el análisis de la normativa mediante las que se plasmaron las reformas educativas en América Latina y los debates en que esa misma normativa se constituyó, mostraría cómo los marcos de referencia locales han moldeado la política educativa en la región. Sin embargo, aunque no hay espacio aquí para una elaboración conceptual detallada, es preciso agregar un matiz a este punto de partida.

La reconstrucción, aunque sea parcial, de los debates parlamentarios que antecedieron a la sanción de las leyes de educación, en el caso argentino, muestra que en ellas se inscribieron las propias tensiones que subyacieron a su gestión. En las leyes no se plasmaron solo consensos o los puntos de vista “mayoritarios”, sino también las complejas controversias e intereses contrapuestos que caracterizaron a los actores que las gestaron, en un momento y situación dados. Esto sugiere que “en la realidad” las leyes no son sistemas unívocos de sentido que excluyen cualquier ambigüedad; al contrario, son construcciones polisémicas o de sentidos múltiples, siempre expuestas a interpretaciones diversas y controvertidas, en las que se expresan los diferenciales de poder y los sistemas de sentido y, en ello, la idiosincrasia política de los actores que las gestionan. El hecho de que cada significan-



te, cada término que constituye la ley, admita sentidos múltiples (o al menos variaciones dentro de un rango) permite que en ellas se inscriban, de manera compleja y con incidencia o presencia dispar (según el grado de poder de los actores que los proponen), significados diversos, disimulados a través de la variedad de sentidos que es posible atribuirle a un mismo significante.<sup>5</sup>

Las reformas del sistema educativo ocurridas en Argentina, entre 1983 y 2006 son un buen ejemplo de estas dinámicas. Aunque en cierta medida estas respondieron a los impulsos generados por el contexto regional y se insertaron así dentro del proceso de cambio de los sistemas educativos en América Latina, estuvieron fuertemente condicionadas por los marcos de referencia locales, en particular por las idiosincrasias políticas y los intereses corporativos asociados a ellas de distintos agentes intervinientes en el proceso. Tanto quienes promovieron el Congreso Pedagógico, como los que propiciaron la Ley Federal de Educación o la LEN, enunciaron, sistemáticamente, que los objetivos eran alcanzar la igualdad educativa y la democratización de la experiencia escolar. Sin embargo, lo que se entendía por ellas no era común a todos los actores intervinientes, y además varió en el tiempo.

En particular, el modelo propuesto por la Ley Federal de Educación y su asociación con las políticas neoliberales de la época (Aparicio, 2004; Fernández Hasan, s/f), originó profundas disputas —que, en rigor, tenían antecedentes en el Congreso Pedagógico— sobre temas como la responsabilidad del Estado y el papel del mercado en la provisión de servicios educativos al conjunto de la población. Asimismo, la relevancia de la calidad educativa y su articulación al mercado de trabajo fueron calurosamente debatidas. Además, se discutieron los mecanismos que permitirían democratizar la educación y hacer de la propia expe-

<sup>5</sup> Nuestra concepción del carácter polisémico del signo lingüístico sigue las clásicas contribuciones semióticas de Edmund Leach (1985). En esa misma línea, David Kertzer (1988) ha mostrado, de manera convincente, cómo los consensos políticos y las identidades nacionales son producto de ese carácter polisémico que permite reunir, en un mismo símbolo compartido, un rango extenso de significados. Así, puntos de vista o percepciones parcialmente divergentes son representados en una referencia común, creando unidad en la diversidad, aunque por eso mismo es una unidad tensa, relativamente inestable y en constante elaboración.



riencia educativa una instancia de formación para el ejercicio de la ciudadanía.

En estos debates se dirimían, una vez más, dos posiciones que tradicionalmente subyacían a los debates educativos en Argentina y que Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti han sintetizado con precisión y ecuanimidad. La tensión surgía entre enfoques que sostenían la necesidad de concebir a la educación como política de Estado, y aquellos que, al contrario, confiaban más bien en el mercado como mecanismo de distribución de los recursos educativos. Sin embargo, estas posiciones diferenciadas nunca se plasmaron linealmente en los marcos normativos concretos, sino que los procesos reales de reformas educativas, por lo general, combinaron ambas líneas, aunque no en perfecto equilibrio: en algunos casos predominó más bien el eje Estado-equidad y en otros el eje eficiencia-mercado (2001: 7).

Lo interesante de observar cómo fueron debatidas estas cuestiones y las distintas posiciones plasmadas en las leyes es que no existió gran variación de los términos en que fueron construidos los distintos marcos. Todas las reformas debieron postularse como tendientes a fortalecer el papel igualador y democrático de la educación, aunque los sentidos que se les atribuyera a estos términos fueran diferentes. Esto sugiere la hipótesis de que si bien se construyeron sentidos distintos respecto de la igualdad y la democratización y cómo podía promoverlas el sistema educativo, la utilización de estos términos marcaba un límite a los sentidos que podían construirse y por lo mismo a las propuestas que podían enunciarse respecto a ellas. Y ese límite sugiere que, en general, las posiciones promotoras del eje Estado-equidad tendieron a ser más aceptadas que las del eje eficiencia-mercado.

En el análisis de los marcos normativos y debates parlamentarios que proponemos a continuación buscamos mostrar cómo, aun en aquellos momentos en que estos tendieron a promover mayor desigualdad en el sistema educativo, esta propuesta fue formulada como promotora de la equidad social, y de qué manera, aun cuando la democratización de la educación no fue una prioridad en la política educativa, no dejó de postularse el derecho de la comunidad educativa a la participación. Incluso, es posible ver matices entre estas dos cuestiones en los consensos relativos que se expresan en este uso del lenguaje. Por ejemplo, mientras



los sentidos asignados a la igualdad educativa originaron más controversias, la democratización de la educación pareció estar protegida por una mayor uniformidad de sentidos. Quienes no la favorecieron, en todo caso, se abstuvieron de profundizar en políticas que pudieran fomentarla pero, a diferencia de la igualdad, hubo menos controversias entre políticas opuestas en ese terreno.

## EL RETORNO DEMOCRÁTICO

El 30 de setiembre de 1984 fue sancionada, por unanimidad, la ley 23114 convocando a todos los sectores de la sociedad a un nuevo Congreso Pedagógico. Esta convocatoria surgía poco tiempo después de que Argentina recuperara la vigencia de sus instituciones democráticas, y superara la cruenta dictadura militar que había gobernado por la fuerza entre 1976 y 1983. Esta nueva instancia de debate tenía un antecedente en el Congreso Pedagógico Americano, que tuvo lugar en 1882, como parte del proceso fundacional del sistema educativo argentino, y que culminó en la sanción de la Ley de Educación Común (1420) en 1884, y la Ley Lainez en 1905 (Carbonari, 2004). Sin embargo, quienes convocaron a este nuevo congreso no lo pensaban como continuidad del precedente, sino más vale como su némesis. Incluso, en el Parlamento se propuso evitar su designación como “Segundo” Congreso Pedagógico para obviar cualquier señal de continuidad con lo anterior (Paviglianiti, 1988, 73).

Una vasta bibliografía ha debatido ya el carácter “liberal” que subyacía al primer congreso pedagógico y el proyecto educativo que surgiera de él, así es que no volveremos sobre ello aquí.<sup>6</sup> Pero sí nos interesa remarcar que esta caracterización del modelo educacional anterior operó como referente por la negativa de la nueva convocatoria: esta proponía una reformulación del sistema educativo que superara los sesgos elitistas del modelo anterior y condujera a una sociedad más igualitaria y democrática. La manera misma en que fue convocado el nuevo congreso pone en evidencia ese espíritu democrático. La Ley 23114 creaba un

<sup>6</sup> Esta cuestión ha sido ampliamente tratada en textos como los de Tedesco (1986) y Pui-groß (1990), por mencionar solo dos contribuciones clásicas sobre el tema.



dispositivo de asambleas de base, derivadas de una convocatoria espontánea al conjunto de la población, y luego un sistema de asambleas distritales y, finalmente, una asamblea nacional que surgían de representantes elegidos en las asambleas de base.<sup>7</sup>

Sin embargo, este procedimiento resultó fallido. La expectativa de los organizadores del Congreso de que la población respondiera espontáneamente a la convocatoria hecha por la ley sobreestimó su avidez por participar en la reforma educativa (Braslavsky, 1988a: 182). En cambio, las asambleas de base, y sobre todo la Asamblea Nacional donde se redactó el Informe Final del Congreso, fueron cooptadas por sectores confesionales (en particular por la Iglesia católica) y agrupaciones políticas (sectores nacionalistas del partido peronista) más identificadas con el proyecto educativo tradicional que con el nuevo modelo presente en la agenda de los organizadores del Congreso (Braslavsky, 1988b; Carbonari, 2004).

Esta tensión produjo una clara diferencia en las fuentes que revelan los marcos de referencia de los actores que participaron en el Congreso. Como veremos enseguida, los materiales preparatorios elaborados por los organizadores presentaron, claramente, una agenda de reformas que pretendían superar el modelo educativo precedente, considerado poco democrático y asociado a un proyecto inequitativo de país.<sup>8</sup> En cambio, el Informe Final elaborado por la Asamblea Nacional con la que concluyó el Congreso Pedagógico está compuesto por una heterogénea, e incluso contradictoria, serie de propuestas que es imposible resumir aquí (véase Puigróss, 1996, para una buena síntesis). Sin embargo, sí señalaremos cómo la preeminencia que adquirieron los sectores tradicionales dentro de esta heterogeneidad impidió que el Congreso concluyera en una propuesta orgánica de reforma del sistema educativo.

La convocatoria a la participación en el Congreso Pedagógico incluyó la producción de algunos materiales bibliográficos orien-

<sup>7</sup> Una descripción detallada de la estructura organizativa del Congreso y las dificultades de su convocatoria puede encontrarse en María Nosiglia y Beatriz Santiago (1988).

<sup>8</sup> Nos referimos, esencialmente, a la Ley 23114 que sancionó las pautas de organización del Congreso Pedagógico y sobre todo a los materiales de información básica, en los que se diagnosticaban los principales problemas del sistema educativo y se proponían los objetivos a los que debían propender las reformas.

tados a brindar información y plantear las problemáticas básicas del sistema educativo argentino de ese momento. Por esta vía, también la puesta en marcha del Congreso era pensada como una instancia de promoción de una cultura cívica en la que la población tomara conciencia, se formara y a través de ello participara de la gestión de los más acuciantes problemas sociales. No fue casual, entonces, que dos de los temas centrales en los materiales de información básica preparatorios para el Congreso fueran la relación entre “Educación y democracia” y una visión histórica de la conformación de “Qué y cómo se enseña”; es decir, de los contenidos y las metodologías de la educación.

En esta mirada, no solo el acceso a la educación era importante, sino también la formación del pensamiento crítico mediante la educación popular:

... una organización política democrática se asienta no solo en el acceso de la población al sistema educativo, sino en una educación popular que capacita al pueblo para el ejercicio pleno de sus derechos mediante: Contenidos que pongan a los ciudadanos en condiciones de estar adecuadamente informados... Métodos y una organización escolar adecuados para desarrollar en los educandos valores y formas de vida democráticos (Gabinete de representantes, 1986: 22).

Desde esta visión, la educación popular se contraponía al modelo liberal plasmado en la ley 1420 de 1884 y en la ley Lainez de 1905. El sistema educativo tradicional encarnaba un paradigma enciclopedista y memorista, basado en una concepción del conocimiento que lo desvinculaba de la realidad cotidiana de los estudiantes. Esto evidenciaba una concepción autoritaria de la educación, asociada a proyectos políticos inequitativos y alejada de la formación de ciudadanos comprometidos, informados y con pensamiento crítico, necesarios para el adecuado desarrollo de una institucionalidad democrática.

Así, los documentos que organizaron y promovieron el Congreso Pedagógico presentan varios sentidos articulados de *participación* como fundamento de la democratización educativa. Primero, el complejo organigrama funcional del Congreso mostraba, tácitamente, que la participación era concebida como la

apertura de instancias organizacionales de inclusión de la población en procesos de debate y toma de decisión sobre aspectos sustantivos de la vida social. De manera complementaria, la idea de que la misma *organización escolar* debía constituir una forma de vida democrática confirma que la democratización de la educación era pensada como resultado de experiencias concretas de participación del conjunto de la población en la gestión de sus problemas. Pero además, la participación implicaba una inclusión *informada y formada* en ellas.

La participación no era concebida solo como “estar” u “ocupar” un espacio en una lógica organizacional, también consistía en comprender y articular una posición autónoma (en el sentido de tener capacidad analítica y construir argumentalmente una postura) respecto de las “cuestiones” que se trataban en esos ámbitos. Lo *contrario* a la participación no era, tan solo, la restricción arbitraria a que segmentos de la sociedad intervinieran en procesos de toma de decisión de cuestiones que los incumbían; era también la restricción del acceso a la información y al conocimiento que les permitiera a esos sectores asumir una posición “crítica” respecto a esas cuestiones.

Esta mirada sobre la participación hacía que sus sentidos se articularan fuertemente a la noción de “justicia social” como condición de la igualdad educativa. Los materiales de información básica contenían datos sobre la estructura demográfica de la sociedad y su inclusión relativa en el sistema educativo. Llamaban la atención, fundamentalmente, sobre problemas de deserción y repitencia, y con ello mostraban, de manera progresiva, en la sección sobre “Educación y justicia social”, la desigual distribución de recursos que afectaban a Argentina en esos años y que impedían una adecuada participación democrática de todos los sectores.

Así, la sección sobre justicia social explicaba la historia argentina por la tensión entre grupos sociales con proyectos diferentes de nación. Uno proponía la igualdad de oportunidades y posibilidades de acceso a los bienes materiales y culturales, la participación política y la efectiva capacidad de ejercerla, así como la autonomía política y económica de la nación respecto de otros países. En contraposición, otros grupos pretendían el acceso a los bienes en función de las posibilidades individuales o familiares, la



limitación en la participación política y la dependencia política y cultural de la Argentina.

De esta manera, el documento sugería que la prevalencia histórica de este segundo grupo había inducido a una profunda desigualdad social. En ella, los derechos políticos y los recursos materiales y culturales eran apropiados por unos pocos en desmedro de las mayorías. Si bien el sistema educativo no podía, por sí solo, remediar estas desigualdades, podía contribuir a hacerlo tratando de superar su carácter “fragmentario” que hacía que distribuyera injustamente los saberes y las acreditaciones formales. En este sentido, la dicotomía entre grupos y proyectos de nación se trasladaba al sistema educativo a partir de dos tipos de política: una tendía a promover “la mejor educación posible para todos como fundamental para la libertad, la igualdad, el desarrollo político, social, económico, científico y tecnológico y que le asigna al Estado un rol fundamental” (*ibid.*: 14); en la otra, la educación era una mercancía regulada por las leyes del mercado.

De esta manera, la oposición entre Estado y mercado aparece como otro estructurador de sentido en los documentos que promueven el Congreso Pedagógico. Si la participación solo es posible con justicia social, y fundamentalmente con el acceso igualitario a los recursos culturales que permiten el pensamiento crítico, la distribución de estos bienes a través del mercado en lugar del Estado es causa de desigualdad, tanto en el acceso a esos recursos como en la genuina participación democrática.

En síntesis, en los polos de sentido sobre los que se construían los significados de la democracia y la igualdad educativa, la justicia social implicaba el acceso de todos los sectores de la población a bienes materiales y culturales. La desigualdad era, por lo tanto, la limitación de este acceso. Ahora bien, la posibilidad de participar de manera informada en los procesos de toma de decisión política implicaba, de suyo, el acceso a esos recursos materiales y, sobre todo, culturales que facilitaban la intervención crítica en los procesos de toma de decisión. De manera que participación y justicia social (como expresión de la democratización e igualdad educativa) constituían dos términos mutuamente implicados. La vigencia de la democracia suponía la participación informada, crítica y orgánica en los procesos políticos de toma de decisión.



Y esa participación solo era posible si existía una justicia social que garantizara el acceso igualitario a los recursos materiales y culturales.

Como señalamos, los sentidos y la dirección que intentó conferir la documentación preparatoria al Congreso no fueron los que se trasladaron al Informe Final de la Asamblea Nacional. Varios trabajos han mostrado que existió una baja participación espontánea de la población en el Congreso, causada, entre otras cosas, por problemas relacionados con la falta de motivación, defectos organizativos y conflictos políticos (Braslavsky, 1988a; Díaz y Kaufman, 2006). Esto llevó a que, en las instancias finales del Congreso, existiera una sobrerrepresentación de sectores confesionales —en particular los vinculados a la Iglesia católica—, e incluso de figuras asociadas al gobierno dictatorial precedente. Así, el Informe Final contuvo una propuesta que distaba mucho de fomentar la participación y la justicia social que buscaban los promotores del Congreso. La lacónica y lapidaria sentencia con que algunos expertos evaluaron los resultados del Congreso Pedagógico en documentos oficiales trasluce la desazón de muchos de sus organizadores: “En ningún documento del Congreso, creo, sin excepción, se puede encontrar una idea verdaderamente innovadora capaz de generar una auténtica reconversión del sistema educativo” (Maidana, 1988: 50).

Pero más allá de la improductividad de su Informe Final, el Congreso Pedagógico sentó un antecedente. Como veremos, la contraposición entre los papeles del mercado y el Estado, en la creación de las condiciones para la igualdad educativa, atravesó gran parte de las controversias posteriores. Y junto con ello temas como la gratuidad de la enseñanza, la responsabilidad del Estado y el tipo de políticas más apropiadas para garantizar el acceso, permanencia y calidad de la enseñanza, se volvieron nodales.

## LA RETRACCIÓN DEL ESTADO

Aunque las recomendaciones finales del Congreso Pedagógico no se plasmaron orgánicamente en una propuesta de reforma del sistema educativo, el impulso que supuso ese gran dispositivo organizacional no se disipó del todo. La desazón del fracaso inicial



del Congreso y la crisis fiscal y política que vivió Argentina sobre finales de la década de los ochenta pospusieron la reforma. Pero superado lo más álgido de la crisis, el nuevo gobierno de Carlos Menem y el Parlamento, surgido de las elecciones de 1989, volvieron a tratar la cuestión del sistema educativo. Así, en el transcurso de 1991 y 1992 se debatió y aprobó la Ley de Transferencia, que puso bajo la administración de las provincias escuelas de nivel medio, que hasta ese momento dependían del gobierno nacional; y durante 1993 se aprobó la Ley Federal de Educación.<sup>9</sup>

El nuevo marco normativo promovió múltiples reformas. Tempranamente la Ley de Transferencia propició la descentralización presupuestaria y administrativa del sistema educativo; luego, la Ley Federal estableció una polémica reforma de la estructura de niveles (extendió la educación básica a nueve años y redujo la educación media a tres),<sup>10</sup> que fracasó muy rápido —luego explicaremos por qué—. Además, en comparación con los documentos del Congreso Pedagógico, propuso una profunda redefinición de sentidos respecto de la igualdad educativa.

Uno de los temas más debatidos en el Parlamento fueron las implicancias del nuevo marco normativo respecto de la responsabilidad del Estado en el financiamiento y la provisión del servicio educativo al conjunto de la población. Ya en los debates parlamentarios de la Ley de Transferencia hubo controversias sobre las “verdaderas” intenciones de sus promotores. El sector oficialista argumentaba que la transferencia favorecía una descentralización de la gestión que contribuía a la igualdad educativa, ya que facilitarían la adecuación del sistema a las realidades regionales. En cambio, para los opositores esa transferencia respondía a la necesidad de lograr el “equilibrio fiscal” exigido por los organismos internacionales de crédito, y llevaría a la inequidad.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> En rigor, el proceso de transferencia se había iniciado antes, con el traspaso de las escuelas primarias durante el gobierno de la Revolución libertadora, entre 1955 y 1958, y luego durante el gobierno de Frondizi, entre 1958 y 1962.

<sup>10</sup> Además del cambio en la estructura de niveles, la modificación del sistema implicó una modificación de contenidos curriculares y en los programas de formación docente, que no constituye el eje de nuestro análisis en este caso. Para un buen análisis del tema pueden consultarse los textos de Inés Dussel (2001), Guillermina Tiramonti (2001) o Silvina Gvirtz (2002).

<sup>11</sup> Un buen ejemplo de estas controversias pueden verse en los diarios de sesiones del 5 y 6 de diciembre de 1991, donde quedaron registrados los debates entre los diputados Lamberto y Freytes por la bancada oficialista, y Dumón del sector opositor.



Estas tensiones, iniciadas en los debates sobre la Ley de Transferencia, recrudecieron durante las jornadas en las que se debatió la Ley Federal en 1993. En particular, estuvo bajo sospecha el art. 4 de la Ley Federal, que colocaba a la familia como el principal agente educativo e incluía, junto con el Estado, a la Iglesia católica y otras confesiones religiosas como corresponsables de la educación. Se veía en él un intento de licuar la responsabilidad pública en la provisión del servicio educativo y equipararlo al sector privado que proveía educación de paga a través del mercado.<sup>12</sup>

Sin embargo, si esta posibilidad estaba latente en uno de sus artículos, varios otros parecían ir en la dirección opuesta. Así, por ejemplo, el 39 manifiesta que los Estados nacional y los provinciales “se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos, a garantizar el principio de gratuidad de los servicios estatales de todos los niveles y regímenes especiales”. Y luego, en el Título XI de la Ley, referente al financiamiento educativo, se establecen mecanismos presupuestarios tendientes a garantizar inversiones incrementales, que incluyen dispositivos para financiar los servicios que habían sido transferidos a las provincias por la ley de 1992.

Estos “compromisos” presupuestarios fueron complementados también con declaraciones normativas y principistas respecto de la accesibilidad y la permanencia en el sistema. En su art. 5g la Ley Federal propone la “justa distribución de los servicios educacionales a fin de lograr la mejor calidad posible y resultados equivalentes a partir de la heterogeneidad de la población”. En el art. 5h se agrega la necesidad de una cobertura asistencial y programas especiales para facilitar el acceso, la permanencia y el egreso al sistema educativo de todos los habitantes del país. De nuevo, estas garantías estuvieron bajo sospecha del sector opositor. Como veremos, muchos consideraron que estas propuestas de cobertura puntual a los sectores más vulnerables de la educa-

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, la posición de la diputada Sureda en representación de la bancada opositora en los debates parlamentarios del 26 y 27 de agosto de 1992, pp. 2 211 y ss. Nuevos debates en el mismo sentido pueden verse en las sesiones del 2 y 3 de setiembre de ese año, por ejemplo en la posición del diputado Verdú y más extremadamente de Zamora por parte de la oposición, y de otros como Durañona y Vedia, Sahlem o López de Sabalía, quienes defendían la posición oficialista. El tema fue nuevamente debatido en las sesiones del 14 del abril de 1993 en las vísperas de aprobación de la Ley.



ción escondían la intención de compensar menores niveles de inversión educativa con políticas *focalizadas*, destinadas a proveer un servicio de menor calidad a quienes no podían procurárselo privadamente en el mercado.<sup>13</sup>

Pero si ya estas controversias respecto a la responsabilidad del Estado mostraban las tensiones discursivas en las que se dirimían los sentidos de la reforma educativa, las variaciones respecto a los marcos de referencia subyacentes al Congreso Pedagógico se hicieron más evidentes aún, en la manera en que se presentaron los mecanismos tendientes a generar la igualación social. Similar a la documentación preparatoria del Congreso Pedagógico, las peticiones de principio que encabezan la Ley Federal propusieron una política educativa tendiente a conformar una sociedad más igualitaria. Y esa concepción incluyó participación democrática e igualdad social. Pero a diferencia de lo que se proponía en el Congreso Pedagógico, el papel igualador y democratizante de la educación no fue planteado en la Ley Federal en el marco de una tensión entre proyectos contrastantes de país.

La propuesta subyacente a la Ley Federal supuso mejorar las capacidades de quienes habían quedado relegados –en particular del mercado de trabajo– para integrarlos a un nuevo proyecto de sociedad. Es decir, que en la visión de la Ley Federal la igualdad no se dirimía por la prevalencia de una política educativa promotora de la mejor educación posible para todos, y que le asignaba al Estado un papel fundamental *versus* otra en la que la educación era una mercancía regulada por las leyes de mercado. En la visión de la Ley Federal, lo que permitía la igualdad era la *integración* de los sectores relegados al mercado (sobre todo al laboral).

Así, mientras en la documentación que impulsó al Congreso Pedagógico la “educación popular” se oponía a un modelo tradicional, enciclopédico, universalista y estático de educación, y desligado de la realidad nacional, en esta otra concepción la educación también era impulsora de la conciencia republicana, gestora del pensamiento crítico y promotora de la equidad social. Pero había una diferencia de énfasis. En la noción de educación

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, la posición del diputado opositor Alfredo Bravo, en los debates parlamentarios del 26 y 27 de agosto de 1992, pp. 2 220 y ss. Esto también fue debatido por la diputada García Cuerva, en la sesión del 1 y 2 de setiembre de 1992, pp. 2 320 y ss.



popular, lo que hacía inadmisibles las formas tradicionales de educación era su asociación con un modelo autoritario e inequitativo de país; en cambio, en la Ley Federal se enfatizaba la obsolescencia funcional de ese saber en términos de su capacidad para promover la integración cultural y política, pero sobre todo económica, de los sectores subordinados de la sociedad.

Acorde a estas premisas, la Ley Federal agregaba un hincapié significativo respecto de la importancia de la *calidad* educativa y su articulación con el *mundo del trabajo*. En los Principios Generales de la Ley Federal se afirmaba que la educación debe propender a “la valorización del trabajo como realización del hombre y de la sociedad y como eje vertebrador del proceso social y educativo” (art. 5j). Pero más allá de esta declaración general, se le atribuía, sobre todo en el nivel medio, la función de preparar para el mundo del trabajo. Por ejemplo, en art. 15e, se afirma la necesidad de “incorporar al trabajo como metodología pedagógica” y en el 16c, “desarrollar habilidades instrumentales incorporando el trabajo como elemento pedagógico, que acrediten el acceso a los sectores de la producción y el trabajo”.

La asociación entre equidad y *calidad* también intervino en la construcción de sentidos sobre el papel igualador de la educación. La posibilidad de que la educación sea fuente de igualdad de oportunidades para el conjunto de la sociedad, y que esta igualación se plasme a través de un acceso equitativo al mercado de trabajo, estuvo muy vinculada a la calidad de la educación, y sobre todo a la incorporación de controles que garantizaran iguales estándares de calidad para el conjunto de la sociedad. En esta concepción, el sistema educativo debía garantizar *la igualdad en la calidad y el logro de los aprendizajes* para todos los niños y adolescentes del país. De la misma forma, se promovió la evaluación permanente del sistema educativo, buscando que la calidad del sistema garantice el nivel de aprendizaje de los estudiantes y de la formación docente (Título IX).

La idea de que la función igualadora de la educación opera a través de su calidad y la articulación directa con el mundo del trabajo hace algo más explícito el sentido que se le da a su capacidad de fomentar la integración. En lugar de dirimir la confrontación entre modelos de nación a favor de los más débiles, el papel in-

tegrador de la educación proviene de que permite, o debería permitir, a aquellos que proceden de inserciones desfavorables en el mercado de trabajo adquirir las capacidades y las calificaciones que les favorezcan integrarse a él superando su condición precedente.

Además de una concepción y propuesta acerca del papel igualador de la educación, tal como en el Congreso Pedagógico, la Ley Federal proponía que la educación debía, a la vez, democratizarse y afianzar la democracia. Pero los sentidos propuestos al respecto por la Ley Federal no suscitaban tantas controversias como las que se generaron en torno a su modelo de igualación a través de la educación.

En los “principios generales” de la Ley Federal se establece que la política educativa debe promover la “consolidación de la democracia”. Este principio general adquiere luego algunos sentidos específicos. Por un lado, se postula que el sistema educativo nacional deberá promover “ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad, a través del amor, el conocimiento y el trabajo” (art. 6), a esto se agrega un particular énfasis en la importancia del pluralismo. Por ejemplo, en el art. 5o se destaca la necesidad de superar todo estereotipo discriminatorio en los materiales didácticos y en el 5s el derecho de las comunidades indígenas a preservar sus pautas culturales.

Finalmente, otra manera en que la Ley Federal construyó sentidos respecto de la democratización educativa, fue en la promoción de instancias de participación. Aunque no llegó a proponer, abiertamente, los consejos de escuela o de convivencia (algo que se debatió en las instancias parlamentarias y luego se promovió en reglamentos específicos del Consejo Federal de Educación),<sup>14</sup> sí consagró, aunque en abstracto, derechos participativos a los miembros de la comunidad educativa. Por ejemplo, los progeni-

<sup>14</sup> Los llamados “consejos de escuela”, que fueron luego designados “consejos de convivencia” consisten en organismos colegiados compuestos por diversos miembros de la comunidad educativa, esencialmente docentes, estudiantes y progenitores (aunque en algunos de los modelos propuestos se incluyeron otros miembros de la comunidad educativa, incluso miembros de organizaciones vecinales) para establecer y gestionar las reglas cotidianas del funcionamiento de los establecimientos escolares. La creación de estos consejos se debatió en comisiones, pero no se incluyó en la Ley Federal de Educación (véase intervención del senador Romero Feris, en el diario de sesiones de la Cámara de Senadores, el 29 de abril de 1992, p. 2 693). Luego, el Consejo Federal de Educación los creó mediante una resolución emitida en 1997 (había un antecedente en la provincia de Buenos Aires en 1988). Pero fue la Ley de Educación Nacional la que finalmente los estableció dentro del marco regulatorio general del sistema educativo nacional.



tores podrán “Participar en las actividades de los establecimientos educativos en forma individual o a través de órganos colegiados representativos de la comunidad educativa” (art. 44b). Y los alumnos/as podrán “Integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias para participar en el funcionamiento de las unidades educativas con responsabilidades progresivamente mayores a medida que avancen en los niveles del sistema” (art. 44e). También la ley consideró la integración de los establecimientos y las comunidades educativas a la vida comunitaria: “La unidad escolar, como estructura pedagógica formal del sistema y como ámbito físico y social, adoptará criterios institucionales y prácticas educativas democráticas, establecerá vínculos con las diferentes organizaciones de su entorno” (art. 41).

En definitiva, si bien la Ley Federal de Educación surgió inscrita en un paradigma de política pública y en un contexto social y político que profundizó los clivajes sociales, estas finalidades no aparecen abiertamente en el texto de la ley. Más bien fueron vistas por quienes se opusieron a ella como “encriptadas” en un lenguaje que, producto de las tensiones que esas mismas políticas habían generado, disimulaban sus finalidades últimas (Feldfeber e Ivanier, 2003). Otros han pensado que la forma en que fueron expresados ciertos propósitos de la Ley Federal y sus efectos reales y concretos no resultaron tanto de una voluntad encubierta de sus promotores, como de los condicionantes políticos y sociales presentes durante su gestión y aplicación (Caruso, 2011).

Pero como sea que se dirima la cuestión de las “intencionalidades”, la verdad es que las ambigüedades enunciativas de la Ley Federal no impidieron que tuviera algunos efectos concretos. Respecto del presupuesto educativo, las evaluaciones indican que, en el mejor de los casos, presentó oscilaciones entre momentos de mayor y menor inversión, pero no experimentó nunca el incremento sostenido que postulaba la Ley Federal (Casassus, 2001). Respecto a la reforma del sistema educativo, aun las evaluaciones más favorables señalan que, finalmente, no produjo la superación de los niveles de desigualdad y fragmentación del sistema educativo que se esperaban (Tedesco y Tenti, 2001). Por su parte, las estimaciones más desfavorables indican que la política educativa en la década de los noventa profundizó los clivajes regionales y la segmenta-

ción social (Puigróss, 1996; Feldfeber e Ivanier, 2003). Pero estas “transgresiones” a los sentidos que podían plasmarse legítimamente en la ley, es decir que podían enunciarse de manera abierta, no resultaron inocuos. Las inconsistencias entre los sentidos respecto de la igualdad plasmados en la Ley Federal y los efectos concretos generados por ella produjeron tensiones de legitimidad. Estas se expresaron, poco tiempo después, en las reformas que revirtieron, en 2006, las modificaciones introducidas en 1993.

## EL RETORNO DEL ESTADO

La Ley de Educación Nacional (LEN), sancionada en 2006, modificó nuevamente el diseño curricular del sistema educativo, y restableció una estructura orgánica en el conjunto del país. Como adelantamos, la transformación del sistema educativo nacional a un ciclo de educación básica de nueve años y un secundario polimodal de tres, que había promovido la Ley Federal, se mostró inadecuada muy rápido. Sumado a esto, la descentralización del sistema educativo ya gestada por la Ley de Transferencia en 1992, y profundizada por la transformación de la estructura de niveles y contenidos de la Ley Federal, generaron una enorme inconsistencia en el sistema educativo al nivel nacional.

Entre otras cosas, se produjeron importantes diferencias salariales entre docentes de diversas provincias, y fue muy marcada también la variedad de estructuras de niveles y contenidos curriculares que resultaron de la aplicación de la Ley Federal (Filmus y Kaplan, 2012: 37). La reforma de 2006 volvió a una estructura del nivel primario de seis o siete años y del secundario de cinco o seis; si bien no idéntica, al menos similar a la que precedió a la Ley Federal. Con ello se buscó restablecer la homogeneidad del sistema educativo al nivel nacional, sin sacrificar del todo el espíritu federal sobre el que se había legitimado la anterior reforma.

Pero quienes promovieron las reformas de 2006 concibieron la nueva ley como gestando un, todavía, más profundo cambio de paradigma. El clima social y sobre todo político que fue cristalizando durante el primer lustro del siglo XXI hizo que se enfatizara la percepción de la Ley Federal como una manifestación de las políticas de ajuste estructural que habían caracterizado a la déca-

da de los noventa.<sup>15</sup> Esta concepción se expresó en la vasta consulta que precedió a la formulación de la LEN.<sup>16</sup> Según algunos de los principales promotores de esta ley: “El reconocimiento que el texto de la LEN otorga a la educación y al conocimiento como bienes sociales ha sido, indudablemente, uno de los principales enunciados derivados del proceso de consulta, y una alternativa política e ideológica frente al programa neoliberal” (*ibid.*: 96).<sup>17</sup>

Una clara muestra de cómo se expresó esta percepción fue el énfasis con el cual el texto de la LEN estableció la responsabilidad del Estado de proveer un servicio educativo de igual calidad para el conjunto de la población.<sup>18</sup> En rigor, estas diferencias no se expresan en enunciaciones demasiado diferenciadas de las contenidas en la Ley Federal; surgen, más vale, en la *reiteración* en sucesivos artículos de la responsabilidad del Estado de garantizar un acceso equitativo a la educación y en la ausencia de enunciados que puedan sugerir su “corresponsabilidad” con otros agentes: “El Estado Nacional, las Provincias, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos/as las/los habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y de las familias” (art. 4). Nuevamente, en el art. 6 se repite que: “El Estado garantiza el derecho constitucional de enseñar y aprender. Son responsables de las acciones educativas el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autóno-

<sup>15</sup> En este sentido es notable que aun legisladores de la oposición compartían esta percepción con los del oficialismo del momento y apoyaron por ello la nueva Ley de Educación Nacional. Un ejemplo puede verse en la posición de la senadora de la Unión Cívica Radical, Amanda Isidori en la sesión de la Cámara de Senadores del 6 de diciembre de 2006.

<sup>16</sup> El proceso de gestión de la Ley de Educación Nacional fue precedido por una vasta consulta a distintos actores del sistema educativo. Intentando superar el espectro y el alcance de la efectuada para la Ley Federal, en las instancias preparatorias de esta ley, se utilizaron jornadas de debate llevadas a cabo de manera unificada en todas las instituciones educativas del país, un foro virtual que permitía la intervención de diversos miembros de la comunidad educativa; se organizaron encuentros con diversas organizaciones sociales y del sistema educativo, se consultó a especialistas y se realizó una encuesta de opinión pública (Filmus y Kaplan, 2012).

<sup>17</sup> Daniel Filmus, coautor del texto, fue ministro de Educación durante la gestión de la Ley de Educación Nacional y su principal promotor.

<sup>18</sup> Un antecedente de este cambio de paradigma lo constituyó la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en 2005. En ella se establecía, entre otras cosas, el compromiso de que, para 2010, el presupuesto educativo no debía ser menor a 6% del PIB.



ma de Buenos Aires, en los términos del artículo 4 de esta ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad y la familia como agente natural y primario”. En el mismo sentido, los fines y los objetivos de la política educativa incluyen: “Asegurar una educación de calidad, con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales” (art. 11a).

Otra distinción respecto de la Ley Federal es la manera en que se definen las políticas destinadas a generar igualdad de oportunidades para sectores desfavorecidos. En el art. 11e de la LEN se establece que las políticas educativas deben “garantizar la inclusión educativa a través de *políticas universales y de estrategias pedagógicas* y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad”. En este caso, el contraste es construido mediante la alusión a políticas universales y estrategias pedagógicas que contrastan con las políticas *focalizadas* postuladas en el anterior paradigma legal. Desde esta perspectiva, las políticas focalizadas se orientaban hacia la asistencia de los casos más vulnerables, pero sin garantizar más allá de ello la provisión de un servicio universal y de igual calidad al conjunto de la población. En contraposición, el nuevo paradigma buscaba poner énfasis justamente en este carácter universal del servicio y en las estrategias educativas (más que en la asistencia material, que también era contemplada) como mecanismos para lograr la inclusión social y educativa de los más postergados.

Otro punto en nodal en la LEN respecto a las formas en que se proponía favorecer la igualdad fue el hincapié hecho en la calidad de la educación y su articulación con el mundo del trabajo. Notablemente, la forma en que esto es enunciado no sugiere en su superficie clivajes demasiado notorios con la Ley Federal. Por ejemplo, la LEN enuncia que: “El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural” (Título VI), y en el art. 32 se menciona que: “Las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo”. También la LEN enuncia la importancia de la calidad de la for-

mación docente para garantizar una enseñanza homogénea en el conjunto del sistema y el uso regular de evaluación de la calidad de la enseñanza para diagnosticar su funcionamiento.

Pero aunque en estos artículos la relación entre calidad educativa, articulación con el mundo laboral e igualdad social parecen postularse en términos homólogos a los formulados en la Ley Federal, algunos analistas proponen la existencia de fuertes diferencias. Estas se encontrarían en las bases conceptuales e ideológicas subyacentes a estos marcos normativos, manifestadas, por ejemplo, en el contraste entre las nociones de equidad e igualdad: “El Estado cuya obligación es solo ser garante de la equidad educativa no es otro que el Estado neoliberal, en el cual la instrucción pública es concebida como un paliativo de las demandas sociales, nada más alejado de la noción de justicia social” (Puigróss, 2012: 273).

Lo que se jugaba en el fondo, en este debate, eran dos criterios de igualdad educativa. Por un lado, estaban quienes partían de la premisa de que la provisión universal y gratuita del servicio educativo beneficiaba a los sectores socialmente aventajados. Estos accedían a los niveles de calificación y acreditación superiores que les permitían mejores inserciones en el mercado de trabajo, sin tener que realizar un esfuerzo económico adicional para obtener esos beneficios. En algún sentido, esto implicaba disminuir la inversión en los niveles del sistema educativo a los que accedían los sectores de menores ingresos para invertirlos en aquellos a los que concurrían quienes tenían mayores remuneraciones. La situación se agravaba por el carácter regresivo del sistema tributario argentino, por el que los sectores de menores ingresos terminaban financiando la educación de aquellos con ingresos más altos. En oposición a esta perspectiva, quienes defendían el criterio de gratuidad y universalidad subyacente a la LEN veían, en esta lógica, el riesgo de segmentar el sistema educativo, entre uno de pago y de alta calidad para las clases pudientes, y otro gratuito y de menor calidad para las clases de menores recursos.<sup>19</sup>

Por último, la LEN retoma también la cuestión de la democratización del sistema educativo. En ese sentido, reafirma claramen-

<sup>19</sup> Esta controversia entre modelos de financiamiento del sistema educativo puede verse ya en los debates parlamentarios del 1 y 2 de setiembre de 1992, en la intervención del diputado García, pp. 2 263 y ss.



te que la educación se constituye para “profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática” (art. 3). Lo que la distingue en este punto de su predecesora no es tanto que elabore un sentido contrapuesto de democratización educativa, sino que profundizó los sugeridos en los marcos normativos precedentes (Baquero *et al.*, 2012).<sup>20</sup> Sobre todo avanzó en proponer, explícitamente, que los estudiantes podían: “participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos institucionales y en la elección de espacios curriculares complementarios que propendan a desarrollar mayores grados de responsabilidad y autonomía en el proceso de aprendizaje” (art. 126i).

En este sentido, la distinción más significativa es que concretó la intención sugerida, en varios marcos normativos precedentes, de articular la democratización educativa con la participación de los estudiantes en la gestión de las normas mediante organismos colegiados llamados “consejos de convivencia”, en los que podían “participar y colaborar en la mejora de la convivencia escolar y en la consecución de un adecuado clima de estudio en la institución, respetando el derecho de sus compañeros/as a la educación y las orientaciones de la autoridad de los/las docentes y los/as profesores/as” (art. 127d).

En síntesis, la LEN fue concebida como un cambio de paradigma respecto de la Ley Federal de Educación. Los esfuerzos por señalar esa distinción se concentraron en elaborar nuevos sentidos respecto de la igualdad educativa y de las maneras en que esta podía ser alcanzada. Subsidiariamente, también se buscó profundizar en la democratización educativa, no tanto construyendo sentidos alternativos a los de los marcos normativos precedentes, sino más bien ahondando sobre ellos. Lo notable de este esfuerzo, sin embargo, es que todas estas distinciones, y sobre todo las referidas a la igualdad educativa, debieron construirse sobre formas enunciativas no tan distantes de las ya presentes en la Ley Federal. Es decir,

<sup>20</sup> De acuerdo con los autores, las reformas introducidas por la LEN son una continuación del proceso de transformaciones destinadas a superar el modelo autoritario de disciplina escolar que regía durante la dictadura. Así, estas reformas están en línea con las Circulares 102, 132/85, 75, 166/86 que derogaron la “Resolución De la Torre” que prohibía las asociaciones estudiantiles, abriendo un nuevo modelo de gestión de la convivencia escolar orientado a la flexibilización progresiva de la autoridad y la participación de estudiantes y progenitores en los consejos de convivencia.



que el cambio de paradigma que se proponía promover la LEN no pudo ser postulado sobre un lenguaje vacante.

Los nuevos sentidos que buscaban imprimirse a la educación debieron elaborarse reapropiándose de una terminología y objetivos que estaban presentes en el marco legal precedente. Así, la diferenciación se construyó muchas veces a partir de énfasis logrados por reiteración, en leves giros discursivos o en sentidos tácitos que solo podían recogerse mediante complejas reinterpretaciones de la norma. Esta continuidad del lenguaje sugiere que algunos consensos básicos condicionaron a los actores que intervinieron en las reformas. Si bien estos condicionamientos no impidieron que, por momentos, los resultados de la aplicación de esos marcos normativos fueran en sentidos que vulneraban esos acuerdos, estos igualmente tendieron a fijar límites a lo que podía ser dicho, y produjeron tensiones de legitimidad que incidieron en las sucesivas mutaciones del sistema educativo argentino.

## CONCLUSIONES



El recorrido por estas tres reformas del sistema educativo argentino muestra que estas se insertan, hasta cierto punto, en el ciclo de transformaciones que afectaron a América Latina desde la década de los ochenta. Pero también se pone en evidencia que dentro de ese marco general de coincidencias hay importantes particularidades. Por un lado, si comparamos con la cronología de políticas propuestas por Martinić, la dimensión referida a la ampliación del sistema educativo, que forma parte de las políticas de primera generación, parece haberse iniciado algo tempranamente en el caso argentino (antes de 1980).<sup>21</sup> En cambio, las políticas de descentralización parecen, al menos, haberse completado algo más tardíamente y junto al ciclo de políticas de segunda generación, orientadas a mejorar la calidad de los aprendizajes y de gestión de la cotidianidad escolar. Pero más importante que estos desfases es el hecho de que la “tercera” reforma del sistema educativo ar-

<sup>21</sup> Si bien no hemos abordado totalmente esta cuestión aquí, en rigor el proceso de universalización de la educación primaria y secundaria en Argentina comienza ya en las décadas de 1940-1950 y se extiende durante 1960 y 1970; es decir, sus inicios son bastante más tempranos al periodo que indagamos aquí.

gentino, pese a coincidir en su número, no lo hace en su cronología y en sus contenidos con los cambios de tercera generación que afectaron a América Latina.

La tercera modificación del sistema educativo argentino, en 2006, ocurre bastante después del ciclo de transformaciones de los sistemas educativos latinoamericanos analizados por Martinic en 2001. Pero más allá de ello, su contenido no parece equipararse totalmente a aquellos con los que este autor caracteriza la tercera generación de políticas. La propuesta de la instrumentación de los consejos de convivencia y, en general, de la participación de la comunidad educativa en la gestión cotidiana de la vida institucional de las escuelas podría inscribirse en la tendencia a incrementar su autonomía, que forma parte de esta tercera generación de políticas. Sin embargo, el eje nodal de la reforma de 2006 fue la “reversión” de las políticas instrumentadas en la década de los noventa, que no había sido contemplada en las cronologías elaboradas en relación con los cambios instrumentados hasta esa década. En este sentido, creemos que el caso argentino agrega una novedad a los recurrentes análisis de que han sido objeto las reformas educativas en América Latina.

El análisis de los marcos de referencia o los sustratos de sentido subyacentes a las reformas educativas muestra que existió un estilo enunciativo común o, al menos, con importantes recurrencias, en todos los marcos legales. No importa cuál fuera el propósito último de la política educativa, las finalidades de la democratización, la igualdad educativa, incluso la responsabilidad estatal en la provisión de servicios educativos de calidad aparecen, explícitamente, propuestas como meta por todos los marcos normativos. En cambio, no están nunca enunciadas de manera abierta (aunque sí, tal vez, de forma implícita o subyacente) la finalidad de fomentar el sector privado de la educación, o la de limitar la responsabilidad del Estado o la de no contribuir a la formación ciudadana de los estudiantes. Así, las normativas orientadas al eje eficiencia-mercado tendieron a no formularse en un lenguaje que explicitara plenamente sus propósitos, mientras las posiciones dentro del eje estado-equidad pudieron manifestarse mejor.



Es claro que que subyacente a estos modos enunciativos existieron diferencias de sentido y, sobre todo, de ejecución de las políticas y sus efectos subyacentes a estos modos. Pero las recurrencias en el lenguaje sugieren la existencia de unos consensos básicos que condicionaron la manera en que fueron presentadas las reformas, además de producir diferencias en los grados de legitimidad y duración. Así, el análisis de los marcos de referencia y, en particular, observar la evolución de las reformas de la década de los noventa a través de la (contra)-reforma de 2006, sugiere algunas cuestiones de interés. Primero, más obvio, que las transformaciones de los noventa no necesariamente son el final del ciclo. Y no solo porque, como es de suponer, puede haber evoluciones en nuevos sentidos, sino que también puede haber (y de hecho hubo) reversiones de cambios anteriores. Pero segundo, y más interesante, es que las políticas de reforma instrumentadas en esta década, y sobre todo sus efectos, enfrentaron la dificultad, que no era evidente inicialmente, de que no se condecían con el sentido último que la sociedad atribuía al sistema educativo (aunque por momentos esta atribución fuera difusa y algo tácita).

Estos consensos experimentaron, tal vez, un mayor letargo en algunos momentos, volviéndose más “vulnerables”, y cobraron mayor fuerza en otros, incidiendo más en la política educativa, y no solo en ella. Pero aun en los momentos de mayor debilidad operaron como un condicionante que incidió, al menos, en la manera en que fueron *formulados* los nuevos marcos normativos. Y, además, que inscrita en la necesidad de enunciar “transversalmente” las finalidades de la ley, coexistía, como hemos sugerido, una tensión de legitimidad que quizá explique el proceso de reversión posterior. En síntesis, fueron esos consensos los que se expresaron en los documentos que promovieron el Congreso Pedagógico, condicionaron la forma en que fue formulada la Ley Federal y reemergieron, para revertir la reforma anterior, con la formulación de la Ley de Educación Nacional.

El resultado obtenido mediante el análisis de los marcos de referencias sugiere la potencialidad de nuevas indagaciones en el área. Aunque no hemos avanzado aquí, es claro que un ejercicio comparativo permitiría ver los sentidos atribuidos a la educación y sus propósitos en diversas sociedades de la región. Y, en eso, ver en qué

medida la manera en que la sociedad argentina concibe la igualdad y la democratización educativa es una particularidad o no, y cómo diversas percepciones condicionan de distintos modos las reformas, generando variaciones entre países. Incluso, más sutilmente, el análisis de los marcos de referencia puede indicar los niveles de consenso que podrían tener esas reformas más allá de los circunstanciales acuerdos políticos que las fomentan. Además, en términos metodológicos, tomar los marcos normativos y los debates parlamentarios en los que son moldeados, para observar los sistemas de sentido que les subyacen, permite encontrar un parámetro común (siempre elusivo en este tipo de investigación) desde el cual avanzar en la comparación de las subjetividades colectivas.

Finalmente, indagar sobre los marcos de referencia es también una manera de lograr una mejor comprensión de las reformas educativas, al pensarlas como parte de los procesos que, por decirlo de alguna manera, los “rodean” y los influyen. En eso, es preciso reconocer que los criterios referidos a la igualdad y la democratización que incidieron en las reformas educativas, en el caso argentino forman parte de idiosincrasias locales más extendidas. O, dicho de otra forma, las concepciones de la democracia y la igualdad que se manifiestan en las reformas del sistema educativo son parte de las concepciones más generales, respecto de ellas, que tiene la sociedad. Y entonces, la comparación en estos términos entre países de la región permite comprender conceptos de la democracia y la igualdad que exceden, aunque también incluyen, lo que ocurre en la política educativa. De esta forma, el análisis de los marcos de referencia, además de abrir una perspectiva comparativa que resulta potencialmente productiva, es también una buena vía para concebir la manera en que las dinámicas del sistema educativo forman parte de los procesos de transformación del conjunto de las sociedades en las que ocurren.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aparicio, Pablo.** “Breve reseña del actual escenario educativo argentino y su posicionamiento frente a la dilemática articulación entre trabajo, formación educativa y juventud”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 2004. Fecha de acceso, 3 de octubre de 2013. Disponible en [www.rieoei.org/pol.edu6.htm](http://www.rieoei.org/pol.edu6.htm)
- Baquero, Ricardo, Flavia Teriggi, Ana Toscano, Barbara Briscoli y Sergio Sburlatti.** “La obligatoriedad de la escuela secundaria: variaciones en los regímenes académicos”, en *Espacios en Blanco, Revista de Educación*, 22, Tandil, 2012, pp. 77-112.
- Benedict, Philip.** “Robert Darnton y la masacre de los gatos: ¿historia interpretativa o historia cuantitativa?”, en Eduardo Hourcade, Cristina Godoy y Horacio Botana (comps.). *Luz y contraluz de una historia antropológica*, Buenos Aires, Biblos, 1995, pp. 34-47.
- Braslavsky, Cecilia.** “Apuntes inconclusos para la evaluación del congreso”, en Cayetano De Lella y Pedro Krotsch (comps.). *Congreso Pedagógico Nacional, evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988a, pp. 181-193.
- Braslavsky, Cecilia.** “Educación y transición a la democracia en el cono sur: el caso argentino”, en *Encontro de Pesquisadores sobre políticas educacionais: Argentina, Brasil e Uruguay*, Porto Alegre, Universidade Federal de Río Grande do Sul, marzo de 1988b.
- Carbonari, María Rosa.** “Tres congresos (1882-1934-1988), tres modelos educativos, tres tipos de Estado”, VI Encuentro corredor de las ideas del cono sur, sociedad civil, democracia e integración, Montevideo, 11-13 de marzo de 2004.
- Casassus, Juan.** “A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização”, en *Cadernos de Pesquisa*, 114, São Paulo, 2001, pp. 7-28.
- Caruso, Marcelo.** “El lugar político de la historia de la educación. Historiografía de la educación y política educativa en Argentina (1983-2008)”, en *Anuario de Historia de la Educación*, 12, 1, Buenos Aires, 2011, pp. 1-18.

- Darnton**, Robert. “Historia y antropología”, en Eduardo Hourcade, Cristina Godoy y Horacio Botana (comps.). *Luz y contraluz de una historia antropológica*, Buenos Aires, Biliblos, 1995, pp. 110-131.
- Díaz**, Natalia y Carolina Kaufman. “El II Congreso Pedagógico Nacional (1984-88) a través de los diarios regionales *El Litoral* y *El Diario*”, en *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 32, 17, Entre Ríos, 2006, pp. 153-177.
- Dussel**, Inés. “Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provinciales en la Argentina (1990-2000): elementos para su análisis”, en *Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID, 2001.
- Feldfeber**, Myriam y Ana Lia Ivanier. “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8, 18, México, 2003, pp. 421-445.
- Fernández Hasan**, Valeria. “Entre el sentido común y lo sentido en común: el papel de la reforma educativa argentina en la construcción del consenso neoliberal”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, s/f. Fecha de acceso, 3 de octubre 2013. Disponible en [www.rieoei.org/449Fernandez.pdf](http://www.rieoei.org/449Fernandez.pdf)
- Filmus**, Daniel y Carina Kaplan. *Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*, Buenos Aires, Aguilar, 2012.
- Gabinete** de representantes de la Comisión Organizadora Nacional. *Materiales de Información Básica para el Congreso Pedagógico Nacional*, Buenos Aires, Secretaría Técnico Administrativa de la Comisión Organizadora Nacional, 1986.
- Guinzburg**, Carlo. “Indicios. Raíces de un paradigma de inferencias indiciales”, en Humberto Eco y Thomas Sebeok (eds.). *El signo de los tres. Dupin, Holmes, Peirce*, Barcelona, Lumen, 1989, pp. 201-231.
- Guzmán**, Carolina. “Reformas educativas en América Latina: un análisis crítico”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 36, 8, México, 2005, pp. 1-11.

- Gvirtz**, Silvina. “Curricular Reforms in Latin America with Special Emphasis on the Argentine Case”, en *Comparative Education*. 38, 4, Londres, 2002, pp. 453-469.
- Habermas**, Jürgen. *Facticidad y validez sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998, 201 pp.
- Kertzer**, David. *Ritual, Politics and Power*, New Heaven, Yale University Press, 1988, 324 pp.
- Krawczyk**, Nora. “La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7, 6, México, 2002, pp. 627-663.
- Krawczyk**, Nora y Vera Vieira. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990. Uma perspectiva histórico-sociológica*, São Paulo, Xamá, 2008, 252 pp.
- Leach**, Edmund. *Cultura y comunicación. La lógica de conexión de los símbolos*, Madrid, Siglo XXI, 1985, 122 pp.
- Maidana**, Ruben. “Rememorando interioridades del Congreso Pedagógico Nacional”, en Cayetano De Lella y Pedro Krotsch (comps.). *Congreso Pedagógico Nacional, evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988, pp. 47-51.
- Martinic**, Sergio. “Conflictos sociais e interações comunicativas nas reformas sociais da América Latina”, en *Cadernos de Pesquisa*, 114, São Paulo, 2001a, pp. 29-48.
- Martinic**, Sergio. “Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas de América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, México, 2001b, pp. 17-33.
- Nosiglia**, María y Beatriz Santiago. “El Congreso Pedagógico, su organización y desarrollo”, en Cayetano De Lella y Pedro Krotsch (comps.). *Congreso Pedagógico Nacional, evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988, pp. 52-70.
- Paviglianiti**, Norma. “El Congreso Pedagógico. Testimonio y reflexiones”, en Cayetano De Lella y Pedro Krotsch (comps.). *Congreso Pedagógico Nacional, evaluación y perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988, pp. 71-89.



- Puigróss, Adriana.** *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*, Buenos Aires, Galerna, 1990a, 321 pp.
- Puigróss, Adriana.** “Sistema educativo. Estado y sociedad civil en la reestructuración del capitalismo dependiente. El caso argentino”, en *Propuesta Educativa*, 2, 2, Buenos Aires, 1990b, pp. 23-55.
- Puigróss, Adriana.** “Educación neoliberal y quiebre educativo”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, noviembre-diciembre de 1996, pp. 90-10.
- Puigróss, Adriana.** “Génesis y discusiones sobre la Ley de Educación Nacional”, en Daniel Filmus y Carina Kaplan. *Educación para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*, Buenos Aires, Aguilar, 2012.
- Tedesco, Juan Carlos.** *Educación y sociedad civil (1880-1945)*, Buenos Aires, Ediciones del Solar, 1986.
- Tedesco, Juan Carlos y Emilio Tenti.** “La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades”, en *Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID, 2001.
- Tiramonti, Guillermina.** “La condición docente en la Argentina”, en *Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID, 2001.
- Toranzos, Lila.** “Evaluación y calidad”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 10, México, 1996, pp. 63-78.
- Trojan, Rose Meri.** “Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 51, 2009, México, pp. 1-12.

