

Educar para una sociedad más justa: la Ley de Educación Nacional. Reseña

Marcela Leivas*

Filmus, Daniel y Kaplan, Carina Viviana (2012).
Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Aguilar, 397 páginas.



La historia jurídica reciente del sistema educativo argentino se cristaliza en dos normativas, una la Ley Federal de Educación 24.195, sancionada en 1993, y otra, la Ley Nacional de Educación 26.206, sancionada en diciembre del 2006, que deroga la anterior. La primera se halla enmarcada en el proceso de conformación y consolidación del Estado neoliberal en Argentina, con fuerte injerencia de los organismos internacionales de crédito, y la segunda, surgida como aquella legislación que adecua el sistema educativo nacional a un marco de derecho e inclusión, y supera las concepciones de equidad, calidad y competitividad que legitimaban la problemática desigualdad histórica que promueve el sistema.

El libro *Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional* es publicado por la editorial Aguilar en agosto del 2012, a seis años de sancionada la Ley Nacional de Educación (LEN). Sus autores, Daniel Filmus,¹ ministro de Educación durante el período de sanción de la Ley, y en este sentido protagonista estratégico del proceso legislativo que diera origen a dicha normativa, y Carina Kaplan, reconocida docente e investigadora del campo de la Educación,² lanzan al público una síntesis parcial, claro, pero no menos fundamental, de lo que ellos llaman “un proceso inédito en la historia argentina” que diera origen a la materialización de dicha LEN. Esta síntesis es lo que se constituye

* Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación, actualmente becaria doctoral de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad (PROIEPS) – Facultad de Ciencias Humanas (FCH) – Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).

1 Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Educación por la Universidad Federal Fluminense, de Brasil. Es profesor titular regular de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigador del CONICET. Ha sido director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), secretario de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, ministro de Educación de la Nación y miembro del Comité Ejecutivo de Unesco. Desde el 2007 es senador nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2 Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Ciencias Sociales y Educación por la FLACSO. Es Investigadora del CONICET y dirige el Programa de Investigación sobre Transformaciones Sociales, Subjetividad y Procesos Educativos del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA. Es profesora ordinaria de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

en el valor fundamental de este trabajo, sobre todo para aquellos que participamos de alguna manera en el sistema educativo y queremos conocer cuál es el proceso de construcción de la normativa que determina nuestra práctica. Es destacable el esfuerzo de los autores por integrar dos aspectos fundamentales de las políticas públicas, en este caso educativas: por un lado, una perspectiva política más centrada en las discusiones parlamentarias y, por otro, una perspectiva analítica propia del trabajo de investigadores especialistas en educación.

En este sentido, el lector se encontrará con discursos oficiales de la gestión del período, con análisis de los debates comunitarios que dieran origen a los proyectos de Ley y de los debates parlamentarios que surgieran a propósito de los proyectos de Ley presentados, y con artículos académicos de algunos de los protagonistas políticos y académicos que fueran relevantes en la definición de los fundamentos que estructuran la LEN.

El libro comienza con un apartado llamado "Animarse a imaginar". Aquí se transcribe el discurso pronunciado por Daniel Filmus el 16 de noviembre del 2006 durante la presentación de la LEN en Casa de Gobierno. Sus palabras intentan colocar el sentido pedagógico de las discusiones parlamentarias venideras. Él sostiene:

Ojalá que los legisladores acompañen nuestros sueños. Para cumplirlos es necesario que todas las fuerzas políticas confíen en la educación como motor de un nuevo modelo de desarrollo con crecimiento y justicia social. Estoy seguro que si somos capaces de elaborar y sostener políticas educativas inclusivas y de calidad a largo plazo, sea cual fuere el color de los gobiernos de turno, nuestros sueños serán cumplidos (p. 12).

Continúa el "Prologo", titulado "Educación para todos", de Bernardo Klisberg. Allí comienza el apartado retomando a Thomas Friedman, fundamentalmente su idea de que "el futuro de las personas, de las familias y de las naciones está cada vez más vinculado a lo que logren en materia educativa" (p. 13), para luego considerar que "esta obra tan especial demuestra que es posible enfrentar estos y otros

desafíos estratégicos, e implementar soluciones de fondo en la Argentina, y también en toda la región" (p. 15), y en este sentido augura que la misma será una referencia obligada para las reformas educativas, pues es "un llamado esperanzador: la experiencia argentina prueba que es posible transformar un 'derecho retórico' en un derecho real y efectivo" (p. 16).

A continuación la "Introducción", titulada "Un nuevo modelo educativo para un nuevo modelo socioeconómico", donde se explicitan aspiraciones estructurantes del sentido legislativo que enmarcó el proceso de construcción de la LEN, entre ellas la ligazón entre el desarrollo económico y el acceso a la educación, en tanto esta última es considerada "una política estructurante del modelo social" (p. 17). Esta aspiración parte de la crítica que se realiza al proceso de transferencia de servicios educativos de la nación hacia las provincias, donde, según los autores, se trató de lograr autonomía, pero se terminó en un grado de anarquía de contenidos (p. 19). Finalmente, se introduce al lector en los aspectos nodales sobre los que trabajará el resto del libro, para terminar planteando:

[...] este libro pretende ofrecer herramientas a quienes desean conocer o estudiar un particular momento de la historia educativa del país, en un contexto signado por la necesidad de emerger de una de las crisis socioeconómicas y políticas más profundas de las últimas décadas, pero esperanzado en la posibilidad de construir un modelo educativo en consonancia con un nuevo proyecto nacional. [...] no es un texto que pretenda elaborar un análisis objetivo del proceso que nos ocupa. [...] Ajeno a todo tipo de neutralidad frente a las transformaciones que propone la nueva ley, simplemente queremos sumar nuestra perspectiva con las ventajas y limitaciones que supone haber sido protagonistas privilegiados de una parte de ellas (p. 26).

El capítulo 1 se titula "¿Por qué una nueva Ley de Educación Nacional?". Allí se presenta el fundamento sobre el que se inscribe la necesidad de un cambio de Ley. Para ello se parte de un diagnóstico sobre la situación económica, social y educativa en que se encuentra el país en el 2003, recapitula sobre las principales consecuencias de las políticas

de corte neoliberal sobre el sistema educativo, inserción, salario, ciclo lectivo, escolarización, integración y equidad del sistema, entre otras, para, a partir de este análisis, dar el marco en que se desarrollará una serie de propuestas y acciones puestas en marcha desde el 2003 en adelante.

Los autores afirman que, en este contexto,

Tanto las encuestas de opinión pública como las voces de los autores involucrados —en particular los sindicatos docentes— coincidían en la necesidad de una norma superadora a la Ley Federal de Educación. Esa ley además de simbolizar la propuesta educativa del modelo neoliberal, incluía algunos aspectos negativos como la eliminación de las escuelas técnicas, otros que permitieron aumentar los niveles de escolaridad al ampliar la obligatoriedad, y algunos contradictorios y muchas veces no cumplidos, como el aumento de la inversión (p. 51).

En el capítulo 2, titulado “Hacia una Ley de Educación Nacional: bases para la participación”, se presenta al lector la impronta democratizadora que esta Ley busca instalar en la política educativa ya desde sus orígenes. Aquí se describe el proceso participativo que dio origen al primer proyecto de Ley, haciendo especial hincapié en las implicancias de ese proceso para la construcción de la ciudadanía entendida como un espacio de protagonismo en la producción de lo público.

Según se plantea allí, será a partir de que el Estado asegure las condiciones para dicha participación, que se generará un proceso de formulación de la LEN en torno a determinados mecanismos, etapas y contenidos, que son abundantemente desplegadas a lo largo del capítulo. Entre ellas se describen las jornadas, las encuestas, los foros y los debates parlamentarios, se detallan los ejes del debate, haciendo fuerte hincapié en la garantía al derecho a la educación y en la garantía de un gobierno de la educación que esté al servicio de los objetivos de calidad. Además, y para dar una idea de la dimensión de la participación, se

presenta la amplia nómina de especialistas, organizaciones gubernamentales, académicas, sociales, sindicales, colegiadas e internacionales que fueron consultadas en el proceso de construcción del cuerpo normativo.

El capítulo 3, “Aportes y análisis del debate del documento base para la elaboración de la Ley de Educación Nacional”, presenta los aportes de las personas e instituciones que participaron del proceso de elaboración de la Ley en su primera etapa. Se describen los nudos problemáticos de las discusiones y las propuestas que fueron surgiendo de esas diferentes instancias de participación. Se sintetizan así los temas de debate: mercantilización, obligatoriedad, articulación, educación inicial, tecnologías, formación y jerarquización docente, educación privada, igualdad y calidad.

En este capítulo se presenta, además, en forma de Anexo, una herramienta muy útil para quien quiera investigar el proceso de construcción parlamentaria, un “Cuadro comparativo entre el anteproyecto de LEN y el proyecto definitivo”, desagregando cada artículo debatido.

El capítulo 4, titulado “El debate parlamentario”, profundiza el análisis del debate que surgió específicamente en el parlamento, y que prosiguió al proceso de consulta a la comunidad. Allí se describen las posiciones adoptadas por los distintos partidos políticos. Este capítulo es uno de los más interesantes, pues busca reconstruir las argumentaciones de los parlamentarios cuyas posiciones responden a debates históricos que la Argentina ha mantenido y mantiene en su tejido social y político. Entre ellos se destaca las argumentaciones con respecto a la necesidad de crear una nueva LNE, replantear el papel del Estado en la educación, debatir el laicismo y la educación religiosa, el federalismo y el Consejo Federal de Educación, el financiamiento, la estructura y la obligatoriedad del sistema educativo.

Este capítulo también contiene un anexo, titulado “Modificaciones en el Congreso al proyecto del PEN”.³ Allí se presenta un cuadro de doble entrada,

3 Poder Ejecutivo Nacional.

donde se desagrega, frente a cada artículo, cuál era el texto propuesto por el proyecto de Ley enviado por el PEN al honorable Congreso Nacional, y cuáles sus modificaciones en la Cámara de Senadores.

A continuación el lector se encontrará con un “Apéndice”, que consta de tres momentos. En un primer momento el libro dedica unas cuantas páginas a presentar lo que los autores titulan: “La mirada de los actores: discursos y opiniones de funcionarios, legisladores y académicos acerca del proceso de aprobación de la LEN y sus desafíos pendientes”.

Dicho apartado comienza con dos discursos significativos del período: uno el pronunciado por el entonces presidente de la nación, Nestor Kirchner, durante el acto de presentación y elevación al Honorable Congreso del nuevo proyecto de LEN en Casa de Gobierno, y otro el pronunciado por la entonces presidenta de la Comisión de Educación del Senado, la senadora Amanda Isidori, en lo que los autores denominan “la histórica sesión de diciembre de 2006”. A continuación se desagregan una serie de artículos de protagonistas relevantes de la política educativa del momento, un trabajo de Juan Carlos Tesdesco titulado “Pacto educativo y la Ley de Educación Nacional”; otro de Adriana Puiggrós, en aquel momento directora general de Escuelas de la provincia de Buenos Aires, titulado “Génesis y discusiones sobre la Ley Nacional de Educación”; uno de Silvina Gvirtz “La Ley de Educación Nacional como marco para las políticas de Estado”; otro de la actual intendenta de Paraná, Blanca Osuna, que cumplía en 2006 su mandato como diputada por la provincia de Entre Ríos y que posteriormente, como senadora, presidió la

Comisión de Educación, el texto se titula “La Ley de Educación Nacional en el Parlamento” y, por último, un trabajo de Alberto Sileoni, ministro de Educación hasta el 2015, titulado “A cinco años de la Ley de Educación Nacional.

Finalmente, en un segundo y tercer momento del “Apéndice” se transcribe el “Documento para el debate: Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa”, y la “Ley de Educación Nacional. Texto promulgado el 27 de diciembre del 2006” correspondientemente.

Así, en un total de 395 páginas, se presenta una significativa síntesis del proceso histórico que diera origen a la legislación que hoy regula el funcionamiento del sistema educativo argentino. Este esfuerzo por reconstruir el contexto que diera significado político a lo que finalmente se expresa en el texto legal, es profundamente epistemológico, pues coloca la pretensión obligada de cualquier cientista social o gestor público de que las leyes son mucho más de lo que expresan en el boletín oficial, pues son una síntesis de intereses, debates, negociaciones, análisis, investigaciones, que se construyen a lo largo del tiempo, que expresan los movimientos históricos de las sociedades y de sus pueblos. Gracias a este trabajo tenemos la oportunidad de conocer un relato sobre cómo se transforma un derecho retórico en un derecho real y efectivo.

Queda mucho por decir con respecto a la efectivización de esta LEN, pero lo cierto es que ningún investigador que quiera saber sobre ella podrá desconocer esta obra.

Referencia

Leivas, M. (2015). Educar para una sociedad más justa: la Ley de Educación Nacional. Reseña. *Revista Educación y Pedagogía*, 27(69-70), 140-143.

Se autoriza la reproducción del artículo citando la fuente y los créditos de los autores.
