

CAPITULO I

LA SANCION DEL SENADO

Versión revisada por el autor de la comunicación académica leída el 3 de agosto de 1992.

En nuestro trabajo titulado *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación* dijimos, con los doctores Cantini, Silva, Serrano y Macias y con los profesores Burton Meis, Barcaglioni y Mariani:

"Una Ley General de Educación es el conjunto de normas jurídicas básicas que rigen la organización y el funcionamiento del sistema de educación pública, concebido como una unidad en la que se integran y articulan sin excepción todos los niveles, modalidades y carreras de la educación pública (...) Una Ley General de Educación no es un digesto o código, que deba contener necesariamente cuanta norma exista en la materia, sino tan sólo una columna vertebral de la legislación educativa en la cual se apoyan las restantes normas de índole reglamentaria, especial o local. En países federales, una Ley General responde a otra necesidad, determinar claramente el régimen legal común a los servicios educativos de todas las jurisdicciones. En países federales una ley general es doblemente general".

En 1968, hace casi un cuarto de siglo, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, le otorgó el premio "Carlos Saavedra Lamas" a un trabajo que realizamos con el profesor Enrique Mario Mayocchi, sobre el tema "El régimen constitucional de la instrucción pública en la Argentina".

En dicho trabajo, publicado con el título de *Fundamentos constitucionales del sistema educativo argentino*, y que nos prologara el doctor Horacio Rivarola, dijimos sobre el deber ser de una ley de educación: "Corresponde reiterar ahora, que el régimen constitucional argentino de la instrucción pública demanda el dictado de una ley educativa de base o ley orgánica de educación".

Y este instrumento legal, por ser explicación de las normas constitucionales en materia educativa y escolar, debería determinar los siguientes puntos, que señalamos con Mayocchi en 1968:

- a) La filosofía de la educación, base del sistema y de la acción educativa expresada en una política educativa nacional.
- b) Los fines y los niveles del sistema, sus formas de educación permanente y sus relaciones con los medios asistemáticos de educación masiva.
- c) El establecimiento de la obligatoriedad y gratuidad del aprendizaje y el principio de igualdad de oportunidades.
- d) La estructura y el gobierno del sistema nacional con inclusión de las universidades nacionales, provinciales y privadas, sus organismos de investigación, experimentación, planificación y conducción.

- e) Los medios para la expansión y perfeccionamiento del sistema.
- f) Las relaciones del sistema con los organismos responsables de la política científica, técnica y de investigación.
- g) La definición de la unidad de menor gestión del sistema, la escuela y precisar sus relaciones con la comunidad.
- h) Las bases de una política docente.
- i) Las atribuciones y jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales.
- j) Los medios administrativos y financieros que permitan la organización, funcionamiento, expansión y transformación del sistema.
- k) Las bases de una planificación educativa nacional cooperativa que permita dentro del sistema nacional, el ejercicio de sus derechos a todos los agentes de la educación.
- l) Los medios de coordinación educativa de todos los niveles y el proceso de federalización del sistema por las transferencias de servicios educativos a las provincias, de acuerdo con pautas que precisen las etapas de ordenamiento, transformación y reforma.

Fundamos estas necesidades, de sorprendente vigencia a pesar del cuarto del siglo transcurrido, de la siguiente manera: "Una ley orgánica de educación, que satisficiera los temas señalados, sería suficiente para llenar las necesidades de tal norma en la estructura del sistema". Y añadimos:

"El vasto complejo legislativo, estructuralmente sólido como sistema educativo de un estado moderno, está iniciado en la Argentina por el texto constitucional y debe ser continuado por su segundo elemento orgánico: la ley de bases o general. La Nación debe poseerla para establecer definitivamente armónico funcionamiento de los esfuerzos educativos que, en lo escolar y en sentido amplio, realizan en todo el ámbito patrio el estado y los demás agentes de la educación.

"Así, una vez hecha realidad por el Congreso esta atribución constitucional, una atribución que su entraña lleva mucho de mandato hasta ahora no satisfecho y siempre en un régimen de libertad de enseñanza querido y asegurado por los diputados de 1853, se fortalecerá la unión nacional y no quedarán lesionados sino que por contrario mejor sustentados los principios que rigen nuestra organización federal.

"El mandato atribución que llamamos, en el año 68, del artículo 67 en su inc.) 16, no ha sido cumplido en el país, a pesar de los intentos por todos conocidos de los poderes ejecutivos constitucionales y que llamamos comúnmente proyectos históricos que nunca lograron la sanción de nuestro Congreso".

Así juzgamos siempre los proyectos históricos en el libro que EUDEBA nos publicó en

1983 y al que me referí inicialmente, proyectos que constituyeron lo que no fue.

Estas referencias a publicaciones anteriores, quieren dejar establecida la independencia académica de las afirmaciones que realizo, no comprometidas con ningún enfoque político actual, dadas las imprecisiones y las confusiones a las que se ha llevado intencionalmente la consideración del tema que nos ocupa.

Tema complejo, difícil, no apto para la clarificación tumultuosa, callejera, política o gremial, estudiantil, juvenil. Tema que demanda la tranquilidad de la reflexión profunda, el análisis crítico, la mejor metodología para su estudio.

La Argentina se pronunció ya sobre lo que aspiraba para la reestructuración legal del sistema. Lo hizo de acuerdo con la ley N°23.114, en barrios, pueblos, regiones, provincias y en la Asamblea Nacional de 1988 del Congreso Pedagógico, tras cuatro años de ordenados debates de carácter abierto y popular.

Las conclusiones del Congreso Pedagógico, las votadas por sus delegados, no los informes de comisiones asesoras que nada tuvieron que ver con la consulta y la participación popular en dicho Congreso, dan elementos para el deber ser de la Ley General o Federal de Educación.

El Poder Ejecutivo Nacional a su proyecto del 6 de marzo de 1991 lo llamó *ley federal*, por respeto al trámite parlamentario y de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, hablaremos hoy de *ley general*, como la llamó el Senado, cámara iniciadora, al aprobar su sanción el 6 de mayo pasado, por unanimidad en general y con observaciones en particular.

Para mí, dicha sanción del Senado Nacional es positiva y rica en propuestas. Dejó elementos para ser perfeccionados por la cámara revisora. Tiene zonas grises o incompletamente desarrolladas que dan espacios para la acción, ahora, de la Cámara de Diputados.

He sostenido esto y lo seguiré afirmando sin dudas, porque, para mí, la sanción del Senado ahora puesta a consideración de la Cámara de Diputados presenta las siguientes notas positivas que deberían mantenerse y los siguientes desarrollos parciales u omisiones que deberían perfeccionarse o salvarse.

Notas positivas

1) *El encuadre constitucional.*

Reglamenta los principios del sistema de la instrucción pública de nuestra Constitución; se adecua a lo previsto en el artículo 31.

2) *El encuadre axiológico.*

Enriquece con definiciones axiológicas y valores nuestra educación, hasta hoy falta de visión trascendente, con una axiología de Dios ausente.

3) *Configura un sistema plural de libertad de enseñanza.*

Reconoce los derechos educativos de la familia y, en justicia y con exactitud, determina los derechos de los agentes educativos.

4) *Contiene una propuesta de estructura escolar básicamente innovadora.*

Acertada en su configuración, flexible en su aplicación, no imperativa, sin plazos, prevé modelos alternativos equivalentes. Educación inicial de tres a cinco años; educación básica desde los seis y durante nueve años; educación polimodal de por lo menos tres años, desde el actual tercer año del secundario; educación superior de grado, universitario o no, y educación cuaternaria o de posgrado.

5) *La extensión de la obligatoriedad al nivel inicial (a los cinco años de edad) y a los nueve de la educación básica, hasta el actual segundo año secundario.*

Constituye un planteo acertado, que provocará la reforma estructural de la actual crítica y deficiente escuela media argentina.

Debe señalarse que cuando se debate el *ciclo básico* con el artículo "el" no se sabe a cuál de los muchos ciclos básicos existentes se están refiriendo. ¿Al del viejo bachillerato de 1942? ¿Al de la antigua escuela de comercio? ¿Al parcialmente impuesto por la resolución N° 1.813 del gobierno radical? ¿Al de los estudios técnicos? ¿A los varios especiales y los muchos de planes oficiales propios de escuelas privadas? No se comprende el artículo usado para determinar o se está refiriendo a un ciclo básico determinado y ya elegido que asegure necesidades de duración en función de objetivos y contenidos ya conocidos.

6) *La educación polimodal.*

De por lo menos tres años, correspondientes a los actuales tercero, cuarto y quinto de los cursos secundarios, resulta una innovación apta para capacitar debidamente en estudios superiores, preparar para la vida activa en el mundo del trabajo y atender a las exigencias personales de la edad con una instrucción contemporáneamente formativa.

Notas positivas, centralmente marcables, las que no deberían desaparecer, pero siempre pasibles de ser perfeccionadas.

Desarrollos parciales u omisiones

1) *El derecho de los padres debería ser precisado con mayor claridad que la usada por el dictamen del Senado.*

El hombre es el centro del interés educativo. Considero que debemos ofrecerle marchar por este mundo del mejor modo para alcanzar su eternidad feliz. Por ello la dimensión religiosa no puede ser omitida y para que ello sea posible debe reconocerse el derecho de los padres y de los alumnos a optar, de acuerdo con lo que nuestro país ha aceptado, al

aprobar por ley el pacto de San José de Costa Rica. Optar, no imponer.

2) Debe ser aclarada la función del estado, la función que le corresponde en el sistema educativo.

La sanción del Senado no es en esto suficientemente clara y definitiva. Al estado le corresponde determinar en materia de política educativa, por su función cultural, como agente garante del bien común, lo cual no obstruye la colaboración orgánica en la educación pública de las tres sociedades en ella concernida: la familia, el estado, la Iglesia o las iglesias.

Dentro de la esfera específica de cada una tienen ellas primacías parciales, sólo con una definición clara el estado podrá cumplir sus deberes de garantizar y promover los derechos de todos los agentes educativos; asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades en todos los niveles y modalidades; asegurar la gratuidad, en función de lo anterior; lograr una educación permanente para toda la población; garantizar justicia distributiva en la asignación de recursos; asegurar el desempeño profesional digno y apto de la docencia e integrar la universidad al sistema para asegurar que esta cumpla sus fines de docencia e investigación en el proceso cultural de humanización.

Creo haber marcado las zonas grises del dictamen. A los puntos marcados deberá la cámara revisora dedicar esfuerzos legislativos para precisar, con buenas técnicas, los asuntos señalados.

Predictamen justicialista

En la Cámara de Diputados, sobre la base de numerosos proyectos de leyes de educación presentados por diputados de mandato cumplido y en ejercicio, como revisora, se debe estudiar, en su Comisión de Educación, la sanción del Senado.

La comisión de diputados ha iniciado su trabajo y en estos momentos conocemos dos nuevos planteos. El predictamen justicialista, proyecto de modificación de la sanción del Senado, mejorada notablemente, ha suprimido zonas grises abarcando en 15 títulos y 71 artículos los temas y los problemas que acabo de señalar.

No me referiré al proyecto de ley alternativo presentado por el bloque de diputados de la Unión Cívica Radical, o por sus miembros integrantes de la Comisión de Educación, porque la señora Vicepresidenta de la Academia, en su condición de asesora de los diputados autores, lo podrá hacer con mayor información y detalle.

No comparto los criterios propuestos por el proyecto radical; los considero opuestos a los consensos mayoritarios y unánimes del Congreso Pedagógico, poco innovadores y fundados en una concepción educativa estatista, que el mundo evolucionado actual ya ha superado y de insuficiente fundamentación axiológica, por su ausencia de visión trascendente y religiosa.

Para terminar me referiré al predictamen justicialista sobre Ley Federal de Educación, no ya general, como la había llamado el Senado en su debate.

En dicho predictamen se establece la responsabilidad principal e indelegable del estado de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa (artículo 2). Se señala la participación posible de los agentes en el sistema (artículo 3).

En el cuarto se define la principalidad del estado nacional como responsable principal, después de la familia (como agente natural y primario de la educación), para las acciones del sistema.

El derecho de enseñar y aprenderse sostiene en el inciso d) del artículo quinto, en lugar del texto anterior de libertad de enseñar y aprender.

En el artículo 6 del capítulo II, al referirse a la formación integral, se sostienen, con acierto, las dimensiones de la persona: cultural, social, estética, ética y religiosa.

En el artículo 7 se ratifican a las entidades de gestión privada, reconocidas como integrantes de los servicios educativos formales.

Para el gran tema de la estructura escolar, en el artículo 10 se marca la gradualidad y la aplicación progresiva de la estructura propuesta.

En el inciso a) del mismo artículo, se resuelve la cuestión de la posible educación escolar anterior a los tres años de edad de los alumnos, de necesaria estimulación temprana, sin caer en precoces anticipos educativos escolares sustitutivos de la familia y ya probados en su ineficacia por la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas y por Israel, asegurándose el carácter técnico de los servicios necesarios y la docencia especializada para ellos.

Se mantiene la estructura del Senado con nomenclatura adecuada para la educación posterior a la polimodal, ahora superior de pregrado, de grado y de posgrado.

Se dan normas específicas y generales para adultos y otras modalidades. Los objetivos aparecen fortalecidos por posibilidades de trabajar específicamente sobre ciclos, los que se dividirán internamente dentro de los niveles de la estructura.

La educación polimodal está suficientemente definida, descripta y enriquecida por el ahora deber de utilizar el régimen de alternancia para la institución escolar y las empresas.

En la educación superior, los institutos o colegios de formación profesional superior, incluidos los de formación docente, son adecuados para jerarquizar y actualizar nuestra alicaída educación terciaria no universitaria.

La educación especial tiene ahora un desarrollo apto; lo mismo que en el capítulo segundo, la educación de adultos; en el capítulo tercero, la artística; y en el cuarto, las otras modalidades.

La educación no formal se integra al sistema a través de disposiciones especiales y la

referencia a la formación de los docentes y a sus necesidades de perfeccionamiento está bien planteada.

Las universidades, con autonomía en lo académico para elegir sus autoridades y darse sus propios estatutos y con autarquía administrativa y económico-financiera, son debidamente definidas y, ahora, con fines que reconocen su obligación de búsqueda permanente de la verdad.

El título octavo es el referido a la enseñanza de gestión privada. Se mantienen los derechos muy bien enunciados por el Senado y se agregan, en justo equilibrio, las obligaciones.

En el artículo 37, considero que se reitera una exclusión discriminatoria. La prohibición de ayuda financiera del estado para las universidades privadas. Se mantiene la realidad actual, pero sigue sin fundamento la injusticia.

El mismo artículo conserva con acierto los principios referidos al aporte estatal para los colegios privados, que la comisión séptima del Congreso Pedagógico consensuó en su Asamblea Nacional.

El predictamen avanza y da respuestas a las inquietudes expresadas sobre falta de claridad en temas tan importantes como gratuidad y asistencialidad. Se establecen obligaciones de financiamiento para la no restricción de la actual gratuidad de todo el sistema y con principios de asistencialidad, se atienden los costos ocultos educativos, no siempre considerados cuando se trata este tema.

En el segundo párrafo del artículo 39 se establece el aporte principal al sistema universitario para asegurar la gratuidad universitaria (esto es textual) a los argentinos cuyos padres posean activos inferiores a 100.000 pesos. Hay un intento de búsqueda de recursos no tradicionales. Pero voy a ser más preciso. Los estudiantes mayores y los no argentinos ¿cómo serán comprendidos? No está establecido.

La comunidad educativa, los derechos y deberes de sus miembros, los educandos, los padres y los docentes son tratados en tres capítulos.

De los artículos 43 al 49 debo formular expresiones a manera de subrayado:

1) El acierto del artículo 43, al marcar como derecho el respeto y exigencia del cumplimiento de las leyes N° 23.054 (Pacto de San José de Costa Rica), N° 23.179 (Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) y N° 23.847 (Convención sobre los Derechos del Niño) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

2) En los derechos de los educandos, en el inciso b) del artículo 44, el derecho a ser respetadas sus convicciones religiosas, morales y políticas.

3) La innovadora previsión de un sistema de seguridad social para el alumnado.

4) La obligación de "respetar en lo formal y en lo sustancial las normas de convivencia institucional por parte de los alumnos. Así como de los padres, respetarlos y hacerlas respetar por sus hijos".

5) El inciso c) del artículo 46, el que refiriéndose a los padres expresa "que sus hijos o hijas reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

6) El error está en el artículo 48, inciso b), al no diferenciar el carácter del contrato de trabajo de la docencia del ámbito privado y disponer comprensivamente derechos docentes de ingreso por concursos, ascensos de carrera oficial, en idéntico régimen para todos, aunque hay una referencia inicial en el artículo que expresa sin perjuicio de los derechos laborales reconocidos.

Es acertado introducir por ley la cuestión de la evaluación de la calidad de la educación para un sistema que ha hecho de la extensión su preocupación en formas cuantitativas exclusivamente. El planteo es necesario y para nosotros modernizador. El gobierno, la administración, las funciones del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, del Consejo Federal de Educación, de las autoridades jurisdiccionales, dan marco referencia; suficiente a un proceso de federalización avanzado y con etapas aún por realizar.

Finalmente, el título 14 desarrolla fórmulas de financiamiento que el Senado evitó como cámara iniciadora. La fórmula elegida es la de duplicar gradualmente, a partir de la ley, en un plazo no mayor de cinco años la inversión pública consolidada total en educación o considerar un incremento del 50 por ciento en el porcentaje del producto bruto interno representativo de esa inversión en 1992. El artículo cierra con la siguiente advertencia: "en cualquiera de los dos casos se considerará a los efectos de la definición de los montos, la cifra que resultare mayor".

Se prevé en el artículo 66 que el estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires formalizarán un Pacto Federal Educativo, el que será ratificado por ley del Congreso de la Nación y por las respectivas legislaturas.

Para finalizar, considero que el predictamen de los diputados justicialistas de la Comisión de Educación que desarrolla y completa la sanción del Senado, contiene las posibilidades legislativas para que la República cuente con la ley que la Constitución Nacional previó y que hoy el sistema necesita para su replanteo descentralizado, federal, plural, de libertad y de unión nacional. Es, o será, proyecto apto para cerrar el mandato de la ley N° 23.114 que dispuso el Congreso Pedagógico, para que el Congreso Nacional pudiese darle al país la legislación educativa de fondo, con fundamento en la expresión de las expectativas de todo el pueblo de la Nación.