

La educación rural: cambios y continuidades a través de la normativa¹

Rural education: changes and continuities through regulations

María Paula Biasotti

• paulabiasotti@gmail.com

• <https://orcid.org/0009-0000-7012-0591>

Unidad de Investigación y Extensión sobre Estado, Ciudadanía y Familia - Departamento de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Quilmes; Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Argentina

DOI: <https://doi.org/10.63376/spilquen.v28i4.6802>

RESUMEN

Este artículo analiza e interpreta el proceso de sanción de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 13.688/2007 durante el gobierno de Felipe Solá (2002-2007) y sus implicancias sobre la educación rural, en una perspectiva comparativa con la Ley Nacional de Educación N° 26.206/2006. El objetivo consiste en identificar los cambios y continuidades entre ambas normativas, enfocándose en el rol de la ruralidad en el marco de los debates legislativos provinciales y nacionales. La hipótesis que se plantea sostiene que, si bien la LEP coincide con la normativa nacional en visibilizar y problematizar la educación rural, aborda de manera diferenciada esta realidad al considerar las particularidades geográficas, productivas y sociohistóricas de la provincia. Así, el contenido final de la LEP visibilizaría no solo las problemáticas educativas, sino que también incorporaría y complejizaría aspectos clave que la ley nacional dejó de lado, como las dinámicas culturales y sociales propias del entorno rural. Para llevarlo a cabo, se utilizará una metodología cualitativa para analizar los discursos y debates legislativos, a través de los conceptos de inclusión y justicia social. Las fuentes primarias incluirán discursos presidenciales, normativas legislativas y debates parlamentarios en las cámaras de Diputados y Senadores, tanto a nivel nacional como provincial. Los principales resultados de la investigación demuestran que la Ley Provincial de Educación profundiza en aspectos específicos de la realidad rural de Buenos Aires, promoviendo una mayor flexibilidad organizativa y la adaptación de la educación a las particularidades locales. Entre los aportes principales, se destaca el enfoque en el desarrollo socio-productivo, el refuerzo de las identidades regionales y la implementación de mecanismos que aseguran la continuidad educativa en áreas rurales, favoreciendo el arraigo y la justicia social en la provincia.

PALABRAS CLAVE

Educación rural; Legislación; Justicia social; Inclusión.

ABSTRACT

This article analyses and interprets the process of sanctioning the Education Law of the Province of Buenos Aires No. 13,688/2007, during the government of Felipe Solá (2002-2007) and its implications for rural education, from a comparative perspective with the National Education Law No. 26,206/2006. The objective is to identify the changes and continuities between both regulations, focusing on the role of rurality in

¹ Un avance preliminar de este trabajo fue presentado en el IV Seminario Internacional de Educación Rural en América Latina “Configuraciones, proyectos y utopías”, realizado del 24 al 26 de abril de 2024 en el Instituto Rosario de Investigaciones en Ciencias de la Educación (IRICE), CONICET-Universidad Nacional de Rosario, Argentina



the framework of provincial and national legislative debates. The hypothesis that is put forward maintains that, although the LEP coincides with the national regulations in making rural education visible and problematizing, it addresses this reality in a different way by considering the geographic, productive and socio-historical particularities of the province. Thus, the final content of the LEP would not only make educational problems visible but would also incorporate and make more complex key aspects that the national law left aside, such as the cultural and social dynamics of the rural environment. To do so, a qualitative methodology will be used to analyze legislative speeches and debates, through the concepts of inclusion and social justice. The primary sources will include presidential speeches, legislative regulations and parliamentary debates in the Chambers of Deputies and Senators, both at the national and provincial level. The main results of the research show that the Provincial Education Law delves into specific aspects of the rural reality of Buenos Aires, promoting greater organizational flexibility and the adaptation of education to local particularities. Among the main contributions, the focus on socio-productive development, the reinforcement of regional identities and the implementation of mechanisms that ensure educational continuity in rural areas, favoring roots and social justice in the province, stand out.

KEYWORDS

Rural education; Legislation; Social justice; Inclusion.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la formación del sistema educativo argentino durante los siglos XIX y XX, la educación rural adquirió relevancia como respuesta a las problemáticas específicas del mundo agrario. Estos objetivos se tradujeron a través de la implementación de la Ley de Educación común N° 1420 que fue promulgada en 1884², la cual declaraba de importancia diferenciar la escuela urbana de la rural; y la Ley N° 4874³ en 1905, denominada Ley Láinez, que visibilizaba la necesidad de la escolaridad en zonas rurales del país, ampliando el alcance de la anterior. Así mismo, fue con la última y actual Ley de Educación Nacional N° 26.206/2006 (en adelante LEN) y los cambios que se evidenciaron en los debates parlamentarios que se permitió problematizar la enseñanza rural, luego de la fragmentación y descentralización educativa propiciada por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) a través de Ley Federal de Educación N° 24.195/1993.

En este contexto, pero haciendo hincapié principalmente en el estudio de la educación rural en la provincia de Buenos Aires, es que nos preguntamos: ¿De qué manera la Ley Nacional de Educación N° 26.206 y la Ley Provincial de Educación N° 13.688 abordan la cuestión de la educación rural? y ¿cuáles son los principales puntos de convergencia y divergencia entre ambas en relación con dicha modalidad? Llevar a cabo un análisis del proceso de la Ley de Educación de la Provincia N° 13.688/2007 (en adelante LEP), en relación con la educación rural implica contextualizar y analizar la ley, como así entender el peso que ha tomado en la Argentina dicho ámbito educativo.

Previo al abordaje de la misma resulta pertinente responder a la pregunta ¿qué entendemos por rural? Siguiendo los aportes de Celeste De Marco (2020) el primer aspecto que caracterizo a la ruralidad, durante un largo tiempo, fue considerarlo en términos de lo “*no urbano*”, “*como una realidad aún sin fagocitar por la influencia*

² Durante la presidencia de Julio Argentino Roca (1880 – 1886). Es considerada la “base” del sistema educativo nacional argentino. Tuvo como principales ejes: la obligatoriedad escolar y la gratuidad.

³ El nombre de dicha ley, se debe a Manuel Láinez, un hombre influyente del roquismo bonaerense, quien impulsó el proyecto de ley cuya sanción contribuyó positivamente en la lucha contra el analfabetismo

productiva, social y cultural citadina" (p.147), que fue pensado como un conjunto territorial "donde prevalecía un particular uso del espacio, caracterizado por una baja densidad de población y edificación, con predominio de paisajes vegetales" (p.152). Siguiendo a la autora, la concepción de lo rural ha experimentado una evolución significativa. A modo de ejemplo, partir de la década de 1990, comenzó a consolidarse el término "periurbano" o "rurbano", el cual hace referencia a los espacios situados en los márgenes de las áreas urbanas. Estos territorios, caracterizados por una mezcla de elementos urbanos y rurales, se definen como zonas de transición donde las actividades productivas rurales se entrelazan con las dinámicas urbanas, dando lugar a nuevas configuraciones territoriales. Este enfoque permite entender que lo rural, lejos de ser una categoría estática, se redefine constantemente en función de los nuevos procesos de urbanización y la reconfiguración de los territorios. (De Marco, 2020)

Es en este contexto que cabe destacar que la LEP fue la primera ley provincial dictada en consonancia con la ley nacional, lo que subraya su importancia al momento de analizar la adaptación de las políticas nacionales a nivel provincial. En este sentido y específicamente, ¿qué rol tuvo la ruralidad en los debates parlamentarios a nivel provincial? La respuesta a estas preguntas nos permitirá interpretar y analizar el lugar que ocupa dicho ámbito educativo dentro de la provincia.

Para ello, consideramos necesario realizar una comparación de ambas normativas en relación con la educación rural, lo cual implicará referirse al modelo educativo llevado a cabo en las últimas décadas durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003- 2007), haciendo énfasis en la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, a cargo de Felipe Solá. Para ello, se tendrá como objetivo analizar- además- las fuentes que nutrieron a los debates.

En relación principalmente a los debates parlamentarios en el proceso de elaboración de la LEN, son importantes los aportes de Daniel Filmus y Carina Kaplan (2012) quienes hacen énfasis en que los mismos han abierto una puerta hacia un tipo de educación diferente, poniendo en discusión un modelo de país. Podemos mencionar también el trabajo de María Elena Bitonte y Zelma Dumm (2007) quienes realizan

un análisis del discurso parlamentario durante el debate de la LEN en relación con lo que llaman "géneros" argumentativos de la política. Asimismo, en un trabajo anterior (AUTOR, 2023) reflexionamos sobre la visualización de la educación rural en la LEN.

Por otra parte, serán considerados los aportes de Feldfeber y Gluz (2019) en el contexto de la transformación educativa, que para las autoras no implicaron solamente un cambio legislativo, sino una dirección de políticas centradas en la "inclusión" educativa.

En relación con la LEP, son relevantes las contribuciones de Adriana Puiggrós (2012), quién formó parte de las consultas del anteproyecto de la misma y planteó las etapas que permitiría ahondar en las etapas llevadas a cabo en el ante proyecto de la ley, como así las diferentes implementaciones.

Por último, para esta investigación trabajaremos con el concepto de políticas públicas, de los autores Fernando Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya (2013), quienes sostienen que las políticas públicas surgen de un proceso de decisiones en el que participan diversos actores políticos, los cuales interactúan en distintos contextos. En el marco de esta investigación, el concepto resulta fundamental para relacionarlo con la influencia de la producción discursiva para la toma y ejecución de determinaciones para llevar a cabo dichas políticas, entendiendo que éstas deben ser no solo una expresión de intencionalidad dirigida a resolver algún problema, sino que además deben definir los problemas, sus relaciones, sus lineamientos, orientar decisiones y acciones, así como, las consecuencias efectivas que producen.

En este contexto, nuestra hipótesis se orienta a afirmar que, si bien la LEP coincide con la normativa nacional en visibilizar y problematizar la educación rural, aborda de manera diferenciada esta realidad al considerar las particularidades geográficas, productivas y sociohistóricas de la provincia. Así, el contenido final de la LEP visibilizaría no solo las problemáticas educativas, sino que también incorporaría y complejizaría aspectos clave que la ley nacional dejó de lado, como las dinámicas culturales y sociales propias del entorno rural.

Para validar la hipótesis se utilizarán fuentes primarias, tales como discursos presidenciales y de funcionarios de la administración nacional, la normativa de carácter legislativo, así como los debates legislativos en las cámaras de Diputados y Senadores tanto a nivel nacional como provincial.

La estructura de este artículo se divide en dos partes. La primera ofrece una descripción y análisis del nuevo modelo educativo implementado por el gobierno de Néstor Kirchner, con el fin de entender el contexto en el que se produjo la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) y su impacto en la educación rural en relación con la inclusión educativa. En la segunda parte, se abordará la sanción de la LEP y la problemática educativa que la rodea, permitiéndonos identificar los cambios y continuidades con la legislación anterior. Se analizarán las diferencias y similitudes entre la LEN y la LEP, específicamente en el ámbito de la educación rural, con un enfoque centrado en los debates parlamentarios realizados en las Cámaras de Diputados y Senadores, tanto a nivel nacional como provincial.

LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL N°26.206/2006: VISIBILIZANDO LA EDUCACIÓN RURAL

Hablar de la LEN, implica referirse a un nuevo modelo educativo implementado durante el gobierno de Néstor Kirchner, quien asumió la presidencia de la Nación en mayo de 2003. Dicha gestión procuró diferenciarse del gobierno de Menem (1989-1999) no solo en aspectos económicos, políticas sociales y derechos humanos, sino realizando un cambio fundamental en relación con las políticas educativas. (Nosiglia 2007).

En este contexto, si bien el gobierno antecesor no fue el de Carlos Menem sino el de Eduardo Duhalde (2002- 2003)⁴, la incidencia del menemismo sobre el campo educativo había sido significativa. Se procuró entonces restituir la centralidad del Estado nacional dejando de lado la llamada *"fragmentación educativa"*⁵ (Feldfeber

⁴ Duhalde, accede a la presidencia durante la crisis subsiguiente a la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa (1999-2001) en el marco de la crisis económica, política y social.

⁵ Término histórico relacionado con fenómenos socioeducativos, que, en Argentina, se identifica luego de las transformaciones que tuvo el sistema educativo a partir desde la década del '70 pero obtuvo un rol protagónico durante los 90', en cuyo contexto se redefine el rol del Estado.

2009; Tiramonti 2005) y posibilitando la igualdad educativa para todos los argentinos. Este giro implicaba la necesidad de implementar nuevas políticas educativas para construir un país en el que la "justicia social" se convirtiera en una estrategia emblemática.

Para el gobierno kirchnerista, la justicia social implicaba un enfoque integral para superar las desigualdades estructurales del país. Más allá de la mejora de las condiciones económicas, se entendía como la construcción de una equidad real en el acceso a los derechos fundamentales, como la educación, la salud y la vivienda. Centrado en dicha inclusión, el gobierno buscaba corregir las disparidades históricas, especialmente aquellas que afectaban a las poblaciones vulnerables, como pudieron ser entendidas las rurales. Para ello, se promovieron políticas públicas que no solo redistribuían los recursos, sino que ampliaban el acceso a estos servicios, impulsando programas de asistencia, educación y empleo para los sectores más desfavorecidos (García, 2015; Feldfeber y Gluz, 2012).

De esta manera la educación se planteaba como un *"derecho social que constituye un factor fundamental para recuperar la capacidad de dotar de igualdad de posibilidades a todos los argentinos en un contexto donde se ha definido a la justicia social como uno de los principales objetivos nacionales"* (Decreto N° 635, 2006). En este contexto y como hemos expresado anteriormente (AUTOR 2023), se buscó poner a la educación como una herramienta que permitiera generar la "inclusión educativa", para lo cual era necesario que el Estado impulsara no solo una transformación educativa, sino que direccionara una agenda pública orientada y centrada en la "inclusión" (Feldfeber y Gluz 2011).

Esto significaba que el concepto de inclusión educativa, que inicialmente se había limitado a estudiantes con necesidades especiales, se extendió a toda la población con el fin de abarcar políticas dirigidas a incorporar a los sectores que históricamente habían sido excluidos del sistema educativo. (Opperti 2008; Feldfeber, Gluz 2019). Por lo cual, se buscaba que dicha "inclusión" lograra la generación de una igualdad que

permitiera que cada ciudadano, independientemente de su condición o pertenencia sociales, pudieran acceder. Para ello, fue necesario no solo pensar en establecer nuevos caminos hacia una nueva ley nacional, sino también en sentar las bases necesarias para lograrlo. Esto significó, por un lado, aprobar la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 y la Ley de Educación Técnica y Profesional N° 26.058.⁶

Sentadas dichas bases legislativas y luego de la presentación de varios proyectos de modificación de la Ley Federal de Educación N° 24.195/1993, se realizaron consultas, reuniones, encuestas de opinión pública y jornadas de discusión en todo el país, en el marco del primer documento que conformó los debates denominados "Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa: Diez ejes de debate y líneas de acción". Los resultados formaron parte de insu- mos que sirvieron para redactar el "anteproyecto de ley", que fue debatido en el Congreso, para que finalmente se aprobara dicha ley el 14 de diciembre por la cámara de Diputados y Senadores.

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los tópicos de dicha ley tenía que ver con la igualdad y la inclusión educativa, un tema que siempre ha marcado al país, por sus características poblacionales de heterogeneidad y desigualdad de contextos económicos, sociales y por ende también educativos. Dicha desigualdad se ha visto también desde el punto de vista de la oferta del sistema escolar. Es allí, en ese contexto -como menciona Gutiérrez- se encuentran las escuelas rurales. Los establecimientos educativos presentan dificultades para poder cumplir con sus objetivos, no solo por las extremas distancias entre las viviendas y la misma sino también por problemas de infraestructura, cuestiones climáticas, falta de maestros, que hace que los estudiantes no cumplan con la asistencia. Obviamente plantear las problemáticas de la educación rural, si bien implica diferenciarlos de los ámbitos urbanos, no significa que dicha educación quede ajena a las realidades sociopolíticas, históricas y económicas del país.

⁶ Tuvo por objeto ordenar y regular a la Educación técnico profesional en el nivel medio y superior no universitario del sistema educativo nacional.

Históricamente, la Argentina, con el inicio de la construcción del Estado Nacional fue construyendo en paralelo el sistema educativo, lo que conllevó la necesidad de sancionar las primeras normativas escolares. Con relación a la educación rural tuvo relevancia desde las primeras leyes educativas como un medio para retener a la población en el campo y así evitar las ya crecientes emigraciones a la ciudad. Sería recién con la sanción de la LEN que la educación rural fue introducida dentro de su articulado (del 49 al 51) (AUTOR, 2023). Esta inclusión fue una de las principales demandas que los diversos sectores de la comunidad educativa y de la sociedad civil, solicitaron en las jornadas llevadas a cabo antes de dicha sanción, permitiendo la participación de actores que, por su marginalidad, pocas veces encuentran un lugar para articular sus demandas.

De esta manera, dicho proceso formó parte de un cambio que consolidó a la educación rural como una modalidad educativa específica que *“formaría parte del objetivo para una sociedad más justa”* (Filmus et al 2012: 116), lo que significaba que los insumos legislativos, como sucedió con la LEN, que se impusieron para la integración y el planeamiento de políticas educativas ayudaron a que la educación rural se visibilice, permitiendo generar, al igual que en los ámbitos rurales derechos educativos. (AUTOR 2023). Como destacó el presidente Kirchner en su discurso inaugural, la educación debía convertirse en un instrumento clave para la inclusión social, además de ser una *“herramienta que construye identidad nacional y unidad cultural, presupuestos básicos de cualquier país que quiera ser nación”* (Discurso Kirchner 2003: 12).

En este contexto, el proceso de discusión en torno a la sanción de la LEN centrado principalmente en la educación rural fue contextualizado dentro de los lineamientos del modelo de gobierno, los cuales fueron reflejados en los debates parlamentarios. Dicho proceso, a la vez, debe entenderse dentro del espacio de la producción discursiva en el ámbito político, lo que implica, *“una instancia de diálogo que amplié y posiblemente los puntos de vista de un participante”*. (Bitonte 2007:19)

Los intercambios entre los representantes de diversos partidos políticos en las cámaras legislativas tuvieron como objetivo que estas discusiones condujeran a la

sanción de políticas públicas específicas para la educación rural (Jaime 2013). Estas políticas

"designan la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Deubel 2012:27)

Considerando lo anterior, el proceso de debate y posterior sanción de la LEN estuvo, desde sus inicios, *"enmarcado en un proceso impulsado por el Estado Nacional para implementar políticas públicas educativas orientadas principalmente a promover la equidad y la justicia social"*. Para lograr este objetivo, resultaba crucial que los legisladores respaldaran la creación y continuidad de políticas educativas inclusivas a largo plazo, sin importar su afiliación política (AUTOR 2023).

Los debates realizados en ambas cámaras del Congreso en torno a la modalidad rural se centraron en aspectos como la planificación territorial, la justicia social y la equidad educativa. Tal como expresó la senadora Bar del Partido Justicialista (2006)

"Todas las provincias tienen escuelas rurales, pero nunca estuvieron en una ley que asegure la educación hasta el secundario. ¿Cómo vamos a hacerlo? Indudablemente, con nuevos recursos y estrategias, formas de organización flexibles, a distancia, diseños institucionales que permitan el aprendizaje de capacidades, con la participación de la familia, del medio, con la articulación de las acciones de otros ministerios. El Ministerio de Educación no puede solo; tienen que contribuir los ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo, de la Producción. (Bar 2006:16) ⁷

⁷ Congreso Nacional. Diario de Sesiones. Cámara de Senadores. 6 de diciembre de 2006. 30º Reunión. 27º Sesión ordinaria. Senadora, Partido Justicialista.

En este contexto, durante los debates, la cuestión de la ruralidad y la educación rural se enfocó en la formulación de políticas territoriales, sociales y ambientales, reconociendo la necesidad de crear y mantener estrategias que prevengan las migraciones. Para ello, era fundamental mejorar la calidad de vida de quienes integraban el ámbito rural. Al respecto, se afirmó que *"el Estado debe estar presente, como lo sostienen los principios garantes. Por lo tanto, para garantizar la educación rural, el Estado no puede ignorar la provisión de becas, comedores escolares, redes intersectoriales, y recursos pedagógicos y materiales"* (Bar 2006:16). Esto refleja que la educación rural, en su modalidad, requiere una mayor inversión en comparación con la educación urbana.

LOS PRINCIPIOS DE LA LEY PROVINCIAL DE EDUCACIÓN N°13.688: LA EDUCACIÓN COMO BIEN SOCIAL

Pero ¿qué pasó en la provincia de Buenos Aires con la educación rural? Para entender qué ocurrió a nivel provincial, es fundamental analizar si esta modalidad educativa tuvo la misma relevancia que en la ley nacional o si cobró una importancia mayor. Para ello, es necesario contextualizar la situación de la provincia en 2007, año en que se promulgó la LEP. En esos debates, se destacó la necesidad de implementar nuevas estrategias y destinar más recursos para garantizar el acceso a la educación en las zonas rurales, subrayando el compromiso del Estado con la equidad educativa y la inclusión social. Estos aspectos influyeron directamente en el desarrollo de la LEP.

Aunque el Estado se posicionó como garante y reparador de las desigualdades sociales, proponiendo una "inclusión educativa" que permitiera el acceso a todos los argentinos, independientemente de su condición social o pertenencia regional, las estadísticas nacionales revelaron algunas diferencias en las tasas de abandono entre 2006 y 2007. Según informes de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa del Ministerio de Educación, en 2007 la tasa de repitencia fue de 11,66%, frente al 12,82% del año anterior. Asimismo, la tasa de abandono disminuyó de 9,92% en 2006 a 8,67% en 2007. Por último, la tasa de promoción mostró una

leve mejora, pasando del 77,26% al 79,67⁸. Teniendo en cuenta estos guarismos, resulta válido interrogarse acerca de cómo estaba la situación educativa en la provincia de Buenos Aires durante ese período. Para ello, y según el informe elaborado por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, entre el año 2005 y 2006, la provincia a nivel educativo presentaba 15 servicios educativos, de los cuales el 65,50% (10.443) eran estatales y el 32,48% (5171) privados y un 1,93% (307) municipal, con una matrícula total (teniendo en cuenta todos los niveles) de 3.108.747 estudiantes para el servicio estatal y 1.336.210 para el servicio privado. En lo atinente a los servicios educativos el 21,3% eran rurales y el 78,7% urbanos. Enfocándose en los servicios educativos rurales, el promedio del sistema educativo era estatal en un 90% ⁹. En este contexto, y según los índices informados, para el 2005, el sistema educativo de la provincia se encontraba en una peor situación que en años anteriores, con una tasa de repetencia del 6,8%, una tasa de abandono del 2,6% y una tasa de promoción del 90,2%.

Dichos datos, reflejaban la situación de la provincia, que, si bien se había adherido a la LEN, mantenía la Ley N° 11.612/1994 vigente sancionada durante la gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1999). La misma se adecuó a los requerimientos de la Ley Federal de Educación N° 24.195, lo que incluía la estructura de Educación General Básica, obligatoria, de nueve años de duración a partir de los seis de edad y Polimodal, de tres años de duración, luego de cumplir la Educación General Básica. Dicha ley adoptó lo que algunos autores llamaron, una política centralizada "desde arriba" y establecía el "asistencialismo" como uno de los principios del sistema educativo. (Gorostiaga et al. 2004)

Teniendo en cuenta la situación provincial antes descrita, se identificaba la necesidad de un cambio, el cual ya se venía gestando con el plan de gobierno provincial liderado por Felipe Solá. Tres meses después de la sanción de la LEN, entre marzo y junio de 2007 el gobierno de la provincia de Buenos Aires decidió realizar una

⁸ Informe para Legislatura 2006- 2007. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires Período. La Plata. Página 61-62

⁹ Informe para Legislatura 2005- 2006. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires Período. La Plata. Página 19-29

consulta con el objetivo de elaborar una nueva ley acorde con la nacional. Esta consulta incluyó la participación de diferentes actores, como docentes, directivos, sindicatos educativos, padres y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de recoger opiniones y propuestas sobre las necesidades del sistema educativo. Toda la información recopilada se sumó a los datos producidos de manera constante por la Dirección Provincial de Información y Planeamiento Educativo, dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación, y fue un material privilegiado para la elaboración de la ley que aprobó la Legislatura bonaerense el 27 de junio de 2007, siendo la misma *"la primera ley provincial dictada en consonancia con la LEN"* (Puiggrós 2012: 277).

En cuanto a la educación rural, aunque esta quedó visibilizada en la Ley Provincial N° 13.688/2007 a través de sus artículos 48 y 49, que establecen un enfoque alineado con la Ley Nacional, los debates previos a su sanción marcaron un punto de inflexión. Durante estos debates, surgieron cambios significativos en la manera en que se valoró y abordó la importancia de la educación rural en la provincia, reflejando una mayor adaptación a las necesidades específicas del contexto provincial. El artículo 48 subrayó la vinculación entre la educación y el desarrollo socio-productivo local, promoviendo el arraigo y fortaleciendo las identidades regionales, mientras que el artículo 49 resaltó la flexibilidad organizativa para garantizar la continuidad educativa, adaptándose a la diversidad y las particularidades de las zonas rurales. Este enfoque subrayó cómo la ley fue diseñada para reflejar mejor las realidades locales, lo que fue clave en los debates previos a su sanción.

LA IMPORTANCIA DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS EN TORNO A LA EDUCACIÓN RURAL: MODIFICACIONES Y CRITERIOS EN LA LEP.

Parte de las modificaciones y criterios discutidos en la LEP surgieron como resultado de las diferentes discusiones, organizadas desde marzo de 2007 por la Dirección Provincial de Información y Planeamiento Educativo – DGCyE de la provincia de Buenos Aires, que pudieron advertirse en los debates que se realizaron en las Cámaras de

Diputados y Senadores¹⁰, donde se abordaron aspectos clave relacionados con la educación rural.

A la luz de lo analizado en relación con la educación rural durante los debates de la LEN, la LEP se planteó inicialmente en plena concordancia con dicha ley. La inclusión de la educación rural en la LEP buscaba promover la solidaridad entre educación e inclusión social, evitando que la ruralidad fuera vista como un factor "exclusivo" ¹¹. No obstante, este concepto fue cuestionado durante los debates:

"Hoy, lo políticamente correcto es hablar de «escuela inclusiva» pero estamos hablando de lo mismo y desde este bloque no vamos a usar esa denominación, preferimos hablar directamente de justicia social, porque la inclusión es parte de un todo más abarcativo y para lograr la justicia social todas las políticas deben ser inclusivas". (Tabarés 2007:3128)¹²

Tanto la "*justicia social*" como la "*inclusión social*" son principios que impactan todos los ámbitos educativos, incluida la educación rural, y es fundamental tenerlos en cuenta en las políticas públicas. Tal como se menciona: "*Es necesario promover la educación de jóvenes, adultos y adultos mayores, así como la educación no formal, prestando especial atención a las poblaciones rurales, de islas y a quienes se encuentran privados de su libertad*" (Arbio 2007: 731)¹³

En este sentido, la creación de "ámbitos" en la LEP se diferenció de las "modalidades" reconocidas en la LEN. Al mencionar:

¹⁰ En este contexto, cabe aclarar que, en 2007, la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires estaba compuesta mayoritariamente por el Frente para la Victoria, que contaba con 47 representantes. Las fuerzas minoritarias incluían a la Coalición Cívica con 9 miembros, así como otros partidos menores. Por su parte, el dominio de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, también, pertenecía al Frente para la Victoria, mientras que el Partido Justicialista y otras agrupaciones tuvieron representación, aunque en menor medida.

¹¹ Entendemos en este caso a la exclusión educativa, al conjunto de factores económicos, sociales, escolares e institucionales que ocasionan abandono o repetencia escolar tanto en ámbitos rurales como urbanos.

¹² Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Séptima Sesión ordinaria. Periodo 135, Reunión 7ma. La Plata, 27 de junio de 2007. Diputada, partido FPV.

¹³ Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Octava Sesión ordinaria. Periodo 135, Reunión 10, La Plata, 27 de junio de 2007. Senadora, Partido Juntos por el cambio.

"los ámbitos de desarrollo del sistema escolar, como por ejemplo el rural, urbano, domiciliario, hospitalario, etcétera, da lugar a la creación de nuevas estructuras administrativas que pasarán a engrosar las filas de las ya existentes, que como todos sabemos no son pocas en la actualidad" (Acuña 2007: 733)¹⁴

Finalmente, aunque la LEP mantuvo varios lineamientos compartidos con la LEN, introdujo cambios específicos debido a las particularidades de la provincia de Buenos Aires. Esto se reflejó claramente durante los debates parlamentarios. En uno de esos intercambios, se destacó que la provincia contaba con una rica historia educativa que no debía ser replicada de manera automática a partir de la legislación nacional:

"Quiero decir, también, que la provincia de Buenos Aires tiene una historia tan rica que hace que esta Provincia tenga una historia educativa más allá de las leyes nacionales, y que el error que cometimos en copiar la ley Federal de Educación para implementarla en una provincia con realidades e idiosincrasias distintas, con una realidad interior, con una población y una matrícula rural y realidades particulares, lo estamos cometiendo nuevamente. Estamos casi copiando una ley sin pensarla verdaderamente en función de una generación y del futuro de los bonaerenses (Morán 2007: 3121)¹⁵

Si bien algunos autores consideraron reconstruir la idea de que el proyecto de ley provincial *"fue espejo con la ley Federal"* (Sauthwell 2015: 472), dicha ley consideró necesario realizar ajustes pertinentes de acuerdo con la situación de la provincia.

Mientras la LEN había establecido ocho modalidades que formaban parte del sistema escolar: Educación Técnico profesional, Educación Artística, Educación especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad y Educación Domiciliaria y Hospitalaria, reconociendo las diferencias en el marco de la educación

¹⁴ Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Octava Sesión ordinaria. Periodo 135, Reunión 10, La Plata, 27 de junio de 2007. Senadora, partido FPV.

¹⁵ Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Séptima Sesión ordinaria. Periodo 135, Reunión 7ma. La Plata, 27 de junio de 2007. Diputado, partido FPV.

común, en la ley de la provincia de Buenos Aires, se tomaron algunos criterios distintos para decidir las modalidades, que no habían sido tenidos en cuenta en la LEN.

Uno de los puntos centrales de discusión fue la inclusión de la modalidad urbana en la LEP. Se argumentó que colocar la educación rural en una categoría separada podría llevar a la percepción de que la educación rural ubicara a los estudiantes como sujetos de anormalidad y abriría discusiones en relación a *"derechos reales"* (Puiggrós 2012). Dicha categorización no solo afectaría a la identidad y la autoestima de los estudiantes, sino que tendría implicaciones significativas en la formulación de políticas educativas, perpetuando un enfoque que ignore sus realidades culturales, sociales y económicas específicas. Por lo cual, la LEP buscó desestigmatizar esta visión, promoviendo en cambio la inclusión de la educación rural como parte integral del sistema educativo y fomentando una política educativa más justa y equitativa. Y si bien el debate sobre este tema no llegó a saldarse completamente, la LEP se posicionó como un avance significativo al proponer modalidades educativas flexibles y adaptables, diseñadas para atender las necesidades específicas de las comunidades rurales, promoviendo así una educación que valore y respete la diversidad en lugar de categorizarla como una anomalía. Es por ello que a través del artículo 18, se definió el Sistema Educativo Provincial como:

"el conjunto organizado de instituciones y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan la educación. Lo integran los establecimientos educativos de todos los Ámbitos, Niveles y Modalidades de Gestión Estatal, los de Gestión Privada, las instituciones regionales y distritales encargadas de la administración y los servicios de apoyo a la formación, investigación e información de los alumnos y trabajadores de la educación, los Institutos de Formación Superior y las Universidades provinciales" (LEP, Artículo N°18, 27 de junio de 2007)

De esta manera la LEP, optó por la diferenciación entre niveles, modalidades y ámbitos de desarrollo de la educación, entendiendo que en todos los niveles y ámbitos se debe garantizar la Educación Común, así como brindar los enfoques

ampliatorios (es decir las modalidades) que deben sumársele. Hablar de modalidades, implica también referirnos a lo establecido en la LEP a través del artículo 22:

"Las modalidades son aquellos enfoques educativos, organizativos y/o curriculares, constitutivos o complementarios de la educación común, de carácter permanente o temporal, que dan respuesta a requerimientos específicos de formación articulando con cada nivel, con el propósito de garantizar los derechos educativos de igualdad, inclusión, calidad y justicia social de todos los niños, jóvenes, adolescentes, adultos de la provincia" (LEP, Artículo N°22, 27 de junio de 2007)

De esta manera, la ley dispuso que los niveles son los cuatro, estipulados y alineados con la norma nacional (Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior); que las Modalidades son ocho ¹⁶ y que los Ámbitos son los Rurales continentales y Rurales de islas, los Urbanos, los Virtuales, los Contextos de encierro, los Domiciliarios y los Hospitalarios. Dicha diferenciación puede visualizarse en el cuadro 1, que se presenta a continuación:

CUADRO 1: Modalidades, ámbitos y niveles dentro de la LEN y la LEP.

Ley N°26.206 Ley de Educación Nacional	Ley Provincial de Educación N°13.688
Estructura	Estructura
MODALIDADES	ÁMBITOS
<ul style="list-style-type: none">• Educación Técnico Profesional,• Educación Artística• Educación Especial,• Educación Permanente de Jóvenes y Adultos• Educación Rural• Educación Intercultural Bilingüe• Educación en Contextos de Privación de Libertad• Educación Domiciliaria y Hospitalaria.	<ul style="list-style-type: none">• RURALES• Continentales e islas• Urbanos• Contextos de encierro• virtuales• Domiciliarios y hospitalarios
NIVELES	MODALIDADES
<ul style="list-style-type: none">• Educación Inicial• Educación Primaria• Educación Secundaria• Educación Superior	<ul style="list-style-type: none">• Educación Técnico Profesional,• Educación Artística• Educación Especial• Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y formación profesional.• Educación Física• Educación ambiental• Educación Psicología comunitaria y pedagogía social.
NIVELES	NIVELES
<ul style="list-style-type: none">• Educación Inicial• Educación Primaria• Educación Secundaria• Educación Superior	<ul style="list-style-type: none">• Educación Inicial• Educación Primaria• Educación Secundaria• Educación Superior

Fuente: Elaboración propia a partir de datos incluidos en la LEN y la LEP.

¹⁶ Educación Física, Educación Artística, Educación Especial, Educación Intercultural, Educación Ambiental, Educación Técnico-Profesional, Educación Permanente de Jóvenes, Adultos, Adultos Mayores y Formación Profesional, Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.

Como se observa, en dicha ley se puntuaron enfoques ausentes en la LEN, pero muy presentes en la realidad sociohistórica y productiva de la provincia de Buenos Aires: el carácter principal que tienen los lugares de desarrollo de la educación en las posibilidades materiales de brindarla garantizándola, las múltiples referencias de lo "rural" en un territorio que concentra todos los climas, los relieves y las realidades productivas, entre otros. Estas son algunas de las discusiones no saldadas en la LEN, que la provincia debió retomar a través de algunos de sus artículos:

"La Educación que se desarrolla en ámbitos rurales continentales y de islas es aquella que, en los términos definidos en el artículo 46º de la presente Ley, dispone de una vinculación próxima y accesible a las escuelas, garantiza el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, articula los proyectos institucionales con el desarrollo socio-productivo, la familia rural y la comunidad, favorece el arraigo, el trabajo local y el fortalecimiento de las identidades regionales." (LEP, Artículo N°48,27 de junio de 2007)

"Para garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios en los diferentes Niveles y Modalidades se podrán incorporar modelos de organización escolar adecuados a la diversidad de los ámbitos rurales continentales y de islas a través de propuestas pedagógicas flexibles que fortalezcan el vínculo con las identidades culturales y las actividades productivas promoviendo el desarrollo de la comunidad". (LEP, Artículo N° 49, 27 de junio de 2007)

Por otro lado, se hace hincapié a la educación rural en parte del artículo 36, en relación con realidades productivas con la Educación técnico- profesional:

"Recuperar y desarrollar propuestas pedagógicas y organizativas que forman técnicos con capacidades para promover el desarrollo rural y emprendimientos asociativos y/o cooperativos, sobre la base de las producciones familiares, el cuidado del ambiente y la diversificación en términos de producción y consumo, así como propiciar la soberanía alimentaria" (LEP, Artículo N°36, 27 de junio de 2007)

A MODO DE CONCLUSIÓN

En las últimas décadas, y luego de la conformación del sistema educativo en Argentina, se han logrado grandes avances, así como en parte de los países de Latinoamérica. Sin lugar a duda, la expansión del sistema educativo y con ello la implementación de la Ley de Educación común N° 1420, como base estructural de dicha expansión y de una futura universalización, forjaron los inicios de un sistema educativo más inclusivo. Esta expansión se ha reflejado en la gradual visibilización de la educación rural, que, aunque históricamente ha estado en un segundo plano, ha cobrado relevancia en el marco de políticas que buscan cerrar las brechas existentes entre las distintas realidades educativas del país.

Como se ha mencionado en el transcurso del artículo, la importancia de la educación rural tomó relevancia específicamente a partir de la derogación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206. Los debates parlamentarios evidenciaron puntos fundamentales que subrayan la necesidad de un enfoque adaptado a las particularidades de la educación rural. Para lo cual fue de gran importancia el posicionamiento tomado por parte del Estado, haciéndose cargo de reparar las desigualdades sociales y permitiendo que todos los argentinos, independientemente de su pertenencia regional, incluidas las comunidades rurales, fueran parte activa del sistema educativo. Esta inclusión, sin embargo, requiere no solo un reconocimiento formal, sino una adecuación sustantiva de las políticas educativas a las realidades específicas de estos sectores.

En relación con la LEP, es preciso destacar que, aunque la LEN ha visibilizado la educación rural a través de su articulado y de los debates en las cámaras legislativas, la LEP se ha visto en la necesidad de diferenciarse y problematizar algunos aspectos presentes en la realidad productiva, geográfica y sociohistórica de la provincia de Buenos Aires. Esto se reflejó en los debates y encuentros educativos, donde se expusieron las particularidades de la educación rural y la importancia de un enfoque adaptado a estas circunstancias. Como resultado, la LEP no solo evidencia la realidad de la provincia, sino que también plantea la necesidad de realizar un cambio estructural en la concepción de la educación rural. Esta transición implica pasar de

ser una modalidad educativa, tal como se entendía en la LEN, a considerarse un ámbito educativo en sí mismo, con características y necesidades específicas que requieren atención particular.

Si bien la LEP, al igual que la LEN, ha marcado un hito en la visibilización de las problemáticas educativas rurales, es fundamental reconocer que, a pesar de los avances, persisten enormes deudas educativas en este ámbito. Estas deudas, como bien mencionan algunos autores, *"parecen resistir al tiempo y a las demandas de la justicia social y ciudadanía que formulan amplios sectores de la sociedad"* (Gentili 2011:15). Este panorama resalta la necesidad de continuar con el proceso de universalización educativa, pero, además, es imperativo implementar políticas públicas efectivas que no solo garanticen el acceso a la educación, sino que también aseguren que quienes acceden lo hagan en condiciones de igualdad. Esto implica un profundo entendimiento de las diversas realidades que enfrentan los ámbitos rurales, donde la falta de recursos, la infraestructura deficiente y las distancias geográficas siguen siendo barreras significativas para la inclusión educativa.

Es por ello, que la LEP debe seguir evolucionando, abordando las especificidades de cada comunidad rural y fomentando un enfoque educativo que promueva la equidad y la justicia social. Para ello, es crucial que el Estado se comprometa no solo con la legislación, sino también con la implementación de programas que respondan a las necesidades concretas de las escuelas rurales. Solo así, la educación rural podrá cumplir de manera completa su meta de inclusión y transformación social, asegurando que todos los estudiantes, independientemente de su origen, tengan la oportunidad de alcanzar sus objetivos educativos y contribuir al desarrollo de sus comunidades.

REFERENCIAS

1. Biasotti, María Paula. "La Ley de Educación Nacional N°26.206: la relevancia de los debates parlamentarios sobre la educación rural". *Divulgatio. Perfiles académicos de posgrado*, Vol. 8, N° 22, 2023, pp. 20-41. <https://doi.org/10.48160/25913530di22.424>
2. Bitonte M. et al. "El discurso parlamentario: ¿diálogo en la torre de Babel?". En Roberto Mafrafioti (ed.). *Parlamentos. Teoría de la argumentación y debate parlamentario* (pp. 169-195). Buenos Aires: Editorial Biblos, 2007.
3. De Marco, Celeste. "Un balance en el estudio de espacios periurbanos en Argentina". En Cerdá, Juan Manuel et al. *La ruralidad en tensión*. 1ª ed. Ciudad de Buenos Aires: Teseo, 2020.
4. Decreto N° 635/2006. Poder Ejecutivo Nacional. Convocase al conjunto de los actores del sistema educativo para la elaboración de un proyecto de Ley Nacional de Educación. 22 de mayo de 2006
5. Dirección general de cultura y educación. Documento de trabajo. "Anteproyecto de la Ley de educación provincial" (2007).
6. Feldfeber, Myriam. *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*. 1ª ed. Buenos Aires: Aique Grupo Editor, 2009.
7. Feldfeber, M. y Gluz, N. "Las Políticas educativas en Argentina. Herencias de los 90, contradicciones y tendencias de nuevo signo". *Educ. Soc.*, Vol. 32, N° 115, 2011, pp. 339-356. Recuperado de: <http://www.cedes.unicamp.br>.
8. Feldfeber, M. y Gluz, N. "Las políticas educativas después de los '90: regulaciones, actores y procesos". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - UBA, 2012.
9. Feldfeber, M. y Gluz, N. "Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 13, 2019, pp. 19-38. ISSN 2310-550X.
10. Filmus, Daniel et al. *Educar para una sociedad más justa: debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*. 1ª ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2012.
11. Gentili, Pablo. *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. 1ª ed., 2ª reimp. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011.
12. Gorostiaga J. et al "¿Equidad y calidad en el tercer ciclo de la educación general básica? El caso de la provincia de Buenos Aires". *REICE. Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol. 1, N° 2, 2004.
13. Gutiérrez, Talia. "Educación agraria, periurbano y desarrollo local". En Ruffini, Martha y Gutiérrez, Talía, *Entre lo urbano y lo rural: Florencio Varela y Berazategui a partir de la década de 1990* (pp. 56-72). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2017.
14. Honorable Cámara de Senadores de la Nación [HCDN] (2006). Diario de Sesiones de Provincia de Buenos Aires.
15. Informe para Legislatura 2005- 2006. Dirección General de Cultura y Educación. Provincia de Buenos Aires Período.
16. Jaime, F. et al. *Introducción al análisis de políticas públicas*. 1ª ed. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.

17. **Ley N° 24.195.** Ley Federal de Educación. Sistema Educativo Nacional. Boletín oficial. Buenos Aires, Argentina. 14 de abril de 1993.
18. **Ley N°26.206.** Ley de Educación Nacional. Sistema Educativo Nacional. Boletín oficial. Buenos Aires, Argentina. 14 de diciembre de 2006.
19. **Ley N°13.688.** Ley provincial de Educación. Boletín oficial. Buenos Aires. 10 de Julio de 2007.
20. **Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.** "Alternativas para la organización pedagógica del Tercer Ciclo de la Educación General Básica". Buenos Aires, Programa de Asistencia Técnica para la transformación Curricular. 1996. Recuperado de: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004971.pdf>.
21. **Proyecto de Ley de Educación Nacional** convocatoria a un debate amplio y fecundo. Recuperado de: http://www.adepa.com.ar/documentos/doc_nacion/PDFLEYNAC.pdf
22. **Puiggrós, Adriana.** "Génesis y discusiones sobre la Ley de Educación Nacional". En Filmus, D. et al. *Educar para una sociedad más justa: debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional*. 1ª ed. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2012.
23. **Roth Deubel, André.** *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2012.
24. **Roth Duebel, André.** *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
25. **Southwell, Myriam.** "La escolarización en el Gran Buenos Aires". En Kessler, Gabriel. *Historia de la Provincia de Buenos Aires: el gran Buenos Aires*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhsa, Unipe. Editorial universitaria, 2015.
26. **Steinberg, Cora.** "Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa". En Tedesco, Juan Carlos, *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo* (pp. 191-234). Buenos Aires: Siglo XXI Editores-Fundación OSDE, 2015.
27. **Tiramonti, Guillermina.** "La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años '90". *Pro-Posições*, Campinas, SP, Vol. 16, N° 3, 2005, pp. 53-74.