

CONGRESO NACIONAL

CAMARA DE SENADORES

PERIODO DE PRORROGA DE SESIONES ORDINARIAS DE 2006

ANEXO AL ORDEN DEL DIA N° 1335

Impreso el día 5 de diciembre de 2006

### SUMARIO

COMISION DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA  
DE POBLACIÓN Y DESARROLLO HUMANO Y DE PRESUPUESTO  
Y HACIENDA

Dictamen en minoría, en el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre Ley de Educación Nacional. (PE-424/06)

### DICTAMEN DE COMISIÓN EN MINORÍA

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Población y Desarrollo Humano y Presupuesto y Hacienda, han considerado el Proyecto de Ley PE- 424/06, LEY DE EDUCACION NACIONAL; y por las razones que expondrá el miembro informante os aconseja la aprobación del siguiente:

### PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS,...

### LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

#### TÍTULO I

Principios, deberes y derechos

ARTÍCULO 1.- La presente ley tiene por objeto reglamentar lo dispuesto en los incisos 18 y 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

ARTÍCULO 2.- La presente ley garantiza la libertad constitucional de enseñar y aprender que implica la igualdad de oportunidades para todos los habitantes de la Nación. Esta libertad corresponde al docente, a fin de que pueda ejercerla según sus convicciones, de

acuerdo con los principios institucionales de la respectiva unidad educativa; y al alumno, quien por sí o por sus padres o tutores, pueda elegir la educación acorde con su visión de la persona y del mundo.

ARTÍCULO 3.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar la política educativa en sus respectivos ámbitos y de garantizar el acceso de todos los habitantes a una educación integral, de calidad, gratuita y obligatoria, mediante la creación, sostenimiento y reconocimiento de los servicios necesarios, con la participación de la familia y de las organizaciones de la sociedad civil.

ARTÍCULO 4.- Las acciones educativas son responsabilidad principal de los padres como agentes naturales y primarios de la educación, de la familia, de los representantes legales de los educandos o de los responsables de los mismos; y de aquellas personas en quienes los padres o los mencionados precedentemente delegaren su acción, a saber, las confesiones religiosas debidamente reconocidas, las organizaciones sociales, el Estado Nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumirán la responsabilidad de garantizar dichas acciones educativas en el caso de ausencia o imposibilidad manifiesta de los sujetos mencionados en la primera parte de este artículo de hacerse cargo de las mismas.

ARTÍCULO 5.- Los padres o los representantes legales de los educandos tienen el deber de hacer cumplir la obligatoriedad de la educación prevista en el artículo 7 de la presente Ley, la cual debe comprobarse por medio del certificado de escolaridad emitido por las instituciones educativas a las que concurren los educandos. El certificado de escolaridad será exigido a los padres o los representantes legales de los educandos cada vez que los mismos tengan que realizar trámites ante las reparticiones públicas nacionales o cada vez que soliciten ser beneficiarios de algún plan social nacional.

## TÍTULO II

### El Sistema Educativo Nacional

#### Capítulo I

##### Características, estructura, obligatoriedad

ARTÍCULO 6.- El Sistema Educativo Nacional posibilitará la formación integral que permita la realización plena de los hombre y

mujeres como personas como sujetos físico-espirituales y en sus dimensiones biológica, psicológica, intelectual, volitiva y religiosa; su inserción en el bien común nacional -en el marco de las instituciones democráticas- y su capacidad de integración al bien común latinoamericano y mundial, el acceso a los conocimientos científicos y a las nuevas tecnologías según los distintos niveles y modalidades de enseñanza. Y garantizará una educación que tenga en cuenta la identidad cultural de los pueblos indígenas.

ARTÍCULO 7.- El Sistema Educativo será flexible, articulado horizontal y verticalmente y único en todo el territorio del país. Integran el Sistema Educativo Nacional, la enseñanza de gestión estatal y la de gestión privada. Su estructura básica comprende los siguientes niveles con la duración mínima y obligatoriedad que se señalan:

a) El nivel inicial o pre-primario, de tres (3) a cinco (5) años, obligatorio a partir de los cinco (5) años de edad.

Una ley especial regulará lo relativo a los Jardines Maternales respetando el espíritu de la presente ley.

b) El nivel primario de seis (6) años de duración, obligatorio en su totalidad.

c) El nivel secundario de seis (6) años de duración dividido en dos ciclos:

a. Intermedio o ciclo básico de tres (3) años de duración, también obligatorio.

b. El ciclo superior u orientado con tres (3) años de duración irá implementando su obligatoriedad con la adecuación a las características de tiempo y lugar.

d) El nivel terciario no universitario con la duración que requieran las respectivas modalidades.

e) El nivel terciario y cuaternario universitario tendrá su respectiva normativa la cual deberá ser concorde con la presente Ley.

f) La enseñanza de adultos, la especial, la domiciliaria, la rural, la de personas privadas de la libertad, la de recuperación y cualquier otro tipo de educación pertenecerá también al Sistema Formal.

ARTÍCULO 8.- A partir de la vigencia de la presente ley se establece un plazo de seis (6) años dentro del cual, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán adecuar la estructura del sistema educativo a lo dispuesto en el artículo anterior de la presente ley respetando los derechos adquiridos por los docentes:

Durante el período de adecuación, deberán asegurar la equivalencia de estudios y respetar la movilidad de los alumnos.

## Capítulo II

### Objetivos esenciales de los diferentes niveles

ARTÍCULO 9.- El nivel inicial o preprimario tendrá como objetivos:

- a) Apoyar y completar la acción educativa de la familia, garantizando su acceso donde ella lo requiera;
- b) Estimular, subsanar y prevenir los aspectos relativos a la dimensiones sensorio-motriz, psíquica y social, y el desarrollo de habilidades y destrezas.

ARTÍCULO 10.- Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecerán en sus respectivas legislaciones las condiciones y modalidades de la Educación Inicial, garantizando el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo anterior.

ARTÍCULO 11.- El nivel primario -supuesto el cumplimiento de los objetivos del nivel inicial-, tendrá como objetivos:

- a) Impulsar el desarrollo integral de las capacidades biopsíquicas y espirituales, incluidas la higiene y la salud, en el orden individual y social;
- b) Desarrollar habilidades de lecto-escritura y cálculo matemático, de comprensión, de creatividad, de comunicación, de relacionalidad y de inserción social.
- c) Promover el conocimiento y valoración de la naturaleza, de sí mismos y del medio socio-cultural;

ARTÍCULO 12.- El nivel secundario tendrá como objetivos:

- a) En el ciclo intermedio o básico -supuesto el cumplimiento de los objetivos del nivel anterior-:
  - a. Lograr el desarrollo de hábitos de las distintas capacidades -incluidos los relativos a la salud corporal y psíquica-,
  - b. Lograr el acceso al conocimiento básico de las distintas ciencias que integran el curriculum
  - c. Promover el discernimiento y asunción de una jerarquía de valores;
  - d. Capacitar para una salida laboral o para la continuación de los estudios superiores y propender a la ubicación en el medio regional y nacional;
- b) En el ciclo superior u orientado -supuesta la adquisición de los hábitos del nivel anterior-:
  - a. Lograr los conocimientos teóricos y teórico prácticos relativos a la modalidad de estudios elegida, con capacidad metodológica para el estudio y la investigación inicial y las respectivas técnicas de trabajo.
  - b. Ubicar vocacionalmente al educando en el marco del bien común nacional con apertura a la comunidad latinoamericana e internacional.

ARTÍCULO 13.- El nivel terciario no universitario tiene los siguientes objetivos:

- a) Adquirir los conocimientos y valoraciones propias de la modalidad e investigar sus causas.
- b) Habilitar para el ejercicio de la docencia o de la profesión, técnica o artística y su actualización.

c) Capacitar para relacionarse con el bien común nacional, latinoamericano y universal.

ARTÍCULO 14.- Los institutos de formación docente habilitarán para el ejercicio de la propia actividad y perfeccionarán a los docentes a nivel científico, técnico, artístico, metodológico y de organización, gestión y administración educativa.

ARTÍCULO 15.- En los niveles que anteceden se asumirá la formación básica ética, respetando las distintas convicciones, y se promoverá el sentido de la nacionalidad, incluyendo el dominio de la propia lengua, de al menos una lengua extranjera, y la solidaridad conciudadana, latinoamericana y mundial.

ARTÍCULO 16.- La Universidad, en las distintas jurisdicciones, gozará de la autonomía académica y autarquía administrativa y financiera según lo establezca la legislación específica.

Existirá un único Sistema Universitario Nacional integrado por las universidades de gestión estatal y las de gestión privada que asumirán los principios del bien común nacional. Las Universidades estatales garantizarán la libertad de cátedra.

El Sistema tendrá como fin la formación de profesionales, docentes e investigadores idóneos para el ejercicio de una dirigencia cultural de excelencia en el seno del bien común nacional.

ARTÍCULO 17.- Son objetivos del Sistema Universitario Nacional:

a) La conservación del acervo cultural y la actualización de los avances científicos y técnicos del mundo de la cultura;

b) La integración del saber;

c) La investigación y creatividad constantes y su proyección y difusión a nivel superior.

d) El impartir la ética profesional correspondiente a cada especialidad y capacitar para valorar la verdad y el bien.

e) La especialización respectiva y la formación de investigadores capaces de transferir sus conocimientos e interesarse en la problemática cultural, social, política y económica hodierna de orden nacional, latinoamericano y mundial.

### TÍTULO III

#### De los establecimientos educativos

ARTÍCULO 18.- La escuela en todos sus niveles constituye la base del Sistema Educativo, en ella se actualiza la educación que garantiza el gobierno en todas sus jurisdicciones.

ARTÍCULO 19.- La escuela de gestión estatal gozará de una adecuada autonomía pedagógica y administrativa para el logro de los

fines de la educación, en el marco de lo establecido en la presente ley a fin de posibilitar la adecuación a las situaciones de carácter local y al respeto de la libertad de enseñanza. Cada escuela definirá su ideario y su proyecto institucional con la participación de la comunidad educativa conforme a lo establecido en el artículo siguiente.

ARTÍCULO 20.- La participación de la comunidad educativa en el gobierno y administración de las escuelas de gestión estatal, estará integrada por la dirección del establecimiento, el personal docente, padres de alumnos, personal no docente y otras organizaciones de la comunidad que la dirección considere representativas. Se establecerá la debida jerarquía en la representatividad según lo determine la dirección de la escuela.

El objetivo de dicha participación será la calidad de la enseñanza en sí misma, por lo que podrán implementarse asesoramientos y acciones internas o externas al establecimiento.

Cuando los padres o alumnos mayores lo requieran, se les impartirá educación religiosa a los requirentes en las escuelas, con la participación de los agentes autorizados de los respectivos cultos.

La calidad educativa será promovida con todos los medios lícitos y eficaces para lograr los objetivos propuestos y se buscará evitar la contraeducación.

El gobierno de cada escuela completará el curriculum relativo a su modalidad y medio ambiente y evaluará sus resultados.

ARTÍCULO 21.- La participación de la comunidad educativa en las escuelas públicas de gestión privada será optativa, y jerarquizada y organizada, según lo establezcan los respectivos propietarios.

ARTÍCULO 22.- El ejercicio de la docencia, tanto para los docentes de las escuelas de gestión estatal como privada, deberá ajustarse a una legislación acorde con sus respectivas gestiones. Dicha legislación se adecuará a los principios generales establecidos por esta Ley incorporando la jerarquización académica y profesional del docente y su consecuente régimen laboral.

## TÍTULO IV

### Del gobierno, administración y evaluación de la educación

ARTÍCULO 23.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, a través de los organismos respectivos diseñará e implementará la política educativa nacional y deberá:

- a) Asegurar la vigencia de lo establecido en la presente ley;
- b) Garantizar la asunción de la jerarquía de valores del bien común nacional. Se considerarán valores -entre otros- el bien, la verdad, la libertad y la justicia, la belleza, la vida, la paz, las nociones de Patria y cultura nacional, y la solidaridad, en el respeto por un sano pluralismo;

- c) Formular y evaluar periódicamente el planeamiento nacional educativo y los contenidos mínimos de los currícula de cada nivel para asegurar la unidad nacional;
- d) Brindar de asegurar la calidad de la educación en todo el territorio a fin de que vayan incorporando las innovaciones científicas, técnicas y metodológicas y el perfeccionamiento docente requerido;
- e) Favorecer una adecuada descentralización educativa valorando las experiencias y particularidades de las distintas jurisdicciones;
- f) Alentar a los medios de comunicación para que concurren con su aporte específico a la acción educativa de acuerdo con los fines y objetivos de ésta;
- g) Facilitar el acceso a la documentación educativa a través de una red informática nacional;
- h) Legislar sobre la validez nacional de los certificados y títulos de los diferentes niveles;
- i) Promover una adecuada legislación sobre la base del principio de reciprocidad, acerca de la reválida de títulos y reconocimiento de estudios extranjeros. Establecer los requisitos de instalación de establecimientos educacionales de otros países -en todos los niveles, incluso el universitario- en nuestro País así como los propios en el extranjero.
- j) Posibilitar la participación de los padres de familia y docentes a través de representantes en el planeamiento educativo.

ARTÍCULO 24.- El Consejo Federal de Educación -presidido por el Ministro de Cultura y Educación de la Nación e integrado por el ministro, secretario o responsable del área educativa de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - deberá cumplir lo establecido en las normas de su constitución:

- a) Velar por el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.
- b) Respetar los objetivos de la política educativa nacional y asegurar la vigencia de las particularidades regionales;
- c) Coordinar la elaboración del planeamiento educativo de las distintas jurisdicciones que comprometan la acción conjunta de la Nación;
- d) Asesorar al Ministerio Nacional proponiendo y aconsejando políticas y acciones conducentes al desarrollo y calidad educativa.
- e) Fijar criterios para la aprobación de planes de estudios en los distintos niveles y modalidades que aseguren la unidad del sistema educativo nacional, la flexibilidad y la movilidad.
- f) Fijar los contenidos curriculares mínimos y obligatorios para su enseñanza en todo el país.

ARTÍCULO 25.- Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, retienen las atribuciones no delegadas al Gobierno Nacional y deberán:

- a) Garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley;
- b) Planificar la educación de su jurisdicción en todos los niveles;

- c) aprobar los planes de estudio de las distintas modalidades en los respectivos niveles, teniendo en cuenta lo acordado en el Consejo Federal;
- d) Asegurar el financiamiento en su jurisdicción de los establecimientos públicos de gestión estatal y privada;
- e) Crear y supervisar los establecimientos educativos de gestión estatal de sus respectivas jurisdicciones;
- f) Reconocer y supervisar los establecimientos de gestión privada;
- g) Promover y evaluar la calidad educativa y asegurar su continuidad
- h) Posibilitar la participación de los padres de familia y docentes en el planeamiento educativo jurisdiccional.

## TÍTULO V

### Del financiamiento de la educación

ARTÍCULO 26.- El Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizarán el financiamiento de la educación en todos sus niveles obligatorios y modalidades, tanto de la gestión estatal como privada y hasta que alcance a su sostenimiento, en virtud de criterios objetivos de justicia distributiva teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la función social que cumple en su esfera de influencia, el tipo de establecimiento y la calidad de educación que imparte.

ARTÍCULO 27.- El financiamiento de la educación estará previsto en los presupuestos de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 26.075. Se atenderá con los recursos suficientes para el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos en la presente Ley sin perjuicio de las fuentes de financiamiento complementarias que se aplicarán al mismo efecto.

ARTÍCULO 28.- A los efectos de controlar el efectivo destino de los fondos según lo establecido en la Ley N° 26.075, tanto a nivel nacional como de cada una de las jurisdicciones, se crearán los organismos de contralor con la debida participación representativa de los sujetos y agentes de la educación conforme a lo establecido en el artículo 4 de la presente ley y de las organizaciones de la sociedad civil.

## TÍTULO VI

### Disposiciones transitorias

ARTÍCULO 29.- Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adecuarán sus respectivas normativas a la presente Ley.

ARTÍCULO 30.- El Estado Nacional se hará cargo de la totalidad del financiamiento de la educación secundaria prevista en la presente Ley de Educación Nacional hasta que se sancione la ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituyendo regímenes de coparticipación federal, prevista en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional; transfiriendo en forma automática los fondos a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a los parámetros objetivos que fije la reglamentación.

ARTÍCULO 31.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado, este Dictamen pasa directamente al Orden del Día.

Sala de las comisiones, 30 de noviembre de 2006.

Liliana T. Negre de Alonso.-

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La educación es la principal herramienta que tiene un país para satisfacer las expectativas de desarrollo y progreso de sus ciudadanos y como tal ha sido considerada siempre un aspecto central de la política nacional aunque en la práctica, no siempre se le ha dado la importancia que realmente tiene.

La Ley 1420, de enseñanza primaria, unificó al país en las décadas de las grandes o más pequeñas inmigraciones y se constituyó en una poderosa instancia de progreso cultural, social y económico que hizo posible que la Argentina fuera una tierra capaz de acoger y de brindar a sus habitantes las posibilidades de insertarse en la sociedad a partir de un propio proyecto de vida que resultó multiforme como lo era la población que construyó con su laboriosidad y su preparación una sociedad plural y dinámica, abierta al mundo y a la vez conciente de su identidad.

Cien años después, la Ley Federal de Educación, se propuso como una Ley de la libertad, asumiendo la historia y el camino recorrido tanto por la Argentina como por el mundo entero, historia y camino que planteaban el desafío de actualizar la brillante intuición de la generación del ochenta, adecuándola a los cambios, a los progresos y a las nuevas situaciones para lograr una educación que la hiciera apta para responder a una exigencia nueva y antigua a la vez, la de posibilitar el desarrollo pleno de las nuevas generaciones de argentinos, como personas y como ciudadanos y la de darles los

conocimientos y la preparación requeridos para su inserción en una sociedad compleja, que ya entonces se perfilaba claramente como una sociedad del conocimiento en donde la riqueza de los pueblos, el verdadero motor del progreso social, está sin duda, en su educación y en su cultura.

Hoy la problemática que predomina en los debates y en las declaraciones públicas de funcionarios y expertos, de padres y docentes, es la de la inclusión educativa y la de hacer frente a lo que se constata como una fragmentación del sistema educativo nacional que profundizaría y agudizaría la exclusión. Cuestiones, sin duda preocupantes y que requieren nuestra máxima atención y diligencia.

Pero no podemos permitirnos el ceder a la tentación de adoptar recetas simplistas como la que podría postular una mirada ciertamente superficial para la cual la solución es siempre la ruptura con el pasado. Al contrario, se nos exige hoy la capacidad de mirar el pasado con objetividad para rescatar los aciertos y corregir los errores, para que podamos dar una respuesta adecuada al derecho humano fundamental de la educación en el siglo XXI. Una mirada que sea capaz de discernir lo esencial para asumirlo y profundizarlo, una mirada que advierta los cambios positivos, una mirada creativa para proponer instituciones y mecanismos, instancias de formación y de colaboración que hagan posible un compromiso de la sociedad en su conjunto para responder a la tarea grande y noble de educar.

Quizás se haya creado en la opinión pública una excesiva y, nos animaríamos a decir, falsa expectativa de que los problemas de la educación argentina encontrarán su solución con una nueva ley. Falsa expectativa que en gran parte responde a la mirada simplista de atribuir todos los fracasos a la ley anterior. Y este falso diagnóstico nos expone a su vez a un nuevo peligro, el de concebir una ley que porque pretenda dar respuesta a todos los problemas de la educación, no sólo termine por no dar respuesta a ninguno, sino que además, en su excesivo reglamentarismo, termine por sofocar los principios constitucionales, los fines y los valores, los derechos y las obligaciones esenciales de los educandos y de los agentes educativos.

La unidad de la Ley 1420 y la libertad de la Ley Federal de Educación no pueden concebirse en términos de antagonismo, en donde la afirmación de uno de ellos implique la negación necesaria de la otra. Al contrario, el desafío actual consiste en saber conjugar unidad y libertad para hacer posible inclusión y calidad. Subrayamos inclusión y calidad porque entendemos que no se trata de incorporar físicamente a los que han quedado fuera de la escuela en los tiempos recientes, también se excluye cuando dentro de la escuela no se brinda una educación que permita el desarrollo integral de la persona como sujeto físico-espiritual y en sus dimensiones biológica, afectiva, estética, ética, intelectual y religiosa.

También se excluye cuando los educandos o los padres o tutores no tienen la real capacidad de elegir libremente la educación que esté de acuerdo con sus convicciones éticas y religiosas o cuando no se les permite participar del presupuesto educativo según lo exige la justicia distributiva, o cuando los docentes no tienen libertad para formarse de acuerdo a su cosmovisión.

Unidad, libertad, inclusión y calidad son valores que se potencian recíprocamente. Cada uno de ellos se convierte, por así decir, en condición necesaria para la existencia y el desarrollo de los otros, el desafío del legislador está en saberlos conjugar y traducir en normas jurídicas, en reglas de organización y de conducta que los asuman con fidelidad y pueda expresarlos en una ley de educación que sea la ley de la “madurez argentina” que oriente la política educativa nacional y permita la inserción de las provinciales en ella.

Las consideraciones precedentes permean el espíritu y el articulado del proyecto que proponemos. En efecto, hemos trabajado en la redacción de un texto que, escapando a todo afán de reglamentarismo refleja lo esencial y se constituye en un verdadero marco jurídico de la educación argentina, intentando ser fieles a la naturaleza de una ley, conservando en ella lo que pertenece a su ámbito regulativo: los principios constitucionales, los derechos y obligaciones de los agentes educativos y de los educandos. La unidad del sistema educativo, sus fines y valores, su articulación, su gobierno, su financiamiento.

Un texto de ley que asuma nuestra forma de gobierno republicana, la cual se basa en que las políticas educativas en el marco de la legislación pertenecen al Poder Ejecutivo a través de su respectivo Ministerio, y que asuma nuestra forma de Estado federal, que no puede plantearse como un obstáculo a la unidad del sistema educativo sino como un principio de organización que asegura el delicado pero esencial equilibrio entre unidad nacional, particularidades provinciales y libertad de enseñanza.

En materia de principios, el presente proyecto de ley asume, en su artículo 1, que se da cumplimiento a la atribución del Congreso de la Nación otorgada por la Constitución Nacional a través del inciso 19 del artículo 75, el cual establece que corresponde al Congreso: “Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.”; y a través del inciso 18 del mismo artículo, el cual dispone que corresponde al Congreso: “ Proveer lo conducente a la

prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria...”

Dicha legislación, a cargo del Congreso de la Nación, debe hacerse, además, según lo establecido en el artículo 14 de nuestra Norma Fundamental que reconoce la “libertad de enseñar y aprender”; conforme lo dejamos expreso en el artículo 2 del presente proyecto de ley.

En consecuencia de lo anterior se fija la responsabilidad principal e indelegable del Estado en todos sus niveles en lo relativo a la fijación y el control de la política educativa y a la garantía del acceso de todos los habitantes a una educación integral, de calidad, gratuita y obligatoria; conforme al artículo 3 del presente proyecto de ley.

Esta ley, con los fines que reconoce al sistema educativo nacional y con los objetivos por nivel que persigue, deberá asegurar la real igualdad de oportunidades a todos los habitantes del país, cualquiera sea la región a la que pertenecen.

En el diseño y planificación de las políticas educativas y en el gobierno que a ese respecto le cabe al Estado, se reconoce la debida participación a la familia y a las organizaciones de la sociedad civil en razón de su competencia educativa, y a los directivos y docentes a los efectos de garantizar medidas y políticas integradas con el necesario consenso democrático de los agentes educativos.

Se reconoce el derecho y la responsabilidad principal de la familia como agente natural y primario de la educación y de aquellos sujetos en quienes ella delegare su acción (artículo 4).

Esta obligación y derecho de los padres están postulados por el artículo 14 de la Constitución Nacional y por tratados internacionales con rango constitucional.

El resto de los agentes educativos educa en la medida en que sea delegado para ello por los padres o por los educandos mismos cuando sean mayores de edad y en ejercicio de su libertad de aprender.

Este reconocimiento hace a la base democrática y popular de la educación argentina y asegura que los padres realmente puedan seguir la educación de sus hijos y los educandos mayores optar por lo que entienden su interés profesional, técnico y artístico, así como su visión del mundo.

En consecuencia de lo anterior, se asume el principio de la subsidiariedad del Estado en materia de acciones educativas en virtud de la exigencia constitucional de respetar la libertad de enseñar y aprender y de lo establecido en el inciso 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, ya mencionado precedentemente, que exige al Congreso de la Nación legislar respetando la participación de la familia.

Por otra parte, el principio de subsidiariedad se constituye en un principio constitucional de organización estatal desde el momento en que el artículo 1 de la nuestra Norma Fundamental asume para nuestro país una forma de Estado Federal.

El principio de subsidiariedad exige que las sociedades mayores se abstengan de realizar aquello que puede ser obtenido por una sociedad de orden menor y ello en razón de que el protagonista primero de la sociedad es el hombre singular, y de que todo el orden social y sus formaciones están al servicio de su desarrollo como persona, desarrollo que encuentra una manifestación esencial en su relacionalidad, en su capacidad de establecer vínculos y relaciones interpersonales para el logro de fines personales y sociales, a través de un progresivo protagonismo social y cívico.

Nuestros Padres Constitucionales que tuvieron la sabia intuición de esta exigencia humana y social y de las tradiciones y los valores de nuestras provincias y de sus autonomías, supieron consagrarlo en el principio constitucional del federalismo.

La subsidiariedad garantiza la libertad y el pluralismo de nuestra sociedad, necesarios para la democracia, que aplicada a la educación permite la formación de ciudadanos conscientes de su libertad y al mismo tiempo de su responsabilidad en la construcción de esa sociedad. Promueve la iniciativa creativa desde las mismas bases sociales, la subsidiariedad genera dinamismo social, participación y compromiso solidario con los demás.

Queremos una Argentina de pie, en la región y en el mundo.

La educación de nuestro país requiere un Estado fuerte, pero sería ilusorio pensar que la fortaleza del Estado de hoy debe ser la misma que la de la ley 1420.

En aquel momento, sin duda la presencia del Estado aseguró un resultado satisfactorio en términos de unidad y de inclusión, pero la sociedad de fines del siglo XIX, era una sociedad monolíticamente estructurada, conformaba una pirámide cuyo vértice indiscutido era el Estado que tenía la autoridad y el prestigio para ocupar ese lugar.

En la actualidad, la sociedad y el Estado son muy distintos. Es indudable que la globalización ha recolocado al Estado contemporáneo y ha relativizado su autoridad en el orden internacional. Internamente, la gran novedad está en el emerger de la sociedad civil, distinta del Estado, con un dinamismo y una complejidad que potencian las tecnologías de la información y de la comunicación y que hacen que nuestras sociedades revistan una mayor complejidad y un mayor grado de diferenciación en sus funciones.

En este contexto, plantear la idea de una educación cuyo prestador principal sea el Estado, es prácticamente impensable.

¿Cómo concebir hoy la necesaria fortaleza del Estado para asegurar el acceso a una educación de calidad para todos? No es la multiplicación de tareas y de organismos estatales lo que garantizará la presencia del Estado que nuestra educación necesita, sino la insistencia de que el Estado se concentre en sus funciones esenciales de fijar leyes y políticas claras, de diseñar contenidos mínimos, de establecer claras reglas de acceso y de promoción dentro del sistema que sean aptas para dar una real orientación y conformación al sistema educativo, para contribuir a su unidad, para asegurar la inclusión y para garantizar la calidad. También, en su capacidad para establecer relaciones de subsidiariedad horizontal y vertical con la multiforme instancia de la sociedad civil. Así, recuperaremos realmente el protagonismo del Estado en la educación argentina.

En lo que hace al sistema educativo nacional, queremos manifestar que esta ley deberá asumir como fin de la educación la formación integral de persona en todas sus dimensiones inmanentes y también trascendentes (artículo 6), desde la trascendencia social y geopolítica hasta la religiosa que lleva a “Dios, fuente de toda razón y justicia”, como dice nuestra Constitución Nacional en su Preámbulo, con la misma intención de los Constituyentes de 1853 que entendieron asegurar en el Ser Absoluto las verdades y la rectitud del conocimiento y la equidad de la decisión libre que los constituyentes de 1949 entendieron asegurar y los constituyentes de 1994 también. Por eso, los valores éticos y religiosos no deben estar ausentes en ninguno de los niveles de enseñanza como objetivos a lograr, porque no pueden dejar de conseguirse, o al menos, poner al alcance de nuestros educandos junto a la verdad, el bien, la belleza, la solidaridad, las tradiciones, la Patria, los adelantos científicos, técnicos y culturales, la integración en la propia comunidad nacional, en la región y en el mundo entero.

La dignidad de la persona se basa en sus dimensiones éticas y religiosas, educar a la persona integralmente, exige que se reconozcan estas dimensiones como educables en el sistema educativo nacional.

Por otra parte, sería discriminatorio y excluyente un sistema que no reconociera la religiosidad de buena parte del pueblo argentino y lo hiciera renunciar a sus convicciones más profundas, a las que hacen a su identidad, al momento de ingresar en el sistema educativo.

En esta misma motivación se basa la cláusula final del artículo 6 que reconoce la identidad cultural de los pueblos indígenas, justamente, su cultura incluye sus valoraciones y creencias en materia religiosa que estos pueblos tienen derecho a transmitir a sus nuevas generaciones a través de la educación.

Por otro lado, no podemos ignorar que en el mundo actual se verifica una creciente sensibilidad social por el respeto y el cultivo de la religiosidad. Los adelantos de la ciencia, las posibilidades tecnológicas, las posibilidades de información y comunicación, presentan un mundo sumamente complejo que permanentemente ensancha sus horizontes y cambia continuamente, esto genera una gran necesidad de certezas por un parte y de arraigo por otra, certezas y arraigo que encuentran respuesta en las comunidades de pertenencia culturales y sobre todo religiosas. De allí la importancia de una educación que por su parte sepa responder a esas exigencias en el total respeto por la libertad y las convicciones de los padres y educandos.

Tampoco podemos ignorar la trascendencia cívica que tiene la religión en la vida y en el progreso cultural y humano de las sociedades. La historia de nuestras provincias a lo largo y a lo ancho del país da cuenta de esa influencia positiva que ha sabido generar ciudadanos y cultura que ennoblecen a nuestro país.

Decíamos al principio que una mirada objetiva del pasado podía constituirse en una fuente de inspiración para discernir el futuro, pues bien, la ley 1420 no desconoció esta dimensión de la persona, al contrario, proveyó para que fuera adecuadamente atendida.

Otro aspecto que el proyecto entiende dejar claro y fuera de todo posible equívoco es la cuestión de la unidad del sistema educativo (artículo 7) a un doble respecto:

- a. en cuanto a su gestión, tanto estatal como privada, ambas integran el sistema educativo público argentino en razón de que ambas gestiones hacen por igual un aporte esencial al bien común de nuestro país.
- b. en cuanto a su articulación que será única en todo el país: un nivel pre-primario obligatorio a partir de los 5 años, un nivel primario de 6 años y un nivel secundario de 6 años de duración.

Somos concientes de las dificultades que pueden encontrar algunas jurisdicciones en adecuarse a esta normativa, pero entendemos que ninguna de esas dificultades puede ser más importante que la garantía de unidad en todo el territorio del país en la medida en que hace posible la igualdad de oportunidades a todos los habitantes sin distinción.

Para atender a esas dificultades, y dejando siempre a salvo, tanto la movilidad vertical dentro del sistema como los derechos laborales de los docentes, hemos previsto un plazo de 6 años para que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puedan adecuarse a lo que establece la ley sin mayores perjuicios.

Una mención especial merece el artículo 10 del presente proyecto de ley que reconoce la competencia de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para legislar a fin de garantizar la oferta de la educación inicial previa a los 5 años.

Se trata aquí de una aplicación del principio de subsidiariedad ya explicitado. En efecto, la naturaleza del servicio exige por un lado que se prevean todas las medidas tendientes a garantizarlo efectivamente para las familias que lo requieran y al mismo tiempo, dejarlo en el ámbito jurisdiccional en el cual, por su cercanía con la familia, que tiene un rol especialísimo en esta materia, pueda realmente garantizar una educación inicial que contemple e integre el protagonismo que se espera de la familia.

El sistema educativo será además flexible – para permitir la adecuación a nivel de las jurisdicciones y de las comunidades educativas, garantizando así el federalismo y la libertad de enseñanza; – articulado horizontalmente – para hacer posible la movilidad dentro del sistema evitando modalidades que excluyan al alumno y sus familias la posibilidad de modificar las decisiones adoptadas, teniendo en cuenta en particular las características de la educación secundaria; - articulado verticalmente – que asegure en cada nivel el cumplimiento de ciertos objetivos comunes establecidos por la ley (artículo 7) teniendo en cuenta la edad de los educandos de cada nivel y las dimensiones a educar de la persona y su inserción en la sociedad, permitiendo así el acceso idóneo al nivel inmediatamente superior.

Se requerirán instrumentos legales para el régimen universitario que se ubica en el Sistema Educativo Nacional a través de la presente Ley.

También se requerirán normativas ad hoc para los docentes a fin de tener en cuenta la distinta situación del que pertenece a la gestión estatal y a la privada, su perfeccionamiento y sus intereses profesionales. En efecto, el docente es el depositario

vivo del acervo cultural de la Nación y de cada región o localidad y a la vez el promotor del adelanto cultural personal de cada comunidad.

Al docente de todos los niveles lo entendemos un profesional que debería tener sus propias asociaciones profesionales libres y su previsión social también específica. Esta situación se deja abierta en la Ley porque tal vez tenga aún que madurar, pero no queremos dejar de lado el papel protagónico del docente en la dirigencia nacional, el descenso de su ubicación actual que es sólo aparente y accidental, motivado en buena parte por su situación económica, pero que continúa en la mente y el corazón del pueblo.

El maestro, el director, el profesor y el catedrático siguen sirviendo al bien común como el que más, porque forjan el futuro ciudadano, y preparan las nuevas mentes y voluntades y los nuevos brazos para las ciencias, las técnicas, la creación artística y el trabajo de nuestras industrias y nuestros campos. Por ello su labor deberá readquirir la elevada jerarquía que supone la proyección de la educación nacional.

Con respecto al financiamiento de la educación argentina queremos manifestar que, evidentemente, una de las pruebas más contundentes de la importancia real que una sociedad quiere dar a la educación está dada por los recursos que a ella destina.

Un paso importante en este sentido ha sido la reciente Ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo. Sus objetivos manifiestan una importante decisión política respecto del lugar y la jerarquía que entiende darse a la educación.

Sin embargo, consideramos que para que ese esfuerzo incida realmente en un mejor financiamiento de la educación, es necesario definir ante todo el principio que justifica, orienta y permite una vehiculización equitativa de dicho financiamiento. En efecto la ley nada dice respecto del fundamento por el cual el Estado tiene obligación de destinar parte de su presupuesto a solventar el gasto que demande la educación y el silencio de la ley a este respecto puede dejar esta cuestión al arbitrio de decisiones futuras que se tomen en materia presupuestaria, que como todos sabemos, son un instrumento básico de la política económica de los gobiernos.

En otras palabras, se hace indispensable definir la naturaleza jurídica de esas asignaciones a fin de garantizar su efectivo destino a la educación cuya responsabilidad principal reside, como dijimos, en los padres de familia. Aquí no se trata de asignar partidas a fines concordantes con las políticas que en distintos momentos puedan implementarse según las prioridades que los gobiernos se fijen, aquí se trata de la obligación jurídica, y como tal permanente del Estado en todos sus niveles, de distribuir los fondos

que dedica a la prestación de servicios que se consideran vitales para los ciudadanos como son la salud y la educación.

Fondos que, por otra parte, los ciudadanos han contribuido a integrar y que esperan del Estado a ese respecto, nada más ni nada menos, que se constituya en agente de distribución, según criterios objetivos de justicia precisamente distributiva, que aseguren una asignación básica a todos los padres por igual y al mismo tiempo una asignación proporcional a determinados padres en función de ciertos criterios como la necesidad económica, la función social que las escuelas cumplen en su zona de influencia, la calidad del servicio que prestan, entre otros.

Se trata, como no es difícil advertir, de una exigencia de la libertad de enseñanza y sus destinatarios son todos los padres, tanto de la gestión estatal como privada en la escuela y los educandos en los restantes niveles de enseñanza. Se trata también, de una de las adquisiciones más sólidas del estado social que por esta vía distributiva genera igualdad de oportunidades y garantiza la inclusión en particular cuando se trata nada menos que de educación cuya potencialidad inclusiva es altamente significativa. Este principio ha sido asumido plenamente en el artículo 26 de este proyecto de ley.

Esto no quita que otras fuentes acordes con el bien común nacional, aporten para la educación en todos los niveles, llámense Fundaciones, Empresas, Asociaciones profesionales, fondos fiduciarios e incluso fondos provenientes del exterior mientras no vulneren nuestra identidad y las exigencias del bien común nacional, explicitados en los principios y valores que expresa la ley y en los que el Estado persiga como finalidad dentro de las exigencias objetivas de la dignidad humana y de su consecuente desarrollo cultural.

La adopción del criterio de justicia distributiva para el financiamiento de la educación de gestión estatal y privada, además de tratarse de una exigencia derivada del derecho-deber educativo de los padres de familia – como se ha dicho – responde también a la indelegable función del Estado de garantizar realmente el acceso a una educación de calidad para todos los habitantes y ello debido a que la educación es un bien público porque también lo es la necesidad de aprender y por lo tanto la de enseñar.

Se trata entonces de un servicio necesario, no contingente, en cuanto no se puede satisfacer o dejar de satisfacer sino que debe atenderse necesariamente; de allí el derecho del Estado a determinar el mínimo de condiciones que deben cumplir quienes asumen la responsabilidad de organizar los establecimientos donde se imparta y de allí también su consecuente obligación de garantizar y facilitar las condiciones – incluidos los recursos financieros - para que ello sea posible.

Dado el carácter público de la educación, sería contradictorio que la gestión educativa se privatizara en materia de financiamiento y luego fuera subsidiada por el Estado, porque se trata del servicio que más debe interesar a la Nación y no puede quedar librado a los abatares económicos de empresas, funciones, organizaciones, etc., sin dejar, obviamente que estos sujetos financien sus propias escuelas si así lo desean.

El financiamiento de la educación debe apoyarse en la porción de riqueza que un país decide poner al servicio de la educación de sus ciudadanos y ello requiere que dichos recursos estén a disposición de toda la comunidad mediante una justa distribución del presupuesto educativo.

Las partidas que se asignen a educación, deben quedar aseguradas, dado el carácter necesario del servicio educativo y no pueden quedar expuestas a criterios coyunturales o de políticas de los distintos gobiernos, deben encuadrarse en el marco de una política de Estado que asegure una educación de calidad para todos a la altura de los desafíos del siglo XXI.

En definitiva, el gasto público educativo resulta financiado por las familias, que son las unidades económicas que en última instancia pagan los impuestos; los directos porque recaen sobre el producido de su trabajo, su renta o patrimonio y los indirectos porque los pagan a través del consumo de bienes.

A fortiori entonces, la obligación del Estado de hacerlas partícipes del presupuesto educativo mediante criterios objetivos de justicia distributiva.

El criterio de la justicia distributiva asegura la inclusión y la igualdad de oportunidades. En los países en que fue adoptado, se lo concibió como un modo eficaz de promover el ejercicio de la responsabilidad de los padres en la educación de sus hijos, como un medio para elevar la calidad del sistema educativo y como instrumento para permitir a las familias más pobres el acceso a la misma educación a la que acceden las más ricas.

El sistema ha sido adoptado tanto por países en vías de desarrollo como por países desarrollados - Bélgica, Chile, Suecia, Canadá, Colombia, Bangladesh, Guatemala, Belice, Lesotho, Polonia, Puerto Rico y los estados de Wisconsin, Milwaukee, Cleveland y Washington (USA), entre otros - y los estudios realizados sobre los resultados obtenidos revelan importantes logros.

Los países que lo asumieron como criterio universal – es decir destinado a todos los sujetos en edad escolar obligatoria - como es el caso de Holanda, Bélgica, Suecia, Japón, Lesotho, Nueva Zelanda, entre otros, manifiestan haber obtenido los logros esperados además de una sensible mejora en la eficiencia del gasto educativo.

La justicia distributiva asegura la inclusión porque su criterio no es el de la igualdad en sentido aritmético – a todos los destinatarios el mismo monto -, sino el de la igualdad de oportunidades que supone una proporcionalidad en el aporte estatal.

La proporcionalidad incluye el que un mínimo establecido llegue a todos los destinatarios por igual y reclama además la asignación de un plus en razón de su situación económica, de sus particulares condiciones familiares, de su salud, entre otros, que requerirán una mayor participación proporcional en el presupuesto educativo, la justicia distributiva consiste en una asignación diferenciada de los bienes públicos.

Se trata de una decisión que un Estado Social del siglo XXI no puede soslayar. El Estado de bienestar del siglo XX, logró incluir a toda la ciudadanía mediante prestaciones universales que hicieron posible el acceso también universal a la salud y a la educación y generó amplias condiciones de igualdad de oportunidades.

La Argentina aún está en deuda con su pueblo respecto de los parámetros que exigió el welfare state del siglo XX, porque las intuiciones y los notables adelantos que logró el General Juan Domingo Perón en este sentido, lamentablemente, se truncaron posteriormente. Pero hoy, esa deuda debe ser saldada teniendo también en cuenta las exigencias del bienestar en la actualidad, que no requieren solamente que al ciudadano le lleguen efectivamente la salud y la educación, sino que exigen que en esa prestación, se respete plenamente su dignidad que se traduce en la posibilidad real de elegir por sí o por sus padres, en caso de ser menores, el tipo de educación, su modalidad, su prestador. Se trata de una exigencia de su libertad y de su la madurez como un ciudadano del siglo XXI. Se trata, también, de asumir la experiencia mundial de las décadas pasadas que indica que para promover igualdad no basta dar a todos lo mismo sino que exige además atender a las necesidades de cada sector de la población para asegurarle una real igualdad de oportunidades.

Relacionado con lo anterior, se requiere además complementar las disposiciones de la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo en cuanto al control sobre el efectivo destino de los fondos a la educación. No es posible que su control quede exclusivamente en mandos de los poderes políticos. En las instancias de control deben tener una debida participación los destinatarios finales de los fondos, que son, como hemos dicho, los educandos, los padres y los directivos de las establecimientos educativos a todos los niveles y las organizaciones de la sociedad civil que por su experticia puedan colaborar con los anteriores en las actividades de contralor y seguimiento, a este efecto hemos previsto la norma del artículo 28 del presente proyecto de ley.

En lo que respecta a los establecimientos educativos queremos expresamente manifestar que el presente proyecto ha buscado darle el mayor relieve posible a los mismos, con la convicción de que es en ellos donde verdaderamente se gestarán los cambios necesarios para obtener una educación de calidad.

Las unidades educativas deben contar con la autonomía que requiere su papel protagónico en el proceso educativo. De allí que a la escuela de gestión estatal se le reconozca una adecuada autonomía pedagógica y administrativa para que, dentro de los fines y objetivos de la ley, pueda adecuar contenidos y metodologías a las exigencias socio culturales de su entorno y permita a directivos, docentes, padres y alumnos asumir el compromiso y el protagonismo que la educación exige. Se garantiza también la participación debida en el gobierno de la escuela a los directivos, docentes, padres, personal no docente y alumnos mayores. El objetivo de dicha participación será la de asegurar la calidad de la enseñanza que se imparta y la posibilidad de recurrir, para ello, a todo tipo de asesoramientos, tanto internos como externos a la escuela misma.

En lo que al gobierno de la educación se refiere, en sintonía con lo anterior, el presente proyecto de ley distingue las funciones del Ministerio Nacional con sus distintos organismos y la del Consejo Federal de Educación teniendo en cuenta la normativa que establece la finalidad de dicho Consejo. Es de notar la participación de los padres y docentes en el planeamiento educativo tanto en el orden nacional como en las demás instancias.

El presente proyecto de ley debe mostrar al mundo que el país, en momentos de tantos cambios culturales y luego de las amargas experiencias del 2001, es capaz de enfrentar con seriedad en un cuerpo normativo suficientemente amplio y esencial, un aspecto central de su institucionalidad y de su solvencia cultural como es la educación.

En este punto de los presentes fundamentos debemos detenernos para hacer un poco de historia y, así, referirnos al financiamiento educativo:

#### 1.- Antecedentes de la Coparticipación: 1862-1934:

Desde 1862, el gobierno nacional intervino activamente en la vida económica del interior del país enviando subsidios a las provincias con mayores necesidades financieras.

Estos "subsidios nacionales" -así eran llamados- hacían que las provincias más pobres fueran más dependientes del poder central.

Mediante la fundación del Banco Nacional en 1872, se intentó la creación de un sistema de créditos, y un sistema de moneda unificado, que se lograría finalmente en 1881.

La unificación territorial también estuvo apoyada por la creación de una importante infraestructura de transportes y comunicaciones: mensajerías y correo, primero y, más tarde, ferrocarriles, telégrafo y navegación a vapor; estas medidas incrementaron el gasto público.

Como consecuencia de la crisis de 1890 y de la disminución del comercio exterior, fuente privilegiada de recursos nacionales, se incorporaron otros recursos al erario nacional al establecerse los impuestos internos.

Entre 1890 y 1930 tanto la Nación como las provincias percibieron los impuestos al consumo sin que se hubiese establecido algún sistema. Las provincias, además, obtenían recursos de las contribuciones directas y las patentes.

Para entender la aparición del sistema de coparticipación federal es preciso tener en cuenta la situación que vivía el país desde fines de los años veinte.

En forma sintética puede decirse que el impacto de la crisis internacional y la respuesta, con la conformación del estado interventor, constituyen los puntos fundamentales que explican la formación del sistema.

Al ampliarse en los años 30 las funciones estatales y las instituciones para su cumplimiento, el Estado Nacional requirió de mayores recursos fiscales. Esa necesidad se produjo en un momento en que las fuentes principales de ingreso estaban sufriendo los efectos de la crisis.

Entre los principales efectos que produjo la crisis se encuentra la disminución del comercio internacional, es decir, de las exportaciones y las importaciones, y el cambio en la corriente internacional de capitales.

Se detuvo el crecimiento que había dado lugar al desarrollo argentino y que se basaba en la producción y exportación de las manufacturas de las sociedades industrializadas.

Sin embargo, esta disminución de los ingresos vinculados con el comercio externo se compensó con el incremento de los recursos provenientes de las actividades económicas del mercado nacional y que, con el correr de los años, serían cada vez más importantes.

De esta forma, es posible pensar que los efectos de la crisis y, las estrategias que se implementaron desde el Estado para hacerle frente, condujeron a una reformulación del sistema de los ingresos fiscales con una importante modificación de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias.

La coparticipación nació entonces, dentro de una orientación de la política económica que tendió a concentrar los recursos en el Estado Nacional, redistribuyendo a favor de las provincias donde se asentaban las principales actividades económicas.

Hasta 1934, el régimen de coparticipación federal no existió formalmente. Recién a fines de 1934, y con vigencia desde el primer día del año siguiente, se estableció el primer Régimen de Unificación y Coparticipación de Impuestos Internos con la sanción de la Ley 12.139.

Así, se configuró un sistema por medio del cual el Estado Nacional se hizo cargo de la recaudación de un conjunto de impuestos, que de otra forma serían recaudados por las provincias y los distribuyó (coparticipó) con las provincias adheridas.

## 2.- Las primeras Leyes: 1935-1972

En 1934 el Congreso Nacional aprobó tres leyes. A saber:

- a) la Ley 12.139, de unificación de la recaudación de los impuestos internos;
- b) la Ley 12.143, que transforma el impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas;
- c) la Ley 12.147, de prórroga del impuesto a los réditos.

La Ley 12.139 distinguió dos situaciones provinciales que generó dos regímenes: uno que puede denominarse común y otro para las provincias productoras de vino, alcohol y azúcar.

Esta ley trató de resolver la transitoriedad de los impuestos internos que llevaban ya unos cuarenta años, pese a haber sido establecidos por períodos de un año (desde el impacto de la crisis de 1890).

Por otra parte, la Ley intentó solucionar casos de duplicación de imposiciones fiscales (nacional y provincial).

De esta forma, la Nación se encontró con una nueva fuente de recursos, lo que provocó las posteriores modificaciones

realizadas debido a la incorporación de nuevos tributos y a los cambios en los coeficientes de distribución primaria y secundaria.

En esta etapa, el sistema fue netamente devolutivo, ya que otorgaba prioridad en la distribución de la masa coparticipable a las provincias que aportaran el mayor volumen de recursos, es decir, aquellas con mayor población y desarrollo relativo.

Por otra parte, al tratarse de una ley convenio, se requería la adhesión de las provincias por intermedio de leyes de sus respectivas legislaturas: no todas se adhirieron.

Se fijó una coparticipación primaria del 82,5% para la Nación y el 17,5% para las catorce provincias existentes y la actual Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

A partir de la implementación de esta ley, los debates sobre la distribución de la renta tributaria encontraron su foro principal en las periódicas reuniones de Ministros de Hacienda que comenzaron a realizarse en 1946.

La política económica durante 1946-50 se caracterizó, entre otras cosas, por el intento de ampliar el mercado interno mediante un proceso de redistribución de los ingresos, fundamentalmente por el incremento de la ocupación y del nivel salarial.

Las condiciones financieras facilitaban las relaciones entre la nación y las provincias. La redistribución de los ingresos personales se dio, sin embargo, dentro de una tendencia a su concentración territorial en zonas que, por otra parte, concentraban crecientemente el empleo industrial. Particularmente la zona metropolitana de la ciudad de Buenos Aires. Esta zona, compuesta por la Capital Federal y los partidos aledaños del Gran Buenos Aires, constituyó el asentamiento industrial más importante del país.

Es conveniente observar el comportamiento del gasto público durante estos años. Por un lado, la aglomeración urbana de medios de producción y el mantenimiento de los flujos económicos también implicaba un incremento de los gastos públicos en las llamadas condiciones generales de la producción. Por el otro, el estado se hizo cargo de un conjunto importante de empresas que se destinaron a producir servicios públicos y bienes industriales.

Así, en 1947 se nacionalizaron unas 30 compañías de capital alemán con las que se organizó la Dirección Nacional de Industrias Estatales y un año después, se compraron los ferrocarriles británicos.

Desde 1955, y particularmente con el régimen legal establecido en 1958, se promovió desde la política económica un ingreso para el desarrollo de industrias básicas. El capital extranjero, mayoritariamente norteamericano, se dirigió a los sectores en cuyo fortalecimiento se esperaba sustentar la superación de la sustitución de importaciones.

Frente a la disminución del crecimiento industrial se propuso a partir de 1958 una política desarrollista que se propuso recuperar el capital externo. La restricción financiera de este momento endureció las relaciones entre Nación y provincias promoviendo la emergencia de la diversidad de intereses regionales y de sus contradicciones.

Para enfrentar la crisis y el consecuente estancamiento industrial, se adoptaron planes de estabilización monetaria, restricciones salariales y reducción del gasto público. Se trataba de estimular la productividad agropecuaria como fuente de producción de divisas.

A mediados de 1966 se interrumpió el ciclo constitucional con el derrocamiento de un gobierno que había intentado revertir en cierta forma algunos efectos de la aplicación de las políticas liberales y de estabilización.

En un intento de promover el desarrollo de la industria estabilizando la economía nacional, se trató de incrementar la eficiencia, trasladando los recursos hacia los sectores más productivos.

En la industria ello significó disminuir la protección aduanera y los subsidios, como el caso de los ingenios azucareros de menor productividad; incorporar capital externo que aportase tecnología; y, particularmente, en términos macroeconómicos, estabilidad monetaria reduciendo el gasto público e incrementando los ingresos a través de aumentos de impuestos y tarifas.

El Régimen de coparticipación que surgió de los cambios de 1967 se caracterizó por dos aspectos principales: el criterio poco democrático con que se gastó y el ajuste fiscal del estado nacional sobre las provincias.

De esta forma se interrumpió la tendencia al crecimiento de la parte provincial que desde 1947 caracterizaba a la evolución del sistema de coparticipación.

### 3.- El nuevo régimen de Coparticipación: 1973-1987

En marzo de 1973 se dictó la Ley 20.221 que unificó en un mismo régimen las disposiciones sobre coparticipación federal

existentes. Se estableció con vigencia desde el 1 de enero de ese año hasta fines de diciembre de 1980.

Los objetivos centrales de la ley fueron aumentar la capacidad financiera al conjunto de las provincias y atender a la realidad de las provincias que tuviesen menor desarrollo.

El nuevo régimen de coparticipación (con sustitución de impuestos e incorporación de otros, como por ejemplo el IVA) fue resultado de la iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, dentro de la implementación de su política económica.

La legislación de 1973 hizo culminar, en cierta forma, el largo proceso de formación de la coparticipación federal, al unificar dentro de un único régimen a tres aspectos: a) impuestos internos, b) réditos y similares, y c) sustitutivo a la transmisión gratuita.

El incremento de la participación provincial fue mayor aún con el cambio de la legislación de fines de 1973. En este caso, y para el año que estaría vigente (1975), las provincias recibieron el 60,8 %.

Las siguientes dos modificaciones disminuyeron la participación provincial, si bien fueron producidos en situaciones políticas diferentes. El incremento en el gasto público entre 1973 y 1975, hizo que el Tesoro Nacional acudiera en auxilio de las finanzas provinciales por medio de transferencias adicionales (ATN) a las correspondientes al régimen de Coparticipación.

Durante el período 1977-1980 se efectivizó la transferencia a las provincias de los servicios de educación primaria, salud, obras sanitarias y de la Empresa Nacional de Agua y Energía Eléctrica, sin ninguna contrapartida en fondos.

Esto, sumado a la importante caída de la recaudación provincial, alteró el equilibrio en las relaciones financieras entre los diferentes niveles de gobierno. Al mismo tiempo, el gobierno decidió mejorar la situación de las empresas al disminuir la carga de los costos salariales eliminando los aportes para la previsión social y el FONAVI.

Simultáneamente, se decidió financiar esos gastos con fondos obtenidos de la recaudación tributaria y, así, destinar parte del monto recaudado en coparticipación. Pero, al proceder con una suerte de liquidación previa, la Nación hizo compartir a las provincias la carga de financiar los gastos del FONAVI y la previsión social.

El período iniciado a fines de 1983 presenta dos momentos diferenciados, caracterizados por el predominio de dos políticas económicas distintas. El primero de ellos, que se prolonga hasta junio de 1985, se caracteriza por una política que intenta

enfrentar la crisis económica a partir de la promoción del crecimiento. El segundo, desde mediados de aquel mes, se manifiesta en el cambio de la orientación de la política económica y se centra en la contención de la inflación y en el ajuste económico.

Un punto importante fue que a fines de 1984 finalizó la vigencia de la Ley 20.221 que había sido renovada el año anterior. Esto significó la ausencia de regulación de la distribución fiscal entre la Nación y las Provincias para 1985.

En términos estrictos, el convenio que había permitido funcionar al sistema federal de unificación y coparticipación impositiva durante 49 años, dejaba de existir.

El año 1985 se inició sin Régimen de Coparticipación, de allí que fuera preciso establecer algún principio para transferir a las provincias los fondos que, de haber habido coparticipación, les hubieran correspondido.

Para ello se tomaron en cuenta los fondos distribuidos en 1984 por coparticipación más los Aportes del Tesoro Nacional efectuados a las provincias. Esto llevó a las provincias a no contar de antemano con su presupuesto de administración, hasta que se firmara el "Convenio Financiero Transitorio de Distribución de recursos Federales a las Provincias", el 13 de marzo de 1986.

#### 4.- La Ley 23.548:1988 -1991

La nueva Ley de Coparticipación Federal fue sancionada el 7 de enero de 1988 como "Régimen Transitorio de Coparticipación Federal", aún vigente en la actualidad.

Define que formarán parte de la masa coparticipable, la recaudación de todos los impuestos existentes o a crearse, a excepción de los derechos de importación y exportación (Constitución Nacional), los impuestos cuya distribución prevean otros sistemas especiales de coparticipación, y aquellos impuestos nacionales con afectación específica vigentes al momento de la promulgación.

Dispuso la recaudación centralizada de determinados impuestos (Ganancias, IVA, Internos, Combustibles, etc), y su distribución entre los distintos niveles de Gobierno.

La distribución primaria que señala la Ley es de 56,66% para las Provincias, 42,34% para la Nación y 1% en forma de Aportes del Tesoro Nacional.

A su vez, la distribución secundaria entre las provincias se realiza en porcentajes fijos para cada una: el 65% se distribuye de acuerdo al número de habitantes, el 10% de acuerdo a la

densidad poblacional, el 25% restante de acuerdo a la inversa del número de casas y automóviles por habitante.

Uno de los objetivos de la Administración que asumió en julio de 1989, fue adecuar el Régimen de Coparticipación Federal a su política económica: racionalizar los gastos del Gobierno Nacional para lograr el superávit fiscal.

Así, la Nación disminuyó sus gastos privatizando empresas públicas y transfiriendo a las provincias la responsabilidad sobre servicios esenciales. Estos servicios tuvieron que ser solventados mediante los impuestos coparticipables. Entonces, ya durante los '90, la Nación le transfirió actividades a las provincias, sin contraprestación; éstas acumularon un gran déficit y comenzaron a acordar distintos pactos fiscales.

#### 5.- Los Pactos Fiscales: 1992 hasta la actualidad

La transferencia de servicios se inició en 1992, y fue incluida en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional. Allí se fundamentó la capacidad de las provincias para absorber los servicios transferidos en que el aumento de la recaudación prevista, les permitiría solventar sin inconveniente el aumento de sus erogaciones.

El Pacto Fiscal I denominado "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", comenzó a regir en septiembre de '92. Modificó la distribución primaria de los recursos, afectando parte de la masa coparticipable provincial para ser distribuida entre las provincias con desequilibrios fiscales y para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.

El Pacto Fiscal II, conocido como el "Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento", fue firmado el 12 de agosto de 1993. Su objetivo fue equiparar la política tributaria de las provincias y mejorar la competitividad de los sectores productivos. Sin embargo, la recesión de 1995 demostró que el descenso de la presión tributaria provincial ocasionó la baja de los costos de producción, pero no benefició la capacidad productiva de las provincias.

Un hecho importante de esta etapa, es la inclusión de la Coparticipación de Recursos en la Reforma Constitucional de 1994. Se transcribe a continuación, parte del inciso 2 del Artículo 75º: "... Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. (...) La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los

miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso."

Hoy la normativa vigente sigue siendo la Ley N° 23.548 (sancionada en 1988) y sus modificaciones. Establecen el destino específico de lo recaudado por distintos impuestos y diferentes compromisos asumidos por la Nación y las provincias.

Aún queda pendiente, el acuerdo entre la Nación y las provincias para sancionar una nueva Ley que regule la Coparticipación Federal, en función a lo establecido por la Reforma Constitucional.

Es por ellos que en el artículo 30 transitorio del presente proyecto de ley, nosotros establecemos que: "El Estado Nacional se hará cargo de la totalidad del financiamiento de la educación secundaria prevista en la presente Ley de Educación Nacional hasta que se sancione la ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituyendo regímenes de coparticipación federal, prevista en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional; transfiriendo en forma automática los fondos a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a los parámetros objetivos que fije la reglamentación."

En este sentido queremos expresar que para lograr el éxito esperado de esta ley de educación nacional es fundamental abordar seriamente el tema del financiamiento educativo.

Se impone necesariamente corregir la distorsión financiera que hoy existe en la relación Nación-provincias. Esto se puede apreciar si tenemos en claro cuál es la foto inicial que va a tener la aplicación de esta norma.

Esa foto implica que la inversión en educación del conjunto de las provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires insume el 73 por ciento del gasto consolidado de educación nacional, ciencia y técnica, mientras que la inversión en educación que realiza el Estado nacional insume el 27 por ciento de la inversión total consolidada en educación, ciencia y técnica en el país.

Es decir que sobre un total de 100 correspondiente al gasto en educación, 73 se lo afronta con la atención de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires y el 27 restante se lo afronta con lo que atiende el Estado nacional.

Dichos porcentajes constituyen un claro indicador de las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno en la Argentina de hoy, aun con ambas inversiones devaluadas.

Pero si, por otra parte, lo contrastamos con el presupuesto nacional para el año 2007 que estamos por tratar, vemos que los recursos que manejará la administración nacional en 2007 superan los 126.000 millones de pesos, y que las transferencias en concepto de coparticipación al conjunto de las provincias no superan el 30%.

De modo vemos que del total de los recursos, el 77 por ciento lo administrará el Estado nacional y el 23 por ciento, las provincias; exactamente lo inverso a la relación gasto en educación-recursos.

Es decir, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tienen a su cargo el 73 por ciento del gasto consolidado en educación, reciben el 23 por ciento de los recursos nacionales y federales, y la Nación, que tiene a su cargo sólo el 27 por ciento del gasto en educación, retiene el 77 por ciento de los recursos nacionales y federales.

Quiere decir que si en paralelo no revertimos o rectificamos esa situación, que hasta que no se dicte la nueva ley de coparticipación no es otra cosa que rectificar todas las asignaciones específicas que tuvieron como única dirección financiar los déficit nacionales, la caja de jubilación nacional y la deuda pública, a lo que aportaron todas las provincias argentinas, la foto o el punto de partida del financiamiento de la educación estará totalmente distorsionado.

Entonces, nos parece que la discusión pasa por que las provincias deben poder afrontar el 73 por ciento, que es lo que tienen a su cargo, y la Nación debe disponer de los recursos para afrontar el 27 por ciento que tiene bajo su competencia.

De manera que de esos 30.000 millones de pesos que habrá de inversión adicional hasta el año 2010 -ya que el gasto consolidado va a pasar de 23.000 a 53.000 millones de pesos-, el 73 por ciento lo tienen que afrontar las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el 27 por ciento el Estado Nacional.

Esto supone que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben disponer, de arranque, de los recursos necesarios para atender la competencia que implica el 73 por ciento de la responsabilidad educativa.

Además, deben disponer de estos recursos con carácter de automaticidad, no dentro del presupuesto nacional, cuyos recursos no tienen la característica de automaticidad.

Por su parte, la Nación, de arranque, deberá retener o disponer de los recursos necesarios para financiar el 27 por ciento restante, que incluye universidades, ciencia y tecnología y otros programas vinculados con la educación. Esto se logra necesariamente rectificando la relación financiera Nación-provincias de arranque; si no, empezamos mal. La ley puede ser muy buena pero los números no van a dar para que cada nivel de gobierno cumpla su competencia.

Por ello insistimos en la necesidad de la sanción de la ley convenio que establece el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional, previo a todo tratamiento del tema del financiamiento educativo, si es que queremos seriamente encarar el saneamiento de la educación.

Es por todos estos motivos que solicitamos a nuestros pares la aprobación del presente dictamen.

Liliana T. Negre de Alonso.-