

## CAPITULO II

### LEY NACIONAL DE EDUCACION

*Versión revisada por el autor de la comunicación académica leída el 5 de abril de 1993.*

La Academia Nacional de Educación ha considerado, desde los puntos de vista de sus integrantes, la cuestión de la Ley Nacional de Educación. Utilizo esta denominación, ya que en las dos cámaras del Congreso Nacional se la ha nombrado en forma distinta: *ley general*, en el Senado y *ley federal*, en la Cámara de Diputados.

Esta comunicación al plenario de nuestra Academia no repetirá conceptos ya vertidos en la sesión pública y ante los miembros de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados.

En sesión privada, quienes fuimos designados para asistir a la reunión pública de la comisión parlamentaria informamos a nuestros pares académicos.

A estos inicios del mes de abril el proyecto de Ley Nacional de Educación tiene despacho favorable de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, tras dos años de consideración en el Congreso Nacional, después de haber contado con dos aprobaciones del Senado y una anterior de la Cámara de Diputados.

Si el dictamen favorable, aprobado con el voto del bloque mayoritario y la oposición de la primera minoría, no llegara a ser considerado en el recinto durante este mes, deberá renovarse en el período ordinario de sesiones la voluntad de darle al país una ley de bases educativas, un "plan de instrucción general", para usar los términos de la Constitución Nacional.

Esta reflexión que hoy iniciamos podría ser útil para estudiar corrientes y tendencias educativo-escolares en la República. Este proceso de tratamientos parlamentarios ha ido integrando, buscando una síntesis nacional sobre la base de un conjunto de proyectos del Poder Ejecutivo Nacional y de señoras y señores legisladores, que han aportado criterios, de acuerdo con sus concepciones, sobre el sistema educativo y su funcionamiento, que reflejan los criterios diversos y plurales que en la materia tiene la sociedad argentina.

El dictamen de la Comisión de Diputados recomienda la sanción de 71 artículos, divididos en 12 títulos:

- 1) Derechos, obligaciones y garantías.
- 2) Principios generales.
- 3) Estructura del sistema educativo nacional.
- 4) Educación no formal.
- 5) De la enseñanza de gestión privada.
- 6) Gratuidad y asistencialidad.

- 7) Unidad escolar y comunidad educativa.
- 8) Derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa.
- 9) De la calidad de la educación y su evaluación. lo) Gobierno y administración.
- 11) Financiamiento.
- 12) Disposiciones transitorias y complementarias.

El proyecto coloca, de acuerdo con su artículo 1, al texto dentro de lo abarcado por el artículo 31 de la Constitución Nacional, al expresar: "95 derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado, para su ejercicio en todo el territorio argentino, por la presente ley".

En materia de política educativa se establece que queda reconocida la "responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa" del estado nacional. Para nuestro país, lleno de vacíos, ausente de definiciones, faltar de criterios, en materia de política educativa, este artículo 2 adquiere importancia.

En el artículo 3 se garantiza el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales y para ello se reconoce la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada.

El cuarto y último artículo del primer título fija la responsabilidad en las acciones educativas de la familia ("agente natural y primario de la educación"), del estado nacional ("responsable principal"), de las provincias, de los municipios, de la iglesia Católica, y de las demás confesiones y las organizaciones sociales".

El segundo título, en el capítulo I, determina (artículo 5) los derechos, principios y criterios que deberá respetar el estado nacional al fijar los lineamientos de la política educativa. Son 25 importantes declaraciones. Podrán objetarse, en términos de técnica parlamentaria, pero es indudable que el legislador intenta remediar lo que muchos hemos denominado pobreza axiológica de la educación argentina.

Desde la identidad nacional en el primer enunciado, hasta la participación del Congreso en el enunciado 25, pasando por la soberanía de la Nación, la consolidación de la democracia, el desarrollo social, cultural, científico y tecnológico, la libertad de enseñar y aprender, la igualdad de oportunidades, la equidad en los servicios, la asistencialidad, el trabajo como realización del hombre, el desarrollo pleno de las capacidades, la nutrición, la salud e higiene, las actividades físicas, la contaminación del medio ambiente, la discriminación, la erradicación del analfabetismo, la coordinación de las acciones formales con las no formales, los derechos de las comunidades aborígenes, etcétera. La larga enumeración quiere demostrar que es difícil encontrar las categorías de análisis usadas para esta enumeración. Interpreto que los legisladores han ido volcando preocupaciones parciales y la lista se fue "enriqueciendo" con sucesivas inclusiones.

Puede señalarse que toda ley debe disponer y que estos enunciados no cumplen con tal requisito. Creo que es un intento de dar propósitos a nuestro servicio escolar nacional, desprovisto hoy de aspiraciones, excepto las informativas.

El artículo 6 es la síntesis de la intención formativa de la ley. Al definirse por la formación integral y permanente del hombre y la mujer', por las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa de la persona, por la determinación de los valores guía de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia y por la capacidad de elaboración del propio proyecto de vida por decisión existencial, se ratifican los criterios axiológicos definitorios. Quienes hagan observaciones al artículo 5, las reiterarán a este. Yo no formulo observaciones. Lo creo valioso dentro del articulado.

El marco general de propósitos se cierra. Se remedia la insuficiencia nombrada. Se intenta hacer referencia a la totalidad de las partes que entran en la composición del todo del hombre y de su proceso perfeccionante como persona.

En el artículo 7 se enumeran los servicios educativos estatales y de gestión privada reconocida que integran el "sistema educativo".

El artículo 8 es antidiscriminatorio y un reconocimiento del efectivo ejercicio del derecho de aprender "mediante igualdad de oportunidades y posibilidades".

Termina el capítulo II ("Del sistema educativo nacional") con la determinación, en el artículo 9, de las notas que deberá tener el sistema como conjunto: flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a necesidades nacionales y diversidades regionales.

El tercer título es totalmente innovador. Establece una nueva estructura para el sistema educativo, de implementación gradual y progresiva. La estructura propuesta es:

*Educación inicial:* Jardín de infantes para niños de tres, cuatro y cinco años. A los cinco años, obligatorio.

*Educación general básica:* Nueve años de educación, obligatoria, a partir de los seis años. Unidad pedagógica integral. Organizada en ciclos, de acuerdo con los objetivos establecidos por el artículo 15.

*Educación polimodal:* Después del cumplimiento de la educación general básica. Por instituciones específicas. De por 10 menos tres años.

*Educación superior, profesional y académica de grado:* Luego de cumplida la educación polimodal. Duración determinada por las instituciones universitarias y no universitarias.

*Educación cuaternaria:* Es la educación de posgrado.

En el largo tratamiento de este proyecto ha terminado primando, en el despacho último que analizamos, el criterio originario del Senado, que sustituye la escuela primaria de

siete cursos y la escuela secundaria mayoritariamente de cinco, por una educación general básica de nueve y una educación polimodal de por lo menos tres años. Anticipa la escolaridad obligatoria al jardín de infantes de cinco años, hoy preescolar, al que suman los nueve años de la educación general básica, también obligatoria. Se lleva así la exigencia educativa a diez años de escolaridad.

Considero para nuestro país acertado, propositivo e innovador que para la llamada *educación polimodal* se establezcan la "agrupación de saberes según las orientaciones humanística, social, científica y técnica" y la incorporación del trabajo como elemento pedagógico y el régimen de alternancia, entre la institución escolar y las empresas, para que las organizaciones empresarias y sindicales asuman un compromiso efectivo en el proceso de formación, aportando sus iniciativas pedagógicas, los espacios adecuados y el acceso a la tecnología del mundo del trabajo y la producción.

Otra propuesta de posibilidades del proyecto es la del artículo 18, al disponer que la etapa profesional de grado no universitario se cumplirá en los institutos de formación docente equivalentes y en institutos de formación técnica que le otorgarán títulos profesionales y estarán articulados horizontal y verticalmente con la universidad.

Tres son las bondades que me permito señalar al comentado artículo 18:

- 1) Responde a los consensos unánimes de la Comisión V de la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico (ley N° 123.114) de Embalse de Río III (febrero-marzo de 1988).
- 2) Es adecuado para trabajar criterios de jerarquización académica y social de la educación terciaria no universitaria, actualmente en crisis.
- 3) Puede ser la vía para dar entrada en el sistema a los *colegios universitarios*, así denominados por el académico Alberto C. Taquini (hijo) en su comunicación a nuestro plenario de marzo de 1993 y que fueron contemplados como instituciones del sistema en el anterior texto del proyecto.

Permítaseme no hacer el análisis detallado de los objetivos fijados. Podrán formularse objeciones. No se encontrará el ajuste debido en los enunciados o no se considerará adecuada la progresión axiológica establecida.

El proyecto no cae en precisiones curriculares. Salvo la enumeración de "los saberes considerados socialmente significativos", del artículo 15.

Creo que los objetivos, aún no óptimamente formulados, permitirán encuadrar modelos alternativos equivalentes de estructuras en las distintas jurisdicciones.

Considero importante para demostrar lo afirmado la posibilidad de dividir en ciclos la educación general básica, de acuerdo con los artículos 10 y 15.

Los artículos 22, 23 y 24 son los dedicados a las funciones de la universidad, la autonomía académica y la autarquía administrativa y económico-financiera, todo lo cual es referido al marco de una legislación específica, y a la organización y autorización de

diversos tipos de instituciones alternativas, igualmente remitidas al dictado de una legislación propia.

El nivel de generalidad logrado en el articulado de las universidades demuestra que la ley deberá generar leyes referidas a temas como los indicados, que necesitará normas que la desarrolle.

Varias veces he dicho en estos últimos 30 años que la ley de educación deberá ser la primera Página de la reformulación del sistema educativo escolar de la Argentina y que a ella deberán seguir sucesivas leyes referidas a sectores, niveles y modalidades.

El capítulo de la educación cuaternaria repite los niveles de generalidad reglados sobre la universidad. Habrá que desarrollarlo también en legislación especial o propia.

Es muy importante señalar que el capítulo VII ("Regímenes especiales"), a partir del artículo 27, remedia una omisión marcada a la primera sanción del Senado. Los sectores de la educación involucrados pidieron y lograron un desarrollo suficiente de los regímenes especiales en el articulado.

Se legisla sobre niños y niñas con necesidades educativas especiales, sobre la educación de adultos, sobre la educación artística, sobre la atención de alumnos y alumnas con capacidades o talentos especiales, sobre la educación abierta y a distancia, sobre las acciones educativas para internados transitorios y sobre el valor formativo equivalente de los regímenes especiales.

Debe marcarse como acertada la consideración prestada a la educación no formal como aporte para el logro de los objetivos del sistema.

El artículo V ("De la enseñanza de gestión privada") se ajusta a usos y costumbres, cultura escolar, de los modelos nacional y provinciales argentinos, para resolver la incorporación de los servicios de los agentes educativos no estatales al sistema.

Considero adecuado el articulado al fijar exigencias de "reconocimiento previo" y de "supervisión por las autoridades educativas oficiales".

Se enumeran los agentes educativos, en forma comprensiva, no omitiendo ninguna de las posibilidades de participación social.

Se incluyen los servicios en las "normas reglamentarias" y se enumeran derechos y obligaciones de los agentes, enunciados que sintetizan textos de congresos y convenciones, de legislación nacional y provincial y recomendaciones del Congreso Pedagógico.

El artículo 37 da las bases o fija los criterios para "el aporte estatal para atender los salarios docentes de los establecimientos educativos de gestión privada".

Repite los conceptos de la Comisión VII de la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico sobre criterios, objetivos, principios de justicia distributiva, de justicia social,

zona de influencia, tipo de establecimiento y cuota que se percibe.

Este artículo, al fijar límites al aporte, opta por la fórmula de la ley N° 13.047, que creó la contribución del estado a los institutos privados incorporados a la enseñanza oficial, destinada a los sueldos docentes reclamados por el plan de estudios oficial, hace 45 años y reglamentada, a través de este lapso, por el decreto N° 15/64 del presidente Illia y, actualmente, por el decreto N° 2.542/ 92 del presidente Menem.

El título VI ("Gratuidad y asistencialidad") ha clarificado conceptos de dictámenes anteriores, al establecer la obligación de "asignación en los respectivos presupuestos educativos para garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes especiales" y asegurar "el aporte financiero principal al sistema universitario estatal, para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran". Se establece la posibilidad de otras fuentes complementarias de financiamiento y el sistema de becas, para cursado posterior a la educación obligatoria, basado en el rendimiento académico del beneficiado.

Se obliga a las distintas jurisdicciones a garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, establecida de 10 años, y se prevén servicios solidarios de asistencialidad.

A continuación se definen la unidad escolar y la comunidad educativa y se enumeran sus estamentos integrantes.

Definidas las cuestiones enunciadas en el artículo 43, se enuncian derechos de los educandos a "ser respetados en su libertad de conciencia, sus convicciones religiosas, morales y políticas en el marco de la conveniencia democrática", y a recibir orientación vocacional, académica, profesional y ocupacional, entre otras.

El artículo 44 enumera los derechos de los padres, entre los que destaco los que expresan: "Son reconocidos como agente natural y primario de la educación" y "elegir para sus hijos las o pupilos/as, la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas". Derechos cuyos reconocimientos, hacen a la esencia de la real vigencia de la libertad de enseñanza, a través de un sistema escolar abierto, diverso y plural. El dictamen introduce principios vigentes en nuestro país, por la aprobación del Congreso Nacional de pactos internacionales como, entre otros, el de San José de Costa Rica.

Es importante la inclusión del deber legal de padres y tutores de respetar y hacer respetar las normas de convivencia de la unidad educativa (artículo 45).

El capítulo de los docentes da las bases generales para una política profesional de carácter nacional, sobre la base del respeto a la libertad de cátedra y a la libertad de enseñanza. Los diferentes estatutos profesionales del país son el desarrollo anticipado de estas normas generales. No comparto la denominación elegida de "trabajadores/as de la educación del ámbito estatal y privado". La ley debería establecer criterios de jerarquización profesional de la docencia, que permitieran evitar los actuales de proletarización y masificación. No los encuentro en su texto. No se innova. Se enumeran correctamente los derechos y las obligaciones de los docentes y se establecen como

obligatorias la formación y la actualización permanente.

El proyecto detalla las formas con que se garantizará la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales, mediante la evaluación permanente del sistema educativo, controlando su adecuación a lo establecido en esta ley" (artículo 48), la convocatoria a especialistas de reconocida idoneidad, el informe anual al Congreso, las formas evaluativas de la calidad en el sistema, en las jurisdicciones y en las instituciones. Todo lo referido a la calidad y a su evaluación es nuevo en el sistema. Hace a su eficiencia futura.

Se establecen las responsabilidades concurrentes y concertadas del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos de las provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el gobierno y administración del sistema educativo. De allí se pasa a la enumeración de los deberes del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, y del Consejo Federal de Cultura y Educación, como ámbito de coordinación y concertación este y como responsable de la concertación, concreción y ejecución de la política educativa nacional aquel. Quedan establecidas las formas en que serían concretadas las bases comunes curriculares de la Nación y los desarrollos posteriores jurisdiccionales.

En este juego federal de Ministerio y Consejo se introducen las atribuciones "de las autoridades jurisdiccionales" (artículo 59). El proyecto da como ejecutada la ley N° 24.049 de transferencias de los servicios nacionales escolares a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Resultan suficientes las previsiones tomadas para un sistema ya federalizado. No se tienen en cuenta las etapas aún no cumplidas por este proceso de transformación del sistema.

El título XI ("Financiamiento"), a partir del artículo 60, fija la prioridad de la inversión en el sistema educativo y dispone:

"La inversión pública consolidada total en educación (base 1992: 6.120.196.000), será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20 por ciento anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50 por ciento en el porcentaje (base 1992: 4 por ciento) del Producto Bruto Interno (base 1992:153.004.900.000), destinado a Educación en 1992.

En cualquiera de los dos casos, se consideraría a los efectos de la definición de los montos la cifra que resulte mayor.

Este tipo de prescripción fue popularmente solicitada. El despacho inicial del Senado fue considerado insuficiente. Ahora se da satisfacción a lo reclamado, pero lo dispuesto es una voluntarista expresión de deseos o una precisión política en proyección a una aspiración. Todo queda, año a año, en la decisión del legislador, cuando vota la ley de presupuesto. Lo que es alentador es el cumplimiento de la quinta parte de acrecentamiento presupuestada para este año de 1993 y destinada a las universidades nacionales.

El último título es el de disposiciones transitorias y complementarias, de las que

corresponde señalar al artículo 66:

"La adecuación progresiva de la estructura educativa de las jurisdicciones a la indicada por la presente ley, determinando sus ciclos, y los contenidos básicos comunes del nuevo diseño curricular en un plazo no mayor de un año".

Es objetable el lapso marcado. Puede haber movido la decisión por tan corto tiempo, la ansiedad por el deseo de superar la larga crisis, ayudada probablemente por la falta de definiciones de base y de marco conceptual para el sistema.

He querido seguir un eje descriptivo. Quedan reflexiones y subrayados sin hacer. No debía extenderme más.

Pienso que en las actuales circunstancias argentinas este dictamen favorable de la Cámara de Diputados, a través de una Comisión de Educación, ha puesto el proyecto en condiciones de sanción definitiva.

Confío en que no habrá otro después. Nos conduciría al nunca, en el que hemos estado, a pesar de grandes proyectos legislativos educativos, los que yo llamo históricos y los actualmente integrados en el dictamen que nos ocupa.

Quiero terminar esta comunicación enunciando las bondades que el recordado diputado Federico Clérici encontró a este intento legislativo de Ley Federal de Educación. El texto es del comunicado del doctor Clérici al "Primer Seminario sobre la Realidad Educativa Argentina", realizado el 24 de noviembre de 1992. El texto ha perdido validez sólo el punto octavo, pues ha primado el criterio del Senado sobre estructuras y obligatoriedad, pero las restantes siete afirmaciones son síntesis de lo que se pretendió describir en esta comunicación:

"Seguramente no será una ley que perdure cien años como fue la ley 1.420 para la educación primaria, pero sí será un paso importante a los siguientes efectos:

"1) Asegurar el derecho constitucional a enseñar y aprender.

"2) Procurar en el campo de la educación la igualdad de oportunidades para todos los argentinos.

"3) Reafirmar la responsabilidad del estado en materia educativa.

"4) Incentivar la descentralización de las decisiones en materia educativa en el marco de una unidad conceptual.

"5) Comenzar la modificación de la estructura educativa incorporando el último año de la educación inicial como obligatoria, disminuyendo la actual escuela primaria a seis años e incorporando los tres primeros años de la educación secundaria como obligatorios.

"6) Iniciar el camino de la supervisión, evaluación y control de la calidad educativa.



7) Consignar las bases mínimas necesarias para una futura ley universitaria.

"8) Propender a una mayor interrelación entre los sectores de la educación y la producción, a través del ciclo superior de la instrucción secundaria y de la acción del Consejo Federal de Educación".

Repito, en este ámbito académico, el final de la declaración de Clérici, que hago mía:

"Sabemos que más allá de la aprobación de esta ley, lo substancial tendrá que hacerse luego, a través de docentes, padres y alumnos, para provocaren la Argentina una verdadera revolución educativa que nos permita auténticamente brindar oportunidades de formación y progreso para todos los argentinos".