

# TEXTOS DE EDUCACIÓN, POLÍTICA Y SOCIEDAD

Emilio F. Mignone

## PRESENTACIÓN

Augusto Pérez Lindo  
y Cayetano De Lella

Recuento en forma de información sobre el caso Berlingo / Geller -  
la cobertura de prensa; su reacción; recortes de los  
diarios; la apreciación de todos; los partidos y la  
I.P. )

Mu abraço, {amilia  
Bompi la me gusta de escribir prestado - Combrá una que que me aprieta traen a

**EMILIO FERMÍN MIGNONE** (1922-1998) fue abogado, político, funcionario público, docente e investigador, rector universitario, periodista y dirigente del movimiento por los derechos humanos. Entre 1962 y 1967 trabajó para el Departamento de Becas de la Organización de Estados Americanos. Luego del golpe militar de 1976, Emilio Mignone se convirtió en un tenaz defensor de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos. Fundó el Centro de Estudios Legales y Sociales. Fue incorporado a la Academia Nacional de Educación en 1994, y fue fundador y presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau).

**AUGUSTO PÉREZ LINDO** es doctor en Filosofía (Universidad Católica de Lovaina, Bélgica) y ha sido profesor titular de Filosofía de la Universidad de Buenos Aires (1986-2006); profesor de posgrado en universidades de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; y profesor de la Maestría en Gestión Universitaria de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Entre sus publicaciones más recientes se cuentan *¿Para qué educamos hoy?* (Biblos, 2011), *Competencias docentes para el siglo XXI* (Tinta Fresca, 2011) y *El mundo en vísperas. Filosofía y conciencia histórica* (Biblos, 2012).

**CAYETANO DE LELLA** es doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, en Madrid. También es académico en instituciones argentinas y latinoamericanas. Se ha especializado en enseñanza universitaria y en educación popular y de adultos. Es autor de artículos, ensayos y libros. Dirigió colecciones en diversos grupos editoriales. Actualmente se desempeña como asesor del Rectorado de la Universidad Nacional de General Sarmiento y representa al Consejo Superior en la Comisión de Discapacidad.

# Textos de educación, política y sociedad



# Textos de educación, política y sociedad

**EMILIO F. MIGNONE**

Presentación

**AUGUSTO PÉREZ LINDO Y CAYETANO DE LELLA**

unipe: EDITORIAL  
UNIVERSITARIA

Mignone, Emilio Fermín

Textos de educación, política y sociedad / Emilio Fermín Mignone ; compilado por Augusto Pérez Lindo; Cayetano De Lella. - 1a ed compendiada. - Gonnet: UNIPE: Editorial Universitaria, 2016.

376 p. ; 24 x 16 cm. - (Ideas en la educación argentina / Pulfer, Darío; 14)

ISBN 978-987-3805-15-8

1. Política Educacional. I. Pérez Lindo, Augusto, comp. II. De Lella, Cayetano, comp.

III. Título.

CDD 379

UNIPE: UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA

Adrián Cannellotto

*Rector*

Carlos G.A. Rodríguez

*Vicerrector*

UNIPE: EDITORIAL UNIVERSITARIA

María Teresa D'Meza

*Directora editorial*

Estudio ZkySky

*Diseño de colección*

edit•ar, Lucila Schonfeld

*Maquetación y corrección*

COLECCIÓN IDEAS EN LA EDUCACIÓN ARGENTINA

Darío Pulfer

*Director*

Imagen de tapa: Sobre la base de un documento facsimilar de Emilio Fermín Mignone.

© Archivo institucional del CELS - Fondo documental "Archivo Personal Emilio Fermín Mignone".

EMILIO F. MIGNONE

Textos de educación, política y sociedad

La UNIPE agradece a los familiares de Emilio F. Mignone y a los autores de la Presentación el haber facilitado y cedido los materiales que componen este libro.

© De la presente edición, UNIPE: Editorial Universitaria, 2016

Camino Centenario n° 2565 - (B1897AVA) Gonnet

Provincia de Buenos Aires, Argentina

[www.unipe.edu.ar](http://www.unipe.edu.ar)

© De la Presentación, Augusto Pérez Lindo y Cayetano De Lella, 2016

Impreso en Argentina

*Printed in Argentina*

Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

ISBN 978-987-3805-15-8

## Presentación de la colección

### Ideas en la educación argentina

LA TAREA DE REEDITAR TEXTOS sobre educación argentina actualmente de difícil acceso, agotados o sin reediciones recientes, debe ser encarada como una tarea colectiva y plural. Queremos reinstalar estos textos en los análisis y debates para actualizar viejas preguntas, generar nuevos interrogantes y someter a la mirada crítica de la actualidad el sentido de las ideas del pasado.

Cada libro reúne una obra o una selección de escritos del autor en cuestión, precedida por una presentación de un especialista contemporáneo acerca de la vida de ese autor y del contexto en el que produce su trabajo. Esta presentación delimita también algunas claves de las preocupaciones del autor, problematiza cuestiones puntuales de cada texto y ofrece una bibliografía actualizada del autor analizado.

Junto con los libros de esta colección, la Universidad Pedagógica (UNIPE) produce un documental sobre el volumen de referencia, que ofrece a investigadores, especialistas, docentes y público en general más información sobre el autor y la obra incluida en cada libro. El material audiovisual está disponible para quien quiera consultarlo en el sitio virtual de la UNIPE.

La colección busca continuar la huella de los prolíficos trabajos de análisis, interpretación y reposición de tradiciones y autores que han venido produciéndose en los últimos años dentro de la pedagogía, para que las nuevas generaciones de docentes se inscriban en la rica genealogía simbólica argentina.

El interés de UNIPE: Editorial Universitaria es contribuir a la circulación de conocimiento y la difusión de las diversas tradiciones pedagógicas de nuestro país, favorecer la formación de una conciencia histórica abierta y dinámica que contribuya a pensar de otro modo los problemas y temas que se presentan como nudos críticos de nuestro sistema educativo cuando tenemos serios y renovados desafíos.

DARÍO PULFER  
Director de la colección





## Índice

### PRESENTACIÓN

#### EMILIO FERMÍN MIGNONE: LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

por Augusto Pérez Lindo y Cayetano De Lella ..... 11

### TEXTOS DE EDUCACIÓN, POLÍTICA Y SOCIEDAD

*Política educacional y organización política argentina*  
(fragmentos) ..... 33

Educación. Diagnóstico, pronóstico y prospección ..... 109

Educación política de la población argentina. Análisis  
de la formación proporcionada por el sistema educativo  
en sus tres niveles. Conclusiones y recomendaciones  
(Investigación. Estudio de base N° 2) ..... 127

«Educación y política». Texto para comentar ..... 163

*Estudio de la Realidad Social Argentina. Tercer año*  
*del Ciclo Básico* (fragmento) ..... 169

*La educación cívica en la escuela media argentina* ..... 177

*Educación cívica I. Libro del profesor* (fragmento) ..... 197

*Relaciones entre el sistema político*  
*y el sistema educativo* (fragmentos) ..... 207

Derecho a la educación ..... 221

Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse ..... 253

La transición democrática .....	261
<i>Calidad y evaluación universitaria</i> (fragmentos) .....	287
Educación en los noventa: el desafío de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad .....	319
Propuestas y experiencias .....	341
<i>Política y Universidad: el Estado legislador</i> (fragmento) .....	345
Necesidad imperiosa de fomentar una cultura contra la corrupción .....	365

Presentación

AUGUSTO PÉREZ LINDO Y CAYETANO DE LELLA

## Emilio Fermín Mignone: las políticas educativas

### I. INTRODUCCIÓN

Emilio Fermín Mignone representa en el movimiento educativo argentino del siglo XX una síntesis de varias corrientes: catolicismo, nacionalismo, peronismo, desarrollismo y humanismo. Sin embargo, formó parte del movimiento que se opuso al positivismo y al laicismo que dieron base al sistema de la escuela pública a partir de la Ley de Educación Común N° 1420 (1884).

Hay que recordar que desde la década de 1930 el modelo liberal, positivista y laicista, que predominaba en la educación, venía siendo criticado por el revisionismo nacionalista y por las distintas vertientes del Movimiento de la Reforma universitaria de 1918 (radicales, socialistas, comunistas, anarquistas).

En la perspectiva del nacionalismo católico en la que estaba enrolado Emilio Mignone se objetaba la base positivista del «normalismo» planteado en la Ley N° 1420; ya que este implicaba un rechazo a la enseñanza religiosa per se, y particularmente en la educación pública, promoviendo el laicismo. Por otro lado, se objetaba también la visión cosmopolita y racionalista que parece desdeñar la cultura nacional y las tradiciones populares.

La juventud de Mignone estuvo así imbricada en ideales católicos y nacionalistas. Con el tiempo, las experiencias políticas e institucionales lo llevaron a elaborar una idea de la educación más compleja, donde entraban el pluralismo, el desarrollismo, el peronismo y el internacionalismo de los derechos humanos, coherentemente con sus valores cristianos. Esto revela que el desarrollo y la evolución de su pensamiento no pueden esquematizarse en una fórmula simple.

Mignone fue ampliando sus puntos de vista y modificando muchas de sus posiciones iniciales; aunque se mantuvo fiel a sus convicciones morales y católicas. Sin embargo, desde estos mismos principios criticó acerbamente al Episcopado católico argentino por su rol en el terrorismo de Estado del período 1976-1983. Su libro *Iglesia y dictadura* (1986) expone su lucha en este sentido.

Puede decirse que Emilio Mignone, de un catolicismo integrista pasó a un catolicismo humanista y ecuménico; de un nacionalismo localista pasó a una concepción universalista de los derechos humanos; y que del voluntarismo ideológico pasó a una visión desarrollista y pragmática, propia del accionar de la política pública. Su visión dirigista se convirtió en una posición democrática, pluralista y participativa, dándole una gran importancia en este punto a la educación ético-política. Por ello escribió libros sobre educación cívica, sobre derechos humanos y sobre la realidad social argentina.

Las distintas dimensiones de su pensamiento fueron condensándose a través de una serie de experiencias, desde que asumió su primer cargo como Director General de Enseñanza de la Provincia de Buenos Aires (1949-1952) hasta sus últimas funciones como creador y presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –Coneau– (1995-1998). Durante este período de casi cincuenta años Emilio Mignone ocupó funciones políticas, educativas, institucionales y sociales, al tiempo que enfrentó dramáticas situaciones personales durante la dictadura militar 1976-1983, que lo llevaron a crear y presidir el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Hemos destacado en este trabajo el pensamiento de Emilio Mignone dedicado a la educación, pero no podemos olvidar que dejó numerosas publicaciones relacionadas con la evolución política del país, los derechos humanos, la situación de la Iglesia y otros temas. Debemos señalar también que hemos considerado central su interés por las políticas educativas, a las cuales dedicó parte de su actividad como funcionario, investigador, docente y periodista.

Con estas opciones, hemos elegido una lectura de aquella parte de la obra de Mignone consagrada a las políticas educativas. Sus ideas centrales no eran de índole pedagógica, aunque tuviera inquietudes en ese sentido. Su preocupación mayor surgió desde el momento en que asumió como Director General de Enseñanza en la Provincia de Buenos Aires en 1949: cómo organizar un sistema educativo que condujera al pueblo y al país a un estadio de desarrollo avanzado. Mignone se ubica así y desde estos valores en la historia de las ideas pedagógicas de la Argentina como un diseñador de políticas públicas para la educación en general y para la universidad en particular.

## II. RESEÑA BIOGRÁFICA

Emilio Fermín Mignone (1922-1998) fue abogado, político, funcionario público, docente, investigador, rector universitario, periodista y dirigente del movimiento por los derechos humanos. Por convicción y también como fruto de las circunstancias, se convirtió en un especialista en políticas públicas de la educación en Argentina. Su trayectoria de vida y su abundante bibliografía lo demuestran. Por eso, resulta justificado ubicarlo entre las personalidades que merecen un lugar en la colección *Ideas en la educación argentina* que publica la Universidad Pedagógica de Buenos Aires.

Emilio Fermín Mignone nació en la ciudad de Luján, Provincia de Buenos Aires, el 23 de julio de 1922 y murió en la Capital Federal el 21 de diciembre de 1998. En su infancia y en su juventud tuvo una educación profundamente católica,

a la que siguió siendo fiel durante toda su vida. Cursó la escuela secundaria en el Colegio Nacional Nuestra Señora de Luján dirigido por los Hermanos Maristas. Allí comenzó a convertirse en un líder de la Acción Católica Argentina y tuvo diversas actuaciones en esta organización, a través de la cual se vinculó con muchos dirigentes del país.

Estudió en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, donde se recibió de abogado. Ingresó a la política a través de los círculos católicos nacionalistas. Apoyó en 1946 el advenimiento de Perón al poder. Fue convocado a convertirse, a los veintisiete años, en Director General de Enseñanza de la Provincia de Buenos Aires (1949-1952), bajo la gobernación de esta Provincia por el coronel Domingo Mercante.

Como responsable del distrito escolar más importante del país, Mignone se preocupó por universalizar la escuela básica, por brindar cursos de capacitación para el trabajo, así como por crear jardines de infantes para las clases populares.

Aprobó el primer Estatuto del Docente del país. Se interesó por la formación de los docentes y por la vinculación entre la enseñanza y los problemas nacionales. Desde siempre estuvo convencido, con espíritu pragmático, que la educación debía servir para ayudar a los individuos a encontrar mejores posibilidades y para desarrollar la nación.

Las desavenencias del gobernador Mercante con el presidente Perón hicieron que Mignone cayera en desgracia junto con el ministro de Educación, el doctor Avanza. Se alejó del peronismo cuando Perón se enfrentó con la Iglesia a partir de 1954. Aprovecha su alejamiento de las funciones públicas para preparar la publicación de un libro titulado *Política educacional y organización política argentina (TEPS: 33-108)*, donde resume su experiencia en la Dirección de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires y sus conocimientos sobre historia y política educacional argentina.

Colocó la acción educativa por encima de las banderías políticas, para destacar su función civilizadora y para afirmar el compromiso del Estado con el desarrollo de la educación en todos los niveles. Este punto resulta importante porque Emilio Mignone siempre defendió la responsabilidad del Estado aunque también sostuvo el pluralismo, o sea, el reconocimiento de la familia, de la Iglesia, de instituciones y de individuos con distintas ideas en cuanto agentes educativos.

No adhería ni a la visión liberal individualista ni a la visión estatista homogeneizadora. Pensaba en términos de un proyecto nacional que permitiera compatibilizar el federalismo constitucional con el pluralismo institucional. Como seguidor de Aristóteles creía en la unidad dentro de la diversidad.

Entre 1962 y 1967 trabajó para el Departamento de Becas de la Organización de Estados Americanos (OEA). Al volver a la Argentina en 1967 ingresó como consultor del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), durante la dictadura del general Onganía. Allí preparó varios documentos sobre planificación educativa y proyecto nacional. Más tarde formó parte del Ejecutivo como subsecretario de Educación entre 1970 y 1971. Al alejarse del gobierno en 1972 comenzó a colaborar con el Movimiento Peronista, que estaba proscripto. Fue invitado a acompañar a Perón en el viaje que lo trajo desde el exilio de Madrid a la Argentina en 1972.

Entre 1973 y 1976 fue designado rector organizador de la Universidad Nacional de Luján, cuya creación había sido una iniciativa suya. Este compromiso for-

maba parte al mismo tiempo de su identidad local y de su proyecto de influir en el futuro del país a través de la educación superior.

Mignone, como estadista, pensaba la educación como un bien público. Estaba convencido de que la educación iba a ser una clave fundamental para el proyecto de país. Por eso apoyó la creación de una materia básica para la escuela secundaria y para la formación cívica: «Estudio de la realidad social argentina», y preparó un manual en 1974 para enseñarla.

En medio de las turbulencias del período 1973-1976 se concentró en el fortalecimiento de la Universidad Nacional de Luján tratando de crear un modelo de enseñanza universitaria muy ligada a las necesidades laborales y productivas de la región. Era el modelo de una universidad al servicio del desarrollo regional. La estructura académica que propuso era departamental, no por facultades, como es la tradición en Argentina. Puso el acento en la oferta de carreras intermedias para elevar el nivel de calificación de los trabajadores de la zona y para incidir en la modernización de la economía regional. Los diseños curriculares se hacían consultando a las organizaciones sociales y empresariales.

Luego del golpe militar que condujo al terrorismo de Estado, Emilio Mignone se convirtió en un tenaz defensor de las víctimas de las violaciones a los derechos humanos durante el período 1976-1983. Su hija Mónica fue secuestrada en mayo de 1976 y engrosó la lista de los desaparecidos. Mignone fundó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) para ejercer la defensa de los derechos humanos. Fue decisiva su estrategia de documentar y viabilizar judicialmente todas las denuncias por violaciones a los derechos humanos porque eso permitió en los años siguientes juzgar a los responsables. Detenido y amenazado, continuó realizando denuncias contra la dictadura militar en el país y en el extranjero.

Con la recuperación de la democracia a partir de diciembre de 1983, bajo la presidencia de Ricardo Alfonsín, Mignone fue reconocido como uno de los líderes más importantes en la lucha por la defensa de los derechos humanos. Recibió homenajes y premios nacionales e internacionales. Se opuso a las leyes de obediencia debida y punto final (durante la presidencia de Alfonsín) y a los indultos decretados por el presidente Carlos S. Menem.

En 1983 recibió el premio de Derechos Humanos Letelier-Moffitt del Institute for Policy Studies en Washington, D.C., y más tarde recibió el premio Roger E. Joseph Award, otorgado por el Hebrew Union College en Nueva York y el premio Derechos Humanos otorgado por el Lawyers Committee for Human Rights de Nueva York.

Escribió artículos y libros, dictó conferencias y seminarios sobre los problemas educativos. La bibliografía anexa destaca especialmente los trabajos publicados en relación con la educación y la universidad. Fue incorporado a la Academia Nacional de Educación en 1994 y fue presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación, que contribuyó a crear, a partir de 1995 hasta su muerte en 1998.

### III. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN

El primer texto que seleccionamos, *Política educacional y organización política argentina*, fue escrito en marzo de 1955, antes del derrocamiento del Gobierno de Perón en septiembre de ese año. El material había sido preparado para uso escolar en las escuelas normales.

Al analizar los factores que influyen en la evolución de las políticas educativas, Mignone enuncia lo que sería su toma de posición filosófica:

El fin eterno de la persona humana, su eminente dignidad y los derechos y deberes de ello derivados; los principios éticos trascendentes, inmutables y universales a que debe ajustarse todo proceso educativo; el respeto por los valores intelectuales, estéticos y tradicionales, son todos factores *espirituales y permanentes* que no pueden dejarse de lado en ninguna política educacional (*TEPS*: 38).\*

En estas palabras encontramos el núcleo del credo filosófico y moral que orientó su conducta tanto en el campo educativo como en el político y social. Emilio Mignone fue ante todo un «hombre ético», con profundas convicciones católicas. Antes de adherir al peronismo en 1946, militaba en la Acción Católica y estaba enrolado en el llamado pensamiento nacional, como muchos otros que tuvieron un recorrido semejante en el peronismo. Este movimiento político se convirtió en un crisol de tendencias de lo más diversas en función de un proyecto de sociedad justa, democrática e independiente.

En el texto antes mencionado pueden encontrarse otros elementos claves del pensamiento educativo y político de Mignone: en el capítulo II destaca como agentes educativos a la familia, la comunidad, las instituciones y el Estado. Se manifiesta así, en oposición a la concepción liberal burguesa, individualista y cosmopolita. Es interesante notar que, al mismo tiempo que apoya la centralidad del Estado en la conducción del sistema educativo, reivindica desde una posición católica la función básica de la familia y de la comunidad. Esta posición era coherente con el discurso de Perón *La comunidad organizada* (1949) y con la reforma constitucional peronista de 1949 que tuvo entre sus redactores a Arturo Sampay.

Mignone sostiene que el Estado tiene la máxima responsabilidad de la política educativa, pero no puede tener el monopolio de la enseñanza. Defiende la «libertad de enseñanza» (ibíd.: 48) contra el «monopolio estatal» (ibíd.: 50) determinado por la Ley N° 1420 que, bajo la influencia de Sarmiento, inspiró la creación de un sistema público, único, obligatorio y gratuito en 1884. Esta concepción de sistema que sostuvo la oligarquía liberal resultaba atrayente tanto para las clases dirigentes, que buscaban la cohesión social, como para los millones de inmigrantes que buscaban progresar en la Argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX.

Según la interpretación de Mignone, la Constitución de 1949 vino a crear una «solución argentina» (ibíd.: 51) al admitir la coexistencia de ofertas educativas

\* En todos los casos remitimos a la presente edición. [N. de E.]

por parte de la Iglesia, de otras instituciones y de la comunidad en general. Cabe recordar que durante la primera mitad del siglo XX los sindicatos, las asociaciones de inmigrantes (españoles, italianos, alemanes, franceses, ingleses, sobre todo) crearon escuelas, universidades populares, mutuales y otros organismos sociales con independencia del Estado. Paradójicamente, la oligarquía liberal había impuesto el monopolio de la educación por parte del Estado, probablemente por temor a la amenaza implicada tanto por las escuelas de la Iglesia como por las de los inmigrantes con ideologías socialistas, comunistas o anarquistas. El peronismo, con una posición estatista, consagró sin embargo el «pluralismo institucional y la libertad de enseñanza», ofreciendo una clara alternativa de síntesis en política pública educacional. La Constitución de 1949<sup>1</sup> marca una orientación comunitarista que Mignone compartía y que, como ya se mencionó, coincide con el discurso filosófico de Perón del mismo período.

Otro aspecto importante en el pensamiento educativo de Mignone es su reiterada insistencia en destacar las continuidades históricas en las políticas educativas. Además del texto que estamos mencionando, esto podemos verlo en *Universidad y poder político en Argentina (1613-1978)* (1979b), en *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo* (1986f) y en *Política y Universidad: el Estado legislador* (1998b). En todas estas publicaciones y en varios de sus documentos encontramos esta preocupación por rescatar las continuidades del proceso histórico argentino; y lo hace incluso cuando tiene que reconocer la reproducción de los conflictos y contradicciones irresolutas del país. *Las ideas de historicidad y continuidad de los procesos sociales subyacen en el pensamiento de Mignone.*

Cuando analiza los orígenes de las políticas educativas desde la época colonial (Mignone, 1955), destaca en los escritos de Manuel Belgrano los primeros cimientos de un proyecto educativo democrático, no elitista, que incluía a las mujeres y a los sectores populares. Rescata que las luchas por la independencia no impidieron que estos ideales siguieran adelante, aunque la donación que Belgrano hizo de sus sueldos para crear escuelas en Jujuy recién viera sus frutos a fines del siglo XX. A partir de 1853, la consolidación del Estado permitió iniciar un ciclo de expansión y generalización de la educación, que colocó a la Argentina entre los primeros países más alfabetizados del mundo.

Como parte de la generación del Ochenta, Sarmiento creó los colegios nacionales y las escuelas normales que formaron nuevas élites y a pedagogos que asumieron con fervor el sagrado deber de llevar la educación moderna a todos los confines del país. Esta llamada «generación del Ochenta» distaba de ser homogénea ideológicamente, si bien estaba en general imbuida de las ideologías dominantes en su época: el positivismo, el iluminismo, el racionalismo, el enciclopedismo, el evolucionismo y el utilitarismo. De acuerdo con Mignone, el peronismo aparece como una nueva síntesis que busca «una enseñanza fundada en la concepción cristiana de la vida y con sentido nacional, que tiende a consolidar la independencia económica, la soberanía política y la justicia social» (TEPS: 62).

1. En el Art. 37, IV, de la Constitución Nacional de 1949 se declara que: «La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella».



El peronismo rompe con algunos componentes de la ideología liberal, pero profundiza el proyecto de la generalización de la educación, asegurando el acceso de las clases populares, abriendo jardines de infantes, creando escuelas, instituyendo sistemas de becas, emancipando a las mujeres mediante el voto y el acceso a la educación en todos los niveles.

La Constitución de 1949 crea el Ministerio de Educación. Igualmente, en el mismo período, se crean escuelas técnicas y la Universidad Obrera (1953), que luego pasará a ser en 1956 la Universidad Tecnológica Nacional. Mignone destaca todos estos aspectos, mostrando cómo el peronismo se posiciona como una antinomia y una superación del capitalismo liberal y de la ideología positivista.

En la obra anteriormente citada (Mignone, 1955) se presenta un panorama de cómo se van constituyendo los niveles primarios, secundarios y terciarios del sistema educativo argentino, desde el fin de la época colonial hasta 1955. Asimismo, en el capítulo XIV se describe cómo se organiza la educación a través de los mecanismos institucionales del Estado, desde las comunas hasta las provincias y el Estado nacional. Es importante notar en este aspecto que Mignone defiende el federalismo y la descentralización del sistema educativo, aunque al mismo tiempo destaca la importancia de mantener una política educativa común.

En los textos mencionados (Mignone, 1979b, 1986f y 1998b), incluidos en el presente volumen, y en otras publicaciones que analizan la formación de las políticas educativas en Argentina, junto a otros muchos artículos que produjo en su vida, se evidencia su compromiso e interés permanente por las políticas públicas en educación.

Finalmente, podríamos decir que el enfoque de Mignone fue tanto el de un legislador como el de un pedagogo; el de un político, como el de un planificador. Adhería en un principio a un punto de vista institucional, en el cual la norma debía ser un instrumento efectivo para regir las instituciones educativas. Su experiencia de gestión terminó convencándolo de la necesidad de asumir los contextos reales y los actores en juego para definir estrategias institucionales.

#### IV. EDUCACIÓN Y DESARROLLO

El segundo trabajo seleccionado para el presente volumen, «Educación. Diagnóstico, pronóstico y prospección» (*TEPS*: 109-125), nos remite a un contexto en el cual rige la dictadura del general Onganía (1966-1970). En ese momento el peronismo estaba proscripto, y toda actividad política, prohibida. Mignone había vuelto de su función en el Departamento Educación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Washington para incorporarse al Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), organismo creado durante el gobierno radical de Arturo Illia, derrocado por Onganía. En este momento, Mignone estaba imbuido de las ideas desarrollistas introducidas en América Latina por la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, 1949) y el Gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962).

La idea de un desarrollo bajo una conducción autoritaria estaba siendo aplicada en Brasil, Corea y Japón, y muchos pensaban que era el atajo correcto para acortar rápidamente la brecha con los países avanzados. En Argentina, además,

y en América Latina, la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética había generado la Doctrina de la Seguridad Nacional, que alentaba a las Fuerzas Armadas a ocupar el poder político. Estados Unidos apoyaba a los militares en nombre de la Seguridad Nacional y del Desarrollo.

Las ideas de planificación, modernización e industrialización se habían formulado en países como Francia<sup>2</sup> o la Unión Soviética, donde la intervención del Estado se consideraba esencial. Proveniente del peronismo, Mignone adhería a la idea de un Estado planificador. Se incorpora al Área Educación del Conade con el propósito de supervisar los estudios que ese organismo estaba realizando.

Muy pronto se involucra y se identifica con la finalidad de los trabajos en curso. En el texto ya mencionado, «Educación. Diagnóstico, pronóstico y proyección», encontramos una actualización de las ideas que Mignone había elaborado en el primer gobierno de Perón, pero con una perspectiva desarrollista que acentúa las finalidades económicas y sociales de la educación y el rol de los recursos para el cumplimiento de los objetivos.

La filosofía del documento que comentamos puede resumirse en el párrafo 2, donde se estipulan las «Condiciones de un sistema educativo adecuado». Dice Mignone al respecto:

Un sistema educativo adecuado para la República Argentina en el futuro inmediato tiene que responder a los siguientes objetivos y exigencias:

a) Asegurar a los habitantes, garantizando la igualdad de oportunidades, el derecho a la educación<sup>3</sup> [...]

b) Elevar el nivel ético, cultural, científico, técnico y artístico de la población.

c) Constituir un instrumento eficaz para la realización del proyecto y de los objetivos nacionales.

d) Capacitar los recursos humanos necesarios para el desarrollo y la seguridad, y el proceso de modernización y de cambio económico-social (ibíd.: 110).

Siguiendo el diagnóstico que había realizado el Consejo Nacional de Desarrollo en su estudio «Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social» (Conade, 1968), Mignone considera que existe en el país una inadecuación entre la enseñanza en todos sus niveles y las demandas sociales: «De ahí que puede hablarse de una inadecuación del subsistema educativo a las necesidades del proceso productivo y del desarrollo» (ibíd.: 121).

2. En este país, a diferencia de la Unión Soviética, el planteo de la intervención estatal no va en desmedro de una apelación a la participación de la sociedad civil, constituyendo un «modelo flexible» y centralmente concertado entre la Administración y los representantes de los diversos sectores (DOMENECH, 1967: 298-299). Ambas influencias son perceptibles en Mignone.

3. La educación «concebida como: i) el desarrollo integral y armónico de la personalidad y aptitudes naturales de los educandos y su integración de estos con el medio social y cultural; ii) la formación psicofísica, científica, técnica, estética, cultural, social y espiritual de los educandos; iii) la creación de una conciencia nacional y cívica y de hábitos de convivencia democrática y de respeto por la ley, la autoridad y la dignidad y libertad humana; iv) la capacitación profesional para el desempeño de una función útil en la sociedad» (MIGNONE, 1970a: 196).

Ya en otro contexto, el del retorno de la democracia a partir de 1983, Mignone alentó la formación de un núcleo de especialistas y ciudadanos para la reconstrucción del sistema educativo nacional sobre nuevas bases democráticas. Se creó entonces la Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copede), en 1983. Desde esta perspectiva escribe los trabajos que podemos encontrar en la antología de textos de la presente publicación: *La educación cívica en la escuela media argentina* (ibíd.: 177-195) y *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo* (ibíd.: 207-220).

Podemos constatar, analizando estos distintos discursos, que los puntos de vista de Mignone se amplían desde la óptica centrada en el Estado legislador y planificador a la fuerte acentuación de la formación y participación de los ciudadanos en las políticas públicas. Es lo que veremos en el próximo apartado.

## V. EDUCACIÓN POLÍTICA

En distintos contextos y documentos Emilio Mignone se preocupó por la educación política, como puede apreciarse en su bibliografía, donde encontramos que fue autor de cuatro libros de educación cívica para las escuelas y los profesores;<sup>4</sup> en línea con el pensamiento de grandes personalidades de distinto signo (Sarmiento hablaba de «educar al soberano», es decir, al pueblo; y José Manuel Estrada, Juan Bautista Alberdi, Juan B. Justo y muchos otros insistieron en la necesidad de «educar al ciudadano» desde fines del siglo XIX).

En los comienzos del siglo XXI, es decir, en 2015, cuando escribimos esto, la mayoría de los países de América Latina destaca como finalidad central de la educación la «formación de ciudadanía».

Mignone, siendo Director General de Enseñanza en la Provincia de Buenos Aires (1949-1952), durante el primer Gobierno de Perón se opuso a la imposición de un manual de adoctrinamiento político y en cambio impulsó la enseñanza de cultura ciudadana. Su idea era que todos los habitantes de la Argentina debían aprender la Constitución Nacional y las leyes fundamentales que definen sus derechos y obligaciones.

Para él, la idea de ciudadanía iba más allá de la adhesión a un Gobierno, a un partido y a una entidad nacional. La realización de la persona humana en cualquier sociedad implicaba la posibilidad de ser *actor político*; de tener participación en la construcción y control de los poderes públicos. A partir de la dictadura militar de 1976-1983 Mignone comprueba también que los derechos individuales, los derechos políticos y los derechos sociales se encuentran indisolublemente unidos.

En 1974, dentro de un contexto de recuperación de la soberanía popular después de la dictadura militar de 1966-1973, escribe un manual de *Estudio de la Realidad Social Argentina* (1974a, 1974b y 1974c) para estudiantes de la escuela secundaria. Los propósitos que enuncia en este libro son los siguientes:

4. Véase en la selección de textos: *Estudio de la Realidad Social Argentina* (1974a, 1974b y 1974c), *La educación cívica en la escuela media argentina* (1984b), *Educación cívica I. Libro del profesor* (1985b) y *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo* (1986f).

Primer año: Promover en el alumno la toma de conciencia de su participación en la realidad social argentina.

Segundo año: Lograr que el alumno afiance su conciencia nacional y comprenda la necesidad de la integración latinoamericana.

Tercer año: Propender a que el alumno conozca y valore la realidad argentina y su proyección en el mundo y asuma responsablemente su papel protagónico (Mignone, 1974a: 12-13).

Luego de la experiencia del terrorismo de Estado (1976-1983), Emilio Mignone vuelve a ocuparse de la educación ciudadana con la publicación de los manuales sobre educación cívica para alumnos y profesores de la escuela media (1985a y b; 1986b, c y d). La «recuperación democrática» que se inicia con el Gobierno de Raúl Alfonsín significó reafirmar principios básicos de convivencia política que habían quedado seriamente amenazados durante la década anterior.

No se trataba simplemente de informar al «soberano», sino de inducirlo a una actitud reflexiva y participativa, a fin de asegurar que la democracia se consolidara más allá de algunos períodos de Gobierno civil. Alfonsín había propuesto que se tuviera una perspectiva por lo menos de «cien años de democracia». Pero eso implicaba un gran esfuerzo educativo en el cual Mignone quiso colaborar a través de la educación.

Incluimos entre los textos seleccionados una breve reflexión sobre la cultura de la corrupción, que Mignone asociaba con los procesos de deslegitimación de la democracia: «No cabe ninguna duda [...] que la corrupción es tal vez el fenómeno más importante de deslegitimación de la democracia, de los partidos políticos y de las dirigencias estatales. Y que, como todos sabemos, puede ser aprovechada por los enemigos de la democracia» (TEPS: 366).

## VI. UNIVERSIDAD Y POLÍTICA

En el trabajo sobre *Universidad y poder político en Argentina (1613-1978)* (TEPS: 127-162) que hemos seleccionado, Mignone realiza un minucioso estudio de las universidades argentinas. Este informe es parte de una investigación realizada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) entre 1976 y 1978, período en el cual gobernaba el país la dictadura del general Videla. Es en este mismo período que Mónica Mignone es secuestrada por un grupo militar (el 14 de mayo de 1976), hecho que da lugar a la lucha de Emilio por encontrarla y denunciar las desapariciones de personas que se estaban produciendo.

El estudio de Emilio Mignone sobre la evolución de las universidades argentinas constituye un análisis riguroso de las etapas históricas y del ordenamiento jurídico de las universidades nacionales. El autor destaca algunas tendencias:

- La tendencia al control político de la universidad por parte de los Gobiernos.
- La lucha correlativa de los universitarios para afirmar la autonomía institucional y la libertad de cátedra.

- La inherencia de lo político en la vida universitaria, la implicación de los partidos políticos y el compromiso social de los estudiantes.
- La continuidad del modelo profesionalista en la estructura académica, en desmedro de la investigación y de la innovación tecnológica.
- La expansión permanente de las instituciones universitarias y del acceso masivo a la educación superior.

En relación con el contexto en el cual se desenvuelve la universidad en diciembre de 1978, fecha de redacción del documento, Emilio Mignone se atreve a declarar lo siguiente:

Una ley, de severidad hasta ahora desconocida en Argentina, la N° 21260, autoriza al Poder Ejecutivo y a las autoridades militares de diverso rango a dar de baja, sin proceso ni sumario alguno, a los docentes y empleados universitarios [...]

Las cesantías y los alejamientos voluntarios debido al clima imperante han empobrecido, como es notorio, el nivel académico de la universidad argentina [...]

A ello se suman la disminución, en términos reales, del presupuesto educativo; [...] el arresto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, sin proceso, de centenares de universitarios; y la detención, seguida de desaparición, de varios miles de estudiantes, docentes, investigadores y profesionales, de quienes se carece de información (ibíd.: 345-364).

Pocos en ese momento se atrevían a denunciar estas cosas en Argentina, y por ello Emilio Mignone se abocó a la organización del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el cual se convirtió en el principal organismo de defensa de las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el período del terrorismo de Estado 1976-1983.

Desde otra perspectiva, en *Política y Universidad: el Estado legislador* (ibíd.: 345-364) se presenta un trabajo de investigación muy importante relativo a la evolución de la legislación universitaria. Este libro, que constituye una referencia en la materia, nos muestra una vez más al autor preocupado por recuperar la memoria, la continuidad y los cambios que se producen en el sistema argentino de educación superior.

## VII. CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Mucho antes de haber sido escogido en 1995 para ocupar el cargo de presidente de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), que contribuyó a crear, Mignone demostró una preocupación constante por el mejoramiento de las universidades argentinas. Hemos seleccionado tres textos para esta antología: *Calidad y evaluación universitaria* (TEPS: 287-318), «Educación en los 90: el desafío de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad» (ibíd.: 319-340) y un apartado de *Evaluación de la calidad en la Universidad* (ibíd.: 341-344).

En oposición a los que consideran que la «buena» educación implica la organización de un sistema educativo elitista, Mignone defendió siempre la universalización del acceso a la educación en todos los niveles. También, en oposición a los que confunden la masificación de la educación con el rechazo a los méritos y a la selección académica, defendió siempre la necesidad de mejorar la calidad mediante mecanismos experimentados en distintos países. Su experiencia en la OEA entre 1962 y 1967 le permitió verificar que en los Estados Unidos habían podido combinarse criterios de acceso universal a la educación con criterios meritocráticos.

Como creador y organizador de la Universidad Nacional de Luján (1973-1976) le cupo mostrar cómo se podía facilitar el acceso a los estudios universitarios a personas de todos los niveles sociales y sobre todo de los sectores populares. En ese período influyó también para que se incluyera en la Ley Universitaria la cláusula que permitía a personas mayores de veinticinco años, con una acreditada instrucción básica pero sin el diploma secundario, aspirar a los estudios universitarios mediante una prueba especial.

Con esto queremos indicar que Mignone no disociaba de ningún modo la «calidad académica» de la «equidad», de la «eficiencia» y de la «pertinencia», como lo manifiesta en el texto «Educación en los 90», algo que podemos destacar es que consideraba que los conceptos mencionados son equivalentes e interdependientes. No hay calidad sin pertinencia, eficiencia y equidad. Y viceversa: no hay equidad (o sea, igualdad educativa) si un sistema no asegura la pertinencia, la eficiencia y la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes.

Por supuesto, no fue fácil para Mignone mantener este punto de vista en la Coneau, donde tuvo que afrontar tendencias contrapuestas: desde los que ponían el acento en la eficiencia y el control de gestión de las universidades públicas hasta los que defendían el «acceso irrestricto» a la educación superior como un fin en sí mismo.

En todo el mundo, entre 1970 y 2000 se observaba que, al mismo tiempo que los sistemas educativos estaban en expansión, ampliando las condiciones de accesibilidad para todos, los Estados y las instituciones asumían, como un problema derivado, la *preservación de la calidad*, pues crecían los índices de deserción y de fracaso académico. En Argentina no se lograba asegurar la igualdad del acceso a la educación porque el sistema educativo funciona de manera desigual, es decir que aunque todos parecen estar de acuerdo con la igualdad de acceso, las ofertas educativas siguen siendo, de hecho, desiguales en cuanto a la calidad. Conciliar los dos objetivos, calidad y equidad, fue una preocupación central de la Coneau bajo la dirección de Mignone.

En segundo lugar, Mignone logró consensuar en dicha institución la idea de que la evaluación tiene como objetivo primario el *mejoramiento*, algo que había tomado del libro *Evaluación sistemática* de Stufflebeam y Shinkfield (1987). Para algunos, influidos por criterios provenientes de la administración, la evaluación de la calidad se asociaba con «control de gestión». Para otros, la evaluación era para repartir premios y castigos. La idea de «evaluar para mejorar», en cambio, se proponía utilizar incluso las deficiencias como una información positiva, que permitía identificar y remediar las debilidades de las instituciones educativas.

En tercer lugar, defendía la expansión del sistema educativo en todos sus niveles, pero sostenía que sin un esfuerzo sistemático para asegurar la calidad, el

crecimiento podría conducir a situaciones perversas. O sea, a una heterogeneidad de criterios y prácticas que tendía a devaluar la enseñanza en todos los niveles. Afirmaba la expansión, afirmaba el pluralismo institucional, pero manteniendo criterios y estándares compartidos en cuanto a los contenidos de las formaciones. En este sentido, la Coneau avanzó hacia las acreditaciones de carreras universitarias mostrando que las distintas universidades y facultades profesionales podían acordar estándares comunes sin perder su identidad.

El liderazgo de Mignone en la Coneau permitió convertir a este organismo en una institución eficiente y reconocida nacional e internacionalmente. Y podríamos sostener que los tres criterios antes enunciados fueron fundamentales para alcanzar ese resultado.

Deberíamos agregar, entre otras cosas, que en el nivel universitario los procesos de evaluación se ocuparon principalmente de indicadores institucionales y muy poco de los aspectos pedagógicos. Por ejemplo, no se pensó, como en Brasil, en evaluar los rendimientos académicos de los alumnos, ni tampoco el desempeño de los profesores. Aunque estos temas se mencionaron en la Coneau, y se propusieron algunas herramientas para la evaluación del docente, la dinámica institucional siguió siendo el principal centro de interés de la Coneau. Con la acreditación de carreras hubo, sin embargo, un desplazamiento hacia los contenidos de la enseñanza, el currículo, y, en algunos casos, un interés creciente por la identificación de las competencias que se proponen transmitir las carreras universitarias.

## VIII. EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Lógicamente, para Emilio Mignone la enseñanza de los derechos humanos tenía que ocupar un lugar importante en la política educativa. Ahora bien, observamos que el autor, preocupado desde su juventud por la educación política del ciudadano, e interesado más tarde en escribir textos sobre educación cívica, desemboca en el tema de los derechos humanos como resultado de sus experiencias personales y del drama argentino durante el terrorismo de Estado entre 1976 y 1983. Mignone tomó conciencia de que los principios de los derechos humanos no son evidentes para todos y que la educación política puede soslayar, aun en democracia, aspectos importantes de la cultura de los derechos humanos.

Las ideas de Mignone sobre los derechos humanos fueron expuestas en diversos libros, artículos y conferencias. Hemos seleccionado del libro del autor *Derechos humanos y sociedad, el caso argentino* (1991) el capítulo final, titulado «La transición democrática» (TEPS: 261-285), porque en él se realiza un dramático balance de los intentos por consolidar la democracia valorizando la cuestión de los derechos humanos en el período 1983-1990.

Es necesario volver sobre esas páginas tan afectadas por los dilemas y dramas que se planteaban en su momento, para comprender la importancia que tuvo en Argentina la toma de conciencia de la sociedad respecto de la violación de los derechos humanos en los períodos anteriores a 1983 y respecto a los principios universales de la dignidad humana para la consolidación de la democracia.

El otro artículo seleccionado, «Derecho a la educación» (TEPS, 221-251), fue publicado en el libro *Educación y derechos humanos: una discusión interdisci-*



*plinaria* (1989a), producto de un encuentro promovido por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el mismo año de la publicación. Allí Mignone destaca la importancia de que el derecho a la educación figure en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y luego en otras declaraciones de la Unesco.

Emilio Mignone participó en muchos debates y reuniones donde se planteó la enseñanza de los derechos humanos. Siempre sostuvo la importancia de no disociar los derechos individuales de los derechos sociales. Coherente con las declaraciones universales de las Naciones Unidas (que fueron incorporadas a la Constitución Nacional en la Reforma de 1994), consideraba que no podían admitirse justificaciones a la violencia y los abusos cometidos desde el Estado. En este sentido, las acciones legales emprendidas en distintas jurisdicciones internacionales por el CELS y otros organismos contribuyeron a establecer antecedentes para la creación de la Corte Penal Internacional en 1998.

Tal acontecimiento muestra que el problema de la ciudadanía y de la sociedad justa se planteaba entonces a escala mundial. Emilio Mignone fue uno de los precursores de una idea de ciudadanía global, fundada en el respeto de los derechos humanos.

## IX. DIMENSIONES DE UN PENSAMIENTO EDUCATIVO

En la época en que nace la *Paideia* griega, o sea, el origen de la pedagogía, se podía entender la educación como la formación de los niños y como la formación de los ciudadanos. Desde el punto de vista de la sociedad de aquella época, lo importante era la transmisión de los ideales que hacían, de un griego, un ciudadano de un Estado (la *pólis*). Platón comenzó planteándose cuestiones del aprendizaje con su maestro Sócrates, pero terminó haciendo filosofía política para inspirar la creación de una sociedad perfecta.

En el pensamiento educativo de Mignone convergen dos tradiciones europeas: en primer lugar, la herencia grecorromana y moderna, que procura formar a los ciudadanos a través de la educación pública; en segundo lugar, la tradición católica que reconoce a la persona y a la familia como sujetos del proceso educativo en el marco de una formación espiritual determinada.

En los momentos en que le tocó actuar como funcionario, no se interesó tanto por los mecanismos de gestión como por los objetivos y políticas educativas orientados al desarrollo nacional. Por su experiencia personal y por su formación católica, pensaba que la familia y los principios religiosos eran fundamentales para formar a un individuo, pero asumió como evidente que el Estado se había convertido en el siglo XX en el principal agente educativo en casi todas las naciones del mundo.

Desde el peronismo, Mignone descubrió que la escuela básica y la escuela normal anteriores a 1946 habían tenido éxito en generalizar el acceso a una educación de calidad. Pero a esta política le faltaba un estadio: el de la masificación y democratización de la enseñanza en todos los niveles. El peronismo fue el agente de este proceso en Argentina, a partir de 1946, mientras que en Estados Unidos y otros lugares ocurría algo semejante. El pensamiento de Mignone se vincula con



este proceso; por eso asumió rápidamente el significado pragmático y democrático de la política educativa en los Estados Unidos cuando le tocó residir en ese país para dirigir un área de la OEA.

Él, católico como era, aprendió de los protestantes anglosajones varias cosas: la valorización de la cultura escolar, el sentido práctico de la enseñanza orientada a resolver problemas, el respeto por el interés público. En sus primeros escritos sobre políticas educativas resulta evidente la preocupación por retomar la experiencia histórica, la marca de la identidad nacional. Esta mirada lo lleva también a descubrir ciertas constantes negativas: la fragmentación de intereses sectoriales contra el interés nacional, la indolencia ante el cuidado de los bienes públicos entre los dirigentes, el descuido de los valores educativos y éticos en la sociedad.

Mignone va construyendo, desde 1949 hasta su muerte en 1998, una idea de la organización de las instituciones educativas a escala nacional. Pocos tuvieron como él la oportunidad de trabajar para los tres niveles educativos: fue Director de Escuelas, docente, investigador, rector y evaluador de universidades.

Entre 1968 y 1970, momento en el que en ciertos sectores se tenía la ilusión de que la dictadura de Onganía iba a desembocar en un nuevo proyecto nacional, su discurso se vuelve «desarrollista», una ideología en la que se había introducido durante el Gobierno del radical Frondizi (1958-1962) y cuya proyección Mignone había anticipado. Así, el desarrollismo educativo se ve explicitado en el Consejo Nacional de Desarrollo, creado durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966).

En 1970, como subsecretario de Educación, Mignone trató de plantear las bases para un nuevo sistema educativo nacional, pero encontró que la resistencia de los docentes en la base y el rechazo de una nueva cúpula militar lo llevaban al *impasse*.

Los textos que escribió sobre *Estudio de la Realidad Social Argentina* en 1974 lo sitúan en otro contexto: el retorno del peronismo al poder en 1973 había tenido como lema central «Liberación o Dependencia». Y efectivamente puede apreciarse en los manuales citados para los tres primeros años de la escuela secundaria que Mignone confiaba en que el proceso político-social conduciría a una etapa de liberación en Argentina y América Latina. Ese era el sentimiento dominante en muchos sectores de la región por aquella época.

Además de los manuales para el curso sobre Estudio de la Realidad Social Argentina, donde se expresa una expectativa transformadora para el país, Mignone se dedicó a administrar la Universidad Nacional de Luján, que él había fundado, entre 1974 y 1976. En ese entonces, como lo relata en el libro *Universidad Nacional de Luján. Origen y evolución* (1992b), tuvo que enfrentar serias contradicciones dentro del Gobierno peronista, y la incertidumbre comenzaba a mellar sus esperanzas.

Como ya se ha evidenciado, durante la dictadura militar de 1976-1983 puso la mayor parte de sus fuerzas en la defensa de los derechos humanos, pero también siguió pensando en la reconstrucción educativa. Aparecen entonces y se van consolidando estas dos nuevas dimensiones en su pensamiento.

De la última etapa de su vida, que va de 1983 a 1996, es importante destacar desde el punto de vista educativo su preocupación por consolidar una *cultura democrática pluralista* y la *construcción de políticas para asegurar la calidad educativa*, sobre todo en el nivel universitario, cuando fue presidente de la

ya mencionada Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau).

Respecto de la cultura democrática, Mignone fue uno de los que contribuyeron a institucionalizar los mecanismos para la defensa de los derechos humanos hasta llegar a su incorporación al derecho positivo en el marco de la Constitución Nacional.

Por otro lado, insistió en conferencias, seminarios o actividades de la Coneau en la importancia de la *evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria*. En este sentido, se le atribuye una gran parte del documento *Lineamientos para la evaluación institucional* (Coneau, 1997), donde el núcleo conceptual gira en torno a la idea de que la evaluación debe ser asumida no para el control de gestión, que se realiza por otros medios, ni para el castigo, sino para *mejorar*. Gracias a su influencia y a su apertura conceptual fueron convocados todos los sectores y todos los expertos nacionales e internacionales a fin de definir criterios, indicadores y procedimientos relativos a la evaluación institucional.

Mignone pertenece, finalmente, al ámbito de aquellos que en la teoría de la educación confían en las políticas públicas para mejorar la sociedad y para conseguir una educación de calidad. De ahí su interés por la legislación universitaria, por la planificación educativa, por los sistemas de evaluación y, en suma, por las políticas institucionales.

## X. EL LEGADO DE EMILIO MIGNONE

Ni la trayectoria ni el pensamiento de Emilio Mignone pueden ser confundidos con una doctrina permanente o con una teoría unívoca respecto de lo político, lo educativo o lo filosófico. Como él mismo declara en la revista *Encuentro* (citado en Méndez, Abregú y Mariezcurrena, 2001: 21), «en la evolución del pensamiento y de la vida de los hombres nadie puede estar seguro cuál será su porvenir».

Dentro del propio catolicismo, que fue constante en él, Emilio Mignone pasó de una visión ortodoxa y tradicionalista a una visión ecuménica, pluralista y dinámica de la religión. Asumió las reformas del Concilio Vaticano II y la lectura que de los tiempos que corrían formularon los obispos renovadores de América Latina desde los años sesenta del siglo XX.

En lo político, se inició en el pensamiento nacional y arribó a una visión internacionalista, que la misma experiencia de las violaciones de los derechos humanos en Argentina le impuso; puesto que una parte importante de esta batalla se libró en el terreno internacional.

Hubo que combatir, entre otras cosas, el pretexto esgrimido internamente de que las violaciones a los derechos humanos eran «asuntos internos» del Estado argentino. Mignone impulsó la idea de que estas violaciones no tienen fronteras; idea que más tarde dio lugar a la creación de la Corte Penal Internacional para juzgar crímenes de lesa humanidad (1998).

Desde el punto de vista de la gestión educativa, Mignone comenzó con una visión estatista y dirigista porque veía la educación como un instrumento para generar cohesión social. Su contacto con el sistema estadounidense lo convenció de

que no eran incompatibles el pluralismo institucional y filosófico con la formulación de políticas y estrategias nacionales. En este sentido, promovió la diversificación institucional en el nivel universitario y defendió la idea de que cada institución podía tener un perfil particular, conforme a las necesidades de las comunidades locales. Quiso aplicar estas ideas tanto en el diseño de la Universidad Nacional de Luján como durante el período en el cual fue rector de esa casa de altos estudios.

A nivel teórico, como casi todos sus contemporáneos hasta la década de 1970 Mignone pensaba en términos ideológicos y principistas. Estaba convencido de que la vigencia de ciertas ideas y creencias determinaba las posibilidades y bondades de una sociedad.

Los fracasos de las tentativas ideologistas de izquierda y derecha durante el siglo XX lo convencieron de que la educación debía tender a resolver los problemas de la sociedad y de que el Estado debía velar por convertirse en un agente eficaz al servicio de las necesidades del pueblo. Influyeron en él tanto el desarrollismo latinoamericano como el pragmatismo anglosajón. Tampoco hay que olvidar que, como católico, había asumido la idea de que «el desarrollo es el nuevo nombre de la paz», hecho subrayado por el papa Pablo VI en la Encíclica *Populorum Progressio* de 1968. Podríamos decir que Emilio Mignone quiso comprometerse con esta idea.

Al mismo tiempo que trataba de señalar en todos sus escritos las constantes de las políticas educativas argentinas, él mismo se mantuvo constantemente preocupado por el destino de la educación, aun en los momentos más dramáticos de su vida. Mignone se alimentó de la misma convicción que tuvo el creador de la instrucción pública en Francia, Condorcet, en el corazón de la Revolución francesa (1792): la educación iba a permitir el nacimiento de una nueva ciudadanía democrática capaz de construir una sociedad justa y próspera.

Por causa de esta utopía, hay en la obra y en la vida de Emilio Fermín Mignone un deseo o un ideal inalcanzable: la realización de un proyecto nacional que comprenda un proyecto educativo coherente con aquel.

Durante toda su vida mantuvo la llama de esta búsqueda implícita o explícita en sus escritos y en sus actividades. La educación supone un proyecto de sociedad y, a su vez, la sociedad necesita un modelo educativo para formar una ciudadanía plena, esto es, *un pueblo emancipado*.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

### Conade

- 1968 «Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social. Situación presente y necesidades futuras», Buenos Aires.

### Coneau

- 1997 *Lineamientos para la evaluación institucional*, Buenos Aires, Coneau-Ministerio de Cultura y Educación.

### Conte McDonnell, Augusto y Mignone, Emilio F.

- 2006 *Estrategia represiva de la dictadura militar. La doctrina del «paralelismo global»*, Buenos Aires, Colihue.

### Del Carril, Mario

- 2011 *La vida de Emilio Mignone. Justicia, catolicismo y derechos humanos*, Buenos Aires, Emecé.

### Domenech, Enrique

- 1967 «Algunos comentarios sobre la planificación económico-social», en *Revista de Ciencias Económicas*, año LV, octubre-diciembre, Edición del Colegio de Graduados en CC.EE. Universidad de Buenos Aires.

### Frigerio, Graciela; Mignone, Emilio F. *et al.*

- 1995 *El sistema educativo como ámbito laboral*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

### Méndez, Juan E.; Abregú, Martín y Mariezcurrena, Javier (comps.)

- 2001 *Verdad y Justicia. Homenaje a Emilio F. Mignone*, San José (Costa Rica), Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

### Mignone, Emilio Fermín

- 1986 *Iglesia y dictadura. El papel de la Iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional.

### Perón, Juan Domingo

- 1949 *La comunidad organizada. Esbozo filosófico*, Buenos Aires, Club de Lectores.

### Stufflebeam, Daniel L. y Shinkfield, Anthony J.

- 1987 *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*, Barcelona, Ministerio de Educación y Ciencia, Paidós.

### Van Gelderen, Alfredo Manuel

- 2004 «Emilio Fermín Mignone», en Academia Nacional de Educación, *20 años: Pensamiento crítico y vocación constructiva*, Buenos Aires, ANE, pp. 175-180.

## BIBLIOGRAFÍA DE EMILIO F. MIGNONE SOBRE EDUCACIÓN

### Mignone, Emilio Fermín

- 1949 «La educación en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires», en *Revista de Educación*, n° 25, La Plata.
- 1955\* *Política educacional y organización política argentina*, Buenos Aires, Pallas.
- 1967 «La enseñanza de las ciencias sociales y el desarrollo económico», en *La Educación*, Washington, OEA, pp. 42-57.
- 1968a «Bases para un plan integral de la educación superior y universitaria argentina», Buenos Aires, Conade.
- 1968b «Educación: políticas y estrategias», Buenos Aires, Conade.
- 1970a\* «Educación. Diagnóstico, pronóstico y prospección», en Presidencia de la Nación. Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad, *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional. Documento de trabajo*, Buenos Aires, Dirección General de Políticas Nacionales de Seguridad, 1970, pp. 195-212.

\* Los textos del autor marcados con este símbolo son los que han sido incluidos en la presente selección de trabajos. [N. de E.]

- 1970b *Formación y actualización docente*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.
- 1972 «La vuelta a la escuela normal», en *Criterio*, Buenos Aires, n° 1.641, abril.
- 1973 «Política de recursos humanos: educación», en Luna, Félix (coord.), *¿Qué Argentina queremos los argentinos?*, Buenos Aires, Ediciones La Bastilla, pp. 277-298.
- 1974a *Estudio de la Realidad Social Argentina. Primer año del Ciclo Básico*, Buenos Aires, Ediciones Coliseo.
- 1974b\* *Estudio de la Realidad Social Argentina. Segundo año del Ciclo Básico*, Buenos Aires, Ediciones Coliseo.
- 1974c\* *Estudio de la Realidad Social Argentina. Tercer año del Ciclo Básico*, Buenos Aires, Ediciones Coliseo.
- 1976 «¿Qué hacer con la universidad?», en *Discusión: quinquenario de política y economía*, año II, n° 40, marzo-abril.
- 1977 «Irrelevancia de la educación», en Universidad de Belgrano, *Inteligencia y educación. Puntos críticos de la educación y posibles soluciones y alternativas*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, pp. 20-22.
- 1979a «La reforma educativa. Documento de base», Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.
- 1979b\* *Universidad y poder político en Argentina (1613-1978)*, Buenos Aires, Flacso (documento de trabajo Bue/ 2-79).
- 1984a «Experiencia y estado de la educación política en el sistema educativo formal», en *Educación política popular*, Buenos Aires, Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copede), pp. 5-18.
- 1984b\* *La educación cívica en la escuela media argentina*, Buenos Aires, Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copede), Colección Ensayos 1.
- 1985a *Educación cívica I*, Buenos Aires, Colihue.
- 1985b\* *Educación cívica I. Libro del profesor*, Buenos Aires, Colihue.
- 1986a «Argentina. Concepto y evolución de la autonomía universitaria en la Argentina», en *Autonomía universitaria: tensiones y esperanzas*, Washington, Programa Regional de Desarrollo Educativo (Prede-OEA), Serie Universidad, n° 1, febrero, pp. 35-59.
- 1986b *Educación cívica II*, Buenos Aires, Colihue.
- 1986c *Educación cívica II. Libro del profesor*, Buenos Aires, Colihue.
- 1986d *Educación cívica III*, Buenos Aires, Colihue.
- 1986e *Educación cívica III. Libro del profesor*, Buenos Aires, Colihue.
- 1986f\* *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo*, Buenos Aires, Editorial Docencia, colección Congreso Pedagógico. Compromiso y Creatividad, n° 27.
- 1986g *Evolución de la autonomía universitaria en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Docencia, Colección Congreso Pedagógico. Compromiso y creatividad, n° 44.
- 1989a\* «Derecho a la educación», en Olguín, Leticia (coord.), *Educación y derechos humanos: una discusión interdisciplinaria*, Buenos Aires, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Editor de América Latina, pp. 214-256.
- 1989b\* «Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse», en De Lella, Cayetano y Krotsch, Carlos Pedro (comps.), *Evaluación y perspectivas*, Congreso Pedagógico Nacional, Embalse (Argentina), del 27 de febrero al 6 de marzo de 1988, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 240-250.
- 1991\* «La transición democrática», en Mignone, E.F., *Derechos humanos y sociedad: el caso argentino*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional-Centro de Estudios Legales y Sociales, pp. 141-174.
- 1992a\* *Calidad y evaluación universitaria*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación-Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (Pronatass).
- 1992b *Universidad Nacional de Luján. Origen y evolución*, Luján, Editorial de la Universidad Nacional de Luján.
- 1994a «Calidad y evaluación universitaria: marco teórico», en Puiggrós, Adriana y Krotsch, Carlos Pedro (comps.), *Universidad y evaluación: estado del debate*, Buenos Aires,

- Red Iberoamericana Argentina-Instituto de Estudios y Acción Social-Aique Grupo Editor, pp. 184-209.
- 1994b «Reflexiones sobre la experiencia argentina en materia de evaluación universitaria», en Marquis, Carlos (comp.), *Evaluación universitaria en el Mercosur*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación-Secretaría de Políticas Universitarias, pp. 249-252.
- 1995a\* «Educación en los 90: el desafío de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad», en *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, n° 19, julio.
- 1995b «La educación superior», en *Criterio*, año LXVIII, n° 2.165, noviembre, pp. 620-624.
- 1995c\* «Propuestas y experiencias», en Secretaría Pedagógica, *Evaluación de la calidad en la Universidad*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), pp. 55-59.
- 1996 «Título académico, habilitación profesional e incumbencias», en *Pensamiento Universitario*, n° 4-5, agosto, pp. 83-89.
- 1998a\* «Necesidad imperiosa de fomentar una cultura contra la corrupción», en Casalla, Mario (comp.), *Ética y política. Jornadas Internacionales* (Cámara de Senadores Argentina-Ministerio de Cultura y Educación-Unesco), Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, pp. 169-176.
- 1998b\* *Política y Universidad: el Estado legislador*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

# Textos de educación, política y sociedad

#### Nota a la edición de 2016

La selección de textos realizada para la actual edición estuvo a cargo de los presentadores, Augusto Pérez Lindo y Cayetano De Lella, a partir de documentos de variada naturaleza y fuentes: libros, proyectos institucionales, investigaciones, informes de organismos nacionales e internacionales, entre otras. Las fuentes citadas al pie corresponden a las ofrecidas por los autores en cada material, revisadas en cuanto fue posible para hacer más fácil al lector actual su localización. Aquí reunidos, estos textos dan fe de la amplia dedicación de Emilio Fermín Mignone a pensar el sistema educativo desde las políticas y no a través de medidas fruto de iniciativas aisladas.



# *Política educacional y organización política argentina (fragmentos)\**

## **DOCTRINAS Y ANTECEDENTES**

### Capítulo 1. La política educacional. Su concepto

*La política es, a la vez, una ciencia y un arte.*

Se entiende por *ciencia* un sistema de conocimientos ciertos, fundados en principios universales y necesarios. En otros términos, la *ciencia* es el conocimiento cierto de las cosas, por sus causas y por sus leyes, formando un conjunto de verdades ordenadas, sistematizadas y lógicamente unidas entre sí.

Cada ciencia está constituida por el conjunto de los conocimientos acerca de un determinado sector de la realidad a la cual trata de conocer por sus causas, determinando sus leyes y sistematizando los resultados obtenidos. Existen, por tanto, diversas ciencias según el objeto de que traten. Así, la astronomía que estudia los astros tiene a estos por objeto; la geografía, a la Tierra; la fisiología, a los organismos vivos.

En este sentido, la *política* es una *ciencia*. Es decir, *la ciencia que procura el conocimiento de los principios universales que rigen la actuación del hombre como integrante de la comunidad política o Estado*. Con menos palabras, la ciencia que tiene por objeto el Estado, que estudia su *esencia* y dicta las *normas* por las cuales deberá regirse la sociedad estatal.

La *ciencia política* forma parte de la *filosofía moral*, a la cual está subordinada, por cuanto el Estado es un resultado del obrar libre y voluntario de los hombres. Separar la política de la filosofía moral o ética es un grave error teórico que, llevado a la práctica, conduce a legitimar cualquier medio de actuación. Si se acepta esta escisión de la moral y la política, ninguna norma superior limita la voluntad de los detentadores del poder. La ciencia política moderna, a partir del siglo XVI y principalmente por la influencia de Nicolás Maquiavelo (escritor florentino, 1469-1527), ha postulado esta concepción y ello ha traído como conse-

\* Reproducimos aquí fragmentos de MIGNONE, Emilio F., *Política educacional y organización política argentina*, Buenos Aires, Pallas, 1955, correspondientes a las pp. 7-62 y 71-157. [N. de E.]

cuencia histórica los totalitarismos contemporáneos en los cuales los principios morales son una creación del Estado en vez de constituir un orden anterior y superior a él.

Pero la política es también un *arte*. Mientras la ciencia trata de conocer lo verdadero y sistematizar esos conocimientos, el *arte* proporciona las reglas para hacer algo, para obrar. El *arte es la recta noción de las cosas que se han de hacer* y tiene por función determinar las condiciones que debe llenar la obra que se hace, para que esté conforme con la idea del que la realiza.

Desde este punto de vista, la *política es el arte de gobernar a los hombres dentro de la comunidad política o Estado para que alcancen el fin para el cual están creados*. La teología, la filosofía y la ciencia política señalan el bien verdadero del hombre y de las comunidades humanas, para cuya obtención el arte o prudencia política determina las reglas a seguir. El bien verdadero de los individuos y, principalmente, de la comunidad constituye el fin y la razón de ser el Estado y por ello el gobernante debe procurar alcanzarlo aplicando los medios que le proporciona el *arte de gobernar o política*.<sup>1</sup>

Ahora bien, con respecto a los fines del Estado –que estudia la ciencia política– y los medios para obtener esos fines –es decir, las reglas del arte de gobernar– pueden considerarse numerosos aspectos. Existe, así, una política internacional, o sea la conducción de las relaciones de un Estado con los demás; una política económica, que trata de la promoción y encauzamiento de la riqueza; una política religiosa, destinada a fijar los vínculos de la religión y la Iglesia con la comunidad estatal; una política sanitaria, que procura el mejoramiento de la salud física de los integrantes del Estado; una política ferroviaria, una cultural y cien otras más derivadas de otras tantas exigencias comunitarias. Y entre ellas una *política educacional, cuyo objeto es el conocimiento de los fines y de los límites del Estado con respecto a la educación (ciencia) y la aplicación de los medios más adecuados para alcanzar en esa materia el bien de la comunidad (arte)*.

Por ello es misión del Estado dictar una legislación, crear las condiciones políticas, sociales y económicas y apoyar instituciones que permitan a los integrantes de la comunidad desarrollar al máximo sus facultades y potencias, alcanzando así la mayor perfección humana posible.

#### SUS ELEMENTOS ÉTNICOS, CULTURALES, DOCTRINARIOS Y PRÁCTICOS

Toda política educacional incluye variados aspectos, cuya clasificación puede resumirse, como lo establece el programa, en elementos étnicos, culturales, doctrinarios y prácticos.

Dado que las razas humanas no poseen los mismos caracteres y condiciones, ni tampoco iguales hábitos, toda política educacional debe tener en cuenta la idiosincrasia, las virtudes, los defectos y el pasado histórico de la comunidad a la cual se dirige. Los *elementos étnicos*, por tanto, integran las bases de una acción edu-

1. Estas nociones previas deben vincularse con el programa de filosofía de quinto año y, principalmente, con las bolillas novena y décima. Véase LÓPEZ, Justo, *Lógica y filosofía*, Buenos Aires, Pallas, 1955, caps. IX y X.

cativa inteligente y realista. Debe destacarse, en esta materia, que no hay raza humana ineducable, como a veces se ha sostenido; tampoco las hay esencialmente inferiores ni superiores. Así como todos los hombres son hijos de Dios y están capacitados con ayuda de la gracia santificante para ir al cielo, todos también son susceptibles de desarrollar sus aptitudes y de adquirir hábitos virtuosos y conocimientos intelectuales. La teología calvinista que inspiró la acción colonizadora de las potencias protestantes considera a las razas negras y amarillas como malditas y de ahí la segregación racial y el mantenimiento de los indígenas en un estado de semiesclavitud. En cambio, la doctrina católica considera que todas las razas están igualmente llamadas a la salvación y a la cultura y por ello los países católicos, como España y Portugal, han procurado la elevación de los nativos de sus posesiones y no han temido mezclarse con ellos.

La tradición cultural de un Estado y el mayor o menor grado de su evolución condicionan, también, la política educativa. Los *elementos culturales* con que se cuenta deben indicar la orientación de la acción gubernativa por cuanto nada perdurable se construye desdeñando el patrimonio acumulado por las generaciones anteriores. En materia educacional debe progresarse paulatinamente, sin injertar elementos demasiado refinados en troncos aún no maduros para ello.

La política educacional requiere, igualmente, un fundamento doctrinal, es decir, una concepción del hombre, del mundo y de la vida que señale cuáles son los valores supremos de la existencia. La neutralidad en este terreno no existe y si pudiera darse sería absolutamente infecunda. Estos *elementos doctrinales* constituyen el sustrato de toda política educacional destinada a formar un determinado arquetipo humano. (En nuestro caso, el hombre cristiano y argentino con primacía de los valores éticos sobre los utilitarios.)

Finalmente, a nada se llega sin aplicar los medios adecuados a cada circunstancia. Son los *elementos prácticos*, es decir, los recursos, instituciones, edificios, bibliotecas, laboratorios, campos de juego, material didáctico de que se pueda disponer para procurar los fines educativos propuestos por la ciencia política educacional.

#### RELACIONES ENTRE LA POLÍTICA EDUCACIONAL Y LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

Ya Aristóteles (filósofo griego, 384-322 a.C.) señaló en el libro octavo de *La Política* la vinculación estrecha existente entre la constitución de un Estado y la educación. «Nadie dudará –dice– que el legislador debe especialmente dirigir su atención a la educación de la juventud; desde que la negligencia en esto daña a la Constitución. El ciudadano debe ser moldeado conforme a la Constitución bajo la cual vive, pues cada Constitución tiene un sistema de conducta (*ethos*) que fue quien la formó en su origen y de su preservación depende la subsistencia de dicha Constitución.»<sup>2</sup>

2. Quinto en algunas ediciones. Cfr.: Espasa-Calpe Argentina, 3ª ed., Buenos Aires, 1943, p. 162, cap. 1º. Traducción citada por A.E. Sampay: «La filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853», en *Ortodoxia*, nº 4, Buenos Aires, julio de 1943, p. 336.

La política educacional, por ende, se desarrolla dentro de los lindes que le señala la organización constitucional. La Constitución de un Estado, a su vez, es siempre consecuencia de una concepción del mundo y de la vida (cosmovisión) y de un sistema de conducta (*ethos*) anteriores. Cada cosmovisión ha dado lugar a una peculiar constitución estatal y, consecuentemente, a un tipo de formación humana. Así ocurrió en el Estado-ciudad (la polis) del apogeo griego, en el Imperio romano, en la Edad Media, en la época Moderna con el predominio de la burguesía y también acaece en la actualidad.

Una concepción cristiana del hombre y del mundo, con la creencia en un Dios personal, principio y fin de todas las cosas y de una moral por Él revelada, inspira un orden constitucional y da lugar a una política educativa diferente a la que puede existir en una comunidad para la cual los valores sobrenaturales no existan y donde solo sean apreciables los de índole económica. Un Estado democrático concebirá la educación de sus ciudadanos de distinta manera que un Estado oligárquico o que uno fundado en el despotismo. También las distintas formas de distribución del poder influyen en la política educativa: un Estado unitario organizará su sistema escolar en forma diferente a una confederación o a un imperio descentralizado.

Se advierte por lo expuesto la estrecha dependencia y vinculación existente entre la organización política de un Estado y la política educacional.

## LA EDUCACIÓN NACIONAL

Como se verá más adelante en el Capítulo 3, «Los grandes realizadores de la política educacional: familia, comunidad, instituciones, Estado», la formación del hombre como miembro de la comunidad política, es decir, como ciudadano, constituye uno de los propósitos educativos fundamentales. La acción docente de todos los agentes educacionales debe tender, por tanto, a crear una conciencia nacional y cívica, y al Estado corresponde fomentar y vigilar esa labor.

Si este objetivo es importante en todos los países, en el nuestro es fundamental por cuanto una gran proporción de sus habitantes son extranjeros o hijos de inmigrantes a quienes es necesario asimilar rápidamente. Así lo ha señalado el Poder Ejecutivo Nacional, al dictar el decreto del 4 de septiembre de 1947 donde se establecen principios y normas generales para la educación pública en sus diversos ciclos. El Artículo primero del citado ordenamiento legal establece que «la enseñanza pública nacional se propondrá formar al hombre argentino con plena conciencia de su linaje», destacando más adelante (Artículo 4º, Inciso b) que «la enseñanza media contribuirá a formar la conciencia nacional de los alumnos, despertando y fomentando el amor a la patria». Por su parte, la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires determina que se inculcará en los alumnos la convicción de que «el bien común del pueblo argentino es el mayor de los bienes temporales que deben perseguir en su vida ciudadana».<sup>3</sup> Para ello la educación argentina ha de entroncar con la tradición occidental e hispánica, advertir la vocación histórica del país y coincidir con los objetivos de su constitución política.

3. Ley N° 5650, Artículo 1, Inciso c.

Todo lo cual, claro está, sin desmedro de la subordinación de los fines nacionales a las normas éticas trascendentes emanadas de Dios y enseñadas por la Iglesia; al respeto por los derechos de los demás pueblos de la Tierra; a la necesidad de un constante intercambio cultural con el mundo y a la fraternidad que deriva de la filiación divina de todos los hombres.

## LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA

El vocablo instrucción posee un sentido más restringido que las palabras *educación* y *formación* usadas en este texto hasta el presente. Se refiere aquel, principalmente, a la transmisión de un contenido espiritual de una a otra conciencia y se lo utiliza, con mayor generalidad, para significar la transmisión de conocimientos intelectuales.

Este traspaso de contenidos interiores requiere órganos y maestros que realicen la enseñanza, los cuales pueden ser organismos privados o depender del Estado. En este último caso existe lo que ha dado en llamarse *instrucción pública*, en sentido estricto. Con una significación más amplia ejercitan la *instrucción pública* todos aquellos agentes –particulares o estatales– que enseñan al pueblo en establecimientos donde pueden asistir quienes se encuentren en las condiciones fijadas por los reglamentos.

La instrucción pública así concebida ha tenido un inmenso desarrollo en nuestro país y en todo el mundo a partir del siglo XIX.

## LA ORGANIZACIÓN ESCOLAR

La organización escolar constituye un capítulo importante de toda política educativa. Está vinculada, por de pronto, a la estructura constitucional y legal del país y a los fines formativos que en ella se fijan. Pertenecen a la organización escolar el determinar el número y duración de los diversos ciclos de enseñanza (primaria, secundaria, normal, técnica, universitaria, etc.); establecer la dependencia, distribución y vigilancia de los establecimientos escolares; reglamentar las condiciones de admisión a la docencia y a los distintos ciclos; fijar los regímenes de ingreso, promoción, calificación y disciplina; señalar las épocas de comienzo y terminación de las clases; los días de asueto; el número y distribución de las materias; los turnos y horarios; exigir requisitos administrativos e higiénicos, etcétera.

## Capítulo 2. Factores de permanencia y variación de la política educacional: espirituales, materiales, internos, externos, transitorios, permanentes

El arte de gobernar, es decir, la política, está sujeto a factores de *permanencia* y de *variación*. Son elementos *permanentes* de toda acción política la búsqueda del bien común de la sociedad; la aceptación de normas morales y jurídicas como

principio de conducta; el conocimiento de la verdadera naturaleza del hombre y de la comunidad; el respeto por la dignidad y el fin eterno de la persona humana y de sus derechos naturales; el esfuerzo por realizar la justicia; la comprensión de la realidad, la historia, las tradiciones y las circunstancias concretas del grupo al cual debe regirse.

Pero, a la vez, la política es el arte de lo posible y lo circunstancial y requiere procurar un constante equilibrio en la inestable condición de las relaciones humanas. De ahí que se haga necesario, en quien gobierna, una constante *variación* en los medios; una adecuada conciencia de las limitaciones de los hombres y de la sociedad; el saber avanzar o detenerse o, aun, retroceder para adelantar de nuevo; el ser capaz de valerse de los hechos imprevistos y el operar sobre la realidad humana que se tenga entre manos, con sus virtudes y sus defectos, su idiosincrasia, costumbres y posibilidades.

No escapa la política educacional a las observaciones precedentes. Así, por ejemplo, son factores de *permanencia* el colocar como fin de una acción educativa la elevación cultural del mayor número de los gobernados; el formar hombres con sentido moral desarrollando íntegramente su personalidad en diversos planos (religioso, moral, intelectual, estético y físico); el capacitar a los educandos para la vida, creando en ellos una conciencia nacional y propendiendo a la solidaridad en la actuación ciudadana. En cambio, *varía* mucho, de acuerdo a las épocas y a las circunstancias, el grado de intensidad de los estudios; la creación de escuelas de determinado tipo y finalidad; las exigencias y el régimen para el personal docente y el alumnado; la acentuación de algunas asignaturas sobre otras; las características de la edificación escolar, los textos, el material didáctico, los métodos pedagógicos.

Es fácil advertir cuáles de todos estos factores encuadran dentro de la clasificación que hace el programa. El fin eterno de la persona humana, su eminente dignidad y los derechos y deberes de ello derivados; los principios éticos trascendentes, inmutables y universales a que debe ajustarse todo proceso educativo; el respeto por los valores intelectuales, estéticos y tradicionales, son todos factores *espirituales y permanentes* que no pueden dejarse de lado en ninguna política educacional. Pero, conforme a la naturaleza del hombre, que es un compuesto de alma y cuerpo, lo espiritual ha de apoyarse en los elementos *materiales*. Y, así, una acción directiva en este terreno debe necesariamente tener en cuenta los medios que se disponen para alcanzar los objetivos propuestos. Gravitan, por ello, en la política educacional, las posibilidades económicas de la comunidad; la proporción de los presupuestos que se dediquen a la educación; los edificios escolares, la calidad del material didáctico, la remuneración de los maestros, la existencia de bibliotecas, museos, campos de deportes, gimnasios, etcétera.

Todos estos factores pueden ser *internos* o *externos* según que provengan del espíritu de los educadores y de los alumnos o de los hechos exteriores; de la propia comunidad o de una sociedad extraña. Si tienen su origen en circunstancias accidentales y que pueden variar, los factores que inciden en la política educativa serán *transitorios* como, por ejemplo, una guerra, una crisis económica, la despoblación del territorio, la falta de locales, textos o material pedagógico adecuado, la carencia de educadores idóneos, etc. Todo esto por importante que sea no debe

modificar la orientación estatal en materia educativa, la cual debe fundarse en los factores permanentes ya analizados.

#### ESTUDIO DE ESTOS FACTORES EN LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCACIONAL ARGENTINA

Los factores expuestos en el punto anterior han gravitado, naturalmente, en la formación de la política educacional argentina, tanto en el pasado como en la actualidad.

Durante el período hispánico la *concepción espiritual* predominante en España informó la acción educativa de la Corona, la Iglesia y los particulares. La metrópoli, como lo prueban acabadamente las Leyes de Indias y multitud de fundaciones que serán estudiadas en el Capítulo 4, procuró con ahínco la evangelización de los indígenas y su incorporación a la cultura occidental. Por ello los valores religiosos dieron sentido a la educación de la época, la cual estuvo fundamentada, a la vez, en la filosofía escolástica y en las humanidades clásicas, como instrumentos básicos de formación humana. Desde el punto de vista *material* la política educacional española tuvo que superar dramáticas circunstancias exteriores: la inmensa extensión territorial americana; la guerra continua con los indios; la despoblación del continente; la pobreza de medios en ciudades recién fundadas, sin tradición cultural y alejadas de los centros de la civilización. Todo ello explica las deficiencias que existieron y otorga un valor excepcional al esfuerzo realizado.

Ya en el período independiente influyeron otras corrientes *ideológicas* en el terreno educativo. La filosofía sensualista de Condillac, Condorcet y Destutt de Tracy se adueñó de las cátedras de la Universidad de Buenos Aires. En otro aspecto, la guerra de la Independencia, primero, y las luchas civiles, después, desorganizaron la enseñanza e impidieron la aplicación de medios para su fomento. Durante la dictadura de Rosas la extrema pobreza del erario por causa del bloqueo anglofrancés condujo a la reducción del presupuesto de instrucción pública, mientras el apasionado clima político llegó hasta las aulas.

Pero todos estos factores –internos y externos– fueron *transitorios*. Consolidada la organización nacional, uno de los objetivos más poderosos de los núcleos dirigentes –debido en gran parte al proselitismo de Sarmiento– fue extender la instrucción pública para hacer llegar sus beneficios a todos los habitantes del país y conseguir su alfabetización. Este plan se realizó mediante la creación de escuelas estatales de primeras letras, la formación de maestros en las Normales y la aplicación de sumas importantes en los presupuestos para su sostenimiento. La enseñanza impartida respondía, en cuanto a su orientación, a la ideología liberal y positivista de sus fundadores y permaneció subordinada, como es natural, a las corrientes de pensamiento en boga durante esa época.

La política educacional tuvo, como se verá más adelante, una fuerte tendencia estatista debido, en parte, a la actitud liberal en esa materia y, en otro orden de causas, a la necesidad de asimilar a los inmigrantes y a sus hijos para crear una conciencia nacional.

Transcurrida esa etapa, la acción gubernativa ha estado influida por las corrientes espiritualistas que han superado la concepción positivista y liberal del siglo pasado. La transformación política, económica y social de estos últimos años

ha incidido también, decisivamente, en la escuela argentina, tanto en el terreno doctrinal –orientado hacia la consolidación de la independencia económica, la soberanía política y la justicia social– como en la extensión de los beneficios de la escuela a todos los sectores de la población.

#### LA CAPACIDAD ABSORBENTE DEL PAÍS

A partir de 1880 el país recibió una inmensa masa de inmigrantes, procedentes, en su mayor parte, de Europa. En un solo año, 1889, arribaron 220.000, y en 1912 se alcanzó la cifra tope de 323.000. Se calcula que hasta 1930 un saldo de tres millones y medio de extranjeros se radicó en el territorio de la República, de los cuales un millón y medio eran italianos y más de un millón, españoles. Estas cantidades dan una idea, por sí solas, de la elevada proporción de forasteros frente a la población nativa, tanto que el censo de 1914 arrojó la existencia de 2.350.000 extraños y 5.527.000 argentinos de nacimiento.

Tal situación hizo pensar a muchos que resultaría difícil, si no imposible, la absorción de tan imponente caudal inmigratorio, con la pérdida consecuente del idioma, las tradiciones, las costumbres y la unidad nacional. Pero tales pronósticos no se cumplieron. El país y su solera hispano-criolla demostraron una extraordinaria capacidad asimiladora, y no solo los hijos de los inmigrantes sino ellos mismos se incorporaron con rapidez a la vida nacional y se sintieron argentinos, adquiriendo nuestro idioma, tradiciones y costumbres; influyeron en ellos, sin duda, el origen latino de la mayoría de los llegados y la reciedumbre de la cultura heredada. Además, en esa tarea de absorción cumplió una función irremplazable la escuela pública –estatal y privada– que, respondiendo a una acertada política educacional, se dedicó con tenacidad a crear una conciencia nacional haciendo conocer nuestra historia y promoviendo la fe en el promisorio futuro de la República.

Tal vez algunos de los medios empleados –himnos, discursos patrióticos, mástiles, escarapelas– resulten excesivos, superficiales o patriotericos y se haga aconsejable hoy su reemplazo por formas de más hondura y autenticidad. Hay que comprender, sin embargo, que la generación liberal que los fomentó se había desconectado de la auténtica tradición argentina y, privada de sus fuentes, debió recurrir a esos recursos por falta de otros mejores.

En la actualidad se ha caído en la repetición desmedida de actos patrióticos con un exceso de discursos plenos de lugares comunes. La habitualidad los hace ineficaces para su objeto y por ello es de desear una oportuna limitación en su número y una mejora en su calidad.

#### EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS EDUCACIONALES DE TRASPLANTE

La ciencia y la pedagogía son universales. Así sus progresos y adquisiciones, en principio, son susceptibles de ser utilizados por todos los pueblos del globo. Más aún: no hay nada más temible para la cultura de un país que el aislamiento o la soberbia intelectual.



La Argentina, por su característica de nación joven, sus corrientes inmigratorias de distinto origen y su tradicional amplitud mental, está en condiciones de asimilar todo lo bueno que advierta en otros ámbitos culturales y aprovecharlo para su beneficio. Carecemos, gracias a Dios, de prejuicios y de cerrilismo.

Pero esta actitud, sin embargo, debe precavernos contra el peligro de trasplantar concepciones y prácticas educacionales que no condigan con nuestras costumbres, tradiciones e idiosincrasia, o que solo serán útiles cuando se incorporen de manera paulatina y en el momento en que las circunstancias lo vayan permitiendo. El trasplante apresurado e irreflexivo solo lleva –como lo juzga el programa– a fracasos.

Hay en la historia de la cultura argentina ejemplos que confirman lo dicho. Así ocurrió con el célebre sistema lancasteriano,<sup>4</sup> importado en tiempos del Directorio (1815-1819) y fomentado por Rivadavia, cuya aplicación constituyó un rotundo fracaso. Otro caso de imitación desatinada fue la adquisición por el Cabildo de Buenos Aires, en el mes de diciembre de 1810, de doscientos ejemplares de la primera parte del *Contrato social* de Jean-Jacques Rousseau, impreso por iniciativa y con un prólogo de Mariano Moreno, ese mismo año. El objeto de la compra era utilizarlo como libro de texto en las escuelas de primeras letras... El error no tardó en advertirse y el 5 de febrero de 1811, ya embarcado Moreno para Europa, el mismo cuerpo revocó su disposición anterior considerando que «no era de utilidad a la juventud y antes pudiera ser perjudicial, por carecer aquella de los principios de que debiera estar adornada para entrar a la lectura y estudio de semejante obra».<sup>5</sup> La instalación de la doctrina de Condillac en las primeras cátedras universitarias porteñas (1822-1828) y la sanción, en 1884, de la Ley N° 1420 que copiaba textualmente las disposiciones de la ley francesa del 29 de marzo de 1882, son también trasplantes foráneos y apresurados, sin arraigo en la tradición argentina, y la raíz de muchos fracasos educativos.

Lo mismo ocurriría si, entusiasmados por los éxitos de los sistemas universitarios ingleses o alemanes, a alguien se le ocurriera imitarlos de un día para otro. Todas las experiencias, aun las más alejadas, son aprovechables, pero su uso requiere medida y adaptación, asimilación más que copia, a fin de evitar errores de difícil remedio en materia formativa.

### Capítulo 3. Los grandes realizadores de la política educacional: familia, comunidad, instituciones, Estado

La determinación de los derechos y deberes de los distintos agentes educadores constituye uno de los capítulos más importantes de toda política educacional. Esta parte es esencial dentro de la asignatura y sus conclusiones son aplicables

4. Véase Capítulo 5, p. 57.

5. «Acuerdos del extinguido Cabildo de Buenos Aires», en *Archivo General de la Nación*, serie IV, t. IV, 1927, Buenos Aires, p. 373. Cfr. FURLONG, Guillermo, «El *Contrato social* como texto escolar», en *Criterio*, año IV, 1931, Buenos Aires, pp. 39-400; DE ANGELI, Jorge J., *Acción educativa del Cabildo de Buenos Aires (1810-1811)*, Buenos Aires, 1950, p. 14.

a los distintos temas y situaciones que se vayan tratando en las páginas subsiguientes.<sup>6</sup>

Si bien es cierto que, estrictamente hablando, una acción política solo es susceptible de ser realizada a través del Estado, poseyendo –directa o indirectamente– el poder político o influyendo sobre él,<sup>7</sup> no es demasiado impropio denominar realizadores de la política educacional, como lo hace el programa, a otros agentes educativos (que tal es su denominación exacta) además del Estado.

Corresponde, entonces, estudiar, llegados a este punto, a todas aquellas sociedades, instituciones o personas que pueden, legítimamente, impartir enseñanza o intervenir en la educación del hombre y a las que se llama, generalmente, agentes educativos.

*La familia:* De los diversos agentes educativos (o realizadores de la política educacional) es la familia el primero y esencial, y sus derechos son anteriores a los de cualquier otra sociedad. Sus atribuciones derivan del derecho natural, al cual debe estar subordinada la legislación del Estado.

En efecto: «A la familia –dice Pío XI–, en el orden natural, comunica Dios inmediatamente la *fecundidad*, *principio de vida* y consiguientemente *principio de educación para la vida*, junto con la *autoridad*, principio de orden».<sup>8</sup> Este derecho es anterior al del Estado puesto que –como enseña Santo Tomás de Aquino– «el padre carnal participa singularmente de la razón de principio, la que de un modo universal se encuentra en Dios [...] El padre es *principio de la generación, educación y disciplina* y de todo cuanto se refiere al perfeccionamiento de la vida».<sup>9</sup> La familia, por tanto, «tiene inmediatamente del Creador la *misión* y, por ende, el *derecho* de educar a la prole, *derecho inalienable*, por estar inseparablemente unido con la *estricta obligación*, derecho anterior a cualquier derecho de la sociedad civil y del Estado y, por lo mismo, inviolable por parte de toda potestad terrena».<sup>10</sup>

El doctor Angélico desarrolla esta doctrina con admirable nitidez. Así explica cómo «el hijo es, por la naturaleza, algo del padre [...]»; en consecuencia, es de derecho natural que el hijo, antes del uso de razón, esté bajo el cuidado del padre. Sería, pues, contra la justicia natural que el niño, antes del uso de razón, fuese sustraído del cuidado de los padres o de alguna manera se dispusiese de él contra la voluntad de los

6. Será útil para completar estas nociones la lectura atenta de los capítulos II, III y IV de la Encíclica *Divini Illius Magistri* dada por el Sumo Pontífice Pío XI el 31 de diciembre de 1929, y de la publicación titulada *La enseñanza nacional*, editada conjuntamente por la revista *Estudios* y por Espasa Calpe, con pie de imprenta en Buenos Aires en 1940. Dentro de esta obra en la cual colaboran diversos autores merece especial atención, por referirse al tema del presente capítulo, el trabajo del doctor Ernesto Palacio denominado «Historia del estatismo escolar», que corre entre las páginas 235 y 259.

7. Este concepto se refiere especialmente al ejercicio de la acción política por «quienes dirigen el total de la comunidad política», los cuales deben regirse por la llamada *prudencia política arquitectónica* «para lograr para el Estado el bien que le es propio». De ella formaría parte la teoría del Estado (SAMPAY, Arturo Enrique, *Introducción a la teoría del Estado*, Buenos Aires, Politeia, 1951, pp. 477 y 482).

8. [Pío XI], *Encíclica Divini Illius Magistri*, del 31 de diciembre de 1929. Texto ordenado y numerado de la Colección de Encíclicas y Cartas Pontificias a cargo de la Acción Católica Española, Buenos Aires, Poblet, 1944, p. 651, III, 6.

9. [Tomás de Aquino], *Suma teológica*, 2-2, q. CII, a. 1.

10. Pío XI, *Divini Illius Magistri*, III, 16.

padres [...]»<sup>11</sup> Y como la obligación de los padres de atender a la prole continúa hasta que los hijos estén en condiciones de proveerse a sí mismos, perdura también la inviolabilidad del derecho paterno a dirigir la educación de los hijos, «porque la naturaleza no pretende solamente la generación de la prole sino también su desarrollo y progreso hasta el perfecto estado del hombre, o sea, el estado de virtud».<sup>12</sup>

Este derecho familiar no es, por supuesto, ni despótico ni ilimitado. Es correlativo a la grave obligación de educar a los hijos y proporcionarles todo lo necesario. Resulta legítimo, en consecuencia, que la autoridad estatal intervenga en caso de exceso y supla, cuando falta, la protección familiar. Ello debe ocurrir en circunstancias de orfandad, malos tratos, abandono u otros similares. Pero debe tenerse en cuenta que la mejor ayuda estatal a los niños no consiste, con el pretexto de educarlos mejor, en separarlos de sus padres, sino en proteger directamente a las familias con mejores salarios, mayores fuentes de trabajo y más adecuadas condiciones de vida. El asilo más cómodo no reemplaza jamás a la familia y nunca deja de ser un asilo, aunque imite o lleve el nombre del hogar. En este orden de ideas merece destacarse la Ley N° 13252, sancionada el 13 de septiembre de 1948, en virtud de la cual se ha establecido el régimen de adopción por parte de matrimonios sin hijos y a favor de niños huérfanos o abandonados, los cuales adquieren todos los derechos y obligaciones civiles de los hijos legítimos.

Surge de lo expuesto que las leyes dirigidas a menoscabar los derechos familiares señalados atentan contra la ley natural y divina. Constreñir a los padres a separarse de sus hijos o imponer su educación a cargo del Estado constituye una concepción totalitaria de inmensos peligros. Así lo entendía el paganismo espartano, y el despotismo persa; en esa forma el liberalismo –promotor de otras libertades, como la económica, que han conducido a la esclavitud de los humildes– ha negado sistemáticamente los derechos paternos y creado la mentalidad, como ocurrió en nuestro país, de que la enseñanza es función exclusiva del Estado. De la misma manera lo concebía el nacionalsocialismo de Adolfo Hitler, que arrebató los niños de los brazos maternos; y así lo practica la tiranía comunista en los países donde actualmente domina.

A la Iglesia católica corresponde la gloria de haber defendido siempre, y contra todos los poderes, el principio del derecho natural e inviolable de la familia, única garantía contra el despotismo estatal. Entre nosotros la tendencia estatista se puso de manifiesto por la influencia masónica con la sanción de la Ley de Educación Común N° 1420, en 1884, que arrebató a los pares el derecho de educar a los hijos dentro de las normas de su concepción religiosa e impuso a todos, laicos y católicos, la enseñanza exclusivamente laica y atea. La justicia y la libertad reclaman que a cada cual se le dé la educación que la familia desee, como lo resolvió la Ley N° 12978 de 1947.

Es importante destacar en este punto que, aunque los maestros sean designados y pagados por el Estado –intérprete y promotor del bien común–, no por ello dejan de ser delegados de los padres y responsables ante estos. Al Estado cabe satisfacer el derecho familiar, ya sea subvencionando las escuelas que las comu-

11. [Tomás de Aquino], *Suma*, 2-2, q. X, a. 12.

12. *Ibíd.*, Suplemento a la Tercera Parte, q. XLI, a. 1.

nidades intermediarias organizan o educando a los niños en sus propias escuelas, pero sin contrariar los deseos paternos.

*La comunidad:* El hombre es un ser sociable por naturaleza y solo puede vivir en comunidad con sus semejantes. La primera sociedad de que el hombre forma parte es la familia, sin la cual, dada su completa impotencia durante los primeros años, no podría sobrevivir. Los núcleos familiares se agrupan, a su vez, en comunidades de distinta índole y finalidad, para culminar en el Estado o sociedad política, que cobija y rige a todas las demás.<sup>13</sup> Pero ello no significa que la acción estatal deba suplantarse o reemplazar a ese rico y variado conjunto de asociaciones humanas que se denominan comunidades intermedias, sino armonizarlas y hacerlas servir al bien común. Justamente el gran error de la Revolución francesa (1789) y del liberalismo de filiación rousseauiana fue el destruir las sociedades intermedias (corporaciones, sindicatos, universidades, municipios, monasterios), dejando al individuo indefenso ante el creciente poderío estatal y dando origen en esa forma al totalitarismo contemporáneo.<sup>14</sup>

Entre las atribuciones de las distintas comunidades que asocian a los hombres está, justamente, la de impartir enseñanza. Pueden hacerlo, en consecuencia, las agrupaciones culturales, corporaciones, sindicatos, ligas de padres y madres de familias, congregaciones religiosas, entidades de beneficencia y, fundamentalmente, los municipios. Por su cercanía con los problemas inmediatos y sus finalidades de bien público, todas estas comunidades intermedias están en inmejorables condiciones para educar y se hace necesario defender, siempre, sus derechos en este sentido. Al Estado le cabe, eso sí, exigir requisitos mínimos de idoneidad, responsabilidad moral y pedagógica, higiene, respeto por la moral y el orden público y una adecuada formación patriótica y cívica. Su función específica es obtener la cooperación de todos en la tarea de educar a los ciudadanos armonizando y fomentando los esfuerzos particulares.

*Las instituciones:* Cuando las comunidades a que se ha hecho referencia en el párrafo precedente constituyen una idea de obra o empresa, estructurada jurídicamente, con fines, permanencia y realidad, se llaman instituciones.<sup>15</sup>

Por ellas y por las sociedades de derecho divino y natural, como así también por los organismos locales del Estado «el individuo no se inserta inmediatamente en la vida pública, sino que, en primer lugar, se agrupa en la familia y por la familia en el municipio, y por el municipio en la provincia o región y por la región

13. Esta tendencia a vivir en comunidad es la causa eficiente del Estado. Por ello Aristóteles comienza *La política* afirmando que «la naturaleza arrastra instintivamente a todos los hombres a la asociación política... y quien no puede vivir en sociedad es un bruto o un dios» (*La política*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1943, cap. I, p. 24).

14. «En Francia la libertad es antigua; el despotismo reciente.» Estas palabras de madame de Staël (1766-1817, hija de Necker) no carecen de realidad histórica. La libertad es más antigua que el absolutismo de la monarquía moderna. Tiene aquella su raíz en la sociedad feudal en la cual se ofrece como fraccionada en infinidad de libertades particulares, cercada cada una en forma tal que queda oculta, pero a la vez protegida (DE RUGGIERO, Guido, *Historia del liberalismo europeo*, Madrid, Pegaso, 1944, p. 1).

15. Cfr. HAURRIOU, Mauricio, *La teoría de la institución y de la fundación*, La Plata, 1947; RENARD, George, *L'institution*, Paris, 1933; STORNI, Julio Horacio, *El municipio como institución*, Buenos Aires, 1949; RUIZ GIMÉNEZ, Joaquín, *La concepción institucional del derecho*, Madrid, s/d.

en la nación... Paralelamente, en razón de los intereses comunes que tiene con los compañeros de trabajo del mismo oficio o profesión, se crean otros organismos naturales, indispensables al menos para que los individuos puedan lograr una suficiente independencia económico-social a que su trabajo les da derecho; bajo este aspecto se agrupan primeramente en el taller y por el taller en la corporación y por la corporación en los cuerpos profesionales o gremiales y por los cuerpos profesionales en la nación. Doble serie de organismos cuya vida, en sus constitutivos esenciales, está regulada por disposición de la ley natural que ningún poder humano puede modificar a su arbitrio, sino que ha de acatarlas religiosamente porque vienen de Dios, autor del derecho natural [...] Reafirmada la existencia del cuerpo social diferenciado, jerárquico, autónomo, queda garantizada la libertad y afianzada la autoridad».<sup>16</sup>

Una acertada acción política debe tender –para evitar la omnipotencia del Estado y obtener la feliz convivencia de los hombres– al robustecimiento de estas instituciones intermedias. Y una conveniente política educacional tiene por deber permitir que las mismas cumplan, libre y activamente, su función docente, salvo los derechos de intervención ya enumerados.

Lugar prominente y especial ocupa la Iglesia entre las instituciones. Es la Iglesia católica una sociedad de origen y fines sobrenaturales, a quien compete, primordialmente, la salvación de los hombres, continuando la obra redentora de Jesucristo y enseñando su doctrina. Por ello «pertenece a la Iglesia, de un modo supereminente, la educación, por dos títulos de orden sobrenatural exclusivamente concedidos a Ella por el mismo Dios y por esto absolutamente superiores a cualquier otro título de orden natural. El primero consiste en la expresa misión y autoridad suprema del magisterio que le dio su Divino Fundador: “A mí se me ha dado toda la potestad del cielo y en la tierra. Id, pues, e instruid a todas las naciones, bautizándolas en el nombre del Padre y del Hijo y del Espíritu Santo; enseñándoles a observar todas las cosas que yo os he mandado” (Mateo XVIII, 18-20). El segundo título es la maternidad sobrenatural con que la Iglesia, Esposa Inmaculada de Cristo, engendra, alimenta y educa las almas en la vida divina de la Gracia, con sus Sacramentos y su enseñanza».<sup>17</sup> Además, «con pleno derecho la Iglesia promueve las letras, las ciencias y las artes en cuanto son necesarias o útiles para la educación cristiana y además para toda su obra de salvación de las almas, aun fundando y manteniendo escuelas e instituciones propias en toda disciplina y en todo grado de cultura [...] También es derecho de la Iglesia y a la vez deber suyo indispensable vigilar sobre todo la educación de sus hijos fieles en cualquier institución pública o privada, no solo en lo referente a la enseñanza religiosa allí dada, sino también en toda otra disciplina y disposición en cuanto se refieren a la religión y a la moral».<sup>18</sup>

A mayor abundamiento y aun viendo las cosas desde un punto de vista no católico, la situación jurídica de la Iglesia y sus derechos docentes no pueden ser inferiores a los de cualquier otra asociación con fines lícitos. De ahí que constituya

16. MEINVIELLE, Julio, *Concepción católica de la política*, 2ª ed., Buenos Aires, C.C.C., 1941, pp. 150-151.

17. Pío XI, *Encíclica...*, op. cit., pp. 10-11.

18. Pío XI, *Encíclica...*, op. cit., pp. 12-13.

un atentado contra el derecho natural y la libertad civil más elemental la prohibición para sus órganos de ejercer la enseñanza como es el caso de las leyes francesas del 1º de julio de 1901 y del 7 de julio de 1904, que hicieron desaparecer las congregaciones docentes, o como las similares mexicanas, para no aludir a la legislación de los países sometidos al totalitarismo marxista.

El Estado, como ya se ha explicado, es solo quien realiza, en sentido estricto, una política educacional. Pero no significa ello que al Estado corresponda el monopolio de la enseñanza. Por el contrario, la política educacional más conveniente al bien común consiste en reconocer libertad, amparar y estimular el ejercicio de la docencia por las familias, la Iglesia, las instituciones y los particulares, elegidos por los padres, teniendo en cuenta su capacidad y vocación para la enseñanza.

¿Cuál es, entonces, la función que corresponde al Estado en materia educativa? Le corresponde fomentar y amparar todos los esfuerzos particulares, fiscalizarlos en lo que atañe a sus fines propios, reconocer sus resultados y, en última instancia, suplir sus deficiencias.<sup>19</sup> «El Estado debe exigir un *mínimum* de conocimientos indispensables en lo que se refiere a los fastos de la Patria, un cierto tono patriótico en la enseñanza y la nacionalidad argentina en quienes enseñen las asignaturas propiamente formativas, ya que su interés específico reside en obtener, no sabios ni santos, sino ciudadanos. La salvación de las almas y la enseñanza de las virtudes cardinales corresponden al Sacerdocio, como la enseñanza científica a quienes poseen la sabiduría. Al Estado le incumbe la vigilancia de la virtud ciudadana, cuando median circunstancias que puedan ponerla en peligro. Corresponde también al Estado una función supletoria de difusión de la enseñanza primaria y especial en todas las regiones del país donde no exista, o resulte insuficiente el esfuerzo particular en el mismo sentido, sin entrar a considerar la cuestión técnica de si ello deberá realizarse por órgano municipal, provincial o nacional (en rigor habría que *adoptar el orden ascendente*, de modo que el municipio supliera a la familia, la provincia al municipio y la nación a la provincia). Y le corresponde, por último, la facultad eminente de exigir cierto *mínimum* de capacidad en lo que se refiere a los resultados generales de la enseñanza, para el ejercicio de las profesiones de carácter público, facultad que habrá de ejercerse por medio de los organismos técnicos creados al efecto. Tales serían, en líneas generales, los límites de intervención directa del Estado. El resto de su acción debería consistir en el estímulo y la vigilancia inteligente de la actividad docente libre, paralela a la docencia del

19. Así lo establece la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 5650, que constituye un modelo en el género y la única orgánica existente en el país. En efecto, sus artículos 2 y 3 expresan: «De acuerdo con las Constituciones de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, corresponde a la familia el derecho inalienable y el deber ineludible de educar a sus hijos, y en virtud de ello, tiene la libertad de elegir las personas o instituciones donde hayan de recibir la educación [...] Corresponde a la Provincia proteger y promover la enseñanza primaria en el ámbito de su territorio creando y sosteniendo las escuelas que sean necesarias para la educación de la niñez de la Provincia. Se reconoce a las personas jurídicas de existencia necesaria según la clasificación del Código Civil Argentino (los municipios y la Iglesia, Artículo 33) el derecho a crear institutos educacionales. También podrán crearlos las personas jurídicas privadas y los particulares, previa autorización del Ministerio de Educación de la Provincia. Para obtener esta autorización deberán acreditar la existencia de local e instalaciones adecuadas, personal idóneo y responsabilidad pedagógica y moral».

Estado y que se desarrollaría según sus normas y estatutos propios, dentro de ciertas directivas comunes que no sería difícil de establecer.»<sup>20</sup>

## LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

Resulta claro de lo expuesto cómo al Estado corresponde arquitecturar la política educacional y conformar la instrucción, en cuanto se refiere al hombre como miembro de la sociedad política, a su *ethos* constitucional. Son también derechos legítimos del Estado ejercer una supervisión de los estudios imponiendo exigencias mínimas para reconocer la validez de los certificados; inspeccionar los locales y escuelas para constatar si existen requisitos elementales de higiene pedagógica; juzgar los resultados de la enseñanza para el ejercicio de las profesiones liberales; fijar condiciones básicas de idoneidad, títulos y garantías de orden moral para ejercer la docencia y, finalmente, establecer la obligatoriedad de una cierta formación patriótica y cívica.

Pero todas estas atribuciones constituyen a la vez un límite fuera del cual se atenta contra la libertad de enseñanza que es, igualmente, el sistema más adecuado para el florecimiento de la educación y la cultura. El derecho y el deber de educar es, como se ha insistido en estas páginas, función primera de los padres de la familia, de la Iglesia y de las instituciones creadas por la comunidad; el Estado cumple a este respecto una tarea supletoria y coadyuvante en cuanto al ejercicio directo de la docencia y de alta dirección política en los aspectos precedentemente enumerados.

Tal es, en definitiva, el concepto verdadero de la *libertad de enseñanza* y el papel del *Estado* en la tarea de la formación humana.<sup>21</sup>

20. PALACIO, Ernesto, «Historia del estatismo escolar», en *La enseñanza nacional*, Buenos Aires, 1940, p. 238. Cfr.: Cap. XXV, t. II de las *Actas del Segundo Congreso Interamericano de Educación Católica*, Buenos Aires, 1943, p. 221 (preparado por los clérigos salesianos del Estudiantado Filosófico de Vignaud, Córdoba).

21. «Quien quiera reformar la enseñanza ha de comenzar por conformar su acción a esos teoremas del Derecho Natural que adjudican al padre antes que a nadie la "persona del menor"; y adjudican al que posee un saber, la potestad (física y, por ende, también jurídica) de impartirlo. Aquí yace el irrespeto a la naturaleza de las cosas de aquel que adjudica ambas potestades a la política.

»El Estado Enseñante de hoy que históricamente arranca del imperialismo de Bonaparte, el cual encontró su modelo en los estados absolutistas de Prusia moderna y la antigua Esparta, ejerce a favor de una forma política concreta una verdadera explotación del saber y de la familia, lesionando así el corazón mismo de esa "inferioridad espiritual" que constituye la persona humana. ¿Cómo va a brotar vida fuerte una raíz con ese gusano? Estéril será siempre el "liberalismo" enseñante por ser en el fondo un despotismo larvado [...] "La familia es la sede originaria de la educación (Dilthey) [...] las otras formaciones societarias posteriores, Estado e Iglesia, por ejemplo, están concernidas ciertamente en la educación de sus súbditos, desde el momento que el hombre es naturalmente político y religiosamente sobrenatural; pero jamás para suplantar o atropellar la familia sino para ayudarla cuando acaba y suplirla cuando falla [...] El Estado cuando siente la quiebra de su educación solicita clamorosamente la "cooperación del padre de familia", así como de vez en cuando reconoce a regañadientes "la valiosa cooperación a la obra educativa estadual" de esa "escuela particular" que es justamente la "escuela de la familia", creada, sostenida y pagada por ella. Esa "cooperación" apenas tolerada y (adrede o no) de muchos modos obstaculizada [...] representa justamente el hilito legítimo de vida societal de que, en el fondo, toda la máquina de la docencia estatal es parasitaria. Es el Estado quien debería "cooperar"; es la familia la dueña y capaz de "educar". Todo esto es obvio; pero el fondo de intereses espurios que yace en el prejuicio del Estatismo Escolar ciega aun a los hombres muy entendidos y rectos. A propósito de él fabricó el viejo Chesterton para hacer reír a los ingleses esta paradoja: "Si el Estado se apodera de nuestros hijos a fin de enseñarles el abc, ¿por qué no se encarga también de darles el pecho? [...]". He oído decir (1939) que el Consejo Nacional de Educación, considerando que las madres de Santiago



Por otra parte, «si efectuamos una rápida revista de la historia de la educación veremos que todos los pueblos que alcanzaron un elevado nivel de cultura vivieron bajo el régimen de la enseñanza libre; que este régimen constituye la regla general, producto de la experiencia y la recta razón; que las excepciones a la regla fueron motivadas siempre por razones ajenas a la cultura, por razones políticas y religiosas, y que tales excepciones se tradujeron fatalmente en una declinación de la inteligencia. Desde los tiempos más antiguos, libertad de enseñanza y libre competencia resultan sinónimos de cultura floreciente, de esplendor de las artes y las letras; mientras que la intromisión del Poder tiene por resultado la sofocación de las vocaciones intelectuales y el consiguiente descenso del espíritu colectivo».<sup>22</sup>

Como garantía de la libertad de enseñanza y forma práctica de obtener el mayor rendimiento de los esfuerzos y el dinero aplicados a la instrucción pública existe en numerosos países el sistema de la *repartición proporcional*. De acuerdo al mismo el Estado subvenciona, proporcionalmente al número de alumnos, a las escuelas que dirigen las comunidades familiares, culturales o religiosas, supuestos algunos requisitos elementales. En esta forma el costo de la enseñanza disminuye notablemente, se mantiene el principio de gratuidad y el dinero de los contribuyentes es utilizado para la formación de sus hijos en las escuelas que ellos mismos eligen, sostienen y vigilan. Se aplica, entre otros países, en Bélgica, Holanda, Dinamarca, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra y Brasil.<sup>23</sup>

Para finalizar con este tema importa contemplar otro de interés. Es la cuestión del contralor de los estudios en los establecimientos privados para que el Estado pueda, honestamente, reconocer sus títulos. La mejor garantía será siempre la vigilancia de las familias, cuando estas poseen una recta conciencia de su responsabilidad. Pero, prescindiendo de ellas, el mejor y único sistema posible, además de las periódicas inspecciones, es el de apreciar en un plano de igualdad con los establecimientos oficiales, mediante pruebas de madurez, exámenes de ingreso a las facultades e institutos y concursos para las designaciones burocráticas y docentes, los resultados de la enseñanza. En esa forma, sin exceso de planillas inútiles, fácil-

---

y La Rioja están desnutridas, proyectaba amamantar a todos los "guaguas" flacos del interior por medio de una enorme organización pre-escolar de jardines de infantes combinados con cantinas maternas [...] No censuraremos tan buena obra; puede ser cuerda, puede ser necesaria, quizás es una caridad indispensable. Pero desde el punto de vista teórico [...] ella ni roza siquiera la solución del problema [...] más específicamente obra de gobierno sería alimentar a las madres mismas (y eso, no de limosna) y que estas se encargaran después de sus bebés [...] Marquemos bien el punto para que no se confunda una medida de emergencia... con una solución orgánica, obra de gobierno. ¿Cuál es la mejor Sociedad Protectora del Hijo del Obrero?, solía decir mi tío el cura. ¡La sociedad formada por el padre y la madre del Hijo del Obrero! ¡Protejan a esa sociedad, vive el cielo!, decía mi tío el cura. Y en enseñanza no pedimos siquiera que la protejan, pedimos solo que no la asfixien, que renuncien una vez de corazón a su secular atropello burocratista [...] El segundo teorema de Derecho Natural que rige el problema de la enseñanza es que la prosperidad de toda docencia, la cual es esencialmente "transmisión de conocimientos" exige que ella sea dirigida últimamente por aquellos que poseen los conocimientos y no por aquellos que no los poseen [...] ¿Tiene el Gobernante como tal derecho exclusivo de enseñar? Para eso debería tener propiedad exclusiva del conocimiento. Pero el Gobernante como tal no implica en su concepto el saber especulativo; su función específica es política, es decir, activa [...] Así Napoleón, por ejemplo, monopolizó la Universidad para subordinarla a la propaganda del Imperio. Este error contra natura se paga caro...» (CASTELLANI, Leonardo, *La reforma de la enseñanza*, Buenos Aires, Difusión, 1939, pp. 36-43).

22. PALACIO, E., «Historia del estatismo escolar», *op. cit.*, p. 243. Cfr. MONTI, José, *La libertad de enseñanza*, Madrid, 1930.

23. CAFFERATA, Juan F., *Actas del 2º Congreso Interamericano de Educación Católica*, t. II, Buenos Aires, Marcos Sastre, 1948, p. 271.



mente burlables, primarán los colegios serios y serán eliminados lo que conviertan la enseñanza en un negocio.

La norma más conveniente en esta materia consiste en la máxima libertad posible en los métodos, horarios, cursos, textos, programas y detalles y la más severa apreciación del nivel cultural alcanzado por los alumnos, sin privilegio alguno en las pruebas para ningún tipo de establecimiento, aun los estatales.

#### LA POSICIÓN DE LA IGLESIA CATÓLICA EN ESTE PUNTO

Para conocer la posición de la Iglesia en este punto nada mejor que extractar los conceptos formulados por Pío XI en su monumental encíclica sobre la educación cristiana de la juventud, tantas veces citada, por cuanto constituye la más completa y autorizada expresión de la doctrina católica en la materia.

Dice allí: «La educación [...] puede pertenecer a la sociedad civil [...] de manera correspondiente a su fin propio. Ahora bien: este fin, el bien común de orden temporal, consiste en la paz y seguridad de que las familias y cada uno de los individuos puedan gozar en el ejercicio de sus derechos, y a la vez en el mayor bienestar espiritual y material que sea posible en la vida presente, mediante la unión y la coordinación de la actividad de todos. Doble es, pues, la función de la autoridad civil que reside en el Estado: proteger y promover, y no absorber a la familia y al individuo, o suplantarlos. Por lo tanto en orden a la educación, es derecho o, por mejor decir, deber del Estado proteger en sus leyes el derecho anterior [...] de la familia [...] y por consiguiente respetar el derecho sobrenatural de la Iglesia [...] Igualmente toca al Estado proteger el mismo derecho en la prole, cuando venga a faltar física o moralmente la obra de los padres por defecto, incapacidad o indignidad, ya que el derecho educativo de ellos [...] no es absoluto o despótico, sino dependiente de la ley natural y divina y, por tanto, sometido a la autoridad y juicio de la Iglesia y, también, a la vigilancia y tutela jurídica del Estado en orden al bien común; y además la familia no es sociedad perfecta que tenga en sí todos los medios necesarios para su perfeccionamiento».<sup>24</sup>

«Además, en general, es derecho y deber del Estado proteger, según las normas de la recta razón y de la fe, la educación moral y religiosa de la juventud, removiendo las causas públicas a ella contrarias. Principalmente, también, pertenece al Estado, en orden al bien común, promover de muchas maneras la misma educación e instrucción de la juventud [...] favoreciendo y ayudando a la iniciativa y acción de la Iglesia y de las familias [...] y completando esta obra, donde ella no alcanza o no basta [...] por medio de escuelas e instituciones propias».<sup>25</sup>

Por otra parte, «el Estado puede exigir y por tanto procurar que todos los ciudadanos tengan el conocimiento necesario de sus deberes civiles y nacionales y cierto grado de cultura intelectual, moral y física que el bien común, atendidas las condiciones de nuestros tiempos, verdaderamente exija [...] Esto no quita, tampoco, que para la recta administración de la cosa pública y para la defensa interna

24. Pío XI, *Encíclica...*, op. cit., cap. IV, pp. 22-23.

25. *Ibíd.*, p. 24.

y externa de la paz [...] el Estado se reserve la institución y dirección de escuelas preparatorias para algunos de sus cargos y señaladamente para la milicia».<sup>26</sup>

En otro orden de ideas, «no solo para la juventud sino para todas las edades y condiciones pertenece a la sociedad civil y al Estado la educación que puede llamarse *cívica*, la cual consiste en el arte de presentar públicamente a los individuos asociados tales objetos de conocimiento racional, de imaginación y de sensación que inviten a las voluntades hacia lo honesto [...] y es tan amplia y múltiple que comprende casi toda la obra del Estado a favor del bien común».<sup>27</sup>

Finalmente establece la encíclica el módulo de las relaciones de la Iglesia y el Estado en materia educativa. «La educación de la juventud –expresa– es, precisamente, una de esas cosas que pertenecen a la Iglesia y al Estado, aunque de diversa manera. Debe, pues, reinar entre las dos potestades una ordenada armonía [...] De la aplicación de estos principios –concluye– no puede menos de provenir una utilidad grandísima para la recta formación de los ciudadanos.»<sup>28</sup>

## SOLUCIÓN ARGENTINA

Durante el período hispánico, según se explicará en el capítulo próximo, una estrecha unión entre la Corona y la Iglesia y la firme aceptación por ambas partes de principios comunes permitió que los distintos agentes educativos actuaran de consuno en la formidable tarea de sentar las bases educativas y culturales del nuevo mundo.

Todo el siglo XIX, a partir de la revolución emancipadora, presenció una constante tendencia –que será oportunamente estudiada en el Capítulo 5, «Sumario estudio de la evolución de la política educacional argentina: el período revolucionario» (p. 57)– dirigida a estatizar y centralizar la enseñanza siguiendo las líneas ideológicas del regalismo borbónico, primero, y del liberalismo europeo, después, bajo el molde del despotismo bonapartista. Esta orientación alcanzó su máxima virulencia con el Congreso Pedagógico de 1882 y con la sanción, en 1884, de la Ley N° 1420 de Educación Común la cual, junto con la Ley N° 934, orientaron al país hacia el monopolio estatal a imitación de las leyes francesas contemporáneas. Era la mística de la escuela pública, única, laica y obligatoria.

Claro está, como lo dice Ernesto Palacio en su magnífico estudio tantas veces mencionado, que en nuestro país un cierto estatismo es conveniente y está justificado por su condición inmigratoria. «La escuela desempeña entre nosotros –agrega– una función nacionalizadora, destinada a suplir la insuficiencia de ciertos medios familiares de arraigo reciente [...] la difusión de la escuela pública, nacionalizadora, y el control en este aspecto de la enseñanza privada, aunque pu-

26. Pío XI, *Encíclica...*, op. cit., cap. IV, p. 25. En el *Syllabus* (1864-Pío IX) está condenada como errónea la proposición, por la cual se afirma que el Estado es el único que puede intervenir en la enseñanza (Denzinger, N° 1745).

27. Es aplicable esta norma de la encíclica a la asignatura Cultura Ciudadana que se dicta en los establecimientos argentinos de segunda enseñanza con el fin de proporcionar una adecuada formación política a los alumnos. También se conforman con ella los Artículos 1º, Incisos c) y d) y 11, Inciso b) de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires, N° 5650.

28. Pío XI, *Encíclica...*, op. cit., cap. IV, pp. 28, 30.

diese aparecer en estricto derecho abusivo, no solamente son convenientes, sino además necesarios.»<sup>29</sup> Debe tenerse en cuenta, también, que la extensión de los territorios escasamente poblados, la incuria de muchas familias y el individualismo hicieron necesario, hasta cierto punto, ese predominio de la escuela estatal. Pero no dan razón estas circunstancias para pretender el monopolio de la enseñanza para el Estado como lo ha sostenido con infatigable tenacidad la corriente pedagógica normalista con el apoyo de algunos grandes diarios.

Puesta de manifiesto la crisis de la escuela oficial por gobernantes y autores de distintas tendencias,<sup>30</sup> y superado el positivismo liberal de fines del siglo XIX, el ímpetu legislativo se detuvo. El progreso de la enseñanza privada posibilitó la solución actual que, si bien no es la más perfecta, garantiza la libertad de enseñanza e impide el monopolio oficial, estableciendo un equilibrio armónico.

La Constitución Nacional de 1949, vigente, afirma que «la educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella» (Artículo 37, IV), fórmula notablemente superior al agnosticismo filosófico que informaba la pretendida neutralidad del Estado en la Carta Política de 1853.<sup>31</sup>

Por otra parte, la Ley N° 13407 (Estatuto del Docente Privado) completa con ventaja la Ley N° 934, reglamentando el derecho de enseñar y de aprender que estatuye el Artículo 26 de la Constitución Nacional repitiendo el Artículo 14 de la ley fundamental anterior.

Puede hablarse, entonces, con legitimidad, de una *solución argentina*, perfeccionable por cierto, pero susceptible de que a su amparo florezca una fecunda y libre acción educativa.

## Capítulo 4. La política educacional de España en América antes de nuestra independencia

Nadie que posea una mínima información histórica acepta ya los conceptos contenidos en la llamada «leyenda negra»<sup>32</sup> contra España, según la cual la Madre

29. PALACIO, E., «Historia del estatismo escolar», *op. cit.*, p. 238.

30. Cfr., entre otros: GONZÁLEZ, Joaquín V., *Universidades y colegios*, Buenos Aires, 1907; BUNGE, Carlos Octavio, *La educación*, 7ª ed., Madrid, 1928; GARCÍA, Juan Agustín, *Sobre nuestra incultura*, Buenos Aires, 1922; RODRÍGUEZ Y OLMOS, Mons. Audino, *El problema educacional*, Buenos Aires, 1933; COLL, Jorge Eduardo, *Política educativa*, Buenos Aires, 1940; DE LA VEGA, José A., *Ateneos pedagógicos*, Buenos Aires 1941; AGUILAR, C.; BUNGE, A.; CASTELLANI, L.; FRANCESCHI, G.J.; FURLONG, G.; LEWIS, J.T.; PALACIO, E. y RAMELLA, P., *La enseñanza nacional*, Buenos Aires, 1940; CASTELLANI, Leonardo, *La reforma de la enseñanza*, Buenos Aires, 1939; MASSA, Arturo H., *Política y educación*, Buenos Aires, 1938; DEL MAZO, Gabriel, *Reforma universitaria y cultura nacional*, Buenos Aires, 1950; NELSON, Ernesto, *Plan de reformas*, Buenos Aires, 1915; MANTOVANI, Juan, *Proyecto de reformas*, Buenos Aires, 1934; idem, *Bachillerato y formación juvenil*, 2ª ed., Buenos Aires, 1948; LUZURIAGA, Lorenzo, *La reforma de la educación*, Buenos Aires, 1945; etcétera.

31. Cfr. SAMPAY, A.E., «La filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853», en *Ortodoxia*, n° 4, julio de 1943, Buenos Aires, p. 336; AYALA, Francisco, *El problema del liberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 46; MANNHEIM, Karl, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, México, 1946, p. 111.

32. Se denomina «leyenda negra hispanoamericana» a un falso juicio «ordinariamente aceptado sin indagar su origen y según el cual España habría conquistado a América primero y la habría gobernado después, durante más de tres siglos, haciendo alarde de una crueldad sangrienta y de una opresión sin medida, cosas ambas que podrían considerarse como únicas en la historia de todo el Occidente moderno» (CARBIA, Rómulo D., *Historia de la leyenda negra hispanoamericana*, Madrid, 1944, p. 14). En ese libro se demuestra cómo tal leyenda fue forjada como literatura de guerra por los enemigos del imperio español y de la Iglesia (ho-

Patria habría mantenido al Nuevo Mundo en la oscuridad y en la ignorancia, en gran parte intencionalmente y en parte por su propio atraso. Por el contrario, los estudios históricos objetivos y modernos han demostrado acabadamente la inmensa obra cultural y educativa que España llevó a cabo en América logrando, merced a ello, incorporar a la civilización occidental a todo un continente y a centenares de pueblos indígenas.

La política educacional española en América surge de la lectura de la legislación de Indias, de la documentación existente sobre la labor educativa realizada y de la reflexión acerca de los resultados obtenidos.

Es un hecho indubitable que en las posesiones americanas tanto la Corona como la Iglesia se mostraron siempre solícitas en materia educativa y dictaron las medidas necesarias para promover la enseñanza de manera tan amplia como fue posible y en mayor grado que en las colonias de otras potencias.

Este espíritu aparece en el célebre testamento de Isabel la Católica, que inspiró toda la legislación de Indias, en el cual se expresa que la principal intención de la Corona, al recibir la concesión por la Santa Sede de las Islas y Tierra Firme del Mar Océano, fue «de procurar inducir y traer los pueblos de ellas, y los convertir a nuestra Santa Fe Católica y enviar a las dichas Islas y Tierra Firme preladados y religiosos, clérigos y otras personas devotas y temerosas de Dios, para instruir a los vecinos y moradores de ellas a la Fe Católica y los doctrinar y enseñar buenas costumbres». Por ello ordena a sus sucesores «que pongan en ello mucha diligencia y no consientan ni den lugar a que los indios vecinos y moradores de las dichas Islas y Tierra Firme, ganadas y por ganar, reciban agravio alguno en sus personas y bienes; más manden que sean bien y justamente tratados».

Desde 1536, que es la fecha de la primera real orden sobre la enseñanza en América, hasta principios del siglo XIX, la Corona y la Iglesia expidieron más de doscientos órdenes y decretos de carácter general o de índole local, relativos a la instrucción de los indígenas y a la enseñanza de los hijos de españoles. Las principales se encuentran agrupadas en el Libro Primero, Títulos XXII, XXIII y XXIV de las *Leyes de Indias*. El primero trata de las universidades y estudios generales «destinados a desterrar de ellas las tinieblas de la ignorancia» (Ley I, Libro I) y el segundo de los Colegios y Seminarios; entre las disposiciones sobresale la Ley N° 43, dictada en 1572 por Felipe II, por la cual se ordena a los virreyes y gobernadores nombrar maestros de primeras letras en todas las ciudades de su jurisdicción.

Esta acción educativa se desarrolló en diversos planos y terrenos. Provenientes los colonizadores de una nación que era, en el siglo XVI, la más culta de Europa y siendo hombres cultos la mayoría, desde el comienzo de la conquista se preocuparon por estos problemas. Así se sabe que Santa Fe contaba con una escuela primaria, por lo menos desde 1581, Santiago del Estero desde 1585, Corrientes desde 1603, Córdoba y Buenos Aires desde 1605, siendo todas estas ciudades, en aquella época, humildes villorrios. «Ya a fines del siglo XVI –afirma

---

landeses, ingleses, franceses) y seguida luego, sin discernimiento, por los publicistas hispanoamericanos al calor de las luchas por la independencia.

Guillermo Furlong, a quien seguimos en este tema— no era un problema la enseñanza primaria, que existía dondequiera había un núcleo de vecinos.

»Desde principios del siglo XVII hasta principios del siglo XVIII las escuelas se multiplicaron de suerte que el analfabetismo fue escaso o nulo. Día a día se van descubriendo documentos que ponen de manifiesto el crecidísimo número de escuelas que existían en todos los ámbitos del país.»<sup>33</sup> La enseñanza era sólida y racional y sus planes fueron prudentemente ampliados pues, además del aprendizaje de la lectura y la escritura, comprendían la aritmética, la música y el canto, ejercicios de declamación y dramáticos. En una gran proporción era gratuita y obligatoria. Da una idea, también de la difusión de la enseñanza de primeras letras el hecho de que solo la imprenta de Niños Expósitos, de Buenos Aires, en sus primeros tres años de existencia, imprimió 65.000 cartillas, número excepcional en proporción a la población del Virreinato.

En cuanto a la enseñanza superior, desde 1538, en que se fundó la Universidad Imperial y Pontificia de Santo Domingo, hasta 1791, en que se creó la de Quito, se fundaron en América diecisiete universidades, sin contar los Estudios Generales de la Compañía de Jesús, muchas veces más prósperos que las anteriores. Dos de las más famosas, México y Lima, fueron establecidas por real cédula de 1581; la de Bogotá, en 1673; la de Charcas o Chuquisaca, en 1623; y la de Córdoba, en el actual territorio argentino, en 1613. Durante el siglo XVIII se fundaron las de Caracas, Santiago de Chile y La Habana.

Para valorar este esfuerzo y comprender sus deficiencias, hay que tener en cuenta que tan ciclópea labor se llevó a cabo en medio del fragor de la guerra contra los indios; en un continente inmenso, despoblado y desconocido, en ciudades que eran aldeas de barro y paja y a distancia enorme del centro de la civilización.

Lo expuesto es más que suficiente para advertir que España intentó incorporar a América y a las razas indígenas a la cultura cristiana, y nada más lejos de la verdad que la repetida acusación del oscurantismo. Pero la mejor e incontrastable prueba de lo afirmado lo constituye la circunstancia de que al inaugurarse las luchas por la independencia todas las regiones del nuevo mundo contaron con núcleos dirigentes cuyo nivel cultural en nada era inferior al de los europeos de la época y abundaban los doctores y literatos, las bibliotecas particulares y las manifestaciones artísticas.

Finalmente nunca debe olvidarse que los hechos del pasado tienen que ser apreciados con criterio histórico y no actual; en este caso, para juzgar los estudios que se realizaban en esos establecimientos, hay que compararlos con los europeos o los de América del Norte de entonces, y no con las universidades o escuelas de hoy. Frente a los primeros, todas las investigaciones coinciden en demostrar su excelencia.

33. FURLONG, G., «La tradición de la escuela primaria en la Argentina», en *La enseñanza nacional*, Cuadernos de estudios, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1940, p. 51.

## LA ACCIÓN OFICIAL Y PRIVADA

El concepto existente acerca de los agentes educativos en la época de la colonización americana hacía recaer la principal responsabilidad sobre las familias, los conventos y los cabildos en cuanto a las escuelas de primeras letras. Por ello se ha visto cómo existían en todos los núcleos de población las escuelas particulares. La Iglesia y la Corona actuaban, sobre todo, en la enseñanza superior.

Sin embargo y por las mismas razones que hemos expuesto al considerar la legitimidad de la intervención estatal en nuestro país, después de la independencia, la acción directa del Estado español fue más vigorosa en América que en Europa. Lo demuestran la gran cantidad de leyes que se ocupan del tema, las instrucciones constantes a virreyes y gobernadores y la multitud de fundaciones, particularmente en beneficio de los indígenas, que abarcaban desde las primeras letras hasta las escuelas de agricultura, artes mecánicas, medicina, cátedras de lenguas indígenas y estudios de etnología y de la flora y fauna americanas.

Existía, pues, de consuno, la acción privada, la oficial y la Iglesia, de la cual se hablará enseguida. Para intentar una clasificación de los multiformes establecimientos existentes pueden considerarse: a) la instrucción hogareña; b) la instrucción conventual, tanto que los cabildos imponían la obligación de enseñar como condición para la fundación de conventos; c) la instrucción particular –muy numerosa– a cargo de docentes privados; d) las escuelas sostenidas por los cabildos, los cuales, otras veces, becaban a los niños sin recursos que concurrían a las escuelas particulares; e) la instrucción de indios a cargo de los curas párrocos y de los encomenderos; f) la instrucción misionera en las reducciones y misiones; g) los estudios mayores, seminarios y universidades.

## LA IGLESIA

La Iglesia, estrechamente unida a la Corona de acuerdo al patronato concedido por la Santa Sede a los reyes de España en beneficio de la evangelización de América, desempeñó un papel fundamental en la acción educadora anterior a la Independencia.

En gran parte las escuelas de primeras letras dependían y eran sostenidas por las parroquias y los numerosos conventos de religiosos y religiosas. La instrucción de las niñas estaba en manos de estas últimas.

En México, por ejemplo, fray Pedro de Gante creó, con los maravillosos resultados de que es prueba la arquitectura colonial, la enseñanza de artes y oficios. Entre nosotros la educación primaria tuvo un apóstol en el obispo San Alberto (1727-1784), de Córdoba del Tucumán, a quien Abel Cháneton califica de precursor de Sarmiento por su extraordinaria labor.<sup>34</sup> A la iniciativa de otro prelado afanoso por la cultura, fray Hernando de Trejo y Sanabria, se debe la erección de la Universidad de Córdoba, la primera en tierra argentina. Y ya en 1552 el Concilio

34. CHÁNETON, Abel, *La instrucción primaria en la época colonial*, 2ª ed., Buenos Aires, Talleres Gráficos de G. Kraft, 1942, p. 67.

Limense había ordenado a todos los clérigos que «tengan por muy encomendadas las escuelas de los muchachos [...] y en ellas se enseñe a leer y escribir y lo demás».

Pero fueron las órdenes religiosas las que desarrollaron en mayor grado la enseñanza y jalaron la tierra, detrás y a veces precediendo a los conquistadores, de conventos, escuelas y «doctrinas». Franciscanos, dominicos, mercedarios y jesuitas fueron las cuatro órdenes que actuaron con mayor eficacia y extensión. Las universidades, en la mayor parte de las cátedras, estuvieron atendidas por las órdenes, y la Compañía de Jesús estableció, además, sus famosos Estudios Mayores, que alcanzaron gravitación tan intensa en la historia cultural americana.

Fuera de esta acción directa cabe destacar que toda la educación era de inspiración católica y estaba, en consecuencia, sometida a la jurisdicción y vigilancia de la Iglesia. No quiere decir esto que solo fuese religión lo que se enseñaba. Pero sí que la cosmovisión –unánime y entusiastamente aceptada por el pueblo hispano en aquellos siglos de grandeza– que inspiraba el proceso educativo era la del cristianismo tal cual lo enseña la Iglesia. Y, en consecuencia, constituía la base educativa, la instrucción catequística, la filosofía escolástica y la teología católica, junto con el patrimonio cultural grecolatino, bautizado y salvado por la Iglesia en los siglos del Medioevo.

#### LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XVIII Y SU INFLUENCIA EN EL RÍO DE LA PLATA

En 1643, con la derrota en Rocroi de la infantería ibérica ante las fuerzas francesas, se puso de manifiesto la inevitable decadencia del Imperio español. El esfuerzo había sido demasiado intenso. Desde la elección de Carlos V para el trono imperial de Alemania, en 1519, España, recién salida de la guerra de ocho siglos contra el moro, asumió una tarea agobiadora. Luchó a la vez contra el Turco, contra la Reforma y los príncipes protestantes alemanes, contra Francia, contra Inglaterra, contra Holanda. Tuvo que conservar Flandes, Italia, Portugal y simultáneamente conquistó y colonizó América, las costas africanas y una parte de Asia.

En 1701, con la asunción al trono de la dinastía borbónica, a través de Felipe de Anjou, nieto de Luis XIV y coronado Felipe V, España pasó a desempeñar el papel de satélite de Francia. Las ideas, la literatura, las costumbres francesas lo invadieron todo. Nuevas doctrinas políticas y administrativas gravitaron sobre la Península y sus reyes, bajo el consejo de los grandes ministros liberales Aranda, Floridablanca y Campomanes, quienes reorganizaron el Gobierno bajo el modelo del despotismo ilustrado y del centralismo francés.

Estas transformaciones llegaron a América a partir de la segunda mitad del siglo XVIII e influyeron en el Río de la Plata.

Los hechos más significativos fueron la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1777 y del régimen de las Intendencias, acontecimientos que hicieron crecer la importancia política de Buenos Aires y aumentaron sus posibilidades culturales, hasta entonces muy modestas.

La acción borbónica, bajo la órbita ideológica de la filosofía de la Ilustración, perdió en sentido misional lo que ganaba en eficiencia administrativa. Siguiendo el ejemplo francés se acentuó el absolutismo que provocó el conflicto con la Com-



pañía de Jesús, enemiga, a través de sus grandes teólogos, de la teoría del derecho divino de los reyes. La situación culminó en 1767 con la expulsión de todos los dominios españoles de la Compañía de Jesús. Su desaparición posee trascendencia en la historia cultural americana, que sufrió con ella un descenso del cual jamás se ha repuesto. Los jesuitas tenían en sus manos la mayor parte de los estudios superiores y las misiones más adelantadas. Poseían los mejores hombres de ciencia e historiadores. Con su salida quedaron abandonadas las inmensas reducciones guaranícas que constituían una experiencia civilizadora no igualada y debieron expatriarse centenares de excelentes profesores.

En Buenos Aires, el 28 de febrero de 1772, con los bienes de la Compañía, el gobernador Juan José de Vértiz –después Virrey– fundó el Real Colegio Convictorio Carolino –el San Carlos–, establecimiento de segunda enseñanza donde se educó la mayor parte de los hombres de Mayo.

### LA POLÍTICA EDUCACIONAL DE BELGRANO

Entre los hombres de nuestra Independencia merece don Manuel Belgrano una consideración particular por sus trabajos a favor de la educación y por sus ideas pedagógicas, antes y después de la Revolución de Mayo.

Al llegar a Buenos Aires, en 1794, desde España –donde había sido influido por las nuevas ideas económicas y políticas–, licenciado en Derecho y con el nombramiento de secretario perpetuo del Consulado, comenzó Belgrano una intensa prédica económica y cultural que no cesaría en ningún momento. Todos los años debía presentar una «Memoria» al Consulado. En la de 1796 traza un vasto programa educacional, a propósito de la enseñanza agrícola, que lo abarca todo, desde la escuela de primeras letras hasta la instrucción industrial, comercial y náutica. Pide escuelas rurales y para niñas, que sean «gratuitas –dice– y donde se enseñe la doctrina cristiana, a leer, escribir, coser, bordar, etc.». Estos establecimientos deberían depender, a su juicio, del Consulado. En la «Memoria» de 1798 sostiene la necesidad de extender los conocimientos y critica las separaciones raciales.

Desde enero de 1810 comienza a redactar, bajo los auspicios del virrey Cisneros, el *Correo de Comercio*, donde reitera sus opiniones. Admite que «no ha habido colonias en todo el universo a quienes sus conquistadores hayan proporcionado tantos beneficios y particularmente de la clase de que tratamos, como los han dispensado los Monarcas de España a las Canarias, América e Islas Filipinas» pero critica el abandono de los últimos tiempos. Detalla la forma de organizar las escuelas, su dependencia de las parroquias y cabildos, reclama la obligatoriedad de la asistencia para los niños en edad escolar, contempla el sueldo de los maestros, la contribución de los padres pudientes, los libros de texto, etc. Continuamente vuelve al tema en las diversas entregas del periódico.

Producida la Revolución de Mayo la acción educacional de Belgrano, en tan duros tiempos, no decae. El 25 de mayo de 1813 suscribió los veintidós artículos del Reglamento por él compuesto para las escuelas de Tarija, Jujuy, Tucumán y Santiago del Estero, y lo elevó al Poder Ejecutivo, el cual lo aprobó en su integridad. En este interesante Reglamento surge nítido el pensamiento pedagógico de



Belgrano. «Se enseñará –dice– en estas escuelas a leer, escribir y contar; la gramática castellana, los fundamentos de nuestra Sagrada Religión y la Doctrina Cristiana por el catecismo Astete, Fleury y el compendio de Pouget» (Artículo 1º). Prescribe luego la asistencia a misa en corporación todos los días y con mayor solemnidad en algunas festividades; por la tarde dispone el rezo de las letanías a la Virgen.

Su esfuerzo no solo se limitó a inducir. En 1799 consiguió que se fundara una Escuela Náutica y de Dibujo dependiente del Consulado, que debió ser clausurada tres años más tarde por haber planteado el Departamento de Marina una cuestión de competencia ante la Corona. Y cuando el Gobierno le otorgó el premio de 40.000 pesos por sus triunfos en Tucumán y Salta, los destinó a la creación de cuatro escuelas de primeras letras a cuyo reglamento ya se ha hecho referencia (1813).

## Capítulo 5. Sumario estudio de la evolución de la política educacional argentina: el período revolucionario

El período hispánico supuso para el territorio del Virreinato, en los siglos XVII y XVIII, una larga etapa de orden y estabilidad política y social. Esta paz hispánica desapareció con las invasiones inglesas de 1806 y 1807 y con los acontecimientos de los años sucesivos que concluyeron por emanciparnos de la Madre Patria. El largo trecho de guerras por la independencia, primero, que duraron hasta 1824, de amenazas exteriores y luchas civiles apasionadas y sangrientas, después, no constituyó, por cierto, un clima propicio para el desarrollo de la educación. Por ello no debe extrañar que a pesar de las intenciones y propósitos de los hombres de la Independencia, la enseñanza, en todos sus grados, sufriera quebrantos durante el primer decenio independiente y, en ciertos aspectos, no se recobrara sino muchos lustros más tarde. Basta para probar este aserto, la lectura de la *Gaceta de Buenos Aires* y de los demás periódicos de la época, donde se constata, a cada paso, esta lamentable situación provocada, como se ha dicho, por la concentración de esfuerzos para la guerra y la inestabilidad política.

Las medidas educativas dictadas durante el primer período revolucionario fueron de escasa eficacia real y en general tendieron a centralizar la enseñanza, orientación que, como se verá más adelante, constituye una constante de la política educacional argentina, a partir de 1810. Así el Congreso de 1813, por decreto del 30 de julio de ese mismo año, dispuso reunir en un solo cuerpo, refundiendo las cátedras, los estudios que se hacían en el Colegio San Carlos y en el Seminario. Intentó, también, remediar la situación deficiente de las escuelas de campaña y para ello encomendó a los diputados Francisco J. Argerich y Rufino Sánchez la redacción de un reglamento cuyo contenido se desconoce.

En 1817 se estableció, por el Directorio, el cargo de Director General de Escuelas, designándose al presbítero don Saturnino Segurola, patriota probo y generoso cuya consagración a los problemas educacionales y a la niñez son proverbiales en nuestra historia. A través de sus comunicaciones y publicaciones periodísticas se advierte que el estado de las escuelas seguía siendo precario.

Hacia 1818 llegó a Buenos Aires, precedido de cierta publicidad, un personaje singular. Se trataba de Diego [James] Thompson, oficialmente delegado de la Sociedad Lancasteriana de Londres para difundir el método Lancaster por la América del Sur pero, también, miembro y propagandista de la Sociedad Bíblica Inglesa y Extranjera, entidad de proselitismo protestante, e informante confidencial del Gobierno británico. El método lancasteriano, creado por el pedagogo inglés José [Joseph] Lancaster (1778-1838), consiste en que los alumnos se instruyan mutuamente en especial los más adelantados a los menores, con la ventaja de economizar maestros, entonces bastante escasos. Si bien tuvo poco éxito en Inglaterra, se difundió rápidamente por otros países, merced a los esfuerzos de la referida sociedad. Los desprevenidos innovadores del Plata lo recibieron con entusiasmo ordenando su implantación de inmediato, nombrando al mismo Thompson, en 1819, sucesor de Segurola en la Dirección General de Escuelas y otorgándole en 1821 la ciudadanía como premio. El celebrado sistema no produjo los resultados esperados y poco a poco fue cayendo en desuso hasta ser suprimido oficialmente más tarde.

El 2 de julio de 1817 el Director Supremo don Juan Martín de Pueyrredón dispuso «para el restablecimiento del Colegio San Carlos y de los estudios públicos de esta Capital» la fundación de un establecimiento de segunda enseñanza que llevaría el nombre de Colegio de la Unión del Sud y que fue instalado solemnemente el 16 de julio del año siguiente. Parte de los alumnos eran becados y algunos provenían del interior.

En cuanto a la enseñanza superior, la iniciativa de mayor interés en este período fue la redacción por el Deán Funes de un Plan de Reformas para los estudios que se realizaban en la Universidad de Córdoba, preparado en 1813 pero que recién se publicó en 1832.

Finalmente, desde el punto de vista ideológico, la influencia de la filosofía de la Ilustración, ya visible a fines del siglo XVIII, adquirió gravitación, sobre todo en Buenos Aires, e inspiró el gobierno escolar y la enseñanza desde las cátedras universitarias.

## LAS ÉPOCAS DE RIVADAVIA Y DE ROSAS

La relativa paz que gozó el país bajo el régimen de los tratados del Pilar (1820) y del Cuadrilátero (1822) permitió a don Bernardino Rivadavia, todopoderoso ministro del gobernador Martín Rodríguez, propiciar reformas de toda índole. Entre ellas, la más destacada es la fundación de la Universidad de Buenos Aires el 13 de junio de 1821, designándose rector al presbítero doctor Antonio Sáenz. Siguiendo con la tendencia centralizadora fue creado en la Universidad un Departamento de Primeras Letras, a cuyo frente se colocó al mismo rector. Todas las escuelas de primeras letras que pertenecieron a los cabildos de la Provincia, suprimidos por Rivadavia, pasaron a depender de ese Departamento, donde el doctor Sáenz desarrolló una importante labor de restauración y difusión escolar. Recién en esta época, desde 1810, se fundaron nuevas escuelas en la campaña. En 1825 el gobernador Las Heras restableció la función de Director General de Escuelas para reemplazar al prefecto del Departamento de Primeras Letras y en 1828 don Ma-

nuel Dorrego, siendo gobernador, separó la Dirección de la Universidad, colocándola bajo la dependencia del Ministerio de Gobierno a través de un Inspector General, cargo para el cual fue designado el doctor Segurola.

A Rivadavia se debe también la fundación de la Sociedad de Beneficencia, institución que dirigió primero el Colegio de Huérfanas y, más tarde, las escuelas de niñas de la ciudad y de la campaña.

Otras iniciativas del activo ministro fueron la reorganización del Colegio del Sud que se denominó desde entonces Colegio de Ciencias Morales (1823), y la creación de becas para jóvenes del interior; la fundación del Departamento de Ingenieros, la Escuela de Arquitectura, el Jardín de Plantas y hasta un conato, en 1823, de escuela normal. Hacia esa época fue cayendo en desuso el sistema lancasteriano, que había fracasado, lo que dio lugar a su supresión, en 1829, por el doctor Segurola.

El Gobierno de Rosas, elegido para el cargo el 6 de diciembre de 1829, se inició bajo buenos auspicios en materia educativa. El nuevo gobernador recorrió minuciosamente la campaña a poco de comenzar sus funciones y, entre otras tareas, se dedicó a reorganizar las escuelas de primeras letras, restaurar sus edificios y crear nuevos establecimientos. En su segundo período, el Restaurador de las Leyes dio algunos pasos destinados a proporcionar a la enseñanza un contenido más acorde con el pensamiento tradicional. Entre ellos merecen citarse el fomento de la enseñanza religiosa (decreto del 26 de mayo de 1844), la reposición de los estudios humanísticos y del latín y la introducción de comunidades religiosas dedicadas a la docencia, particularmente de la Compañía de Jesús. A esta se le encargó la universidad por corto tiempo ya que poco después fue expulsada por el mismo Rosas.

Pero la escasez del erario con motivo del bloqueo anglofrancés, las guerras internacionales y las luchas civiles truncaron estos propósitos llevando, en 1838, a la supresión de la gratuidad escolar. La prédica en favor del sistema federal y el uso de la divisa punzó fueron obligatoriamente impuestos en la universidad —que siguió poseyendo sus cátedras de Derecho y Medicina— y en las escuelas, aunque no es exacto que se hubieran colocado los establecimientos escolares bajo la dependencia del Jefe de Policía, como lo inventó José Ingenieros y lo repiten muchos.<sup>35</sup>

En varias provincias, durante ese período, se realizaron apreciables progresos escolares, principalmente en Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Corrientes, Salta y Tucumán.

Hacia la época de la caída del dictador la acción educativa particular adquirió en todo el país impulso y florecimiento.

## LAS ORIENTACIONES DE SARMIENTO Y ESTRADA

Sarmiento y Estrada constituyen dos figuras de importancia excepcional en nuestra historia educativa. No corresponde, en estas páginas, recorrer sus vidas y es-

35. Cfr. SALVADORES, Antonino, «La enseñanza primaria y la universidad en la época de Rosas», en *Historia de la Nación Argentina*, dirigida por Ricardo Levene, vol. VII, 2ª ed., 1950, Buenos Aires, Academia Nacional de Historia, p. 433.

critos, sobradamente conocidos. Interesa destacar, en cambio, sus orientaciones en materia educativa.

En los cincuenta y dos tomos de las *Obras completas* de don Domingo Faustino Sarmiento se habla de todo lo divino y humano. Salidos de la pluma de su autor para la prensa periódica, los ensayos del vigoroso publicista poseen, en su mayor parte, las características de la prosa circunstancial y de combate. Productos de su temperamento ardiente y de las luchas políticas que sostuvo, se advierten en sus escritos posiciones contradictorias y argumentos en pro y en contra de todas las ideas. Pero hay un leitmotiv que no abandona y que es lo central de su prédica: la fe en la instrucción popular y la necesidad de su difusión. Ese proselitismo lo comenzó en Chile durante su exilio y lo continuó en el país a partir de 1853. A pesar de haber ocupado altos cargos públicos –presidente de la República, Ministro, gobernador de San Juan, director y superintendente de Escuelas de Buenos Aires–, por dificultades políticas y financieras no logró concretar la mayor parte de sus ideas. Tampoco ejerció la docencia. Pero tuvo la pasión por la cultura popular y merced a su fuerte personalidad y al vigor de sus escritos logró infundir en el país la preocupación por la educación pública, y su nombre se ha convertido, sobre todo después de su muerte, en bandera del progreso educacional.

Ideológicamente fue un auténtico hombre de su tiempo. Aunque contradictorio en las ideas y autoritario en el gobierno, poseyó con entusiasmo el liberalismo de la época, la fe en el progreso indefinido, en la ciencia, en la alfabetización y en las instituciones políticas imitadas de Estados Unidos. En materia religiosa sostuvo, también, posiciones muy diversas pero primó en su concepción, sobre todo durante sus últimos años, una actitud anticatólica, propiciadora del estatismo escolar y vigorosamente laicista.

José Manuel Estrada constituyó para su tiempo y es para la posteridad un arquetipo de maestro. Poseyó, como Sarmiento, el afán de difundir la cultura en el pueblo. Pero, a diferencia de este, si bien apenas ocupó cargos públicos –por escasos meses director de Escuelas de Buenos Aires y una vez diputado–, ejerció constantemente la cátedra, con brillo y altura, conquistando la adhesión fervorosa y la admiración de centenares de discípulos. Supo dar, sobre todo –como dijera él mismo en la ocasión solemne de ser separado de sus cátedras–, la lección del ejemplo. Su vida fue de una extraordinaria rectitud y nobleza. Adalid del catolicismo, su concepción educativa estuvo fundada en las doctrinas del cristianismo y de la Iglesia. Con motivo de la legislación liberal sancionada durante la primera presidencia del general Roca (1880-1886) y la de Juárez Celman (1886-1890), defendió con denuedo, mediante la pluma y la palabra –era el primer orador de su tiempo– la libertad de enseñanza, los derechos de la familia y de la Iglesia y la educación religiosa. Por esta actitud fue exonerado de sus cátedras por el general Roca mediante un decreto singular, ya que carece de fundamentos.

Se preocupó hasta su muerte, ocurrida en 1894, por la educación de la mujer, la instrucción popular y la universidad, tratando de oponerse sin éxito al positivismo y al materialismo triunfantes.

## LA ÉPOCA SIGUIENTE

Consolidada la unión nacional e iniciado a partir de 1880 un período de intenso desarrollo económico, la Argentina presenció desde entonces la difusión de la instrucción de primeras letras y secundaria. La lucha contra el analfabetismo inspirada por Sarmiento constituyó el ideal educativo de la época. Tres tipos de fundaciones poseen singular importancia y dan origen al actual régimen escolar. Son ellas el Colegio de Concepción del Uruguay, establecido en 1849 por Urquiza, gobernador de Entre Ríos; la creación –o recreación– del Colegio Nacional de Buenos Aires (el antiguo San Carlos), durante la presidencia de Mitre, en 1863, y la instalación por el mismo Presidente de establecimientos similares –colegios nacionales– en el interior. Y por último la fundación, en 1870, por el presidente Sarmiento, de la Escuela Normal de Paraná.

En el Colegio de Concepción del Uruguay y en los colegios nacionales se educaron las generaciones dirigentes que gobernarían el país a partir de 1880. En la Escuela Normal de Paraná se formó la generación normalista que ha gravitado de manera decisiva y casi hasta nuestros días en la educación argentina.

Dependientes del Estado, estos establecimientos respondían a los objetivos propios del poder político y a la peculiar cosmovisión liberal y positivista de quienes los dirigieron. Para mantener estos fines los sucesivos Gobiernos tendieron a monopolizar la enseñanza, y esa constante orientación de la política educacional argentina adquirió hacia 1880 su mayor intensidad.

Mientras los exalumnos de Concepción del Uruguay (Onésimo Leguizamón, Julio A. Roca, Eduardo E. Wilde, José. S. Álvarez, Martín Ruiz Moreno, Federico Iburguren, Victorino de la Plaza, Olegario Víctor Andrade) participaron, principalmente, en la vida del periodismo, del foro y de la política, la Escuela Normal del Paraná dio al país hombres consagrados con fervor y austeridad a la enseñanza. Educados en el más férreo positivismo comteano (de Augusto Comte, 1798-1857), matizado con las doctrinas evolucionistas de Darwin (naturalista inglés, 1809-1882) y con el utilitarismo de Spencer (filósofo inglés, 1820-1903), los egresados del Paraná pronto tuvieron en sus manos la dirección de todas las escuelas normales del país y de los organismos técnicos escolares de la Nación y de las provincias y, por tanto, la posibilidad de formar un magisterio impregnado de sus mismos ideales. Su influencia ha sido honda y prolongada. Entre sus representantes se cuentan a Pedro Scalabrini, Luis María Torres, Alejandro Carbó, Carlos N. Vergara, Maximio Victoria, J. Alfredo Ferreira, Leopoldo Herrera, Avelino Herrera, Ernesto Bavio, Víctor Mercante, Rodolfo Senet, Pablo Pizzurno, Juan Pizzurno, Ernesto Nelson y Ángel C. Bassi.

Al fundarse en 1914 la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de La Plata, allí se trasladó el equipo normalista, con Mercante, Senet, Herrera, Carbó y Ferreira en los cargos directivos; desde 1904 poseían, también, por iniciativa del doctor Joaquín V. González, las cátedras del Instituto del Profesorado Secundario y de la Escuela Normal Superior.

La generación normalista trabajó con fe, consagración y entusiasmo por la educación del país que forjó, naturalmente, a su imagen y semejanza. Merecen admiración y respeto. Pero los tiempos evolucionaron y los ídolos de la Ciencia, el Progreso Indefinido, el Ideal Positivo y sus epígonos cayeron por tierra. Y mien-

tras el mundo poseía ansias de espiritualización los normalistas permanecieron impermeables, enseñando la filosofía positiva de Comte como el primer día, estancando de esa manera, en un sistema infecundo, la escuela argentina.

Esta situación no se modificó por largos años. Es verdad que un poco al margen de la legislación y no sin las protestas del riguroso estatismo laico de los primates normalistas y de los grandes diarios fue creciendo la enseñanza privada, a la cual proporcionó algunas ventajas el Gobierno de don Hipólito Yrigoyen. Al mismo tiempo, las enseñanzas secundaria y superior sufrían ataques por sus notorias deficiencias formativas, su enciclopedismo y su ideología positivista. Pero a pesar de las continuas reformas de los sistemas de promoción y de los programas, lo esencial permaneció incólume. Hacia 1939 la presentación del proyecto de Ley Ortiz-Coll dio lugar a extensas polémicas ideológicas y técnicas.

#### LA POLÍTICA EDUCACIONAL EN EL PERÍODO JUSTICIALISTA. ORIENTACIONES Y SOLUCIONES DADAS POR EL GOBIERNO DEL GENERAL PERÓN<sup>36</sup>

La honda transformación sufrida por el país a partir de 1943 alcanza también al terreno educativo. Sus realizaciones constituyen el tema de la segunda parte del programa vigente (Capítulos 6 al 14) y no cabe, en este párrafo, detenerse en ellas. Será útil, sin embargo, adelantar un breve resumen.

a) En el orden ideológico el general Perón ha dicho que la Revolución trata de reemplazar el enciclopedismo por una pedagogía formadora de hombres buenos y patriotas. Es decir, que intenta sustituir una concepción que solo se preocupaba por transmitir una vasta instrucción al alumnado y que no se interesaba en lo personal y en lo político, por otra acorde con el reclamo de los tiempos.

Para ello ha sustituido la escuela neutra, epígono del liberalismo capitalista, por una enseñanza fundada en la concepción cristiana de la vida y con sentido nacional, que tiende a consolidar la independencia económica, la soberanía política y la justicia social. Estos principios han sido concretados en el Artículo 37, párrafo IV de la Constitución Nacional de 1949 (Derechos de la Educación y de la Cultura); en la Ley N° 12978 del 17 de abril de 1947, que restablece la enseñanza de la religión católica para los hijos de padres católicos; en el decreto del 4 de septiembre de 1947, que fija normas para todos los ciclos de la enseñanza; en la Ley de Educación N° 5650 de la Provincia de Buenos Aires; en la ley vigente universitaria y en los programas de la asignatura Cultura Ciudadana, incluidos en el plan de estudios del 25 de marzo de 1952.<sup>37</sup>

b) Ha sido sostenida oficialmente la necesidad de que los beneficios de la enseñanza lleguen a todos los habitantes del país. Para ello se han creado muchos establecimientos de primeras letras, técnicos de artes y oficios, industriales y de se-

36. El alumno relacionará estas nociones con el programa de Religión Católica, bolilla IX de Filosofía, bolilla X de Historia Argentina, bolillas X y XI de quinto año normal. Véase LÓPEZ, Justo, *Lógica y Filosofía*, Buenos Aires, Pallas, s/f.

37. Ya en prensa este texto, importantes medidas gubernativas han modificado sustancialmente la orientación educacional del Gobierno del general Perón. El estudio de la religión católica, establecido por la Ley N° 12978, no constituye ya materia de promoción, tanto en el orden nacional como en las provincias.

gunda enseñanza y, mediante el decreto del 7 de marzo de 1952, se han suprimido todos los aranceles escolares.

c) Mediante la creación de la Secretaría de Educación, convertida en Ministerio por la Constitución de 1949, la política educacional del Estado posee un organismo que permite centralizar la acción estatal de manera orgánica y permanente, racionalizando, a la vez, su administración.

d) Por los decretos –ratificados mediante la Ley N° 12921– que reglan el aprendizaje y crean las escuelas de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, una legión de jóvenes está en condiciones de capacitarse para adquirir un oficio en escuelas técnicas y fábricas. Esta enseñanza culmina en la Universidad Obrera, inaugurada por el general Perón el 17 de marzo de 1953 y que otorga títulos de ingenieros de fábrica.

e) Bajo la dirección personal del primer magistrado se han organizado diversos movimientos gremiales estudiantiles, viajes, vacaciones, becas y otras ventajas.

## OBJETIVOS CONTENIDOS EN EL SEGUNDO PLAN QUINQUENAL

El Segundo Plan Quinquenal contiene objetivos referidos a la educación. Establece principios bajo los cuales ha de regirse la acción gubernativa durante los cinco años de su aplicación.

Se refiere a esta materia en el capítulo IV del Plan y abarca, además del objetivo fundamental, bases generales para la enseñanza primaria, media básica, media especial, técnico-profesional, de aprendizaje y orientación profesional y superior. Trata también de la educación religiosa, artística y física, de la docencia, la enseñanza privada, las cooperativas y la edificación educacional.

Fija como objetivo fundamental de la nación el «realizar la formación moral, intelectual y física del pueblo sobre la base de los principios fundamentales de la Doctrina Nacional Peronista, que tiene como finalidad suprema alcanzar la felicidad del pueblo y la grandeza de la nación mediante la justicia social, la independencia económica y la soberanía política, armonizando los valores materiales con los valores espirituales y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad».

[...]

## Capítulo 6. La organización política argentina actual.

### Su estructura general

[...]

LA TRANSFORMACIÓN CULTURAL, ECONÓMICA Y SOCIAL  
DEL PAÍS EN ESTOS ÚLTIMOS AÑOS. CÓMO LA CONSTITUCIÓN RECOGE,  
ORIENTA E IMPULSA ESA TRANSFORMACIÓN

Resulta innecesaria cualquier argumentación destinada a probar la honda transformación cultural, económica, política y social del país a partir de 1943 por cuanto ello constituye un hecho evidente.

Estos cambios han proporcionado una nueva fisonomía a la nación e inciden en diversos aspectos. En el orden cultural se han extendido las posibilidades de ac-



ceso a la cultura, la economía se ha desarrollado extraordinariamente alterándose su estructura anterior y permitiendo la conquista de la independencia en su conducción; en el terreno social se ha creado una poderosa conciencia popular y ha sido posible, merced a diversas medidas legislativas y reglamentarias, la consolidación de la justicia sobre todo para las clases desheredadas; finalmente, las formas de participación del pueblo en el Gobierno y el mecanismo político responden a nuevas concepciones sustancialmente diferentes a las conocidas con anterioridad.

Para que tal transformación perdurara fue necesario reformar la Constitución Nacional y hacer que el nuevo texto recogiese e impulsase estas realidades y objetivos.

Fue el propio general Perón quien señaló la necesidad de la reforma ante la Legislatura nacional en ocasión de uno de sus mensajes presidenciales: «La reforma de la Constitución Nacional es una necesidad impuesta por la época, y las necesidades de una mayor perfectibilidad orgánico-institucional. Por grande que fuera el sentido de la previsión de nuestros constituyentes, el mundo ha evolucionado de una manera tal que cuanto se estableciera hace un siglo ha debido ser influido por la fuerza de nuevos y decisivos acontecimientos».<sup>38</sup>

Más adelante señaló los objetivos que debía encarar la reforma, marcando los dos grandes propósitos que debían perseguirse, a saber: «a) actualizarla en lo que sea incompatible con los tiempos modernos y ponerla al día de acuerdo a la evolución del mundo; b) completarla en los diversos aspectos en que evidentemente está incompleta, de acuerdo con nuestra vida».<sup>39</sup>

En la Convención Constituyente, el miembro informante doctor Sampay subrayó las dos razones principales que exigían la reforma constitucional.

Ante todo, sostuvo que la Constitución de 1853 ya no respondía a la realidad nacional, por cuanto, inspirada en los principios del liberalismo del siglo pasado, carecía en la actualidad de vigencia histórica. Por esta razón, su letra y su espíritu debieron ser violados reiteradamente para poder procederse a la gran reforma política, social y económica que el país deseaba y apoyaba, con lo que su existencia misma quedaba relegada al texto legal, a la ficción.

La segunda razón que justificó la reforma fincaba en la necesidad de estabilizar en la Carta Magna de la Argentina las conquistas sociales realizadas por la Revolución, mediante su incorporación a la Constitución, con lo que no solamente se lograba ponerlas al amparo de posibles reacciones, sino que se las colocaba como fundamento mismo de la vida comunitaria.

La reforma de 1949 ha afectado hondamente a la parte dogmática de la Constitución.

La Constitución, que es el conjunto de normas fundamentales que organizan institucionalmente al país estableciendo los principios en que se funda y los fines que persigue y determinando los medios para conseguirlos, tiene dos partes perfectamente diferenciadas: la parte dogmática (desde el Preámbulo hasta el Artículo 40), que señala los objetivos que constituyen la razón de ser de toda la organización gubernamental, y la parte orgánica (Artículos 41 a 103), que «monta

38. *Los mensajes de Perón*, Buenos Aires, Edición Mundo Peronista, 1952, p. 102.

39. *Ibíd.*



el aparato gubernativo y ajusta el funcionamiento de su mecanismo» para el logro de los objetivos fijados por la parte dogmática.

De allí que la parte dogmática sea la fundamental, al establecer una política nacional, mientras que la parte orgánica, sin variar mayormente, puede prestarse al servicio de concepciones diametralmente opuestas. Es lo que ha sucedido con nuestra Constitución. La parte dogmática estaba, en su texto de 1853, imbuida de la doctrina liberal, que prescribe la abstención del Estado en los fenómenos políticos, sociales, económicos y culturales, dejando librados a los individuos al libre juego de sus fuerzas, ante la impasible neutralidad del Gobierno.

La crítica que se puede hacer a esta concepción, a través de las consecuencias que ella engendra, se puede resumir en las palabras del mismo miembro informante de la Convención: «La no intervención implica la intervención del más fuerte». Es la consagración del desamparo del débil, cuyas consecuencias se hicieron sentir tan agudamente en todo el mundo provocando grandes conmociones sociales que desembocaron en un hecho general que da la nota característica a la política del siglo XX: el advenimiento de las masas al manejo de la cosa pública.

Tal es, en última instancia, la causa que provoca la reforma constitucional de 1949 que verá reemplazar la dogmática del liberalismo por los principios preconizados por el general Perón. En tal virtud se operan sustanciales variaciones en la orientación política, social, económica, familiar, cultural y demográfica; pero todas ellas están fundamentalmente influidas por el propósito de la social.

Es en el Preámbulo mismo donde se fijan los objetivos supremos en los cuales se ha inscripto el sentido de la reforma constitucional. Sus consecuencias o aplicaciones principales en el cuerpo dogmático de la Constitución son (de acuerdo a la fundamentación dada por el miembro informante): primero, la restauración del orden natural de la sociedad, mediante el vigorizamiento de la familia; segundo, el establecimiento de un orden económico sustentado por la justicia social; tercero, el afianzamiento de la conciencia nacional como alma de la defensa de nuestra soberanía política; cuarto, la posibilitación de una política que tienda al retorno a la tierra para la fijación en el campo de la actual población rural y su progenie.

El sentido de la reforma está dado por un intento de reubicar al hombre, rescatándolo del desorden e injusticia social mediante una política que tenga como mira la primacía de la persona humana y su destino, colocando el Estado a su servicio para que pueda el hombre alcanzar sus fines, o sea, conforme al postulado del general Perón: «El Estado es para el hombre, y no el hombre para el Estado». Para ello, el Estado se convierte de neutralista en intervencionista, evitando con su acción que el desamparo del débil permita el atropello del poderoso.

*Alcances.* La reforma en la parte *dogmática* es de vastas proyecciones.

1) Se limitan los derechos individuales, que antaño se consideraron absolutos, para poder así restablecer el equilibrio social.

2) El trabajo, considerado ahora como la actividad vital de la persona humana, pierde su condición de mercancía para entrar en el orden ético. El Estado se preocupará de velar por la dignidad del obrero mediante leyes que protejan sus derechos mínimos y que son inderogables por voluntad privada.

3) Se restablece la condición y jerarquía de las organizaciones o sociedades intermedias entre el individuo y el Estado, conforme al Derecho Natural: se re-

conoce así la libre *organización sindical*, para la defensa de los intereses gremiales y la función básica de la *familia*, núcleo primario de la sociedad.

4) Se consagran los derechos de la ancianidad, para amparo de la dignidad de aquellos que ya cumplieron su parte en el común esfuerzo del trabajo.

5) El Estado deja de ser indiferente ante la economía, y pasa a intervenir para orientarla conforme a un plan general de beneficios para la sociedad que tiende a lograr dos fines: a) la ocupación total de los trabajadores; b) el ofrecimiento a todos los argentinos de las condiciones materiales necesarias para el completo desarrollo de su personalidad.

6) La propiedad reasume su función auténtica y, dejando de ser un derecho absoluto, tiene en cuenta su doble carácter: *personal*, en cuanto es un instrumento necesario para la afirmación de la personalidad humana, y *social*, en cuanto dicha afirmación es imposible sin el concurso de la sociedad que la sobrelleva, y en cuanto es previa la destinación de los bienes exteriores en provecho de todos los hombres.

7) Los servicios públicos deben pasar al Estado o a organizaciones sindicales o cooperativas para su explotación directa, ya que se los considera instrumentos de la reforma social.

8) En lo relativo al orden político, tiene por finalidad la fortificación del sentido de «comunidad nacional» en todos los argentinos como programa cultural, abandonando el agnosticismo y la falsa neutralidad educativa del Estado liberal.

9) Tiende también a la fortificación de la soberanía nacional, y por ello, si bien se mantiene la libertad de navegación de los ríos interiores, la sujeta a la condición de que «no contrarie las exigencias de la defensa, la seguridad común o el bien general del Estado».

La reforma en la parte *orgánica* de la Constitución puede sintetizarse en:

1) vigorizamiento de las disposiciones de defensa del orden público democrático;

2) democratización de los modos de elegir los sujetos del poder político;

3) perfeccionamiento técnico del Poder Judicial y erección de la Corte Suprema en Tribunal de Casación.

## OBJETIVOS DEL SEGUNDO PLAN QUINQUENAL EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

### *Organización del pueblo. Población*

#### OBJETIVO FUNDAMENTAL

La acción nacional, en materia de población, ha de tener como objetivo fundamental la conformación de la *unidad del pueblo* argentino sobre las bases y principios de la Constitución Nacional Peronista.

A tal fin el Estado auspicia la organización integral de la comunidad nacional en sus sectores básicos: social, económico y político.

*Organización política.* La organización política del pueblo ha de representar a todos los sectores del pueblo a los fines del ejercicio de sus funciones políticas.

El Estado auspiciará el desarrollo de organizaciones políticas, que representen libremente al sector que aglutinen mediante una doctrina propia, con la sola condición de que concurren a la consolidación y defensa de la *justicia social*, la *independencia económica* y la *soberanía política* de la nación, dentro del orden constitucional establecido.

*Conducción del país.* El Gobierno es responsable de la conducción social, económica y política del país, y a tales fines el Estado desarrollará sus organismos auxiliares, dando intervención progresiva en sus tareas a las organizaciones nacionales del pueblo en sus tres sectores básicos: social, económico y político, como elementos esenciales para la conducción integral del país y con el objeto de que el Gobierno pueda actuar haciendo efectiva y racionalmente lo que el pueblo quiere.

*Libertad de organización.* Las organizaciones sociales, económicas y políticas del pueblo serán respetadas por el Estado en el ejercicio pleno de su libertad, mientras concurren a la consolidación y defensa de la justicia social, la independencia económica y la soberanía política de la nación.

La legislación pertinente habrá de establecer las formas de ejecución de este objetivo general.

*Legislación política.* La legislación política afianzará el cumplimiento de los objetivos del presente Plan, a fin de lograr una organización de la comunidad fundada en el equilibrio y la armonía de los derechos del individuo y los derechos de la sociedad.

## Capítulo 7. La política educacional explícita e implícita en la Constitución Nacional de 1949

La Constitución Nacional de 1949 está informada de una concepción cultural distinta a la de su antecesora de 1853. Es este punto uno de aquellos en los cuales más fundamentalmente se diferencian.

En efecto, la carta política reformada adoptaba, en materia cultural y educativa, una actitud que se ha dado en llamar de *neutralidad*. Es decir que, si bien afirmaba la decisión de sus autores de fomentar la educación y la cultura, no asumía posición alguna con respecto al contenido de la enseñanza que debía impartirse. Esta actitud es consecuencia del *agnosticismo*<sup>40</sup> de la filosofía de la Ilustración o «Iluminismo»<sup>41</sup> que imperaba en la época y que caracterizó a la Consti-

40. Posición del espíritu y doctrina filosófica que niega la posibilidad de conocer las cosas que no caen bajo la percepción de los sentidos, los valores absolutos y, especialmente, Dios.

41. Se llama «Iluminismo» o filosofía de la Ilustración (en alemán *Aufklärung*) al movimiento cultural dominante a partir de los siglos XVII y XVIII que se funda en la convicción de que la razón humana es capaz, por su propio alcance y sin ninguna asistencia sobrenatural, de comprender el mundo y conducir a la humanidad al dominio sobre él y a la felicidad. Prescinde, por lo tanto, de la revelación religiosa. Afirma como valores supremos la razón y la libertad individual del hombre. Su denominación proviene de su pretensión de inundar la vida humana con «las luces» de la razón disipando «las tinieblas» del dogma y de la tradición. De ahí su nombre, casi sinónimo de racionalismo, y la calificación de Siglo de las Luces a la centuria que lo vio

tución de 1853 como a todas las de su tiempo.<sup>42</sup> Esta neutralidad significa que la Constitución y el Estado no se adhieren a ninguna verdad absoluta, a ningún sistema de valores, a ninguna ética trascendente;<sup>43</sup> no cree en nada porque considera todo relativo y solo procura la libre expresión de la voluntad de los ciudadanos mediante un mecanismo electoral más o menos complejo.

Por esta circunstancia la carta política de 1853 solo contenía referencias formales a la educación y la cultura, ocupándose exclusivamente de los órganos gubernamentales que debían fomentarla y organizarla, pero sin determinar su orientación y contenido. Eran ellas el Artículo 5º, que ordena a las provincias dictar una constitución que asegure la educación primaria; el Artículo 14, que garantiza a todos los habitantes de la nación el derecho «de enseñar y aprender», conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, y el Inciso 16 del Artículo 67, que incluye entre las atribuciones del Congreso Nacional el proveer al progreso de la ilustración dictando planes de instrucción general y universitaria. Como se advierte, estas disposiciones responden al concepto de neutralidad explicado.

Pero esta *neutralidad* no es más que una apariencia. «A poco que se reflexione, podrá advertirse que la *pretendida “neutralidad” del Estado implica en sí ya una toma de posición en el problema de la cultura*; es en sí ya producto de una concepción cultural determinada, y precisamente, como es lógico, *de la concepción cultural de la burguesía*. En efecto: corresponde al agnosticismo filosófico y al método de las ciencias experimentales, con sus hallazgos de verdades fragmentarias, siempre sujetas a rectificación. Corresponde, por otra parte, al método mayoritario de elaboración de la ley, en cuanto supone un criterio relativo y sujeto a rectificación. Corresponde, en una palabra, a la total concepción del hombre en el Universo, propia de la burguesía. Si todo el contenido de la cultura, principios morales como ideas, instituciones y conocimientos, es cuestionable e incierto; si el hombre *no puede* tener un conocimiento firme y total del Universo; si todo su conocer se apoya como dato primario, como realidad elemental e irreductible, en el hecho del pensar del yo, no cabe que el Estado imponga, desde afuera, un sistema de afirmaciones culturales. Ha de ser neutral. De este modo, *su neutralidad es ya una posición cultural* que ha luchado por imponerse y que ha sido llevada como un trofeo a la dogmática de las constituciones con los postulados de la aconfesionalidad del Estado, el laicismo de la enseñanza, la libertad de conciencia, libertad de cultos, etc.»<sup>44</sup> Para imponer esta concepción cultural el liberalismo desarrolló vigorosamente la enseñanza estatal, llegando a sostener que la educación es función del Estado e impuso coercitivamente la escuela laica que, en algún momento, pretendió fuese la escuela única y obligatoria suprimiendo hasta la sombra de la escuela privada. Ello significaba, en la práctica, abolir la libertad de enseñar y aprender enfáticamente proclamada

---

desarrollarse. Son sus expositores principales, entre otros, los ingleses Locke y Hume; los franceses D'Alembert, Diderot, Voltaire; los alemanes Leibniz, Wolff, Lessing y Kant.

42. Para un desarrollo y una fundamentación completa de este punto de vista véase SAMPAY, A.E., «La filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853», en *Ortodoxia*, op. cit., p. 324 y ss.

43. Ética trascendente es un sistema moral independiente y externo a la conciencia humana y más allá del campo asequible a los sentidos. Tal la ética cristiana que no nace en el espíritu del hombre -aun cuando coincida con sus más profundas tendencias- sino que tiene su origen en Dios.

44. AYALA, F., *El problema del liberalismo*, op. cit., pp. 46-47.

en la Constitución. Es decir que la mentada libertad educativa fue solamente una libertad para la enseñanza conforme a los cánones pedagógicos del liberalismo. Por ello el miembro informante<sup>45</sup> de la mayoría de la Convención Constituyente de 1949 pudo afirmar, compartiendo la opinión de Lenin, «que la neutralidad moral en la escuela es una hipocresía occidental».<sup>46</sup> Agregó, además, que «ese agnosticismo burgués fue el verdadero caldo de cultivo del totalitarismo [...] porque creó un inmenso vacío, al abstenerse de tomar posiciones firmes ante lo verdadero y falso, bueno y malo, y al evitar la discusión sobre los valores últimos de la vida. Pero el hombre no puede vivir sin un sistema absoluto de valores,<sup>47</sup> y el vacío provocado por el agnosticismo burgués fue llenado por el totalitarismo, por un falso sistema, porque aquel no creía ardientemente en su propia causa, porque en el ápice de su mundo mental estaban la duda y el relativismo, que no mueven a una acción heroica, franca y constructiva».<sup>48</sup> Son aplicables, por cierto, estas consideraciones a la situación actual de muchos sectores del mundo occidental frente a la ideología marxista, que es un sistema falso de valores absolutos que ha configurado un totalitarismo tan extremo como nunca había conocido la humanidad hasta el presente.

La concepción cultural descripta permitió entre nosotros, como en todo el universo, el predominio de los valores puramente económicos que constituyen los valores supremos en la escala de la cosmovisión burguesa.<sup>49</sup> Mientras se convertían en relativas las nociones éticas del bien y del mal, la existencia de Dios y de los fines últimos del hombre y se trataba de menoscabar la libertad de enseñanza haciendo depender todas las escuelas del Estado para imponer a través de ellas la concepción agnóstica y laica, el mismo Estado proporcionaba completa libertad a las fuerzas económicas. Esto trajo como consecuencia la explotación de los débiles por los poderosos y el predominio abusivo de los detentadores de la riqueza sin que los órganos estatales intervinieran para aliviar tal situación a causa de los dogmas no intervencionistas impresos en las constituciones liberales del tipo de la argentina de 1853. En el fondo era colocar al hombre al servicio de la riqueza en vez de subordinar esta a los valores morales, que son los que deben primar en

45. Miembro informante es el que expone en representación de todos los convencionales de un mismo partido político los motivos que los deciden a votar en uno u otro sentido.

46. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, sesión del 8 de marzo de 1949, t. I, p. 286.

47. «Viviendo encontramos que las cosas de que se compone el mundo en el cual estamos no son indiferentes, sino que esas cosas tienen un acento peculiar que las hace ser peores o mejores, buenas o malas, bellas o feas, santas o profanas... Ahora bien: cuando de una cosa enunciamos que es buena, mala, bella, fea, santa o profana, ¿qué es lo que enunciamos de ella? La filosofía actual lo denomina juicio de valor... Y los valores son, en consecuencia, cualidades de cosas, cualidades irreales, cualidades ajenas a la cantidad, al tiempo, al número, al espacio, absolutas. Para Scheler, en su libro *El formalismo en la ética y la ética material de los valores* existen las siguientes clases o valores: útiles, vitales, lógicos, estéticos, éticos y religiosos. Y existe una jerarquía (o sistema) de valores en la cúspide de los cuales se encuentran los valores religiosos, luego los éticos, etc., hasta llegar a los útiles» (GARCÍA MORENTE, Manuel y ZARAGÜETA BENGOCHEA, Juan, *Fundamentos de filosofía*, Madrid, Espasa-Calpe, 1947, Lección XXII, n° 191-195).

48. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, op. cit., p. 286.

49. Cosmos: el mundo, el universo. Cosmovisión: visión del mundo, visión del universo. Cosmovisión burguesa: interpretación del mundo, visión del mundo, por parte de los hombres de mentalidad burguesa. Mentalidad burguesa: se dice de aquella mentalidad en la cual los valores económicos predominan sobre los demás. Triunfa en Occidente a partir del siglo XVIII y alcanza su apogeo a fines del siglo XIX. Está representada entre nosotros principalmente por las obras de Juan Bautista Alberdi, autor de las *Bases* e inspirador de la Constitución de 1853.

la comunidad. Consecuencia, por cierto, de la actitud de neutralidad que dicha concepción adoptaba en el terreno religioso, moral y cultural.

La Constitución Nacional de 1949 y las correlativas provinciales del mismo año poseen una concepción cultural y educativa totalmente distinta. Ya no son neutrales en este aspecto sino que afirman la aceptación de algunos valores supremos que constituyen los fundamentos de la comunidad argentina. Estos valores últimos, a los cuales se subordinan los demás, son los valores éticos: la dignidad y la libertad de la persona humana (Artículos 15, 17, 26, 27, 29, 30 y 37); la igualdad ante la ley (Artículo 28); los derechos del trabajador (Artículo 37, I); de la familia, a la cual se reconoce su carácter de núcleo primario y fundamental de la sociedad (Artículo 37, II); de la ancianidad (Artículo 37, III) y de la educación y la cultura (Artículo 37, IV). También la declaración de que la propiedad privada tiene una función social (Artículo 38) y que el capital y, en general, la riqueza y su explotación están al servicio de la economía nacional y tienen por fin el bienestar del pueblo (Artículos 39 y 40).

Tales cláusulas, por cierto, no son meramente formales, como en la Carta de 1853. Constituyen principios que son consecuencia de la posición filosófica y de la cosmovisión que informa el texto constitucional. Por ello, según palabras del convencional doctor Sampay: «El alma de la concepción política que informa la reforma constitucional en su parte programática, vale decir, los fines que el Estado persigue para garantizar a todos una existencia digna del hombre [...] están dados por la primacía de la persona humana y de su destino, como Perón tantas veces lo proclamara diciendo: “El Estado es para el hombre, y no el hombre para el Estado”. Este principio es el basamento del orbe de cultura occidental. El hombre tiene –es el cristianismo quien trajo la buena nueva– un fin último que cumplir, y no adscribe su vida al Estado, donde [...] logra únicamente su bien temporal [...] conservando la libertad para llenar las exigencias esenciales a esa finalidad, que el Estado resguarda y hace efectivas promoviendo el bien común en un orden justo».<sup>50</sup>

La carta política vigente mantiene los textos anteriores acerca de la educación (Artículos 5º, 26 –antes 14– y 68, Inciso 16 –antes 67–) pero les da un nuevo alcance y sentido. Agrega, además, nuevas disposiciones.

Afirma, ante todo, *que la educación y la instrucción corresponden, primordialmente, a la familia* (Artículo 37, IV). Este reconocimiento del derecho natural y anterior de la sociedad doméstica para educar a los hijos constituye una toma de posición y la aceptación de una peculiar concepción educativa. Significa, además, que la Constitución de 1949 adhiere a la doctrina que se ha explicado y defendido en el Capítulo 3. Agrega, luego, el texto constitucional, *que el derecho de enseñar se extiende a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con la familia* (37, IV). Es decir que sanciona la libertad de enseñanza y el carácter supletorio de la misión educadora del Estado tal cual oportunamente se ha expuesto.<sup>51</sup>

50. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, op. cit.*, t. I, p. 273.

51. «La intervención del Estado en materia educacional es supletoria de los derechos ya enunciados de la familia y de los mismos derechos de la Iglesia, que por mandato divino tiene también la misión de enseñar [...] Se rechaza [...] el monopolio docente del Estado al admitir el derecho natural de la familia y de los institutos particulares [...] La acción del Estado en la educación es concurrente, porque también al Estado le interesa cuidar que el niño –ciudadano del mañana– esté imbuido de los principios corrientes y comunes en

El Inciso 1º, apartado IV del Artículo 37, determina *el fin de la enseñanza*: lo constituye el desarrollo del vigor físico de los jóvenes, el perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, su capacitación profesional, así como la formación del carácter y el cultivo integral (es decir, natural y sobrenatural) de todas las virtudes personales, familiares y cívicas. Se advierte por lo transcripto que la intención de los constituyentes fue la de superar la mera instrucción para buscar la formación del hombre completo teniendo en cuenta su fin último y los valores eternos de que es portador. O sea, hacer «hombres buenos», lo cual significa sostener la supremacía de los valores éticos sobre los demás objetivos de la existencia. Y hombres buenos adoptando como norma moral que señale lo bueno y lo malo el sistema ético del cristianismo resumido en el Decálogo y no otro.

Luego de establecer que la enseñanza primaria elemental es obligatoria y que la misma será gratuita en las escuelas del Estado –extremos que la carta política anterior no determinaba, tanto que en la reforma de 1860 fue suprimida la palabra gratuita del Artículo 5º–, el Inciso 2º del apartado IV determina que en las escuelas rurales se tenderá a inculcar en el niño el amor a la vida del campo, orientándolo hacia la capacitación profesional en las faenas rurales y formando a la mujer para las tareas domésticas campesinas. Ello tiende a contribuir a solucionar el éxodo campesino arraigando a los jóvenes al medio y dignificando la vida en el campo. Para ese objeto se prevé la formación de un magisterio especializado que posea amor y conocimiento del agro, que constituye uno de los pilares de la grandeza espiritual y económica argentina.

La orientación profesional preocupó también a los constituyentes. Es que, sin duda, conseguir que cada ciudadano trabaje en aquellas tareas para las cuales posea mayores condiciones y [para los cuales] existen en el momento mejores posibilidades permite el máximo rendimiento y el trabajo con gusto y consagración. Dice por ello el Inciso 3º del mismo apartado que la orientación profesional de los jóvenes, concebida como un complemento de la acción de instruir y educar, es una función social que el Estado ampara y fomenta mediante instituciones que guíen a los jóvenes hacia las actividades para las que posean naturales aptitudes y capacidad, con el fin de que la adecuada elección profesional redunde en beneficio suyo y de la sociedad.

A las universidades encomienda el Estado –según el Inciso 4º del apartado IV– la enseñanza en el grado superior. Debe preparar a los jóvenes para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. Se advierte a través de lo transcripto cómo el sentido social de la Constitución hace de las casas de altos estudios Centros destinados a servir al bien común e íntimamente vinculados a la estructura real del país. Para ese objeto determina también la división del territorio nacional en zonas universitarias a fin de que cada universidad ahonde en los conocimientos regionales y promueva las artes y ciencias aplicadas con vistas a la ex-

---

el país dentro del cual vive» (Discurso del convencional doctor Pablo Ramella, miembro informante de la mayoría, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, op. cit., t. I, pp. 397-398).



plotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas de la región. Ya no podrá darse el caso, por tanto, de universidades desvinculadas del país real o al servicio de intereses ajenos a la nación. Además, les incumbe a los centros de estudios superiores la preparación de los núcleos dirigentes, para lo cual se establece la organización de cursos obligatorios de formación política. Todo ello sin mengua de la autonomía universitaria que el mismo inciso garantiza dentro de los límites legales.

Los alumnos capaces y meritorios —expresa el Inciso 6º— tienen el derecho a alcanzar los más altos grados de instrucción. Para que ello sea posible —con ventaja indudable para la comunidad— el Estado queda obligado a proporcionar becas y asignaciones familiares utilizando para su determinación el sistema del concurso.

Finalmente, los Incisos 5º y 7º legislan sobre las ciencias y las artes. El Estado las fomenta pero afirma que su ejercicio es libre. Esta última declaración merece destacarse por cuanto, si bien es cierto que todas las actividades y principalmente las más elevadas deben poseer un sentido de solidaridad social, nada hay más opuesto a su desarrollo y florecimiento que la uniformidad y la pretensión de estatizarlas.

Por el Inciso 7º se declara que las riquezas artísticas e históricas, así como también el paisaje natural, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, el cual puede impedir el envío al exterior de las primeras y debe defenderlas incluso mediante expropiaciones oportunas. Queda a su cargo, igualmente, el registro de la riqueza artística e histórica.

## Capítulo 8. Organización general de la instrucción pública en la República Argentina. Su concordancia con la organización política del país

La Nación argentina ha adoptado para su gobierno, como se ha explicitado, la forma federal. Ello significa que las provincias son autónomas y conservan todos los poderes que no haya delegado la autoridad central. Existe así una distribución de atribuciones de la cual resulta la existencia de poderes privativos de las provincias o del Gobierno federal y otros concurrentes. Entre estos últimos se encuentra el fomento de la instrucción pública que puede ser llevado a cabo por cualquiera de los tres órdenes, nacional, provincial o municipal.

Dos son los preceptos de la Constitución que se refieren a la cuestión. Salvo una leve modificación, ambos han sido tomados de la carta fundamental anterior. En efecto, el Artículo 5º, similar en este punto en los textos de 1853 y 1949, dispone que las constituciones provinciales asegurarán la educación primaria. Por su parte el Inciso 16 del Artículo 68 —en la carta política anterior, 67— incluye entre las atribuciones del Congreso Nacional la de organizar la instrucción general y universitaria. Los intérpretes de la Constitución de 1853 discutieron mucho el sentido de las palabras «instrucción general». Entendían algunos que este precepto era excluyente con el del Artículo 5º y que, en tal virtud, la instrucción primaria correspondía solo a las provincias. Pero la mayoría de los glossadores y, sobre todo, los gobernantes de la Nación, interpretaron que la fórmula



instrucción general se refería a la escuela de primeras letras y, por tanto, ambos órdenes del poder, además del municipal, estaban facultados para sostener establecimientos primarios. Este criterio se impuso, amparado sobre todo por el creciente poderío del Gobierno federal, y las penurias financieras de muchas provincias, llegándose a sostener que estas podían organizar la impartición de la enseñanza pero sometiendo a los planes uniformes de la Nación (doctor Jorge E. Coll).

En diversas oportunidades (1857, 1871, 1891 y 1897) se dictaron leyes subvencionando a las provincias para que atendieran la enseñanza primaria, previas algunas condiciones. En 1905 se cambió el sistema de ayuda con la llamada Ley Láinez, que autorizó al Consejo Nacional de Educación a crear escuelas primarias en el territorio de las provincias que lo solicitasen. Desde entonces el número de los establecimientos de este tipo ha crecido incesantemente y en la actualidad algunas provincias, como las de Salta, de San Juan, y en parte Santa Fe, se han desprendido de sus colegios de primeras letras transfiriéndolos al Gobierno nacional.<sup>52</sup>

Este proceso coincide con la centralización institucional y el predominio desmesurado de la Capital sobre el interior. Además de factores económicos y sociales, han incidido los móviles políticos, ya que la designación de maestros ha constituido siempre un poderoso medio de influencia electoral. Las escuelas Láinez no solo se han fundado en «aquellos puntos en que el analfabetismo se hiciera más sensible» sino también, exagerando la tendencia centralizadora, han constituido un factor de competencia con las escuelas provinciales en las mismas ciudades capitales.

Ninguna disposición existe que prohíba a las provincias y a las municipalidades poseer establecimientos de segunda enseñanza y, a las primeras, incluso universidades. Numerosas escuelas de enseñanza media, algunas de ellas célebres, han pertenecido o han sido autorizadas por las provincias. Tal el Colegio de Concepción del Uruguay y la Inmaculada de Santa Fe. Sin embargo, a partir de la creación de los colegios nacionales durante la presidencia de Mitre, ha sido la Nación, de manera casi excluyente, la que sostiene establecimientos de este tipo y dicta planes concernientes a ellos. Las fundaciones esporádicas de algunas provincias suelen concluir por ser entregadas a la Nación y solo permanecen unos pocos establecimientos como una escuela normal en Córdoba, otra en Balcarce (Provincia de Buenos Aires) y una normal municipal en la ciudad de Mar del Plata. Además, los establecimientos de la municipalidad de la Capital Federal.

Todas las universidades existentes, excepto la de Cuyo, han sido fundadas por las provincias o han tenido su origen en facultades organizadas por las mismas. Pero en la actualidad, como se tratará en el Capítulo 13, todas son nacionales y están regidas por la ley federal sobre la materia.

52. Leyes de la provincia de Salta N° 1424 y N° 1482 de marzo y noviembre de 1952 respectivamente; Ley de la provincia de San Juan N° 1791 de noviembre de 1952.

## EL GOBIERNO NACIONAL. EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Las escuelas públicas y el contralor de las privadas están a cargo, de acuerdo a las normas constitucionales, del Poder Ejecutivo. Al Congreso corresponde la legislación y al presidente de la República, con su firma refrendada por el ministro del ramo, la dirección y reglamentación de la actividad escolar, la designación del personal docente de las escuelas públicas y la sanción de planes de estudio.

A pesar del mandato constitucional, la Legislatura nacional ha sido parca en dictar una legislación educativa. Recién en 1884 se sancionó la Ley de Enseñanza Primaria N° 1420 y al año siguiente la Ley N° 1579, más conocida como Ley Avellaneda, destinada a reglar el régimen de las dos universidades existentes entonces, en Buenos Aires y en Córdoba. Todavía no se ha sancionado ley alguna para la enseñanza media, técnica, de oficios y normal, con excepción de la legislación sobre escuelas de aprendizaje (N° 12921 y 13229).

Esta circunstancia y la complejidad de la materia han creado mucha confusión acerca de las atribuciones respectivas de los dos poderes –Ejecutivo y Legislativo– que integran, junto con el Judicial, el Gobierno de la nación. El Poder Ejecutivo, mediante decretos, ha intervenido constantemente en la enseñanza media; mucho menos en la universidad, donde la Ley Avellaneda rigió setenta y dos años, y en la primaria, estructurada por la Ley N° 1420 y a cargo, hasta su extinción, del Consejo Nacional de Educación. El sino de la escuela media argentina, como se verá oportunamente, ha sido la constante variación de planes, programas, regímenes de promoción, exigencias de ingreso, ciclos, etcétera.

Hasta 1898 la enseñanza pública, en el orden nacional, dependió del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública y, a partir de esa fecha, del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, pasando Culto a unirse con Relaciones Exteriores. Mientras la universidad se gobernaba con una relativa autonomía, surgida de la Ley Avellaneda, y las escuelas primarias dependían del Consejo Nacional de Educación, también autárquico, las reparticiones del Ministerio se concentraron en la atención de la enseñanza media y normal. Ya en la presidencia de la República el general Perón, el 26 de febrero de 1948 fue creada la Secretaría de Educación, separándose sus funciones del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. La sanción de la Constitución de 1949 regularizó esta situación y existe desde entonces el Ministerio de Educación, a cuyo cargo corre todo lo referente a la materia en el orden nacional. Desde esa cartera su primer ocupante, el doctor Oscar Ivanisevich, cumplió una tenaz labor destinada a centralizar y uniformar la educación pública. Para ello fue suprimido el Consejo Nacional de Educación y ha quedado el Ministerio, estructurado con tres direcciones técnicas fundamentales, la de Enseñanza Media, Normal y Especial; de Enseñanza Primaria y de Enseñanza Técnica, además de una oficina denominada de Gestión Universitaria –que durante un breve lapso fue subsecretaría– destinada a centralizar la vinculación de las universidades con el Ministerio, sin perjuicio de las funciones del Consejo Nacional Universitario, del cual se hablará oportunamente.

De acuerdo a la Ley Orgánica N° 14303 del 27 de julio de 1954 corresponde al Ministerio de Educación asistir al Presidente de la Nación en la promoción de la cultura nacional en cumplimiento del párrafo IV del Artículo 37 de la Constitución Nacional, y en particular lo inherente a: 1) la instrucción y educación en todos sus

ciclos y especialidades; 2) la protección y fomento de las ciencias y de las bellas artes; 3) el desarrollo de la cultura popular; 4) la tutela del patrimonio cultural de la nación; 5) la custodia, conservación y registro de las riquezas artísticas e históricas de la nación; 6) la coordinación de las actividades científicas y técnicas que se realizan en el país; 7) las relaciones del Poder Ejecutivo con las entidades privadas de enseñanza, culturales, de bellas artes y de investigación científica y técnica; 8) la reglamentación y fiscalización de los institutos particulares de cultura y enseñanza; 9) las organizaciones representativas de los profesionales vinculados a la actividad docente; 10) las organizaciones representativas de los estudiantes; 11) la planificación de los edificios educacionales; 12) el turismo escolar; 13) el servicio médico; 14) las academias científicas y artísticas.

La función del Ministerio de Educación como la de todos los demás se coordina a través de las secretarías del Poder Ejecutivo, creadas por Decreto N° 12171 del 22 de julio de 1954.

#### LA ACCIÓN DE LAS PROVINCIAS

El Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones con la condición, entre otras, de que asegure la educación primaria (Artículo 5° de la Constitución Nacional). Esta cláusula proporciona una idea adecuada de la trascendencia que los constituyentes de 1853 asignaron a la instrucción pública, que fue considerada como uno de los pilares del sistema republicano y federal. La acción provincial en esta materia ha sido fecunda pero, por escasez de recursos, a veces; por el hábito de plegarse al creciente dominio de la Capital; por incuria o por lo que fuese, las provincias han ido abdicando de sus derechos hasta entregar las escuelas, en algunos casos, al Gobierno federal. Muy pocas son las que conservan establecimientos secundarios y ninguna sostiene una universidad.

En materia de planes, programas y textos, una parte los posee propios y adaptados a las circunstancias regionales, pero existe una tendencia a utilizar los aprobados por la Nación.

La Ley Láinez dictada con criterio político de predominio capitalino ha contribuido notablemente a esta situación. Indiscutiblemente hubiese sido más adecuado al federalismo y a la recta naturaleza de las cosas subvencionar a las provincias para que estas, las municipalidades o los particulares, prestasen, con menor costo y administración más inmediata y directa, la educación primaria. Porque justamente la deficiencia de la centralización la constituye la dificultad de gobernar a distancia, el costo alto de los servicios y la burocratización de la enseñanza. Por el contrario, en lo que respecta a la escuela primaria al menos, conviene que esté dirigida por los padres y por las pequeñas comunidades locales.

Las municipalidades casi nada se ocupan en la actualidad –absorbidas por el Gobierno provincial y agobiadas económicamente– de la instrucción primaria. Han sido también suprimidos los consejos escolares electivos allí donde los había. En general se habían transformado en meros centros de actividad política, sin gravitación real por la escasez de atribuciones y supeditación a los partidos políticos.

LA INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES  
RELACIONADOS CON LA FORMACIÓN DEL HOMBRE ARGENTINO:  
DECRETOS Y DECLARACIONES DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

Como se ha visto ya, la escuela primaria estatal ha cumplido una tarea importante en la formación del hombre argentino y en la creación de una conciencia nacional. Los fines educativos supremos son, indudablemente, similares para todo el país y para cualquier tipo de establecimientos. La realización de la instrucción y los métodos es lo que debe adaptarse a las circunstancias regionales.

Esta igualdad de fines es lo que ha llevado al Poder Ejecutivo Nacional a propiciar una coordinación de la enseñanza primaria en orden al cumplimiento de los objetivos supremos de la nacionalidad y a declarar los principios que deben informar la acción educativa en todas las escuelas argentinas. Con ese objeto fue dictado, al comienzo del gobierno constitucional del general Perón, el Decreto N° 26944 del 4 de septiembre de 1947 por el cual se dispone, en su Artículo 1º, que «la enseñanza pública se propondrá formar al hombre argentino con plena conciencia de su linaje, auténtica visión de los grandes destinos de la nacionalidad y ferviente voluntad histórica para servir a su patria y a la humanidad». La cláusula siguiente establece que para que la unidad y la continuidad de la enseñanza queden aseguradas se realizará un reajuste general de planes y programas que establecerá la conexión de los conocimientos en las materias de instrucción o de preparación entre los distintos ciclos y la implantación de planes, programas y actividades educativas que tengan como principio básico organizador las materias esencialmente formadoras de la conciencia histórica nacional, nuestra historia y nuestro idioma.

El Artículo 3º reitera que la educación pública argentina será gratuita y democrática e informada por un profundo sentido de justicia social, y el Artículo 4º fija las normas de la enseñanza en todos los grados. En la enseñanza primaria existirán planes de estudio con dos finalidades íntimamente unidas: *preparación o instrucción* (técnicas del saber o disciplinas instrumentales) y *configuración o desenvolvimiento* (educación intelectual, física, estética, moral y religiosa). «El niño –agrega el citado Decreto– es el objeto primero de la educación. La escuela y los recursos educativos se organizarán en forma que permitan al niño actuar y desarrollarse como tal. En todas las escuelas se implantará –continúa– un mismo plan de estudios para fijar a la enseñanza un contenido uniforme y una sola orientación. Los programas correspondientes a las materias instrumentales y las de formación patriótica, moral y religiosa serán los mismos por su contenido, graduación y sentido, en todas las escuelas primarias infantiles. En las restantes materias del plan de desenvolvimiento se establecerán las diferencias que aconsejen las características y posibilidades del medio ambiente.» En cuanto a la enseñanza media, «contribuirá –dice el mismo Artículo– a formar la conciencia nacional de los alumnos, despertando y fomentando el amor a la patria y el sentido de la propia responsabilidad. Debe crear en el alma de los adolescentes una clara visión de nuestro papel en el mundo y la convicción de que les corresponde la empresa de lograr para la República una nueva etapa de señorío espiritual y material. Esta enseñanza será en su Ciclo Básico fundamentalmente formativa y humanista. Tendrá, además, el carácter de preparatoria para los estudios superiores y las

actividades industriales, comerciales, artísticas y de oficios, favoreciendo y estimulando el desarrollo de las aptitudes vocacionales». «La enseñanza superior –finalmente– se propondrá, dentro de la finalidad formativa general y las normas anteriores, preparar a la juventud para las profesiones liberales y el acrecentamiento y difusión de la cultura.»

Por el Artículo 6º del mismo Decreto se invitó a las provincias a adoptar las normas fijadas en la disposición transcrita y se convocó a una conferencia coordinadora de planes y programas que tuvo lugar en la ciudad de San Juan en la semana del 23 al 31 de julio de 1948.

Estos objetivos, como es dable observar, han sido incorporados a la Constitución Nacional y la coordinación, si bien no se ha cumplido totalmente, se encuentra muy avanzada. Entre las leyes provinciales deben destacarse, por su coincidencia con estos propósitos, la N° 5650 de la Provincia de Buenos Aires, la N° 1576 de Corrientes, la N° 3554 de Santa Fe y la N° 1695 de Salta.

El Presidente de la República, al darse a publicidad el mencionado Decreto, manifestó: «Luchamos por una unidad nacional no suficientemente realizada y es tarea de maestros y profesores alcanzar esa absoluta unidad en el espíritu y en los corazones, sin lo cual la unidad nacional será siempre un mito [...] Debe coordinarse, por ello, la enseñanza primaria en forma perfecta dentro de su especialidad; debe coordinarse la enseñanza secundaria y debe hacerse lo propio con la enseñanza universitaria [...] Sin esa coordinación seguiremos enseñando en compartimentos estancos y formando argentinos con mentalidades y sentimientos diferentes, lo que indudablemente será muy peligroso para la propia nación y para la propia nacionalidad [...] La necesidad de una enseñanza nacional coherente –finalizó– es indiscutible».

Estos principios han sido reiterados por el general Perón en numerosos mensajes posteriores y, principalmente, al abrir las Cámaras el 1º de mayo de 1949, cuando expresó: «Nuestra educación debe imponer los siguientes principios: 1) que en la conciencia encaje exactamente la justicia; 2) hacer comprender que el fin de la vida no es la riqueza, sino la virtud; 3) que el individualismo es egoísta y destructor. Que el hombre no puede vivir aislado; por consiguiente debe desarrollar su espíritu social, de cooperación altruista. Que fijando con precisión los deberes y los derechos sociales se hará efectivo el «amamos los unos a los otros»; 4) que el conflicto humano es esencialmente un conflicto entre la fe y la incredulidad. Que la recuperación de la fe es el objetivo de nuestra cruzada, que se inspira en la verdad y en el bien común; 5) afirmar como fundamento de la democracia la expresión del pueblo en comicios libres; 6) la conciencia nacional ha de formarse en concordancia con el lenguaje, con la historia, con las tradiciones argentinas y con el conocimiento objetivo y directo del país por sus habitantes. Así se formará el concepto de Patria y de Soberanía; 7) la economía ha de orientarse con un amplio espíritu de justicia distributiva. Enseñando a respetar el capital, como que él es trabajo acumulado, pero enseñando también que él no puede ser factor de opresión y esclavitud nacional o internacional; 8) cuidado y vigilancia de la salud. Educación sanitaria en la que se comprende la educación física; 9) estimular por todos los medios la educación moral, científica, artística, práctica y vocacional, de acuerdo con las aptitudes de los educandos y las necesidades regionales del país».

## Capítulo 9. La educación primaria incluida la preescolar. Sumario estudio de su evolución en la Argentina

La educación primaria –o primera– del hombre tiende a proporcionar los elementos fundamentales para la convivencia y las nociones culturales básicas. Comienza, prácticamente, con el nacimiento y en el hogar, para continuarse, luego, en el jardín de infantes y en la escuela de primeras letras, a la cual llega el niño –en la mayoría de los países– a los seis años. Este primer ciclo abarca entre nosotros siete años, distribuidos en el mismo número de grados, y es el que se denomina, generalmente, enseñanza primaria escolar, mientras a la formación anterior a esta edad se la llama educación preescolar.

La enseñanza primaria escolar incluye, fundamentalmente, la adquisición por parte del niño de los conocimientos instrumentales básicos, es decir, a aprender a leer, escribir y contar, ampliando este último término hasta incluir las operaciones aritméticas elementales. La Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires califica con acierto a tales nociones –que se complementan con una instrucción religiosa, histórica, geográfica y de las ciencias naturales– conocimientos intelectuales propios de la dignidad humana. Para nuestra Constitución y nuestras leyes, como ocurre en la mayoría de los países civilizados, esta enseñanza es obligatoria para todos los habitantes en edad escolar y da lugar a sanciones para los padres que no la hagan recibir a sus hijos y, eventualmente, para los mayores que se nieguen a adquirirla estando en condiciones para ello.

Debe entenderse rectamente esta exigencia en el sentido de que se declara obligatoria la posesión de esos conocimientos de la manera y en el sitio donde los padres elijan, pero no la asistencia a la escuela primaria propiamente dicha, como en algún momento se pretendió, en pugna con los principios sostenidos en las páginas de este texto y con la Constitución Nacional. Aunque, por cierto, la convivencia del párvulo con otros compañeros en una escuela es un elemento casi imprescindible para una formación integral, sobre todo en cuanto se refiere al carácter y a los hábitos morales y sociales.

La educación preescolar fuera del hogar no es entre nosotros obligatoria ni debe serlo ya que atentaría contra los derechos familiares y significaría un verdadero peligro. Por ello la Ley N° 5650 derogó ese principio que existiera por breve lapso en la provincia de Buenos Aires con la Ley N° 5096 de enseñanza preescolar. Los jardines de infantes o *Kindergarten* (del alemán *Kind*, niño y *Garten*, jardín) fueron iniciados por el pedagogo alemán Federico Fröbel en 1839 y han tenido amplio desarrollo sobre todo en su país de origen y en los Estados Unidos. Su difusión se basa en la necesidad de atender a los niños cuyos padres, por razones de trabajo, deben dejarlos en manos ajenas y cumplen, por esa causa, una finalidad social, especialmente en los medios obreros. Pero su objeto no es puramente cuidar a los infantes sino educarlos, preparándolos para el ciclo escolar. El método frobeliano, justamente, posee una serie de técnicas destinadas a dirigir el juego de los niños a fin de educar los sentidos e ir creando hábitos sociales y de convivencia.

Entre nosotros fueron auspiciados ya en 1870 por Juana Manso y más tarde por la profesora Sara C. de Eccleston, de origen estadounidense. El Gobierno federal sostiene algunos en la Capital Federal y entre las provincias se han destacado

en este aspecto las de Santa Fe y Buenos Aires, correspondiendo a esta última el mérito de su mayor desarrollo y mejor técnica, merced a la Ley N° 5096 ahora incorporada, con modificaciones, a la Ley N° 5650, de Educación. Los jardines de infantes privados son numerosos y superan en cantidad a los oficiales.

Para la formación de un profesorado especializado existen las escuelas normales Sara C. de Eccleston y Mary O’Graham, ubicadas respectivamente en la Capital Federal y ciudad Eva Perón [hoy ciudad de La Plata] y dependientes ambas del Ministerio de Educación de la Nación. Su plan de estudios específico incluye dos años y se encuentra organizado actualmente por un decreto del 18 de junio de 1953.<sup>53</sup> La Provincia de Buenos Aires, por su parte, sostiene cuatro profesorados para maestras jardineras en las localidades de Azul, Bahía Blanca, Chivilcoy y Trenque Lauquen.

La Ley N° 1420, vigente en el orden nacional, prevé su instalación en las ciudades donde sea posible establecerlos (Artículo 11) y la Ley N° 5650 de la Provincia de Buenos Aires determina una serie de normas del mayor interés que constituyen la más acertada legislación sobre la materia (Artículos 15, 16, 17 y 18). Como allí se expresa, para no atentar contra la formación hogareña y los derechos de la familia, su carácter debe ser voluntario y supletorio del hogar, sobre todo en las zonas fabriles cuando la madre está obligada a trabajar fuera de la casa. Solo en los países totalitarios –coincidiendo con una extraña actitud liberal, como ha ocurrido en nuestro país– se convierten los jardines infantiles en obligatorios. Su organización y disciplina deben reflejar –agrega la ley mencionada– la vida alegre y cariñosa del hogar y los conocimientos serán impartidos mediante juegos y actividades adecuados a la psicología infantil, tendientes a crear hábitos religiosos, patrióticos y de buen comportamiento doméstico y social.

La educación primaria propiamente dicha ha sido objeto, como se ha explicado en los capítulos pertinentes, de la mayor atención gubernativa en todos los períodos de la vida nacional y ha adquirido un importante desarrollo y excelente nivel. De todos los ciclos de la enseñanza es aquel que ha merecido una preocupación más intensa por parte de las estadísticas y pedagogos argentinos. En su evolución –acerca de la cual nos hemos referido en los Capítulos 3° a 7° de este texto– ha sufrido la influencia de las distintas corrientes ideológicas que gravitaron sobre la educación rioplatense. Informada por la mentalidad laica, el enciclopedismo, el cientificismo y algunas tendencias cosmopolitas, ha evolucionado en los últimos tiempos hacia una concepción cristiana y con sentido tradicional, acorde con las disposiciones constitucionales y legales.

En cuanto a métodos, todos los progresos y sistemas de la pedagogía moderna, particularmente la llamada *escuela activa*, se han hecho sentir a través de la preocupación metodológica del magisterio argentino, pero la valorización de su eficacia pertenece a la pedagogía y escapa al plan de esta obra.

53. Incluye, entre otras asignaturas, psicología infantil general y de niños excepcionales; higiene, dietética infantil y puericultura; literatura infantil; trabajo manual especial, con su didáctica; dibujo, música y canto adaptados.



## PRINCIPALES CREACIONES Y ORGANIZACIONES HASTA LAS REFORMAS ACTUALES

A través del detallado estudio de los antecedentes de la enseñanza argentina se han visto pasar las principales creaciones y formas de organización de la enseñanza primaria. Se han historiado las fundaciones del período hispánico y las vicisitudes de las escuelas de primeras letras durante las guerras exteriores y civiles hasta llegar a su posterior y extraordinario desarrollo.

A partir de 1853 en las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos y luego de 1860 en todas las demás fue constante la creación de escuelas primarias, organizando cada Estado su Consejo General de Educación a cuyos cuerpos técnicos se incorporaron rápidamente, después de 1870, los egresados de la Escuela Normal de Paraná, ya historiada. Mediante subvenciones, primero, y a través de la Ley Láinez, después, el poder central ha contribuido eficazmente a esta multiplicación de centros escolares, para cuyo sostenimiento se ha destinado siempre una proporción elevada de los presupuestos de gastos.

El número de escuelas primarias, incluidos jardines de infantes y escuelas para adultos, dependientes de la Nación, alcanza una cifra cercana a las veinte mil con más o menos cien mil docentes y una inscripción que supera los dos millones y medio de alumnos. La Provincia de Buenos Aires, por su parte, cuenta con tres mil escuelas primarias, en números redondos, y más de medio millón de concurrentes, a los cuales atienden casi veintitrés mil maestros. Las estadísticas publicadas no indican las cifras de escuelas particulares de primeras letras, pero su número es también elevado.

En materia de organización escolar, desde la desaparición del poder central en 1820, cada provincia dirigió sus escuelas y la educación alcanzó, en algunas, notables adelantos antes de sancionarse la Constitución de 1853.

Hasta la federalización de Buenos Aires, en 1880, el Estado nacional solo organizó la enseñanza media, con los colegios nacionales y normales, reordenando, también, la universitaria. Desde 1854 la Provincia de Buenos Aires gobernó sus establecimientos primarios por medio de una Dirección de Escuelas que tuvo jefes ilustres y que constituyó el modelo para los demás Estados y para la Nación, pues sobre su esquema se constituyó, en 1884, el Consejo Nacional de Educación. Este, merced al progresivo centralismo de nuestras instituciones, fue adquiriendo importancia, sin que por ello la vieja Dirección bonaerense, ya en La Plata, perdiera su prestigio.

Después de la creación, en 1948, de la Secretaría de Educación –hoy Ministerio–, fue suprimido el Consejo Nacional de Educación y actualmente las escuelas nacionales de primeras letras dependen del Ministerio del ramo a través de una Dirección de Escuelas Primarias. Situación similar ha tenido lugar en las provincias que, como la de Buenos Aires en 1949, han constituido su Ministerio de Educación.



## Capítulo 10. Organización actual de la educación primaria en el orden nacional: disposiciones constitucionales, legales y administrativas

Ya han sido transcritas y comentadas en las páginas de este texto las disposiciones constitucionales relacionadas con la educación primaria (Artículos 5º, 37, IV y 68, Inciso 16), así como también las normas gubernativas referentes a su interpretación.

Corresponde entonces completar esas nociones aludiendo a las leyes vigentes.

En esta materia rige todavía, aunque parcialmente derogada, la Ley N° 1420 del 8 de junio de 1884. Fue propuesta por el Poder Ejecutivo, presidido por el general Julio A. Roca; después de haber sido rechazado el proyecto originario, que organizaba la educación pública en toda la nación, fue aprobado otro, presentado por los diputados Lagos García, Leguizamón, Puebla, Gallo, Olmedo, Reyes, Bouquet, Ocampos y Benítez, solo para la Capital y los Territorios. Se inspiró en la ley de 1875 de la Provincia de Buenos Aires, que rigió hasta 1951, y, sobre todo, en la ley francesa de 1882, algunas de cuyas disposiciones tradujo literalmente. Su fin (Artículo 1º) es «favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años», norma transcrita de la ley francesa citada. Acepta, pues, como edad escolar la de seis a catorce años, disposición que ha perdurado hasta el presente. El Artículo 2º establece la gratuidad (ampliada por el actual régimen a toda la enseñanza, como se verá en su momento) y el carácter obligatorio y gradual de la instrucción primaria que deberá ser dada, además, de acuerdo a los preceptos de la higiene. Los Artículos 3º a 7º se refieren a la obligatoriedad, expresando que comprende a todos los padres, tutores o encargados de los niños que se encuentren en la edad escolar (Artículo 3º); dispone que la obligación escolar puede cumplirse en las escuelas públicas, en las escuelas particulares o en el hogar de los niños, comprobándose su cumplimiento, en estos casos, mediante certificados y exámenes; el incumplimiento del deber de los padres se sanciona mediante multas o empleando, directamente, la fuerza pública (Artículo 4º); el Artículo 5º ordena crear escuelas públicas gratuitas –para permitir la obligatoriedad– en todos los vecindarios y colonias, y el Artículo 6º fija el mínimo de instrucción obligatoria. Finalmente el Artículo 7º determina que en las escuelas públicas se desarrollará el mínimo de instrucción obligatoria.

Los principios de la gratuidad y la obligatoriedad no eran nuevos en el país. Venían del período hispánico y los cabildos lo habían impuesto, con sanciones, muchas veces. En cuanto al modo de cumplimiento del mínimo escolar hubo en aquel momento una fuerte tendencia –de mentalidad liberal, estatista y masónica– que pretendía la escuela pública del Estado como única y obligatoria al igual que en los totalitarismos modernos. Felizmente se impuso el buen sentido y quedó redactado el Artículo como está. La actual Constitución es más categórica y acertada, por cuanto establece (Artículo 37, IV) que la instrucción y la educación corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella. Se presta menos al monopolio y al despotismo estatal que el precepto de los legisladores de 1884.

La norma del Artículo 5º que ordena crear escuelas se cumplió paulatinamente. Y en cuanto al mínimo del Artículo 6º, que excluía la enseñanza religiosa,

ha sido modificado repetidas veces primando en la actualidad los principios constitucionales y normativos ya estudiados.

Pero la cuestión que provocó los más enconados debates de la Asamblea fue el Artículo 8º, referente a la enseñanza religiosa. Chocaron la tendencia laicista, encabezada por el ministro Eduardo Wilde y los diputados Leguizamón y Gallo, y la que exigía el mantenimiento de la enseñanza religiosa para los hijos de padres católicos, conforme a la tradición argentina, a la justicia distributiva y al deseo de la mayoría de la población, que se puso de manifiesto en innumerables petitorios. La representó en la Legislatura el doctor Tristán Achával Rodríguez, entre otros. La gravitación de las corrientes de la época, la imitación de la legislación francesa reciente y la influencia de la masonería predominante, y si bien se llegó a un artículo de redacción transaccional, en los hechos se impuso el laicismo. En efecto, el Artículo 8º establecía que la «enseñanza religiosa solo podrá ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión y antes o después de las horas de clase». Se advierte, por de pronto, que la enseñanza religiosa queda excluida de la formación, que no puede, pedagógicamente, dividirse; y está, además, expuesta a ser contradicha por la enseñanza del maestro, como ocurrió en la realidad. En rigor solo se facilita el local para los ministros del culto, insuficientes entonces y en la actualidad, y en horas inconvenientes ya que el niño debe volver a su hogar o aún no ha llegado a la escuela. En la práctica las directivas dominantes impidieron o neutralizaron, como era de esperar, esta hipócrita disposición.

El 31 de diciembre de 1943, mediante el Decreto Ley N° 18411, fue derogada –con la firma del presidente Ramírez y del ministro Martínez Zuviría– la norma del Artículo 8º y restaurada la enseñanza religiosa, ratificada luego por la Ley N° 12978 del 17 de abril de 1947. La norma vigente establece que «en todas las escuelas públicas, de enseñanza primaria, posprimaria, secundaria y especial, la enseñanza de la religión católica *será impartida como materia ordinaria en los respectivos planes*. Quedan excluidos –agrega– de esta enseñanza aquellos educandos cuyos padres manifiesten expresa oposición por pertenecer a otra religión, respetándose así la libertad de conciencia. A esos alumnos se les dará instrucción moral» (Artículo 1º). El Artículo 2º determina que los docentes que tengan a su cargo esta enseñanza en los establecimientos secundarios serán designados por el Gobierno, debiendo recaer los nombramientos en personas autorizadas por la autoridad eclesiástica. En cuanto a los programas y textos destinados a la enseñanza religiosa, serán aprobados por el Gobierno de acuerdo con la autoridad eclesiástica (Artículo 3º).

Las normas complementarias crean los organismos destinados a controlar el cumplimiento y eficacia de la enseñanza de la religión.

Como se advierte, la instrucción católica solo es obligatoria para los católicos y respeta el derecho natural de las familias y la libertad de conciencia mejor que el Artículo 8º de la Ley N° 1420, el cual imponía la enseñanza laica aun a aquellos que la resistían. En la práctica ha sido muy bien recibida por padres, alumnos y docentes y su aplicación no ha dado lugar a ninguna dificultad.

La ratificación del derecho sobre enseñanza religiosa fue prometido al pueblo por el general Perón durante su campaña presidencial de 1945-1946. En esa oportunidad, el actual Presidente sostuvo que «la enseñanza laica es una consecuen-

cia del sistema capitalista liberal que hizo del Becerro de Oro motivo de adoración y que desde hace ciento cincuenta años conduce al mundo por caminos contrarios a la felicidad del pueblo. Por eso –concluyó en su proclama– es hoy una de las metas de la escuela entronizar a Dios en las conciencias, exaltando sobre lo material lo espiritual». El voto popular aprobó el 24 de febrero de 1946 por amplia mayoría esta decisión, en comicios libérrimos, y posteriormente el general Perón, personalmente, gestionó ante la Legislatura la sanción de la ley respectiva. La bandera ya perimida del laicismo, que levantaron sus adversarios, solo subsiste en países de escasa significación cultural o en aquellos que se encuentran bajo la órbita soviética, aun cuando en estos la concepción agnóstica ha sido reemplazada por el dogma materialista.<sup>54</sup>

El resto del extenso articulado de la Ley N° 1420 –que responde, como se habrá advertido, a la actitud de neutralidad cultural del liberalismo– lo constituyen disposiciones referentes al funcionamiento del Consejo Nacional de Educación que actualmente carecen de interés por estar derogadas.

En cuanto a las disposiciones administrativas a que hace alusión el programa son muy numerosas pero, más que objeto de un análisis teórico, deben ser materia de la aplicación práctica de cada día, para lo cual es aconsejable que el profesor solicite un digesto de las mismas a las autoridades de las escuelas locales, por cuanto varían de provincia a provincia, y no son susceptibles de ser analizadas en un texto de esta naturaleza. El propio reglamento del Departamento de Aplicación de cada escuela normal y, fundamentalmente, el contacto con su organización y con su vida constituyen la única enseñanza posible e insustituible en este aspecto.

#### LA ENSEÑANZA PRIMARIA PARTICULAR

Se han analizado ya las normas constitucionales que garantizan la libertad de enseñanza y los derechos para educar de la familia, de los particulares por ella elegidos y de la Iglesia. Se ha tratado, también, sobre las facultades del Estado para ejercer un legítimo contralor con vistas a la formación ciudadana y al bien común.

En los hechos la enseñanza privada se ha extendido considerablemente en el país, tanto en el ciclo primario como en el secundario. No existen estadísticas completas pero su número es muy elevado. Es mayor la proporción en la enseñanza secundaria que en la de primeras letras.

Hay escuelas privadas de particulares, de entidades de bien público, de colectividades extranjeras y de la Iglesia católica. Estas últimas, dirigidas la mayor parte por comunidades de religiosos, se destacan por su preocupación formativa y muchas de ellas han alcanzado alto prestigio y un notable nivel cultural y pedagógico. Se encuentran representadas por el Consejo Superior de Educación Cató-

54. Ya compuesta esta obra, el Gobierno nacional ha modificado la orientación impresa a la enseñanza de la religión católica, luego del Decreto N° 18411/43 y la ulterior Ley N° 12987. La religión y la moral dejan de ser materias de promoción y se suprimen la Dirección y la Inspección de Enseñanza Religiosa, atribuyéndose sus funciones a los organismos comunes del Ministerio de Educación. Según los antecedentes del Decreto que toma estas medidas, los programas y la designación de profesores de Religión dejará de someterse a dictamen de la autoridad eclesiástica, como estaba previsto en la Ley N° 12978 (Artículos 2° y 3°). Los Gobiernos provinciales tomaron medidas análogas.

lica, institución dependiente de manera directa del Episcopado Argentino que realiza, además, una tarea de asesoramiento y orientación. Entre las congregaciones de varones ejercen la docencia en nuestro país las viejas órdenes, llegadas en época de la dominación española –jesuitas, franciscanos, dominicos, mercedarios– y numerosos institutos de nueva data entre los cuales pueden mencionarse los Padres salesianos, bayoneses, lazaristas, lourdistas, pasionistas, redentoristas, escolapios y del Verbo Divino y los Hermanos maristas, lasalianos, marianistas y de la Sagrada Familia. Algunos establecimientos de las congregaciones citadas poseen ilustre tradición. Tal la Inmaculada, en Santa Fe, y El Salvador, en Buenos Aires, de los Padres jesuitas. Ambos son autónomos. El primero, desde su fundación, con un breve período de interrupción entre 1881-1891, y el segundo, por decreto del Poder Ejecutivo Nacional de fecha 27 de agosto de 1943 con motivo del septuagésimo aniversario del establecimiento.<sup>55</sup> Los colegios de los Hermanos maristas, particularmente el Champagnat de Buenos Aires y el Nuestra Señora de Luján –fundado hace exactamente cincuenta años, en 1904–, de los Hermanos de las escuelas cristianas (lasalianos) y en especial el La Salle de la Capital Federal y el Carmen Arriola de Marín de San Isidro, el San José, en Buenos Aires, de los Padres bayoneses, los numerosos de los Padres salesianos son establecimientos, entre muchos otros, que pueden citarse como de singular importancia. Las congregaciones femeninas dedicadas a la enseñanza son innumerables y se encuentran diseminadas por todo el país. Entre las que poseen mayor número de colegios pueden mencionarse las Hijas de la Caridad (vicentinas), las Hijas de María Auxiliadora, las Hermanas de San José, las Esclavas del Sagrado Corazón, las Hermanas del Huerto, las Hijas de Nuestra Señora de la Misericordia y las Hermanas de la Santa Unión de los Sagrados Corazones.

Entre los establecimientos propiedad de particulares ocupa lugar preferente el Colegio Argentino Modelo de la Capital Federal.

Una iniciativa interesante entre los colegios católicos la constituye el San Pablo de la Asociación Argentina de Cultura, recientemente fundado.

En cuanto al régimen legal se hace preciso distinguir los establecimientos primarios de los secundarios. Los primeros se vinculan, según su situación, con el Ministerio de Educación de la Nación, cuando se hallan ubicados en la Capital Federal y los territorios nacionales; y con las autoridades escolares de las distintas provincias si funcionan en sus respectivas jurisdicciones. Así los ubicados en territorio federal son regidos por los Artículos 70, 71 y 72 (Capítulo VIII) de la Ley N° 1420, los cuales señalan los requisitos docentes, administrativos e higiénicos necesarios a fin de obtener autorización para el funcionamiento de una escuela o colegio. Los establecimientos en jurisdicción provincial se gobiernan por las normas legales y reglamentarias sobre la materia de cada provincia, las cuales, en líneas generales, siguen la nacional. Constituyen una innovación las vigentes en Buenos Aires, Corrientes y Santa Fe.

A pesar de exceder los límites del presente punto y capítulo es oportuno, para no volver sobre la cuestión en los próximos, considerar el ordenamiento legal apli-

55. En virtud de la Ley N° 14389, dictada el 30 de septiembre de 1954, ha sido suprimida la autonomía de ambos establecimientos. Concuerda esta disposición con otras adoptadas por el Gobierno nacional durante los últimos meses del año 1954, con las cuales se tiende a restringir el apoyo económico y las facilidades que otorgaba el Estado a los establecimientos de enseñanza privada.

cable a las escuelas de segunda enseñanza, las cuales se vinculan al Ministerio de Educación de la Nación. Para estos establecimientos se dictó el 30 de septiembre de 1878 la ley N° 934 llamada de libertad de enseñanza, destinada a reglamentar el Artículo 14 de la Constitución anterior. Esta ley fue violentamente discutida en la Legislatura nacional entre quienes, forzando la norma constitucional, sostenían el monopolio por el Estado y los que auspiciaban la libertad de enseñanza. Encabezaron la primera posición los doctores Vicente Fidel López y Eduardo Wilde, y defendieron la actitud contraria, el autor del proyecto, don Gerónimo Cortés, y el doctor Félix Frías. Resultó, al final, un texto confuso y contradictorio que no satisfizo ni a tirios ni a troyanos, pero que, tal vez por lo mismo, rigió hasta 1947, en que fue modificado, en parte, por la Ley N° 13047.

La Ley N° 934 no estableció la igualdad entre la enseñanza oficial y la privada. Autorizó a esta última disponiendo que los alumnos de los colegios particulares tendrían derecho a presentarse a examen parcial o general ante los colegios nacionales, acreditando haber cursado estudios regulares en los institutos que reunieran las condiciones fijadas por la misma ley (Artículo 1°). A estos colegios se les permitió *incorporarse* a los establecimientos oficiales (Artículo 5°). Nació así el régimen de las *incorporaciones* que, en lo esencial, aún subsiste. En condiciones similares permitió a cualquier persona el derecho de presentarse a examen ante un colegio nacional (Artículo 3°). Es el sistema vigente de los alumnos *libres*. A partir de 1897 numerosos colegios fueron incorporados por el Poder Ejecutivo, inclusive establecimientos normales, comerciales y de artes y oficios, que no aparecen en la citada ley. Esto dio lugar a la constante protesta de los sostenedores del monopolio oficial de la enseñanza, a cuyo frente estuvieron con tenacidad *La Prensa* y *La Nación* y los adalides del llamado normalismo.<sup>56</sup>

La Ley N° 13047, denominada Estatuto del Docente Privado, sancionada el 28 de septiembre de 1947, ha completado y modificado, en parte y con ventaja, a su antecesora. Clasifica los institutos privados en: a) adscriptos a la enseñanza oficial (fiscalizados por el Poder Ejecutivo, es decir, los antiguos incorporados); b) libres (los que siguen los planes oficiales pero no están comprendidos en el inciso anterior); c) establecimientos privados de enseñanza general (directa o por correspondencia, no incluidos en las normas anteriores). Surge de lo transcrito que se pueden adscribir todo tipo de colegios de segunda enseñanza.

El resto de sus disposiciones se refiere al régimen del personal docente de los establecimientos adscriptos, al cual concede sueldos mínimos, amplia protección laboral y numerosos beneficios; entre ellos, previos algunos requisitos, la cooperación del Estado con las dos terceras partes de su remuneración. Esto significa una verdadera repartición proporcional, tal cual se la ha explicado en algunos pasajes del presente texto.<sup>57</sup>

56. La Ley N° 14389, del 30 de septiembre de 1954, modificó los Artículos 5° y 6° de la Ley N° 934 pero solo en su redacción. De la Ley N° 14389 posee importancia el Artículo 1°, que establece la competencia exclusiva del Ministerio de Educación de la Nación para el otorgamiento de títulos de la enseñanza media. Como consecuencia de tal disposición, ha quedado suprimida la facultad de otorgar títulos para los establecimientos privados que la poseían.

57. En estos momentos -febrero de 1955- es incierta la suerte del aporte estatal para los colegios privados en virtud de las modificaciones dispuestas en la ley de presupuesto para el año 1955.

Para administrar los fondos antedichos y cumplir funciones de arbitraje entre los docentes y sus empleadores, la ley ha creado un Consejo Gremial de Enseñanza Privada con representantes oficiales, de los colegios privados y de los docentes.

Interesa también aludir a los regímenes especiales de otros establecimientos. Con fecha 22 de febrero de 1952 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso el reconocimiento de los títulos de bachiller del Instituto de Humanidades de Salta. El mencionado Instituto es autónomo y posee un plan de estudios propio de base humanística que se desarrolla en siete años divididos en dos ciclos. Está subsidiado por el Estado nacional. Mediante el Decreto N° 5933/1950 fue autorizado también el funcionamiento del Instituto del Profesorado del Consejo Superior de Educación Católica. Funciona en la Capital Federal y sus alumnos pertenecen exclusivamente a congregaciones docentes. Ha incorporado ya diversos profesorados (ciencias naturales, ciencias físico-químico-matemáticas, idiomas vivos, arte, letras, historia y geografía), sus títulos son oficiales y sus planes obtienen aprobación previa del Ministerio de Educación.<sup>58</sup>

En los últimos tiempos asociaciones de padres y madres de familia, en especial en la zona del Gran Buenos Aires, han propiciado la instalación de escuelas de primeras letras que han obtenido, de inmediato, gran éxito.

El porvenir de la enseñanza privada en el país es inmenso. Para alcanzar todas sus posibilidades formativas, favorecidas por el contacto directo con las familias y la comunidad local, solo es necesario seriedad y autenticidad. En esa forma la escuela privada argentina, que ya constituye una verdadera fuerza, aumentará su eficacia y su prestigio.

#### LA EDUCACIÓN DE ANORMALES

El Estado y los particulares se han ocupado también de la educación de anormales. Exige esta especialidad un personal altamente capacitado cuya existencia en el país todavía es escasa.

Puede señalarse la existencia de escuelas para ciegos, sordomudos, débiles mentales y físicos y lisiados.

En las mismas se trata de reeducarlos para la convivencia, proporcionarles los elementos básicos a fin de que adquieran una instrucción mínima adecuada y capacitarlos para desenvolverse en la vida con la posible independencia mediante la adquisición de un oficio conveniente a su condición.

La Nación posee diversos institutos en los cuales la técnica pedagógica ha alcanzado resultado sorprendente. Tal el Patronato Nacional de Ciegos y los establecimientos para sordomudos. En estos últimos se logra, mediante largos años de aprendizaje, que los mudos y sordos de nacimiento hablen, aun sin escucharse, y conozcan las palabras emitidas por los interlocutores mediante el movimiento de los labios.

58. El Poder Ejecutivo Nacional ha quitado el reconocimiento de los títulos del Instituto de Humanidades de Salta y ha retirado la subvención (febrero de 1955).

Algunas provincias también han afrontado, aunque en menor grado, estos problemas educativos y son de significación las obras de la Iglesia y de entidades de beneficencia que cooperan con los institutos estatales o poseen establecimientos propios.

## Capítulo 11. Organización interna de la escuela primaria, observaciones relacionadas con la aplicación de leyes, decretos y reglamentos

Tal como lo estableció la Ley N° 1420 y lo disponen las legislaciones provinciales sin excepción, la escuela primaria argentina es graduada, es decir, que sus alumnos están distribuidos en secciones de grado de acuerdo a su edad y preparación. Cada sección de grado, que según una buena norma pedagógica no debería pasar de treinta alumnos, está atendida por un maestro. A veces existen, especialmente en los cursos de aplicación de las escuelas normales, profesores de estética (música y dibujo), labores y trabajo manual y religión. Este sistema, salvo cuando es ineludible como en el caso de música, no es el más aconsejable ya que la tarea formativa y de ejercitación conviene que se encuentre a cargo de un solo responsable quien puede, en esa forma, conocer al niño y dirigir su educación eficazmente.

La Ley N° 1420 establece en su Artículo 9° que la enseñanza primaria se dividirá en seis o más agrupaciones graduales y será dada sin alteración de grados. Durante muchos años hubo seis secciones. Actualmente el primer grado está dividido en inferior y superior, con lo cual resulta una enseñanza primaria de siete grados. Siendo los seis años el comienzo del ciclo escolar —edad conveniente para nuestro país, en las zonas urbanas y suburbanas, al menos, por el rápido desarrollo psíquico de los niños—, viene a concluirse a los once, en caso de haber seis grados, y a los doce con siete. Los doce es la edad común para ingresar al Ciclo Básico que conduce al bachillerato y a la escuela normal. Cuando existía separado del bachillerato el normal de cuatro años, estaba fijada en catorce la edad mínima para el ingreso en este, con notorios inconvenientes para quienes concluían dos años antes el ciclo primario.

Creemos que si el curso escolar fuese normalmente intenso, sin el exceso de feriados y asuetos actuales, seis grados serían suficientes. Siete años constituye un ciclo primario demasiado extenso. Como por otra parte abundan, merced a una acertada orientación, los establecimientos de enseñanza posescolar, no traería ello perjuicios para los jóvenes. Podría, en cambio, llevarse el bachillerato a seis años de estudios intensos con ventaja para la madurez cultural del alumnado. Los ciclos podrían ser de tres y tres años, o, tal vez mejor, de cuatro y dos.

El ingreso al ciclo secundario a los doce años no da lugar a retrasos y permite concluir el bachillerato a los diecisiete años e ingresar a la universidad a los dieciocho. Es imprescindible también modificar el actual régimen de servicio militar para estudiantes dado que interrumpe peligrosamente la continuidad de los estudios. Puede reemplazarse, con ventaja, por uno o dos períodos de adiestramiento durante los meses de verano.

La enseñanza se lleva a cabo actualmente durante cinco días, excluidos los sábados y domingos. El sábado como día lectivo fue suprimido por el Decreto



Nº 4490 del 6 de marzo de 1952 con argumentos inconsistentes. Ha resultado esta medida sumamente perjudicial para el aprovechamiento de los alumnos, ya que la enseñanza primaria requiere una constante ejercitación y esta se realiza, naturalmente, en la escuela. El niño no necesita, por otra parte, más de un asueto semanal. En cuanto a las familias, sobre todo en los medios obreros, la mayor parte desea que los hijos concurren a la escuela los sábados y no corran peligro de perder tiempo en la calle. Con motivo de esta disminución ha debido aumentarse el horario cotidiano y se han abreviado los recreos, nueva deficiencia que se suma a la anterior, ya que en muchos casos –y hay que tener en cuenta a quienes viajan de lejos– supera la jornada las posibilidades físicas y psíquicas de los niños. La buena pedagogía aconseja, en cambio, una ejercitación no excesivamente prolongada pero sí cotidiana.

Las escuelas cuentan, además de los maestros de grado, con directores y vicedirectores y, a veces, con secretarios para las tareas administrativas. Es común, también, la existencia de dos o más turnos para aprovechar el local. Por causa de la escasez de edificios, sobre todo en el llamado Gran Buenos Aires, se suelen habilitar tres y hasta cuatro turnos disminuyendo el tiempo de clase con resultado desastroso para la preparación de los alumnos.

En cuanto al ciclo escolar, se ha fijado su iniciación, prácticamente en todo el país, para el 1º de abril y su conclusión para el 30 de noviembre. Ha quedado reducido en esta forma el año lectivo a ocho meses incompletos, a los cuales hay que restarles el feriado de invierno que insume diez jornadas, desde el 10 al 21 de julio, y los innúmeros asuetos, fiestas, clases especiales, etc., todo lo cual conspira contra la formación de los jóvenes y ha provocado una disminución notoria de la preparación general.

El Artículo 10º de la Ley Nº 1420 establece que la enseñanza primaria de seis a diez años de edad se dará preferentemente en clases mixtas, por lo cual se entiende, *a contrario sensu*, que después de dicha edad habrá escuelas o grados para varones y niñas. Este sistema se ha seguido practicando en la Capital Federal y en las escuelas nacionales del interior donde ha sido posible. En cambio en la Provincia de Buenos Aires –no solo en la campaña, donde es casi inevitable, sino en las ciudades– y en la mayoría de las provincias ha primado el régimen mixto para todos los grados.

Larga es la polémica sobre este punto y dispares los argumentos en pro y en contra. Pensamos que las razones pedagógicas a favor de la escuela de un solo sexo, al menos de diez años en adelante, aconsejan su implantación allí donde sea factible. Hay que tener en cuenta que la formación debe tender a integrar la naturaleza del varón y de la mujer para su complementación y no proporcionar una educación que, en definitiva, no se adecua bien para ninguno de los dos sexos. El ideal –difícil en estos tiempos– sería contar con maestros varones para los grados superiores con alumnos del sexo masculino. A ello se suman razones de formación moral igualmente atendibles. El argumento conocido de que la escuela mixta permite el contacto entre niños y jóvenes de distinto sexo es verdadero hasta cierto punto, pero hay que tener en cuenta que la escuela solo ocupa una parte del día y de la semana. Bajo la dirección paterna y en el ámbito familiar deben tener lugar estas relaciones, más que indiscriminadamente en la escuela.



La escuela procura la formación integral de sus concurrentes con la transmisión de conocimientos, las actividades físicas y estéticas, las fiestas patrias, los actos religiosos y patrióticos y la constante atención de los docentes para guiar y corregir a los alumnos. Todo ello debe ajustarse a las disposiciones reglamentarias en cuanto a sencillez, espontaneidad, fervor, seriedad, decoro y buen gusto y, fundamentalmente, debe tratar de conseguir los fines educativos fijados por la Constitución y por las leyes.

#### PRÁCTICA EN EL MANEJO DE PLANILLAS, REGISTROS, LIBROS DE TEMAS, ETCÉTERA

Poco o, mejor, nada corresponde decir en un texto acerca de la práctica en el manejo de planillas, libros de temas y demás elementos con que, necesariamente y evitando caer en exceso, debe contar toda buena organización escolar.

Las cosas prácticas hay que hacerlas y de nada vale leer su descripción. Por otra parte, dada la variación y multiplicidad de los sistemas existentes en esta materia sería difícil y fatigosa su exposición.

Cabe más bien que, llegados a este punto del programa, profesores y alumnos revisen, completen y manejen las planillas, libros de temas, etc., que se utilizan en las escuelas primarias de la localidad donde funciona el establecimiento normal.

### Capítulo 12. La enseñanza media argentina. Sus finalidades generales y especiales. Ciclos que comprende. Su organización y gobierno. Nuevas orientaciones: el perfeccionamiento técnico y cultural

Es aplicable a la enseñanza media –aunque no lo diga expresamente– la norma del Inciso 1, IV, del Artículo 37 de la Constitución Nacional cuando expresa que la enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas. Expresa lo transcrito con exactitud la finalidad del ciclo medio, destinado a proporcionar una formación humana antes que especializada, y a lograr una suficiente madurez cultural que habilite al egresado para actuar en la vida en una función responsable, prosiga o no estudios universitarios. Este objetivo desinteresado de la enseñanza media se adecua sobre todo al bachillerato. En cuanto a la enseñanza comercial, de artes y oficios, industrial y normal, si bien posee asignaturas de cultura general, supone un propósito más pragmático. Lo importante es la existencia de numerosas oportunidades para toda clase de vocaciones, con establecimientos posescolares orientados hacia las tareas del comercio, la industria, la agricultura y la artesanía y un bachillerato sólido e intenso para quienes se sientan con auténtica vocación intelectual. Tal la política educacional acertada.

El ciclo secundario, en suma, ha de tender a formar el hombre integralmente, con sentido ético, arraigado a su tierra y con una amplia cultura general.

En nuestro país la organización y los planes de la enseñanza media han dado lugar a las posiciones más dispares y a las disputas más prolongadas. La formación de tipo humanístico sobre la base del latín y la filosofía escolástica, que fue la regla durante el período hispánico, decayó notablemente en el siglo XIX. Las nuevas corrientes de pensamiento, de orientación positiva y pragmática, unidas a esa situación de decadencia, dieron lugar a un cambio total de planes a partir de mediados del siglo pasado y desde el momento de la fundación de nuestros colegios nacionales, episodio que ya se ha historiado. Se pasó entonces a un bachillerato enciclopédico con acentuación cientificista, vaciado en los moldes de la filosofía positiva y basado en la ilusión de la superioridad de las ciencias experimentales sobre las disciplinas del espíritu. Este tipo de enseñanza media, a pesar de las críticas a que ha estado constantemente sometido, perdura, en ciertos aspectos, hasta nuestros días, a pesar de la tímida introducción del latín, el agregado de religión y de asignaturas de formación política, con la consiguiente simplificación de las materias puramente científicas.

Se ha achacado al bachillerato argentino su incapacidad para formar hombres cabalmente cultos y la pretensión de querer enseñar demasiado y solo enseñar a medias. Se lo acusa también de preparar solamente para el ingreso a la universidad y dejar a mitad de camino, sin aptitud más que para el empleo público, a los egresados que no inicien carrera. Se afirma finalmente que no forma el carácter, ni el buen gusto, ni el sentido nacional de sus bachilleres. La prueba de sus deficiencias y de la confusión acerca de las finalidades la proporcionan las innumerables reformas que durante un siglo ha soportado la enseñanza media. Regímenes de promoción, sistemas de exámenes, cambios de ciclos, modificación de planes: todo se ha ensayado y han sido tantas las modificaciones como ministros han ocupado la antigua cartera de Instrucción Pública. La ausencia de una ley orgánica ha facilitado estos cambios, realizados siempre por decreto.

*El plan actual.* Estas críticas han sido, en parte, escuchadas. El plan vigente, aprobado de manera definitiva mediante Decreto N° 11539 del 25 de noviembre de 1952, supera el enciclopedismo y la concepción cientificista y posibilita una formación humana que contribuya a integrar, en distintos planos, la personalidad del alumno. Está dividido en dos ciclos. El primero, que dura tres años, lleva la denominación de Ciclo Básico y es común para aquellos estudiantes que aspiren a concluir el bachillerato y el normal. Incluye el Ciclo Básico asignaturas destinadas a la formación lingüístico-literaria (castellano y un idioma moderno); a la formación científica (matemáticas, elementos de física y química, ciencias biológicas y geografía); a la formación histórico-social y de la conciencia nacional (historia, cultura ciudadana); a la formación religiosa (religión católica o moral) y a la formación estética y práctica (dibujo, cultura musical y actividades prácticas). El Ciclo Básico comercial posee, además, una formación técnica mediante la mecanografía y la contabilidad. En las ciudades donde funcionan universidades nacionales existen divisiones paralelas en el Ciclo Básico y hasta la mitad de estas últimas pueden ser destinadas a la enseñanza del latín con dos horas semanales de clase por curso, para lo cual se aumenta una hora semanal y se disminuyen las horas de castellano, dibujo y cultura musical. El Ministerio de Educación podrá también reducir o aumentar el número de divisiones destinadas al latín o hacerlo

dictar en localidades distintas de las indicadas en el decreto de organización si así lo aconsejaran las necesidades de la enseñanza y la inscripción de alumnos. Los institutos adscriptos a establecimientos en los cuales se dicte latín podrán destinar todas o una parte de sus divisiones a la enseñanza de esa lengua siempre que la mantengan en los tres años del Ciclo Básico.

En esta forma la semana para el Ciclo Básico consta de 30 horas de clase. Y en las divisiones con latín, 31.

El segundo ciclo de bachillerato posee las siguientes asignaturas: literatura (española en cuarto año, argentina y americana en quinto); matemáticas (aritmética, álgebra, geografía del espacio, cosmografía); física, química, ciencias biológicas (anatomía y fisiología e higiene), geografía argentina (física en cuarto, política y económica en quinto); historia (instituciones políticas y sociales en América hasta 1810, en cuarto y a partir de 1810, en quinto); instrucción cívica, filosofía, religión católica o moral y cultura musical.

*La cuestión del latín.* Como se advierte, hay una tímida presencia del latín en los grandes centros urbanos. Obedece esta circunstancia a la dificultad, en nuestro país, de conseguir profesores de esa asignatura, que fue también el argumento del ministro Joaquín V. González para suprimirlo totalmente en 1905. La inclusión del latín y, en general, de los idiomas clásicos en la enseñanza media ha sido extensamente discutida. Argumentan sus sostenedores que su posesión es imprescindible para el conocimiento de las fuentes culturales de Occidente e irremplazable como gimnasia intelectual. Los que se oponen manifiestan que puede sustituirse con ventaja por los idiomas modernos y que no es insustituible como medio de formación. En los hechos, la mayoría de los países occidentales lo mantienen. Y es indudable que, sin constituir una panacea, constituye un elemento indispensable para el logro de la madurez cultural a que aspira el bachillerato.

*Los ciclos.* Existen, en consecuencia, dos ciclos en la enseñanza. Esta división, ya ensayada anteriormente, proviene de las reformas efectuadas en 1942 y completadas en 1947. En 1905, bajo el ministro González, se estructuró el bachillerato en seis años; en 1916, siendo ministro el doctor Saavedra Lamas, se aplicó la escuela intermedia, para volverse en 1917 al plan anterior, pero reducido a cinco años. Esta estructura perduró hasta 1941.

Por decreto del 23 de marzo de 1949, y con carácter parcial, se ha autorizado a implantar, en los establecimientos donde se estime conveniente, el bachillerato especializado, con una rama inclinada a las humanidades y otra a los estudios científicos.

*La enseñanza comercial.* La enseñanza media comercial se organizó a partir de 1891, bajo la presidencia del doctor Carlos Pellegrini. Su objeto es preparar hombres capaces para actuar con éxito en las actividades mercantiles, dotándolos a la vez de una formación cultural y nacional. Está organizado actualmente en tres ciclos: el primero, de tres años, que otorga el título, para los varones, de auxiliar de comercio, y para las mujeres, de secretaria comercial; el segundo y el tercero, de un año cada uno, para lograr el certificado de tenedor de libros y perito

mercantil, respectivamente. Cuando los cursos son nocturnos la enseñanza del primer ciclo se desarrolla en cuatro años.

El Ciclo Básico comercial incluye asignaturas destinadas a la formación lingüístico-literaria (castellano y un idioma extranjero, francés o inglés, a opción); a la formación científica (matemáticas, elementos de física y química, ciencias biológicas y geografía); a la formación histórico-social y de la conciencia nacional (historia y cultura ciudadana); a la formación religiosa (religión católica o moral) y a la formación estética y práctico-técnica (dibujo, cultura musical, mecanografía, caligrafía y contabilidad). En el segundo ciclo se enseña literatura, un idioma extranjero continuación del primer ciclo, matemáticas, merceología con elementos de química, geografía, higiene y primeros auxilios, derecho usual y práctico forense, derecho comercial, derecho administrativo y legislación fiscal, organización del comercio y de la empresa, economía política, contabilidad, estenografía y mecanografía. En los cursos nocturnos se suprimen o refunden algunas asignaturas.

El pase de alumnos de uno a otro de los ciclos se encuentra reglamentado por el Artículo 7º del Decreto N° 11539 del año 1952, donde se detallan las posibilidades de inscripción y los exámenes necesarios.

*La enseñanza industrial.* La enseñanza media industrial trata de formar técnicos con pericia y preparación para la dirección de trabajos en establecimientos fabriles y en la construcción. Tuvo su origen en 1897 y en los últimos años se ha desarrollado extraordinariamente, acorde con la evolución de la economía nacional.

Su plan de estudios incluye dos ciclos, uno básico y otro superior, ambos con tres años de estudios. A los egresados del Ciclo Básico se les otorga el certificado de «Expertos» en el oficio cursado. El Decreto N° 2164 del 1º de febrero de 1952 establece las especialidades y asignaturas del Ciclo Básico. Las primeras son: mecánica, carpintería, construcciones civiles, construcciones navales, automotores, aviación, ferrocarriles, frío, electricidad, telecomunicaciones, química y petróleo. Las segundas, matemáticas, castellano, historia y geografía, religión o moral, educación cívica, higiene y seguridad industrial, organización y legislación del trabajo, física, química, tecnología, electricidad, dibujo técnico y cultura ciudadana. En turno distinto se efectúan las prácticas de taller y de educación física. Por el mismo Decreto se implanta un curso complementario (técnico) de un año de duración para los egresados de las escuelas industriales regionales, del Ciclo Básico del bachillerato y del magisterio y de las escuelas de comercio. Posee cuatro horas de matemáticas, seis de dibujo técnico, seis de tecnología y veinticuatro horas semanales de taller. Se establece, también, un curso complementario denominado humanístico a fin de completar la preparación de los egresados de los cursos nocturnos. Dura un año y en el mismo los inscriptos estudian matemáticas, castellano, historia y geografía, física, química y realizan prácticas de taller. Finalmente existe un curso optativo de perfeccionamiento práctico de un año de duración para los egresados del Ciclo Básico, que funciona cuando el número de aspirantes lo justifica.

Cooperan con estos establecimientos las misiones monotécnicas y de extensión cultural que se trasladan luego de funcionar algunos años en una localidad.

Fueron creadas en 1947 y deben responder a las necesidades de artesanía de la zona.

Completan el cuadro de la enseñanza técnica las escuelas dependientes de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional originadas en el decreto del 25 de julio de 1949 y en las Leyes N° 12921 y 13229. Esta Comisión se encuentra actualmente incorporada al Ministerio de Educación.

Todos estos establecimientos dependen de la Dirección de Enseñanza Técnica.

En cuanto a la enseñanza media de tipo agrícola tiene lugar, bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en las escuelas agrícolas y hogares agrícolas destinados a formar técnicos en agricultura y ganadería.

Lo explicado demuestra el acertado criterio con que se ha orientado en los últimos años la enseñanza técnica. Posee un régimen flexible, adaptable a las circunstancias de la evolución económica del país y, fundamentalmente, muy diversificado y con numerosas posibilidades, tanto en el número de años de estudios como de especialidades.

Ello salva una antigua deficiencia de nuestra organización escolar que colmaba los nacionales y normales con alumnos sin vocación ni aptitudes pero obligados a concurrir a sus aulas por falta de otros tipos de establecimientos.

#### BREVE REFERENCIA A LA FORMACIÓN DEL MAESTRO EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA Y A LA EVOLUCIÓN DE LA ESCUELA NORMAL Y SU INFLUENCIA EN LA CULTURA DEL PAÍS

La preparación sistemática del magisterio en establecimientos especiales tiene su origen en las escuelas normales creadas en Francia por el ministro Guizot en 1853. La idea, sin embargo, había nacido en Alemania a mediados del siglo XVIII y pasado a Francia en 1791. El impulso dado a la escuela primaria pública –la célebre instrucción común– y la necesidad de formar maestros especializados en forma rápida hicieron que se extendiera velozmente esta institución que, además de en su país de nacimiento –donde ya había sido ensayada por San Juan Bautista La Salle (1651-1719), fundador de las Escuelas Cristianas–, adquirió auge en los países sudamericanos, bajo la influencia ideológica francesa. La escuela normal nació ligada a la escuela común, creación del liberalismo positivista triunfante a fin del siglo pasado. De ahí que su existencia haya dado origen a un tipo humano: el normalista, perfectamente caracterizado; con una formación precozmente especializada, cierta unilateralidad cultural y una firme adhesión a los dogmas positivistas.

Consecuencia y complemento de la formación docente así concebida son los establecimientos para el profesorado secundario, también originados en la famosa Escuela Normal Superior Francesa. En nuestro país nació el Instituto del Profesorado en 1905 por iniciativa del ministro Joaquín V. González, dividido en numerosas especialidades y con un plan de cuatro años. Hasta hace poco coexistía con un tipo de escuela normal superior –la Normal Mariano Acosta– que preparaba en tres años profesores en letras y en ciencias.

Se ha discutido mucho la conveniencia de este tipo de formación del profesorado. Muchos sostienen que su preparación debe estar a cargo de la universidad,

como en la mayoría de los países europeos. La corriente normalista ha defendido la existencia de los profesorados secundarios que en la Argentina existen junto con las facultades de Humanidades y Filosofía, las cuales titulan también profesores en sus especialidades.

La escuela normal argentina nació con la de Paraná, fundada por Sarmiento en 1870, y acerca de cuya orientación y trascendencia en la cultura del país nos hemos referido ampliamente. Sus planes fueron imitados de las escuelas normales estadounidenses y francesas y su primer director fue el educador estadounidense George A. Stearns. Durante muchos lustros rigió un plan de cuatro años que proporcionaba una cultura general algo inferior a la del bachillerato, además de la preparación pedagógica. Actualmente esta última formación se realiza en un ciclo de dos años que sigue al Ciclo Básico, no sin protestas de los antiguos normalistas que ven desvirtuar, en parte, la estructura que permitió mantener la rígida línea espiritual de la escuela normal tradicional. Entre 1942 y 1951 el segundo ciclo del magisterio poseyó tres años, reducidos a dos en esa fecha. La carrera dura actualmente cinco años, con las asignaturas siguientes: cuarto año: a) formación lingüístico-literaria: castellano (2 horas semanales); b) formación científica: matemáticas (2 horas), física (2 horas), geografía física de la República Argentina (2 horas), anatomía y fisiología, higiene y puericultura (3 horas); c) formación histórico-social y de conciencia nacional, historia argentina (2 horas), instrucción cívica (3 horas), historia de la educación (2 horas); d) formación filosófico-religiosa: filosofía (nociones de psicología) (2 horas), religión católica y moral (2 horas); e) formación estética y práctico-técnica: pedagogía general (3 horas), didáctica (3 horas), cultura musical (1 hora), educación física.

Quinto año: a) formación lingüístico-literaria: literatura (3 horas); b) formación científica: geometría del espacio (2 horas), química (2 horas), geografía política y económica argentina (2 horas); c) formación histórico-social y de la conciencia nacional: historia argentina (2 horas), política educacional y organización política argentina (3 horas); d) formación filosófico-religiosa: psicología pedagógica (2 horas), religión católica y moral (2 horas), didáctica especial (3 horas), práctica de la enseñanza: cultura musical (1 hora), educación física-manualidades, varones (1 hora), economía doméstica, niñas (1 hora).

Mediante el Decreto N° 12741 del 10 de diciembre de 1952 fue suprimido el examen de aptitud para el ingreso al ciclo superior de magisterio que había sido establecido en 1946, subsistiendo los requisitos referentes a la edad mínima y revisión médica. La misma disposición establece que el ingreso se efectuará por riguroso orden de promedio, a cuyo efecto regirá el promedio general obtenido en el Ciclo Básico.

Existen además escuelas para formar maestros normales regionales con un plan de menor extensión y adaptados los estudios al medio, dependientes, a partir de 1952, de la Dirección General de Enseñanza Secundaria, Normal, Especial y Superior.

Un extenso decreto del 11 de marzo de 1953 ha reglamentado todo lo referente al régimen de los estudios para el profesorado que se realizan en los institutos nacionales del profesorado secundario de Buenos Aires, Paraná y Catamarca; en las escuelas normales N° 1 «Presidente Roque Sáenz Peña» y N° 2 «Mariano Acosta» de Buenos Aires, N° 1 «Doctor Nicolás Avellaneda» de Rosario; «Alejandro

Carbó» de Córdoba; «Sarmiento» de San Juan y «Manuel Belgrano» de Santiago del Estero, así como también en el Instituto Nacional del Profesorado en Lenguas Vivas «Juan Ramón Fernández». El plan de estudios –que se desarrolla en cuatro años– comprende profesorado en las siguientes especialidades: filosofía y pedagogía; castellano, literatura y cultura ciudadana; geografía y cultura ciudadana; historia y cultura ciudadana; ciencias biológicas; física; química y merceología; matemáticas, física y cosmografía; francés; inglés; italiano, portugués y literatura brasileña.

Por el mismo ordenamiento legal se ha establecido el estudio de la Doctrina Nacional en todas las ramas, estudiándose en primer año lo referente a la formación y caracteres actuales de la cultura argentina; en segundo, la economía argentina; en tercero, el estudio de la sociedad argentina y la justicia social; y en cuarto, la organización política argentina y la soberanía política. Los egresados reciben el título de profesor en la especialidad o especialidades respectivas pudiendo agregar nuevas especialidades a su título, para lo cual deben rendir las asignaturas que se detallan en los Artículos 4º y 5º.

El Artículo 7º establece la forma como los egresados de las universidades nacionales se colocan en condiciones de ejercer la docencia secundaria. En efecto, determina las disciplinas que podrán enseñar los distintos profesionales universitarios luego de obtener en un instituto del profesorado el Certificado de Capacitación Docente habiendo aprobado previamente las asignaturas de la Doctrina Nacional y las de formación filosófico-pedagógica. En cuanto al ingreso, el Decreto reseñado faculta para inscribirse tanto a los maestros como a los bachilleres y peritos mercantiles, en cualquier sección y a los egresados de las escuelas industriales en las secciones de física, química y merceología, o de matemáticas, física y cosmografía.

El Estado nacional y las provincias y las instituciones particulares poseen además distintos establecimientos de segunda enseñanza fundados para satisfacer variadas exigencias culturales y sociales.

Tal el profesorado de economía doméstica que funciona en la Escuela Normal N° 6 de la Capital Federal «Vicente López y Planes», con un plan de estudios de dos años aprobado por el Ministerio de Educación de la Nación el 18 de junio de 1953. Incluye, además de asignaturas de formación política y pedagógica, la enseñanza de la higiene de la alimentación, corte y confección, dibujo aplicado, zurcido y remiendo, lavado y planchado, puericultura, primeros auxilios y cuidado de enfermos y trabajo manual. Las escuelas normales regionales que dependen del mismo Ministerio poseen un plan de estudios, modificado el 3 de diciembre de 1953, que abarca cinco años y posee, además de las materias de formación lingüístico-literaria, religiosa e histórico social y de la conciencia nacional, disciplinas específicas como corte y confección, tejidos, granja y trabajos de granja, cocina e industrias domésticas, trabajos agrícolas, construcciones rurales, cultivos especiales, carpintería y herrería, tejidos regionales, topografía, granja e industrias regionales y lavado y planchado.

La Municipalidad de Buenos Aires sostiene los siguientes establecimientos: Escuela de Artes y Oficios «Raggio», Conservatorio de Música «M. de Falla», Teatro Infantil «Albarden», Escuela de Aprendices «Manuel Belgrano», Escuelas de Jardineros «Cristóbal M. Hicken», Escuela de Enfermeras «Doctora Cecilia



Grierson», y Escuela de Ópera y Baile del Teatro Colón. La Nación coopera con la educación artística con el Conservatorio Nacional de Música y Arte Escénico, y la Provincia de Buenos Aires lo hace con un establecimiento similar en la ciudad Eva Perón [La Plata]. También existe una Escuela Nacional de Bellas Artes.

En materia de enseñanza profesional para mujeres, la gama de especialidades de las escuelas nacionales es muy amplia y se rige por el plan de cuatro años aprobado con fecha 1º de marzo de 1950. Establece la posibilidad de especialización en arte decorativo y encuadernación; bonetería; bordados en oro, seda y fantasía; bordado a máquina; camisería de hombre; cocina y repostería; corte y confección; costura general; cerámica y arte decorativo; dactilografía; encajes; guantes; carteras e industrias afines; industria de la alimentación; juguetería y talla en madera; labores, sombreros, flores y fantasías; lencería y bordado blanco; lencería y corsetería; páginas artísticas; práctica comercial; ropa de niños; radioelectricidad; tejeduría en telar y anexos; taquí-dactilografía; tejeduría industrial.

Las provincias de Buenos Aires y Santa Fe poseen también numerosas escuelas profesionales y posescolares al igual que otros estados provinciales. La provincia de Salta, finalmente, fundó en 1951 una Escuela Superior de Ciencias Naturales como instituto del Museo Provincial de Ciencias Naturales.

### Capítulo 13. La enseñanza superior: universidades, institutos, escuelas especiales. Su organización y fines. Disposiciones constitucionales, legales y administrativas

Corresponde a la universidad la función de producir, mediante la investigación y el acopio, cultura objetiva y transmitirla a quienes se acercan a ella. Pero esta transmisión no se limita a los hechos sino, fundamentalmente, a las causas, es decir que constituye una enseñanza científica. Además, es función de la universidad preparar profesionales y técnicos que tengan conciencia, a la vez, de su condición de argentinos y de hombres cultos y de su tiempo.

La universidad así concebida es una magnífica creación de la Edad Media y a esta institución se debe, principalmente, el maravilloso desarrollo de la cultura occidental y cristiana. Durante siglos, protegida y respetada por la Iglesia y por los reyes, la universidad constituyó una libre comunidad de maestros y alumnos que se gobernaban con autonomía y poseían privilegios de toda índole. El despotismo napoleónico la subordinó al Estado para el cumplimiento de sus fines políticos, y esta modalidad perduró desde entonces en muchos países, incluso el nuestro. Sigifican una excepción las naciones anglosajonas, en las cuales existen numerosas y antiguas universidades particulares.

La institución universitaria pasó a América con los españoles y las universidades que se fundaron a partir de la segunda década del siglo XVI poseyeron los mismos privilegios y estatutos de las peninsulares. La Corona y la Iglesia actuaron de consuno en esta labor que obtuvo como resultado la existencia, a fines del siglo XVIII, de diecisiete centros de altos estudios en las Indias Occidentales.



## LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS

*Córdoba*

En el actual territorio argentino solo funcionó una universidad durante el período hispánico. Es la de Córdoba, creada por iniciativa del obispo Fray Hernando de Trejo y Sanabria, en 1613, y dirigida por la Compañía de Jesús hasta su expulsión en 1767. Los franciscanos se hicieron cargo, entonces, de ella hasta 1808, fecha en la cual fue transferida a la Corona. En 1814 el Directorio modificó su plan de estudios siguiendo el proyecto del Deán Funes, y, producida la disolución del poder central en 1820, fue sostenida por la provincia hasta su nacionalización en 1853. La gravitación de la universidad cordobesa en la formación de la cultura argentina y en la preparación de sus hombres dirigentes posee excepcional importancia, y su presencia hizo de Córdoba una ciudad de características singulares en el país, con el prestigio de sus claustros y sus doctores.

*Buenos Aires*

A pesar de algunas tentativas en la época de la dominación española, recién en 1821 Buenos Aires tuvo universidad. Durante el fecundo período de paz que siguió a la crisis del año 1820, siendo gobernador de la provincia el general don Martín Rodríguez y ministro, don Juan M. de Luca, fue fundada la casa de estudios porteña estableciéndose los departamentos de ciencias sagradas, jurisprudencia, matemáticas y estudios preparatorios junto con el de primeras letras, a cuya función ya se ha hecho referencia. Constituyeron la base de la institución de los estudios prácticos de derecho, medicina y matemáticas que se realizaban, respectivamente, en la Academia de Jurisprudencia (1815), en el Tribunal del Proto-medicato (1799) y en la Academia de Matemáticas (1816), además de las cátedras de filosofía y teología existentes en el Colegio de la Unión del Sud (1818), sucesor del San Carlos. El Gobierno de la Provincia designó primer rector al presbítero doctor don Antonio Sáenz. Mientras la Universidad de Córdoba mantuvo durante muchos años la impronta escolástica y tradicional, tanto en su orientación como en sus costumbres, la de Buenos Aires nació con una finalidad pragmática, afín con la época y la ciudad, y fue su objeto preparar profesionales. Sus primeros profesores de filosofía —Juan Manuel Fernández Agüero y Diego Alcorta—, al igual que el catedrático que los antecediera en el Colegio de la Unión del Sud, don Juan Crisóstomo Lafinur, se adhirieron con entusiasmo a los sistemas racionalistas en boga, divulgados por Locke, Condillac, Condorcet y Destutt de Tracy. Ello implicaba una posición no solo antiescolástica sino al margen de la ortodoxia católica, lo cual dio lugar a la destitución del doctor Agüero y a numerosas protestas e inconvenientes.<sup>59</sup>

59. Racionalismo: actitud filosófica que considera explicable el universo por la sola razón y a esta como única fuente válida del conocimiento. Es equivalente al «luminismo» ya explicado y tiene su origen en Descartes (filósofo francés, 1596-1650).

Sensacionalismo o sensualismo: doctrina filosófica que considera a la sensación como único conocimiento válido y de la cual no se puede trascender. Conduce al materialismo, por cuanto a juicio de sus sostenedores solo es cognoscible la materia. La representan, entre otros, Locke (filósofo inglés, 1632-1704); Condillac

Con las luchas civiles y durante la dictadura de Rosas la Universidad porteña llevó una vida precaria, con su presupuesto reducido y escasas posibilidades intelectuales. Después de la organización nacional prosperó pero siempre dentro de una orientación utilitarista.

### *Eva Perón [La Plata]*

En 1890 el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, por iniciativa del legislador Rafael Hernández –hermano del autor del *Martín Fierro*–, fundó una universidad en la ciudad de La Plata. En 1905, bajo el ministerio de Instrucción Pública del doctor Joaquín V. González, fue nacionalizada, pasando sus inmuebles e instalaciones al Gobierno federal. Por esta circunstancia estuvo regida por una ley-contrato especial hasta el año 1947. A causa de las previsiones de tal ley y de la orientación que le imprimió el doctor González, el instituto adquirió una fisonomía peculiar entre las universidades argentinas.

### *El Litoral*

La Universidad del Litoral, que actualmente funciona en tres ciudades: Rosario, Santa Fe y Paraná, se organizó con carácter nacional en 1913 sobre la base de algunas facultades provinciales existentes por creación de las autoridades santafesinas en 1889.

### *Tucumán*

La Universidad de Tucumán, debida a los esfuerzos del doctor Juan B. Terán, fue erigida como nacional en 1914, existiendo ya cursos provinciales de tipo universitario.

### *Cuyo*

Finalmente en 1939 el Gobierno federal creó la Universidad de Cuyo, que funciona en las ciudades de Mendoza, San Juan y San Luis. Fue concebida con sentido de adaptación a las necesidades económicas regionales y con un plan de formación humanística. En los últimos años ha adquirido extraordinario impulso y

---

(filósofo francés, 1715-1780); Condorcet (filósofo y matemático francés, autor de la teoría del progreso indefinido de la humanidad, 1743-1794); Destutt de Tracy (filósofo francés, 1754-1836. Se carteaba con Rivadavia quien era su admirador).

Escolástica: el sistema filosófico y teológico formado y predominante en la Edad Media y característico por el acuerdo entre la revelación y el conocimiento natural, el predominio de la argumentación silogística y la doctrina de Aristóteles coordinado con los escritos de los Padres de la Iglesia. Su principal autoridad es santo Tomás de Aquino, filósofo y teólogo dominico, nacido en 1225 y muerto en 1274. Es autor, entre otras obras, de la *Suma teológica*, de inmensa influencia en el pensamiento occidental.

sus institutos y facultades desarrollan una labor que la coloca en una posición de excepción en la actual vida universitaria del país. Artífice de tal expansión ha sido su rector, recientemente fallecido, el doctor Fernando Cruz.

### *Otras creaciones*

Además de los Institutos del Profesorado, a los cuales se les ha dedicado la debida atención en el capítulo anterior, y de los establecimientos nacionales y provinciales de enseñanza artística, ya mencionados, puede señalarse el Instituto Tecnológico del Sud, con sede en Bahía Blanca, fundado en virtud de un acuerdo entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad de Eva Perón, de la cual dependió hasta hace poco tiempo. Su objeto es preparar profesionales en carreras técnicas y comerciales adaptadas a las necesidades de la zona. En la actualidad posee también una escuela de letras y está regido directamente por el Ministerio de Educación.

Una creación original la constituye la Universidad Obrera Nacional dispuesta por la Ley N° 13229 del 26 de agosto de 1918 y reglamentada mediante decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 7 de octubre de 1952. Su objeto es permitir a los trabajadores proseguir estudios técnicos que, unidos a su experiencia laboral, los capaciten para ocupar cargos directivos en las empresas industriales. La institución es de carácter nacional y está formada por el conjunto de las facultades regionales existentes y por crearse en todo el territorio del país. Ejerce su gobierno un rector, nombrado por el Poder Ejecutivo y entre cuyas cualidades se requiere ser argentino, obrero y egresado de la escuela sindical de la C.G.T. Lo complementan el vicerrector –argentino, con título profesional habilitante y experiencia técnico-educativa–, un secretario, también con título profesional y experiencia técnico-educativa; un prosecretario; un contador habilitado; un Consejo Asesor de Coordinación Industrial formado por representantes de industriales y obreros –al cual compete, entre otras atribuciones, proponer la creación de nuevas especialidades–; los decanos y los secretarios de las facultades regionales con los mismos recaudos, los primeros, que el rector, y los segundos, que el vicerrector.

Solo se admiten alumnos regulares con asistencia obligatoria, que acrediten su condición de obreros y posean título técnico de fábrica expedido por la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional o de egresados de las escuelas industriales del Estado. El horario de clases se establece de acuerdo a las características de la zona, y la promoción tiene lugar al obtener el alumno un promedio anual de dos o más puntos (sobre la escala de cinco) en el curso teórico-práctico de la respectiva especialidad y al aprobar los exámenes de cada asignatura, que comprenden una prueba práctica y otra teórica.

La Universidad Obrera otorga a quienes completen sus cursos el título de ingeniero de fábrica en la especialidad correspondiente.

En cuanto a los profesores, además de los requisitos comunes de las restantes universidades, se les exige una estrecha labor de contacto con los alumnos, con el resto del profesorado y con las autoridades de la casa.

## DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES

Contrariamente a la carta política de 1853, la Constitución de 1949 se ocupa del tema universitario. Dentro de la corriente de ideas ya expuesta establece, en el Artículo 37, IV, 4, que «el Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad». Se advierte en este texto, además de la expresión de los principios enunciados al comienzo del presente capítulo, la preocupación de que la universidad sirva al bien común y no se constituya en un fin en sí mismo y, a la vez, que no se desconecte de las realidades culturales, sociales, políticas y económicas de la nación. Esta acentuación responde a la circunstancia de que, con anterioridad a la sanción de la Carta Magna de 1949, las autoridades universitarias orientaron la universidad hacia una posición de beligerancia con el poder político. Llegaron, incluso, a expresar su adhesión a representantes foráneos que pretendían inmiscuirse en la vida argentina. Sin perjuicio de ello y teniendo en cuenta la utilidad de la independencia universitaria, la cláusula siguiente dice que «las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento».

Otro objetivo constitucional es el fomento de las diversas zonas del país, de su producción económica y de sus características espirituales, evitando el centralismo y la absorción capitalina que tanto perjuicio han ocasionado al país. Para ello, «una ley dividirá el territorio nacional en regiones universitarias, dentro de cada una de las cuales ejercerá sus funciones la respectiva universidad. Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas, con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales».

Finalmente en la intención de los constituyentes de 1949 estuvo el propósito de hacer de las universidades los centros de formación de los núcleos dirigentes del país. Ello supone no solamente capacitar a quienes posean vocación para la acción política sino también proporcionar a los universitarios de cualquier especialidad la indispensable formación cívica que implica pertenecer a una democracia. Con tal objeto se dispone que «las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución».

## LA LEY AVELLANEDA

El 3 de julio de 1885, por iniciativa del expresidente y entonces senador, doctor Nicolás Avellaneda, la Legislatura nacional votó la Ley N° 1579, la cual, a pesar del carácter de provisoria que se le adjudicó, se mantuvo rigiendo hasta 1947. Sancionada para las dos universidades entonces existentes, en Córdoba y Buenos Aires, se incorporaron a su régimen las demás que se fueron creando, con excepción de la de La Plata, establecida por una ley especial.

Su texto es muy breve ya que consta de solo cuatro artículos y uno de ellos de forma. Por el primero se disponía que los consejos superiores de las universidades dictarían sus propios estatutos subordinándolos a algunas normas que, en realidad, enumeraban las atribuciones y el grado de autonomía que se les concedía: entre otros derechos, el de ejercer la jurisdicción policial y disciplinaria –vieja norma medieval–; proyectar los planes de estudios y programas; extender certificados y disponer de sus fondos propios. Se determinaba, además, la forma de elección del rector, que lo sería por la asamblea universitaria, y de la designación y destitución de los profesores.

Es fácil advertir en sus disposiciones el mismo carácter formal que ya se ha destacado y que es característica de la legislación escolar de la época en que fue dictada. Tal vez por eso mismo y por su brevedad se mantuvo durante tanto tiempo a pesar de los numerosos conflictos universitarios e intentos de reforma que acaecieron en el país.

## LA LEY N° 13031

La honda transformación provocada en el país por el golpe militar del 4 de junio de 1943 y por el movimiento popular del 17 de octubre de 1945 evidenció la necesidad de adecuar la ley universitaria a la realidad nacional y a los nuevos fines gubernativos. Por ello y teniendo en cuenta la actitud de colisión de las autoridades universitarias con el poder político elegido por el pueblo fue sancionada el 26 de septiembre de 1948 la Ley N° 13031, que significó un amplio y completo estatuto regulador de la vida universitaria. Su vigencia estableció un mismo régimen para todas las casas de altos estudios del país, derogando, en consecuencia, la ley convenio de la Universidad de La Plata. Ya modificada, no es del caso estudiarla en detalle. Basta señalar que, a diferencia de su antecesora, indicaba los objetivos de la institución universitaria y establecía, para evitar los conflictos a que se aludió, la designación del rector por el Poder Ejecutivo y modificaba la forma de representación del alumnado en los consejos directivos.

## LA LEY N° 14297

La posterior sanción de la Constitución de 1949 ha dado lugar a una nueva modificación de la legislación universitaria. Así se promulgó el 11 de enero de 1954 la ley vigente, N° 14297.

En su Artículo 1º se establece que las universidades argentinas cumplirán su misión con un sentido eminentemente humanista y de solidaridad social. Los incisos siguientes señalan los objetivos a lograr, que son: la enseñanza en el grado superior y el desarrollo de la cultura y afirmación de la conciencia nacional de acuerdo a la orientación fijada por la Constitución; la integral formación humana de sus docentes y estudiantes; la organización de la investigación científica, la creación y sostenimiento de institutos de perfeccionamiento y el fomento de publicaciones; la creación de un cuerpo docente altamente especializado; el otorgamiento de títulos o diplomas para el ejercicio de las profesiones liberales; la promoción de las relaciones culturales, la gratuidad de los estudios; el interés por los problemas nacionales; el asesoramiento a los organismos del Gobierno; la extensión de sus servicios asistenciales. El Artículo 4º reitera la disposición constitucional de dividir el territorio nacional en regiones universitarias.

En cuanto al gobierno de la universidad, materia que ocupa el Capítulo 2º de la Ley, se establece que será ejercido por un rector y un consejo universitario. El rector debe ser ciudadano argentino nativo y profesor titular o adjunto confirmado o bien diplomado universitario y tener [como mínimo] treinta años de edad; es designado directamente por el Poder Ejecutivo y dura tres años en sus funciones. El consejo universitario está constituido por los decanos y vicedecanos de las facultades. Los decanos –que gobiernan cada facultad– son elegidos por el rector, y los vicedecanos, por un consejo directivo que colabora con el decano y es designado por el voto de los profesores. Los restantes artículos fijan minuciosamente las atribuciones de cada uno de estos funcionarios.

De acuerdo al Artículo 32 existen cuatro categorías de profesores: titulares, adjuntos, extraordinarios y honorarios. Se prevé, también, la docencia libre.

Los estudiantes, por su parte, tienen una representación en los consejos directivos de cada facultad por medio de un delegado, alumno regular de uno de los tres últimos años de estudio y proveniente de entidad gremial reconocida. Tiene voto solamente en aquellas cuestiones que directamente afecten a los intereses estudiantiles (Artículo 59).

El Artículo 61 crea un Consejo Nacional Universitario integrado por los rectores de todas las universidades del país y presidido por el ministro de Educación de la Nación. Sus fines son de coordinación y asesoramiento.

Por último, el presupuesto universitario queda incorporado al presupuesto general de la Nación, siendo el Poder Ejecutivo quien acuerda los créditos para el desenvolvimiento de cada universidad.

Como es dable observar, la actual ley universitaria restringe la autonomía de las universidades, procurando su integración con la Nación, representada por los poderes políticos.

En los últimos años las universidades argentinas han visto crecer extraordinariamente el número de sus inscriptos que, en Buenos Aires solamente, llegan a 64.000, de los cuales el 15% viene de otros países de Hispanoamérica. A partir de 1946 se han ampliado sus facultades, construido nuevos edificios, organizado obras sociales entre los estudiantes, propiciado congresos y visitas de profesores extranjeros y muchas otras iniciativas de todo carácter que han contado con el auspicio del Gobierno nacional.

La enseñanza es totalmente gratuita a partir del Decreto N° 4493 del 7 de marzo de 1952 y en la actualidad no existe examen de ingreso a las facultades. Esta última medida, sin embargo, debe ser revocada pues la experiencia aconseja una selección mínima del alumnado desde el punto de vista de su capacidad. En cuanto a la gratuidad, ha permitido que ingresen a sus aulas jóvenes de todas las clases sociales, objeto este que constituye uno de los orgullos de la política educacional del general Perón.

Queda por considerar el problema de las universidades libres. Los actuales textos constitucionales y legales no solo no impiden su existencia y autorización sino que entran perfectamente dentro de su espíritu y de su letra. En tiempos anteriores la tendencia estatista y sectaria de origen liberal frustró iniciativas como la Universidad Católica, que funcionó durante los cursos escolares de 1912 y 1913. Al no ser autorizados sus títulos por el Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires, debió cerrar sus puertas, en desmedro de la cultura argentina y de la libertad de enseñanza.

## Capítulo 14. La organización política del país y su proyección sobre los problemas culturales, económicos y sociales

Como ya se ha expuesto en los primeros capítulos, existe una íntima correlación entre la organización política de un país y las soluciones posibles a los diversos problemas culturales, económicos y sociales. Cuando la organización política garantiza el orden, la paz, la justicia y la libertad personal, puede afirmarse que sienta los pilares indispensables para la solución de los problemas de toda índole.

Con referencia a la República Argentina, esta relación también se ha dado históricamente y condiciona, en la actualidad, la acción gubernativa en los distintos planos enunciados. Así, el desarrollo de la educación, la multiplicación de los establecimientos escolares, el florecimiento de las artes y de las letras solo fueron posibles cuando, concluidas las guerras por la independencia y las luchas civiles, se alcanzó una relativa estabilidad institucional y política.

Pero la estructura constitucional y la distribución del poder en sus diversos órganos no es más que el esquema formal de una nación, y su conocimiento resulta, por sí solo, insuficiente para apreciar la realidad. Para llegar a conocer la Argentina real es necesario bucear más hondo. Durante largos años –desde cierto punto de vista hasta la Ley Sáenz Peña y la asunción de Yrigoyen en 1916 y en algunos aspectos hasta 1946– el Gobierno fue ejercido por sectores minoritarios. Su cosmovisión liberal los llevaba a considerar esta situación como aceptable por cuanto significaba, a su juicio, el progreso material. De ahí su desprecio por los valores religiosos y tradicionales y la falsa distinción entre civilización y barbarie. Como consecuencia de ello se otorgó una absoluta libertad a los detentadores del poder económico mientras se olvidaba a los humildes, a los hombres del país y a su raíz cultural. La defensa de la soberanía y de la integridad territorial quedó también pospuesta por esta actitud que traía consigo, en

el orden cultural, la importación apresurada de los productos que el esnobismo<sup>60</sup> internacional difundía.

Tal posición se tradujo en multitud de decisiones políticas y en toda clase de consecuencias sociales y económicas. No se protegía al trabajador, ni siquiera se obligaba al descanso dominical, en aras del respeto por la libertad de contrato; la política educacional se orientaba a la alfabetización, mera adquisición de una técnica sin contenido ético y nacional; se eliminó de la enseñanza la formación religiosa; los programas revelaban la posición cientificista<sup>61</sup> de sus autores y se caracterizaban por un enciclopedismo<sup>62</sup> ineficaz y sin utilidad educativa; se descuidó la preparación posescolar orientada hacia la industria, el comercio y la navegación; se aumentó la información en desmedro de los elementos formativos en los planes de estudio.

A pesar de la estructura federal del país, la forma real del mismo favoreció la absorción económica y cultural del interior por Buenos Aires, la cual, por su parte, miraba a Europa de espaldas a la nación. El concepto estatista y centralizador en materia educativa condujo, finalmente, a que el Estado nacional intentara monopolizar la enseñanza con menoscabo de las provincias, los municipios y las familias.

La honda transformación sufrida por el país en los últimos años y particularmente la distinta concepción de la carta política vigente han repercutido profundamente sobre todos los aspectos de la vida nacional. Su nueva estructura jurídico-política gravita, por tanto, de manera decisiva. Los conceptos enunciados en el Artículo 37 de la Constitución reconocen, así, los derechos de las familias y de los particulares para educar; proporcionan un contenido ético y argentino a la enseñanza que debe impartirse; tiende a la formación integral y no a la pura instrucción intelectual del educando; fomenta la enseñanza con sentido rural; se preocupa por la orientación profesional de los jóvenes; encomienda a las universidades las tareas de investigación y creación cultural y la formación política de los futuros dirigentes; acentúa la gratuidad escolar y la posibilidad de llegar a los grados superiores de la enseñanza para los hijos de todas las clases sociales; tiene en cuenta nuestra filiación cultural cristiana y occidental; considera la necesidad de una armonía estrecha con los países de Latinoamérica; proporciona los medios para una representación auténtica de todos los sectores sociales y económicos en el gobierno del país y garantiza la protección de los más desposeídos.

60. Actitud de grupos superficiales y pedantes que acogen cualquier novedad solo por ser tal y por darse tono. Viene del vocablo inglés *snob*.

61. Concepción cultural que otorga primacía a las ciencias experimentales (física, química, etc.) en la educación, en detrimento de la formación humanística y de los valores espirituales. Predominó a fines del siglo XIX y se tradujo en la supresión del latín, el aumento de las asignaturas científicas y, sobre todo, su valoración excesiva.

62. Deriva de enciclopedia, obra que contiene información acerca de todas las ramas del conocimiento humano. Aplicado a la enseñanza, significa convertir los planes de estudio en una mera e interminable acumulación de materias y conocimientos sin ahondar en ninguno. Cree que la sola información educa. Tal ocurrió con nuestro bachillerato desde mediados del siglo XIX.



## SOLUCIONES DADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y DE LAS PROVINCIAS

Son numerosas las soluciones dictadas en cumplimiento de los principios analizados precedentemente.

a) *Gratuidad de la enseñanza.* Mediante el Decreto N° 4493 del 7 de marzo de 1952 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso suspender la percepción de los aranceles y derechos fiscales que gravaban la enseñanza, estableciendo su gratuidad no solo en el ciclo primario sino en todos los grados.

b) *Educación física.* Por el Decreto N° 5526 del 18 de marzo de 1952 fue organizada la Dirección de Educación Física del Ministerio de Educación con el fin de fomentar, dirigir y coordinar este aspecto de la formación humana. Actualmente se denomina Dirección de Deportes y Educación Física.<sup>63</sup>

c) *Supresión del sábado como día hábil escolar.* El 6 de marzo de 1952 se dictó el Decreto N° 4490 por el cual fue suprimido el sábado como día lectivo. Sus fundamentos, por cierto, no convencen y tal medida ha contribuido a disminuir la intensidad de la labor escolar y a la multiplicación de los días sin clase, lo cual constituye, hoy por hoy, un grave peligro en nuestra enseñanza. El mayor número de materias por día y el menor tiempo para cada una de ellas resulta antipedagógico. Tampoco satisface esta medida los deseos de las familias, sobre todo de las obreras.

d) *Equivalencias de bachilleratos extranjeros.* Invocando justas razones de reciprocidad y afinidad cultural, han sido reconocidos como equivalentes al bachillerato argentino para proseguir estudios en nuestro país los certificados de enseñanza media expedidos por España, Francia e Italia (decretos respectivos del 24 de septiembre de 1951, 7 de enero de 1953 y 22 de diciembre de 1953).

e) *Reconocimiento de estudios en establecimientos provinciales.* El Gobierno de la nación, según lo disponen los Decretos N° 42339-53 y 144039-53,\* reconoce los estudios realizados en los establecimientos de enseñanza normal y comercial sostenidos por los Gobiernos de las provincias siempre que dichos institutos realicen su actividad con los mismos planes y programas de estudio, régimen de calificaciones, exámenes y promociones y condiciones de ingreso y egreso que rigen en los establecimientos nacionales similares. Los Gobiernos provinciales que deseen acogerse a este régimen deben comunicarlo al Ministerio de Educación, el cual se reserva el derecho de inspección.

Se desprende de lo transcrito que las exigencias impuestas suponen una completa e innecesaria unificación. Sería suficiente para ello la existencia de planes mínimos.

f) *Títulos chilenos, paraguayos y ecuatorianos.* Como consecuencia de los pactos firmados con las repúblicas hermanas de Chile, Paraguay y Ecuador, el Poder Ejecutivo ha dispuesto reconocer con el mismo valor que los argentinos los

63. Mediante el Decreto N° 18678 del 2 de noviembre de 1954 se ha encomendado al Ministerio de Educación de la Nación la responsabilidad principal y la función ejecutiva en la dirección integral de la educación física. El mismo ordenamiento legal determina la orientación de la educación física en la niñez, la juventud y la edad adulta. Concorre para dirigir la educación física la Confederación Argentina de Deportes.

\* Para la presente edición, a pesar de las búsquedas realizadas, no fue posible verificar la correcta numeración de estos dos documentos. [N. de E.]

títulos profesionales otorgados en dichos países. Se completa la medida reconociendo la validez de los certificados para continuar estudios y la igualdad de trato de los estudiantes chilenos, paraguayos y ecuatorianos con los argentinos (decretos del 29 de mayo de 1953 y 1º de noviembre de 1953).

g) *Estudiantes empleados*. Mediante un decreto del 5 de julio de 1950 se otorgó a los estudiantes que carezcan de otros recursos pecuniarios que los que provengan de la remuneración de su trabajo personal o empleo en la Administración Nacional y entidades centralizadas la franquicia horaria en cuanto les sea imprescindible para asistir normalmente a cursos, prácticas, exámenes y demás exigencias. Para ello deberán acreditar los extremos enunciados.

h) *Academias científicas*. Por la Ley N° 14007 del 30 de septiembre de 1950 se dispuso la reorganización de las academias científicas estableciéndose en la misma sus fines, requisitos y dependencia.

i) *Estatuto del Docente*. Con fecha 14 de septiembre de 1954 el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado un decreto denominado Estatuto Profesional del Docente. Por el mismo y en cumplimiento de las disposiciones del Segundo Plan Quinquenal, se establecen derechos para los docentes dependientes del Estado nacional. Su Artículo 1º considera docentes, a los efectos del Estatuto, a las personas que orientan, fiscalizan, dirigen, imparten o mantienen directamente, con sujeción a normas pedagógicas, la educación general o la enseñanza sistematizada, teórica o práctica, en reparticiones, organismo o establecimientos educacionales oficiales del Ministerio de Educación. Son deberes de estos (Artículo 2º): 1) formar en sus alumnos una conciencia patriótica de respeto a la Constitución y a la ley sobre la base de la Doctrina Nacional Peronista, que tiene como finalidad suprema alcanzar la felicidad del pueblo y la grandeza de la nación, mediante la justicia social, la independencia económica y la soberanía política, armonizando los valores materiales con los espirituales y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad; 2) la sujeción a la jurisdicción disciplinaria y el respeto a la vía jerárquica; 3) el desempeño de las funciones docentes. Sus derechos (Artículo 5º) se extienden a la propiedad de la categoría docente y al cargo correspondiente; la percepción de los sueldos, suplementos y asignaciones y del haber jubilatorio y pensión para los deudos; al ejercicio de los derechos políticos activos y pasivos; facultad de agremiarse; de perfeccionarse mediante becas, viajes de estudio, etc.; asistencia social y estabilidad en sus funciones. Los artículos siguientes reglamentan el ingreso –que se realizará en la menor categoría de la especialidad–, nombramientos, traslados, ascensos –con intervención de una Junta de Calificación–, concepto profesional, permutas y sanciones disciplinarias. Fija, finalmente, los sueldos y bonificaciones.<sup>64</sup>

j) *Estatuto del Docente Privado*. La Ley N° 13047 del 28 de septiembre de 1947 estableció un régimen especial y novedoso en el país para beneficio de los institutos adscriptos y sus docentes. Con referencia a estos últimos, les otorga (Artículo 7º) el derecho a la estabilidad, sueldo y salario mínimo, bonificación por antigüedad e inamovilidad. Para su designación se exige título habilitante. La ce-

64. Por Ley N° 14386 de fecha 29 de septiembre de 1954 han sido aprobadas las disposiciones contenidas en el Estatuto del Docente.

santía sin causa impone al empleador indemnizaciones. El sueldo mínimo se fija en una suma no inferior al 60% del sueldo nominal que para la misma especialidad reciben los docentes del Estado. Para este objeto y dentro de determinadas condiciones, el Estado nacional aporta, para los colegios acogidos a la ley, las dos terceras partes de la remuneración total (Artículo 24).

Finalmente se crea un Consejo Gremial constituido por representantes del Ministerio de Educación, de los colegios particulares y de los docentes, que interviene en las relaciones emergentes del contrato de empleo privado en la enseñanza y resuelve los conflictos que se planteen.

k) *Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires*. El más completo de los ordenamientos legales sobre la materia existentes en el país y el que mejor contempla los derechos y obligaciones emergentes es, sin duda alguna, el Estatuto del Docente de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 5651). Junto con la Ley de Educación (N° 5650), forman la legislación que interpreta más acabadamente la concepción educativa de la Constitución de 1949.

El citado Estatuto regla el sueldo básico y las bonificaciones; garantiza efectivamente la estabilidad, prohibiendo la cesantía sin previo sumario y estableciendo acciones contra el Estado en caso de incumplimiento; forma un Tribunal de Disciplina con representación docente para aconsejar las sanciones. Establece minuciosamente la forma de realizar las designaciones, permutas, traslados y ascensos mediante un sistema combinado de puntaje por concepto profesional y estudios especializados, de antigüedad y concursos de oposición. Este último sistema se aplica de manera exclusiva para los ascensos a los cargos de inspección. Por último, determina que un Tribunal de Clasificaciones con representación docente esté a cargo de la fiscalización de los traslados, permutas y ascensos.

l) Con criterio discutible ha sido suprimido (diciembre de 1954) el examen de ingreso para la enseñanza media.

#### SENTIDO Y ORIENTACIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN CULTURAL Y MATERIAL DEL PAÍS. LA ACCIÓN CULTURAL DEL ESTADO Y SUS RELACIONES CON NUESTRA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

La transformación cultural y material del país en la última década ha estado presidida por los principios que constituyen la base de la Doctrina Nacional. En el preámbulo de la Constitución de 1949 se ratifica la irrevocable decisión del pueblo argentino de constituir una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana.

Desde el punto de vista de la justicia social las mejoras alcanzadas por las clases humildes y las medidas adoptadas por el Estado extendiendo la enseñanza y estableciendo su completa gratuidad permiten a todos los habitantes alcanzar los beneficios de la educación y la cultura. La soberanía política y la independencia económica gravitan en la formación de una cultura acorde con las tradiciones argentinas y su filiación histórica de arraigo y sentido nacional.

Todo este esfuerzo, cultural y material, está destinado a servir al hombre –portador de valores eternos–, a cuya felicidad temporal y a cuyo fin último se orientan la economía y la labor de los órganos estatales.

La preocupación por la suerte de los docentes y los intelectuales, protegidos por la legislación ya mencionada y por la modificación a la Ley de Propiedad Intelectual, constituye otro de los aspectos de la política de justicia social. Ello sin interferir el ejercicio libre de las ciencias y de las artes que garantiza la Constitución (Artículo 37, IV, 5), y cuyo fomento y protección constituye otro de los objetivos de la política cultural y educativa.

# Educación. Diagnóstico, pronóstico y prospección\*

## CARACTERÍSTICAS DEL SUBSISTEMA EDUCATIVO

El subsistema educacional dentro de un marco como el ofrecido por la metodología general de este estudio presenta características que lo diferencian claramente de la mayoría de los subsistemas que lo complementan.

En efecto, el contexto social, los condicionantes del ordenamiento internacional, los recursos humanos disponibles y, aunque en menor medida, los subsistemas productivo y político no pueden ser moldeados a voluntad ni ser transformados drásticamente. Algo distinto ocurre con el subsistema educacional. Es cierto que nada puede hacerse sin contar con el pasado y sin partir de la situación existente. Es verdad también que la estructura educativa requiere tiempo para ser modificada. Pero salvando esos obvios recaudos no cabe duda de que los objetivos, medios, extensión y niveles del sistema educativo son susceptibles de conformarse de una manera u otra si existe una voluntad nacional decidida y se aportan los recursos adecuados para cada finalidad. En otras palabras, se trata de un subsistema «controlable» y a la vez «instrumental», en un doble sentido: en que actúa como un *instrumento* de los subsistemas político, científico y tecnológico y productivo y al mismo tiempo puede ser dirigido a producir modificaciones profundas en los mismos y los subsistemas social y defensivo. Dentro de este orden de ideas es que en el Documento de Trabajo N° 1 [no incluido en esta selección] recordamos la afirmación de Aristóteles que dice que cada constitución o sistema político lleva anexo un sistema de comportamiento (*ethos*) de cuya preservación depende la subsistencia del mismo y que se traduce en un sistema pedagógico o educativo (*Política*, VIII).

La historia moderna ofrece numerosos ejemplos de la exactitud de lo expuesto. Basta tener en cuenta la significación que poseyó para Alemania la reforma educacional de Wilhelm von Humboldt; para los Estados Unidos, la universalización de la escuela elemental y de la *high school* después; para Japón, la expansión de

\* Texto originalmente publicado en Presidencia de la Nación. Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad, *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional. Documento de trabajo*, Buenos Aires, Dirección General de Políticas Nacionales de Seguridad, 1970, pp. 195-212. [N. de E.]

la instrucción primaria; para la Argentina misma dentro del proyecto alberdiano-sarmientino, el impulso de la instrucción primaria.

Todo es cuestión de los objetivos que se fijen, del papel que se haga jugar en un proyecto nacional al subsistema educativo y de los recursos que a este se destinen.

[...]

No es el momento de examinar las críticas, pero sí caben dos comentarios que se vinculan con el carácter «controlable» del sector. Se sostiene allí, y la afirmación es correcta, que no es posible formular un proyecto educativo definido sino dentro de un proyecto general que determine sus objetivos, prioridad y recursos. Pero al analizar la factibilidad de las metas se descarta prácticamente una decisión política destinada a acelerar el desarrollo del sector dentro de límites compatibles con los recursos totales del país.

La circunstancia expuesta se da también, aunque en menor medida, en este trabajo. Se trata la presente de una primera aproximación dentro de la metodología elegida y no cuenta aún con las respuestas requeridas a los demás subsistemas ni con la homogeneización y compatibilización de los datos aportados por los mismos, ni menos todavía con un esquema del proyecto final. Pero al haberse trabajado en equipo y al poseer las versiones preliminares de los especialistas de otros sectores, dispongo de un conjunto de ideas que, muy en principio, me permiten orientarme y ubicar al subsistema dentro de un esbozo de marco general.

## CONDICIONES DE UN SISTEMA EDUCATIVO ADECUADO

Un sistema educativo adecuado para la República Argentina en el futuro inmediato tiene que responder a los siguientes objetivos y exigencias:

a) Asegurar a los habitantes, garantizando la igualdad de oportunidades, el derecho a la educación, concebida como: i) el desarrollo integral y armónico de la personalidad y de las aptitudes naturales de los educandos y la integración de estos con el medio social y cultural; ii) la formación psicofísica, científica, técnica, estética, cultural, social y espiritual de los educandos; iii) la creación de una conciencia nacional y cívica y de hábitos de convivencia democrática y de respeto por la ley, la autoridad y la dignidad y libertad humana; iv) la capacitación profesional para el desempeño de una función útil en la sociedad.

b) Elevar el nivel ético, cultural, científico, técnico y artístico de la población.

c) Constituir un instrumento eficaz para la realización del proyecto y de los objetivos nacionales.

d) Capacitar los recursos humanos necesarios para el desarrollo y la seguridad, y el proceso de modernización y de cambio económico-social.

Las exigencias y objetivos expuestos se fundamentan sin dificultad y se vinculan estrechamente con las notas señaladas en los documentos de los especialistas que han trabajado en los otros subsistemas de la matriz.

Desde los puntos de vista social y político existe una clara correlación entre los mismos y las opciones por una sociedad abierta, pluralista, diferenciada, moderna y apta para el cambio y la complejización; y por un sistema político policrático cuya legitimidad repose en un conjunto de creencias comunes de los grupos decisivos de

la sociedad y en su capacidad para establecer reglas que rijan la solución de los conflictos, particularmente los que surgen a raíz de la transferencia del poder.<sup>1</sup>

Responden a esos propósitos los objetivos de universalización y democratización de la educación en todos sus niveles y la formación de una conciencia nacional entroncada con la historia y con el sistema de valores y vivencias esenciales de nuestra cultura.

La fórmula propuesta tiene en cuenta también el derecho contemporáneo de que el desarrollo y la seguridad –esta última concebida en su significación más amplia, como capacidad de decisión autónoma– dependen fundamentalmente de la expansión de la investigación científica y tecnológica y de la ampliación de la educación general. Los trabajos de Edgard F. Denison y del Bureau of Census de los Estados Unidos demuestran que en la actualidad los factores más importantes en el crecimiento económico son, a la cabeza de una lista de treinta entre los cuales se incluyen el capital invertido y la mano de obra, la educación general y las innovaciones tecnológicas, en ese orden. Es fácil comprenderlo si se advierte que la causa principal del crecimiento económico está constituida por el aumento de la productividad y esta –en un 70% por lo menos, según los mismos análisis– es consecuencia de la investigación científica, que depende de la educación. Además, la complejidad creciente de los procesos productivos y la eliminación rápida de la utilización del esfuerzo físico humano en el trabajo exigen que la instrucción básica y aun la media alcancen a todos los habitantes.

Pero si las consideraciones precedentes poseen validez universal, las mismas adquieren una significación especial para los países en vías de desarrollo en general y para la República Argentina en particular. Es posible sostener que fuertes inversiones en educación –en el supuesto de estar bien orientadas y de ejecutarse con criterio de economicidad– constituyen el factor decisivo en la aceleración del desarrollo y de la seguridad de los países atrasados.<sup>2</sup> En cuanto a la Argentina, las conclusiones del análisis de su futuro demográfico<sup>3</sup> y de las presentes orientaciones del comercio internacional<sup>4</sup> a que arriban los especialistas del equipo ci-

1. Cfr. MIGUENS, José E., *El sistema social argentino y sus posibilidades para un desarrollo integral*, Documento de Trabajo Interno, diciembre de 1968; y FLORIA, Carlos A., Documento de Trabajo Interno, Informe n° 2, Sector Política Nacional (n° 7), septiembre de 1968. En relación con este último ensayo, difiero con la exclusión radical que propugna el autor, siguiendo a Guglielmo Ferrero, del elemento «eficacia» en el principio de legitimidad. Como bien advierte el mismo Floria (p. 15), este «cambia de una cultura a otra, de una situación histórica a otra y, eventualmente, de una región a otra». Y en la República Argentina de la década de 1960 no cabe duda, a mi entender, de que la noción de eficacia integra el principio de legitimidad en una proporción importante. Como lo señala Miguens en el trabajo precedentemente citado, un ejemplo dramático en ese sentido lo constituyó el rápido desmoronamiento ante la opinión del Gobierno del presidente Illia, debido exclusivamente a que el público, equivocado o no, lo consideraba inoperante e ineficiente (p. 13).

2. Cfr. Theodora W. Schultz (Universidad de Chicago); Dimitris Chorafas (Universidad de Washington); Poignant y Kohnstamm (Francia), etcétera.

3. Los cálculos que menciona el profesor Héctor Ciapusio en su Documento de Trabajo Interno N° 2 (Recursos Humanos) de esta serie, indican que de acuerdo a las tendencias actuales la Argentina tendrá en el año 2000 33 millones de habitantes mientras que Brasil alcanzará en la misma fecha 209 millones; México, 146; Colombia, 52, y así sucesivamente. En una estimación de máxima con fuerte inmigración y mejoras en las tasas de mortalidad y natalidad, solo llegaríamos a 40 millones, lo cual no modifica la posición relativa.

4. Para Javier Villanueva (Documento de Trabajo Interno *Breve examen de las nuevas orientaciones del comercio internacional*, versión preliminar, septiembre de 1968) el futuro del comercio internacional para un país de las características de la Argentina es incierto, dado que carece –por el momento– de la capacidad de realizar inversiones en investigación y desarrollo para exportar productos «nuevos» y de la infraestructura industrial para vender en términos internacionalmente competitivos productos «maduros». Parecería entonces que la única «chance» reside en adoptar la política sugerida en el texto.

tados en las notas precedentes llevan al siguiente resultado: a) tanto desde el punto de vista de su «pequeñez» demográfica como de su inserción en la economía mundial, la Argentina se encontrará en las décadas próximas en posición desventajosa frente a muchos países; b) la única manera de vencer este obstáculo reside, partiendo de una situación de ventaja relativa –a la cual se aludirá más adelante–, en un acrecentamiento acelerado de la capacidad de innovación y de la productividad de sus habitantes, mediante inversiones vigorosas y adecuadamente orientadas en sus subsistemas de educación y de investigación científica y tecnológica.

Bajo estos supuestos, que considero suficientemente demostrados, como primera aproximación se ha elaborado el presente documento.

Dentro del mismo orden de ideas se examina en este ensayo el ataque, a través del subsistema educativo, de lo que Miguens denomina «situaciones internas reductoras» en el proceso del desarrollo integral del país, verbigracia el parasitismo económico y el despilfarro de talentos; las rigideces y distorsiones en la comunicación social; y las tendencias hacia un sistema social cerrado.<sup>5</sup> Se procura igualmente –y de ahí las posibilidades de éxito– sacar provecho de las «situaciones interiores aceleradoras» también aludidas por Miguens: completa movilización de la población; alta capacitación relativa; estructura social diferenciada y moderna y sociedad pluralista; proceso de reubicación de los científicos y técnicos en la pirámide social; y difusión de las demandas de modernización y de rendimiento del sistema socio-global.<sup>6</sup>

## ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO

### Legislación

#### CONSTITUCIÓN NACIONAL

Posee pocas disposiciones referidas a la educación, en congruencia con el modelo estadounidense y con la concepción filosófico-política que presidió su elaboración. En el Artículo 5º establece que cada provincia deberá dictar para sí «una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, la educación primaria [...] Con estas condiciones el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

Esta cláusula constitucional pone de manifiesto dos criterios. El primero, la trascendencia que en el proyecto nacional de los hombres de la Organización Nacional se otorgaba a la institución elemental, al considerar su generalización, re-

5. Cfr. MIGUENS, J.E., *El sistema social argentino y sus posibilidades para un desarrollo integral*, op.cit., pp. 2 y 9. En coincidencia con lo expresado más arriba, el autor agrega como «situaciones reductoras» los problemas derivados del «tamaño reducido» del país en cuanto a población y las perspectivas inciertas del comercio internacional.

6. Ibid., pp. 10-14.



quisito indispensable para la autonomía de las provincias. El segundo, que, aunque no de manera exclusiva, se parte del supuesto de que esta responsabilidad es propia de los Estados provinciales y no de la Nación. Sin embargo, el proceso histórico dio lugar –como en otros órdenes– a una progresiva transferencia de la acción escolar a la Nación, con excepción de las provincias litorales más ricas y Córdoba.

La actual política del Gobierno nacional, expresada en las «Políticas y estrategias – Sector Educación», aprobadas por el Conade [Consejo Nacional de Desarrollo] el 1º de octubre de 1968 y por la Ley Nacional N° 17878, del 5 de septiembre de 1968, se orienta hacia la transferencia gradual a las provincias de los establecimientos escolares primarios creados por la Nación en los territorios provinciales en virtud de la Ley N° 4874 (Ley Láinez). En tal virtud se han firmado o se están negociando convenios de transferencia con varias provincias.

Aunque no es el caso desarrollar el tema en este momento, creo que esta política es acertada. Tanto por razones doctrinarias y constitucionales como desde el punto de vista de la eficacia, conviene que la responsabilidad de la educación primaria y aun media repose en las autoridades locales (provinciales y municipales), sin perjuicio de una lúcida y enérgica labor técnica por parte de la Nación, traducida en apoyo financiero, coordinación, orientación, supervisión, asistencia técnica, etcétera.

Alude también a la educación el Artículo 14 de la Carta Magna, cuando garantiza el derecho de «enseñar y de aprender», conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio. Este Artículo ha dado lugar, como es sabido, a interpretaciones encontradas. Algunos limitan la facultad que concede al mero hecho de enseñar y de aprender, sin la atribución de otorgar grados o títulos que certifiquen ese aprendizaje. Ello conduce naturalmente al monopolio docente del Estado. Hasta la segunda mitad de la década de 1950 se autorizó la existencia de escuelas primarias (Ley Nacional N° 1420 y leyes provinciales coincidentes) y secundarias privadas (Leyes Nacionales N° 934 y 13047), sometidas a la supervisión estatal, pero se impidió la existencia de universidades de ese tipo. El Decreto Ley N° 6403/55, del 23 de diciembre de 1955, primero; y la Ley N° 14557, en 1958, modificaron esa política, que ha sido ratificada por los Gobiernos posteriores. En consecuencia, en virtud de la legislación y la práctica vigente, el derecho constitucional mencionado se ejerce con amplitud, enfoque que parece el más acorde con una sociedad pluralista y con un esfuerzo dirigido a impulsar el desarrollo nacional procurando la movilización integral de la sociedad.

Finalmente en el Artículo 67, que detalla las atribuciones del Congreso Nacional, el Inciso 16 determina que a este le corresponde «proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración». Este Inciso ha sido igualmente interpretado en formas diversas por los constitucionalistas, pero ha prevalecido la opinión que considera que el Congreso Nacional puede legislar sobre todos los niveles de la enseñanza. [...]

## CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Todas las constituciones de las provincias contienen disposiciones detalladas respecto a educación. En general concentran su atención en la educación primaria, pero muchas de ellas se refieren a otros sectores y niveles (media, técnica, normal, universitaria), considerando que el legislar y crear establecimientos vinculados con los mismos es facultad concurrente de la Nación y de las provincias.

## LEGISLACIÓN NACIONAL

La legislación nacional actual, que enmarca la actividad educativa, está constituida por las leyes a que se hace enseguida mención:

La Ley N° 1420, que rige la educación primaria en la Capital Federal y territorios nacionales y las escuelas de la Nación establecidas en territorios provinciales (Ley Láinez N° 4874). Pese a su carácter local, esta ley, por una serie de razones histórico-sociológicas que no es el momento de analizar aquí, ha cumplido una función real de ley nacional y ha servido de modelo durante muchas décadas a las similares provinciales. Pese a su venerable antigüedad no ha sido suplantada, aunque sí modificada de derecho o de hecho en muchas de sus disposiciones.

El proyecto de ley orgánica de educación, elevado por la Secretaría de Estado de Cultura y Educación el 30 de diciembre de 1968 al Poder Ejecutivo, deroga la Ley N° 1420. El nuevo texto, a diferencia de esta última, constituye una ley orgánica de carácter federal, cuya intención inicial era fijar el marco arquitectónico de todos los niveles educativos, pero que en realidad excluye al superior. A esa ley, una vez sancionada, tendrán que adaptarse las leyes provinciales.

La enseñanza media ha carecido de ley orgánica desde su aparición en su forma moderna durante los años 1850-1870, de tal manera que el ordenamiento proyectado lo cubriría por primera vez. Hasta este momento la educación media se ha regido mediante decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones ministeriales.

En cuanto a la enseñanza técnica, su estatuto fundamental desde el punto de vista estructural lo constituye la Ley N° 15240, que creó el Consejo Nacional de Educación Técnica (Conet).

Tres leyes, sancionadas por el Gobierno instaurado por la Revolución del 28 de junio de 1966, gobiernan la enseñanza universitaria: la Ley N° 17245, que organiza las universidades nacionales, la Ley N° 17604, referida a las universidades privadas y la Ley N° 17778, que reglamenta las universidades provinciales.

Pero la real estructura de la educación argentina no surge cabalmente de los textos constitucionales y legales citados, sino de la multitud de decretos y resoluciones ministeriales y decisiones de autoridades menores, que constituyen una complejísima red, de difícil recopilación y manejo. Como ocurre en el campo monetario y fiscal y en otros sectores de la administración, decisiones cuya facultad corresponde a oscuros funcionarios tienen a veces mayor influencia real que los enfáticos artículos de las constituciones y las leyes. En un trabajo de la extensión del presente sería inútil, por no decir imposible, intentar una revisión de esa naturaleza, de tal manera que solo cabe señalar el hecho.

[...]

Corresponde señalar que tiende a desaparecer la distinción entre organismos autónomos como el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de Educación Técnica y las dependencias de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación (como las Direcciones relacionadas con enseñanza privada, universidades privadas y provinciales, educación media y superior, educación física, artística, agrícola e investigaciones educativas) [...]

Como observación final interesa destacar que al margen de la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, otros ministerios y secretarías de Estado nacionales desarrollan actividades educativas y poseen establecimientos de diversos tipos. Son ellos los Comandos en Jefe del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea y las Secretarías de Estado de Comunicaciones, Obras Públicas, Salud Pública y Promoción y Asistencia de la Comunidad. Esta última posee bajo su dirección el Consejo Nacional del Menor. En cuanto a la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, sus establecimientos han sido transferidos en 1968 a la Secretaría de Estado de Cultura y Educación, la cual, para atenderlos, ha incluido en su organigrama la Administración de Educación Agrícola [...]. Considero que habría sido más acertado y acorde con la orientación moderna, que tiende a eliminar la antigua distinción entre agro e industria en virtud de la tecnificación del primero y la interdependencia recíproca, haber colocado las escuelas agrícolas dentro del marco del Consejo Nacional de Educación Técnica. [...]

## Estructura de la enseñanza

La estructura del sistema educativo argentino se encuentra en este momento en plena revisión. De tal manera que la presente reseña en este aspecto adquiere un carácter sumamente provisional.

Durante 1968 era posible distinguir cuatro niveles, uno de ellos con dos ciclos, a saber:

- Nivel pre-primario (tres años, entre los tres y cinco años de edad inclusive).
- Nivel primario (siete años, entre los seis y doce años de edad inclusive).
- Nivel medio (entre los trece y los quince o diecisiete años de edad según los casos):

- a) Bachillerato especializado (seis años).
- b) Escuela media general dividida en un Ciclo Básico (tres años) y ciclos especializados (dos años), es decir, un total de cinco años. Entre los ciclos especializados existían el normal, comercial y bachillerato.
- c) Comercial (Ciclo Básico, tres años y superior, dos años. Total cinco años).
- d) Agropecuario (ciclo de experto, tres años; ciclo de técnico agrónomo, tres años. Total, seis años).
- e) Industrial (Ciclo Básico, tres años; ciclo superior, tres años. Total, seis años).
- f) Profesional (cuatro años).

- g) Asistencial (tres años).
- h) Artística (siete años).
- Nivel superior:
  - a) Superior universitario: prevalencia de carreras entre cuatro y seis años.
  - b) Superior no universitario: institutos Superiores de enseñanzas artísticas (cinco años); profesorado secundario (cuatro años), profesorado de educación física (tres años), auxiliares de medicina (tres años), profesorado de jardín de infantes y de enseñanza diferencial (tres años), asistencia social (tres años), y técnico de nivel superior (dos años).

La escolaridad obligatoria está limitada por la legislación vigente a la educación primaria, que puede ser impartida en el hogar, establecimientos oficiales o privados (Ley N° 1420 y similares provinciales).

Los proyectos elaborados por la Secretaría de Estado de Cultura y Educación e incluidos en el proyecto de ley orgánica de educación y prevén la siguiente estructura:

- Educación preescolar: dos años de duración (3 a 5 años de edad).
- Educación graduada:
  - Primer nivel: cinco años de duración (6 a 10 años de edad).
  - Segundo nivel: cuatro años de duración (11 a 14 años de edad).
  - Tercer nivel: tres años de duración (15 a 17 años de edad).

Nivel superior: carreras técnico-profesionales de no menos de un año de duración.

En cuanto a los estudios universitarios, el proyecto se remite a la legislación respectiva, ya citada en este trabajo.

El mismo proyecto establece que la educación será obligatoria entre los seis años de edad hasta completar el segundo nivel de educación graduada o cumplir los catorce años. Es decir, un total de nueve años, superior en dos al actual.

Aparentemente el proyecto de ley, por su carácter nacional, tiende a establecer la estructura descripta en todo el país. Algunas provincias (Córdoba, Buenos Aires) planean sin embargo estructuras que, sin diferir sustancialmente, son distintas.

## **EFICIENCIA CUANTITATIVA Y CUALITATIVA, INTERNA Y EXTERNA DEL SISTEMA**

El análisis de la eficiencia cuantitativa y cualitativa (en realidad con rigor y elementos objetivos únicamente la primera), interna y externa del sistema educativo argentino ha sido realizado con amplitud en la investigación denominada «Educación, recursos humanos y desarrollo económico-social»,<sup>7</sup> elaborada por el Sector Educación de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) con la colaboración de una misión de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

7. República Argentina, Presidencia de la Nación, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, serie C, n° 73, año 1968, dos tomos de 377 y 487 pp., respectivamente.

Constituye un diagnóstico completo cuyas conclusiones, en general y particularmente en cuanto se refiere a la eficiencia interna, comparto. Carece de objeto, en consecuencia, una repetición de lo expuesto en dicho trabajo, que puede servir de apéndice documental al presente ensayo. Lo mismo cabe decir para el nivel superior del documento titulado «Bases para un Plan integral de la educación superior y universitaria»,<sup>8</sup> que redacté para la Secretaría del Conade a comienzos del año 1968. [...]

## Diagnóstico

El sistema educativo argentino ha alcanzado, a través del tiempo, un desarrollo relativo importante y ha obtenido resultados altamente positivos. Ello permite contar con una tradición y un punto de partida valiosos para la tarea que se propone en este documento.

Sin embargo, y por razones muy diversas, un diagnóstico muy riguroso permite determinar las limitaciones y deficiencias que se detallan a continuación y que fundamentan, junto con los objetivos y condicionantes reseñados, las políticas y estrategias que luego se formulan.

- 1) Inorganicidad jurisdiccional, institucional y legal. Administración excesivamente centralizada e ineficiente. Falta de coordinación e inadecuada distribución de las facultades de decisión. Escasa participación de la comunidad.
- 2) Indeterminación de fines y contenidos, generales y específicos. Ineficiencia de los órganos responsables de su formulación y aplicación.
- 3) Deficiencias en la estructura, extensión y articulación de los distintos niveles y ciclos de enseñanza.
- 4) Bajo rendimiento, reducida productividad y ritmo lento de trabajo del sistema. Deficiente utilización de los recursos humanos, financieros y físicos existentes.
- 5) Inadecuación cuantitativa del sistema para satisfacer los requerimientos de recursos humanos del proceso de desarrollo. Defectuoso aprovechamiento del personal capacitado.
- 6) Insuficiencia formativa, enciclopedismo, verbalismo, rigidez y desactualización de los planes de estudio, programas, textos y métodos de enseñanza. Inadecuación de los regímenes de evaluación, promoción y supervisión.
- 7) Insuficiencia, escasa funcionalidad, deterioro y obsolescencia de la infraestructura, equipos y material didáctico.
- 8) Deficiencias en la formación de personal docente, técnico y de investigación. Inadecuación de su distribución, de las condiciones de trabajo y de los regímenes de promoción y de remuneraciones.
- 9) Inexistencia de mecanismos eficientes de transferencia de los efectos del sistema educativo al proceso productivo y a la comunidad.
- 10) Falta de mecanismos de readiestramiento, de actualización de conocimientos y de capacitación continua.
- 11) Insuficiencia de las inversiones.

8. República Argentina, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Sector de Educación Superior y Universitaria, Documento de Trabajo N° 1, Buenos Aires, abril de 1968, 295 pp.

- 12) Insuficiencia de órganos y medios para planeamiento, investigaciones, cálculo de costos, oportunidades de perfeccionamiento y becas.

#### ENSEÑANZA PRIMARIA

Incumplimiento de la obligatoriedad escolar. Altas tasas de deserción, bajos promedios de promoción por curso y agudas desigualdades regionales. Semianalfabetismo. Insuficiencia e inadecuación de la enseñanza básica para adultos y alumnos diferenciales.

#### ENSEÑANZA MEDIA Y VOCACIONAL

Insuficiencia cuantitativa y cualitativa. Alto porcentaje de deserción. Falta de diversificación, flexibilidad y alternativas. Inadecuación de sus orientaciones con las exigencias del proceso económico y social. Disfuncionalidad de la formación profesional femenina.

#### ENSEÑANZA SUPERIOR

Bajas tasas de retención. Ineficiencia interna y externa. Estructura inadecuada de las universidades. Falta de carreras cortas y grados intermedios. Número insuficiente de graduados e inadecuación de sus especialidades a los requerimientos estratégicos del desarrollo. Desigualdad de oportunidades para el acceso a la enseñanza superior y deficiencias en los mecanismos de ingreso.

#### CONCLUSIONES

El diagnóstico precedente permite extraer algunas conclusiones que se relacionan con el objeto del presente trabajo:

a) La mayoría de las deficiencias señaladas en el diagnóstico se vinculan con aspectos de la estructura socioeconómica apuntada en los trabajos y exposiciones de los especialistas integrantes del equipo a cargo del presente estudio. Ello implica la necesidad de una política y de un planeamiento educativos dirigidos de manera directa a reducir tales anomalías para convertir el subsistema educativo –y por consecuencia el de investigación científica y tecnológica– en un instrumento idóneo para el logro del proyecto nacional ambicionado. A título de ejemplo se puede mencionar que el sistema educacional no ha logrado la escolaridad del nivel primario completo para la totalidad de la población en edad escolar, requisito indispensable para un proyecto nacional viable, como lo fue la alfabetización para el proyecto alberdiano-sarmientino: la falta de economicidad del sistema, que si no se corrige amenaza con hacer imposible cualquier reforma y modernización por insuficiencia de recursos; la inadecuación del producto edu-

cativo a las necesidades del proceso de desarrollo y las exigencias de la seguridad; la prevalencia del enciclopedismo y el verbalismo en los métodos de enseñanza, con mengua del desarrollo de la aptitud en los educandos para la investigación, la crítica, la innovación y el cambio, etcétera.

b) El diagnóstico pone de manifiesto que la política y el planeamiento educativos deben orientarse en una primera etapa hacia el mejoramiento de la eficiencia interna y externa, cuantitativa y cualitativa del subsistema, y (con excepción del nivel primario) preocuparse en un segundo período de la expansión del mismo.

c) El país no cuenta en la actualidad con un subsistema universalizado y democratizado, con auténtica igualdad de oportunidades, adecuado a las exigencias del proceso de desarrollo y del logro de la autonomía de decisión que integra el concepto de seguridad.

**ADECUACIÓN DEL SISTEMA A LAS NECESIDADES DEL PROCESO PRODUCTIVO Y DEL DESARROLLO**

Este capítulo constituye en cierto modo un desenvolvimiento y una particularización del aspecto de la eficiencia externa del subsistema educativo, aludido en la sección anterior.

Se entiende por eficiencia externa del sistema educativo su capacidad para satisfacer las exigencias políticas, sociales, económicas y culturales de la comunidad nacional. En tal virtud se requiere su adecuación a las necesidades del proceso productivo y del desarrollo.

Existe, no cabe duda, una real correlación entre productividad y educación. Esta proporcionalidad ha sido demostrada vinculando los recursos humanos con alto nivel de capacitación (producto del subsistema educativo) y la productividad per cápita.

El cuadro siguiente compara el nivel de productividad de la población activa con el porcentaje de profesionales y técnicos universitarios en ocho países.

	Nivel de productividad de la población activa. En dólares per cápita	Porcentaje de profesionales y técnicos entre la población activa
Estados Unidos (1960)	7.019	10,76
Canadá (1961)	5.193	9,72
Estados Unidos (1950)	4.502	8,35
Noruega (1960)	2.786	8,05
Reino Unido (1961)	2.669	8,63
Argentina (1961)	1.546	6,30
Grecia (1961)	892	4,79
España (1960)	827	4,19
Portugal (1960)	661	2,76

Fuente: OCDE, Censo argentino de 1960.

Las conclusiones que surgen del cuadro precedente se acentúan si se realiza una comparación similar en sectores cuya productividad en la Argentina es generalmente baja desde hace varias décadas. Las cifras, salvo las excepciones indicadas, corresponden al año 1960.

	Productividad per cápita de la población activa (en dólares)	Profesionales y técnicos (en %)
Electricidad, gas y obras sanitarias		
Canadá	15.910	9,92
Estados Unidos (1960)	12.538	7,84
Noruega	10.107	9,12
Estados Unidos (1950)	6.748	7,54
Reino Unido	4.840	6,09
Portugal	3.692	6,35
España	2.798	5,44
Grecia	2.772	9,14
<i>Argentina</i>	2.560	3,50
Transporte y comunicaciones		
Estados Unidos (1960)	7.986	3,16
Canadá	5.953	3,43
Estados Unidos (1950)	4.602	1,87
Noruega	4.531	1,06
Reino Unido	3.210	1,34
Grecia	1.605	1,27
<i>Argentina</i>	1.304	0,97
España	1.186	1
Portugal	1.005	1,17
Minas y canteras		
Canadá	12.066	7,97
Estados Unidos (1960)	9.017	7,23
Estados Unidos (1950)	7.757	3,52
Noruega	5.252	3,79
<i>Argentina</i>	3.200	2,49
Reino Unido	2.633	1,84
Grecia	1.691	2,27
España	944	1,97
Portugal	565	1,31



	Productividad per cápita de la población activa (en dólares)	Profesionales y técnicos (en %)
Industria manufacturera		
Estados Unidos (1960)	8.354	7,44
Estados Unidos (1950)	5.590	4,80
Canadá	5.571	5,19
Noruega	2.931	3,95
Reino Unido	2.596	5,44
<i>Argentina</i>	1.932	1,35
Grecia	1.164	1,57
Portugal	896	0,79
España	893	1,90
Agricultura		
Estados Unidos (1960)	4.099	0,37
Reino Unido	2.617	0,37
Estados Unidos (1950)	2.569	0,37
Canadá	2.501	0,72
Francia	1.382	0,18
Noruega	1.324	0,13
<i>Argentina</i>	1.268	0,13
España	529	0,10
Grecia	489	0,16
Portugal	386	0,09
Japón	344	0,04

Fuente: OCDE, Censo argentino de 1960.

Resulta claro entonces que, en principio, la participación de profesionales y técnicos universitarios en el subsistema productivo constituye uno de los factores decisivos en el aumento de la productividad.

Pero para que esa presencia posea resultados verdaderamente efectivos se requieren las siguientes condiciones:

- a) Dedicación de parte de los profesionales y técnicos dependientes del subsistema productivo a la investigación científica y tecnológica.
- b) Adecuación de la capacitación proporcionada por el subsistema educativo a las necesidades y prioridades del subsistema productivo.
- c) Concentración de los graduados del subsistema educativo en tareas vinculadas con el proceso productivo, la dirección política, administrativa, social y económica, la investigación y la docencia superior.

Lo expuesto precedentemente no se da en la Argentina y en su estructura educativa, tanto en el nivel medio y de formación de docentes como en el superior. De ahí que puede hablarse de una inadecuación del subsistema educativo a las necesidades del proceso productivo y del desarrollo.

En efecto: por una parte la mayoría de los egresados universitarios se concentran en el sector servicios, como consecuencia de la persistencia de una estructura social de tipo tradicional. Paralelamente se mantiene una mentalidad académica y popular decimonónica, que hace de la universidad un ente productor de profesionales liberales destinados a la prestación de los servicios requeridos en una sociedad del mismo tipo (abogados, médicos, contadores públicos, notarios, farmacéuticos, ingenieros civiles). Lo mismo ocurre en el nivel medio donde solamente en los últimos años se está saliendo del camino trillado del bachillerato dirigido a la universidad con vistas a las carreras citadas y del magisterio.

Los cuadros que siguen son ilustrativos de lo dicho.

Proporción de profesionales y técnicos sobre la población activa en los tres principales sectores de la economía				
	Primario	Secundario	Terciario	Total
Argentina (1960)	0,4	9,1	90,5	100
Estados Unidos(1960)	0,5	23	76,5	100
Canadá (1961)	0,9	16,5	82,6	100
Reino Unido (1961)	0,2	27	72,8	100
Noruega (1960)	0,3	16	83,7	100
Italia (1961)	2,5	23	74,5	100
España (1960)	1	14,5	84,5	100
Grecia (1961)	2	15,4	82,7	100
Portugal (1960)	1,5	9,4	89,1	100

Fuente: OCDE, Censo argentino de 1960.

Enseñanza media Distribución de la matrícula por modalidad Año 1965	
Bachillerato .....	20,9
Bachillerato especializado .....	2,5
Normal .....	23,8
Comercial .....	22,9
Subtotal .....	70,1
Industrial .....	14,7
Profesional .....	13,2
Agropecuaria .....	0,5
Asistencial .....	0,7
Subtotal .....	29,1
Artística .....	0,8
Total .....	100,0

Fuente: Conade.

A simple vista se advierte la hipertrofia del sector servicios (concentrado en abogacía, medicina, notaría, contaduría e ingeniería civil) y no en consultorías características de sociedades industrializadas, modernas y complejas.

Surge como consecuencia de lo expuesto la necesidad de una reforma sustantiva que adecue el subsistema educativo a las exigencias de la producción, el liderazgo político, social y administrativo, la investigación y la docencia superior.

## **TRANSFERENCIA Y UTILIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS DE LA EDUCACIÓN**

Otro problema que se plantea, vinculado con la eficiencia externa del subsistema educativo, es el de la transferencia y utilización de los productos de la educación.

El subsistema educativo produce (o debe producir):

- a) Hombres cultos en relación con cada uno de sus niveles conforme a la cosmovisión o sistema de valores de una sociedad determinada.
- b) Hombres capacitados para desempeñarse en las diversas tareas que el desarrollo de la sociedad exige y, en sus niveles medio y superior, técnicos y profesionales.
- c) Ciencia y cultura, como consecuencia de la investigación y la creación.

Lo expuesto exige un mecanismo adecuado para:

- a) La utilización óptima de los hombres cultos y profesionalmente capacitados producidos por el subsistema educativo.
- b) La transferencia a la sociedad en general y al subsistema productivo en particular de los resultados de la investigación y de la creación científica y artística.

El análisis cuantitativo y cualitativo del producto del subsistema educativo argentino corresponde al diagnóstico del mismo. Pero el problema no concluye, como ya se vio al hablar de la adecuación del subsistema educativo a las necesidades del proceso de desarrollo, con la magnitud y la calidad de esos resultados, y ni siquiera con su adaptación a las exigencias políticas, económicas y sociales. Se requiere también un sistema de transferencia y utilización preciso y rápido.

En ese sentido el examen de la realidad argentina permite observar las dos características siguientes.

- a) No existe ningún sistema definido para la transferencia de los resultados de la investigación y la creación científica y tecnológica al aparato productivo. Ello da lugar a la pérdida o la emigración de los beneficios de la investigación científica que se realiza en el país, particularmente en las universidades, y acerca de lo cual hay ejemplos conocidos.<sup>9</sup>

9. Es sabido que uno de los factores más importantes para la aceleración del desarrollo lo constituye la rapidez del paso de la innovación tecnológica a su explotación industrial, para la cual se requiere naturalmente condiciones de capital, comercialización y apoyo legal y estatal no siempre existentes. Mientras se necesitaron 112 años para que el invento de la fotografía fuese explotado industrialmente, 56 para el teléfono, 35 para la radio, etc., la utilización a escala industrial de los transistores solo exigió 5 y la de los circuitos integrados, 3 (1958-1961).

b) La escala de salarios en la administración, la docencia y la actividad productiva no guarda proporción con el nivel de capacitación académica y profesional. Mientras no exista una conciencia generalizada –como en alguna medida se da en los Estados Unidos y la Unión Soviética– de que a mayor escolaridad corresponde, normalmente y en los grandes números, pues siempre habrá excepciones, una mejor expectativa de ingresos, se carecerá de una de las motivaciones más decisivas para la capacitación de la población y para el desarrollo.

Claro está que la falta de proporción entre la preparación y los ingresos –señalada a veces por el sociólogo Miguens como la prevalencia frecuente en nuestro medio del «chantapufi» sobre el individuo seriamente capacitado («ley de Miguens»)—no es culpa solamente de la estructura sociopolítico-económica, sino también y a veces fundamentalmente, una deficiencia del subsistema educativo. Ello surge del diagnóstico anteriormente reseñado y de la inadecuación señalada más arriba en el presente apartado.

En este orden de ideas cabe destacar la necesidad de investigaciones acerca de este aspecto de la provisión de recursos humanos.

### **CONTRIBUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO A LA FORMACIÓN DE LA POBLACIÓN Y AL DESENVOLVIMIENTO DE HÁBITOS SOCIALES. POSIBILIDADES**

Se ha aludido al comienzo de este trabajo al carácter instrumental del subsistema educativo y al papel que puede desempeñar una vez fijados los objetivos, medios y límites de un proyecto nacional. Ello no significa incurrir en la ingenuidad de creer que un sistema educativo puede moldearse mágicamente, a voluntad, con independencia del contexto político-económico-social. Como sabiamente lo ha señalado Ortega y Gasset, es un error fundamental «suponer que las naciones son grandes *porque* su escuela –elemental, secundaria o superior– es buena». Esto es –agrega– atribuir «a la escuela una fuerza creadora histórica que no tiene ni puede tener [...] Ciertamente, *cuando* una nación es grande es buena también su escuela. No hay nación grande *si* su escuela no es buena. Pero lo mismo debe decirse de su religión, de su política, de su economía y de mil cosas más [...] La fortaleza de una nación se produce íntegramente. Si un pueblo es políticamente vil, es vano esperar nada de la escuela más perfecta. Solo cabe entonces la escuela de minorías que viven aparte y contra el resto del país [...] Principio de educación: la escuela, como institución normal de un país, depende mucho más del aire público en que íntegramente flota que del aire pedagógico artificialmente producido dentro de sus muros [...] Consecuencia: aunque fuesen perfectas la segunda enseñanza inglesa y la universidad alemana, serían intransferibles, porque ellas son solo una porción de sí mismas. Su realidad íntegra es el país que las creó y las mantiene [...] Búsquese en el extranjero información, pero no modelo».<sup>10</sup>

10. ORTEGA Y GASSET, José, «Misión de la Universidad», en *Obras Completas, Revista Occidente*, 4ª ed., t. IV, 1957, pp. 315-316.

Con esta advertencia preliminar hay que entrar en la empresa de diseñar un subsistema educativo y darle el espíritu adecuado para que cumpla el papel que le corresponde en la empresa mayor de llevar adelante un proyecto nacional.

Si esta integración ocurre –y de ahí la utilidad de la metodología concebida para el presente trabajo– el subsistema educativo estará en condiciones de contribuir en forma decisiva a la formación armónica de la población a que se refiere el título de esta sección del cuadro diagonal.

Pero aunque tributaria de la sociedad, la escuela puede cumplir igualmente un papel correctivo –ayudada por otros medios– de las deficiencias y limitaciones de la comunidad nacional a la cual sirve. De ahí que se hayan señalado en el título de este capítulo, que integra el esbozo del cuadro diagonal de la matriz, aquellos campos en los cuales el país requiere –a tenor de los análisis políticos, sociológicos y económicos citados en el párrafo número tres– una acción eficaz: desenvolvimiento de la ciencia nacional y de la convivencia cívica; de la responsabilidad social, de los hábitos de razonamiento y experimentación y de la aptitud para el cambio. He aquí resumidos los aspectos que el diagnóstico general indica como de urgente preocupación y que el diagnóstico educativo señala también (véase Capítulo 4) como desatendidos. Los mismos han de estar entonces en primera línea entre los objetivos del proyecto nacional, meta de nuestro trabajo.



# Educación política de la población argentina. Análisis de la formación proporcionada por el sistema educativo en sus tres niveles. Conclusiones y recomendaciones (Investigación. Estudio de base N° 2)\*

EL PRESENTE ESTUDIO TIENE POR PROPÓSITO mostrar la interrelación entre la universidad y el poder político, analizando fundamentalmente la legislación y los episodios más importantes del amplio período examinado.

No se trata, al igual que el trabajo anterior de esta misma serie (Estudio de base N° 1)\*\* de una historia detallada y cronológica de esas interacciones, sino de un análisis de hechos, actitudes, estructuras y leyes, con el objeto de arribar a algunas conclusiones fundamentales, que constituyen la tesis del ensayo.

Al igual que en la primera publicación, se entremezclan referencias e interpretaciones históricas, de fuentes publicadas, con apreciaciones sociológicas y políticas y vivencias personales del autor.

No sé si el método es el más adecuado para un aporte de este tipo, pretendidamente científico, pero tal vez proporcione algunas pautas para captar y entender esa estrecha vinculación entre el poder y la universidad, como se ha dado y se sigue dando, sin mayores cambios, entre nosotros.

## LA UNIVERSIDAD COLONIAL

La única casa de estudios superiores que existió en el actual territorio argentino durante el período hispánico fue la Universidad Mayor de San Carlos, en Córdoba. Suele señalarse el año 1613, cuatro décadas después de fundada la ciudad, como el de su creación. En esa fecha el obispo diocesano fray Hernando de Trejo y Sanabria formalizó una donación destinada a sustentar con sus rentas cátedras de latín, artes y teología sobre la base del noviciado de los jesuitas que funcionaba

\* Esta investigación es un documento de trabajo (Bue/ 2-79) titulado *Universidad y poder político en Argentina (1613-1978)*, Buenos Aires, Flacso, 1979, 61 pp. [N. de E.]

\*\* Dicho trabajo no está recogido en la presente selección. [N. de E.]

desde 1607. El establecimiento fue autorizado a conferir grados universitarios por el papa Gregorio XV y elevado a la categoría de universidad por el rey Felipe III en 1622. Sus Constituciones definitivas fueron sancionadas en 1664 y aprobadas por la Corona en 1680. Por estas se organizaban dos facultades: la de artes, con cinco años de estudios y la de teología, con seis. En la primera se estudiaba filosofía, dividida en lógica, física y metafísica, y se expedían los grados de bachiller, licenciado y maestro. En la segunda, cánones, moral y teología de prima y vísperas, a las que se agregó posteriormente la cátedra de escritura y de historia sagrada. Otorgaba los títulos de bachiller, licenciado, maestro y doctor. Constituía requisito indispensable para ingresar a las facultades el haber cursado dos años de latín.<sup>1</sup>

Confiada desde su nacimiento a la Compañía de Jesús, la Universidad cordobesa se estructuró sobre el modelo de la de Salamanca y era fundamentalmente teológica y escolástica, aunque a partir de los primeros años del siglo XVIII comenzaron a circular las ideas de Descartes, Newton y Gassendi. Al finalizar esa centuria se produjeron algunos episodios que modificaron el cuadro reseñado, como consecuencia del influjo de las nuevas corrientes filosóficas, cartesianas e iluministas y del centralismo político impuesto por la dinastía borbónica.

En efecto, en 1783 el virrey Vértiz se arrogó las facultades de dictar las Constituciones de la Universidad y designar a su rector, quitándolas al claustro. Se alteraba de esa manera una práctica establecida en los Estatutos de 1664, de conformidad con la legislación de Indias (Libro Primero, Título XXII de la Recopilación de 1680), que continuaba en este aspecto la orientación de las célebres Partidas de Alfonso el Sabio (1256-1265, Partida II, Título XXXI), contemporáneas de la fundación de la Sorbona (1254). Con tal propósito el representante real nombró visitador del establecimiento al obispo diocesano fray José Antonio de San Alberto, vigoroso defensor de las doctrinas regalistas. Ese acto supuso, como lo he señalado en otras oportunidades,<sup>2</sup> la primera *intervención* de una larga serie que llega hasta nuestros días, dispuesta por el poder político radicado en Buenos Aires, con la consiguiente limitación de la autonomía universitaria, originada, según es sabido, en la Alta Edad Media.

Pocos años después el marqués de Sobremonte, gobernador de Córdoba, obtuvo del virrey Arredondo la instalación en la Universidad de una cátedra de jurisprudencia pese a la tenaz oposición de los franciscanos, a cuyo cargo estaba la casa de Trejo desde la expulsión de los jesuitas del Imperio español en 1767. Este acontecimiento implicó la introducción de disciplinas profanas, como resultado de

1. Las Constituciones de la Universidad detallaban minuciosamente los pasos de la ceremonia de la colación de grados, que revestía extraordinaria pompa y solemnidad y contaba con la participación de toda la población. Incluían los actos un paseo público por las calles de la ciudad, integrado por la comitiva de los doctores y maestros a caballo, vestidos con sus capirotos y bonetes con borlas, quienes se dirigían a la casa del graduado al son de chirimías y atabales y encabezados por mazas de bruñido metal y portaestandartes. La costumbre decayó durante la segunda mitad del siglo XVIII, particularmente después del alejamiento de los jesuitas, pero la Universidad fue durante tres siglos el centro de la vida cordobesa, a la cual imprimió una fisonomía especial. Esta se modificó en gran medida con el proceso de industrialización iniciado en la década de 1940. Pero la ciudad sigue siendo, para los argentinos, la «docta Córdoba».

2. Cfr. MIGNONE, E.F., «La ley universitaria», en *La Opinión*, 2 de diciembre de 1971; «Análisis de la legislación universitaria», en *Universidad de Río Cuarto - Doctrina - Organización - Plan de Desarrollo*, t. 3, Río Cuarto, pp. 1-2.



la evolución de los tiempos y del desarrollo de la sociedad colonial. El primer doctor en Derecho Civil se graduó en 1797.

Dentro del mismo orden de cosas, el monarca español decidió a favor del clero secular, en el año 1800, el pleito sostenido por ese estamento desde 1767 contra la Orden Franciscana por el gobierno de la Universidad. Dicha resolución, que recién se cumplió por orden del virrey Liniers a fines de 1807, significó el comienzo de la secularización de la institución y una dependencia más directa de la Corona. Al mismo tiempo se restableció el sistema de oposición para la provisión de las cátedras, suspendido por Vértiz, y se restituyó al claustro, casi totalmente renovado, la atribución de elegir rector, norma que se hizo efectiva sin demora con el nombramiento para ese cargo del deán Gregorio Funes, caudillo indiscutido del partido secular. Este inició, no sin dificultades, una política de modernización y reformas. Ya producida la Revolución de Mayo, a la cual adhirió entusiastamente, Funes redactó un nuevo plan de estudios, orientado hacia la formación de abogados. Él mismo, entre otras innovaciones, incluyó la enseñanza de las matemáticas y del francés, tendiendo a facilitar con este idioma el acceso a las obras de los pensadores de la época.

## ALGUNAS PRECISIONES

Las referencias expuestas permiten inferir conclusiones de interés para el tema del presente trabajo. Las enumero para mayor claridad.

*Primero.* El proceso de secularización y de orientación profesionalista de la universidad argentina, comenzado en Córdoba con los hechos reseñados en los párrafos anteriores, culminó durante la segunda mitad del siglo XIX. Entre otras medidas, dentro de ese orden de ideas, cabe señalar la exclusión de la Facultad de Teología de la Universidad de Córdoba, dispuesta en 1864 por el Gobierno federal.

Como consecuencia de esa evolución, la universidad que se estructuró a partir de la década de 1850 es sustancialmente distinta –en su contenido, en sus objetivos– a la originaria y responde, como se verá más adelante, al modelo francés posnapoleónico.

Lo ocurrido en este campo no difiere, por otra parte, de la transformación que tuvo lugar en la misma época en la sociedad global y en los restantes niveles de la enseñanza. En efecto, el proyecto nacional concebido y ejecutado por las clases dirigentes argentinas a partir de 1852 y más claramente desde 1880, tenía por objeto, según la expresión de Juan Bautista Alberdi, su principal teórico, «construir Europa en Sud América».<sup>3</sup> En ese plan el sistema educativo, edificado casi totalmente sobre nuevas bases, jugaba un papel decisivo y ello explica la ruptura con el pasado que deliberadamente se buscó.

3. Esta concepción se encuentra enérgicamente expresada por Sarmiento en su dicotomía «civilización o barbarie». «La idea que encierra dicha expresión –dice Arturo Jauretche– no fue desarrollar América según América, incorporando los elementos de la civilización moderna; enriquecer la cultura propia con el aporte externo asimilado, como quien abona el terreno donde crece el árbol. Se intentó crear Europa en América trasplantando el árbol y destruyendo lo indígena que podía ser obstáculo para su crecimiento, según Europa, no según América. La incomprensión de lo nuestro preexistente como hecho *cultural* o, mejor dicho, al entenderlo como hecho *anticultural*, llevó al inevitable dilema: todo hecho propio, por serlo, era bárbaro, y todo

*Segundo.* Los episodios relatados inician una constante que perdura hasta nuestros días en la interrelación de la universidad argentina con la sociedad y con el Estado.

La institución universitaria tiende, como toda corporación autónoma regida por un mecanismo de cooptación, a hacerse conservadora –aunque los valores en que se fundamenta el orden defendido hayan sido revolucionarios en su origen–; a adquirir un cierto inmovilismo; a dificultar el acceso de los grupos que le son ajenos con el propósito de consolidar el dominio de la minoría que la gobierna. Si la sociedad y el Estado que la circundan y sostienen modifican su cosmovisión y facilitan la participación de otros sectores sociales, se produce inevitablemente el choque. Cuando el poder político arroja decididamente su peso en la balanza impone, como es lógico, su voluntad, por las buenas o por las malas, generalmente aliado con el estamento estudiantil y con grupos descontentos, ubicados en la vereda de enfrente por razones ideológicas o simplemente por la disputa de cátedras y sinecuras.

Este juego de fuerzas se dio, según se ha visto, en la Córdoba de fines del siglo XVIII y estuvo presente en las actitudes de Vértiz en 1783 y de Sobremonte en 1791, en la decisión de la Corona de 1800, en el cúmplase de Liniers de 1807 y en el plan de Funes de 1815. Los franciscanos representaban al antiguo régimen, frente al clero secular, que actuaba unido con los funcionarios reales y los activistas estudiantiles.<sup>4</sup> Cuadros similares, en contextos y con nucleamientos diferentes, aparecerán en forma reiterada en la historia universitaria argentina, según se verá más adelante. *Nihil novum sub sole.*

Lo dicho prueba que la política y el poder nunca son extraños a la universidad, mal que les pese a los idealizadores del pasado medieval o hispánico o a las intenciones de asepsia universitaria de los regímenes autoritarios que, en definitiva, lo que hacen es aplicar sin contradicción su propia concepción de las cosas.<sup>5</sup>

---

hecho ajeno, importado, por serlo, era civilizado» (JAURETCHÉ, A., *Manual de zoncetas argentinas*, Biblioteca de Estudios Americanos, Buenos Aires, A. Peña Lillo Editor, 1968, p. 25).

4. Las crónicas de las algaradas a que dio lugar el cumplimiento de la orden real son interesantes porque prueban la reiteración de las constantes a que me he referido en el texto. «Aquellos clérigos de 1808 –dice Félix Garzón Maceda– dieron serenatas y también cantaron delirantes hosannas de su nueva era. Tuvieron otras expansiones de alegría que conmovieron momentáneamente al pueblo pacífico de esa pequeña, mística y somnolienta ciudad. No dejaron de exteriorizar su gratitud ante el Capitán General (representante del monarca español), diciéndole en oficio del 18 de diciembre de 1807: «Ahora se abre un campo dilatado a las ciencias, que antes estaban cerradas en límites muy estrechos; y el clero extraído de su abatimiento recupera el decoro que aumenta el saber, que razona la virtud y que realza la dignidad». El célebre padre García, exrector, en queja al Virrey decíale, refiriéndose a los sucesos acaecidos en la noche del 1º de diciembre de 1807, cuando fue conocida la orden perentoria de sacar a los franciscanos: «Vinieron a la ventana de mi celda lo más vil del pueblo, acompañados de algunos clérigos y según se cuenta también de algunas personas calificadas». Y monseñor Bustos, historiador de la casa de Trejo, comenta indignado: «El clero secular entró a regir el Instituto violentando todo lo que se creía un obstáculo, llevando hasta el vejamen a los beneméritos franciscanos a fin de que en pocas horas desalojasen los puestos y negándoles las consideraciones honoríficas que el Rey les dispensaba en la cédula relativa» (GARZÓN MACEDA, Félix, «Nuestra universidad – conflictos – armonías – intervenciones y reformas», en *Revista de la Universidad Nacional de Córdoba*, Año V, nº 6, 1918, Universidad Nacional de Córdoba, pp. 223-224).

5. Un ejemplo de esta literatura ahistórica lo constituye el libro de Francisco J. Vocos, titulado *El problema universitario y el movimiento reformista* (Buenos Aires, Huemul S.A., 1962). Se dice allí: «He llamado escuela de sabiduría a la universidad filosófico-teológica (la medieval y la colonial), en la cual sin confundir pero sin separar y mucho menos contraponer, se realizaba una aspiración hacia la plenitud del saber, el que, en suma, radicaba la más alta actividad de la inteligencia en la inagotable consideración de las perfecciones divinas. De allí nacía una cultura teocéntrica y toda una organización social fundada en la primacía de los valores supremos del espíritu y donde el hombre, justamente por ser llamado a participar de esa vida íntima de Dios, adquiere una grandeza sobrenatural que muestra, en concreto, lo que significó para la humanidad la Venida y Pasión del Hijo de Dios o, en otras palabras, lo que significó la Redención» (p. 35). Se me ocurre que la or-

*Tercero.* De la universidad colonial perduran sin embargo formas académicas y de gobierno que constituyen algunos de los aspectos más permanentes de la educación superior argentina. Ello se explica por cuanto se trata de ingredientes que, en alguna medida, fueron los principios organizadores de la convivencia nacional. Han resultado irreductibles y fueron capaces de asimilar los aportes humanos y culturales posteriores. Son, por otra parte, elementos estructurales o instrumentales, susceptibles de ser utilizados por ideologías y concepciones políticas de signo diferente.

Me refiero, por ejemplo, al sistema de concurso de oposición para la provisión de las cátedras; a la participación de los profesores en la designación de las autoridades universitarias; a la sanción de los estatutos o constituciones por la comunidad académica y la exigencia de su aprobación por el poder político (la Corona, entonces, y el Poder Ejecutivo Nacional, en la actualidad); y al régimen de facultades.

## LA LEGISLACIÓN HISPÁNICA

Como dije antes, la Universidad de Córdoba, única existente en territorio argentino durante el período hispánico, se rigió por las leyes contenidas en el Título XXII del Libro Primero de la Recopilación de Leyes de Indias en 1860, que reproducía y ampliaba la célebre legislación universitaria de la Partida de Alfonso el Sabio (Partida II, Título XXXI).

Dichas normas establecían que las universidades americanas debían gobernarse de acuerdo con sus propias constituciones o estatutos, una vez aprobados por el Rey. Los estatutos determinaban la forma de elección de los rectores por parte de la comunidad universitaria. Los virreyes no podían alterar ni revocar los estatutos sin justa causa y sus decisiones en este sentido eran, por cierto, recurribles ante el monarca. Les estaba prohibido igualmente impedir o dificultar la libre elección de los rectores y catedráticos. Las cátedras se proveían por oposición y la universidad poseía jurisdicción penal sobre los doctores, maestros, lectores y estudiantes.

Producida la expulsión de los jesuitas, que dirigían la Universidad de Córdoba, el Virrey nombró en 1783 visitador de la misma al obispo Fray José Antonio de San Alberto, el cual sancionó nuevas Constituciones que daban a aquel el derecho de nombrar rector. Pero al elevarse el establecimiento en 1800 a la categoría de Universidad Mayor sus autoridades volvieron a ser elegidas por los doctores y maestros.

---

ganización social idealizada por el autor, que incluía, entre otras lacras, la servidumbre de la gleba, el desenfreno de la nobleza feudal, la mita, la esclavitud, la simonía, los beneficios eclesiásticos, los obispos ausentes de su sede, la corte papal y los bufones, no es demasiado congruente con el mensaje evangélico que debía inspirar a esas «escuelas de sabiduría» cuyos conflictos y formas de comportamiento no diferían demasiado de los contemporáneos.

## LA ÉPOCA INDEPENDIENTE

La Universidad de Córdoba, modernizada por acción de Funes, sufrió a partir de la Revolución de Mayo las vicisitudes del país. Producida la disolución del poder central en 1820, pasó a depender del Gobierno de la provincia, llevando desde entonces y hasta su nacionalización en 1856, una vida precaria, centrada en los estudios jurídicos.

Durante la primera época independiente el acontecimiento más importante en el campo de la educación superior fue la fundación de la Universidad de Buenos Aires, dispuesta por edicto del gobernador Manuel Rodríguez, refrendado por el ministro Bernardino Rivadavia, el 9 de agosto de 1821.

Requerida ya en 1771, la creación de la Universidad porteña se postergó injustificadamente en el período hispánico, aunque estuvo precedida por el funcionamiento de varios establecimientos de enseñanza media y superior. Fueron ellos el Colegio de la Unión del Sud, erigido en 1818 por el director supremo Pueyrredón con el objeto de restablecer los estudios preparatorios o secundarios, desaparecidos con la extinción del Real Colegio de San Carlos, que funcionara desde 1783 hasta 1810; la Escuela de Matemáticas, organizada por el Consulado en septiembre de 1810 y rápidamente desaparecida; la Escuela de Dibujo, nacida en 1815 por inspiración de fray Francisco de Paula Castañeda; la Academia de Matemáticas y Arte Militar, establecida por el director supremo interino en 1816 para formar la oficialidad del Ejército; la Academia de Matemáticas, instalada también en 1816 por el Consulado, donde más tarde se dictaron cursos de pilotaje, inglés, francés y comercio; la Academia de Jurisprudencia, creada en 1814 y que otorgaba diplomas de abogado, habilitando para el ejercicio profesional luego de un período de práctica de los egresados con título de bachiller, licenciado o doctor en Derecho de alguna universidad autorizada para ese propósito; y, finalmente, el Protomedicato (1780) y el Instituto de Medicina (1813), que proporcionaban conocimientos teóricos y prácticos en esa ciencia.

La puesta en marcha de la casa de estudios superiores bonaerense se debió fundamentalmente al presbítero doctor Antonio Sáenz, quien en 1816 fue comisionado por el director supremo interino Álvarez Thomas para celebrar un concordato con el gobernador del obispado para esa finalidad. Los directores supremos que sucedieron a aquel, Pueyrredón y Rondeau, impulsaron el proyecto pero recién el gobernador de la Provincia, Manuel Rodríguez, ya desaparecido el poder nacional, pudo completar las negociaciones, aprobar lo actuado, disponer la creación y designar rector al gestor. Según el plan de Sáenz la universidad iba a estar integrada por seis departamentos, a saber: primeras letras; estudios preparatorios; ciencias exactas; medicina; jurisprudencia y ciencias sagradas. Como se advierte, tenía bajo su jurisdicción la totalidad del sistema educativo. Dificultades financieras insalvables y el predominio de otros criterios redujeron la iniciativa a proporciones más modestas y la universidad se limitó a los estudios preparatorios, que incluían latín, filosofía, física y matemáticas; a los de derecho, que incorporaron las cátedras de la Academia de Jurisprudencia y los de medicina, que absorbieron el protomedicato.

Los primeros años del establecimiento fueron azarosos y estuvieron agitados por conflictos y reformas. El segundo rector, Valentín Gómez (1825-1830), logró

consolidarlo y aumentar su prestigio, eliminando el Departamento de Primeras Letras y concentrando las actividades en las disciplinas preparatorias, las jurídicas, las médicas y las ciencias exactas y sagradas. Estas últimas, sin embargo, pronto fueron transferidas por falta de alumnos al Colegio de Ciencias Morales, continuación del de la Unión del Sud.

La orientación de las cátedras de filosofía permite advertir las influencias intelectuales predominantes. Los primeros profesores de la asignatura, Juan Crisóstomo Lafinur y Juan Manuel Fernández Agüero, autor este último de un texto denominado *Principios de ideología* (1824), difundieron las doctrinas de Condillac y Cabanis, provocando acusaciones y conflictos que originaron el alejamiento de ambos. Su sucesor, Diego Alcorta, si bien abrevaba en las mismas fuentes, alcanzó un prestigio docente indiscutido y contó entre sus alumnos a Juan María Gutiérrez, Juan Bautista Alberdi y Vicente Fidel López, cuya gravitación en el pensamiento argentino resulta innecesario destacar.

En el Departamento de Jurisprudencia se creó, por iniciativa de Rivadavia, la cátedra de Economía Política, utilizándose como texto los *Elementos de economía política* de Stuart Mill. Sáenz enseñó el derecho natural y de gentes siguiendo las doctrinas de Heinecio y Pufendorf, y Somellera siguió a Bentham, aunque críticamente, en derecho civil.

Tanto en Córdoba como en Buenos Aires los estudios se orientaron decididamente, a partir de la década de 1830, hacia la preparación de abogados y médicos. Los estudios teológicos, como dije antes, fueron formalmente suprimidos en Córdoba por el ministro Costa en 1864. La filosofía desapareció prácticamente de los cursos de grado y solo se mantuvo en los niveles preparatorios, es decir, secundarios, o en las pruebas de ingreso para las carreras de jurisprudencia. Persistieron las ciencias exactas y físicas, pero con un alumnado sumamente reducido y formando la base de la carrera de ingeniería civil.

Para dar una idea de esta orientación proporcionaré algunas referencias del desenvolvimiento de ambas casas de estudios superiores y unas pocas cifras.

En la Universidad de Córdoba, hacia 1856 solo existía, además de los estudios preparatorios, que incluían latín, matemáticas, filosofía y teología, la Facultad de Derecho. Esta se consolida y expande durante la presidencia de Sarmiento, merced a la acción de su ministro de Instrucción Pública, Nicolás Avellaneda, en 1869-1870. En 1876 se crea la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales e Ingeniería Civil, y en 1877, la de Ciencias Médicas, completada en 1888 por la Escuela de Farmacia, en 1890 por la de Parteras y en 1916 por la de Odontología.

Para la misma época, en el momento de la Organización Nacional (1852-1853), la Universidad de Buenos Aires contaba únicamente con dos departamentos, de los cinco iniciales: el de estudios preparatorios y el de Jurisprudencia. O sea que solo formaba abogados.<sup>6</sup> La existencia de la Universidad durante el período rosista fue precaria y su alumnado creció, después de 1852, muy lentamente.

6. Para apreciar el sistema de aprendizaje, las características y el ambiente de los estudios de derecho en la Universidad de Buenos Aires entre 1830 y 1856, es interesante seguir el relato que hace el biógrafo del doctor Manuel Ugarte, distinguido jurista porteño de la época de la Organización Nacional, formado en aquellos años. Se advertirá a través de la transcripción cómo aún prevalecía la distinción medieval, mantenida en los países anglosajones, entre título académico –otorgado por las universidades– y habilitación profesional, cuya responsabilidad recae en el poder administrador, en los tribunales de justicia o en las corporaciones profesionales, según los casos. Esta diferencia es, a mi juicio, particularmente útil y suprime de raíz la estéril polé-

Recién en la década de 1870 se organiza en forma definitiva la Facultad de Ciencias Matemáticas, Físicas y Naturales, que poseía como carrera principal la agrimensura y la ingeniería civil, y se incorporan a la Universidad los estudios de Medicina, que más tarde agrega las escuelas de Farmacia, Obstetricia y Odontología, y se convierte en una institución de gran envergadura y prestigio.

Al sancionarse la Ley Avellaneda, en 1885, el modelo de las dos universidades existentes, Córdoba y Buenos Aires, tiende a consolidarse siguiendo el patrón francés napoleónico.

En 1910 este proceso ha alcanzado su consolidación y muestra, en la Universidad de Buenos Aires, una fisonomía que solo sería alterada varias décadas más tarde, a pesar de la mentada «Reforma Universitaria» de 1918.

Existían entonces cinco facultades. Dos de ellas, Medicina y Derecho, con 2.500 y 1.100 alumnos, respectivamente. Y tres menores, Ciencias Exactas (con ingeniería y arquitectura), Filosofía y Letras (creada ese año luego de larga polémica y tenaz resistencia) y Agronomía y Veterinaria (a partir de 1908) con 600, 250 y 200 estudiantes cada una.

La Facultad de Ciencias Económicas recién aparecerá en 1913, pero solo alcanzará verdadero *status* en 1925.

---

mica entre enseñanza estatal y privada. Pero la influencia de la legislación napoleónica, ejercida sin resistencia entre nosotros a partir de 1853, concentró ambas atribuciones en la universidad oficial, convertida en repartición administrativa del Estado. La Ley Avellaneda ratificó dicha interpretación. La solución presente que en la práctica concede ambas facultades tanto a los establecimientos oficiales como privados, tampoco es, a mi entender, satisfactoria. «Ingresó Ugarte, a los trece años y medio, en el Departamento de Jurisprudencia, remoto antecedente de nuestra actual Facultad. Los estudios eran entonces reducidos, lo cual no impedía por cierto obtener una formación adecuada. Se ganaba en intensidad lo que hoy se pierde en extensión, y el contacto diario y continuo con los profesores contribuía tanto a la formación del espíritu como al adelanto intelectual. En el Departamento de Jurisprudencia solo hubo dos profesores desde el ingreso de Ugarte (1836) hasta 1854. Eran el doctor Rafael Casagamas y el presbítero José León Banegas [...] Casagamas tuvo a su cargo ininterrumpidamente desde 1832 hasta 1857 las cátedras de derecho natural y de gentes y de derecho civil, y Banegas enseñó derecho público y privado eclesiástico desde 1834 hasta su muerte, ocurrida en 1854. El desprendimiento y la tesonera constancia de ambos permitieron mantener encendida la llama de la cultura durante veinte años, en una época que no resultaba propicia para las silenciosas tareas de la inteligencia [...] La enseñanza quedaba, por lo tanto, reducida a la que podían impartir los dos profesores mencionados. Los cursos se desarrollaban a lo largo de tres años. Para obtener el título de doctor en jurisprudencia era necesario aprobar todas las materias y rendir un examen general. Debía el aspirante escribir una disertación en latín o en castellano sobre un tema elegido por él mismo, leerla en acto público y sostener las réplicas que debían hacerle dos condiscípulos. Estas tesis contenían una o varias proposiciones principales desarrolladas por escrito y otras accesorias que solamente se enunciaban. Las réplicas podían versar sobre estas o aquellas. Una vez cumplida esta ceremonia, a la cual se daba austera solemnidad posible, y aprobada la tesis, el doctor así graduado debía ingresar a la Academia de Jurisprudencia a fin de completar su instrucción desde el punto de vista práctico. El acto de incorporarse a ella consistía en la obligación de disertar durante media hora, "en idioma patrio", sobre un punto de la *Instituta* de Justiniano y contestar las réplicas y preguntas que le hicieran los académicos. La instrucción práctica se realizaba en tres años, durante los cuales el alumno debía asistir dos veces por semana a la relación de las causas e informes de derecho y a las audiencias públicas, según lo dispuso en 1824 la Cámara de Justicia. Por último, al regresar el estudiante debía rendir dos exámenes: el de práctica forense, mediante la redacción de una sentencia en un expediente, y el de teoría, explicando públicamente una ley tomada de tres elegidas por sorteo. Cumplidos estos requisitos –y no eran pocos–, el doctor en Jurisprudencia recibía el título de abogado que lo habilitaba para ejercer su profesión» (ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo, *Marcelino Ugarte (1822-1872) – Un jurista en la época de la Organización Nacional*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Instituto de Historia del Derecho, Colección de Estudios para la Historia del Derecho Argentino, 1954, pp. 25-27). Como se advierte, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, primero se obtenía el galardón académico (Doctorado en Jurisprudencia), que capacitaba para enseñar, pero no para ejercer y, luego, bajo la supervisión, no de la universidad sino del colegio profesional, el de abogado, que permitía comparecer ante los estrados. El relato transcripto hace presumir que aquellos abogados, menos enciclopedistas que los actuales, formados en masa a través de la memorización de malos «apuntes», estaban mejor preparados para el cumplimiento de su misión que los que hoy salen de nuestras universidades.

Para tener una idea de la centralización existente y del predominio de los médicos y abogados entre los egresados de la universidad argentina, casi hasta nuestros días, es interesante transcribir algunas cifras. Entre 1900 y 1960 se entregaron 150.000 diplomas en carreras de cuatro y más años. De los mismos un 50% corresponde a la Universidad de Buenos Aires; un 60% fue otorgado después de 1940 y su distribución fue la siguiente: 32.500 médicos, 21.100 abogados, 17.700 ingenieros, 11.800 dentistas, 11.700 farmacéuticos, 9.700 contadores públicos. El resto corresponde a las demás carreras.<sup>7</sup>

## OTRAS CREACIONES

Durante la vigencia de la Ley Avellaneda –a la cual me referiré enseguida– y con anterioridad a la irrupción del peronismo y a la industrialización del país, el Estado nacional creó cuatro nuevas casas de estudios superiores, a saber: La Plata (1905), el Litoral (1919), Tucumán (1921) y Cuyo (1939).

Cada una de estas universidades tiene una historia diferente, aunque en tres de los cuatro casos se advierte un principio de renovación del esquema heredado que no alcanzó a plasmarse totalmente.

La Universidad Nacional de La Plata es consecuencia de la transferencia al poder central de un establecimiento creado por la Provincia de Buenos Aires en 1890, por iniciativa de Rafael Hernández, hermano del autor del *Martín Fierro*, ocho años después de erigida su nueva capital.<sup>8</sup> Funcionó precariamente a partir de 1897 hasta que en 1905 el ministro de Instrucción Pública de la Nación, Joaquín V. González, propuso al gobernador Ugarte (hijo del jurista mencionado en la nota 6) su traspaso al Gobierno federal mediante un convenio que fue aprobado por la Ley N° 4699 de la Nación y la N° 2927 de la Provincia.

González intentó un nuevo esquema universitario, inspirado en parte en los *Colleges* estadounidenses, que únicamente logró realización parcial. La Universidad Nacional de La Plata acentuó la investigación en el campo de las ciencias naturales y antropológicas, llegando a poseer el mejor museo de ese tipo del país, y en agronomía; instaló un observatorio astronómico y un predio experimental y procuró establecer un *campus* que permitiera la formación integral y la convivencia de estudiantes y profesores. En otro orden de cosas, la casa de altos estudios platense acogió con entusiasmo los estudios en ciencias de la educación y psicopedagogía, con la tenaz dirección de Víctor Mercante, primero, y de su discípulo Alfredo D. Calcagno, después, y se constituyó en el eje de la orientación positivista que prevalecía en el país dentro de la corriente normalista. Esta concepción influyó también en la utilización de métodos activos y experimentales, tanto en la educación como en la psicología, las ciencias físico-naturales y el derecho.

7. Centro de Investigaciones Económicas – Instituto Torcuato Di Tella, *Los recursos humanos de nivel universitario y técnico en la República Argentina*.

8. La Provincia de Buenos Aires ha creado tres universidades en su historia: la de Buenos Aires, la de La Plata y la de Mar del Plata, y las tres fueron transferidas, con sus bienes, algunos muy valiosos, a la Nación.



Sin embargo, como adelanté antes, desaparecidos el doctor González, que fue su primer rector, y Rodolfo Rivarola, que lo sucediera, la Universidad Nacional de La Plata se fue asimilando al modelo general, circunstancia que se acentuó al derogarse en 1947 la Ley-convenio que la distinguía de las restantes.<sup>9</sup>

Otro intento peculiar fue la Universidad Nacional de Tucumán.

También tuvo su origen en una creación provincial, debida en este caso a la concepción y a la acción del doctor Juan B. Terán, destacado intelectual y político tucumano. Este logró en 1913, siendo diputado provincial, la sanción de una ley que creaba la Universidad de Tucumán, de la cual fue el primer rector. Terán quiso que fuese una casa de estudios de carácter regional, destinada a promover el desarrollo de la agricultura y la industria local.

En 1921, por gestiones del mismo Terán, la universidad fue nacionalizada y en ese carácter siguió presidiéndola. «La idea madre de su fundación –decía Terán en una entrevista periodística– es esta: para saber a qué actividades, con mejores alicientes, han de dedicarse los hombres en una región dada, es preciso primero estudiar el suelo, su clima, su meteorología, su medio social, su situación económica. Del estudio del suelo y de los elementos climatéricos se deduce la posibilidad de nuevas industrias y la sustitución de las ya implantadas, de los métodos empíricos por otros, científicos.»<sup>10</sup> Y en una ocasión anterior, agregaba: «La universidad técnica que nace al amparo de la vida industrial de una región devuelve duplicado el esfuerzo que elabora, porque es el punto de partida de una nueva y gran impulsión, dotándola nuevamente de instrumentos de producción cada vez más perfectos. Nace con esa fe la Universidad de Tucumán; es hija del siglo y viene a servir la misión de su siglo; aspira a estudiar las verdades concretas de un suelo ignorado; cooperar a la realización del destino económico de una vasta región argentina que tiene su nombre en la historia y que se llama Tucumán; organizar su riqueza; darle el desenvolvimiento y la estabilidad que el empirismo obstruye».<sup>11</sup>

Igualmente en el caso de la Universidad Nacional de Tucumán, las aspiraciones de su fundador se cumplieron en forma limitada y poco a poco el crecimiento burocrático ahogó muchas de esas esperanzas, aunque cabe reconocer un aporte significativo en diversos campos y en el proceso cultural de la provincia.

9. Numerosos son los discursos y trabajos de Joaquín V. González, reunidos en los tomos XIV, XV y XVI de sus *Obras completas* (Universidad Nacional de La Plata, Edición ordenada por el Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1935), en los cuales este ilustre hombre público expone los criterios que lo impulsaron a llevar adelante su obra. Algunos de esos puntos de vista han caducado. Pero otros resplandecen con valor permanente y ponen de manifiesto cómo la uniformidad, la incuria y la rutina arruinan los propósitos renovadores. Entre tantas páginas de Joaquín V. González sobre el tema, quiero rescatar algunas: «... La Plata será también, de hecho, una ciudad universitaria, como ya lo es, acaso, en la convicción popular» (t. XIV, p. 184). «La universidad nacional que debe establecerse en La Plata será una *universidad científica*» (t. XIV, p. 184), «habrá de ser una *universidad experimental*» (t. XIV, p. 185). «Concebida sobre un tipo distinto al clásico; ensanchando el núcleo secular de sus ramas constitutivas con divisiones científicas no admitidas hasta ahora entre sus facultades; extendido su horizonte hacia los estudios secundarios y primarios; combinados sus planes de estudio según principios de afinidad diferentes y oídas las aspiraciones científicas del espíritu moderno en nuestro propio ambiente nacional, el solo hecho de la creación, enunciación y demostración de la posibilidad de tales reformas, ha sido un bien bastante para la política docente de la República, la cual ha recibido la saludable influencia de las nuevas formas, incorporadas a las otras instituciones hermanas y concurrentes. Desde algunos puntos de vista y, en particular, el de la incorporación de los altos estudios pedagógicos y sus derivaciones preparatorias o experimentales, nuestra prueba puede ofrecerse como un resultado apreciable más allá de la República y aun de esta América» (t. XV, p. 32).

10. *Caras y Caretas*, Buenos Aires, 5 de abril de 1919.

11. TERÁN, Juan B., *Una nueva universidad*, Tucumán, Prebisch y Violetto, 1917.



Aunque originada como las anteriores en una iniciativa provincial, la Universidad del Litoral, federalizada en 1919 por la Ley N° 10861, careció de esas características innovadoras. Por el contrario, fue de alguna manera una continuación de los estudios superiores de derecho intentados en 1869 en el Colegio de la Inmaculada Concepción de la Compañía de Jesús y concretados más tarde, en 1889, con la fundación de la Universidad de Santa Fe.

La novel casa de estudios adoptó los estatutos de la Universidad de Buenos Aires y desarrolló las facultades de Ciencias Jurídicas y Médicas, para incursionar posteriormente en las ciencias económicas, la educación y la química industrial.

Merece finalmente una mención la Universidad Nacional de Cuyo, fundada el 21 de marzo de 1938 por decreto del presidente Roberto M. Ortiz, merced a la tenaz acción de su primer rector, Edmundo Correas. La Universidad Nacional de Cuyo satisfizo una aspiración largamente postergada de las provincias cuyanas y poseyó desde su nacimiento tres sedes, en Mendoza, San Luis y San Juan. Su concepción innovó respecto a las casas de estudios clásicas, con más suerte, considero, que en los casos anteriores. Su escuela de agricultura de Mendoza ha gravitado hondamente en la producción vitivinícola y frutícola; la escuela de minería y de ingeniería de San Juan, en la extracción de minerales; y las facultades de filosofía e historia de Mendoza; de psicología y educación y de ciencias matemáticas y físico-químicas de San Luis, y de música de San Juan han transformado el ambiente cultural de esa región de la república.

Con el rectorado del doctor Fernando I. Cruz, durante el primer Gobierno peronista, la Universidad Nacional de Cuyo realizó notables progresos que aún perduran.

## LA LEGISLACIÓN Y LAS JURISDICCIONES ENTRE 1810 Y 1854

Después de la Revolución de Mayo y hasta la disolución en 1820 del poder central, la Universidad de Córdoba dependió de las autoridades nacionales. A partir de entonces estuvo bajo la jurisdicción provincial y el gobernador Bustos, en 1824, la colocó bajo la «inmediata inspección del gobierno». Su sucesor, José Vicente Reinafé, asumió la facultad de nombrar al rector y le asignó un sueldo, para que no quedasen dudas de que se trataba de un empleado administrativo.

Después de la caída de Rosas, por ley del 11 de octubre de 1856, la Universidad de Córdoba y el colegio de Monserrat fueron nacionalizados. El claustro de profesores proyectó una nueva Constitución, que fue aprobada por decreto del Gobierno de la Confederación del 26 de enero de 1858. En ese Estatuto se establece la provisión de cátedras por concurso de oposición, renovables cada cuatro años.

A su vez, la Provincia de Buenos Aires, de la cual dependió la universidad hasta su nacionalización, como consecuencia de la Ley Capital, en 1881, sancionó en 1854 un nuevo reglamento. Diversos decretos posteriores produjeron modificaciones en la estructura académica del establecimiento.

## LA CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DE 1873 Y EL DECRETO ORGÁNICO DE 1874

Antes de entrar al análisis de la Ley Avellaneda que, como veremos, rigió la educación universitaria argentina durante 62 años, es interesante detenerse en una iniciativa anterior, poco estudiada y valorada, que encuadra en un proyecto político que posee características peculiares.

Me refiero a las normas contenidas en los Artículos 33 y 207 de la Constitución provincial de 1873 y al decreto orgánico de 1874, que sigue los lineamientos del proyecto de ley elaborado por el rector de la Universidad de Buenos Aires, Juan María Gutiérrez, que no alcanzó a ser sancionado.

Ambos textos difieren en muchos aspectos de la legislación aprobada en la década de 1880 y ponen de manifiesto matices notables, derivados de los objetivos que caracterizan al grupo de hombres que los concibió.

Ataúlfo Pérez Aznar ha subrayado en los últimos años –a mi modo de ver, con acierto– la existencia de una «generación innovadora y patricia que alrededor de 1870 defiende la democracia representativa y la cultura tradicional argentina frente a los hombres del 80».<sup>12</sup> Considera que «el primer testimonio de esa tentativa renovadora de adentrarse en el significado de nuestra historia lo da José Manuel Estrada a partir de sus disertaciones de 1866 y en especial de las lecciones que diera en 1868 en la Escuela Normal, que constituyen el material de sus dos tomos de *Lecciones sobre la historia de la República Argentina*, publicadas por primera vez en la *Revista Argentina*, fundada por él (tomos I a V, años 1868-1869) [...] La presencia de fuerzas sociales revolucionarias –agrega– en la formación de la nacionalidad, elocuentemente señaladas por Estrada, constituye una novedad que da su estilo renovador a la generación de 1870, a su visión de la historia y a su programa de profundas transformaciones políticas, económicas y culturales».<sup>13</sup>

El mismo Pérez Aznar, en otro trabajo incluido en el mismo volumen, indica cómo se inició y quiénes formaban esa generación. «Cuando en enero de 1870 –dice– un grupo de jóvenes autonomistas constituye el Club “25 de Mayo” advertimos la presencia de algunos nombres (Aristóbulo Del Valle, Leandro N. Alem e Hipólito Yrigoyen) y de algunos principios (verdad del sufragio, autonomía municipal, abaratamiento y distribución de la tierra pública, abolición del servicio de frontera) que definen tempranamente el perfil histórico de un movimiento generacional. Nicolás A. Calvo, Miguel Navarro Viola y José Hernández –venidos de las filas federales– son sus mentores. Rocha, D’Amico, Rafael Hernández, José Manuel Estrada, Pedro Goyena, Leandro N. Alem, Carlos Pellegrini y Roque Sáenz Peña –el más joven junto con Yrigoyen, puesto que son nacidos respectivamente en 1851 y 1852– integran el grupo iniciador. Se hacen presentes en los atrios hacia 1872 constituyendo el “Club Electoral”, presidido por Leandro N. Alem, y en las elecciones del 31 de marzo de ese año son elegidos diputados a la Legislatura de Buenos Aires Del Valle, Alem, Pellegrini y Rocha. Paralelamente se desarrolla el

12. PÉREZ AZNAR, Ataúlfo, *Temas de historia y política argentina*, Buenos Aires, Librería y Editorial Platero, 1975, pp. 12-13.

13. *Ibid.*, pp. 14-15 y 17.

proceso de reforma constitucional que transforma las instituciones de Buenos Aires a partir de 1873. Y se advierte el surgimiento de un espíritu renovador y pujante, penetrado de contenido nacional, que abarca los más diversos campos de la cultura. En 1872 se publica el *Martín Fierro*, se funda la Sociedad Científica Argentina y se abre al público el museo antropológico y arqueológico de Francisco P. Moreno, base del actual Museo de La Plata. En 1875 se constituye el Club Industrial y en 1876 se crea la Sociedad Estímulo de las Bellas Artes. La política innovadora que se expresa en la Constitución de 1873 y define en debates iluminados por la elocuencia y el saber la Convención que la sancionó, se continúa en la acción cumplida por la Legislatura de Buenos Aires entre 1874 y 1877. La Ley N° 988, de 1875, que establece la educación gratuita y obligatoria y deja a los padres la elección de la enseñanza religiosa;<sup>14</sup> la Ley N° 1067 de 1876, que trata de garantizar el sufragio; la ley orgánica de municipalidades, N° 1079, que tiende a hacer efectiva la autonomía de las comunas; la Ley N° 1083 de tierras públicas; y numerosas leyes de protección industrial (entre otras, las N° 996, 1022, 1072, 1076, 1095 y 1097) dan una idea suficientemente clara de la amplitud y coherencia del programa que, con el apoyo de la joven generación, impulsa en gran parte Aristóbulo del Valle, desde el ministerio de Gobierno de la Provincia».<sup>15</sup>

Para Pérez Aznar, en definitiva, «la generación de 1870 se empeña en dar un contenido nacional y democrático al liberalismo, apoyando el desarrollo industrial, la enseñanza gratuita y obligatoria y la descentralización política. Aspira a consolidar la República representativa y la independencia económica de la nación y se inspira en el modelo estadounidense y en la filosofía política del federalismo republicano español. Su derrota en la década de 1880 no significa el fracaso de su ideario, que continúa inspirando los movimientos populares a partir de 1890. Formada políticamente dentro del autonomismo alsinista, rompe con su jefe y debe forjar sus propios conductores cuando este cae en las redes de la “conciliación” [...] Dentro de los principios de la democracia liberal, que todos los argentinos representativos de la época proclamaron, así fuera teóricamente, la generación de 1870 se nos aparece diferenciada por su identificación con las corrientes del federalismo tradicional, personificadas en los caudillos».<sup>16</sup>

Las aseveraciones de Pérez Aznar, antes transcritas, han sido confirmadas por un valioso estudio de otro investigador platense, Fernando E. Barba—hijo del historiador y académico Enrique M. Barba—, que lleva el expresivo título *Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional. Buenos Aires entre 1868 y 1878*.<sup>17</sup>

Para Fernando Enrique Barba, los autonomistas de 1870 también constituyen «una generación provinciana con clara visión nacional [...] Frente a la reiterada

14. Este ordenamiento legal establece por primera vez la educación primaria gratuita y obligatoria y constituye el antecedente más importante de la célebre Ley nacional N° 1420, de 1884. Pero a diferencia de esta última —y en ello se advierte la diferencia de la generación de 1870 con los hombres del Ochenta— no plantea el tema de la laicidad, respeta la voluntad familiar, se adecua a la tradición nacional y evita los conflictos que produjo la segunda.

15. PÉREZ AZNAR, A., *Temas de historia y política argentina*, op. cit., pp. 98-99.

16. Ibid., pp. 97 y 99.

17. BARBA, Fernando E., *Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional*, Buenos Aires, Pleamar, 1976.

indiferencia por las manifestaciones populares, aparece (en la década de 1870) un nuevo sector que busca su base de apoyo en la clase media y en la de los pequeños propietarios, que en cierta forma representaban las clases populares; no intenta conseguirlo con ofrecimientos demagógicos, sino con soluciones hasta ese momento inéditas [...] El grupo acentúa su oposición a la política centralizadora del Ejecutivo Nacional oponiéndose a votar la entrega del Banco de la Provincia a la Nación. Estas y otras situaciones configuran –a juicio del autor– un sector muy importante de la Provincia de Buenos Aires de muy distintas tendencias y matices, que muestran, en cierto modo, unidad y sistema. A esto último contribuye, entre otros ingredientes, su fervoroso provincialismo, su sentido popular buscando sustento en las bases de la opinión; su federalismo a ultranza como base de la solución institucional. A ello agrega un plan de desarrollo industrial que considera indispensable para llegar a la liberación nacional. Frente a las fuerzas económicas tradicionales que se traducen en el orden interno en el mantenimiento de la estructura ganadera, con su inseparable secuela latifundista y en el concierto internacional en su dependencia con Inglaterra, este nuevo sector, inspirado en algún momento en el ideario de Sarmiento, propicia una política de industrialización similar a la desarrollada por los Estados Unidos cuando debió independizarse de Gran Bretaña».<sup>18</sup>

En su documentado trabajo, Barba reseña el proceso que condujo a la formación de este grupo humano, sus protagonistas y sus manifestaciones. Este comienza con la prédica de José Hernández desde el diario *Río de la Plata* (1869-1870) y se expresa con la aparición de su *Martín Fierro* (1872). Con la intensa intervención en los debates de la Asamblea Constituyente de Buenos Aires que sancionó la Constitución de 1853 para ese Estado y la fundación del Partido Republicano. «Fueron los republicanos –agrega Barba– quienes, siendo aún miembros del partido autonomista, participaron resueltamente en las reformas llevadas a cabo durante el período que estudiamos; aquellos que ante la crisis del saladero pensaron orientar el comercio ganadero sin tutelas foráneas; los que intentaron dar la tierra al que trabajaba: fueron, en fin, los que quisieron cambiar la faz a la Provincia de Buenos Aires. Su fracaso en 1853 –afirma el autor– fue un fracaso del país todo y que en parte aún siente sus efectos.»<sup>19</sup> Pero concluye: estos hombres, «sin estar penetrados del positivismo que dará la tónica a la generación del Ochenta, alentaban con desbordante entusiasmo un visible ideal de progreso. Su tajante disidencia con quienes los sucederían, después de derrotarlos, a través de la Conciliación, consiste en que los primeros aspiraban a que el progreso se diera tan solo en el aspecto material o, en última instancia, en el logro de la riqueza. Y mucha más distancia los separaba en lo que se refería a la toma de conciencia de lo nacional. Los integrantes de la generación, para usar un término cómodo, que acometió la empresa de revisión, eran por su origen ideales e intereses provincianos de Buenos Aires, con un claro sentido de lo nacional. Perseguían la autenticidad nacional, con sus virtudes y sus defectos, mientras los otros parecían poner cara a lo extranjero, buscando solucionar nuestros problemas en un extraño maridaje de intereses con las potencias

18. Ibid., pp. 7-8.

19. Ibid., pp. 8-9.

capitalistas europeas, particularmente Gran Bretaña, y así, dentro de un sistema, impusieron una legislación que afectaba a quienes tenían en sus manos todo el poder. El económico en todas sus manifestaciones y el político en el gobierno de la campaña, usufructuando una ley de municipalidades –la de 1854– y contando con un código rural –el de 1865– que sometía al paisanaje a una servidumbre de hecho. Era natural, entonces, que rehechas las fuerzas tradicionales embistieran con las tan molestas reformas [...] *Fueron vencidos los hombres: con el tiempo triunfaron sus ideas*».<sup>20</sup>

Las pruebas documentales de lo dicho están contenidas en los distintos capítulos del libro de Barba, cuyos títulos son suficientemente ilustrativos: «El problema de la tierra. Intentos de entregarla al trabajador rural» (Capítulo II); «Organización político-administrativa de la campaña. Los problemas sociales. El contingente» (Capítulo III); «La organización de la enseñanza» (Capítulo IV); «Las ideas proteccionistas a favor de la industria. Elementos que las favorecieron» (Capítulo V).

No voy a incursionar, por cuanto no es el propósito de este trabajo, acerca de las implicaciones políticas y económicas de la tesis de Pérez Aznar y de Barba. Resulta claro que los republicanos autonomistas de 1870 fueron precursores y, en el caso de los más jóvenes –Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen–, protagonistas de las reformas electorales de 1912 y del programa radical de 1916, en parte asumido por Perón treinta años más tarde.

Es evidente también el sustrato federal, democrático, popular, nacional y cristiano de ese ideario, aspecto este último en el cual es visible la contribución de Estrada, Goyena y Navarro Viola, particularmente en materia educativa. Contrasta ello con la actitud oligárquica, materialista, escéptica, centralista y extranjerizante que se impuso a partir de 1880.

Pero considero que el panorama reseñado es indispensable para enmarcar adecuadamente las iniciativas en materia de educación superior que tuvieron lugar en la misma década y que se insertan en la filosofía política y en los objetivos de la generación de 1870 y de algunos de sus mentores, albaceas de la generación de 1837, como Juan María Gutiérrez.

Me va a ayudar en esta tarea una reciente y valiosa investigación de Jaime Amadeo, realizada en el Centro de Investigaciones Educativas y publicada en los Cuadernos de esa institución.<sup>21</sup>

Surgen numerosas y significativas conclusiones del riguroso análisis que realiza Amadeo, de fuentes documentales editadas pero nunca estudiadas sistemáticamente, como es el caso de los *Anales de la Universidad de Buenos Aires*; las memorias anuales; las nóminas de autoridades y docentes y sus interrelaciones con la actividad política, profesional, social y económica; los discursos de colación de grados; los discursos de recepción de académicos; los trabajos científicos originales; las listas de inscriptos en primer año de las distintas carreras; los discursos al otorgarse distintos premios; y otras publicaciones menores.

20. Ibid., pp. 115-116.

21. AMADEO, Jaime, *La universidad condicionada – La Universidad de Buenos Aires y su lugar en el proyecto político del siglo XIX*, n° 18, reproducción a mimeógrafo, CIE, octubre de 1976, 231 pp.

Esos resultados me han interesado sobremanera por cuanto confirman apreciaciones mías, sostenidas en distintas oportunidades como hipótesis de trabajo, pero que hasta el momento no habían tenido una comprobación científica y documental.

No me detendré, sin embargo, en señalar dichas coincidencias. Prefiero que otros lo hagan.

Quiero destacar simplemente cómo Amadeo, partiendo de otros materiales y desconociendo –me consta– los trabajos de Pérez Aznar y de Barba, arriba, en el campo universitario, a conclusiones similares.

De ellas surge que la filosofía y las normas de la política educativa de la Constitución de Buenos Aires de 1873 –impulsada por el grupo aludido, con el liderazgo de José Manuel Estrada– y la legislación que la siguió poseen características que las distinguen de la ley sancionada en 1885 por los hombres del Ochenta.

Veamos. En 1871 el gobernador Emilio Castro encarga al rector de la Universidad de Buenos Aires, doctor Juan María Gutiérrez, la redacción de un proyecto de ley que debía reformar la que estaba en vigencia. Gutiérrez se expidió el 9 de enero de 1872, acompañando un memorial explicativo. «El proyecto de Gutiérrez –afirma Amadeo– concibe una universidad con una autonomía que no se había planteado hasta entonces y que no se realizará en este siglo.»<sup>22</sup> Sobre esas bases, revisadas por una comisión cuya tarea efectuó uno solo de sus miembros, Vicente Fidel López, hombre de la generación de 1870, el Poder Ejecutivo redactó dos proyectos de ley. Uno de ellos, sobre enseñanza superior o universitaria, que envió a la Legislatura el 3 de septiembre de 1872. El proyecto pasó a Comisión y jamás fue tratado. Ante esta situación, un grupo de diputados apoyó una iniciativa de José Manuel Estrada, presentada el 28 de mayo de 1873, por la cual se creaba una comisión destinada a estudiar la situación universitaria y redactar un proyecto de ley, intento que tampoco se concretó.

En el interin era sancionada la Constitución provincial de 1873. En ella, siguiendo a Amadeo, «se pueden considerar varios aspectos en la relación de la universidad con el Gobierno. El Artículo 33 presupone que pueden existir universidades y facultades científicas “erigidas legalmente” y que no sean estatales. El sentido de este Artículo queda claro por el informe de la mayoría de la Comisión y fue expuesto en la Constituyente por Estrada».<sup>23</sup> Argumenta que toda universidad es una institución pública y por ello, aunque no sea estatal, no es «particular». Por esa razón el Gobierno puede imponerle obligaciones «con tal que no sean inicuas ni atenten a la moral». Por lo tanto esa Constitución autoriza un subsistema

22. *Ibid.*, p. 108.

23. En ese ilustrativo debate Estrada planteó el tema de la distinción entre título académico y habilitación profesional, a la cual he aludido repetidas veces. Es una cuestión esencial, de fecundas alternativas, que requiere un cuidadoso análisis y que, a mi juicio, puede contribuir enormemente a la superación de la crisis de la universidad argentina y a la redefinición de sus objetivos. Pero la tarea no es fácil. Distinto hubiera sido si hubiese triunfado en 1880 el criterio de Estrada que en este problema como en tantos otros de la sociedad argentina y de la vida religiosa aparece ante nuestros ojos con una clarividencia notable, que solo el don de profecía o la santidad otorgan. Es interesante y realmente moderno su concepto de que toda la educación es «pública» aunque su gestión la realicen el Estado o instituciones privadas, según lo aconsejen las circunstancias. Siempre he sostenido esa tesis, sin demasiado éxito (véanse MIGNONE, E.F., «Sea estatal o privada la educación al servicio del pueblo es una sola», en *Política Educativa – Bases 1*, Ministerio de Cultura y Educación – Servicio de Difusión, 1970, Buenos Aires, pp. 49-53; *id.*, «Misión patriótica frente al afán de lucro y el status – Escuela pública y escuela privada», en *Mayoría*, 3 de diciembre de 1972).

universitario público y libre, en contraposición al público y estatal. Esta posibilidad nunca fue utilizada. En su Artículo 207 establece algunas bases para la estructura universitaria. Sin llegar a detalles, es mucho más amplia que la Constitución Nacional. En cuanto a las relaciones con el Gobierno, encontramos solamente dos obligaciones: remitir los presupuestos para la sanción legislativa y proponer la creación de nuevas facultades y cátedras.<sup>24</sup>

Al no sancionarse ley alguna, el Poder Ejecutivo Provincial dicta el decreto orgánico de 1874, que regirá a la Universidad de Buenos Aires hasta poco después de su nacionalización. Sin esperar la sanción de la Ley N° 1597, aprobada el 26 de julio de 1885, el Poder Ejecutivo Nacional sustituye el decreto orgánico de 1874 por otro más restrictivo que lleva fecha 25 de enero de 1883.

Al decir también de Amadeo, el decreto orgánico de 1874 «limita la relación con el Gobierno a lo que marca la Constitución, de modo que durante su vigencia la universidad pasa por el período de mayor autonomía con respecto al Gobierno».<sup>25</sup>

Se verá enseguida cómo este espíritu amplio y creativo es sustituido en la ley de 1885 y, sobre todo, en el ánimo del Ejecutivo que lo propició, por un criterio estatista y de subordinación rígida al poder político, claramente oligárquico.

Dicha actitud, como lo señala acertadamente Amadeo en otras partes de su investigación, no se limita a las cuestiones institucionales.

Los períodos rectorales de Juan María Gutiérrez (1861-1874) y de Vicente Fidel López (1874-1877), coincidentes con el intento de renovación política precedentemente referido, procuran producir innovaciones en materia de investigación, de carreras científicas y culturales y de aportes a la sociedad, que no se materializan.

### **LEY AVELLANEDA (LEY N° 1597, DEL 26 DE JULIO DE 1885); LEY N° 3271, DE 1895; LEY CONVENIO N° 4699, DE 1905**

El proceso que culminó con la sanción de la Ley N° 1597, conocida comúnmente como Ley Avellaneda, tuvo su origen en un decreto del Poder Ejecutivo Nacional ejercido a la sazón por el general Julio A. Roca, del 7 de febrero de 1881, por el cual se nombró una comisión presidida por el doctor Nicolás Avellaneda para proyectar los Estatutos y el Plan de Estudios de la Universidad de Buenos Aires, relacionándolos con los de la Universidad de Córdoba. El proyecto elaborado por la comisión no satisfizo al Poder Ejecutivo, debido al criterio de autonomía que hacía prevalecer. Al no conseguirse pronunciamiento parlamentario, el doctor Nicolás Avellaneda, en ese momento simultáneamente rector de la Universidad de Buenos Aires y senador nacional, presentó dos años más tarde un proyecto de ley universitaria, ya que era discutible la conveniencia que el Estatuto de la Universidad fuera materia del Congreso de la Nación. Luego de un prolongado trámite, durante el cual fueron frecuentes las disidencias entre las dos Cámaras, el 26 de julio de 1885 fue sancionada la Ley N° 1597.

24. AMADEO, J., *La universidad condicionada - La Universidad de Buenos Aires y su lugar en el Proyecto Político del siglo XIX*, op. cit., p. 109.

25. *Ibíd.*, p. 108.



Este instrumento legal rigió, con un solo agregado incorporado por la Ley N° 3271 de 1895, autorizando a las facultades a recibir exámenes regulares o libres, durante sesenta y dos años, es decir hasta 1947. Su texto es sumamente breve. Consta de cuatro artículos –de los cuales el último es de forma y se limita a establecer que «el Poder Ejecutivo ordenará que los consejos superiores de las universidades [...] dicten sus estatutos»–, subordinados a unas pocas reglas que enumera y sujetos a la aprobación por el Poder Ejecutivo.

Las normas en cuestión se refieren fundamentalmente a los órganos de gobierno de la universidad que, de acuerdo con la Ley, son: el rector, elegido por la asamblea universitaria; el consejo superior, compuesto por el rector, los decanos de las facultades y los delegados que estas nombren; las facultades y la asamblea universitaria, formada por los miembros de todas las facultades.

La Ley Avellaneda confiere la mayor parte de las atribuciones académicas, administrativas, financieras y disciplinarias a las facultades, «en cuya composición entrará a los menos una tercera parte de los profesores [...] correspondiendo a la facultad respectiva el nombramiento de todos los miembros titulares, que no podrán exceder de quince». Agrega que «todas las facultades tendrán un número igual de miembros».

En rigor de verdad, la universidad organizada por la Ley N° 1597, siguiendo el modelo francés napoleónico, era una confederación de facultades presidida por un rector con funciones casi puramente representativas y honoríficas.

El punto capital de la Ley, que ocupó la mayor parte de la discusión parlamentaria, estuvo vinculado con la designación y destitución de los profesores. Mientras el ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, doctor Eduardo Wilde, se manifestó contrario al concurso y defensor del nombramiento por el Poder Ejecutivo, el senador Avellaneda se mostraba partidario de aquel sistema. En el fondo el problema consistía en dirimir quién designaba y destituía a los docentes: la universidad, o sea sus pares, o el poder político. Se llegó a una transacción por cuanto el texto aprobado determina que «las cátedras vacantes serán llenadas en la forma siguiente: la facultad respectiva votará una terna de candidatos que será pasada al consejo superior, y si este la aprobare, será elevada al Poder Ejecutivo, quien designará de ella al profesor que deba ocupar la cátedra». En cuanto a la destitución, «se hará por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las facultades respectivas».

Como se advierte, la iniciativa y el proceso quedaron centrados en las facultades, pero el Poder Ejecutivo se reservó cierto poder de opción y en definitiva la posibilidad de un virtual veto.

El sistema de poder organizado por la Ley Avellaneda correspondía con exactitud al contrato socioeconómico de la época: una verdadera cooptación por el claustro de profesores, con un determinado margen de autonomía dentro de las reglas de juego fijadas, pero con subordinación al poder político. Por otra parte, todos los protagonistas integraban, con diferencia de matices, la misma clase dirigente, poseedora de una cosmovisión común. Por esa causa, la ley tiene una estructura puramente operativa y excluye cualquier precisión programática y doctrinaria. Esta preexistía con fuerza en la conciencia dirigente del país y en la Constitución y era por ello innecesaria en el texto legal.<sup>26</sup>

26. En el debate parlamentario el ministro de Culto, Justicia e Instrucción Pública, Eduardo Wilde, hombre agnóstico y de total escepticismo acerca de la participación popular, decía: «Para ser independientes es ne-



Al mismo tiempo, el carácter general y la parquedad del instrumento comentado permitieron la participación posterior en el gobierno de la universidad de otros integrantes de la comunidad universitaria, como es el caso de los estudiantes.

Aunque sancionada expresamente para las universidades de Buenos Aires y Córdoba, las únicas existentes en la fecha de su aprobación, la Ley Avellaneda rigió sobre las que se fundaron más adelante: Litoral (1919), Tucumán (1921) y Cuyo (1939).

La Universidad de La Plata, nacionalizada en 1905, quedó al margen de la Ley N° 1597 y se gobernó por la Ley N° 4699, que aprobó el convenio celebrado en el Poder Ejecutivo de la Nación y el de la Provincia de Buenos Aires, sobre «el establecimiento de una universidad en la ciudad de La Plata».

Sin embargo, ninguna innovación fundamental modificó el cuadro legislativo precedentemente descripto.

## LA REFORMA UNIVERSITARIA

Dentro de este orden de ideas es interesante analizar el proceso de la denominada Reforma universitaria de 1918.

Voy a ser sumamente breve, puesto que solo algunos aspectos de ese movimiento son relevantes para el presente estudio. Quien desee conocer en detalle el proceso de la Reforma puede consultar la bibliografía que indico en la nota al pie.<sup>27</sup>

Como es sabido, la Reforma universitaria comenzó en la ciudad de Córdoba, con una violenta huelga estudiantil proclamada el 13 de marzo de 1918. Como consecuencia de constantes tumultos, la Universidad fue clausurada y el Poder Ejecutivo Nacional, ejercido por Hipólito Yrigoyen, envió la intervención. El 21

---

cesario bastarse a sí mismas. Primera regla [...] Nuestras universidades no pueden vivir por sí solas. Es un hecho. Viven del poder público; si el poder público no les da los medios de subsistencia, no pueden subsistir, si no les paga su presupuesto, tienen que cerrar sus aulas. No tienen fondos propios. Por consiguiente no se puede todavía invocar la independencia» (*Debate parlamentario sobre la Ley Avellaneda*, Prólogo de Norberto Bustamante, Buenos Aires, Departamento Editorial de la Universidad de Buenos Aires, 1959, p. 182).

27. Argentina en *International Encyclopedia of Higher Education*, San Francisco, Joseey-Bass Inc., 1976; DEL MAZO, Gabriel, «La Reforma universitaria», en *El movimiento argentino 1918-1941*, vol. n° 1, La Plata, Ediciones del Centro de Estudiantes de Ingeniería, 1941; GONZÁLEZ, Julio, *La universidad - Teoría y acción de la Reforma*, Buenos Aires, Claridad, 1945; KLEINER, Bernardo, *20 años del movimiento estudiantil reformista (1943-1963)*, Buenos Aires, Platina, 1964; CIRIA, Alberto y SANGUINETTI, Horacio, *Los reformistas*, Serie Los Argentinos, VI, Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez, 1968; RAMÍREZ NOVOA, E., *La Reforma universitaria*, Buenos Aires, Ediciones Atahualpa, 1956; VOCOS, Francisco Javier, *El problema universitario y el movimiento reformista*, Buenos Aires, Huemul, 1962; RODRÍGUEZ DE MAGIS, María Elena, *La Reforma universitaria de Córdoba en 1918*, México, Deslinde 23, Universidad Nacional Autónoma de México, Departamento de Humanidades, Dirección General de Difusión Cultural, 1972; BEGÚ, Sergio, *Cómo se gestó la Reforma*, Buenos Aires, FUBA, s/f; COSEC, *La Reforma universitaria en América Latina*, Leiden, Holanda, s/f; COSSIO, Carlos, *La reforma universitaria*, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1927; DEL MAZO, G., *Estudiantes y gobierno universitario*, Buenos Aires, Librería Ateneo Editorial, 1956; id., *La Reforma universitaria y la universidad latinoamericana*, Resistencia, Universidad del Nordeste, 1957; FUBA, *La reforma universitaria*, Buenos Aires, 1959; GONZÁLEZ, Julio V., *La revolución universitaria*, Buenos Aires, Nosotros, 1922.

de junio del mismo año el Comité Pro-Reforma Universitaria de Córdoba lanzó su célebre manifiesto liminar, que recorrió triunfalmente toda América hispana: «La juventud argentina de Córdoba a los hombres libres de Sudamérica».

Los gestores del movimiento, que alcanzó resonancia continental y dio motivo a alzamientos similares en varios países, especialmente el Perú, procuraban sustituir a los profesores, modificando sus sistemas de nombramiento, y exigían la modernización de los métodos de enseñanza. Levantaban como ingrediente definitorio la bandera de la participación de los estudiantes y de los graduados en el gobierno de la universidad, porque «la juventud no se equivoca nunca en la elección de sus propios maestros». Otros requerimientos abarcaban la creación de cátedras libres, la periodicidad de las designaciones profesoras, la no obligatoriedad de asistencia a las clases teóricas y frecuentes turnos de exámenes.

Algunos de los objetivos reformistas se incorporaron a la educación superior argentina, especialmente la libre concurrencia a las clases teóricas, la multiplicación de las fechas de exámenes y una mayor liberalidad en el sistema de nombramiento de los profesores. El grado de autonomía existente no fue modificado, al no alterarse la Ley Avellaneda. En 1947 las universidades quedaron sometidas al poder político popular naciente y en 1955 lograron plena autonomía, junto con un régimen de gobierno tripartito con prevalencia profesoral.

Para los reformistas puros el movimiento, que pronto pasó a la categoría de mito histórico, nunca alcanzó plena vigencia.

En rigor de verdad, se trató de una reforma parcial, que coincidía con la circunstancia política del momento. En efecto, en 1916 ascendía a la presidencia de la República Argentina don Hipólito Yrigoyen, líder de la Unión Cívica Radical. Lo hacía como resultado de las primeras elecciones realmente universales y democráticas que el país había conocido desde su independencia. El Gobierno radical significó, sustancialmente, el acceso al poder político de las clases medias, de los hijos de inmigrantes y de las empobrecidas oligarquías provinciales, de raigambre federal y rosista. En otras palabras, constituyó un proceso de democratización y de ampliación del cuerpo político de la nación.

En ese contexto las universidades tradicionales, y en particular la de Córdoba, constituían una especie de enclave oligárquico, que no condecía con las aspiraciones de la sociedad de esa década ni con los intereses de los nuevos gobernantes. Por ello estos últimos establecieron una alianza táctica y tácita con los agitadores reformistas. Pero solo permitieron el logro de sus aspiraciones hasta el límite de sus objetivos políticos generales. Esta fue la causa principal de la parálisis reformista, muchos de cuyos dirigentes rápidamente engrosaron las filas de un remozado *establishment*.

Los adversarios de la Reforma han querido ver en ese movimiento una marcada influencia marxista. Pero si bien es cierto que la Reforma no pudo sustraerse al ímpetu bolchevique de esos días, contemporáneos de la Revolución rusa, la verdad es que los factores internos reseñados fueron los que gravitaron de manera decisiva. Así ocurre siempre en la historia.

La Reforma democratizó la universidad, como el radicalismo lo hizo con el país. Pero ni un movimiento ni el otro cambiaron lo sustancial de la estructura socioeconómica argentina del siglo XIX y de la institución universitaria, organizada setenta años antes.

Por eso, desde el punto de vista de los objetivos, estructura, contenidos, carreras, métodos de enseñanza, planes de estudio, etc., la universidad argentina emergió sin mayores cambios después de la tormenta reformista.

Y esto es lo que importa señalar a los efectos de nuestro trabajo.<sup>28</sup>

## **EL PERÍODO PERONISTA Y LA MODIFICACIÓN DE LA LEY AVELLANEDA. LAS LEYES N° 13031 Y 14297**

El advenimiento del peronismo al gobierno en 1945-1946 significó una ruptura con la universidad argentina de intensidad hasta entonces desconocida.

El poder político encarnado por Perón, consecuencia del apoyo de las masas proletarias urbanas (concentradas alrededor de Buenos Aires, Córdoba y Rosario en virtud del proceso de industrialización) y rurales y de un sector importante de las clases medias, motivadas por los arrestos nacionalistas del caudillo, se encontró con una universidad hostil. Tanto en sus estamentos docentes como en los estudiantiles alternaban conservadores y oligarcas con reformistas, liberales y marxistas diversos, integrantes todos de la coalición antiperonista vencida en los comicios del 24 de febrero de 1946.

El resultado fue el sometimiento de la universidad al poder político emergente y un segundo intento de democratización universitaria que incluyera, esta vez, a los sectores obreros.

Cambió también la relación de fuerzas dentro de la universidad, que comenzó con una espectacular ampliación cuantitativa, pero no se produjeron mayores cambios en los sistemas de enseñanza, planes de estudio, contenidos, carreras, etcétera.

El nuevo cuadro político y socioeconómico dio lugar a la sanción de un instrumento legal que sustituyera, luego de seis décadas, la Ley Avellaneda.

Este fue la Ley N° 13031, promulgada el 9 de octubre de 1947. En su texto se mantienen elementos de la tradición legislativa reseñada, pero se innova en aspectos importantes.

Se trata, a diferencia de la Ley Avellaneda, de un documento extenso y reglamentarista, compuesto de 119 artículos. Incluye además una parte programática, destinada a establecer los objetivos y funciones de las universidades.

Ambas características, que se mantendrán de ahí en adelante, son una consecuencia de la modificación del contexto cultural, político y social. En efecto, la Ley Avellaneda, al igual que el resto de la legislación de su época, era y podía ser un instrumento puramente operativo. Su trasfondo filosófico estaba implícito y no requería expresarse por cuanto lo constituía un conjunto de creencias, valores y objetivos, asumido por los sectores dirigentes y consentido por el resto de la población.

Pero debilitada y en crisis la vigencia de esos principios y creencias y agotado el proyecto que los corporizaba, el país entró en un largo período de incertidum-

28. En Córdoba la Reforma adquirió un marcado tono anticlerical, consecuencia del predominio de las instituciones católicas en esa ciudad tradicional. No ocurrió lo mismo en Buenos Aires y en La Plata, donde la oligarquía dominante había asumido los valores del liberalismo económico, del cientificismo y del positivismo filosófico.

bre acerca de su destino, traducido en perturbaciones recurrentes. Perdido el consenso acerca del modelo y de los objetivos de la nación, los diferentes Gobiernos y movimientos políticos han considerado necesario detallar en las leyes principales los propósitos de su acción.

Por esa causa –como he dicho– la Ley N° 13031 se detiene en señalar los objetivos y funciones de las universidades y los reglamenta cuidadosamente.

Al mismo tiempo, el conflicto existente entre la comunidad universitaria y los nuevos gobernantes llevó a estos a la sanción de un ordenamiento legal en el cual se proscribió la participación de los universitarios como tales en política –con ánimo de neutralizarlos– y prácticamente se elimina la autonomía de las universidades, subordinándolas al poder en forma rigurosa. Esta situación no era demasiado diferente a la anterior, pero los métodos son distintos dado que en la época de la Ley Avellaneda los núcleos dirigentes universitarios y políticos se confundían. En 1947, en cambio, estaban enfrentados.

Así, la Ley N° 13031 dispone que el gobierno de las universidades será ejercido por un rector, designado por el Poder Ejecutivo, y un consejo universitario compuesto por el rector y por los decanos y vicedecanos de las facultades. Estos, a su vez, son elegidos por los consejos directivos de la facultad respectiva dentro de una terna enviada por el rector de la universidad. Los consejeros de las facultades, por su parte, son elegidos por el voto secreto de los profesores.

Los profesores titulares –prosigue la Ley N° 13031– serán designados por el Poder Ejecutivo de la Nación de una terna de candidatos elevada por la universidad previo concurso de méritos, aptitudes técnicas, títulos, antecedentes y trabajos. Las ternas se forman con la participación de una comisión asesora de cada disciplina y se elevan a través de los consejos directivos de cada facultad y del consejo de la universidad.

La Ley comentada establece igualmente que los estudiantes tendrán representación en los consejos directivos de las facultades solo por medio de un delegado por cada escuela. Este será sorteado entre los diez alumnos que hubieran obtenido las más altas calificaciones en el curso de la carrera y se encuentren cursando el último año. El delegado será convocado a las sesiones del consejo directivo, donde tendrá voz pero no voto.

La Ley reglamenta diversos aspectos de la actividad universitaria; entre otras materias, autoriza la percepción de aranceles para la enseñanza; permite la existencia de pruebas de ingreso y crea un Consejo Nacional Universitario integrado por los rectores de las universidades nacionales –las únicas existentes a la sazón–, presidido por el Ministro de Justicia e Instrucción Pública. Es este el primer intento de coordinación universitaria.

La evolución interna del partido hegemónico y de la estructura sociopolítica del país condujo a la sanción de la Ley N° 14297, del 11 de enero de 1954.

Restablecida por otros lazos la interrelación poder político-comunidad universitaria (o cierto sector de esta), la nueva Ley mantiene, en líneas generales, el régimen de gobierno universitario establecido por el ordenamiento legal previamente reseñado, con dos innovaciones. La primera consiste en la designación de los decanos en forma directa por el rector, con lo cual se completa la subordinación vertical de las universidades al poder político. La segunda determina que los estudiantes tendrán una presentación en los consejos directivos de cada facultad

por medio de un delegado, alumno regular de uno de los tres últimos años de estudio y *proveniente de entidad gremial reconocida*. Tendrán voto –agrega el texto– solamente en aquellas cuestiones que directamente afecten a los intereses estudiantiles.

Las notas referidas son consecuencia del propósito general de la Ley, que consiste en vincular a las universidades con los fines del poder político, tal cual se expresaban en el año de su sanción. En tal sentido se acentúa en la parte programática el propósito de lograr la integración de las universidades con los objetivos de la nación, expuestos en la Constitución reformada en 1949, y establece que todos los planes de estudio comprenderán, además de sus materias específicas, cursos dedicados a la cultura filosófica, al conocimiento de la Doctrina Nacional y a la formación política ordenada por la Carta Magna.

En otro orden de ideas se amplían las atribuciones del Consejo Nacional Universitario, cuya composición se mantiene, con vistas a lograr una mayor uniformidad en distintas materias, y en todo lo atinente a los requisitos de admisión de los estudiantes, categorías, concesión de becas, promociones, etc. Estos aspectos se sujetan a la reglamentación que dicte el citado Consejo.

La Ley N° 14297 innova respecto a la anterior en cuanto ratifica la gratuidad de los estudios, dispuesta algunos años antes.

En suma, mientras la Ley inicial del período peronista tiende simplemente a subordinar la universidad al Gobierno central y neutralizar la acción política de los integrantes de la comunidad universitaria, la segunda, a la vez que mantiene el primer aspecto, se orienta decididamente hacia la integración de la universidad con los objetivos políticos y socioeconómicos del régimen. De una relación a distancia, de adversarios que se toleran, se intenta pasar a un cambio que dé lugar a la asunción de la nueva concepción política por la universidad y por la juventud. Esto no se consiguió, por razones que no tengo tiempo de explicar aquí. En conjunto las leyes N° 13031 y 14297 rigieron durante ocho años.

## **LA REVOLUCIÓN LIBERTADORA Y FRONDIZI.**

### **DECRETOS LEYES N° 6403/55, 10755/56, N° 7361/56**

### **Y 8780/57. LEY N° 14557 PROMULGADA EL 17 DE OCTUBRE DE 1958**

Con el golpe de Estado que produjo la caída de Perón en 1955, la universidad adquirió una autonomía como jamás había gozado desde los tiempos coloniales.

Los sectores antiperonistas coparon los cargos directivos y las cátedras, purgaron a los vencidos y establecieron rígidas discriminaciones para impedir su reincorporación.

Esta actitud no podía sostenerse demasiado tiempo, visto el mantenimiento de la mayoría electoral por el justicialismo. A partir del Gobierno de Frondizi (1958), el extrañamiento comenzó a disminuir.

La universidad intentó modernizarse desde adentro, sin mayor éxito en las facultades tradicionales. En cambio, se avanzó en universidades, facultades y carreras nuevas, dentro de una concepción liberal con –escasas– influencias marxistas. Esto ocurrió particularmente en sociología y ciencias exactas, físicas y naturales. Fue la época del rectorado en Buenos Aires de Risieri Frondizi y de la

oposición, levantando las mitológicas banderas de la Reforma, a las universidades privadas.

Pero en lo sustancial, a pesar de que el país había cambiado en su estructura política, socioeconómica y cultural y que el mundo que lo rodeaba era bien distinto, la universidad seguía organizada para preparar a los jóvenes de las clases altas y medias para el ejercicio de las pocas profesiones liberales requeridas por la Argentina de 1880, con escasos retoques (ingenieros, industriales y electromecánicos, además de los civiles; contadores públicos y administradores de empresas, según el modelo estadounidense, en vez de abogados dedicados a la economía; físicos, matemáticos, sociólogos y químicos, más para exportación que para uso local).

Como consecuencia de los hechos políticos aludidos y de las corrientes encontradas –unidas por su antiperonismo– que gravitaban, el Gobierno de facto, por Decreto Ley N° 478 del 7 de octubre de 1955, dispuso la derogación de las Leyes N° 13031 y 14297 y declaró en vigencia la Ley N° 1597 (Ley Avellaneda).

Complementariamente puso en comisión a todo el personal docente y auxiliar de las universidades nacionales (Decreto Ley N° 478/55) e intervino las universidades. Los interventores fueron facultados para llamar a concurso de títulos y antecedentes a fin de proveer los cargos docentes y designar, a propuesta de los delegados interventores de cada facultad o escuela, profesores titulares, adjuntos y auxiliares.

Rápidamente, sin embargo, el Gobierno advirtió, pese a su intento restaurador de la Argentina preperonista, la falta de viabilidad de la Ley Avellaneda. Sancionó entonces un conjunto de decretos leyes que constituyeron el ordenamiento legal que rigió el sistema universitario argentino desde el 23 de diciembre de 1955 hasta el 29 de julio de 1966, es decir, durante diez años y medio.

Sus características fundamentales están dadas por el primero de dichos textos, el Decreto Ley N° 6403/55, completado y modificado por los Decretos Leyes N° 10755/56; 7361/56 y 8780/57. Todos ellos fueron ratificados por la Ley N° 14557 del 17 de octubre de 1958, con la sola corrección del famoso Artículo 28.

Los autores de la nueva estructura legal sostuvieron, por una parte, el propósito de conservar y afirmar los principios de la Ley Avellaneda, pero consideraron llegado el momento de asentar en su plenitud el principio de autonomía, abrogando las disposiciones que ponían en manos del Presidente de la Nación la designación y remoción de los profesores titulares.

Por primera vez en la historia de la legislación universitaria argentina posterior a la Independencia, se afrontó el riesgo del disenso de la universidad con el poder político. Y el disenso se dio.

De acuerdo con los textos aludidos, las universidades nacionales se organizan y desenvuelven dentro de un régimen jurídico de autonomía. Tienen el pleno gobierno de sus estudios y la administración de su patrimonio; se dan a sí mismas la estructura y los planes de estudio; eligen y remueven sus profesores sin intervención del Poder Ejecutivo y expiden los certificados de competencia necesarios.

El gobierno de las universidades nacionales es ejercido por los decanos y consejos directivos de cada facultad y el rector y consejo superior de aquellas. El consejo directivo de cada facultad está integrado por un decano y por representantes de los profesores titulares, de los profesores adjuntos o suplentes, de los es-

tudiantes y de los egresados, en el número que determine cada universidad y en una proporción que asegure la responsabilidad directiva de los representantes del claustro de profesores. El decano es elegido entre los profesores titulares de cada consejo directivo. A su vez el consejo superior está compuesto por el rector, los decanos de las facultades y por los delegados de los estudiantes y de los egresados igualmente en el número que determine cada universidad y en una proporción que asegure la responsabilidad directiva de los representantes del claustro de profesores. El rector, finalmente, es elegido entre los profesores titulares por la asamblea universitaria, integrada por los decanos y todos los miembros de los consejos universitarios.

Como es fácil advertir, además de la ampliación de la autonomía y la autarquía universitaria, el Decreto Ley comentado establece, por primera vez como mandato legal, la participación de los estudiantes y de los graduados en el gobierno. En la práctica estatutaria esa representación tendió a ser bipartita, manteniéndose la gravitación cuantitativa requerida por la atribución de desempate de los decanos y rectores presidiendo los consejos superiores y directivos.

El Decreto Ley N° 6403/55 es, al igual que la Ley Avellaneda, casi exclusivamente operativo, salvo una mención incidental acerca de la triple finalidad que, dice, caracteriza a las universidades en el orden de la profesión, de la investigación científica y de la universalidad de la cultura. Pero no se ubica, como en 1885, en un proyecto ideológico definido en el contexto nacional. De ahí su precariedad.

Dentro del mismo orden de ideas se establece que las representaciones estudiantiles y de graduados lo serán por mayoría y minoría, cuando aquellas excedan el número de dos delegados. Se procura así garantizar la participación de distintas tendencias y garantizar el pluralismo. Los delegados de los estudiantes, además, tienen que ser alumnos de los dos últimos años o haber aprobado por lo menos las tres cuartas partes de los planes de estudio.

El Decreto Ley comentado reglamenta minuciosamente la designación de profesores a través de concursos de títulos y antecedentes. Esta preocupación y la prohibición de presentarse a concurso por parte de personas que hubieran desempeñado actividades públicas durante el régimen imperante entre 1945-1955 o por adherir a determinadas doctrinas políticas, son consecuencia de las circunstancias durante las cuales se sancionó la norma legal referida y de la puesta en comisión de todo el personal docente. Ello implicó una drástica discriminación político-social, con formas persecutorias y no creaba, por cierto, condiciones para una integración del país.

En cuanto a los estatutos, se determina que serán dictados por cada universidad con representantes de los grupos que la componen: profesores titulares, profesores adjuntos, estudiantes y egresados, sin requerirse la aprobación del Poder Ejecutivo.

Finalmente una novedad importante del Decreto Ley N° 6403 lo constituyó su Artículo 28, que permite a la iniciativa privada crear universidades libres, capacitadas para expedir diplomas y títulos de acuerdo con la reglamentación que oportunamente se dicte.

Se modificó con la disposición precedente una política universitaria contraria a este tipo de instituciones prevalente desde el siglo pasado y reafirmada por la Ley Avellaneda, pese al criterio diferente de los constituyentes bonaerenses de 1873.



El Decreto Ley N° 10775/56, complementario del anterior y destinado a reorganizar los establecimientos universitarios nacionales, creó los consejos universitarios en cada uno de ellos integrándolos con los rectores y decanos intervinientes. Estuvo a su cargo la elaboración de los estatutos de las respectivas universidades para ser sometidos a la consideración de la asamblea universitaria.

El Decreto Ley N° 7361/56 determina el patrimonio de las universidades nacionales y reglamenta su administración, garantizando en esa forma su autarquía. Incluye también normas acerca del «Fondo Universitario», desaparecido de las Leyes N° 13031 y 14297.

El mismo Decreto Ley crea un Consejo Interuniversitario, constituido por los rectores de las universidades nacionales y presidido rotativamente por el rector de la universidad sede de cada reunión. La función de este Consejo se limita a la elevación al Poder Ejecutivo de los presupuestos anuales.

El Decreto Ley N° 8780/57 reglamenta el proceso de elección de autoridades, modificando en parte las disposiciones de los ordenamientos anteriores.

Finalmente la Ley N° 14557, denominada Ley Domingorena y sancionada por el Congreso Nacional el 30 de septiembre de 1958, modificó el Artículo 28 del Decreto Ley N° 6403/55 referido a las universidades privadas. Determina que la iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad para expedir títulos y/o diplomas académicos pero que la habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado nacional. Los exámenes con este último objeto serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado nacional. Dichas universidades no podrán recibir recursos estatales y deberán someter sus estatutos, programas y planes de estudio a la aprobación previa de la autoridad administrativa. La autorización que otorgue el Poder Ejecutivo requiere a las universidades privadas una orientación y un nivel por lo menos equivalente al que posean los establecimientos estatales y exige la formación de los estudiantes dentro de los principios que informan la Constitución Nacional.

## **LA REVOLUCIÓN ARGENTINA. LAS LEYES N° 16912, 17245, 17604 Y 17778 Y SUS DECRETOS REGLAMENTARIOS**

Con un enfoque menos participativo, consecuencia del golpe militar de Onganía, el proceso de modernización, fundado ahora en supuestos planificadores y ordenadores, siguió en alguna medida, a partir de 1966 y en especial con la sanción, al año siguiente, de la Ley N° 17245. No sin un notorio deterioro en el nivel académico de algunas facultades por el éxodo de profesores.

Pero esta vez la falta de apoyo político y de canales de comunicación con los distintos sectores sociales, tanto intelectuales como estudiantiles, profesionales y obreros, impidió que los cambios tuvieran una real profundidad. Pero abundaron los estudios y los planes, no solo en el ámbito educativo sino principalmente en el Consejo Nacional de Desarrollo, Conade.

Sería injusto afirmar que nada se mejoró. Por el contrario, muchas casas de altos estudios realizaron avances importantes, tanto en materia de infraestructura como de adquisición de equipos, modernización de los planes de estudio, investigación, etc. Pero sin participación comunitaria y sin fervor.



Sin embargo, la universidad argentina, en lo sustancial, siguió respondiendo al modelo francés del siglo XIX, idóneo para una Argentina perimida pero no para la actual.

Preocupado por la presencia estudiantil y la presunta infiltración marxista, el Gobierno militar surgido el 28 de junio de 1966 sancionó la Ley N° 16912 de fecha 29 de julio del mismo año, que suspendió la vigencia de la legislación reseñada en el párrafo precedente. En tal sentido dispuso que los rectores o presidentes y los decanos que estuviesen en el desempeño de sus cargos continuarían ejerciendo el gobierno de las respectivas universidades y facultades, pero limitándose a funciones meramente administrativas, por cuanto el Ministerio de Educación se reservaría las atribuciones de los consejos superiores y directivos. En caso que los rectores no aceptaran esa situación –como fue el criterio de la mayoría–, serían reemplazados. Se dispuso igualmente que los centros o agrupaciones estudiantiles deberían abstenerse de realizar actividades políticas. Poco tiempo más tarde, salvando una omisión del texto citado, se determinó por la Ley N° 17148 del 24 de enero de 1967 que las atribuciones conferidas a las asambleas universitarias serían igualmente ejercidas por la Secretaría de Estado de Cultura y Educación.

Según es fácil advertir, las disposiciones referidas eran de carácter transitorio y estaban motivadas por la convicción del Gobierno revolucionario de que los establecimientos de altos estudios estaban perturbados en su labor específica por la actividad política de sus miembros, particularmente los estudiantes. Dentro de tal orden de ideas se constituyó un Consejo Asesor de la Enseñanza Universitaria oficial, a quien se le encomendó la preparación de un anteproyecto de ley de universidades nacionales.

Sobre la base de sus conclusiones el Ministerio del Interior y la Secretaría de Estado de Cultura y Educación elaboraron un proyecto que fue sancionado como Ley N° 17245 el día 21 de abril de 1967.

Este ordenamiento legal rigió hasta el 26 de marzo de 1974, o sea durante siete años.

La Ley N° 17245, denominada Ley Orgánica de las Universidades Nacionales, alcanza a 126 artículos. Determina en primer término los fines, funciones y atribuciones de las universidades oficiales de acuerdo con los principios inspiradores del sistema político que le dio origen. Garantiza la autonomía y autarquía universitaria y la libertad de cátedra, dentro de ciertos límites, pero prohíbe las declaraciones y actitudes políticas de las autoridades universitarias y la actitud proselitista del mismo tipo en los recintos de dichas casas de estudio.

En cuanto al gobierno, crea los siguientes órganos: la asamblea universitaria, integrada por el rector o presidente; los decanos de las facultades o directores de los departamentos y los miembros de los consejos académicos de las facultades o departamentos; el rector o presidente, elegido por la asamblea universitaria con el requisito de ser o haber sido profesor en una universidad nacional; el consejo superior, integrado por el rector o presidente y los decanos de facultades o directores de departamentos, elegidos por el voto secreto y obligatorio de los profesores ordinarios de las categorías correspondientes, quienes lo harán en forma separada.

Según se advierte, el gobierno universitario recae en el claustro de profesores, que elige las distintas autoridades. A su vez, la designación de los profesores

titulares es atribución del rector mediante concurso público reglamentado por cada estatuto. Se mantiene en consecuencia la autonomía en este aspecto, inaugurada por el Decreto Ley 6403/55, aun cuando la composición de los órganos de conducción se limita al personal docente, según la tradición de la Ley Avellaneda y de las Leyes N° 13031 y 14297.

Dentro de este orden de ideas los estudiantes deben elegir, de acuerdo con las normas de cada estatuto, un delegado que tendrá voz en las sesiones de los consejos académicos de cada facultad, pero sin voto ni derecho a formar quórum.

La Ley N° 17245 reglamenta detalladamente numerosos aspectos de la vida universitaria, incorporando criterios derivados de los requerimientos de la sociedad contemporánea y de la experiencia nacional y universal. Cabe señalar entre ellos lo referente a la dedicación profesoral; investigación científica y tecnológica; organización departamental; enseñanza de posgrado; tribunales académicos; bienestar estudiantil; régimen de enseñanza y de promoción; derechos y deberes de los alumnos; sistema de ingreso, para lo cual exige algún tipo de prueba, etcétera.

En materia económica y financiera garantiza la autarquía universitaria y mantiene el «fondo universitario». Reafirma la gratuidad de la enseñanza y solo permite el cobro de aranceles para cursos de posgrado.

Finalmente crea el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales (CRUN), con una secretaría permanente y atribuciones que abarcan tanto aspectos presupuestarios como académicos, administrativos, de planeamiento y coordinación. En esta cuestión innova sobre los organismos previstos en las leyes que la antecedieron. La presidencia del Consejo es ejercida por uno de sus miembros, elegido anualmente por sus pares.

Las universidades privadas contempladas en el Artículo 28 del Decreto Ley N° 6403/55, modificado por la Ley N° 14557, continuaron siendo regidas por dichas normas hasta la sanción de la Ley N° 17064, del 29 de diciembre de 1967, es decir, más de un decenio. Durante ese lapso tuvo lugar un rápido desarrollo de instituciones de ese tipo.

El Gobierno surgido de la revolución del 28 de junio de 1966 afrontó, luego de la virtual intervención de las universidades nacionales provocada por la Ley N° 16912 ya comentada, un reordenamiento de la legislación universitaria, que tuvo su inicio con la sanción de la Ley N° 17245, glosada precedentemente. Dicho ordenamiento legal, referido únicamente a las universidades nacionales, expresa que las universidades provinciales y las universidades privadas registradas estarán regidas «por legislaciones específicas hasta tanto una ley integre esas normas en un ordenamiento general de la educación superior que respete el principio de libertad de enseñanza».

Esta legislación específica está compuesta por dos leyes y sus respectivos decretos reglamentarios, que se analizan a continuación:

a) Ley N° 17604 y Decreto Reglamentario N° 8472/69.

La Ley N° 17064, sancionada el 29 de diciembre de 1967, reglamenta todo lo referente a la creación, reconocimiento y funcionamiento de establecimientos universitarios privados. Su aprobación –siguiendo la política expuesta en el articulado de la Ley N° 17245– supone el abandono temporario, según lo sugiere el mismo ordenamiento legal, de una legislación universitaria que abarque todos los institutos de educación superior, cualquiera sea su jurisdicción. Cabe recordar a

este respecto que las normas anteriores contenidas en el célebre Artículo 28 parten de la ley orgánica vigente para la totalidad del sistema universitario, aunque en ningún momento se establecieron recaudos destinados a la coordinación y comunicación entre los distintos subsistemas.

Esto se debió sin duda al antagonismo provocado por la autorización de universidades privadas, lo que hacía difícil intentos de ese tipo.

Son dos las innovaciones más importantes de la Ley N° 17604 respecto a las normas contenidas en la Ley N° 14557.

La primera consiste en la exigencia de la autorización previa del Poder Ejecutivo Nacional para la creación y funcionamiento de establecimientos universitarios privados. El régimen anterior permitía la fundación y puesta en marcha de estos sin necesidad de permiso alguno, iniciándose luego el trámite de reconocimiento. La experiencia había indicado los inconvenientes de ese sistema, debido a la irresponsabilidad de algunos promotores, lo cual dio lugar a problemas para el alumnado cuando la evaluación del instituto, ya en operación, ponía en manifiesto su falta de viabilidad.

La otra modificación importante consistió en facultar al Poder Ejecutivo para «acordar a los establecimientos autorizados que lo soliciten la contribución económica del Estado cuando aquel considere que ello conviene al interés nacional».

A través de su texto, compuesto de veintidós artículos, la Ley comentada reglamenta con bastante minuciosidad el proceso de autorización de los establecimientos comprendidos en ella; determina sus derechos y las exigencias que deben cumplir; establece el mecanismo de fiscalización por parte del Estado y crea el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP) como órgano de consulta. En cambio omite pronunciarse sobre los requisitos para la habilitación profesional de los títulos académicos expedidos por los establecimientos privados, materia que deja para la reglamentación posterior.

Exactamente dos años después, el 31 de diciembre de 1969, se dictó el Decreto N° 8472 que reglamenta la Ley N° 17604.

El Decreto en cuestión, que se extiende a lo largo de cuarenta artículos, detalla las normas destinadas a permitir la aplicación de la ley reglamentada. Lo hace por lo tanto en relación con los procesos de autorización provisional y definitiva; reformas y estatutos; creación de facultades, departamentos, institutos, escuelas, carreras, grados y títulos. Determina igualmente los órganos de aplicación y fiscalización y enumera las sanciones para casos de incumplimiento de las normas legales.

En materia de habilitación profesional mantiene el sistema de prueba para el egresado establecido por la Ley Domingorena, procurando especificar con mayor claridad su carácter, pero prevé la exención para las universidades que hubieran satisfecho determinados recaudos (entre ellos, quince años como mínimo a partir del reconocimiento definitivo).

Finalmente organiza un mecanismo particular, consistente en la presentación de proyectos específicos y concretos para la eventual contribución económica del Estado.

En todos los casos establece con prolijidad la participación consultiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas.

b) Ley N° 17778 y Decreto Reglamentario N° 1617/69 (universidades provinciales).

Con el objeto de completar la legislación universitaria y resolver el problema de la validez de los títulos otorgados por las universidades provinciales, fue sancionada con fecha 12 de junio de 1968 la Ley N° 17778.

Dicho ordenamiento legal, en sus dieciocho artículos, fija los recaudos mediante los cuales los establecimientos provinciales de enseñanza superior podrán obtener que los títulos o grados por ellos expedidos tengan la validez prevista en el Artículo 87 de la Ley N° 17245. Es decir, ser reconocidos en todo el país y habilitar para el ejercicio profesional. De tal manera que los egresados de las universidades provinciales, una vez autorizadas por el Poder Ejecutivo Nacional, se encuentran en las mismas condiciones que los graduados de los establecimientos nacionales.

Coincidentemente con el criterio adoptado en la Ley N° 17604, el texto comentado exige una autorización previa del Poder Ejecutivo Nacional para la fundación de universidades provinciales que quieran acogerse en el futuro al régimen descripto.

La Ley N° 17778 determina que los estatutos y estructura general de los planes de estudio de los establecimientos sobre los cuales legisla requerirán aprobación del respectivo Gobierno provincial y lo mismo los planes de estudio del Poder Ejecutivo Nacional.

La Ley en cuestión crea finalmente el Consejo de Rectores de las Universidades Provinciales como órgano de consulta.

Por su parte, el Decreto Reglamentario N° 1617/68, que cuenta también con dieciocho artículos, determina los órganos de aplicación y fiscalización y detalla los requisitos y el procedimiento para los trámites de autorización previa, de validez nacional, de los títulos y grados, y de aprobación de los planes de estudio y de sus reformas.

## **DE NUEVO EL PERONISMO. EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL Y LA LEY N° 20654**

Producida la restauración del régimen constitucional y la asunción al poder del presidente Cámpora, candidato del Frente Justicialista de Liberación Nacional (Frejuli), el 25 de mayo de 1973, las universidades nacionales fueron rápidamente intervenidas mediante el Decreto N° 35, del 29 del mismo mes y año. Esta decisión incluyó a la Universidad Nacional de Luján, que existía solamente en los papeles.

Siempre tuve dudas sobre las ventajas de esta medida, apoyada en ese momento por la totalidad de los partidos políticos, tanto triunfantes como opositores. Mi escepticismo acerca de la utilidad de las intervenciones universitarias viene de antiguo. Los años me han confirmado en ese criterio. Pienso que la interrupción del proceso institucional de las casas de estudios superiores, como los golpes militares respecto a la legalidad constitucional del país, crean males peores que los que supuestamente previenen.

En 1966, cuando se produjo el golpe de Estado encabezado por el general Onganía, me encontraba en Washington, Estados Unidos, donde residía con mi familia. Supe que se había ofrecido, en principio, la Secretaría de Estado de Cultura

y Educación –que sustituyó hasta 1969 al Ministerio de Educación– al doctor Carlos Alberto Floria y que su candidatura había sido vetada.

Entre tanto, como dije antes, las universidades estatales fueron intervenidas.

Escribí entonces una larga carta a Floria, de la cual distribuí abundantes copias, criticando la medida. Sostuve que la universidad tenía que renovarse dentro de sí misma y explicaba que las sucesivas intervenciones provocan una constante sangría de profesores, imposible de recuperar. Así ha seguido ocurriendo.

Por esa causa adopté, contra la corriente, una actitud similar en vísperas de la asunción al poder del presidente Cámpora, en 1973. En un coloquio que tuvo lugar en la Universidad del Salvador el 7 de abril de ese año, organizado por su prorrector, Ismael Quiles S.J., expliqué mi posición. Asistían, entre otros, los señores Bruera, Domingorena, Salonia, Storni S.J., Taquini (hijo), Vanossi y Taiana, este último designado ministro de Educación de la Nación a las pocas semanas.

En la minuta del encuentro, que se publicó pocos días después en los principales diarios, se reseñan mis intervenciones con bastantes eufemismos, pero dejando traslucir los argumentos que expuse. Dice así la minuta: «Un último tema que fue considerado se refiere a las medidas inmediatas que tendrán que adoptarse en el ámbito universitario después del 25 de mayo. Se señaló (doctor Mignone) que difícilmente las universidades podrán transformarse en la forma deseada y ubicarse en posición de servir al país por su propia virtualidad, teniendo en cuenta el entrelazamiento de intereses existentes. Se requerirá para ello un impulso externo, que provenga del poder político y de la sociedad global. *Sin embargo, se subrayó la necesidad de evitar procedimientos que traigan como resultado la reacción justificada de la comunidad universitaria y se exhortó a confiar en la capacidad de comprensión de la realidad y acción de los estamentos que integran la universidad*».

Pero el impulso intervencionista que, como en 1955 y 1966, interrumpió de raíz la continuidad de la labor académica e impuso una nueva y costosa purga en las diezmadas filas del profesorado universitario era incontenible.

En los Considerandos del Decreto N° 35/73 se expresaba que era decisión del Poder Ejecutivo Nacional –al igual que en 1966– «el propiciar un nuevo ordenamiento legal para la enseñanza superior».

Así ocurrió. El Ministerio de Cultura y Educación inició la elaboración de una nueva ley universitaria –pese a la promesa presidencial, pronto olvidada, de encarar el estudio de una ley general de educación–, mediante consultas a los interventores de las universidades nacionales, entre los cuales me contaba.

A nombre de la incipiente comunidad académica de la Universidad Nacional de Luján y del vecindario, propicié la aprobación de una breve ley de emergencia, cuyo anteproyecto de doce artículos remití al Ministerio, mientras se iniciaba el debate público destinado a preparar un ordenamiento integral del sistema educativo. Pero mi débil voz se perdió entre la algarabía de los medios de comunicación masivos, los excesos sectarios de algunos y la ingenuidad, el desconcierto o la mala intención de otros.

El Ministerio de Cultura y Educación elaboró un pésimo e inútil documento de base y luego un proyecto de ley universitaria notoriamente deficiente. Cuando fui consultado sobre ambos trabajos en mi condición de rector de la Universidad Nacional de Luján no escatimé las críticas.

El proyecto de ley fue bastante modificado y, en general, mejorado por la Comisión de Educación del Senado de la Nación, que presidía el senador Allende, pero mantuvo su excesivo reglamentarismo, su penosa técnica jurídica, su mala retórica y su peor sintaxis.

El debate en comisión estuvo centrado en el problema de la designación de los rectores. En el proyecto del Ejecutivo, siguiendo la tradición peronista de las Leyes N° 13031 y 14297, se establecía su nombramiento por el Presidente de la Nación. Yo adherí a esa tesis, que había defendido públicamente. Era, a mi entender, la única coincidente con la realidad argentina del momento, una vez intervenidas las universidades. Se requería, como dije antes, el impulso del poder político y la congruencia con sus objetivos. Ello constituía, a su vez, un medio de contención frente a los excesos previsibles. Mi posición era la siguiente: coincidencia de propósitos de la universidad con el poder político emanado del pueblo (mediante la designación del rector por el Poder Ejecutivo) y amplia participación de la comunidad académica y regional (profesores, estudiantes, empleados, representantes de la comunidad) en el gobierno de la casa. Así lo intenté en la Universidad Nacional de Luján durante mi gestión (1973-1976).

Pero la Unión Cívica Radical y otros grupos opositores en el parlamento hicieron cuestión de vida o muerte sobre este tema. La mitología de la Reforma les impedía razonar fríamente. A ese respecto es interesante señalar que el proyecto de ley redactado en 1870 por Juan María Gutiérrez, que otorgaba gran autonomía a la universidad, determinaba el nombramiento del rector por el Ejecutivo. En cambio, con más hipocresía, la Ley Avellaneda le resta atribuciones a la función del rector hasta convertirlo, como señalé oportunamente, en un cargo honorífico; traslada por ello su elección a la comunidad docente, *pero* coloca el nombramiento de los profesores en manos del Presidente de la República... Como se advierte, todo es relativo en esta materia.

Perón entonces, luego de una larga conversación con Allende, ordenó a los legisladores del Frejuli aceptar la tesis opositora para lograr que la ley fuera sancionada por unanimidad y otorgarle de esa manera una mayor fuerza. Así se hizo, aunque inventando la figura del *rector normalizador*, prácticamente un interventor, nombrado por el Ejecutivo y encargado de presidir e impulsar el proceso de institucionalización universitaria. La solución era correcta, desde el punto de vista político. La ejecución, como ocurría en todo, fue pésima. Además los mismos legisladores, con notable inconsciencia —que en esa oportunidad señalé sin eco alguno—, hicieron imposible la obtención de ese propósito al colocar en comisión, mediante un artículo transitorio, a la totalidad del profesorado universitario. Al no haber docentes nombrados por concurso, resultaba imposible integrar la comunidad académica para elegir las autoridades de los establecimientos de altos estudios.

Es curioso destacar que esa situación, en la cual coinciden, como en tantas cosas, Cámpora y Videla, se continúa hasta el presente.

Así nació la Ley N° 20654, que sustituyó a la Ley N° 17245 y que rigió hasta el 1° de abril de 1976, fecha en que fue modificada parcialmente, pero no derogada, por la Junta Militar nacida del pronunciamiento del 24 de marzo de ese año.

La vigencia de la Ley N° 20654, aprobada con tan amplio auspicio político, solo alcanzó a dos años, sin haberse aplicado nunca íntegramente por la razón apuntada en los párrafos anteriores.

En líneas generales ese ordenamiento legal, luego de enfáticos enunciados principistas, determina que el gobierno de la universidad será ejercido por un consejo superior y por consejos directivos de las facultades o departamentos, compuesto por representantes de los docentes en un 60%, de los estudiantes en un 30% y del personal no docente en un 10%. Estos últimos están excluidos de intervenir en las cuestiones puramente académicas. Los integrantes del consejo superior y de los consejos directivos integran la asamblea universitaria, órgano supremo de la universidad, a quien compete sancionar el estatuto –sujeto a la aprobación del Poder Ejecutivo según la tradición secular que reiteradamente he señalado– y designar al rector.

Como dije antes, ninguna universidad nacional salió de la etapa de normalización. La UNLu, en virtud de la política que seguí en esta materia, estaba primera en la carrera dado que obtuve en marzo de 1976 la aprobación de su Estatuto y me había lanzado a la convocatoria de los concursos para la designación del cuerpo docente y la constitución de la Asamblea. Pero los hados interrumpieron el proceso.

En otros temas (estructura, administración, financiamiento, régimen y carrera docente, gratuidad, alumnos, coordinación universitaria, régimen de enseñanza), la Ley N° 20654, pese a sus encendidas declaraciones programáticas, sigue los lineamientos de la denostada Ley N° 17245, con peor redacción e inferior técnica. No ofrece interés, por lo tanto, detenerse en ellos.

### **EL GOLPE DE ESTADO DEL 24 DE MARZO DE 1976. LEY N° 21276 DEL 1° DE ABRIL DE 1976**

Acaecido el movimiento del 24 de marzo de 1976, las universidades nacionales fueron intervenidas por delegados de la Junta Militar y el 1° de abril del mismo año esta sancionó la Ley N° 21276, propuesta por el ministro de Cultura y Educación.

El nuevo ordenamiento legal es, según las afirmaciones de sus Considerandos, de carácter transitorio. Modifica parcialmente el instrumento anteriormente citado, pero no toca las Leyes N° 17604 y 17778, que rigen, respectivamente, las universidades privadas y provinciales.

La preocupación de los autores de la Ley N° 21276 se limita a los aspectos ideológicos y de conducción. Establece que el «gobierno y la administración de las universidades serán ejercidos por el ministro de Cultura y Educación y los rectores o presidentes, decanos o directores designados por dicho ministro» (Artículo 2°). Autoriza a las autoridades a actuar en forma discrecional en materia de cesantías y designaciones; prohíbe las expresiones y actividades políticas en los recintos universitarios; deroga una veintena de cláusulas de la ley anterior de carácter programático o dirigidas a promover la participación profesoral, docente y gremial y dispone la promulgación en un plazo de 180 días de un régimen definitivo.

Desde el 1° de abril de 1976 a la fecha (diciembre de 1978) han transcurrido con creces los 180 días fijados y ningún régimen definitivo se ha dictado.

Han jurado, en cambio, tres ministros de Cultura y Educación. El primero, Ricardo Bruera, quien promovió el ordenamiento precedentemente reseñado y



anunció el estudio de una ley de educación superior que abarcaría la totalidad de los estudios terciarios, universitarios y no universitarios.

Pero nada ocurrió y el profesor Bruera debió abandonar su cargo como consecuencia, en alguna medida, de un conflicto con el entonces rector de la Universidad de Buenos Aires, ingeniero Alberto Constantini. La política del ministro tendía, evidentemente, a una rígida centralización de la conducción universitaria sobre la base de un planeamiento nacional y regional. Constantini, en cambio, había interpretado –según lo dijo públicamente– que la Junta Militar aspiraba a devolver a las casas de estudios superiores su antigua autonomía. Al plantearse el choque con Bruera, Constantini advirtió su error y debió irse. Así lo contó, también públicamente, en las Jornadas de Educación Superior No Formal que tuvieron lugar en el Instituto Torcuato Di Tella, convocadas por el Comité de Enlace de Instituciones de Educación Superior No Formal, el 12 de diciembre de 1978.

A Bruera, luego de un largo interregno, lo siguió en la cartera el doctor Juan José Catalán. Nunca pudo saberse con exactitud cuál era su política universitaria, si es que tenía alguna. Lo más probable es que no. Pero su subsecretario de Asuntos Universitarios, ingeniero Manuel E. Gómez Varas, propugnó un régimen de regionalización Universitaria que aumentaba el contralor central. Esto despertó las iras del rector de la Universidad de Buenos Aires, doctor Luis Carlos Cabral, quien desacató abiertamente la resolución ministerial. Como en la situación anterior, la decisión fue salomónica: ambos, el ministro y el rector tuvieron que irse. Aunque también, como en el caso Bruera-Constantini, subyacían motivos anteriores, especialmente el desgaste, para no decir el fracaso, de ambos ministros y el despiste de los dos rectores.

Estos conflictos han repetido la tradicional hostilidad, agudizada desde 1966, entre la Universidad de Buenos Aires, cualesquiera que sean sus rectores, y el Ministerio. Los ministros se apoyan en los restantes establecimientos de educación, superior, particularmente los de menor población estudiantil, presupuesto y tradición, y por ello más dependientes de la autoridad central. Esa pugna es visible en el seno del Consejo de Rectores de Universidades Nacionales y constituye una constante que gravita en la interrelación de las universidades con el poder político.

El doctor Juan R. Llerena Amadeo, designado a fines de 1978, también después de largas tramitaciones, ha anunciado una ley universitaria con intención de permanencia, que abarcaría no solamente las casas estatales sino también las privadas. Ha sido anunciada para marzo o abril de 1979. Todo hace pensar que acentuará el contralor ideológico y político.

En este momento (diciembre de 1978) la confusión legislativa en materia universitaria es mayúscula. Se superponen cuatro leyes que rigen parcialmente, por cuanto cada una de ellas está alterada o modificada por las otras y ninguna ha sido derogada en su totalidad. Son la N° 20654 de 1974, aprobada por el último congreso constitucional; la N° 21276, sancionada, como dije antes, como consecuencia del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976; la N° 21533, que modificó el régimen de nombramiento de rectores y decanos; y la N° 21536, que dispone la confirmación de profesores titulares cuyos cargos emanan de concursos que el Gobierno considere legítimos. Esta atribución ha sido hasta ahora escasamente utilizada y en los pocos casos en que se lo hizo han sido visibles las discrimina-



ciones contra docentes cuya actitud política, ideológica o científica se considera dudosa. Tales confirmaciones, por otra parte, tampoco ofrecen garantías de estabilidad mientras subsistan las leyes de prescindibilidad a que haré referencia enseguida. Carecen de relevancia y por ello nadie se interesa por su aplicación.

Una ley, de severidad hasta ahora desconocida en Argentina, la N° 21260, autoriza al Poder Ejecutivo y a las autoridades militares de diverso rango a dar de baja, sin proceso ni sumario alguno, a los docentes y empleados universitarios (al igual que en los restantes niveles de la enseñanza, en la administración pública y en las empresas estatales) a quienes se sindique «como vinculados a actividades subversivas o a los que en forma abierta, encubierta o solapada preconicen o fomenten dichas actividades». Como si esto fuera poco, en noviembre de 1978 se sancionó la Ley N° 21888, que incorpora un nuevo inciso a la ley de «Seguridad Nacional», particularmente dirigido a los docentes, científicos, sacerdotes y escritores. Dice así: «Se impondrá prisión de 2 a 6 años a quien en razón de sus conocimientos, profesión, cargo, empleo, autoridad o ascendiente obrase de modo tal que su influencia sobre terceros suscite en estos, individual o colectivamente, las conductas previstas en el Inciso 1° [...] Es decir, se los considere susceptibles de afectar la denominada *seguridad colectiva*, no solo con acciones sino también con sus ideas e interpretaciones».

Finalmente las Leyes N° 21744 y 21381 extienden a la enseñanza privada las cesantías y prohibiciones reseñadas, involucrando a las universidades de ese carácter, hostigamiento que no se había conocido en el país en ninguna de las purgas académicas anteriores.

El primero de dichos ordenamientos legales faculta al ministro de Cultura y Educación y al delegado militar del área –sin conocimiento del ministro, quien generalmente se entera por los diarios– a «declarar inhabilitados para desempeñarse en establecimientos de enseñanza privada, incluidas las universidades de ese carácter, gocen o no del reconocimiento del Estado, al personal docente y no docente que haya sido dado de baja en el ámbito oficial por aplicación de la Ley N° 21260» precedentemente citada. Esa inhabilitación, continúa el texto legal, «es causa legítima de despido y priva del derecho a las indemnizaciones legales. A su vez, las universidades y establecimientos de enseñanza privados que admitieren o mantuvieren personal que se encuentre en la situación determinada perderán el reconocimiento estatal y cualquier otro beneficio que tuvieran acordado».

La trama legal reseñada es suficiente para poner de manifiesto el grado de subordinación de la universidad al poder político, ejercido en este momento por las Fuerzas Armadas, que se da en el país. No tiene parangón en nuestra historia, ni siquiera durante la dictadura de Rosas.

Las cesantías y los alejamientos voluntarios debido al clima imperante han empobrecido, como es notorio, el nivel académico de la universidad argentina y, sobre todo, creado un contexto de pasividad, ausencia de sentido crítico, de espíritu creativo y de investigación que provoca grandes dudas sobre el futuro del país.

A ello se suman la disminución, en términos reales, del presupuesto educativo, proporcionalmente el más bajo de este siglo; el arresto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional, sin proceso, de centenares de universitarios; y la detención, seguida de desaparición, de varios miles de estudiantes, docentes, investigadores y profesionales, de quienes se carece de información.

Está por verse si esta situación permite la inserción de la institución universitaria a la propuesta política que se anuncia desde el poder o es el preludio de renovados y agudos conflictos con la autoridad estatal y en el seno de la sociedad argentina.

Buenos Aires, diciembre de 1978

## «Educación y política». Texto para comentar\*

«NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO –ha dicho el general Perón– es una consecuencia del sistema liberal capitalista. Sus leyes son arcaicas. No han evolucionado. Estamos como hace cien años. Por eso –agrega el líder justicialista–, debemos comenzar una etapa destinada a revolucionar la enseñanza argentina.

»Todo sistema educativo –como lo indica agudamente el general Perón– es el resultado de una concepción filosófica y de un sistema político y socioeconómico, por cuanto la educación no es una categoría autónoma. Se encuentra subordinada a los valores y fines de la sociedad donde se desarrolla. Por esa razón, cuando un cambio profundo sacude a una nación y otorga nuevos objetivos al Estado, ello trae como consecuencia ineludible la transformación de los ideales educativos y de los contenidos, metas, estructura y procedimientos del sistema de formación.

»Aristóteles, hace más de dos mil años, había observado y comentado este hecho, al crear las bases de la ciencia política. “Nadie dudará –escribía– que el legislador debe dirigir especialmente su atención a la educación de la juventud, dado que la negligencia en esta materia daña a la nación. El ciudadano debe ser formado –agregaba– de acuerdo con el sistema político (la Constitución), bajo la cual vive, pues cada sistema político está fundado en un sistema de comportamiento, en una filosofía, que le dio origen, y de su preservación depende la subsistencia de la Constitución.”

»Entre nosotros, el sistema educativo organizado durante la segunda mitad del siglo XIX y que esencialmente sigue vigente tenía por finalidad satisfacer los objetivos políticos y socioeconómicos del proyecto nacional<sup>1</sup> elaborado por las clases dirigentes del período de la organización nacional y del Ochenta.

\* Texto de una actividad tomada de MIGNONE, Emilio F., *Estudio de la Realidad Social Argentina. Segundo año del Ciclo Básico*, Buenos Aires, Ediciones Coliseo, 1974, pp. 135-140. [N. de E.]

1. En los últimos años se utiliza con frecuencia la expresión *proyecto nacional*. El desarrollo conceptual que fundamenta esta expresión es el siguiente. En toda nación organizada como Estado y que ha poseído alguna significación en la historia, es factible discernir, además de los factores condicionantes (territorio, raza, cultura, lengua, religión, pasado común), que se dan en mayor o menor medida, uno voluntarista y prospectivo. Es decir, los ideales nacionales, derivados de los valores y creencias que se aceptan como superiores o inspiradores; el arquetipo de hombre que se procura formar y el modelo político y socioeconómico que se pretende lograr. De tal manera que toda nación, en este sentido, posee un ingrediente prospectivo, tiene un *proyecto nacional* que la unifica, le da fuerza y constituye un elemento indispensable y dinámico.

»La *política educativa* llevada a cabo por esos núcleos utilizó como instrumento fundamental la difusión de la enseñanza primaria, a la cual se le adjudicaba entonces una notable capacidad moralizadora y civilizadora. Esa expansión escolar tuvo, por lo tanto, un definido objetivo político: la formación de los ciudadanos de acuerdo con los valores y pautas de comportamiento que las clases dominantes de Buenos Aires aspiraban imponer al país, derivadas del burgués, eliminando o transformando las creencias y formas de vida heredadas. A ese instrumento “civilizador” se sumaban otros dos instrumentos: la inmigración europea, que se creía estaba imbuida de principios distintos, aunque en realidad por su origen cultural y social no ocurrió así; y en casos extremos el castigo, el extrañamiento y la eliminación física de los recalcitrantes.

»Ese es el sentido de la expresión de Sarmiento: “¡Hay que educar al soberano!”. Desde el momento en que, por la Constitución Nacional, el pueblo era el depositario de la soberanía política, se hacía imperioso formarlo adecuadamente en los valores que se consideraban válidos para el momento, acaso inevitable, en que votara realmente. Mientras tanto la *democracia de los notables* practicaba el fraude electoral. Sarmiento, consciente de las inclinaciones populares, afirmaba

---

En otras palabras. El *proyecto nacional* es una *imagen de la nación deseada*, compatible, para que sea viable, con las posibilidades materiales e internacionales, cuya realización se impone a la sociedad por un acto razonado de la voluntad. Significa la proposición de un destino común, que se asume colectivamente.

Todo proyecto comprende un cierto número de valores y objetivos ordenados y coherentes entre sí y con las estructuras de la sociedad, que son, por otra parte, expresión misma del destino elegido, síntesis del proyecto. Como valores y objetivos primarios se pueden incluir cualidades que se exaltan, el tipo de sociedad que se desea construir, lo que se aspira lograr en el mundo.

Un proyecto nacional se completa con valores y objetivos secundarios, que deben guardar estrecha relación con los fines del proyecto.

El conjunto de todos los valores asumidos –propios y asimilados– define un estilo, que es el que distinguirá a una sociedad nacional determinada de las restantes y aun de ella misma con respecto a sus etapas anteriores.

Una nación, desde este punto de vista, más que una comunidad de raza, de religión y de lengua, más que un territorio, un pasado común y un Estado, es una suerte de solidaridad comunitaria en el presente y en el futuro. Es una comunidad de valores e ideales. Una empresa común y un programa para el futuro.

No es difícil encontrar en la historia ejemplos de proyectos nacionales. Es el caso de los Estados-ciudades griegos; del Imperio romano; de la España de los siglos XVI y XVII; del Imperio británico; de los Estados Unidos al sancionar su Constitución de 1776 y con más proximidad, la Alemania de 1870, el Japón de 1868, la Turquía de 1921, la Unión Soviética de 1919, el Perú de 1968.

Las clases dirigentes argentinas concibieron y ejecutaron, a partir de 1852, un *proyecto nacional*, que se aplicó con bastante fidelidad y que dio a nuestro país una particular fisonomía histórica. Los valores, creencias y objetivos de ese proyecto están contenidos en documentos de la época y en particular en las obras de Alberdi, Sarmiento y Mitre y en la Constitución Nacional de 1853.

Ese *proyecto nacional* estuvo caracterizado por las siguientes notas:

- *Unión nacional*, sobre la base de los límites geográficos actuales, el predominio de Buenos Aires y la imposición de los valores y pautas asumidos por las clases dirigentes de esta provincia.
- *Democracia liberal de base restringida*, o sea un sistema político formalmente democrático, fundado en el individualismo y la propiedad privada concebida en términos casi absolutos, con participación decisoria exclusiva de la clase dominante. Es lo que algunos autores llaman la *democracia de los notables*.
- *Economía* exportadora de materias primas casi exclusivamente de la pampa húmeda e importadora de productos manufacturados, capitales y tecnología. Esto significó la concentración del desarrollo en la zona de la pampa húmeda, que rodea a Buenos Aires, el libre cambio y la desprotección de las industrias locales.
- *Cultura* incorporada del exterior y en especial de las naciones hegemónicas, dentro de la concepción antes analizada de *civilización y barbarie*.
- *Relación económica* especial con Europa occidental y en particular con el Reino Unido, lo cual trajo una situación de *dependencia*.
- Incremento demográfico acelerado mediante la *inmigración* de origen europeo.
- *Sociedad* con pautas de comportamiento correspondientes a una sociedad preindustrial.
- Modificación de las pautas de comportamiento y de los valores de la *sociedad* en función de los objetivos y creencias de las clases dominantes por medio de la *educación primaria, secundaria y universitaria*.

a renglón seguido: “Un pueblo ignorante siempre votará por Rosas”. Y no trepidaba en calificar a la escuela primaria como “el mejor sistema de policía”, y “la cadena y el sustentáculo” para obligar al respeto por la propiedad.

»Por otra parte, a medida que arribaban los inmigrantes, surgían dificultades para su integración y aparecieron escuelas de colectividades extranjeras que ponían en peligro la unidad nacional. En ese contexto la educación común se hizo indispensable y cumplió una segunda y justificada tarea política; la asimilación, culturalización y capacitación cívica de los descendientes de extranjeros.

»No preocupaba, en cambio, la formación profesional y técnica de los educandos, de ahí la inexistencia de establecimientos destinados a la preparación para oficios y profesiones. Esto no aparecía como urgente por dos razones. La primera, que la mayoría de los trabajos de aquella época solamente exigía esfuerzo corporal, y la segunda, porque el *proyecto nacional* concebido no preveía la industrialización y era más fácil confiar las tareas técnicas indispensables a inmigrantes. El mismo Sarmiento, en 1881, se oponía a una iniciativa del ministro Manuel D. Pizarro para crear escuelas de artes y oficios afirmando que “el país no será en largo tiempo industrial. Le faltan brazos, institutos y tradiciones industriales, carbón, caídas de agua y leña como motores. Cuando una industria ofrece utilidad, se piden a Europa por correo las máquinas y los maquinistas sobran para montarlas. Una fábrica que se instala construirá y compondrá máquinas de vapor sin necesidad de que sean argentinos el director o los obreros mecánicos”.

»Los cuatro pilares del vasto edificio educativo construido en aquella época y que, en lo sustancial permanece, fueron la escuela primaria, la escuela normal, el colegio nacional y la universidad.

»Vale la pena detenerse en los tres últimos para verificar, como lo hice antes con la escuela primaria, su finalidad esencialmente política.

»La escuela normal, iniciada por Sarmiento en 1870 con su célebre fundación en Paraná, estuvo destinada a formar de manera acelerada los maestros que requería la expansión de la instrucción primaria. Cumplió eficazmente ese propósito y al mismo tiempo constituyó un vehículo de ascenso social para jóvenes del interior y de culturización para las mujeres, que en aquellos tiempos no accedían a la enseñanza secundaria. Por razón de su finalidad, vinculada con los objetivos políticos y filosóficos señalados en los párrafos precedentes y por otras causas circunstanciales, esta institución estuvo inspirada, en mayor medida que los otros centros educativos, por una concepción rígida, que de a ratos confinaba con el sectarismo.

»Su ideología, congruente con los principios básicos del liberalismo burgués, se fundaba esencialmente en Auguste Comte y en medida decreciente en Herbert Spencer y Stuart Mill. En el campo pedagógico reflejaba los criterios de Pestalozzi y Herbart, pasando por Rousseau.

»El positivismo comtiano y el normativismo de Pestalozzi y Herbart han gravitado hasta nuestros días en la escuela normal y en los establecimientos primarios. De ahí el apego a la norma, al reglamento, al método, a la uniformidad y a la rigidez y la carencia de espíritu crítico y creatividad. Por esa causa fue en la escuela normal donde imperó con mayor peso y prácticamente sin atenuaciones la ideología sarmientina y la aceptación acrítica del orden político, social y económico impuesto por la burguesía liberal, que ensalzaba la función de los maestros con ca-

lificativos ditirámicos para compensar la condición económica y precaria que les imponía.

»El colegio nacional fue creado por Mitre al fundar el primer establecimiento en Buenos Aires, en 1863. El decreto de origen no deja lugar a dudas acerca de su finalidad: preparar a los jóvenes destinados a la universidad que formarán la élite dirigente del país, procurando la integración de los valores de la ideología triunfante en todo el territorio. Por eso se becaron estudiantes de las provincias, y la enseñanza secundaria, dirigida hacia una meta política, no otorga capacitación laboral o práctica alguna, circunstancia que ha perdurado hasta el presente a pesar de los cambios socioeconómicos ocurridos. Es verdad que se han organizado establecimientos comerciales y técnico-industriales, pero como subsistemas separados del originario, al que se ha intentado mantener como una suerte de formación para las clases privilegiadas.

»Finalmente la universidad, dentro del esquema expuesto, además de completar la formación de los sectores dominantes, tuvo por finalidad capacitar para el ejercicio de las profesiones llamadas liberales, sin orientarse hacia otras ramas de la actividad. Esas profesiones eran las únicas necesarias en una sociedad de economía agropecuaria y exportadora, abogacía y medicina. Para muchos, tal es la fuerza de la inercia intelectual y educativa, siguen siendo las únicas carreras universitarias válidas.»

## COMENTARIOS QUE SUGIERE EL TEXTO TRANSCRIPTO

– Si se concuerda con la tesis del autor en el sentido de que el sistema educativo es una consecuencia de los sistemas político y socioeconómico, al cambiar los segundos tiene que renovarse el primero.

Como efectivamente esto está ocurriendo en el país, ¿crees que ha llegado el momento de reformar la educación? ¿Cuáles serían los pasos para realizar esa tarea? ¿Crees que sería útil sancionar una ley general de educación? ¿Habría que hacerlo antes o después de la reforma constitucional? ¿Quiénes deberán ser consultados?

– ¿Crees que el actual sistema educativo tiene defectos? ¿Cuáles son a tu juicio los principales?

Sin duda alguna y sin entrar a discutir su orientación, acerca de la cual todos podemos tener juicios diferentes, la obra educativa de los gobernantes de la segunda mitad del siglo pasado y de principios de este siglo, comenzando por Sarmiento, fue extraordinaria. A ella se debió que en la Argentina disminuyera drásticamente el número de analfabetos en pocas décadas, mientras que otros países, incluso más antiguos y ricos, no realizaban el mismo esfuerzo. Para que te des una idea de la magnitud de esa labor, inspirada por la mística a favor de la educación popular que difundiera Sarmiento, el Censo general de 1869 indicaba que el 80% de la población era analfabeta. El segundo recuento nacional, realizado en 1895, mostraba que esa proporción había disminuido al 50% y el tercero, en 1914, al 25%. Las escuelas primarias se difundieron por toda la república y el país contaba, en 1915, con un millón de alumnos primarios en una población total de ocho millones, cifra comparativamente muy alta y no muy distante proporcionalmente de la actual.

– ¿Crees que en este momento se está llevando a cabo, cualquiera que sea su orientación política o filosófica, un esfuerzo semejante?

– ¿Qué medidas y reformas sugieres?

– Trata de averiguar, leyendo algún libro de historia o consultando a tu profesor, qué ideas inspiraron al Imperio español de los siglos XVI y XVII y al Imperio inglés del siglo XIX; cuáles fueron las motivaciones de la Revolución estadounidense y de la Constitución de los Estados Unidos de 1776; qué pasó en Alemania en 1870, en Japón en 1868, en Turquía en 1921, en Rusia en 1919 y en Perú en 1968. De las ciudades Estado griegas y del Imperio romano, sabrás algo, supongo, por tus estudios de historia del año pasado.





## *Estudio de la Realidad Social Argentina. Tercer año del Ciclo Básico (fragmento)\**

### PRÓLOGO

EL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN dispuso en el segundo semestre de 1973 que en horas del Ciclo Básico del nivel secundario se dicte la nueva asignatura Estudio de la Realidad Social Argentina (ERSA).

En las pautas que el mismo Ministerio hizo conocer en dicha oportunidad para orientación de los profesores de la nueva materia, se señaló que la decisión citada tendía a promover entre los estudiantes la aptitud y metodología para el análisis crítico de la sociedad, para la investigación, el diálogo y la creatividad, superando la mera asimilación de contenidos abstractos y de fórmulas hechas, como había ocurrido hasta el presente.

Esa labor debía realizarse –se agregaba– con objetividad, en un clima de respeto y libertad de opinión y con el propósito de contribuir a la realización de los objetivos de unidad, pacificación, reconstrucción y liberación nacional que animan al pueblo y al Gobierno argentinos. Se logrará de esta forma –se concluía–, de manera más eficaz que en el pasado y sin actitudes partidarias y proselitistas, la indispensable formación política y socioeconómica que debe integrar la educación de los adolescentes y jóvenes.

En plena coincidencia con los objetivos y métodos reseñados, he emprendido la tarea, con el auspicio de la Editorial Coliseo, de publicar un libro, que denomino *de trabajo*, dividido en tres volúmenes –uno para cada año del Ciclo Básico–, dirigido a proporcionar materiales, ideas y sugerencias que ayuden a satisfacer el requerimiento aludido.

No se trata, como su nombre lo indica, de un texto que «contesta» los puntos de un programa que, en este caso, felizmente no existe. Tampoco es una obra de consulta. Es el presente, repito, *un libro de trabajo*, que aporta elementos sin la pretensión de que sean los únicos ni los más adecuados; que estimula la búsqueda, la investigación, la reflexión crítica, la discusión, la creación, por parte de estudiantes y profesores, para lo cual procura crear el marco propicio; que plantea

\* Prólogo e Introducción tomados de MIGNONE, Emilio F., *Estudio de la Realidad Social Argentina. Tercer año del Ciclo Básico*, Buenos Aires, Ediciones Coliseo, 1974, pp. 7-17. [N. de E.]

problemas, formula interrogantes, comenta y propone alternativas y sugiere métodos de labor; que orienta, en definitiva, sin imponer pretendidas soluciones ni recetas.

Por esa razón es un libro inacabado, con espacios en blanco, que requiere agregados y adaptaciones. Sus autores son múltiples: quien lo ha concebido y lo firma; los escritores, pensadores y hombres de acción cuyos textos se reproducen; los editores, diagramadores, correctores, artistas, impresores y obreros gráficos que han intervenido en su elaboración y han enriquecido y perfeccionado el original; y fundamentalmente los docentes y alumnos que lo usen. Tiene que ser utilizado por esa misma razón con absoluta libertad, sin atenerse necesariamente a sus divisiones ni al orden que posee. Lo importante es conocer y comprender la realidad, y el libro no será más que uno de los tantos instrumentos y no necesariamente el más importante para ello.

Como se advertirá cuando se recorran sus páginas, es este un libro de apertura, elaborado con honestidad, que no elude los temas polémicos ni las situaciones actuales conflictivas. Por eso abunda en nombres propios, en hechos, en datos, en referencias directas, sin los eufemismos y convenciones comunes en las publicaciones destinadas a escolares y adolescentes. Se propone enseñar a no escapar a las cuestiones espinosas que presenta la realidad, sino a encararlas con objetividad, con humildad intelectual y con respeto para los que no piensan de la misma manera.

No creo en la utilidad ni en la ventaja de utilizar para dirigirse a adolescentes un lenguaje aniñado ni de rebajar el nivel de los temas tratados. Estos, a mi juicio, tienen que ser puestos cuanto antes en contacto con los grandes autores, sin resúmenes ni tijeras. He procurado, eso sí, ser claro a costa de cualquier lucimiento y he agregado por ello notas, aclaraciones, explicaciones y pequeñas biografías cada vez que me ha parecido necesario, en función de la edad y preparación de la mayoría de sus presuntos lectores, además de sugerir otras fuentes de información.

Pienso por esa razón que estos volúmenes podrán ser igualmente utilizados con provecho en cursos y seminarios para adultos, particularmente integrados por trabajadores y dirigentes sindicales.

Es este, por último, un libro comprometido. Comprometido con el pueblo y en especial con quienes constituyen su inmensa mayoría: los marginados, los trabajadores, los pequeños empresarios y propietarios; comprometido con la nación y con su destino; comprometido con un nuevo proyecto político que conduzca a la unidad, la reconstrucción y la liberación del país y de América Latina; comprometido con la doctrina y con los movimientos y partidos que, pese a diferencias circunstanciales, convergen hacia ese objetivo; comprometido con los valores y principios permanentes y universales derivados de la creencia de que el amor a Dios y a los hombres está por encima de cualquier otra motivación, y constituyen la base de la dignidad e igualdad de las personas sin discriminación de ninguna naturaleza y de la fraternidad de la gran familia humana.

## INTRODUCCIÓN

### Objetivos del curso

El curso correspondiente al tercer año del Ciclo Básico del Estudio de la Realidad Social Argentina (ERSA) tiene por objetivo describir y analizar críticamente la estructura económica del país y establecer los criterios para su transformación de acuerdo con los ideales de justicia, bien común, libertad y participación que constituyen las aspiraciones de nuestro pueblo.

### Metodología del curso

Para alcanzar el objetivo del curso es preciso utilizar una metodología activa, fundada en el trabajo en común de los estudiantes y del profesor dirigido a la búsqueda de los elementos que integran la estructura económica real y formal de la nación y la realización de su análisis crítico. Esta labor no debe reducirse a la descripción y a la discusión sino que tiene que conducir a establecer pautas de comportamiento y compromisos personales y grupales dirigidos a la transformación de la realidad.

Ello supone igualmente concordar acerca de los objetivos, valores y conceptos doctrinarios que han de constituir el basamento de nuestra comunidad nacional en el presente momento histórico y que surgirán no en forma dogmática o impuesta, sino como una consecuencia de la tarea crítica reseñada.

Para este propósito es preciso proponer temas y problemas tanto del pasado como del presente; sugerir fuentes y métodos para su estudio y discusión y arribar, en la medida de lo posible, a conclusiones y decisiones colectivas.

Este libro ha sido elaborado con la finalidad de proporcionar materiales e ideas para el cumplimiento del objetivo precedentemente señalado.

Procura, en consecuencia, aplicar los conceptos metodológicos indicados. Pero es indispensable que los mismos no queden en letra muerta o se reduzcan a una mera formalidad, como ocurre con frecuencia en nuestra escuela. Para ello se requiere una decidida voluntad por parte de alumnos y docentes para investigar la realidad críticamente, con un marco teórico adecuado y en forma sistemática, estimulando la lectura, el conocimiento directo de los hechos, la participación, el debate, el juicio personal, el razonamiento y la creatividad.

### Teoría y práctica

Las metas expuestas parten del supuesto de que la teoría –absolutamente indispensable– está ligada a la práctica. De lo contrario se incurre en la mera acumulación de contenidos y en la mistificación. Los esfuerzos de estudiantes y profesores para llevar a la realidad en la escuela en el medio donde viven y actúan los principios y métodos que surgen de la doctrina que fundamenta su acción y para tratar de alcanzar el proyecto de sociedad, de nación y de Estado que a través del curso se irá diseñando, deberán integrar y enriquecer el trabajo

comunitario e influirse recíprocamente con los conceptos que se analicen en clase.

## El curso íntegro

Si bien los aspectos políticos, sociales, económicos, culturales y espirituales de una nación son inseparables, resulta necesario para una comprensión adecuada realizar enfoques que pongan el acento sobre cada uno de ellos.

Por esa razón, según se ha dicho, el curso destinado al primer año del Ciclo Básico está centrado en el marco político. El segundo es la estructura social y el presente comprende el proceso económico.

Pero en todos los casos habrá que hacer referencia a los diversos sistemas señalados, mostrando su entrecruzamiento constante y su interdependencia.

## Doctrina, ideología, proyecto

Toda comunidad nacional que aspira a cumplir un papel trascendente en la historia tiene que fundarse en una *doctrina*, es decir, en un conjunto de creencias, valores y objetivos compartidos. Además, debe poseer en cada etapa importante de su evolución una *ideología*, o sea un modelo concreto, una suma de ideas-fuerzas que guíen e impulsen la acción colectiva. Ello constituye un *proyecto* nacional, integrado con elementos permanentes, que hacen a la esencia de la nacionalidad y del hombre, y otros variables, de conformidad con las circunstancias externas e internas y con la etapa de desarrollo político, cultural, científico, tecnológico, económico y social.

## Proyecto de liberación, de desarrollo, de socialización, de justicia y de participación

La República Argentina atraviesa por una circunstancia histórica en la cual su pueblo ha apoyado, con absoluta claridad y decisión, un proyecto nacional, perfectamente definido. Ese programa, esa empresa común de la Argentina de hoy, conforma una trama ideológica y configura un modelo de nación que se irá perfilando a través de este curso, para que el mismo no se limite a una mera descripción de la realidad social, pretendidamente objetiva y por lo tanto aséptica, inútil y paralizante.

Ese proyecto es, ante todo, un proyecto de *liberación*, porque aspira a sacudir las cadenas y los efectos de la dependencia política, cultural y económica. Ello implica una acción exterior independiente, solidaria con los países de América Latina y del Tercer Mundo, el logro de la mayor autonomía de decisión posible y un esfuerzo vigoroso de creatividad cultural, científica, tecnológica y educativa, y de identidad nacional. Para que ese propósito sea factible involucra al mismo tiempo un proyecto de *desarrollo* económico dinámico, integrado y autosuficiente.

Pero ese crecimiento económico no tiene un valor por sí mismo, como a veces se ha pretendido equivocadamente. Está al servicio del hombre, de su felicidad y de su bienestar. En tal virtud se trata de un proyecto de *socialización* y de *justicia*. Esto significa que el fin último del poder es la realización de la justicia o del bien común, lo que equivale a decir la participación de todos y cada uno de los miembros de la sociedad en los bienes naturales y culturales de la civilización. En otras palabras, es la realización de la justicia social plena, lo cual supone una paulatina *socialización* de los beneficios y, en la medida necesaria y conveniente, de los medios de producción; de la gestión empresarial y de los servicios de distinta naturaleza (salud, vivienda, cultura, educación, recreación), para procurar el ideal cristiano de la igualdad y de la fraternidad humanas.

Esta concepción es por cierto distinta a la filosofía política del liberalismo capitalista, que inspirara el proyecto nacional argentino del siglo pasado, para el cual el fin último de la autoridad era la protección de la libertad, esto es, de la libertad de los propietarios de los medios de producción para ordenar en su provecho —y el de sus mandantes foráneos— la actividad económica de la comunidad entera. Difiere también de la filosofía política totalitaria, tanto en su modalidad *fascista* como en la derivada del marxismo, en tanto y en cuanto subordina al hombre a los designios de un Estado omnipotente, sin limitación ética y espiritual alguna y que no permite la realización personal y social y la existencia de un ámbito indispensable de privacidad y libertad religiosa, familiar e intelectual.

De ahí la acertada denominación de *justicialismo* adoptada por la doctrina y el movimiento creados por el general Perón, que interpreta entre nosotros, juntamente con otros partidos políticos afines de raigambre popular, la filosofía expuesta.

Finalmente, es el reseñado un proyecto de participación, en el sentido de que implica insoslayablemente la intervención de todos los habitantes en la elaboración de las decisiones que involucran su destino, el de la nación y el de las distintas sociedades que integra (empresa, sindicato, iglesia, familia, club, escuela, universidad, servicio social, partido político, etc.). Esto supone el montaje de mecanismos y canales de participación en todos los niveles (barrio, municipio, provincia, región, nación); una permanente movilización; una tenaz labor de educación —de lo que es un ejemplo el presente curso—; y una sociedad organizada.

## Nación, continente, universo

El proyecto expuesto tiene un carácter vigorosamente nacional. No puede ser de otra manera por cuanto la nación es la forma actual de organización social plena. Ella involucra, además, una identidad cultural e histórica que es indispensable defender y mantener a toda costa como uno de los valores básicos del hombre y de nuestra comunidad.

Pero es evidente que la humanidad marcha hacia modalidades de interrelación económica, sociales, culturales y políticas más amplias. Tal es lo que ha dado en denominarse continentalismo, aludiéndose no solamente a la contigüidad geo-

gráfica sino esencialmente a la unidad cultural y económica. Por esa razón para nosotros, argentinos, el continente es América Latina.

Y no está lejana la era del universalismo, a la cual tendría que arribar la humanidad si no quiere autodestruirse por los propios elementos que ha desencadenado: contaminación, crecimiento demográfico, armas atómicas y letales.

## Advertencia para el estudiante

Los párrafos precedentes resultarán sin duda un tanto abstractos y no siempre comprensibles para el estudiante que aborda este libro y se enfrenta con sus primeras páginas.

No tiene que preocuparse por ello.

Tampoco debe el profesor exigir su lectura y su explicación o memorización. Ello atentaría contra los procedimientos aconsejados y utilizados a lo largo de este trabajo.

Han sido escritos con el propósito de proporcionar un marco teórico y una explicación al volumen y están destinados a que se mediten una vez concluido el curso, con la certeza de que entonces adquirirán su verdadera dimensión para el joven estudiante y para los adultos que lo utilicen.

## Indicaciones para utilizar el libro

1) Este es un libro deliberadamente incompleto, para ser terminado por los docentes y los alumnos.

Por eso no es un libro de texto, donde generalmente se pontifica y se dan nociones presuntivamente acabadas.

Es un libro de trabajo, que solo sugiere, aporta materiales, plantea problemas y tiende a estimular la búsqueda, la investigación, la reflexión crítica, la investigación, el diálogo, la creación.

Tiene muchos autores. El que lo ideó, los escritores cuyos fragmentos se transcriben y los estudiantes y profesores que lo utilizan.

Para ello tiene numerosas páginas en blanco, que podrán ampliarse en hojas de cualquier tipo.

El libro quedará completado a fin de año, con las contribuciones de profesores, estudiantes y miembros de la comunidad que los rodea (padres, abuelos, tíos, amigos, dirigentes políticos y sindicales, empresarios, obreros, sacerdotes, militares, periodistas, profesionales, docentes, científicos, etcétera).

El autor espera poder leer al terminar el curso muchos ejemplares de este libro reelaborados por los profesores y los estudiantes, para aprender a su vez y corregir sus errores.

Espera igualmente recibir comentarios, críticas y sugerencias, para lo cual los interesados podrán escribirle a la Editorial Coliseo, calle Montevideo 205, piso 6º, oficina K, Capital Federal, República Argentina.

2) Es importante que el profesor y los estudiantes recorran las páginas del libro antes de comenzar el curso y organicen entonces los libros [sic] de todo el

año, de tal manera que se formen grupos de alumnos que tengan por misión realizar algunos de los trabajos e investigaciones sugeridos. En esa forma esas tareas estarán satisfechas cuando llegue el momento de concentrarse en el tema respectivo, y podrán utilizarse sin dificultad.

De lo contrario sería imposible satisfacer los objetivos buscados.

3) Este libro tiene una línea, pero no sigue un programa.

Tampoco los profesores y estudiantes tienen por qué seguir el libro puntualmente.

Si los intereses y circunstancias lo aconsejan, deberán modificar el plan de labor; sustituir o conseguir nuevos fragmentos para leer y comentar; suprimir y agregar.

4) Se observará que en muchas unidades de trabajo se sugiere solicitar datos y material informativo a ministerios, reparticiones y entidades oficiales, y a instituciones internacionales y privadas. Los profesores y estudiantes no deben vacilar en requerir dicha información. Justamente uno de los deberes de los funcionarios públicos consiste en prestar ese tipo de servicios al pueblo, que necesita estar debidamente informado. Por otra parte, los datos que se acumulan en las dependencias oficiales, salvo excepción que tiene que estar adecuadamente fundada, no son secretos ni para uso exclusivo de los funcionarios. Tienen el carácter de públicos. Así debe ser en un país republicano donde las autoridades están al servicio del pueblo y no al contrario. Si no se obtuviera respuesta pronta y adecuada a los pedidos que se formulen, los interesados deberán dirigirse sin demora a la autoridad superior para explicar lo ocurrido.

5) Este libro tiene material calculado para un año escolar de unas treinta semanas de labor efectiva, a razón de dos horas semanales.

O sea que cada unidad de trabajo puede proporcionar elementos para tres semanas de labor.

Esa es la estimación teórica del autor, pero solo la práctica dirá si es correcta.

6) En páginas en blanco al final del libro el alumno podrá completar, él mismo, con aportes de datos, reflexiones, críticas, interrogantes, dibujos, recortes, etcétera.

*Será entonces, hasta fin de año en que recibiré noticias tuyas.*

Buenos Aires, marzo de 1974





## *La educación cívica en la escuela media argentina\**

LA PRINCIPAL TAREA QUE ENFRENTA LA ARGENTINA de nuestros días es la consolidación del sistema constitucional, recientemente restaurado. Para ello se requiere no dejar impunes los crímenes cometidos por la dictadura militar y desarticular el poder de las Fuerzas Armadas. Pero eso no es todo, porque el Estado y la sociedad conservan fuertes rasgos antidemocráticos que es imprescindible eliminar. La única manera de hacerlo es a través de la educación popular. Al promover un ambicioso programa en tal sentido, resulta oportuno preguntarse cuáles son las experiencias de nuestro pasado para extraer enseñanzas. Ese es el propósito del ensayo que sigue.

«En todo sistema político y socioeconómico –escribí en otra ocasión–, subyace un sistema de creencias y valores. Para la subsistencia de ambos, como lo señalara Aristóteles hace dos milenios,<sup>1</sup> se requiere un sistema educativo congruente, dirigido a formar a los ciudadanos de acuerdo con los objetivos y pautas de comportamiento fijados por aquellos.»<sup>2</sup>

Los hombres de la época de la Organización Nacional fueron conscientes de esa realidad. Después de sancionar la Constitución se contrajeron a diseñar un sistema educativo destinado a cumplir una finalidad política: moldear la población en los principios constitucionales; proporcionar sustento al gobierno representativo; promover cambios socioeconómicos de acuerdo con las opciones escogidas; asimilar a los hijos de inmigrantes; formar una clase dirigente nacional.

Cada una de las creaciones educativas tuvo por ello un propósito definido. La escuela primaria, además de la enseñanza de la lectura, la escritura y el cálculo, debía proporcionar las bases para la sociabilidad y la convivencia, a la luz de los principios de la Constitución. Como dijera Sarmiento, con su expresividad habi-

\* Texto publicado en MIGNONE, Emilio F., *La educación cívica en la escuela media argentina*, Buenos Aires, Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copede), Colección ensayos 1, 1984, 19 pp. [N. de E.]

1. ARISTÓTELES, *Política*, Libro V (en algunas ediciones, VIII), capítulo primero, *Obras completas de Aristóteles*, traducción de Patricio de Azcárate, t. I, Buenos Aires, Ediciones Anaconda, 1947, p. 667.

2. MIGNONE, E.F., *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo en la Argentina* [N. de E.: véanse aquí, pp. 207-220], Documento de trabajo, Buenos Aires, Flacso, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1978, p. 10.

tual, había que «educar al soberano», que no era ya el monarca sino el pueblo, de acuerdo con la Carta Magna. Además, resultaba indispensable consolidar los valores patrióticos e integrar a los hijos de inmigrantes, cuyo arribo se procuraba.

La formación de una clase dirigente nacional, imbuida de los principios dominantes, se confió al colegio nacional y a la universidad. El primero, establecido por el presidente Mitre por decreto del 14 de marzo de 1863, tenía el propósito de educar a quienes con «el saber condensado, obren en la masa de la ignorancia y sostengan con armas mejor templadas las posiciones desde las cuales se gobierna a los pueblos».<sup>3</sup> La enseñanza secundaria así concebida era meramente preparatoria de la universidad, en la cual se cursaban las dos únicas carreras cuyas técnicas resultaban indispensables para la sociedad de la época y para el proyecto socioeconómico vigente: derecho y medicina. Sus egresados monopolizarían pronto, junto con algunos pocos ingenieros, los cargos públicos de relevancia.

Al presidente Sarmiento se deben tres creaciones que completan las anteriores: la escuela normal, el colegio militar y la escuela naval. Se caracterizaban por el reclutamiento precoz de sus alumnos y una formación rígida y cerrada, que conducía a carreras honorables pero con magra remuneración, salvo en los escalones superiores, y con escasa participación en las decisiones económicas y políticas. Sus aspirantes provenían de las oligarquías empobrecidas del interior y del sector femenino de la clase media de la capital. Dentro del mismo orden de ideas y con el fin de contribuir a la formación de un clero nacional, dócil al Estado, Mitre decretó la erección del seminario conciliar de Buenos Aires el 15 de febrero de 1865. Se satisfacía con ello el reconocimiento de las funciones sociales de la religión para la moralización y sometimiento de las clases populares y el propósito de supervisar la enseñanza que se le impartía. Maestros, militares y curas se educaban en instituciones con fuerte espíritu de cuerpo para cumplir tareas indispensables pero subordinadas y bajo el contralor estatal.

Pese a reiteradas iniciativas y a fuertes polémicas, no cuajó durante décadas la idea de organizar establecimientos de carácter agropecuario, artesanal o industrial. Solo a fines del siglo XIX comenzaron a crearse, pero en forma muy limitada. Evidentemente el tipo de economía existente no los requería y los técnicos indispensables (los «maquinistas», como decía Sarmiento, al igual que las máquinas) venían de afuera.

Esta impronta educativa, con el solo agregado de establecimientos industriales y comerciales y cierta diversificación universitaria, subsiste hasta nuestros días, a despecho de los intentos de reforma.

## LA ENSEÑANZA DE LA INSTRUCCIÓN CÍVICA

Como dije antes, la formación patriótica y política estaba encomendada fundamentalmente a la escuela primaria. En el primer plan de estudios del colegio nacional de Buenos Aires fundado por Mitre en 1863, no se incluye la asignatura

3. MITRE, Bartolomé, «Discurso en el Senado de la Nación», en *Diario de sesiones*, sesión del 16 de julio de 1870.

instrucción cívica. Existe un fuerte acento en idiomas clásicos y extranjeros, matemáticas, ciencias exactas y físico-químicas e historia europea y universal. La formación cívica estaba limitada a la enseñanza de la historia americana y nacional. Con la reforma del plan en 1870 se agrega un sexto año, incorporado a partir de 1876 a la Facultad de Humanidades de la Universidad de Buenos Aires, que venía a ser una suerte de curso universitario preparatorio. En ese sexto año aparece por vez primera la asignatura *instrucción cívica*, que se incorpora también a los planes de cinco años. Sin embargo, es eliminada en la modificación aprobada en 1884.

Pero a partir de 1890 se acentúan los rasgos nacionalistas y moralizantes de la escuela pública. Lo motivan las denuncias sobre el materialismo y los vicios electorales que condujeron al estallido revolucionario de ese año; la preocupación por la enorme proporción de población extranjera y la aparición de corrientes ideológicas internacionalistas y socialistas.

En los libros de texto y de lectura se advierte esa intención, complementada con la reiteración de normas constitucionales, que en gran medida no se cumplían.

Esta incongruencia entre la teoría y la práctica, unida al desvelo nacionalista, coincide con la sanción de la Ley de Residencia, que permitía la expulsión de los extranjeros por simple disposición del Poder Ejecutivo; la instauración del servicio militar obligatorio; la represión del anarquismo y de las huelgas obreras y el surgimiento de ligas o asociaciones de carácter xenóforo.

Desde esa época, en el quinto año de todos los planes del secundario subsisten las modestas dos horas de instrucción cívica. La década de 1940 encontró ese estado de cosas.

La introducción de la instrucción cívica en la reforma del currículo de 1870 tiene que ver, a mi juicio, con la aparición de «una generación innovadora y patricia que alrededor de 1870 defiende la democracia representativa y la cultura tradicional argentina [...] El primer testimonio de esa tentativa renovadora de adentrarse en el significado de nuestra historia lo da José Manuel Estrada a partir de sus disertaciones de 1866 [...] en la Escuela Normal, que constituyen el material de sus dos tomos de *Lecciones sobre la historia de la República Argentina* publicadas por primera vez en la *Revista Argentina*, fundada por él (tomos I a V, años 1868-1869)». <sup>4</sup> Es Estrada también quien iniciará, a pesar de no ser abogado, los estudios de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Ataúlfo Pérez Aznar, a quien corresponde la cita precedente, indica cómo se inició y quiénes formaban esa generación. «Cuando en enero de 1870 un grupo de jóvenes autonomistas constituye el Club “25 de Mayo”, advertimos la presencia de algunos nombres (Aristóbulo del Valle, Leandro N. Alem e Hipólito Yrigoyen) y de algunos principios (verdad del sufragio, autonomía municipal, abaratamiento y distribución de la tierra pública, abolición del servicio de frontera) que definen tempranamente el perfil de ese movimiento generacional. Nicolás A. Calvo, Miguel Navarro

4. PÉREZ AZNAR, Ataúlfo, *Temas de historia y política argentina*, Buenos Aires, Librería y Editorial Platero, 1975, pp. 12-13.

Viola y José Hernández –venidos de las filas federales– son sus mentores. Rocha, D'Amico, Rafael Hernández, José Manuel Estrada, Pedro Goyena, Leandro N. Alem, Carlos Pellegrini y Roque Sáenz Peña –el más joven junto con Yrigoyen, puesto que son nacidos respectivamente en 1851 y 1852– integran el grupo iniciador.»<sup>5</sup>

Esa preocupación por el cumplimiento de la Carta Magna, particularmente en aspectos vinculados con la honestidad del sufragio, el federalismo y la autonomía municipal, se relaciona con la introducción de los estudios constitucionales y de la instrucción cívica, respectivamente, en los niveles universitario y secundario. A ello se suma una actitud industrialista en materia económica y progresista en aspectos vinculados con la enajenación de la tierra pública y la educación, que se traduce en una serie de leyes aprobadas en la Provincia de Buenos Aires durante el ministerio de Gobierno de Aristóbulo del Valle: Ley N° 988 del año 1875, que establece la educación primaria gratuita y obligatoria y la libre elección en cuestiones religiosas; Ley N° 1067, del año 1876, que procura garantizar el voto; Ley N° 1079, que tiende a hacer efectiva la autonomía municipal; Ley N° 1083, de tierras públicas; y varias normas de protección industrial (Leyes N° 996, 1022, 1072, 1095 y 1097).

El fracaso de dicho grupo en 1878 frente a la política de la Conciliación, propiciada por Avellaneda, abre el camino de la generación del Ochenta, menos idealista y más escéptica sobre las ventajas de la participación popular. Ello explica la eliminación de la módica instrucción cívica en 1884, repuesta después de la crisis del noventa y mantenida en este siglo.

Los hombres de la generación de 1870 abandonan sus ideales, mueren, se dispersan. Carlos Pellegrini, luego de un largo recorrido, advierte en 1905 sobre la necesidad de un cambio de rumbo en la política electoral y profetiza acerca de los riesgos del ejército a la prusiana recién creado. Los dos menores, Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen, realizarán en 1910 la reforma del sufragio.

## LA ESCUELA NORMAL

El recargado plan de estudios de la Escuela Normal de Paraná, fundada por el presidente Sarmiento en 1870, origen de nuestro normalismo, contenía en el segundo término del tercer año de estudios una asignatura denominada «Constitución de la República Argentina y principios de gobierno». Era el equivalente a la instrucción cívica de los colegios nacionales.

En el plan de estudios de 1886, el primero que uniforma los currículos de todas las escuelas normales, se asignan tres horas semanales a la instrucción cívica en el cuarto curso, es decir, el último. En la modificación de 1914 la materia subsiste, aunque con dos horas, para desaparecer en algún momento que no puedo precisar, por cuanto en la década de 1930, según mis recuerdos, no se impartía. Estaba incluida entre las asignaturas que era necesario rendir para las famosas «equivalencias» con el bachillerato. Reaparece con la reforma del ministro Rothe, durante la presidencia de Castillo. Por decreto del 22 de septiembre de 1941 se

5. Ibid., pp. 14-15 y 17.

estableció un Ciclo Básico común, de tres años, y uno superior, para el magisterio, de dos. En el último curso se advierten, al igual que en el bachillerato, dos horas de instrucción cívica.

Dicha situación se mantuvo hasta la decisión, en 1970, propiciada por mí como secretario de Educación, de elevar la capacitación para el magisterio primario al nivel terciario. El plan de estudios para los institutos superiores de formación docente destinados a preparar a los futuros maestros (Resolución Ministerial N° 2321/70) incluía temas vinculados con la educación cívica en el desarrollo del currículo de ciencias sociales. Ofrecía además un seminario optativo sobre la realidad y los problemas socio-económico-culturales de la zona de influencia del establecimiento y sus implicaciones en el orden nacional.

Resulta clara la voluntad de proporcionar a los maestros los rudimentos institucionales indispensables para la tarea política asignada a la escuela primaria.

El nivel elemental incluía en sus planes el conocimiento de la Constitución y de los principios elementales del gobierno.

## PROGRAMAS Y TEXTOS

Tengo a la vista algunos programas y textos de principios de siglo consagrados a la instrucción cívica. Entre ellos, un libro que alcanzó muchas ediciones: *El ciudadano argentino*, del profesor normal e inspector de escuelas Francisco Guerrini. Otro se debe a la pluma del abogado Norberto Piñero (*Nociones de instrucción cívica*) y un tercero, titulado *Patria*, que es más bien una colección de ensayos de exaltación nacional, a Joaquín V. González.<sup>6</sup>

Esta enseñanza se limita a proporcionar a los alumnos definiciones y conceptos abstractos (patria, nación, Estado, derechos, deberes, etc.), seguidos de los textos constitucionales, sin ninguna conexión con la realidad. Era la sacralización de la Constitución, que en los hechos se violaba constantemente. No hay ningún intento de análisis de la realidad –adecuado naturalmente a la edad de los estudiantes–, ni la más mínima actitud crítica. Los partidos y luchas políticas, los hechos y protagonistas cotidianos no existen.

La realidad política estaba excluida de la formación política. Los conceptos formales se enseñaban y repetían sin relación con la historia y con los hechos contemporáneos. La aparición del diario del día en la clase, con sus polémicas y sus críticas, hubiera producido un escándalo. Fuera del aula no me cabe duda que los estudiantes discutirían entre sí las últimas novedades y a veces con los profesores, en ocasiones políticos militantes. Pero ello estaba excluido de la enseñanza oficial, necesariamente dogmática, ideal, memorista, aburrida. Habrá habido excepciones, pero lo descripto era lo habitual y lo preceptuado.

El profesor que se salía de este molde podía ser acusado de hacer política en la escuela, aunque actuara objetivamente. Y el alumno, naturalmente, era obligado a callar.

6. No conozco ninguna investigación sobre los libros de lectura y los textos de nuestra enseñanza primaria y media, en el pasado ni en el presente. Creo que es una tarea que alguien debería encarar.

O podía sufrir el destino de Nasute Pedernera, célebre personaje de Arturo Cancela, en un inolvidable examen de instrucción cívica:

«—¿Cuál es nuestra forma de gobierno? —interrogó el profesor.

»—La forma de nuestro Gobierno es la de un monograma con tres “erres” —respondió Nasute.

»—¿Qué disparate es ese?

»—Nuestro Gobierno es Republicano, Representativo y Radical.»

Era la época de la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen y las intervenciones federales a las provincias estaban a la orden del día. («Nasute Pedernera —termina el relato— fue clasificado con diez puntos e inmediatamente expulsado del colegio. Perturbaba con su ingenioso realismo la rutina escolástica.»)<sup>7</sup>

Mi experiencia personal confirma lo contraproducente de este tipo de enseñanza. Cursé mi secundaria en los últimos años de la década de 1930. Vivía en Luján, entonces de veinte mil habitantes y era testigo del fraude electoral que practicaba el Gobierno conservador de Fresco. Leía ávidamente en una biblioteca popular los diarios de sesiones de las Cámaras y cuanto periódico encontraba, de todas las tendencias. Escuchaba también los comentarios políticos pueblerinos. Pero nada de eso se reflejaba en las clases, donde, imperturbablemente, debíamos repetir a coro el preámbulo de la Constitución, el Artículo 14 y los mecanismos de elección de las autoridades y de sanción de las leyes, sin la menor relación con la realidad. Nunca se daba un ejemplo contemporáneo, palpable, vinculado con las normas retóricamente enunciadas.

Esta enseñanza formal, legalista, ajena a lo que pasaba a nuestro alrededor, carecía de todo atractivo, aun para quienes nos interesábamos por las ideologías y los acontecimientos políticos. Todo esto ocurría en plena Guerra Civil española; en el momento del predominio de Hitler; en el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Ninguno de esos hechos, tan fecundos para un debate formativo, era motivo de reflexión o de comentario en la hora de instrucción cívica.

Mi reacción fue de descreimiento hacia los principios que los textos y los profesores me hacían repetir, tan alejados los veía de la vida que bullía a mi alrededor, en la ciudad, en el país, en el mundo. Y debieron pasar varios años hasta que comprendiese su valor.

## CULTURA CIUDADANA

En la primera presidencia de Perón hubo cambios en los órganos de conducción educativa, como la creación de la Secretaría de Estado de Educación en 1948 y su elevación a ministerio luego de la reforma constitucional de 1949; y el reemplazo del Consejo Nacional de Educación por una Dirección de Enseñanza Primaria.

7. CANCELA, Arturo, *Film porteño del «Diario de Nasute Pedernera»*, Buenos Aires, Librerías Anaconda, 1933, pp. 13-14.

Pero no tuvieron lugar modificaciones en los planes, programas y métodos educativos.<sup>8</sup>

Se mantuvo la enseñanza religiosa, establecida por Decreto Ley N° 18411 del 31 de diciembre de 1943, suscripto por el Gobierno de facto del general Ramírez y ratificado por Ley N° 12978 del 17 de abril de 1947. Sin embargo, se redujo la influencia de los grupos nacionalistas católicos en el ámbito de la educación primaria, secundaria y terciaria no universitaria. (La asignatura religión católica fue suprimida durante la segunda presidencia de Perón por la Ley N° 14389 del 30 de septiembre de 1954.) Los principios orientadores de la política educativa del Gobierno peronista hasta la sanción de la Constitución de 1949 y la modificación de los planes en 1952 (segunda presidencia) están incluidos en el Decreto N° 26944 del 4 de septiembre de 1947, que no pasó a ser una disposición meramente declarativa. En la materia que nos ocupa se afirma que «la enseñanza pública se propondrá formar al hombre argentino con plena conciencia de su linaje, auténtica visión de los grandes destinos de la nacionalidad y la ferviente voluntad histórica para servir a su patria y a la humanidad» (Artículo 1°). Y el Artículo 3° reitera que la educación pública argentina será gratuita y democrática e informada por un profundo sentido de la justicia social. La enseñanza media –agrega– contribuirá a formar la conciencia nacional de los alumnos, despertando y fomentando el amor a la patria y el sentido de la propia responsabilidad. Debe crear en el alma de los adolescentes una clara visión de nuestro papel en el mundo y la convicción de que les corresponde la empresa de lograr para la República una nueva etapa de señorío espiritual y material. En la Cláusula 2ª se dispone la realización de un reajuste general de planes y programas, pero esta aspiración, como dije, permaneció incumplida. La instrucción cívica del quinto año del bachillerato, por ejemplo, subsistió sin cambios en su contenido hasta 1950.

Para aplicar en todo el territorio las pautas reseñadas se convocó a una conferencia coordinadora de planes y programas, que se reunió en San Juan en 1948, sin mayores resultados prácticos.

La situación se modifica con la sanción de la reforma constitucional de 1949. El texto de 1853, al decir de Arturo Enrique Sampay, «consagra la *neutralidad cultural* del Estado, que en realidad no es tal sino una toma de posición *agnóstica* y es la piedra de toque de su filiación *iluminista*».<sup>9</sup> La reforma de 1949, según lo

8. Una excepción la constituyó la Provincia de Buenos Aires. Durante el ministerio de Julio César Avanza (1949-1952) –un brillante hombre público–, en el Gobierno del coronel Domingo A. Mercante, se llevó a cabo una acción que abarcó todos los aspectos, tanto cuantitativos como cualitativos de la educación. Me desempeñé en ese período como Director General de Enseñanza. Una breve reseña permitirá apreciar la amplitud de esa labor: sanción de una ley de educación (N° 5650), del primer Estatuto del Docente del país (Ley N° 5651), creación de una red de jardines de infantes particularmente en los barrios de población humilde y de establecimientos formativos de maestras jardineras (Ley N° 5096); organización de institutos superiores de pedagogía, para el perfeccionamiento docente (Ley N° 5538); plan integral de edificación escolar que permitió la construcción de casi 4.000 edificios (Ley N° 5251); formación técnico-profesional y escuelas fábricas (Ley N° 5468); dirección de psicología educacional y orientación vocacional, a cargo del profesor Jaime Bernstein; asistencia social, médica y turismo para docentes (Ley N° 5559); deportes y educación física (Ley N° 5526); escuelas para alumnos diferenciados; educación artística, en especial el Conservatorio musical de La Plata dirigido por Alberto Ginastera; congresos, cursos de verano, bibliotecas populares, publicaciones, provisión masiva de materiales didácticos, etcétera.

9. SAMPAY, Arturo Enrique, *La filosofía del Iluminismo y la Constitución Argentina de 1853*, Buenos Aires, Deprima, 1944, p. 10. Igualmente categórico es AYALA, Francisco, *El problema del liberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, pp. 46-47: «A poco que se reflexione, podrá advertirse que la pretendida neutralidad del Estado implica ya en sí una toma de posición en el problema de la cultura; es en sí ya producto

expresa el mismo pensador en la Convención Nacional Constituyente de ese año, en su carácter de miembro informante de la mayoría de la Comisión revisora, impone «un viraje desde el Estado abstencionista y neutro hacia un Estado económico y cultural, hacia un Estado de protección».<sup>10</sup> Dentro de ese orden de ideas, «el *ethos*, esto es, el sistema de conducta que informa una constitución, debe constituir a la vez el sistema pedagógico nacional, pues de esta relación básica, de este necesario acomodamiento del *ethos* de la educación al *ethos* constitucional, tempranamente descubierto por Aristóteles, depende la subsistencia de la Constitución. Se explica la honda verdad de esta concordancia, porque es indudable que el ideal de formación personal perseguido por la educación y el ideal de vida colectiva que la Constitución se propone están determinados por una misma concepción del hombre y de la sociedad, por un mismo esquema de vida personal y colectiva, desde que el bien es idéntico para el individuo y para el Estado. Empero, como la educación tiende a formar un hombre definido –no abstracto–, que pertenece a una nación dada, a un medio social dado y a un dado momento histórico, debe procurarle también la formación que requiere a un cierto tiempo y espacio históricos».<sup>11</sup>

Para evitar malos entendidos, subraya a continuación Sampay que «el proyecto de Constitución comienza repulsando categóricamente el principio totalitario de que el niño pertenece al Estado, ya que no queremos para la democracia argentina la perversión catastrófica de esos sistemas educacionales que forman las generaciones para la esclavitud y la muerte [...] Afirmamos que la educación de los hijos es un derecho de los padres, con quienes el Estado colabora, tutelando esa formación para encaminarla en el aspecto que es fundamental para el Estado, o sea en el cultivo moral, cívico y patriótico de los jóvenes, que haga de cada uno de ellos, en lo futuro, un servidor del bien común de la sociedad política a que pertenece».<sup>12</sup>

Por lo expuesto, mientras el texto constitucional de 1853/60 dedica al tema educativo breves cláusulas instrumentales (Artículos 5º, 14 y 67, Inciso 16), la reforma de 1949, además de reiterarlas (Artículos 5º, 26 y 68, Inciso 16), le dedica un extenso acápite con normas sustantivas bajo la denominación de «Derechos de la educación y la cultura» (Primera Parte, Capítulo III, Artículo 37, IV).

---

de una concepción cultural determinada y, precisamente, como es lógico, de la concepción cultural de la burguesía. En efecto: corresponde al agnosticismo filosófico y al método de las ciencias experimentales, con sus hallazgos de verdades fragmentarias, siempre sujetas a rectificación. Corresponde, por otra parte, al método mayoritario de elaboración de la ley, en cuanto supone un criterio relativo y sujeto a rectificación. Corresponde, en una palabra, a la total concepción del hombre en el Universo propia de la burguesía. Si todo el contenido de la cultura, principios morales como ideas, instituciones y conocimientos, es cuestionable e incierto; si el hombre no puede tener un conocimiento firme y total del Universo; si todo su conocer se apoya como dato primario, como realidad elemental e irreductible, en el hecho del pensar del yo, no cabe que el Estado imponga, desde afuera, un sistema de afirmaciones culturales. Ha de ser neutral. Y, de este modo, su neutralidad es ya una posición cultural que ha luchado por imponerse y que ha sido llevada como un trofeo a la dogmática de las constituciones con los postulados de la aconfesionalidad del Estado, el laicismo de la enseñanza, la libertad de conciencia, libertad de cultos, etcétera».

10. SAMPAY, A.E., «Discurso en la Convención Nacional Constituyente», en *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 24 de enero-16 de marzo, t. I, Debates y Sanción, Buenos Aires, Imprenta del Congreso, 1949, p. 271.

11. *Ibid.*, p. 285.

12. *Ibid.*, pp. 285-286.



Dentro del tema de este ensayo, corresponde destacar algunos párrafos del Artículo referido. En el Inciso 1º establece que «la enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas». En la Cláusula correspondiente a las universidades se expresa que estas «establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su *formación política*, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados por esta Constitución».

Arturo Enrique Sampay, evidente redactor de este artículo, dedicó al tema una publicación titulada *La formación política que la Constitución Argentina encarga a las universidades*.<sup>13</sup>

¿En qué se tradujeron estas intenciones y normas? En muy poco y lo poco, en general, malo.

La excepción la constituyó, como lo he señalado precedentemente, la Provincia de Buenos Aires. El Artículo 36 de su Constitución, reformada en 1949, determina que «la educación común [...] tiene entre sus fines principales el de formar la personalidad de los niños en el amor de las instituciones patrias». En el período de sesiones de 1950 fue sancionada la Ley de Educación N° 5650, cuyo proyecto, elaborado en el ministerio de Avanza, contó con la colaboración de Sampay, entonces fiscal de Estado e inspirador de muchas medidas del gobernador Mercante. El referido ordenamiento legal establece en su Artículo 1º que la educación primaria «proporcionará a los alumnos los conocimientos intelectuales propios de la dignidad humana (Inciso a) [...]; infundirá en el espíritu de los alumnos que el bien común del pueblo argentino es el mayor de los bienes temporales que deben perseguir en su vida ciudadana y que ese bien común argentino se logrará con la realización de la justicia social, para lo cual la nación argentina deberá ser políticamente independiente de los imperialismos y económicamente libre de las organizaciones capitalistas supernacionales, que durante muchas décadas de su historia la tuvieron sojuzgada (Inciso c) [...]; e inculcará en el alma de los niños la alegría y el orgullo de ser argentinos dentro del orbe de la civilización occidental, conforme a la misión histórica que la República Argentina debe cumplir (Inciso d)».<sup>14</sup>

La ley de educación transcrita formó parte de un conjunto coherente de realizaciones educativas [...] dentro de las cuales la formación política jugaba un papel esencial.

En el orden nacional, durante la presidencia de Perón, el primer secretario de Estado y, luego de la reforma constitucional, ministro de Educación, fue el doctor Oscar Ivanisevich, quien ocupó esos cargos entre febrero de 1948 y mayo de

13. La Plata-Buenos Aires, Ediciones Biblioteca Laboremus, 1951, 59 pp.

14. Cfr. MIGNONE, E.F., «La educación en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires», en *Revista de Educación*, del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, n° 5, La Plata, 1949, pp. 25-31.

1950. Para Ivanisevich la formación nacional y cívica consistía en celebraciones ruidosas y discursos ridículos, plagados de referencias laudatorias al primer magistrado y su esposa. Su gestión, al igual que la del secretario general, Carlos Frattini, fue lamentable. Superficial y vanidoso, el mayor aporte de Ivanisevich a la formación política consistió en la implantación, en primer grado de la escuela primaria, del justamente resistido texto de lectura *Florecer*, que pretendió imponer sin éxito a la Provincia de Buenos Aires.

A Ivanisevich lo sucedió en el Ministerio de Educación otro médico, sin su capacidad de cirujano, Armando Méndez San Martín. Personaje siniestro, precursor de López Rega, mediocre y maligno, permaneció en el cargo hasta la crisis provocada por el golpe de Estado del 16 de junio de 1955. De él solo se recuerda la promoción de la UES.

En los planes de estudio para la enseñanza media aprobados por los Decretos N° 5981, del 25 de marzo, y 11539 del 25 de noviembre, ambos de 1952, se procuró cumplir con el mandato de la Constitución de 1949 y se estableció la asignatura Cultura Ciudadana en los tres primeros años del Ciclo Básico. Subsistía la instrucción cívica en el quinto año del ciclo superior, con las modificaciones derivadas de la reforma constitucional.

En primer año Cultura Ciudadana estaba destinada al estudio de la sociedad argentina; en segundo, a la economía, y en tercero, a la organización política. Abarcaba dos horas semanales.

La concepción era correcta. Pero la orientación del Ministerio, los programas, la mayoría de los textos y los profesores hicieron de la disciplina una cátedra de vulgar adoctrinamiento y de apología del régimen peronista. Con lo cual resultó contraproducente y de poco sirvió para la educación cívica de los adolescentes.<sup>15</sup>

En rigor de verdad, la educación política popular que proporcionó el peronismo se realizó fuera de las aulas, a través de la participación de la población en comicios, movilizaciones, unidades básicas y sindicatos. Su aporte educativo consistió en la democratización de la enseñanza media y superior, con la ampliación de la matrícula y la supresión de aranceles. Y su principal y casi única innovación en el orden nacional fue la formación técnica, que Perón desarrolló exitosamente al margen del Ministerio de Educación con la creación en el ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión de la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional, originada en el decreto del 25 de julio de 1949 y en las leyes N° 12921 y 13229.

Las universidades no cumplieron tampoco con el mandato constitucional, excepto la de Cuyo.

Mientras esto ocurría, el principal propulsor de la educación política concebida por la reforma de 1949, Arturo Enrique Sampay, había sido separado en junio de 1952 de su cargo de fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires mediante juicio político promovido por el gobernador Aloe. Fue luego procesado y se vio

15. En aquella época, alejado de la función pública, enseñé cultura ciudadana en el Instituto del Profesorado del Consejo Superior de Educación Católica, procurando sacar ventaja de las posibilidades que ofrecía y eliminando sus aspectos adoctrinantes. Colaboré también en un texto de la asignatura, que apareció con la firma de J. López Basanta, uno de sus autores, por la Editorial Pallas, Buenos Aires, 1954. Este publicó también una instrucción cívica con la participación de H. Patuel Rodrigo, por el mismo sello.

obligado a exiliarse. Julio César Avanza, el exministro de Educación de Mercante, fue igualmente perseguido judicialmente y aunque resultó absuelto debió soportar dos años de cárcel, que minaron su salud y lo llevaron a la tumba. Sus excolaboradores estábamos en el llano.

## EDUCACIÓN DEMOCRÁTICA

El Gobierno de facto instaurado como consecuencia de la Revolución del 16 de septiembre de 1955, particularmente después de la destitución del general Lonardi el 13 de diciembre del mismo año, emprendió con furia la tarea de desperonizar al país.

La educación fue uno de los sectores donde la acción fue más intensa. A la cesantía de profesores se unieron la eliminación de símbolos y los cambios drásticos en leyes, programas, materias y textos. La existencia de dos horas semanales de cultura ciudadana en los tres años del Ciclo Básico de la secundaria ofreció a las nuevas autoridades, impulsadas por un ciego sectarismo, la oportunidad de «desperonizar» y «democratizar» por ordenanza. En vez de suprimir la asignatura cultura ciudadana, la reemplazaron por otra, denominada «educación democrática», establecida por Decreto N° 7625/55. El adoctrinamiento peronista fue sustituido por el adoctrinamiento en la ideología de los nuevos detentadores del poder.

El elenco de profesores se integró rápidamente con abogados, escribanos, médicos y maestros radicales, socialistas, conservadores y demócratas progresistas que emprendieron con ingenuo entusiasmo (y voracidad por las cátedras) la tarea de explicar a los adolescentes los males que les había deparado «la segunda tiranía» y las bellezas de la democracia que venían a imponer. Adolescentes que en elevada proporción habían podido acceder al nivel secundario por el mejoramiento en la distribución del ingreso, la ampliación de la matrícula escolar y la mayor participación política que había traído consigo la denostada «tiranía».

La experiencia, como lo demostró la historia, fue un fracaso. Basta un breve repaso de los textos de la época, «liberales» unos y «catolizantes» otros, para darse cuenta de que no podía ser de otra manera. La presunta educación democrática consistía en un atiborramiento de nociones abstractas, definiciones ampulosas, condenas y afirmaciones dogmáticas, reminiscencias de la historia clásica y formulaciones retóricas de imposible digestión y asimilación.

Con el tiempo y con la evolución política fueron desapareciendo del programa de la disciplina y de los libros de texto las expresiones más irritativas, pero lo sustancial de su contenido no cambió.

La materia educación democrática atravesó incólume Gobiernos constitucionales y de facto: las presidencias de Frondizi, Guido, Illia, Onganía, Levingston y Lanusse. Los textos en sus nuevas ediciones revelan matices acordes con cada nueva situación y es de suponer que con los profesores ocurría lo mismo. Estos perdieron su primigenia vocación de cruzados y la asignatura se convirtió, como la antigua instrucción cívica —que se sigue impartiendo en el quinto año del bachillerato—, en una rutina desligada de la realidad. No podía ocurrir de otra manera, dado que los períodos de regímenes militares superaban en tiempo a los de origen popular. ¿Qué relación podía haber entre los sesudos

preceptos de la materia y las dictaduras castrenses que asolaban al país? Evidentemente, ninguna.

Había en esta enseñanza una inconsecuencia fundamental. No se puede educar para la democracia si no se explica que la rebelión de las Fuerzas Armadas contra un Gobierno constitucional constituye un crimen penado por el Código Penal y que «toda fuerza armada que se atribuya los derechos del pueblo –como ha ocurrido reiteradamente– comete delito de sedición», de acuerdo con lo establecido por el Artículo 22 de la Constitución Nacional. Esta estigmatiza a los responsables de actos que supongan la asunción de la suma del poder público con la «responsabilidad y pena de los traidores a la Patria» (Artículo 29).

Esta irrealidad de enseñar los principios de la democracia formal y la Constitución en un contexto de golpes de Estado y Gobiernos de facto condujo a una situación falsa que acentuó los vicios iniciales de la asignatura y acentuó su ineficacia. Con el ingreso paulatino de profesores oportunistas o de ideología claramente antidemocrática, el problema se agravó y algunas cátedras de establecimientos secundarios, tanto oficiales como privados, llegaron a hacer la apología de las dictaduras militares. Una evolución parecida ocurrió con los textos.

## ERSA

Ese era el estado de cosas cuando Lanusse se vio obligado a convocar a elecciones que permitieran la participación del peronismo, como consecuencia del desprestigio del régimen militar. El resultado es conocido.

El Gobierno constitucional instalado el 25 de mayo de 1973 debió enfrentar la peculiar situación que le creaba la subsistencia de una asignatura concebida para procurar la desaparición del partido político gobernante. Pese a la moderación y prudencia del ministro Taiana algo había que hacer.

Consultado Perón estuvo de acuerdo en que no se podía volver al estilo adocrinante de la cultura ciudadana de su segunda presidencia. Y agregó sonriente y agudo: «Con cultura ciudadana se formaron los muchachos que aplaudieron la Revolución de 1955. Con educación democrática se formó la juventud peronista de estos últimos años». Exageración aparte, tenía razón. Con su lúcido comentario ponía de manifiesto el carácter contraproducente del adoctrinamiento.

El ministro Taiana y sus colaboradores, fundamentalmente el doctor Reynaldo Ocerin, subsecretario de Educación, concibieron entonces una asignatura que procuraba educar políticamente a los adolescentes a través de un análisis imparcial y en común de los hechos. De allí deberían deducirse los principios. Un método totalmente opuesto al utilizado hasta entonces en las sucesivas materias que vengo examinando. Así nació ERSa –Estudio de la Realidad Social Argentina–, por Resolución Ministerial N° 368/73.

El enfoque me interesó. En aquella época me desempeñaba como rector de la Universidad Nacional de Luján, cargo para el cual había sido designado por el presidente Cámpora el 6 de junio de 1973. Me tocó la tarea de poner en marcha esa casa de estudios superiores que en poco tiempo adquirió una fisonomía que la singularizó dentro del espectro de la educación superior del país. Establecimos un curso de estudios generales, común para todas las carreras, destinado, entre

otras finalidades, a orientar vocacionalmente a los alumnos. En ese ciclo se incluyó una asignatura denominada «Formación política y problemas nacionales», cuyo cuadro de profesores integré.

En vista de mi preocupación por el método de la asignatura, un amigo editor me propuso formar una sociedad y publicar un texto que yo debía redactar. Acepté. De allí surgió la Editorial Coliseo. A todo esto el Ministerio de Cultura y Educación demoraba la aprobación del programa y por esa razón las editoriales dedicadas a ese rubro no se decidían a preparar ninguno. Es sabido que en el mercado de textos escolares los editores solo publican libros que responden, punto por punto, al programa oficial. Esto garantiza la recomendación del texto por los profesores y su venta.

Decidimos correr la aventura de lanzar el libro sin la existencia de un programa. Este fue sancionado finalmente por Resolución Ministerial N° 1329 del 27 de marzo de 1974 y mi obrita se terminó de imprimir al día siguiente. No teníamos competidores y en líneas generales se adaptaba al programa que, necesariamente, debía seguir una línea lógica: la sociedad, la economía y la política argentinas. Se vendió muy bien. Lo redacté en el verano de 1973-1974, el último que pasé reunido con toda mi familia, incluyendo a mi hija Mónica, detenida y hecha desaparecer cobardemente por las Fuerzas Armadas el 14 de mayo de 1976. Por ello lo siento ligado a ella. Mucho de lo que digo en esas páginas se inspira en sus ideales. En 1975 publiqué una segunda edición, mejorada y adaptada al programa oficial, que se agotó como la anterior. Los acontecimientos políticos de comienzos de 1976 no aconsejaban otra edición y los hechos ratificaron la previsión. Habría sido necesario quemar los ejemplares.\*

Creo que innové radicalmente en la metodología de la educación política en el nivel secundario y en 1975 tuve bastantes imitadores, lo cual me alegra. A través de los años he recibido innumerables testimonios de la aceptación del texto tanto por parte de profesores como de alumnos y padres de familia. Y como es natural algunos ataques vitriólicos, cuyo origen es fácil conjeturar. Para proporcionar una idea de mi trabajo transcribo el prólogo de la edición inicial.

El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación dispuso en el segundo semestre de 1973 que en horas del Ciclo Básico del nivel secundario se dicte una nueva asignatura: Estudio de la Realidad Social Argentina (ERSA).

En las pautas que el mismo ministerio hizo conocer en dicha oportunidad para orientación de los profesores de la nueva materia, se señaló que la decisión citada tendía a promover entre los estudiantes la aptitud para el análisis crítico de la sociedad, para la investigación, el diálogo y la creatividad, superando la mera asimilación de contenidos abstractos y de fórmulas hechas, como había ocurrido hasta el presente.

Esa labor debía realizarse –se agregaba– con objetividad en un clima de respeto y libertad de opinión y con el propósito de contribuir a la realización de los objetivos de unidad, pacificación, reconstrucción y liberación

\* Véase, en la presente edición, "Bibliografía de Emilio F. Mignone sobre educación", p. 28; MIGNONE, 1974a, b y c. [N. de E.]

nacional que animan al pueblo y al Gobierno argentinos. Se logrará de esta forma –se concluía–, de manera más eficaz que en el pasado y sin actitudes partidarias ni proselitistas, la indispensable formación política y socioeconómica que debe integrar la educación de adolescentes y jóvenes.

En plena coincidencia con los objetivos y métodos reseñados, he emprendido la tarea, con el auspicio de la Editorial Coliseo, de publicar un libro que denomino de trabajo, dividido en tres volúmenes –uno para cada año del Ciclo Básico–, dirigido a proporcionar materiales, ideas y sugerencias que ayuden a satisfacer el requerimiento aludido.

No se trata, como su nombre lo indica, de un texto que «contesta» los puntos de un programa que, en este caso, felizmente, no existe. Tampoco es una obra de consulta. Es el presente, repito, un *libro de trabajo*, que aporta elementos sin la pretensión que sean los únicos ni los más adecuados; que estimula la búsqueda, la investigación, la reflexión crítica, la discusión, la creación, por parte de estudiantes y profesores, para lo cual procura crear un marco propicio; que plantea problemas, formula interrogantes, comenta y propone alternativas y sugiere métodos de labor; que orienta, en definitiva, sin imponer pretendidas soluciones ni recetas.

Por esa razón es un libro inacabado, con espacios en blanco que requieren agregados y adaptaciones. Sus autores son múltiples: quien lo ha concebido y lo firma; los escritores, pensadores y hombres de acción cuyos textos se reproducen; los editores, diagramadores, correctores, artistas, impresores y obreros gráficos que han intervenido en su elaboración, perfeccionando y enriqueciendo el original; y fundamentalmente los docentes y alumnos que lo usen. Tiene que ser utilizado por esa misma razón con absoluta libertad, sin atenerse necesariamente a sus divisiones ni al orden que posee. Lo importante es conocer y comprender la realidad y este libro no será sino uno de los tantos instrumentos y no el más importante para ello.

Como se advertirá cuando se recorran sus páginas, es este un libro de apertura, elaborado con honestidad, que ni elude los temas polémicos ni las situaciones actuales o conflictivas. Por eso abunda en nombres propios, en hechos, en datos, en referencias directas sin los eufemismos y convenciones comunes de las publicaciones destinadas a escolares y adolescentes. Se propone enseñar a no escapar a las cuestiones espinosas que presenta la realidad, sino a encararlas con objetividad, con humildad intelectual y con respeto para los que no piensan de la misma manera.

No creo en la utilidad ni en la ventaja de utilizar para dirigirse a los adolescentes un lenguaje añejo ni de rebajar el nivel de los temas tratados. Estos, a mi juicio, tienen que ser puestos en contacto cuanto antes con los grandes autores, sin resúmenes ni tijeras. He procurado ser claro a costa de cualquier lucimiento y he agregado por ello notas, aclaraciones, explicaciones y pequeñas biografías cada vez que me ha parecido necesario, en función de la edad y preparación de la mayoría de sus presuntos lectores, además de sugerir otras fuentes de información.

Pienso por esa razón que estos volúmenes podrán ser igualmente utilizados con provecho en cursos y seminarios para adultos, particularmente integrados por trabajadores y dirigentes sindicales.

Es este, por último, un libro comprometido. Comprometido con el pueblo y en especial con quienes constituyen su inmensa mayoría: los marginados, los trabajadores, los pequeños empresarios y propietarios, comprometido con la nación y con su destino; comprometido con un nuevo proyecto político que conduzca a la unidad, la reconstrucción y la liberación del país y de América Latina; comprometido con los valores y principios permanentes y universales derivados de la creencia de que el amor a Dios y a los hombres está por encima de cualquier otra motivación y constituye la base de la dignidad e igualdad de las personas sin discriminación de ninguna naturaleza y de la fraternidad de la gran familia humana».<sup>16</sup>

No sé en qué medida las aspiraciones de los inspiradores de la asignatura y las mías, como las expreso en los párrafos precedentes, se cumplieron. Dos términos escolares constituyen, por otra parte, un período demasiado breve para apreciar cualquier cambio en materia educativa. Se habría necesitado un largo trabajo a través de reuniones y seminarios con profesores, una supervisión inteligente y la provisión de materiales. Nada de eso se hizo, salvo la difusión de las pautas aludidas en mi prólogo. Por otra parte, los docentes eran los mismos que venían enseñando desde hacía años educación democrática, algunos desde 1955...

Creo que el modesto aporte de mi libro fue útil porque he visto reiteradas en textos y manuales algunas de sus propuestas.

## FORMACIÓN MORAL Y CÍVICA

Y vino el 24 de marzo de 1976. Las Fuerzas Armadas, violando otra vez sus deberes, derribaron al Gobierno constitucional y establecieron un régimen de facto que duraría hasta el 10 de diciembre de 1983. Actuando como ejército de ocupación, los mandos militares, además de monopolizar las posiciones de poder, ejercieron durante ese lapso una dictadura que se caracterizó por la violación sistemática de los derechos humanos, civiles y políticos mediante una cobarde y planificada represión clandestina. Los instrumentos principales de esa acción, destinada a sostener un proyecto oligárquico al servicio de intereses financieros nacionales e internacionales, consistieron en el arresto y la desaparición de miles de personas; la prisión sin causa de otros muchos; la aplicación de torturas salvajes, físicas y psicológicas; los vejámenes, los robos; la censura y el engaño informativo.

El terrorismo de Estado alcanzó, por cierto, a la educación. Un autor que ha estudiado la actividad escolar del período 1976-1982, Juan Carlos Tedesco, caracteriza de la siguiente manera la transición: «En los primeros meses posteriores a

16. MIGNONE, E.F., *Estudio de la Realidad Social Argentina. Primer año del Ciclo Básico*, op. cit., pp. 7-9. [N. de E.: véanse pp. 169-175, el prólogo común a los tres volúmenes de ERSa.]



marzo de 1976 pudo apreciarse claramente que el diagnóstico oficial sobre la situación del nivel medio se apoyaba básicamente en los supuestos desbordes del participacionismo y en la ruptura del orden jerárquico [...] En ese marco se dictaron una serie de medidas suprimiendo todas las formas participativas vigentes. Asimismo se reglamentó el vestuario de los estudiantes, su corte de pelo, el color de las prendas de vestir, etc. Muchas de estas disposiciones alcanzaron incluso a los profesores y, en la síntesis de uno de los representantes del Ministerio, se definió el mejor clima educativo como un clima de respeto, orden y silencio [...] Toda la regulación curricular posterior a marzo de 1976 se inscribe dentro de los parámetros del autoritarismo pedagógico más ostensible. Así, en las noticias periodísticas de todo el período fue relativamente frecuente encontrar referencias a sanciones disciplinarias derivadas de diversas transgresiones a normas vigentes».<sup>17</sup>

ERSA, como es obvio, fue suprimido inmediatamente. La medida fue urgida por sendos editoriales de *La Nación* (8 de abril de 1976) y *La Prensa* (9 de abril de 1976).

Diversas decisiones diseñaron la materia sustitutiva que fue denominada originariamente formación cívica (Ricardo Bruera) y a partir del ministerio de Juan R. Llerena Amadeo, formación moral y cívica (Decreto N° 1259/76; aprobación del Consejo Federal de Educación del 18-19 de diciembre de 1978; Resoluciones Ministeriales N° 48/79, 154/79, 2245/79, 323/80 y 1614/80; y guías programáticas de los contenidos mínimos de noviembre de 1979).

El programa de formación moral y cívica era, en realidad, un tratado de ética tomista, con un fuerte acento tradicionalista y reaccionario, que los textos trataban de adaptar a la mentalidad de los adolescentes. Su única conexión con la realidad derivaba de las críticas a formas de vida consideradas perjudiciales para «el estilo de vida argentino». Se sostuvo con razón que la asignatura era una manera encubierta de introducir la enseñanza religiosa católica. (En la práctica la formación religiosa en la generalidad de los establecimientos confesionales es mucho más amplia, abierta y progresista que esta versión pseudomedieval del cristianismo, para nada representativa de la posición contemporánea de la Iglesia católica.)

El desarrollo del programa de formación moral y cívica constituía un enramado de definiciones, entre las cuales no faltaba la de terrorismo. El texto de Ángela E. Luchenio lo define en forma coincidente con los criterios de la dictadura militar: «En términos generales se considera acción subversiva –dice– a una extensa variedad de actos destinados a obstaculizar las funciones de la autoridad pública. Estos actos (resistencia, desacato, desobediencia, desacreditación, etc.) constituyen delitos previstos en las leyes vigentes. En un sentido más restringido,

17. TEDESCO, Juan Carlos; BRASLAVSKY, Cecilia y CARCIOFI, Ricardo, *El proyecto educativo autoritario – Argentina 1976-1982*, Buenos Aires, Flacso, 1983, pp. 63-64. Esta publicación es consecuencia de una investigación realizada en Flacso sobre el tema «Educación y Sociedad Argentina» con el financiamiento del International Development Research Center, de Canadá. Se realizó bajo la dirección de Juan Carlos Tedesco. A él le pertenece el primer capítulo: «Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina»; Cecilia Braslavsky es responsable del segundo, «Estado, burocracia y políticas educativas», y Ricardo Carciofi ha redactado el tercero, «Educación y aparato productivo en la Argentina». Como se advierte, el título no refleja exactamente el contenido del libro, que no alcanza a ser un análisis complejo del proyecto autoritario referido. La Copede tiene entre sus planes la realización de un estudio exhaustivo de lo ocurrido al sector educativo durante la dictadura militar.



se denominan subversivas las acciones ilegales –generalmente violentas– destinadas a sustituir la autoridad establecida por otra cuya escala de valores es diferente. Paralelamente a la acción violenta existe la denominada subversión ideológica, consistente en imponer ideas proclives a la destrucción del orden establecido».<sup>18</sup> Como lectura complementaria se transcribe una parte del documento difundido en 1978 por el ministro de Cultura y Educación, denominado «Subversión en el ámbito educativo», que es uno de los exponentes más representativos de la política de destrucción de la cultura y de represión ideológica que caracterizó a la dictadura militar.<sup>19</sup>

No he estado en contacto durante estos últimos años con los establecimientos educativos como para conocer el grado de aplicación de este programa. El clima de temor imperante debe de haber provocado la aceptación, al menos formal, de sus pautas. He escuchado relatos que revelan la identificación de algunos profesores con la concepción totalitaria y criminal impuesta por las autoridades de facto. En la escuela de comercio Adelina de María de Bertola, de Luján, Provincia de Buenos Aires, el abogado Atilio Anselmo, docente de educación moral y cívica, solía repetir ante sus jóvenes alumnos esta frase: «para los subversivos, tiro en la nuca, incineración, fosa común»...

## EDUCACIÓN CÍVICA

Instalado el Gobierno constitucional el 8 de marzo de 1984 el ministro de Educación y Justicia, Carlos R.S. Alconada Aramburu, dictó la Resolución N° 536 por la cual sustituyó la denominación de la asignatura formación moral y cívica por la de educación cívica y aprobó nuevos programas para ser aplicados en los tres primeros años de la enseñanza secundaria en todas sus modalidades.

El periódico *Consudec* del Consejo Superior de Educación Católica, al proporcionar la información le agregó el siguiente comentario: «Dejamos constancia de que es esta la sexta vez que esta materia cambia de denominación y de contenidos en treinta y dos años».<sup>20</sup>

Según la citada Resolución, los objetivos generales de la asignatura son los que siguen:

Que el alumno:

- Comprenda la realidad actual de la comunidad local, nacional y sus relaciones con Latinoamérica y el mundo.
- Tome conciencia de los valores existentes en la comunidad local, nacional e internacional.
- Desarrolle una actitud crítica y participativa ante la realidad social, política y cultural.

18. LUCHENIO, Ángela, *Formación moral y cívica 3 - Para tercer año del Ciclo Básico, escuelas de comercio y de educación técnica*, Buenos Aires, Kapelusz, 1981, p. 131.

19. *Ibid.*, pp. 133-134.

20. *Consudec* (Consejo Superior de Educación Católica), año XXI, n° 495, Buenos Aires, 1984, p. 1.

- Respete la pluralidad ideológica.
- Desarrolle una conciencia cívico-nacional.
- Valore la democracia como estilo de vida.
- Reconozca e internalice los valores, creencias y representaciones colectivas contenidas en la Constitución Nacional.

El programa parte en primer año de la realidad familiar, escolar, vecinal y municipal, para pasar en el segundo a la organización política del Estado argentino y la forma de vida democrática. El tercer año está dedicado a temas sociales (población, salud, trabajo, vivienda, etc.), los partidos políticos, los derechos humanos y la convivencia internacional.

Al aludirse en segundo año a la «quiebra del orden constitucional», se incluyen como acápites «los golpes de Estado desde 1930, sus protagonistas, sus características, sus continuismos. Usurpación de los poderes constitucionales. Arrogación de la suma del poder político y facultades extraordinarias (Artículos 22 y 29 de la Constitución Nacional). La supresión de las libertades, derechos y garantías establecidos en nuestra ley fundamental. Los factores de presión que atentan contra la democracia».

Como se advierte, se trata de un enfoque que recuerda, en alguna medida, a la primigenia instrucción cívica, pero, a diferencia de aquella, establece una clara conexión con la realidad y con los valores y creencias que sustentan la convivencia democrática.

El punto de partida es acertado. Señalé, sin embargo, en una encuesta sobre la cuestión de la revista *Somos*, que «los programas tienen poca importancia [...] en la Argentina tenemos, entre tantos defectos, el de creer que cuando se escribe una idea en un papel o se sanciona una ley la realidad ha sido modificada [...] Hay que comenzar –agregué– por poder contar con los docentes adecuados y no olvidar que van a estar desorientados porque son los mismos que durante ocho años debieron adecuarse al anterior programa, que era notoriamente retrógrado y antidemocrático [...] Además –advertí–, la formación democrática no depende en definitiva ni de los programas ni de los profesores, ni de una asignatura. Si el sistema escolar en su desarrollo diario no es democrático, si existen actitudes autoritarias, si no se impulsa a los estudiantes a actuar democráticamente, no hay programa que valga».<sup>21</sup>

En la misma publicación, el profesor Alfredo van Gelderen expresó agudamente: «una escuela no se va a convertir de autoritaria en libre, de reglamentarista en ordenada, de carente de clima adecuado a tener el clima moral que se pregona, por la acción de una sola disciplina. Aquí hay que recrear la escuela media argentina, porque la crisis más profunda es la de los estudios medios. El objetivo de valorar la democracia como estilo de vida debe ser una finalidad de toda la institución escolar, que de por sí tiene que ser una pequeña república y no el propósito de una sola materia [...] hay una buena intención pero se recae en el error ya cometido anteriormente por el sistema, que es el agregado de una disciplina [...] la materia recarga los estudios teóricos, plantea temas no indicados

21. MIGNONE, E.F., *Somos*, Buenos Aires, 18 de mayo de 1984, pp. 40-41.

para la edad de los alumnos, no coordina con los programas vigentes de historia, geografía e instrucción cívica, propone una bibliografía no preparada para preadolescentes y se yuxtapone –una vez más– en forma no integrada al resto del plan y al resto de los programas que ya deberían ser piezas de un museo pedagógico».<sup>22</sup>

Coincido íntegramente con las expresiones transcritas. Pero mientras esa tarea hercúlea se emprende y se realiza, se imponen algunas labores específicas vinculadas con la asignatura educación cívica: elaboración de pautas claras; asesoramiento a los docentes a través de la supervisión, debidamente coordinada; preparación de una bibliografía comentada; realización de seminarios de profesores; edición de materiales y textos adecuados. (En varios de dichos aspectos la Comisión Permanente en Defensa de la Educación –Copepe– espera poder contribuir de manera eficaz a través de varios proyectos.)

Una prueba de la superficialidad y el espíritu meramente comercial con que se encaran estos problemas es la aparición, quince días después de aprobada la nueva materia, de por lo menos dos libros de texto adaptados punto por punto a la misma. Si se descuenta el tiempo de la impresión y encuadernación, se puede colegir que el lapso dispuesto por los autores para su lucubración no pudo pasar de dos o tres jornadas. No he tenido el valor de leerlos. Pero me imagino que se trata de un refrito de libros de los mismos autores que respondían al programa sustituido, con su material rápidamente adobado para ponerlo a tono con la nueva ola democrática.

## CONSIDERACIONES FINALES

En el presente trabajo me he limitado a reseñar y comentar los intentos de educación política en la escuela media argentina, mediante la introducción de disciplinas específicas. El tema, por cierto, es mucho más amplio.

En otro ensayo me propongo analizar los resultados de esa formación, aunque he aludido a la cuestión en algunos pasajes de las páginas anteriores.

Más importante que ello es la apasionante tarea de llevar adelante un plan de educación política dirigido a la totalidad de la población, a través del sistema formal y de recursos no formales (medios de comunicación social, reuniones, seminarios, cursos).

Esto exigirá, como paso previo, discutir los contenidos y métodos de esa formación. Para tal propósito la experiencia relatada, que he tratado de reflejar con la documentación a mi alcance y mis propias vivencias, es de un valor incalculable. Ello me ha decidido a pergeñar estas páginas.

Buenos Aires, 9 de julio de 1984

22. VAN GUELDEREN, Alfredo, en *Somos*, op. cit., pp. 39-40.



# *Educación cívica I. Libro del profesor* (fragmento)\*

## INTRODUCCIÓN

Una sociedad democrática no debe eludir el problema de la educación política en la escuela. «Desde el momento en que no puede ser evitado, tiene que ser enfrentado. Dado que no puede eludirse, hay que dedicarle tiempo y trabajo. Y como se trata de una materia interesante, debería ser enseñada en forma interesante. La vida civilizada y una sociedad organizada dependen de la existencia de un Gobierno, y lo que el Gobierno puede hacer con su poder y autoridad depende, a su vez, de las creencias y de la estructura de la sociedad.»<sup>1</sup>

Este libro, elaborado en dos volúmenes, uno para el alumno y otro para el profesor, está dirigido a enfrentar el desafío de la formación política en la escuela media en un momento particularmente crítico de la vida argentina.

No es la primera vez que el Estado propone asignaturas de este tipo. En un folleto titulado *La educación cívica en la escuela media argentina*<sup>2</sup> he reseñado esos esfuerzos, fracasados por distintas circunstancias. No podemos permitirnos una nueva frustración. Si no se logra consolidar el sistema constitucional para procurar dentro de su marco los objetivos de justicia social y desarrollo armónico que la evolución histórica exige, nos esperan días aciagos.

La educación política no se agota con el sistema formal y con el nivel medio. Implica una acción generalizada que abarque la sociedad en su conjunto, utilizando todos los medios disponibles.<sup>3</sup> Pero la oportunidad que proporciona la ado-

\* Texto tomado de MIGNONE, Emilio F., *Educación cívica I. Libro del profesor*, Buenos Aires, Colihue, 1985, pp. 11-21. [N. de E.]

1. CRICK, Bernard, «The Introducing of Politics in Schools», en CRICK, B. y HEATER, Derek, *Essays on Political Education*, Londres, The Falmer Press, 1977, p. 5. Los autores de esta obra impulsan en Inglaterra, con el apoyo de la Hansard Society for Parliamentary Government, un interesante movimiento para promover la educación política en los establecimientos de enseñanza, particularmente en el nivel secundario. Véase también CRICK, Bernard y PORTER, Alex (comps.), *Political Education and Political Literacy. The Report and Papers of, and the Evidence Submitted to, the Working Party of the Hansard Society's «Programme for Political Education»*, Londres, Longman Group, 1978, 264 pp.

2. Colección Ensayos, Buenos Aires, Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copede), 1984, 19 pp. Pueden solicitarse ejemplares a la Copede. En la nota siguiente se indica dirección.

3. La Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copede), con sede en Sarmiento 1562, piso 3º D, 1042, Buenos Aires, teléfono 35-4832, está llevando adelante un Programa de Educación Política Popular que

lescencia en la enseñanza secundaria es óptima, oportuna e irremplazable. Lograr éxito en esa empresa, como lo indica la experiencia universal, no es fácil. Se requieren para ello numerosos recaudos, que son materia de las reflexiones que siguen.

## PARTIR DE LA REALIDAD

La educación política, para ser eficaz, tiene que partir del análisis de la realidad.

Es bien sabido que uno de los defectos de nuestros programas y métodos consiste en comenzar cualquier aprendizaje con la enunciación de definiciones y clasificaciones abstractas, que son memorizadas por los alumnos, expuestas en las lecciones y rápidamente olvidadas.

Esto no conduce a nada. El libro que ofrecemos sigue el camino inverso. Por medio de la lectura de textos de distinto origen o la realización de investigaciones en el medio circundante, se intenta que los alumnos se planteen el tema que el programa establece. Esto les permitirá, con la oportuna orientación del profesor, arribar a conclusiones que los conduzcan a la formulación de los valores y principios que constituyen el aspecto decisivo de su formación.

Esta operación didáctica se complementa en el libro del alumno con ejercitaciones y actividades vinculadas con la actualidad política y social y con la propuesta de interrogantes para ser contestados por escrito o debatidos en clase, con la dirección del docente.

De esta manera partimos de los hechos para arribar a los conceptos, contrariamente a la metodología en general utilizada, que ha convertido a la educación cívica en una disciplina dogmática, adoctrinante y aburrida.

Este contacto con la realidad es importante también desde otro punto de vista. Durante muchas décadas la educación política se limitó a la reiteración de los principios y normas constitucionales, sin vinculación alguna con la vida que bullía alrededor del alumno y que con frecuencia se contradecía con tan elevadas formulaciones. Sus resultados, como lo muestra la evolución política del país, fueron muy pobres.

La antigua instrucción cívica –he escrito en otra ocasión– «se limitaba a proporcionar a los alumnos definiciones y conceptos abstractos (patria, nación, Estado, derechos, deberes), seguidos de textos constitucionales, sin ninguna conexión con la realidad. Era la sacralización de la Constitución, que en la práctica se violaba constantemente. No había el menor intento de análisis de los hechos –adecuado naturalmente a la edad de los estudiantes– ni la más mínima actitud crítica. Los partidos y las luchas, los episodios y protagonistas cotidianos de la política no existían. La realidad política estaba excluida de la formación política».<sup>4</sup>

---

involucra numerosos proyectos. En la mayoría de estos se utilizan los recursos de la educación no formal, que incluye reuniones barriales, debates públicos, publicaciones periódicas, radio, televisión, etc. Los interesados en ese movimiento pueden dirigirse a dicha oficina.

4. MIGNONE, E.F., *La educación cívica en la escuela media argentina*, Colección Ensayos 1, Buenos Aires, Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copede), 1984, pp. 4 y 5.

Este divorcio entre los principios y la vida provocaba el desinterés hacia la materia y el descreimiento sobre las instituciones. Solo la confrontación de los principios con la realidad y el señalamiento de logros, imperfecciones y yerros, en un clima de libertad de opinión, resulta efectivo para la comprensión y consolidación del sistema democrático.

Por ello aparecen en este libro como protagonistas los partidos políticos y los hombres y mujeres que actúan en la vida pública, con sus doctrinas y posiciones; se analizan los temas que dividen a la ciudadanía, por conflictivos que sean; se examinan criterios religiosos, filosóficos e ideológicos; se traen a colación ejemplos de la historia clásica o reciente; no se ocultan las dificultades, dudas, compromisos, transacciones, éxitos, fracasos, por cuanto todo ello integra la trama vital, dinámica y con frecuencia dolorosa que configura la realidad.

No es un inconveniente para este análisis la escasa edad de los estudiantes si se realiza un esfuerzo para explicar cada uno de los términos y referencias incluidos. Por el contrario, esto contribuye a incrementar su precario bagaje cultural y a prepararlos para la vida. En ese sentido se observará que en el volumen dedicado a los alumnos me preocupo por aclarar la mayoría de los conceptos y menciones históricas, geográficas y literarias, o por sugerir la forma de lograrlo. Seguramente habrá omisiones y deficiencias. Será entonces tarea del docente completar dicha información o mejorarla.

## ADOCTRINAMIENTO Y PLURALISMO

El primer enemigo que se yergue contra la auténtica educación política es la tentación del adoctrinamiento.

¿Qué se entiende por adoctrinar? No es la mera enseñanza de una doctrina, sino el tratar de ganar al discípulo para ella, es decir, el proselitismo.

Como veremos más adelante, la educación neutra no existe. Siempre hay valores que se proponen ante el alumno como superiores, al menos para su reflexión. Desde el punto de vista del maestro la neutralidad no es posible.

Sin embargo, la educación cívica —y ese es el leitmotiv de este libro— no debe caer en el adoctrinamiento. Oliver Reboul, en una obra que me permite recomendar a los docentes, titulada *El adoctrinamiento, desintegrador de la personalidad*,<sup>5</sup> señala con acierto las notas que caracterizan al adoctrinamiento. Este existe —dice— cuando se utiliza la enseñanza para propagar una doctrina partidaria; cuando se enseña sin que el alumno entienda lo que debería comprender; cuando para enseñar se utiliza solamente el argumento de autoridad, sea del profesor, sea de un autor determinado; cuando se enseña a partir de prejuicios; cuando se enseña a partir de una doctrina como si esta fuera la única posible; cuando se enseña como científico aquello que no lo es; cuando se enseñan únicamente los hechos que favorecen una doctrina; cuando se falsifican los hechos para apuntalar una doctrina; cuando se exalta un valor en detrimento de otros; cuando se propaga el

5. Traducción del francés de Alicia Isabel Revello, serie de Sociología y Ciencias Políticas, Buenos Aires, El Ateneo, 1981, 163 pp.

odio mediante la enseñanza; cuando se propugna imponer una doctrina mediante la violencia; cuando se transforma la enseñanza en proselitismo partidario o religioso.

Creo que la reseña precedente es suficientemente ilustrativa para ejemplificar sobre esta perversión, cuyo caso más extremo es el lavado de cerebro practicado por algunas sectas religiosas y políticas.

La educación argentina no ha estado exenta de esa deformación en el ámbito de la formación política. Los programas de dos de las asignaturas que jalonan su historia, cultura ciudadana (1952-1955) y educación democrática (1955-1958), incurrieron, a mi juicio, en el error del adoctrinamiento.<sup>6</sup> Lo mismo ocurre con la enseñanza que se imparte en los establecimientos educativos militares, con técnicas que se aproximan al lavado de cerebro.

Frente al adoctrinamiento hay que levantar la bandera del pluralismo, que es la actitud que se corresponde con las exigencias de la sociedad argentina contemporánea y de su sistema político democrático. El pluralismo, desde el punto de vista educativo, implica el respeto por las confesiones religiosas e ideologías filosóficas y políticas de los estudiantes (y sus familias) y la exposición honrada de los diferentes criterios y doctrinas para su análisis en común.

Esto no significa la inexistencia de valores. «Solo la nada es neutra», escribió Jean Jaurès.<sup>7</sup> Y Vladimir I. Lenin confirmaba: «La neutralidad moral en la escuela es una hipocresía».<sup>8</sup>

El problema consiste en conciliar el pluralismo con la afirmación razonada –no impuesta– de los valores básicos por los cuales ha optado la sociedad argentina al adoptar un sistema político democrático. Estos principios surgen del texto de la Constitución Nacional, lo cual no implica uniformidad de interpretaciones ni la imposibilidad de propuestas de modificación, de conformidad con sus propias normas (Artículo 30).

«Lo opuesto a una sociedad opresora no es una sociedad permisiva –expresa con acierto Bernard Crick–, sino una sociedad tolerante; no la ausencia de valores, sino una pluralidad de valores.»<sup>9</sup> «Una verdadera enseñanza –explica Reboul– tiene por finalidad formar seres adultos: seres capaces de asumir su responsabilidad y mantener sus compromisos; de pensar por sí mismos, de respetar los hechos aun cuando vayan contra su deseo y de escuchar a los otros incluso cuando estos los contradicen. Pero una verdadera enseñanza no podría ser neutra. No sostengo que un profesor se dedique a hacer propaganda en su clase o pretenda convertir a sus alumnos. Pero existe algo más triste que un profesor tendencioso, y es un profesor aburrido. El primero amenaza con influir sobre sus alumnos, el segundo, con fastidiarlos, lo cual es finalmente

6. «¿Hay que adoctrinar para la democracia? –se pregunta agudamente Bernard Crick–. La respuesta –agrega– es muy simple. Adoctrinar para la democracia es una contradicción en términos, si la democracia es realmente tal» («The Introducing of Politics in School», *op. cit.*, p. 48).

7. Texto de 1908, en COTEREAU, J., *Laïcité...*, p. 221, citado por Oliver Reboul, *El adoctrinamiento, desintegrador de la personalidad*, *op. cit.*, p. 49.

8. Citado por Arturo Enrique Sampay en *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, año 1949, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949, t. I, Debates y Sanción, p. 286.

9. CRICK, B., «The Introducing...», *op. cit.*, p. 1.



la peor influencia [...] En otras palabras: se puede ser pluralista sin ser neutro».<sup>10</sup>

¿De dónde surgen esos valores que deben ser propuestos como valederos? En primer lugar, de la Constitución Nacional. «El *ethos*, esto es, el sistema de conducta que informa una constitución –ha expresado Arturo Enrique Sampay–, debe constituir a la vez el sistema pedagógico nacional, pues de esta relación básica, de este necesario acomodamiento del *ethos* de la educación al *ethos* constitucional, tempranamente descubierto por Aristóteles, depende la subsistencia de la Constitución.»<sup>11</sup>

Se desprenden también del pasado, de las creencias colectivas, de las circunstancias históricas, de la razón. Como expresa un educador contemporáneo, «la educación es una empresa de carácter moral. Por lo tanto los educadores tienen el deber de hacer una selección de los grandes objetivos de la educación. El estudio de la historia de la humanidad refleja cuáles son los valores que han probado su eficacia a través de los siglos. El maestro o el padre que quiera enseñar los valores del credo democrático debe vivir ese credo en todo momento. No se puede predicar la democracia y actuar como un déspota. Lo mismo ocurre con el método científico, con la justicia social, con la ética del cristianismo y con todos los grandes ideales de la educación».<sup>12</sup>

La forma práctica de proponer en el aula estos criterios consiste en exponer y escuchar los diferentes puntos de vista y señalar la posición del profesor. De su autoridad moral y científica; de su afecto hacia los educandos; de su humildad; de su capacidad para dialogar con racionalidad y rigor, dependerá la aceptación o el rechazo por parte de los estudiantes. Esa es mi experiencia personal en mi paso por la enseñanza media y superior.

Surge de lo dicho que este libro, aunque pluralista, tampoco es neutro. Presento por ello distintos puntos de vista para facilitar su análisis y discusión en clase. Señalo igualmente cuál es mi criterio, no con el propósito de hacerlo prevalecer sino como una opinión más. Dentro de ese orden de ideas propongo una interpretación progresista y crítica de los textos constitucionales; planteo diferentes conflictos políticos, socioeconómicos, culturales, religiosos; subrayo la necesidad de la plena vigencia de los derechos humanos y de la lucha permanente en pro de la justicia, la igualdad, la libertad y la solidaridad.

## METODOLOGÍA PARTICIPATIVA

El libro del alumno que presentamos se ajusta a una metodología participativa, que es la propiciada para esta disciplina por la Secretaría de Estado de Educación. «Con respecto a la metodología –se afirma en un documento oficial–, es necesario acentuar la necesidad del carácter participativo de manera que el alumno sea protagonista de la realidad. La actividad precede a toda conceptua-

10. REBOUL, O., *El adoctrinamiento...*, op. cit., p. 37.

11. SAMPAY, A.E., *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, op. cit., p. 285.

12. MELLADO PARSONS, Ramón, *La moral en la educación*, Puerto Rico, Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1983, pp. 76 y 77.

lización. Esta conceptualización será consecuencia de la vivencia personal de la realidad.

»En síntesis, el tratamiento de todos los temas se basará en la actividad del alumno. El docente será guía, orientador, organizador, generador de actividades (las que deberán ser compartidas por grupo), compatibilizador de ideas.

»Si uno de los objetivos de la materia es que el alumno desarrolle una actitud crítica y participativa ante la realidad sociopolítica y cultural, entendemos que dicha conducta se logra a través de un análisis profundo de los preceptos constitucionales, de la observación directa de la realidad, del comentario maduro sobre sus problemas y sus posibles soluciones, de la lectura cotidiana de la información periodística.

»La participación se logra actuando, generando acciones hacia el medio, hacia los semejantes y hacia sí mismo.

»Viviendo la democracia se aprende a vivirla.

»Al participar activamente de la vida cívica del medio donde le toca actuar al alumno, estamos formando hombres comprometidos con el país, arraigados en su comunidad, interesados por sus problemas.

»Los mecanismos que la vida democrática ofrece para participar: municipio, sindicatos, cooperativas, mutuales, partidos políticos, etc., son los canales por donde el civismo se expresa, por donde los hombres se integran al régimen representativo. La escuela tiene la obligación de acercarse a ellos, o acercarlos al aula para conocer sus fines, sus objetivos, sus pautas, sus leyes.»<sup>13</sup>

Para ese fin a cada paso el libro que presentamos propone actividades y ofrece materiales destinados a facilitar el desarrollo de la metodología participativa descripta.

El principal problema que enfrentará el docente es la forma de encauzar el diálogo en clase, por múltiples razones. La escasa madurez de los alumnos; la falta de hábito; la tendencia a exponer la opinión a gritos; la timidez; la precariedad del vocabulario; el deseo de agradar al profesor o, por el contrario, de enfrentarlo; la carencia de una reflexión anterior sobre el tema y por lo tanto la ausencia de un criterio claro; la inseguridad, son todos factores que incidirán negativamente y que será indispensable superar poco a poco. Para este propósito son de mucho valor las técnicas de dinámica de grupo y la bibliografía contenida en el documento arriba mencionado, que reproduzco en la nota al pie de página.<sup>14</sup>

La tendencia al prejuicio y a las formulaciones simplistas, expuestas con una aparente seguridad, constituyen una característica de los argentinos que es preciso modificar. Esta actitud convierte el diálogo en una conversación entre sordos o en una batahola, como sucede en el conocido programa televisivo «Polémica en el bar».

13. Ministerio de Educación y Justicia, *Documento de Apoyo N° 2 Educación Cívica*, confeccionado por la comisión de apoyo a los docentes del área, dependiente de la Secretaría de Educación de la Nación, Buenos Aires, 1984, p. 1.

14. BEAL, G.M., BOHLEN, J.M., y RADABAUGH, J.N., *Conducción y acción dinámica del grupo*, Buenos Aires, Kapelusz, 1964; CIRIGLIANO, G.F., *Técnicas de grupo en educación*, Buenos Aires, Humanitas, 1962; CIRIGLIANO, G.F. y VILLASVERDE, A., *Dinámica de grupos y educación*, Buenos Aires, Humanitas, 1967; ECHEGARAY DE JUÁREZ, Elena, *Estudio dirigido*, Buenos Aires, Cuadernillos publicados por Kapelusz; GIBB, Jack, *Manual de didáctica de grupos*, Buenos Aires, Humanitas, 1966; PÉREZ TABOADA DE TAPPATA, Nilda, *Estudio dirigido. Teoría, práctica e investigación sobre el cultivo de habilidades para estudiar*, Buenos Aires, Troquel, 1981; STOCKER, Karl, *Principios de didáctica moderna*, Buenos Aires, Kapelusz, 1964.

Recuerdo que en los clubes de barrio de mi pueblo, Luján, en la época de mi adolescencia, había un cartelito con esta leyenda: «Prohibido hablar de religión y de política». Supongo que esa advertencia existía también en otros lugares. El propósito era claro: evitar las discusiones y las peleas. Partía del supuesto de que es difícil debatir temas polémicos sin llegar a la agresión. Con ello se excluía del comercio verbal entre los hombres nada menos que las cuestiones que hacen a su destino y a su organización social. En otras palabras, los problemas básicos de la humanidad. La conversación tenía que reducirse al fútbol, las carreras y los chismes del vecindario. El episodio muestra una incultura política que debe ser superada. Pienso que en alguna medida esa modalidad ha cambiado. Por lo menos desaparecieron los famosos cartelitos.

La solución, tanto en los clubes como en la escuela, no consiste en eliminar las cuestiones conflictivas, sino en aprender a tratarlas con respeto y racionalidad. Si lo logramos con nuestros alumnos habremos dado un paso gigante en su formación ciudadana.

Los conflictos y las diferencias son inherentes a las comunidades humanas. Intentar suprimirlos es una posición totalitaria y estéril. La política, justamente, es la capacidad de encauzar diferentes intereses y posiciones dentro de la sociedad, conciliándolos en proporción a su importancia y otorgándoles una participación en el poder.<sup>15</sup>

Otra modalidad que es necesario combatir es la creencia pueril de que las dificultades pueden tener una salida milagrosa e inmediata. Es este un notorio defecto de nuestra mentalidad social. Hay que explicar una y otra vez que los problemas humanos son complejos y que existen diferentes alternativas, todas relativas, imperfectas y generalmente lentas. Necesitamos impregnar de realismo nuestra vida política, lo cual no significa escepticismo sino comprensión de las dificultades y las limitaciones humanas.

La práctica de los debates constituye uno de los elementos fundamentales de la formación política. A dialogar ordenada y racionalmente solo se aprende dialogando. Desde el primer año el alumno tendrá que salir conociendo las normas principales de todo intercambio de ideas: límite de tiempo establecido previamente; otorgamiento de la palabra; pautas para las interrupciones; mociones de orden; resumen de lo debatido; conclusiones (si las hay); lenguaje espontáneo y libre, pero respetuoso; tolerancia hacia los criterios ajenos; evitar las críticas hacia alguien del grupo estando ausente la persona criticada; eliminación de las agresiones verbales; cierre del debate, etcétera.

15. En mis clases de ciencia política suelo utilizar una definición de Bernard Crick que me parece excelente y responde a la concepción expuesta. «La política -dice- es la actividad mediante la cual los diferentes intereses dentro de una unidad dada de gobierno son conciliados, dándoles una participación en el poder en proporción a su importancia para el bienestar y la supervivencia de la comunidad entera» (CRICK, B., *En defensa de la política*, Madrid, Taurus, 1968, p. 24).

## VINCULACIÓN CON OTRAS DISCIPLINAS

En el libro para el alumno recorro con frecuencia a nociones de otras materias que integran el Ciclo Básico. Prácticamente todas las asignaturas del plan de estudios se vinculan con educación cívica, pero de manera particular historia, geografía, castellano y ciencias naturales.

Será tarea del profesor señalar estas relaciones y utilizar los conocimientos adquiridos en las restantes disciplinas como apoyo para la formación política. En este aspecto la historia, es obvio, ocupa un papel relevante.

Con frecuencia los estudiantes secundarios egresan sin una comprensión exacta de la globalidad de la cultura. Cada asignatura aparece desvinculada de las demás. Todo lo que se haga a partir de la cátedra de educación cívica para contrarrestar esa tendencia será útil. Sin una ubicación cosmológica, biológica, histórica, geográfica, literaria, la formación política es imposible. Con ese propósito el libro del alumno aporta constantes referencias a nociones propias de dichas disciplinas.

Si las condiciones lo permiten pueden intentarse actividades prácticas comunes o complementarias con otras materias. El libro del alumno sugiere algunos ejemplos.

Otro aspecto importante es la práctica de expresión oral y escrita, ejercitación en la cual tendrán que coincidir los docentes de castellano y educación cívica. Habrá que trabajar arduamente para conseguir que los alumnos consigan expresar su pensamiento (no párrafos memorizados de los textos) de manera sintética, correcta y precisa, tanto en los diálogos como en las respuestas escritas. Hay que respetar para ello el lenguaje usual, sin imponer formas verbales engoladas y artificiales, como a veces se intenta. «El que dice lo que se propone, de manera eficaz y natural –sostiene Adolfo Bioy Casares–, con el lenguaje corriente de su país y de su tiempo, escribe bien.»<sup>16</sup>

## LA PRÁCTICA DE LA DEMOCRACIA

Finalmente hay que tener en cuenta que no existe posibilidad de una educación política si la escuela y la cátedra no practican la democracia.

«Una escuela no va a convertirse de autoritaria en libre, de reglamentista en ordenada –dice el profesor Alfredo van Gelderen–, por la acción de una sola disciplina. El objetivo de valorar la democracia como estilo de vida debe ser una finalidad de toda la institución escolar, que de por sí tiene que ser una pequeña república.»<sup>17</sup>

Proponer un camino para transformar nuestro sistema escolar autoritario en libre y democrático excede el objetivo de esta introducción [...].

Quisiera advertir solamente que la intención señalada no implica postular el desorden, la indisciplina, la falta de respeto, la quiebra de la autoridad. Por el con-

16. CASARES, Adolfo Bioy, *Breve diccionario del argentino exquisito*, Buenos Aires, Emecé Editores, 1978, p. 10.

17. *Somos*, Buenos Aires, 18 de mayo de 1984, pp. 40-41.

trario. Se pretende un orden que sea racional y creador; una disciplina que surja del ejercicio de la responsabilidad de cada uno de los integrantes de la comunidad educativa; una autoridad que se funde en el consenso, la participación, el reconocimiento de los valores éticos.

Es imposible formar adolescentes para ser ciudadanos de una república democrática si la democracia no se vive en el aula y fuera de ella permanentemente, con convicción profunda, con amor, con abnegación. No se puede enseñar la participación, el trabajo, la responsabilidad, el respeto al prójimo, la tolerancia, la justicia social, los derechos humanos, la aceptación de la voluntad de la mayoría, si esos principios no están internalizados y no son vividos en el ámbito escolar.

Si se logra ese marco, tengo la esperanza de que este libro pueda prestar alguna utilidad.



# *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo (fragmentos)\**

## **CAPÍTULO 1. ORIGEN Y CONSTANTES DE LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA**

La educación sistemática apareció en el actual territorio argentino junto con los españoles.

Aunque nada queda del sistema educativo implantado por los colonizadores, por cuanto el ordenamiento actual es consecuencia, como se verá más adelante, de un proyecto político posterior, resulta interesante observar la persistencia en esta materia, al igual que en otras, de actitudes y constantes históricas que provienen de aquella época.<sup>1</sup>

En efecto, el fomento de la instrucción constituyó una preocupación de la Corona, unida entonces a la Iglesia, más que de los vecinos. Desde 1536, que es la fecha de la primera real orden sobre la enseñanza en América, hasta principios del siglo XIX, los monarcas españoles expidieron alrededor de doscientos decretos y disposiciones referentes a la educación de los indígenas y de los hijos de los peninsulares. Los principales se encuentran agrupados en el Libro Primero, Títulos XXII, XXIII y XXIV de Leyes de Indias, recopiladas en 1680.

La Corona era quien ordenaba a los virreyes, gobernadores y cabildos nombrar maestros de primeras letras en todas las ciudades de su jurisdicción y la que fundaba y autorizaba universidades y estudios generales.<sup>2</sup> Las comunidades locales y la sociedad en general carecían de la cohesión y la densidad suficientes para adoptar iniciativas de importancia en ese campo.

\* Capítulos 1-3 tomados de MIGNONE, Emilio F., *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo*, Buenos Aires, Editorial Docencia, colección Congreso Pedagógico. Compromiso y Creatividad, n° 27, 1986, pp. 9-30. [N. de E.]

1. Lo mismo cabe decir de los procesos políticos. En los días de mayo de 1810, los principales vecinos de Buenos Aires presionaron para obtener la formación de una junta de gobierno que reemplazara al Virrey. Este se resistió hasta que Saavedra, comandante del principal regimiento de la plaza, le hizo saber que los efectivos militares no lo apoyaban. El mando pasó entonces a una junta presidida por el jefe de Patricios, quien, al poco tiempo, fue desplazado del poder. Los acontecimientos ocurrieron en el Fuerte, cuyo lugar ocupa ahora la Casa Rosada, y en sus alrededores, testigos de la repetición frecuente de episodios similares hasta nuestros días. Así empezó la patria, y en algunos aspectos poco ha cambiado.

2. Ley N° 43, dictada en 1572 por Felipe II.

Esa preeminencia del Estado y la debilidad de los órganos comunales han subsistido hasta el presente, y esto último se ha acentuado. Los vecindarios y las familias, entonces como ahora, se interesan y colaboran, pero su acción requiere necesariamente el apoyo estatal.

La división originaria de jurisdicciones también de alguna manera se ha mantenido.

Las escuelas primarias, durante el período hispánico, eran sostenidas y supervisadas por los cabildos y las parroquias, es decir, por la autoridad local, facultad que pasó en la época independiente a las provincias, después de la disolución de los Gobiernos comunales iniciada por Rivadavia en Buenos Aires en 1821. La Constitución de 1853 ratificó ese principio al establecer como garantía para el goce y ejercicio de la autonomía provincial el asegurar la instrucción primaria (Artículo 5º). En el texto aprobado por la Convención Constituyente en Santa Fe se disponía la «educación primaria gratuita». Esta última calificación fue objetada por la Convención del Estado de Buenos Aires en 1860. El informe de la Comisión Examinadora de fecha 3 de abril de 1860, que lleva las firmas de Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo Faustino Sarmiento, sostuvo que «poner por condición a la difusión de la instrucción primaria que ella ha de ser precisamente *gratuita* es lo mismo que encerrar su difusión dentro de los límites muy mezquinos, puesto que esa cláusula importa tanto como prohibir a las provincias establecer contribuciones especiales para costearlas o dar leyes para imponer a los pudientes la obligación de costear la de sus hijos».<sup>3</sup> A juicio de Sarmiento, la expresión *educación gratuita* «no hicieron más que tomarla de una constitución francesa del siglo pasado y la han repetido todas las constituciones americanas sin darse cuenta de lo que dice esa palabra, *gratuita*».<sup>4</sup> La Convención Nacional *ad hoc* reunida en Santa Fe en septiembre de 1860 aceptó el criterio, y el Artículo 5º reformado se refiere entonces a la educación primaria solamente.

El Gobierno nacional organizado en 1853, heredero de la Corona española, actuó de manera directa en la enseñanza secundaria y superior. Y si bien los objetivos de ambos niveles educativos se modificaron profundamente, ciertas notas perduran en el orden universitario.

La Universidad de Córdoba, única existente en nuestro territorio durante la época española, se rigió por las disposiciones contenidas en el Título XXII, Libro Primero, de la Recopilación de Leyes de Indias de 1680, que reproducía y ampliaba la célebre legislación de las *Partidas* de Alfonso el Sabio, cuya definición de universidad o estudio general aún es válida: «Ayuntamiento de maestros y de escolares que es hecho en algún lugar con voluntad y entendimiento de aprender los saberes».<sup>5</sup>

Dichas normas establecían que las universidades americanas debían gobernarse de acuerdo con sus propias constituciones o estatutos, una vez aprobados por el rey. Los estatutos determinaban la forma de elección de los rectores por

3. RAVIGNANI, Emilio, *Asambleas Constituyentes argentinas*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Históricas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 1937, t. IV, p. 773.

4. *Ibid.*, p. 807.

5. Libro XXXI, Partida Segunda.



parte de la comunidad universitaria, y los virreyes no podían alterarlos ni perturbar la libre designación de sus autoridades y catedráticos. Estos últimos eran nombrados previo concurso de oposición.

Como es fácil advertir, la universidad argentina ha conservado a través de centurias, pese a las transformaciones en sus fines y contenidos, ciertas características de su origen medieval e hispánico: aspiración de autonomía, particularmente en la designación de autoridades y profesores; estructura corporativa; capacidad para darse sus propios estatutos, aunque requiriendo la aprobación del poder político; régimen de concurso para el nombramiento de profesores; autarquía financiera.

Y más de un episodio, aunque en otro contexto, indica la presencia de los mismos elementos conflictivos que aflorarán posteriormente. En 1783, el virrey Vértiz nombró visitador de la Universidad de Córdoba –es decir, interventor– al obispo fray José Antonio de San Alberto, quien, diligentemente, sancionó por su propia autoridad nuevas constituciones que daban a aquel el derecho de nombrar al rector. Esta disposición, en la línea del regalismo borbónico al cual adherían fervorosamente el virrey y el obispo, fue resistida por la comunidad universitaria, hasta que en 1800, al elevarse la casa a la categoría de universidad mayor, el rey dispuso que la elección fuese realizada como antes, por los doctores y maestros.

Es que siempre subyace en los problemas del gobierno universitario un conflicto de ideologías y de intereses entre el poder político y la comunidad académica, representativa del poder intelectual y espiritual, derivado del carácter de institución corporativa y autónoma en nuestra cultura desde su nacimiento en la Alta Edad Media.

La contradicción de objetivos y el juego de fuerzas a que ello da lugar son útiles para explicar muchos de los problemas que se suscitan en torno a la universidad.

Finalmente, no cabe duda que subsisten algunos trazos de la tradición hispánica en la actitud de los docentes de la enseñanza media y universitaria: autoritarismo, didáctica fundada en la clase magistral, individualismo, resistencia a admitir ante los alumnos errores y lagunas de información. Para muchos profesores, la cátedra tiene como única acepción la contenida en el Diccionario de la Real Academia Española: «Asiento elevado, desde donde el maestro da la lección a los discípulos».

## EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

El sistema educativo argentino no es el producto de una evolución paulatina de las instituciones creadas por los españoles, aunque subsistan rasgos y actitudes originados en estas y se pongan de manifiesto algunas constantes históricas.<sup>6</sup>

6. No entra en mi plan realizar un análisis comparativo entre el desenvolvimiento de los sistemas educativos argentino y estadounidense. Es oportuno, sin embargo, señalar algunas circunstancias que se repiten en los campos de la economía y de la política. Mientras entre nosotros la educación fue impulsada inicialmente por la Corona unida a la Iglesia –o sea, por el Estado–, en el país del norte su origen fue privado y se basó en la iniciativa social y comunal. Producida la Independencia, las estructuras escolares estadounidenses, aunque recibieron y asimilaron influencias extranjeras, se desarrollaron en forma relativamente autónoma, sobre la base de las instituciones preexistentes. Mantuvieron la terminología y las distinciones tradicionales (*Bachelor of Arts*, *Master of Arts*, *Philosophy Doctor*) y al mismo tiempo crearon fórmulas peculiares y típicas, derivadas de los ideales políticos y sociales de la nación y de su estilo de vida. Tal es el caso de la *High School* y de los *Colleges*. Otras particularidades son la interrelación entre la escuela y la sociedad y la administración descentralizada del sistema.

Para los organizadores del Estado argentino en la segunda mitad del siglo XIX, la sociedad americana, consecuencia de la colonización ibérica y de la fusión con lo autóctono, representaba la barbarie, según la celeberrima expresión sarmientina. A su vez, los países industrializados de la Europa de su tiempo, particularmente Inglaterra y Francia, configuraban la civilización, que hacía llegar sus destellos a las ciudades costeras como Buenos Aires, Montevideo y Valparaíso.

El proyecto nacional concebido por Alberdi, albacea de la generación de 1837, partía de la premisa de considerar que el mal de América residía en la falta de habitantes, en el desierto. Su designio fue «construir Europa en Sudamérica». Para ello, el primer medio era el fomento de la inmigración europea, que «nos trae hábitos de industria, sus prácticas de civilización».<sup>7</sup> El cambio de la población mediante la radicación de las razas enérgicas e industriosas del norte de Europa era la piedra angular del sistema alberdiano: «En América, gobernar es poblar». Pero poblar –aclaraba más tarde– «con gente inteligente en la industria y habituada al trabajo que produce y enriquece [...] con pobladores de la Europa civilizada [...] porque poblar no es civilizar cuando se puebla con chinos y con indios [...] o con la basura de la Europa atrasada o menos culta».<sup>8</sup>

A ese elemento básico se agregaban otros igualmente importantes: el comercio libre; la libertad de contratación; la incorporación de capital extranjero; la irrestricta navegación de los ríos interiores. Ya lograda la emancipación política –agregaba Alberdi–, «hoy debemos constituirnos para tener población, para tener caminos de hierro, para ver navegados nuestros ríos, para ver opulentos y ricos nuestros Estados».<sup>9</sup> De ahí la necesidad de lograr la paz interna, arribando a una fórmula constitucional mixta que resolviera, mediante una transacción, el conflicto entre unitarios y federales que había dividido el país hasta entonces, y la urgencia de impulsar, otorgando las máximas garantías, el ingreso de hombres y capitales. Con ellos llegarían también la cultura, la ciencia y la técnica.

Para Alberdi, como para la mayoría de los pensadores de su tiempo, existe una ley providencial que empuja a la humanidad hacia un mejoramiento indefinido, por medio de la comunicación y el intercambio entre los pueblos, prudentemente tutelados por los más adelantados. La civilización europea, entonces en plena expansión en todo el orbe, constituía a su juicio el agente dinámico, incontenible, de ese proceso. En ese cuadro, Inglaterra ocupaba el puesto de avanzada, ya que –decía gráficamente el ilustre tucumano– «la civilización tiene maquinistas ingleses».

A ello se sumaba, según Alberdi, la feliz complementación de los intereses europeos con los nuestros. Europa sufre plétora de población –decía–, mientras que los ricos territorios que poseemos están vacíos; nuestros productos naturales son necesarios para la alimentación y la industria del Viejo Continente, y este, a su vez, está ansioso por vendernos mercaderías que elaboran sus industrias. Argentina, la granja, el granero; Inglaterra, el taller, la fábrica. He aquí la idea-fuerza

7. ALBERDI, Juan B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, 4ª ed., textos revisados y con una advertencia por Francisco Cruz, «La Cultura Argentina», Administración General Talleres Gráficos Argentinos de L.J. Rosso, 1928, p. 88.

8. Íd., «Páginas explicativas» (París, 1873), en *Bases y puntos de partida...*, op. cit., pp. 17-18.

9. Íbid., p. 67.

del proyecto alberdiano, que alcanzó su más completa concreción, junto con notorias distorsiones no queridas por su autor, desde 1880.

Cualquiera que sea el juicio que el programa reseñado merezca, corresponde destacar su coherencia, su claridad, su adecuada inserción en la circunstancia histórica y su afinidad con las ideas dominantes en la época.<sup>10</sup>

Por esta razón contenía una clara consecuencia cultural y una definida política educativa.

Para nuestros pensadores y estadistas de la segunda mitad del siglo XIX, la cultura debía beberse en las naciones europeas más progresistas y afines ya que la base autóctona era, a juicio de ellos, un resabio destenido del atraso español y colonial.

La educación, por su parte, constituía un factor esencial para la ejecución del proyecto nacional así concebido y ejecutado.

Con el propósito de modificar de raíz, como se pretendía, las pautas de comportamiento de la población, había dos caminos paralelos. Uno era, como se ha explicado, la inmigración europea, preferentemente nórdica, ya que se atribuía a los habitantes de esos países hábitos sobresalientes de laboriosidad, inteligencia, honradez y sentido práctico. El otro, la educación, dirigida a los jóvenes nativos, con el fin de imbuirlos de los mismos principios, y a los hijos de los inmigrantes, para procurar su rápida incorporación y asimilación a la sociedad argentina. El tercer método, también utilizado, consistió en el aniquilamiento de la población originaria recalcitrante, que no aceptaba de buen grado las luces de la civilización. De ahí la famosa expresión: «No ahorre sangre de gauchos», proferida por Sarmiento, y las constantes alusiones de este y otros escritores a la «chusma incivil».

A tal fin, se organizó un nuevo *sistema educativo*, que partió prácticamente de cero en la enseñanza primaria y secundaria y se injertó sobre las instituciones existentes en el nivel universitario. Ese sistema, esbozado desde la década de 1850, se estructuró definitivamente poco después de 1880. Como dice Juan Carlos Tedesco, «todos los planteamientos programáticos que se venían realizando desde mucho antes se concretaron en la construcción de un *sistema educativo* cuyas partes se articularon orgánicamente para cumplir determinados objetivos y funciones, que, por supuesto, no siempre fueron los deseados por los individuos que lo componían, ni mucho menos, por aquellos que lo idearon. La sanción de las leyes educacionales que organizaron, respectivamente, los ciclos primario y superior de la enseñanza y la práctica de una determinada política educacional coherente en todos sus ámbitos resultaron los hechos más notables del período (1880-1900), y por encima de cualquier otra consideración valorativa, la vigencia de esa leyes y de esa política durante casi un siglo demuestra que estamos frente a un hecho de verdadera relevancia».<sup>11</sup>

10. Un mérito evidente de los pensadores y estadistas sobresalientes de la Argentina de aquella época lo constituyen la claridad, el vigor y la audacia con que se expresaban. Podrá disentirse con ellos, pero nadie puede acusarlos de ocultar sus ideas. Tampoco tenían las contradicciones y las rectificaciones, como lo prueba la extensa trayectoria intelectual de Sarmiento y Alberdi, entre otros. Esa actitud contrasta con el lenguaje esotérico de muchos intérpretes de la realidad argentina actual. Adolfo Bioy Casares ha mostrado bastantes perlas de ese tipo en su *Breve diccionario del argentino exquisito* (Buenos Aires, Emecé Editores, 1978, 161 pp.).

11. TEDESCO, Juan Carlos, *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1890)*, Buenos Aires, Ediciones Pannedille, 1970, pp. 21-22.

En definitiva –y esto es lo que importa destacar como conclusión–, el proyecto nacional argentino del siglo pasado, diseñado inicialmente por Alberdi, incluyó una política educativa congruente con sus objetivos políticos, sociales, económicos y culturales. Su resultado consistió en la erección de un *sistema educativo* que, en lo esencial, ha perdurado hasta nuestros días.

En otros términos, el *sistema educativo argentino*, tal cual existe en la actualidad, es, con pocas modificaciones, el sistema estructurado en el siglo pasado para responder a los propósitos del programa político y económico concebido y llevado a la práctica de esos años. Está ligado a la cosmovisión, los valores y los ideales predominantes en los núcleos dirigentes de la época, estrechamente dependientes de las pautas que arribaban de las naciones europeas hegemónicas. Sus objetivos, estructura, contenidos, metodología y estilo no han cambiado sustancialmente. Es un edificio notable, por su extensión y trascendencia, erigido sobre cimientos que poco o nada tuvieron que ver con las instituciones anteriores. Es la resultante de un proyecto de nación, no de un pasado.

## OBJETIVOS DEL SISTEMA EDUCATIVO

En toda organización política y socioeconómica subyace un sistema de creencias y valores, una concepción filosófica que le sirve de sustento. Para la subsistencia de ambos, como lo señalara Aristóteles dos milenios atrás,<sup>12</sup> se requiere un *sistema educativo* congruente, dirigido a formar a los ciudadanos de acuerdo con los objetivos y las pautas de comportamiento fijados por aquellos.

Esto se hace necesario con mayor razón cuando se intenta llevar a cabo un proyecto de nación que supone, como en la Argentina de hace una centuria, la transformación de su población y la modernización de su estructura económica y de sus formas de vida.

Los objetivos del sistema educativo organizado en nuestro país durante la segunda mitad del siglo pasado tuvieron por finalidad satisfacer, en principio, las demandas del modelo político y socioeconómico escogido. A ello se agregó la convicción, predominante en los pensadores de la época, de que la educación es el agente fundamental para el cambio social.

Esta última hipótesis ya fue puesta en duda por algunos intelectuales y políticos, como resultado de sus observaciones sobre el pasado del país. Alberdi, principalmente, formuló a este respecto una aguda crítica, que lo acerca a ciertos sociólogos contemporáneos, quienes consideran que en el conjunto de las influencias de la sociedad y del proceso económico existen medios más eficaces que la escuela para la modernización y para el cambio.<sup>13</sup>

«Aviso importante a los hombres de Estado sudamericanos –subraya el autor de las *Bases*–: las escuelas primarias, los liceos, las universidades son, por

12. ARISTÓTELES, *Política*, Libro V (en algunas ediciones, VII), capítulo primero, en *Obras completas de Aristóteles*, traducción de Patricio de Azcárate, Buenos Aires, Ediciones Anaconda, t. I, 1947, p. 667.

13. Véase a este respecto ZANOTTI, Luis Jorge, *La escuela y la sociedad en el siglo XX*, Buenos Aires, Ángel Estrada y Cía. S.A. Editores, 1970, pp. 3-10 y 41-48; SOLARI, Aldo, «Educación y cambio social», en *Educación y desarrollo económico en América Latina*, n° 11, Montevideo, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1963.

sí solos, pobrísimos medios de adelanto sin las grandes empresas de producción».<sup>14</sup> La inmigración, porque «poblar... es instruir, educar, moralizar, mejorar la raza»;<sup>15</sup> los tratados comerciales, la libre navegación, la legislación civil igualitaria, los ferrocarriles, la libertad de cultos, el gobierno representativo son los elementos que a juicio de Alberdi influyen decisivamente en la transformación de la sociedad. Por ello, insiste una y otra vez: «¿Queremos plantar y aclimatar en América la libertad inglesa, la cultura francesa, la laboriosidad del hombre de Europa y de los Estados Unidos? Traigamos pedazos vivos de ellos en las costumbres de sus habitantes y radiquémoslos aquí [...] ¿Queremos que los hábitos de orden, de disciplina y de industria prevalezcan en nuestra América? Llenémosla de gente que posea hondamente esos hábitos. Ellos son comunicativos; al lado del industrial europeo, pronto se forma el industrial americano. La planta de la civilización no se propaga de semilla. Es como la viña: prende de gajo».<sup>16</sup> «La industria es el único medio de encaminar la juventud al orden [...] La industria es el calmante por excelencia [...] La industria es el gran medio de moralización [...] En vano llenaréis la inteligencia de la juventud con nociones abstractas sobre religión; si la dejáis ociosa y pobre [...] será arrasada a la corrupción.»<sup>17</sup>

Sarmiento, en cambio, al igual que la mayoría de los autores de entonces, concibió la educación como el factor de mayor importancia en el proceso de transformación y modernización. En repetidas oportunidades señaló que, a su entender, existía entre la educación y las distintas formas del progreso, como la estabilidad política, el desarrollo económico y la moralización social.<sup>18, 19</sup> Claro está que para ambos escritores era condición ineludible que el sistema educativo en el nivel secundario y en el superior se orientase en un sentido pragmático y utilitarista, aunque a veces difirieron en el contenido que debía poseer dicha enseñanza.

Para Alberdi, más importante que la *instrucción* es la *educación*. A este tema dedicó un capítulo de sus *Bases*.<sup>20</sup> Pero hay que entender qué expresaba con ambos vocablos. Educación era para el infatigable publicista tucumano la formación en las distintas virtudes, en el trabajo, la responsabilidad personal, la tem-

14. ALBERDI, J.B., *Bases y puntos de partida...*, op. cit., p. 89.

15. Ibid., p. 17.

16. Ibid., p. 89.

17. Ibid., p. 79.

18. Cfr. SARMIENTO, Domingo F., *Educación popular*, Buenos Aires, Lautaro, 1948, pp. 27 y 32; *Obras completas*, t. XII, Buenos Aires, Luz del día, 1950, pp. 131-132.

19. Torcuato S. Di Tella ha intentado explicar esta divergencia sosteniendo que, al igual que en la polémica sobre la política urquicista, Sarmiento, con su temperamento combativo y su énfasis en la educación, representaba la posición de la clase media empobrecida del interior, y Alberdi, con su actitud conservadora y su escepticismo respecto de la instrucción, reflejaba el criterio de la clase alta. Creo que esta interpretación es insuficiente, tanto en lo que se refiere al debate incluido en *Las ciento una* y en las *Cartas Quillotanas* como en relación con el tema aquí analizado. La disputa sobre la línea a desarrollar después de Caseros derivaba de episodios más circunstanciales. Esencialmente, de la distinta alineación que ambos personajes habían adoptado en los problemas políticos de la Confederación, que se dirimían en el interior de la misma clase dirigente. Mientras Sarmiento asumió en todo momento la orientación porteña, Alberdi dio su apoyo a Urquiza. Nada tenía que ver esto con un conflicto de clases sociales. En cuanto a la mayor o menor influencia de la educación, en rigor de verdad ninguno de los dos autores analizó el tema en forma completa.

20. ALBERDI, J.B., *Bases y puntos de partida...*, op. cit., cap. XIII.

planza, la moderación. Se obtenía, no a través de la escuela, o al menos de la escuela que él había conocido en su patria, sino en coincidencia con lo que antes señalé, «por la acción espontánea de las cosas [...] por el ejemplo de una vida más civilizada que la nuestra [...] Educación fecunda que Rousseau [...] llamó *educación de las cosas*».<sup>21</sup> La instrucción, en el mismo orden de ideas, estaba constituida por los contenidos abstractos que proporcionaban los colegios y las universidades. A ese respecto, afirmaba Alberdi que «la instrucción que se dio a nuestro pueblo jamás fue adecuada a sus necesidades [...] fue siempre estéril y sin resultados provechosos [...] ¿Qué han sido nuestros institutos y universidades de Sudamérica –exclama– sino fábricas de charlatanismo, de ociosidad, de demagogia y de presunción titulada?».<sup>22</sup>

Este escepticismo de Alberdi se extendía incluso a la instrucción primaria, que, a su entender, había sido dada entonces en forma «más bien perniciosa».<sup>23</sup>

La divergencia entre ambos contenedores [*sic*] no es sin embargo tan profunda como a primera vista parece, si se analiza desde el punto de vista de las soluciones que los dos proponían, con algunos matices diferenciales.

En efecto, Alberdi dudaba de la eficacia de la instrucción, tal como *se la había proporcionado hasta entonces en Hispanoamérica*, y consideraba que los factores del medio social y económico son más efectivos para educar que la escuela. Pero nunca se planteó, al menos que yo conozca, el problema en su totalidad ni intentó una solución partiendo de un supuesto distinto: que la instrucción impartida se adecuara a los requerimientos socioeconómicos del modelo que postulaba. En ese caso, su respuesta, sin duda, habría sido diferente, aunque sin abdicar de su convicción acerca de la mayor gravitación del contorno sobre el comportamiento del individuo que el de la institución escolar. Lo que ocurre es que el leitmotiv de la prédica alberdiana tuvo como centro, particularmente durante la década de 1850, el progreso económico, mientras que el tema permanente de Sarmiento fue la educación popular, sin que ello signifique que este desechara las restantes influencias.

Para Alberdi, en definitiva, «la instrucción, para ser fecunda, ha de contraerse a ciencias y artes de aplicación, a cosas prácticas, a lenguas vivas, a conocimientos de utilidad material e inmediata [...] Por ello, el plan de instrucción debe multiplicar las escuelas de comercio y de la industria, fundándolas en pueblos mercantiles. Nuestra juventud debe ser educada en la vida industrial y, para ello, ser instruida en las artes y ciencias auxiliares de la industria».<sup>24</sup>

Sarmiento no difería demasiado en esta concepción y con frecuencia insistió en la correlación existente entre la educación y el progreso material, propugnando también una enseñanza de orientación utilitaria.<sup>25</sup>

Pero en el pensamiento del autor de *Facundo* se dan dos detalles que resulta interesante señalar. El primero consiste en la convicción de que la enseñanza

21. *Ibid.*, p. 76.

22. *Ibid.*, p. 77.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*, p. 78.

25. Cfr. SARMIENTO, D.F., *Educación popular*, op. cit., p. 27 *in fine*; *Obras completas*, t. XII, op. cit., p. 131 *in fine*.

elemental, aunque se limite a las primeras letras y al cálculo, es un factor de desarrollo económico *per se*. Es fácil advertir –sostenía Sarmiento– «la influencia que en la aptitud fabril e industrial ejerce tan solo un rudimento de instrucción».<sup>26</sup>

Al formular esta afirmación, el combativo sanjuanino coincide con el criterio de los autores contemporáneos que han sostenido la existencia de una relación directa entre el nivel educativo y el desarrollo económico. Sin embargo, tal aseveración no era totalmente exacta en su época, y no creo que hubiera podido probarse empíricamente, como ocurre en la actualidad, porque las circunstancias han cambiado. En la Argentina de hace cien años no era necesario saber leer y escribir para la mayor parte de las tareas, particularmente las campesinas. Hoy, en virtud de la urbanización y del proceso de tecnificación, los instrumentos que proporciona la instrucción primaria son indispensables en todo tipo de labores. En esta materia Sarmiento se dejaba llevar por su optimismo pedagógico, mientras que Alberdi, más realista, no se planteaba el problema y confiaba en la influencia ejemplarizante de la imitación.

En segundo lugar, para Sarmiento la formación práctica tenía que limitarse a preparar para la agricultura y la minería. Se opuso generalmente a la formación dirigida a la industria. Su objetivo era el modelo jeffersoniano del pequeño propietario agrícola, del *farmer*. La ganadería, en cambio, con cuyo desenvolvimiento se enfrentó, estaba ligada en su mente, no sin razón, al latifundio oligárquico y, por consiguiente, al aislamiento de los habitantes y a los trabajos del gaucho, todo lo cual se oponía a su ideal civilizador.

Tanto en la Gobernación de San Juan como desde la Presidencia de la República, Sarmiento se empeñó en difundir las escuelas agrícolas y mineras, nunca las industriales y ganaderas. Como se verá más adelante, no tuvo éxito en su empeño. Pero insistió en su punto de vista sectorizado con tal pasión que se opuso tenazmente a la creación de los establecimientos de artes y oficios propuestos por el ministro Manuel D. Pizarro durante la primera presidencia de Roca, en 1881. Sostuvo entonces que «el país no será en largo tiempo industrial. Le faltan brazos, institutos o tradiciones industriales, carbón, caídas de agua y leña como motores. Cuando una industria ofrece utilidad se piden por correo las máquinas y los maquinistas sobran para montarlas [...] Una fábrica que se instala construirá y compondrá máquinas de vapor sin necesidad de que sean argentinos el director o los obreros mecánicos».<sup>27</sup>

Esta posición extrema, en la cual gravitó sin duda el apasionamiento sarmientino por causa de su cerrada oposición a la política roquista, dio lugar a una magnífica respuesta de Pizarro: «No encuentro la razón por la que la nación haya de vivir eternamente uncida y subyugada a la suerte de la industria extranjera en las manufacturas y confecciones de importancia diaria, sin preparación a elaborarlas un día con la materia prima que para ellas entrega en su exportación anual a manos extrañas, vinculando de un modo fatal su vida económica a las vicisitudes actuales de las naciones a quienes se entrega en duro y humillante vasallaje».<sup>28</sup>

26. *Íd.*, *Educación popular*, *op. cit.*, p. 32.

27. *Íd.*, *Obras completas*, t. XLVII, *op. cit.*, pp. 136-137.



En cuanto a la orientación de los estudios universitarios, Sarmiento y Alberdi expusieron criterios semejantes, dentro de las líneas de pensamiento ya indicadas. Ambos se quejaron constantemente por la tendencia verbalista y abstracta de la enseñanza superior, de la excesiva atracción por los estudios jurídicos y de la carencia de especialidades ligadas con las actividades productivas.

## Objetivos políticos

Las reiteradas recomendaciones de Alberdi y Sarmiento acerca de la orientación práctica de los estudios quedaron sin cumplirse.

Sucesivos intentos resultaron fallidos.

¿Cuáles fueron las causas de este incumplimiento?

Pienso que pueden señalarse varias, estrechamente vinculadas entre sí.

Ante todo, existe una relación entre el desarrollo de la sociedad en su conjunto con la educación, que impide que esta pueda actuar aisladamente.<sup>29</sup>

Mal pudieron la escuela o universidad argentinas disponerse a preparar operarios calificados, técnicos, especialistas e investigadores, si el modelo económico adoptado consistía en la producción de materias primas para la exportación, derivadas de una agricultura y ganadería extensivas, y en la importación de manufacturas y maquinarias. Estas, relativamente simples por entonces, apenas requerían mantenimiento, y el personal, como advertía Sarmiento en el texto citado, no era necesario que fuese argentino. Por otra parte, los conocimientos científicos y la tecnología también llegaban de afuera. En cuanto a las estancias, los mayordomos escoceses eran más confiables y bastaba con unos pocos.

«Las exigencias de preparación de los recursos humanos para el mantenimiento de una estructura económica como la descrita anteriormente —explica Tedesco— fueron cubiertas a través de dos vías fundamentales: la acción espontánea que se produce en todo proceso de este tipo de formación profesional o técnica tuvo como destino un rápido fracaso, debido por un lado a la ausencia de apoyo oficial y, por otro, a las escasas necesidades de preparación formal requeridas por el reducido grado de tecnificación alcanzado en la producción.»<sup>30</sup>

28. *Memoria* presentada al Congreso Nacional en 1881, p. 91.

29. En otro plano, Ortega y Gasset ha subrayado en forma vigorosa la misma idea: «Un error fundamental —afirma—, que es preciso arrancar de las cabezas, consiste en suponer que las naciones son grandes *porque* su escuela —elemental, secundario o superior— es buena. Esto es un residuo de la beatería "idealista" del siglo pasado. Atribuye a la escuela una fuerza creadora histórica que no tiene ni puede tener [...] Ciertamente, cuando una nación es grande, es buena también su escuela. No hay nación grande si su escuela no es buena. Pero lo mismo debe decirse de su religión, de su política, de su economía y de mil cosas más [...] La fortaleza de una nación se produce íntegramente. Si su pueblo es políticamente vil, es vano esperar nada de la escuela más perfecta. Solo cabe entonces la escuela de minorías que viven aparte y contra el resto del país y a través de su totalidad consigan que la escuela nacional (y no la excepcional) sea buena [...] Principio de educación: la escuela, como institución normal de un país, depende mucho más del aire público en que íntegramente flota que del aire pedagógico artificialmente producido dentro de sus muros. Solo cuando hay ecuación entre la presión de uno y otro aire la escuela es buena [...] Consecuencia: aunque fuesen perfectas la segunda enseñanza inglesa y la universidad alemana, serían intransferibles, porque ellas son solo una porción de sí mismas. Su realidad íntegra es el país que las creó y mantiene». (ORTEGA Y GASSET, José, «Misión de la Universidad (1930)», en *Obras completas*, 4ª ed., Madrid, Revista de Occidente, 1957, t. IV, pp. 315-316).



Por otra parte, solo desde la Revolución industrial –que la Argentina de hace un siglo conoció exclusivamente a través de sus productos elaborados– se planteó la necesidad de preparar recursos humanos capacitados profesionalmente en cierta cantidad. Hace relativamente pocas décadas, la inmensa mayoría de las tareas indispensables no exigían el paso previo por la escuela y menos todavía en una sociedad preindustrial como era la nuestra.

Es significativo, por otra parte, que la formación profesional no surgió inicialmente en el sistema educativo, demasiado ligado a patrones tradicionales basados en el aprendizaje de la filosofía y las humanidades clásicas y dirigido a minorías. Apareció como una demanda autónoma, dentro de los mismos sistemas de producción o en los órganos públicos ligados a estos, y comenzó a ser satisfecha al margen de las instituciones escolares.

En nuestros días, el contexto socioeconómico y los presupuestos científicos culturales y tecnológicos han variado de manera sustancial, y se requiere una transformación del sistema que se aparte, no solamente del planteo educativo clásico, sino también de las propuestas precedentemente reseñadas.

Pero lo que importa aquí preguntarse es si el apartamiento en ese punto de las consignas de Alberdi y Sarmiento significó una infidelidad a los propósitos del proyecto de las clases dirigentes argentinas del siglo pasado.

Considero que no. Más aún, el desajuste entre los criterios expuestos y la realidad oficial y social evidencia que estos no constituían un elemento esencial del programa global de los sectores dominantes, el cual, por otra parte, sufrió a través del tiempo distintas distorsiones y adaptaciones. Pese a ello, me he detenido en el examen del problema porque su referencia constituye frecuentemente un factor de confusión en el análisis histórico-educativo, debido a la mentalidad simplista, mitológica y sectorial con que se lo aborda.

En otras palabras, los objetivos del sistema educativo argentino organizado durante la segunda mitad del siglo XIX, que en lo sustancial está vigente, respondieron cabalmente a los fines del proyecto político de los núcleos entonces gobernantes. Estos concibieron la Argentina –y lo digo sin ánimo peyorativo, por cuanto se trata de una mera descripción de hechos– como una nación periférica, poblada por europeos y moldeada en su cultura; complementaria económicamente y por ello dependiente de los centros mundiales de poder financiero y político; con un desarrollo fundado en la pampa húmeda y en el litoral rioplatense; sin industria, y con una democracia liberal de base restringida y rígido control de las masas, hasta que estas, eventualmente, merced a la educación sistemática y al contacto con la inmigración, elevasen el bajo nivel cívico que se les atribuía.

La política educativa, por lo tanto, adoptó como instrumento fundamental la difusión de la enseñanza primaria, a la cual se le adjudicaba entonces una notable capacidad moralizadora y civilizadora. Ello conduciría a la formación de los ciudadanos de acuerdo con la filosofía política dominante y, por ende, al cumplimiento de los fines económicos referidos. Tal actitud poseyó, en consecuencia, un definitivo propósito político: el sostenimiento del Estado y de la Constitución, como enseñaba Aristóteles. Se procuraba de esa manera la estabilidad política interna y la

adhesión de los sectores populares al programa socioeconómico incorporado a la Constitución, que, en gran medida, debió ser impuesto por las armas, sobre todo en el interior, desde donde provenían las célebres montoneras. «Un pueblo ignorante siempre votará por Rosas», exclamaba Sarmiento, sintetizando así el sentido de la instrucción común. De ahí el contenido claramente político de los libros de lectura y de los textos de historia argentina y civismo (los científicos eran generalmente traducciones), redactados muchas veces por políticos militantes en virtud de la multiplicidad de papeles que desempeñaban los hombres de entonces.

Se trataba, en definitiva, de «educar al Soberano», para utilizar la consabida frase de Sarmiento.

A medida que arribaban los inmigrantes, los cuales provenían en general del sur de Europa, contra las aspiraciones iniciales de Alberdi y Sarmiento, surgieron dificultades de integración; aparecieron las escuelas de colectividades extranjeras y se advirtió la indiferencia de los recién llegados en lo que se refería a la participación en la actividad cívica. La educación común, entonces, fue dirigida en forma creciente a paliar esos problemas. Debió cumplir una segunda e importante tarea política: la asimilación, culturalización y preparación cívica de los descendientes de extranjeros.

Todo ello explica el papel decisivo que asumió el Estado en la expansión de la instrucción elemental, facilitado por la tradición española y la debilidad de la trama social.

No importaba, en consecuencia, la capacitación profesional de los asistentes a la escuela primaria ya que, como he dicho antes, los trabajos comunes de entonces no lo requerían y la posibilidad de absorción del mercado ocupacional era sumamente limitada. Distintas iniciativas en tal sentido culminaron en el clásico e inútil «trabajo manual», con plastilina y paja rafia, que muchos lectores habrán conocido en su infancia.

Pero si la instrucción primaria estaba dirigida a la totalidad de la población, y de ahí la gratuidad y la obligatoriedad escolares —lo cual constituye un mérito histórico indiscutible para la oligarquía ilustrada que gobernó a la Argentina en el siglo XIX, a diferencia de lo ocurrido en otros países del continente y aun de Europa en la misma época—, la enseñanza secundaria y la universitaria fueron concebidas para una minoría. Pero también poseían un claro designio político. Esto corresponde, por cierto, a la concepción educativa, al contexto socioeconómico y a las posibilidades de aquel tiempo, pero requiere ser acentuado para entender el proceso y la orientación de los estudios.

La escuela media fue una creación del presidente Mitre. Nació con el decreto del 14 de marzo de 1863, por el cual se fundó el Colegio Nacional de Buenos Aires. Su propósito declarado consistió en preparar jóvenes para la universidad, de modo que constituyeran una clase dirigente nacional (de ahí su designación) para las funciones políticas y la administración pública, dirigida a satisfacer primordialmente los intereses de Buenos Aires y bajo la hegemonía porteña, pero nacional al fin.

Esto explica el contenido de sus planes de estudio, fundados en disciplinas literarias, históricas y filosóficas, con algunos agregados científicos y la ausencia de cualquier tipo de capacitación práctica o laboral. Cada vez que se planteó la conveniencia de una formación profesional a ese nivel, como resultado de la pré-

dica antes comentada, se la concibió en forma separada de la educación secundaria general y destinada a otros sectores de la población.

Un texto de Carlos Pellegrini, hombre representativo de los núcleos gobernantes del Ochenta, es perfectamente claro a ese respecto. Vale la pena transcribirlo *in extenso*.

«La instrucción –dice Pellegrini– debe estar dividida en tantas grandes divisiones cuantas son las necesidades que nacen del rol que el individuo va a jugar en la vida social. El individuo pertenece a la clase baja que se dedica a los trabajos materiales; o a la clase que se dedica a explotar las riquezas del país, es decir, al comercio en general; o a la clase que se dedica a los estudios elevados. [...] La instrucción primaria [...] basta para las necesidades de aquella masa del pueblo que se dedica al trabajo puramente corporal. Quererla recargar con otros estudios sería hacerle perder tiempo inútilmente, sería hacerla aspirar a estudios que no le corresponden, sería por fin empobrecer la industria quitándole brazos útiles [...] La obligación de instruirse debe limitarse aquí [...] La instrucción secundaria tiene que dividirse en dos partes. Para los que se dediquen al comercio (y aquí comprendemos el estudio del pastoreo y la agricultura) y para los que pretenden pasar a estudios más elevados.»<sup>31, 32</sup>

Tal concepción es coincidente con la de Alberdi y con la de Sarmiento. Este último distingue en los sistemas escolares tres objetivos distintos encuadrados por lo tanto en diferentes niveles y modalidades de la capacidad para actuar, sea como fuerza de producción, como fuerza de acción o como fuerza de dirección.<sup>33</sup> Insiste al mismo tiempo en que la instrucción elemental es el instrumento para adecuar las nuevas generaciones dentro de los valores dominantes, que eran entonces los de la burguesía liberal; terminaba así con los problemas de la disolución social. Por ello, no vacila en calificar la educación elemental como «el mejor sistema de policía», como «cadenas y sus tentáculos» del orden existente, como forma eficaz de respeto por la propiedad ajena.<sup>34</sup>

Finalmente la universidad, destinada a una minoría también, tuvo por objetivo un propósito político, ligado a la estructura socioeconómica adoptada.

Debía formar, como continuación del colegio nacional, la clase dirigente, que tendría a su cargo la conducción política, intelectual, social y económica de la sociedad. En su momento se verán los recaudos que se previeron para evitar su extravío.

31. PELLEGRINI, Carlos, «Sobre instrucción pública» (1863), en *Obras*, compilación y notas por Agustín Rivero Astengo, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora Coni, 1941, t. III, pp. 14-16.

32. El trabajo de Pellegrini antes citado posee un notable paralelismo con un texto del filósofo francés Destutt de Tracy (1754-1836), representativo de la escuela sensualista difundida entre nosotros por las cátedras de la Universidad de Buenos Aires en la década de 1820 y conocido por su amistad con Bernardino Rivadavia, quien lo admiraba. En este trabajo, el escritor galo sostiene que deben organizarse dos sistemas de instrucción pública totalmente separados: uno para los hijos de la clase obrera y otro para los descendientes de las clases *savantes*, en otras palabras, para la burguesía que emergió triunfante de la Revolución francesa. «Estas cosas –agrega nuestro filósofo– no dependen de ninguna voluntad humana; derivan necesariamente de la naturaleza misma de los hombres y de las sociedades: no existe poder humano capaz de cambiarlas. Son hechos invariables de los cuales es indispensable partir» (DE TRACY, D., *Observations sur le système actuel d'instruction publique*, París, Vve. Panckoucke, año IX, VIII, pp. 2-6).

33. SARMIENTO D.F., *Educación popular*, op. cit., p. 27.

34. Ídem, *Obras completas*, op. cit., t.VII, p. 42; t. XII, pp. 131-132; *Educación popular*, op. cit., pp. 59-60.

Esa clase dirigente solo requería una preparación profesional limitada, para una nación que se encontraba en una etapa preindustrial y que, en principio, no aspiraba a modificarlas. Era indispensable únicamente producir abogados, a cuyo cargo estaban, en general, las altas funciones de la política, del Estado y las finanzas y la salvaguardia de los conflictos de intereses entre los particulares, además de sostener firmemente el ordenamiento jurídico liberal-burgués, fundado en la propiedad privada y en la libertad contractual; y médicos, para curar las enfermedades y, más tarde, para encauzar la clientela electoral. Se vio luego la necesidad de preparar ingenieros civiles en virtud del desarrollo de las obras públicas y, recién en este siglo, agrónomos y contadores públicos.

La concepción predominante y casi única fue la del egresado universitario como profesional liberal, al servicio de los intereses particulares y del Estado y con la protección de una legislación que le garantizaba el monopolio de su actividad.

# Derecho a la educación\*

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar y conceptualizar el derecho a la educación como uno de los derechos humanos esenciales.

La educación como derecho, según se verá, se incorpora tardíamente a la panoplia de los derechos civiles; lo hace a partir de los jusnaturalistas del siglo XVII y del desarrollo constitucional iniciado por las leyes fundamentales surgidas de la Revolución estadounidense de 1787 y de la francesa de 1791.

Con todo, recién en el siglo XX, después de la hecatombe de la Segunda Guerra Mundial, es cuando el derecho a la educación alcanza una verdadera universalidad y es interpretado sin cortapisas nacionales o de otra índole. Ello se debe a que, por primera vez, es concebido como un elemento inherente a la condición humana, al igual que la vida, la libertad y la integridad física y psíquica.

Desaparece con ello, según mi juicio, la dicotomía que se estableció entre el derecho a aprender, fijado por las constituciones, y el derecho a la educación, que carecía de esa protección.

Esta nueva concepción diseña un panorama inédito para la humanidad e impone obligaciones cuyos efectos resulta importante considerar, pero conviene llegar a esto luego de un breve rastreo en el pasado.

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Hasta el incremento de productividad que produjo la Revolución industrial iniciada en Europa a fines del siglo XVIII, precedida por el desarrollo científico de las dos centurias anteriores, era impensable la idea de que la instrucción básica, fundada en la lectura, la escritura y el cálculo, llegara a todos los habitantes del planeta.

\* Texto tomado de OLGUÍN, Leticia (coord.), *Educación y derechos humanos. Una discusión interdisciplinaria*, Buenos Aires, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Editor de América Latina, 1989, pp. 214-256. [N. de E.]

No significa esto que no hubiera educación. Toda familia, clan o tribu y, más adelante, las distintas comunidades humanas transmitían a los jóvenes mediante el relato, el ejemplo y el aprendizaje precoz los conocimientos y habilidades adquiridos a través de milenios.

Los estudios propiamente dichos, que comenzaban con el lenguaje escrito, las matemáticas, la astronomía, la música y la poesía, estaban reservados a una ínfima minoría que participaba, de esa manera, de los beneficios de la riqueza y del poder.

Y no podía ser de otra manera, si se tiene en cuenta la correlación existente entre el nivel de vida de un pueblo y la productividad del trabajo social.

Desde tiempo inmemorial hasta el año 1800, para segar un área de trigo, era necesario una hora de tiempo con una hoz; en 1850, quince minutos con una guadaña; en 1900, dos minutos con una segadora gavilladora; en 1920, cuarenta segundos con una segadora gavilladora de tracción mecánica; en nuestros días, treinta y cinco segundos con una segadora batidora que suprime las operaciones de trilla. El lapso de trabajo necesario para obtener un quintal de trigo trillado, que desde la fundación de Roma hasta el año 1800 requería unas tres horas, quedó reducido a menos de diez minutos al cabo de siglo y medio.

El magnífico ideal de la educación griega, la *paideia*, que el historiador Marrou traduce como «cultura general»,<sup>1</sup> solo fue posible porque, de acuerdo con las cifras de Demetrio de Falerón, 400.000 esclavos trabajaban para garantizar el ocio creador de 20.000 ciudadanos. Eso permitió el desenvolvimiento del arte y la sabiduría helénicas, el deporte y la democracia de Pericles; pero lo hizo a costa del sufrimiento y la degradación de la mayoría de la población.

La situación no cambió sustancialmente a lo largo de los siglos, tanto en Oriente como en Occidente, aunque la esclavitud fuera reemplazada por la servidumbre de la tierra y la labor de la Iglesia católica facilitara el acceso a la instrucción mediante sus escuelas monásticas y parroquiales.

Una excepción la constituyó el pueblo judío –la nación del Libro–, que, por su peculiar concepción religiosa, ligada al descanso sabático y a las Escrituras, permitió el estudio de la lengua y de los preceptos religiosos a una cantidad sustancial de sus integrantes.

El derecho, según la concepción actual, solo es concebible si posee carácter de generalidad. «La aspiración a la igualdad y la aspiración a la participación son las dos formas contemporáneas de la dignidad y la libertad», ha expresado el papa Paulo VI.<sup>2</sup>

Aristóteles había advertido con anticipación genial la relación ya señalada: «Si las lanzaderas tejiesen por sí mismas –y en nuestra época de telares automáticos efectivamente lo hacen–, los empresarios prescindirían de los esclavos», dice en su *Política*.<sup>3</sup>

El acceso a la cultura y a la técnica, cuyo elemento básico lo constituye la escritura, ha constituido siempre un elemento de dominación. «A través de la his-

1. MARROU, Henri Irené, *Historia de la educación en la antigüedad*, traducción del francés, 3ª ed., Buenos Aires, Eudeba, 1976, p. 216.

2. Carta Apostólica al cardenal Roy, del 14 de mayo de 1971, párrafo 12.

3. Libro I, capítulo segundo.

toria se observa que cuando los integrantes de una sociedad son en su mayoría analfabetos e incapaces de hacer oír su voz, la élite intelectual es el único grupo que compite con la élite militar por el poder político. Miles de años atrás un padre egipcio decía a su hijo: “Aprende a escribir y podrás eludir los trabajos pesados. El escriba está librado de la tarea manual. Él es el que manda”.<sup>4</sup>

En China, donde la clase intelectual gobernó durante dos mil años, la conciencia de la comunidad de intereses de los escribas como élite dirigente quedó incorporada a sus proverbios: «Sin dejar su gabinete, un letrado puede comprender los asuntos del Imperio; como estudiante, por debajo de un hombre. Como funcionario, por encima de mil».<sup>5</sup>

No es de extrañar entonces que Jesús de Nazaret nos haya advertido: «Cuidense de los escribas».<sup>6</sup>

En el siglo XVII comienza a desarrollarse la idea de la extensión de la educación pero, según lo explica un pensador progresista como John Locke (1632-1704) en su *Ensayo sobre el entendimiento humano*, solo de acuerdo con la posición que cada individuo ocupa en la sociedad.

Un siglo más tarde, un filósofo contemporáneo de la Revolución francesa, Destutt de Tracy (1754-1836), cuya influencia entre nosotros fue notoria en la década de 1820 en las cátedras de la Universidad de Buenos Aires y por su amistad con Rivadavia, sostenía que debían organizarse dos sistemas de instrucción pública totalmente separados. Uno –explicaba–, para los hijos de la clase obrera, y otro, para los descendientes de las clases *savantes*, es decir, de la burguesía triunfante. «Estas cosas –agrega– no dependen de ninguna voluntad humana; derivan necesariamente de la naturaleza misma de los hombres y de las sociedades; no hay poder humano capaz de cambiarlas. Son hechos invariables de los cuales es indispensable partir.»<sup>7</sup>

Como lo he señalado en mi trabajo *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo*,<sup>8</sup> Carlos Pellegrini, en los finales del siglo XIX, expresaba la misma idea, que gravitó sobre la construcción de la estructura argentina. «La instrucción –decía– debe estar dividida en tantas grandes divisiones cuantas son las necesidades que nacen del rol que el individuo va a jugar en la vida social. El individuo pertenece a la clase baja que se dedica a los trabajos materiales; o a la clase que se dedica a explotar las riquezas del país, es decir, al comercio en general; o a la clase que se dedica a los estudios elevados [...] La instrucción primaria basta para las necesidades de aquella masa del pueblo que se dedica al trabajo puramente corporal. Quererla recargar con otros estudios sería hacerle perder tiempo inútilmente, sería hacerla aspirar a estudios que no le corresponden, sería por fin empobrecer la industria quitándole brazos útiles [...] La obligación de instruirse debe limitarse aquí [...] La instrucción secundaria tiene que dividirse en dos partes. Para

4. GORDON CHILDE, V., «Social Works and Knowledge», en *Hobhouse Memorial Lectures, 1941-1950*, Londres, 1952, p. 21.

5. SCARBOROUGH, Rev. W., *A Collection of Chinese Proverbs*, Shangai, Wilfred Alan, 1926, pp. 74-75.

6. Marcos 12, 38.

7. DE TRACY, D., *Observations sur le système actuel d'instruction publique*, Paris, Vve. Panckoucke, año IX, VIII, pp. 2-6.

8. MIGNONE, E.F., *Relaciones entre el sistema político y el sistema educativo*, Buenos Aires, Congreso Pedagógico, Compromiso y Creatividad, 27, Buenos Aires, Docencia, 1986, 70 pp. [N. de E.: en esta edición, véanse pp. 207-220.]

los que se dediquen al comercio (y aquí comprendemos el estudio del pastoreo y la agricultura) y para los que pretenden pasar a estudios más elevados.»<sup>9</sup>

No es de extrañar, entonces, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789 e incorporada a la Constitución del mismo origen de 1791, no mencione el derecho a la educación. Tampoco alude a este tema la declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, sancionada por el III Congreso de los Soviets de Diputados obreros y soldados de toda Rusia el 12 de enero de 1918 y ratificada por el III Congreso Panruso de los Soviets de Diputados obreros, soldados y campesinos, el día 18 del mismo mes y año.

Ambos documentos constituyen una respuesta de los sectores sociales emergentes a las circunstancias históricas y a las ideologías que precedieron a las dos revoluciones que les dieron origen.

Serán necesarias las transformaciones científico-tecnológicas a que me he referido y otra guerra mundial, para dar origen a la concepción del derecho a la educación como una exigencia igualitaria y universal incorporándola a textos de valor regional e internacional.

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES

Un tratadista argentino, Juan Emilio Cassani, nos ubica en la pista de una distinción, a la cual aludí al comienzo, útil para comprender la diferencia entre las cláusulas educativas de las constituciones anteriores a la Segunda Guerra Mundial y la concepción del derecho a la educación como derecho humano fundamental.

«El derecho de aprender –dice– emana de una atribución para elegir que, jurídica y pedagógicamente, se reconoce a cada habitante [...] El derecho a la educación –agrega– rebalsa los límites de las legislaciones nacionales. Es un derecho immanente al ser humano por el solo hecho de existir este último en el seno de una comunidad organizada. Implica la obligación de todos los agentes educadores de proporcionar las estimulaciones educativas necesarias a todos los individuos desde el momento en que se hallen en condiciones de recibirlas.»<sup>10</sup>

El derecho a aprender es la facultad jurídica ubicada en las leyes fundamentales derivadas del doctrinarismo liberal que procede de las revoluciones estadounidense y francesa. Dentro de este orden de ideas, la Constitución Argentina de 1853 –aún vigente– establece en su Artículo 14: «Todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio [...] de enseñar y aprender».

Una lectura por los textos constitucionales de las naciones americanas nos permite apreciar la inserción de este derecho, concebido en las más antiguas como

9. PELLEGRINI, Carlos, «Sobre instrucción pública» (1863), en *Obras*, compilación y notas por Agustín Rivero Astengo, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora Coni, 1941, tomo III, pp. 14-16.

10. CASSANI, Juan Emilio, *Fundamentos y alcances de la política educacional*, Buenos Aires, Biblioteca Nueva Pedagogía, Librería del Colegio, 1972, p. 146.



la libertad de enseñar y de aprender, con un concepto más amplio en las posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

*La Constitución política de Colombia*, de 1973, en su Artículo 42, incluido en el título de los derechos civiles y garantías sociales, expresa: «Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos. La enseñanza primaria ha de ser gratuita en las escuelas del Estado y obligatoria en el grado que señale la ley».<sup>11</sup>

*La Constitución política de Costa Rica* de 1949 dedica un título, el VII, a la educación y la cultura, y declara en el Artículo 77: «La educación pública será organizada como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos desde la preescolar hasta la universitaria». El Artículo 78 establece que «la Educación General Básica es obligatoria; esta, la preescolar y la educación diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación. El Estado facilitará la prosecución de estudios superiores a las personas que carezcan de recursos pecuniarios. La adjudicación de las correspondientes becas y auxilios estará a cargo del ministerio del ramo por medio del organismo que determine la ley». El Artículo 79 «garantiza la libertad de enseñanza. No obstante, todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado». Finalmente el Artículo 83 estatuye que «el Estado patrocinará y organizará la educación de adultos, destinada a combatir el analfabetismo».<sup>12</sup>

*La Constitución vigente en Cuba*, sancionada en 1976, establece un principio coincidente mediante el concepto de derecho a la educación desarrollado después de la Segunda Guerra Mundial: «Todos –expresa el Artículo 50– tienen derecho a la educación». El Artículo 51 reconoce igualmente «el derecho a la educación física, el deporte y la recreación». Según Vicente Rada Álvarez, «este derecho se garantiza con el amplio y gratuito sistema de escuelas, internados, semiinternados y becas. Desde la Campaña de Alfabetización llevada a cabo felizmente en 1960, las conquistas de la Revolución en este terreno han sido objeto de reconocimiento universal».<sup>13</sup>

*La Constitución chilena* de 1980 establece en su Artículo 19: «La Constitución asegura a todas las personas: [...] 10) El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho. La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. 11) La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político-partidista alguna. Los padres tienen el derecho de esco-

11. Constitución política de Colombia, Bogotá, Presidencia de la Nación, Secretaría Jurídica, 1976, p. 40.

12. Constitución política de Costa Rica, San José, Imprenta Nacional, 1976, pp. 24-26.

13. RADA ÁLVAREZ, Vicente, «Acerca de la Constitución de 1976» (Punto X: Derechos, deberes y garantías... e) *Derecho a la educación*), en *Revista Jurídica*, nº 6, La Habana, Ediciones Minjus, 1985, p. 1.969.

ger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media, y señalará las normas objetivas de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel».<sup>14</sup>

*La Constitución política de la República del Ecuador*, sancionada en 1978, determina lo siguiente: «Artículo 27: La educación es el deber primordial del Estado. La educación oficial es laica y gratuita en todos sus niveles. Se garantiza la educación particular. Se reconoce a los padres el derecho de dar a sus hijos la educación que a bien tuvieren. La educación se inspira en principios de nacionalidad, democracia, justicia social, paz, defensa de los derechos humanos, y está abierta a todas las corrientes del pensamiento universal. El Estado garantiza el acceso a la educación de todos los habitantes sin discriminación alguna. Se garantiza la libertad de enseñanza y de cátedra. La educación en el nivel primario y en el Ciclo Básico del nivel medio es obligatoria. Cuando se imparta en establecimientos oficiales se proporcionarán gratuitamente los servicios de carácter social. En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena, se utiliza además del castellano, el quichua o la lengua aborígen respectiva. El Estado formula y lleva a cabo planes para erradicar el analfabetismo. Se garantiza la estabilidad y la justa remuneración de los educadores de todos los niveles. El Estado suministra ayuda a la educación particular gratuita».<sup>15</sup>

El Artículo 53 de la *Constitución de El Salvador*, de 1983, establece: «El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión. El Estado propiciará la investigación y el quehacer científico». El Artículo 54 agrega: «El Estado organizará el sistema educativo, para lo cual creará las instituciones y servicios que sean necesarios. Se garantiza a las personas naturales y jurídicas la libertad de establecer centros privados de enseñanza». El Artículo 55 continúa: «La educación tiene los siguientes fines: lograr el desarrollo integral de la personalidad en su dimensión espiritual, moral y social; contribuir a la formación de una sociedad democrática más próspera, justa y humana; inculcar el respeto a los derechos humanos y la observancia de los correspondientes deberes; combatir todo espíritu de intolerancia y de odio; conocer la realidad nacional e identificarse con los valores de la nacionalidad salvadoreña y propiciar la unidad del pueblo centroamericano. Los padres tendrán derecho preferente a escoger la educación de sus hijos». El Artículo 53 prescribe: «Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica, que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado».<sup>16</sup>

14. Prede-OEA, *La educación en las constituciones de América*, preparada y presentada por el doctor Luiz Navarro de Britto, Director del Departamento de Asuntos Educativos, Washington D.C., Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, octubre de 1986, p. 12.

15. Constitución de la República del Ecuador, Guayaquil, Federación Nacional de Periodistas, 1979. Volumen sin paginar. Contiene fotos. Título II, Sección III: «De la educación y cultura».

16. Prede-OEA, *La educación en las constituciones de América*, op. cit.

*La Constitución de Guatemala* de 1956 establece en su Artículo 95 lo siguiente: «Es obligación primordial del Estado el fomento y la divulgación de la cultura en todas sus manifestaciones. La educación tiene como fines el pleno desarrollo de la personalidad humana, el respeto a los derechos del hombre y a sus libertades fundamentales, su mejoramiento físico y espiritual, el progreso cívico del pueblo y la elevación del patriotismo». El Artículo 96 continúa: «La familia es fuente de la educación y los padres tienen derecho a escoger la que ha de darse a sus hijos menores. Se declara de utilidad y necesidad pública la fundación y mantenimiento de establecimientos de enseñanza y centros culturales, oficiales y particulares, así como la dignificación económica, social y cultural del magisterio. La formación de maestros es función preferente». El Artículo 97 agrega: «Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. La ley regulará lo relativo a la enseñanza religiosa en locales oficiales. El Estado no la impartirá y la declara optativa». El Artículo 98 prescribe: «Habrà un mínimo de enseñanza común obligatoria para todos los habitantes del país, dentro de los límites de edad que fije la ley. La educación primaria impartida por el Estado en las escuelas sostenida con fondos de la Nación es gratuita. Los centros particulares de enseñanza funcionarán bajo la inspección del Estado». Finalmente el Artículo 100 estatuye: «Toda persona tiene derecho a la educación. La instrucción técnica y la profesional están abiertas para todos en plano de igualdad».<sup>17</sup>

*La Constitución de Honduras* de 1957 legisla en materia educativa en los artículos que siguen: Artículo 89: «Toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos humanos»; Artículo 135: «La educación es función especial del Estado para la conservación, fomento y difusión de la cultura, la cual deberá proyectar sus beneficios a la sociedad sin discriminación de ninguna naturaleza»; Artículo 136: «El Estado está obligado a desarrollar la educación fundamental del pueblo, creando al efecto los organismos técnicos necesarios, dependientes directamente del Ministerio de Educación Pública»; Artículo 137: «El Estado sostendrá e incrementará la organización de establecimientos de enseñanza preescolar, primaria y media, comprendiendo las escuelas prevocacionales, vocacionales y artísticas. Además, impulsará el desarrollo de la educación extraescolar por medio de bibliotecas, centros culturales y otras formas de difusión de la cultura»; Artículo 138: «la dirección técnica de la educación corresponde al Estado. La enseñanza impartida oficialmente es gratuita y laica, y la primaria será obligatoria y costeadada por el Estado»; Artículo 139: «La formación de maestros de educación es función preferente del Estado»; Artículo 142: «La enseñanza privada está sujeta a la inspección y reglamentación del Estado»; Artículo 144: «Se garantiza la libertad de cátedra»; Artículo 146: «La Universidad Nacional es una institución autónoma, con personalidad jurídica. Goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior y la educación profesional»; Artículo 149: «El Estado fomentará y contribuirá al sostenimiento de escuelas para ciegos, sordomudos y retardados

17. MARIÑAS OTERO, Luis, *Las constituciones de Guatemala*, en *Las constituciones hispanoamericanas*, recopilación y estudio preliminar de L. Mariñas Otero, prólogo de Manuel Fraga Iribarne, vol. II, Título IV, Capítulo IV, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, pp. 767-769.

mentales»; Artículo 150: «El Estado contribuirá al sostenimiento de escolares pobres de solemnidad, de acuerdo a una ley especial».<sup>18</sup>

*La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, que rige desde 1917, establece: Artículo 30: «La educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano. I. Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basada en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos. Además, a) será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; b) será nacional en cuanto –sin hostilidades ni exclusiones– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos; y c) contribuirá a la mejor convivencia humana, abandonando los privilegios de raza, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos. II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier grado destinada a obreros y campesinos), deberá obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. [...] IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos que realicen actividades educativas no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos. V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares. VI. La educación primaria será obligatoria. VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita. VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; IX. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no han cumplido o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan».<sup>19</sup>

*La Constitución política de Nicaragua* de 1987 se refiere a la educación en estos términos: Artículo 58: «Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y a la cultura»; Artículo 116: «La educación tiene como objetivo la formación plena e integral del nicaragüense; la educación es factor fundamental para la transformación y el desarrollo del individuo y la sociedad»; Artículo 117: «La educación es un proceso único, democrático y participativo, que vincula la teoría con la práctica, el trabajo manual con el intelectual y promueve la investigación científica; cultiva los valores del nuevo nicaragüense, de acuerdo con los principios establecidos en la presente Constitución, cuyo estudio deberá ser promovido»; Artículo 118: «El

18. Íd., *Las constituciones de Honduras*, en *Constitución de 1957*, Título IV, «Derechos y garantías individuales», recopilación y estudio preliminar de Luis Mariñas Otero, prólogo de Manuel Fraga Iribarne, vol. 15, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1962, p. 392.

19. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), en *Diario Oficial*.

Estado promueve la participación de la familia, de la comunidad y del pueblo en la educación y garantiza el apoyo de los medios de comunicación social a la misma»; Artículo 119: «La educación es función indeclinable del Estado. Corresponde a este planificarla, dirigirla y organizarla. El sistema nacional de educación funcionará de manera integrada y de acuerdo con planes nacionales. Su organización y financiamiento son determinados por la ley». Artículo 121: «El acceso a la educación es libre e igual para todos los nicaragüenses. La enseñanza básica es gratuita y obligatoria. Las comunidades de la Costa Atlántica tienen acceso en su región a la educación en su lengua materna en los niveles que se determina, de acuerdo con los planes y programas nacionales». Artículo 122: «Los adultos gozarán de oportunidades para educarse y desarrollar habilidades por medio de programas de capacitación y formación. El Estado continuará sus programas educativos para suprimir el analfabetismo»; Artículo 123: «Los centros privados dedicados a la enseñanza pueden funcionar en todos los niveles, sujetos a los preceptos establecidos en la presente Constitución»; Artículo 124: «La educación en Nicaragua es laica. El Estado reconoce el derecho de los centros privados dedicados a la enseñanza y que sean de orientación religiosa, a impartir religión como materia extracurricular». Artículo 125: «La educación superior goza de autonomía financiera, orgánica y administrativa, de acuerdo con la ley. Se reconoce la libertad de cátedra».<sup>20</sup>

*La Constitución de Panamá* de 1972 incluye normas vinculadas con el derecho a la educación. El Artículo 87 expresa: «Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos. La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión, y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y el fortalecimiento de la nación panameña como comunidad cultural y política. La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social». El Artículo 88 prosigue: «La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo». El Artículo 90 establece: «Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la ley». El Artículo 91 determina: «La educación oficial es gratuita en todos los niveles preuniversitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras completa su educación básica general».<sup>21</sup>

*La Constitución de la República del Paraguay*, sancionada en 1967, incluye los siguientes artículos sobre educación y cultura. Artículo 89: «Todos los habitantes tienen derecho a la educación para desarrollar sus aptitudes espirituales y físicas, formar su conciencia cívica y moral, y a capacitarse para luchar por la vida.

20. Constitución de Nicaragua, en *La gaceta, Diario Oficial*, Managua, Imprenta Nacional, nº 5, 9 de enero de 1987; cap. IV, «Derechos sociales», p. 42; Título VII, «Educación y cultura», pp. 50-54.

21. Prede-OEA, *La educación en las constituciones de América*, op. cit.

La enseñanza primaria es obligatoria y se consagra la libertad de impartirla. El Estado sostendrá las necesarias escuelas públicas para asegurar a todos los habitantes, en forma gratuita, la oportunidad de aprender y propenderá a generalizar en ellas, por los medios a su alcance, la igualdad de posibilidades de los educandos. También sostendrá y fomentará, con los mismos criterios de igualdad y libertad, la enseñanza media, vocacional, agropecuaria, industrial y profesional, y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica». Artículo 90: «La ley preverá la constitución de fondos para becas, especialmente de aquellos que carezcan de recursos económicos».<sup>22</sup>

*La Constitución política del Perú*, sancionada en 1979: la ley fundamental peruana establece las normas que siguen en materia de educación y cultura: Artículo 21: «El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana. La educación tiene como fin el desarrollo integral de la personalidad. Se inspira en los principios de la democracia social. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza»; Artículo 22: «La educación fomenta el conocimiento y la práctica de las humanidades. La formación ética y cívica es obligatoria en todo el proceso educativo. La educación religiosa se imparte sin violar la libertad de conciencia. Es determinada libremente por los padres de familia»; Artículo 23: «El Estado garantiza a los padres de familia el derecho de intervenir en el proceso educativo de sus hijos y de escoger el tipo y centro de educación para estos»; Artículo 24: «Corresponde al Estado formular planes y programas, y dirigir y supervisar la educación con el fin de asegurar su calidad y eficiencia según las características regionales y otorgar a todos igualdad de oportunidades»; Artículo 25: «La educación primaria en todas sus modalidades es obligatoria. La educación impartida por el Estado es gratuita en todos sus niveles, con sujeción a las normas de ley. En todo lugar cuya población lo requiera, hay cuando menos un centro educativo primario»; Artículo 26: «La erradicación del analfabetismo es tarea primordial del Estado, el cual garantiza a los adultos el proceso de la educación permanente»; Artículo 27: «El Estado garantiza la formación extraescolar de la juventud con la participación democrática de la comunidad»; Artículo 28: «La enseñanza en todos sus niveles debe impartirse con lealtad a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa»; Artículo 30: «El Estado reconoce, ayuda y supervisa la educación privada, cooperativa, comunal y municipal que no tenga fines de lucro»; Artículo 31: «Cada universidad es autónoma en lo académico, económico, normativo y administrativo, dentro de la ley. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia. Las universidades nacen por ley. Son públicas o privadas»; Artículo 39: «En cada ejercicio se destina para educación no menos del veinte por ciento de los recursos ordinarios del Gobierno central».<sup>23</sup>

*La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* de 1952 dedica dos secciones al derecho a la educación. La primera de ellas, la Sección 5ª dice así: «Toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo

22. Constitución de la República del Paraguay, Asunción, Ministerio del Interior, 1984, Capítulo V, Punto 2, p. 23.

23. Constitución política del Perú, edición oficial, Lima, Ministerio de Justicia, 1983, Capítulo IV, «De la educación, la ciencia y la cultura», pp. 14-16.

de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Habrá un sistema de instrucción pública, el cual será libre y enteramente no sectario. La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria, y luego, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria. No se utilizarán propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado. Nada de lo contenido en esta disposición impedirá que el Estado pueda prestar servicios no educativos establecidos por ley para protección y bienestar de la niñez». La Sección 20 expresa: «El Estado Asociado reconoce, además, la existencia de los siguientes derechos humanos [...] El derecho de toda persona de recibir gratuitamente la instrucción primaria y secundaria».<sup>24</sup>

*La Constitución de la República Dominicana*, sancionada en 1966, se refiere al derecho a la educación en su Artículo 16, que dice lo siguiente: «Se reconoce como finalidad principal del Estado la protección efectiva de los derechos de la persona humana y el mantenimiento de los medios que le permitan perfeccionarse progresivamente dentro de un orden de libertad individual y de justicia social, compatible con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos. Para garantizar la realización de esos fines se fijan las siguientes normas: [...] 16) La libertad de enseñanza. La educación primaria será obligatoria. Es deber del Estado proporcionar la educación fundamental a todos los habitantes del territorio nacional y tomar las providencias necesarias para eliminar el analfabetismo. Tanto la educación primaria y secundaria como la que se ofrezca en las escuelas agronómicas, vocacionales, artísticas, comerciales, de artes manuales y de economía doméstica serán gratuitas».<sup>25</sup>

*La Constitución de 1966 de la República Oriental del Uruguay* contiene las normas que siguen, en los artículos correspondientes, referidas al problema educativo: Artículo 41: «El cuidado y la educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social es un derecho y un deber de los padres»; Artículo 68: «Queda garantizada la libertad de enseñanza. La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden público. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir para la enseñanza de sus hijos o pupilos los maestros e instituciones que desee»; Artículo 69: «Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios»; Artículo 70: «Son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria e industrial»; Artículo 71: «Declárase de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y la educación física, la creación de becas y el establecimiento de bibliotecas populares. En todas las instituciones docentes se atenderá especialmente la formación de carácter moral y cívica de los alumnos».<sup>26</sup>

24. FRAGA IRIBARNE, Manuel, «Las constituciones de Puerto Rico», en *Las constituciones hispanoamericanas*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, vol. 5, Artículo II, sección 5ª, p. 503; sección 20, p. 507.

25. Prede-OEA, *La educación en las constituciones de América*, op. cit.

26. Constitución de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, Imprenta Nacional, Sección I, Capítulo II, pp. 9, 15 y 16.



*La Constitución venezolana* de 1961 se refiere a la educación en las normas que siguen expresadas en los siguientes artículos: Artículo 55: «La educación es obligatoria en el grado y condiciones que fije la ley. Los padres y representantes son responsables del cumplimiento de este deber y el Estado proveerá los medios para que todos puedan cumplirlo»; Artículo 78: «Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes. La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna»; Artículo 79: «El Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con la Constitución y las leyes»; Artículo 80: «La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia. El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados».<sup>27</sup>

*La Constitución de Bolivia*, sancionada en 1967, contiene las siguientes normas referidas al derecho a la educación en los artículos siguientes: Artículo 7: «Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: [...] e) recibir instrucción y adquirir cultura; f) a enseñar bajo la vigilancia del Estado»; Artículo 177: «La educación es la más alta función del Estado y en ejercicio de esta función deberá fomentar la cultura del pueblo. Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Estado. La educación fiscal es gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada y democrática. En el ciclo primario es obligatoria»; Artículo 178: «El Estado promoverá la educación vocacional y la enseñanza profesional y técnica, orientándola en función del desarrollo económico y la soberanía del país»; Artículo 180: «El Estado auxiliará a los estudiantes sin recursos económicos para que tengan acceso a los ciclos superiores de enseñanza, de modo que sean la vocación y la capacidad las condiciones que prevalezcan sobre la posición social y económica».<sup>28</sup>

*Brasil* se halla actualmente en pleno período constituyente. Mientras tanto, rige la ley fundamental sancionada en 1967, con las siguientes disposiciones en materia de educación; Artículo 176: «La educación inspirada en el principio de la unidad nacional y en los ideales de libertad y solidaridad humana es un derecho de todos y un deber del Estado y será proporcionada en el hogar y en la escuela. 1) La enseñanza será suministrada en los diferentes niveles por el Estado; 2) Respetadas las disposiciones legales, la enseñanza es libre para la iniciativa particular, la cual merecerá amparo técnico y financiero de los poderes públicos, incluso mediante becas de estudio; 3) La legislación en materia de enseñanza se adaptará a los siguientes principios y normas: I) la enseñanza primaria será proporcionada solamente en lengua nacional; II) la enseñanza primaria es obligatoria para todos, desde los siete a los catorce años, y será gratuita en los establecimientos oficiales;

27. MARIÑAS OTERO, L., *Las constituciones de Venezuela*, en *Las constituciones hispanoamericanas*, op. cit., vol. 7, Título III, Capítulo II, pp. 939-940, y Capítulo IV, pp. 943-944.

28. Prede-OEA, *La educación en las constituciones de América*, op. cit.



III) la enseñanza pública será igualmente gratuita para cuantos, en el nivel medio y superior, demuestren efectivo aprovechamiento y prueben la falta o insuficiencia de recursos; IV) el poder público sustituirá, gradualmente, el régimen de gratuidad en la enseñanza media y superior por el sistema de concesión de becas de estudio, mediante restitución, que la ley regulará; V) la enseñanza religiosa, de matrícula facultativa, constituirá una disciplina en los horarios normales de las escuelas oficiales de nivel primario y medio».<sup>29</sup>

*La República de Haití* se halla en plena evolución política, aunque perduran formalmente las normas de la Constitución de 1983, que contiene solo breves referencias a la educación. El Artículo 49 dice así: «La libertad de enseñanza se ejerce conforme a la ley bajo el control del Estado, que deberá velar sobre la formación moral y cívica de la juventud. La instrucción es una carga del Estado y las comunas. La instrucción primaria es obligatoria. La formación técnica y profesional debe generalizarse. El acceso a los estudios superiores debe estar abierto con plena igualdad a todos, únicamente en función del mérito».<sup>30</sup>

Las constituciones de los países americanos angloparlantes, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Canadá, Dominica, Estados Unidos de América, Granada, Jamaica, Santa Lucía, St. Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago, siguen la tradición británica y no contienen disposiciones expresas referentes a la educación. Los derechos civiles, que sí influyen, garantizan la libertad religiosa y de educación.

En cuanto a los países europeos, se transcriben a continuación los textos referidos al derecho a la educación en sus leyes fundamentales.

*Albania.* Constitución de la República Socialista de Albania de 1976, 1ª Parte, Capítulo I, Punto C, «Educación, Ciencia y Cultura», Artículo 32: «El Estado llevará a cabo una amplia actividad ideológica y cultural para la educación comunista del pueblo trabajador y para la formación del hombre nuevo. El Estado velará especialmente por la formación y educación integrales de la generación joven en el espíritu del socialismo y del comunismo»; Artículo 33: «La educación de la República Socialista Popular de Albania seguirá las mejores tradiciones de la escuela nacional y laica albanesa. La educación será organizada y asumida por el Estado, estará abierta a todos gratuitamente, se basará en la concepción marxista-leninista del mundo y conjugará la enseñanza teórica con el trabajo físico y el entrenamiento físico y militar»; Artículo 51: «Los ciudadanos tendrán derecho a la instrucción. Será universal y obligatoria la enseñanza de octavo grado. El Estado tenderá a elevar el nivel de instrucción obligatoria para todos».<sup>31</sup>

*República Federal Alemana.* Ley Fundamental para la República Federal Alemana de 1949, Capítulo I, «De los derechos fundamentales», Artículo 50. 3): «Serán libres el arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza. La libertad de enseñanza no exime, sin embargo, de la lealtad a la Constitución»; Artículo 70. 1) «El sistema educativo en su conjunto estará bajo la supervisión del Estado. 2) Los

29. Ibid.

30. Ibid.

31. DARRANAS PELÁEZ, Mariano, *Las constituciones europeas*, Madrid, Editora Nacional, 1979, 2 vols., t. I, pp. 27-28 y 32. Las transcripciones que siguen pertenecen a la misma obra. Por esa razón, me limito a indicar el tomo y las páginas.

encargados de la educación del niño tendrán derecho a decidir sobre la participación de este en la enseñanza religiosa. 3) La enseñanza religiosa constituirá una asignatura ordinaria en las escuelas públicas, con excepción de las escuelas no confesionales. Sin perjuicio del derecho de supervisión del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con los principios fundamentales de las comunidades religiosas. Ningún maestro podrá ser obligado contra su voluntad a impartir enseñanza religiosa. 4) Se garantiza el derecho al establecimiento de escuelas privadas, las cuales requerirán, sin embargo, como sustituto de la escuela pública, la autorización del Estado y estarán sujetas a leyes de cada estado regional. La autorización deberá concederse cuando las escuelas privadas no estén a un nivel inferior, en cuanto a las finalidades de su enseñanza y en sus instalaciones, así como la formación científica de sus cuadros docentes, al de las escuelas públicas y no se promueva una discriminación de los alumnos según las condiciones económicas de los padres. Se deberá negar la autorización cuando no esté suficientemente garantizada la situación económica y jurídica del personal docente. 5) Solo se autorizará una escuela privada de enseñanza cuando la autoridad reconozca en ella un interés pedagógico especial o, a instancias de las personas encargadas de la educación de los niños, cuando dicha escuela se establezca como escuela interconfesional, confesional o ideológica y no exista en el municipio una escuela primaria oficial de esta clase. 6) Quedan abolidas las escuelas preparatorias». <sup>32</sup>

*República Democrática Alemana.* Constitución de la República Democrática Alemana de 1968, texto revisado en 1974, Capítulo II, «Fundamentos económicos, ciencia, educación y cultura», Artículo 17: «1) La República Democrática Alemana fomentará la ciencia, la investigación y la educación con el fin de proteger y enriquecer a la sociedad y la vida de los ciudadanos, objetivos a los que sirve la unión de la revolución técnico-científica con las ventajas del socialismo. 2) Con el sistema de educación socialista uniforme asegura la República Democrática Alemana a todos los ciudadanos una formación superior adecuada a las exigencias cada vez más elevadas de la sociedad y capacita a los ciudadanos para formar la sociedad socialista y colaborar de modo creador al desarrollo de la democracia socialista»; Artículo 25: «1) Todo ciudadano de la República Democrática Alemana tiene el mismo derecho a la educación y los institutos educativos estarán abiertos a todos. El sistema de educación socialista y uniforme garantiza a cada ciudadano una formación socialista constante, así como educación y formación superior [...] 4) Rige en la República Democrática Alemana el deber de escuela general superior por diez años, que se cumplirá asistiendo a la escuela politécnica general de diez cursos. En casos determinados podrá impartirse formación de la escuela superior en las instituciones de formación profesional o de formación laboral general o superior. Todos los menores tendrán el derecho y el deber de aprender una profesión. 5) Habrá escuelas especiales y centros de educación específicos para niños y adultos con lesiones físicas y psíquicas. 6) Se asegurará el cumplimiento de estas misiones por el Estado y todas las fuerzas sociales en un trabajo mancomunado de formación y educación»; Artículo 26: «1) El Estado ase-

32. *Ibid.*, t. I, p. 32.

gurar la posibilidad del paso al escalón educativo inmediato superior hasta los centros de formación más altos, universidades y escuelas superiores, conforme al principio de rendimiento y a las exigencias sociales, y teniendo en cuenta la estructura social de la población. 2) La instrucción será gratuita y se otorgarán ayudas educativas e instrumentos de estudio gratuitos sobre la base de consideraciones sociales. 3) Estarán exentos de toda tasa de estudios los estudiantes normales en las universidades y escuelas superiores y técnicas. Se concederán becas y ayudas de estudio conforme a criterios sociales y según el rendimiento».<sup>33</sup>

*Austria.* Constitución Federal Austríaca de 1929, vigente con modificaciones posteriores, Parte 1ª, «Disposiciones Generales», Artículo 14: «(1) Serán competencia federal la legislación y la ejecución en materia de escolaridad, así como en el ramo de la enseñanza, sobre lo relativo a residencias de alumnos y estudiantes, en la medida en que no se disponga de otra cosa en los párrafos siguientes. [...] 6) Son escuelas públicas las instituidas y mantenidas por autoridades académicas legales. Será autoridad académica legal la Federación cuando sea competencia federal la legislación y ejecución en cuanto a establecimiento, mantenimiento y supresión de escuelas públicas. Las escuelas públicas serán de acceso general, sin distinción de nacimiento, de sexo, de raza, de posición, de clase, de idioma y de confesión, y dentro del ámbito, por lo demás, de los requisitos que la ley establezca. La misma regla se aplicará por analogía para los jardines de infantes, centros de acogida e internados. 7) Serán escuelas privadas las que no sean públicas, si bien se les otorgará el estatuto de establecimientos públicos con arreglo a lo que se disponga en las normas legales»; Artículo 17: «Serán libres la ciencia y su enseñanza. Todo ciudadano del Estado tendrá derecho a fundar establecimientos de enseñanza y educación y a enseñar en ellos, siempre que haya demostrado su capacidad para ello del modo que establezca la ley. No estará sometida a estas limitaciones la enseñanza a domicilio. Se atenderá a la enseñanza religiosa en las escuelas por la iglesia o comunidad religiosa que corresponda, si bien pertenece al Estado, en atención al conjunto de la enseñanza y de la educación, el derecho a la alta dirección y supervisión»; Artículo 18: «Cada uno será libre de elegir su profesión donde y como quiera».<sup>34</sup>

*Bélgica.* Constitución de Bélgica de 1831, con modificaciones posteriores, la última efectuada en 1971, Título II, Capítulo I, Sección 3ª, Artículo 17: «La enseñanza será libre y queda prohibida toda medida preventiva. La represión de los delitos solo será regulada por la ley. Se regulará asimismo por la ley la instrucción pública impartida a cargo del Estado». Artículo 59 bis: «(2) Los Consejos Culturales regularán por decreto cada uno en el ámbito de su competencia: 1) las materias culturales; 2) la enseñanza, con excepción de lo relativo a la paz escolar, a la escolaridad obligatoria, a las estructuras de la enseñanza, a los diplomas, a las subvenciones, a los sueldos y a las normas de población escolar».<sup>35</sup>

*Bulgaria.* Constitución de la República Popular de Bulgaria de 1971, Capítulo III, «Principales derechos y deberes de los ciudadanos», Artículo 38: «(3) Los padres tendrán el derecho y el deber de educar a sus hijos y de velar por su educa-

33. Ibid., t. I, pp. 144-145.

34. Ibid., t. I, p. 334.

35. Ibid., t. I, pp. 363 y 378.

ción en un espíritu comunista»; Artículo 39: «1) Será un deber para el conjunto de la sociedad la educación de la juventud en un espíritu comunista; 2) La familia, la escuela, los órganos del Estado y las organizaciones sociales velarán de modo especial por el desarrollo intelectual, moral, estético, cultural y físico de la juventud, así como por su formación mediante el trabajo, y su instrucción politécnica». Artículo 45: «1) Todos los ciudadanos tendrán derecho a la instrucción gratuita en todos los niveles y en todas las categorías de establecimientos de enseñanza, conforme a las condiciones que la ley determine. 2) Los establecimientos de enseñanza pertenecen al Estado. 3) La instrucción se basará en los progresos de las ciencias modernas y se inspirará en la ideología marxista-leninista. 4) Será obligatoria la enseñanza primaria. 5) El Estado creará las condiciones susceptibles de hacer obligatoria la enseñanza secundaria. 6) El Estado fomentará la instrucción y promoverá la mejora, en todos los aspectos, de las condiciones de trabajo en el seno de los establecimientos de enseñanza, otorgará becas y estimulará a los alumnos y a los estudiantes especialmente dotados. 7) Todos los ciudadanos de origen no búlgaro tendrán derecho a estudiar en su propio idioma junto con el estudio obligatorio del idioma búlgaro».<sup>36</sup>

*Checoslovaquia.* Constitución de la República Socialista de Checoslovaquia de 1960, Capítulo II, «De los derechos y deberes de los ciudadanos», Artículo 24: «1) Todos los ciudadanos tendrán derecho a la instrucción. 2) Se asegura este derecho mediante la instrucción escolar básica que se impartirá a toda la juventud a título obligatorio y gratuito hasta la edad de quince años, gracias asimismo a un sistema de escuelas gratuitas que dará en una medida incesantemente aumentativa una enseñanza media completa general o profesional, y mediante la instrucción que dispensarán los establecimientos de enseñanza superior. Para el perfeccionamiento posterior de la instrucción se organizarán los estudios de los trabajadores al margen de su empleo y una formación profesional gratuita en las fábricas y en las cooperativas agrícolas únicas, así como la actividad cultural y de educación popular, que será asumida por el Estado y las organizaciones sociales. 3) La educación y la enseñanza se basarán en su conjunto en la concepción científica del mundo y en la estrecha asociación de la vida y el trabajo del pueblo».<sup>37</sup>

*Chipre.* La Constitución de Chipre data de 1960. Parte II: «De los derechos y libertades fundamentales»; Artículo 20: «Toda persona tendrá derecho a recibir, y toda persona o institución, el derecho de impartir enseñanza o educación con sujeción a las formalidades, condiciones o restricciones que se impongan, de acuerdo con la ley de la comunidad respectiva y resulten necesarias exclusivamente en interés de la seguridad del Estado, del orden constitucional o de la seguridad, orden, salubridad o moral pública; del nivel y la calidad de la educación o para la salvaguardia de los derechos y libertades de terceros, incluyendo el derecho de los padres a conseguir para sus hijos la educación que resulte conforme a sus convicciones religiosas. 2) Se dispensará por las Cámaras Comunitarias griega y turca educación primaria gratuita en sus respectivas escuelas comunales primarias. 3) Será obligatoria la instrucción primaria para todos los ciudadanos

36. *Ibid.*, t. I, pp. 425-427.

37. *Ibid.*, t. I, p. 470.

de la edad escolar que se determine por ley comunitaria dictada con ese objeto. 4) La enseñanza no primaria será dispensada por las Cámaras Comunitarias griega y turca, en los casos justos y adecuados, en las condiciones y con el régimen que se fijen mediante una ley de comunidad dictada con ese fin».<sup>38</sup>

*Dinamarca.* Constitución del Reino de Dinamarca de 1953, Capítulo VIII, Artículo 76: «Todos los niños en edad de instrucción obligatoria tendrán derecho a enseñanza gratuita en las escuelas públicas primarias. Los padres o tutores que se encarguen por sí mismos de dar a sus hijos una instrucción igual a la que se exige generalmente en las escuelas públicas primarias no estarán obligados a enviarlos a escuelas públicas».<sup>39</sup>

*España.* Constitución española de 1978, Capítulo II, Sección 1ª, Artículo 27: «1) Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza. 2) La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. 3) Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones. 4) La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. 5) Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes. 6) Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales. 7) Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos, intervendrán en el control y gestión de todos los centros educativos sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca. 8) Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. 9) Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca. 10) Se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la ley establezca».<sup>40</sup>

*Finlandia.* Ley constitucional de Finlandia de 1906, Capítulo VIII, «De la educación», Artículo 77: «La Universidad de Helsinki conservará su derecho de autonomía»; Artículo 78: «El Estado promoverá el estudio de las ciencias técnicas, agrícolas y comerciales y demás ciencias aplicadas y la mayor instrucción en las mismas, así como la práctica de las bellas artes y mayor conocimiento de ellas, manteniendo y estableciendo para todos estos ramos escuelas especiales de enseñanza superior, en la medida en que no estén representadas en la Universidad u otorgando subvenciones de ayuda a las instituciones privadas que se creen con ese objeto»; Artículo 79: «El Estado mantendrá a su costa o, de ser necesario, subvencionará las escuelas de enseñanza secundaria, así como las de enseñanza primaria de segundo grado. Se establecerán por ley los principios de la organización de las escuelas del Estado»; Artículo 80: «Se determinarán por los principios rectores de la organización de la enseñanza primaria y las obligaciones del Estado y

38. *Ibid.*, t. I, p. 557.

39. *Ibid.*, t. I, p. 697.

40. *Ibid.*, t. I, pp. 729-730.

de los municipios de mantener escuelas, así como el establecimiento de la enseñanza obligatoria. Será gratuita para todos la enseñanza en las escuelas primarias»; Artículo 81: «El Estado mantendrá y, si fuere necesario, subvencionará, las instituciones educativas para profesiones técnicas, agricultura y ramas de esta, el comercio y las bellas artes». Artículo 82: «Se regulará por ley el derecho a establecer escuelas privadas u otras instituciones privadas de educación y a organizar la enseñanza en ellas. La instrucción impartida en el hogar no será objeto de supervisión alguna por las autoridades». <sup>41</sup>

*Francia.* Constitución de la República Francesa de 1958, Anexo II, «Preámbulo de la Constitución de 1946: La nación garantiza el igual acceso del niño y el adulto a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. Es un deber del Estado la organización de la enseñanza pública, gratuita y laica en todos los grados». <sup>42</sup>

*Grecia.* Constitución de Grecia de 1975, 2ª Parte, «Derechos individuales y sociales»; Artículo 16: «1) Son libres el arte y la ciencia, la investigación, la enseñanza y su desarrollo y promoción constituyen una obligación del Estado. La libertad universitaria y la libertad de enseñanza no dispensarán, sin embargo, del deber de obediencia a la Constitución. 2) La instrucción constituye misión fundamental del Estado y tendrá por objetivo la educación moral, cultural, profesional y física de los helenos, así como el desarrollo de su conciencia nacional y religiosa y su formación como ciudadanos libres y responsables. 3) La duración de la escolaridad obligatoria no podrá ser inferior a nueve años. 4) Todos los helenos tendrán derecho a la instrucción gratuita en todos sus grados en los establecimientos del Estado. El Estado prestará ayuda económica a los estudiantes que se distinguen entre los demás, así como a los que necesiten asistencia o protección particular, en función de sus capacidades. 5) La enseñanza superior será asegurada únicamente por establecimientos que se administrarán por sí mismos. Dichos establecimientos estarán bajo la tutela del Estado. 6) Los profesores de los establecimientos de enseñanza superior son funcionarios públicos. 7) La enseñanza profesional y cualquier otra enseñanza especial serán dispensadas por el Estado mediante escuelas de grado superior y en un ciclo de estudios que no excederá de tres años. 8) La ley fijará las condiciones y términos en los cuales se otorgarán la autorización de establecimientos pertenecientes al Estado. Queda prohibida la fundación de establecimientos de enseñanza superior por particulares. 9) Los deportes quedan bajo la protección y la alta vigilancia del Estado». <sup>43</sup>

*Holanda.* Constitución del Reino de los Países bajos de 1972, Capítulo XII, «De la enseñanza y la beneficencia», Artículo 208: «La enseñanza será objeto de solicitud constante por parte del Gobierno. Será libre la enseñanza, sin perjuicio de la vigilancia por la autoridad y por lo que se refiere a las formas de enseñanza previstas por la ley, del examen de la capacidad y la moralidad de quienes imparten la enseñanza, todo ello según determine la ley. Se regulará por la ley la enseñanza pública, con el debido respeto a las concepciones religiosas de cada uno. En cada municipio se dará por la autoridad una enseñanza pública general

41. *Ibid.*, t. I, pp. 933-934.

42. *Ibid.*, t. I, p. 916.

43. *Ibid.*, t. I, p. 969.

y básica satisfactoria, en un número suficiente de locales escolares. Conforme a las normas que la ley determinará se podrá autorizar la no aplicación de este precepto. Se regularán por ley los requisitos de calidad que procede imponer a toda enseñanza que se haya de costear total o parcialmente con fondos públicos, con observancia, por lo que a la enseñanza privada se refiere, de la libertad de dirección. Estos requisitos se determinarán, en cuanto a la enseñanza básica de carácter general, de tal forma que queden garantizadas con igual eficacia la calidad de la enseñanza privada costeada totalmente con fondos públicos y la de la enseñanza pública. En la reglamentación se respetará, en particular, la libertad de enseñanza privada en la elección de los medios educativos y en la designación del personal docente. La enseñanza privada básica de formación general que cumpla las condiciones que por ley se establezcan será sufragada por el tesoro público con los mismos criterios que la enseñanza pública. El Rey hará exponer cada año ante los Estados Generales un informe sobre la situación de la enseñanza».<sup>44</sup>

*Hungría.* Constitución de la República Popular de Hungría de 1949, vigente, con enmiendas de 1972. Artículo 16: «La República Popular de Hungría concede una atención preferente al desarrollo y a la educación socialista de la juventud y protege los intereses de esta»; Artículo 59: «1) La República Popular de Hungría garantiza a los ciudadanos el derecho al progreso cultural. 2) La República Popular de Hungría hará realidad este derecho mediante el desarrollo y la generalización de la educación popular, por la escuela primaria gratuita y obligatoria, mediante la enseñanza secundaria y superior, mediante la formación ulterior de los trabajadores adultos y la ayuda financiera a quienes estudien».<sup>45</sup>

*Irlanda.* Constitución de Irlanda de 1942, con enmiendas posteriores incluidas. Artículo 42: «1) El Estado reconoce que la familia es el educador primario y natural del niño y se compromete a respetar el derecho y deber inalienable de los padres de asumir, en la medida de sus medios, la educación religiosa y moral, intelectual, física y social de sus hijos. 2) Los padres serán libres de dispensar esta educación en sus hogares, en escuelas privadas o en escuelas establecidas por el Estado. 3) 1º El Estado no obligará a los padres con violación de sus conciencias y de su legítima preferencia a enviar a sus hijos a escuelas establecidas por el Estado o a un tipo especial de escuela designada por el Estado. 2º El Estado actuará, sin embargo, como guardián del bien común y exigirá a la vista de la situación efectiva que los hijos reciban cierto nivel mínimo de educación moral, intelectual y social. 4) El Estado dispensará una educación primaria gratuita y se esforzará en suplementar la iniciativa privada e institucional en materia de educación y concederle una ayuda razonable y, cuando lo exija el bien público, contribuirá con instalaciones o establecimientos educativos, con la debida consideración, sin embargo, a los derechos de los padres especialmente en materia de formación religiosa y moral».<sup>46</sup>

*Islandia.* Constitución de la República de Islandia, de 1944, Capítulo VII, Artículo 71: «Si los padres no pudieran costear la educación de sus hijos o estos fue-

44. *Ibid.*, t. I, pp. 1.093-1.094.

45. *Ibid.*, t. I, p. 1.184.

46. *Ibid.*



ren huérfanos o de padres menesterosos, su educación y mantenimiento deberán ser sufragados con cargo a fondos públicos». <sup>47</sup>

*Italia.* Constitución de la República Italiana de 1947, Título II, «De las relaciones ético-sociales», Artículo 33: «Son libres el arte y la ciencia y será libre su enseñanza. La República dictará normas generales sobre instrucción y establecerá escuelas estatales para todos los ramos y grados. Tanto las entidades como los individuos tendrán derecho a fundar escuelas e institutos de educación, sin gravamen alguno a cargo del Estado. Al determinar los derechos y las obligaciones de las escuelas no estatales que soliciten la paridad, la ley deberá garantizar a estas plena libertad y, a sus alumnos, un trato académico equivalente al de los alumnos de las escuelas estatales. Se instituye un examen de Estado para la admisión en las diversas ramas y grados de escuelas o para la determinación de los mismos, así como para la habilitación en orden al ejercicio profesional. Los establecimientos de cultura superior, universidades y academias tendrán derecho a regirse por estatutos autónomos dentro de los límites fijados por las leyes del Estado»; Artículo 34: «La escuela estará abierta a todos. La enseñanza primaria, que se dispensará por lo menos durante ocho años, será obligatoria y gratuita. Las personas con capacidad y mérito tendrán derecho, aun careciendo de medios, a alcanzar los grados más altos de la enseñanza. La República hará efectivo este derecho mediante becas, subsidios a las familias y otras medidas, que deberán asignarse por concurso». <sup>48</sup>

*Liechtenstein.* Constitución del Principado de Liechtenstein, de 1921, Capítulo III, «Funciones del Estado», Artículo 15: «El Estado velará especialmente por la instrucción pública, la cual será organizada y se administrará de tal modo que proporcione a la juventud, por la acción conjunta de la familia, una formación moral y religiosa, un espíritu patriótico y aptitud para el ejercicio de una profesión»; Artículo 16: «La instrucción pública estará bajo el control del Estado, sin perjuicio de la intangibilidad del dogma. La escuela será obligatoria con carácter general. El Estado velará por la dispensación gratuita y suficiente de la enseñanza primaria elemental en las escuelas públicas. La instrucción religiosa será impartida por las autoridades eclesiásticas. Nadie podrá dejar a los hijos a su cargo sin recibir el nivel de instrucción establecido para las escuelas públicas primarias. Se autoriza la enseñanza privada siempre que sea conforme a las disposiciones legales en materia de período de escolaridad, metas educativas e instalaciones en las escuelas públicas»; Artículo 17: «El Estado subvencionará y favorecerá la enseñanza complementaria y superior, así como la del hogar, agrícola y profesional. Facilitará mediante la adjudicación de becas la asistencia a las escuelas superiores». <sup>49</sup>

*Luxemburgo.* Constitución del Gran Ducado de Luxemburgo, de 1863, vigente con enmiendas posteriores, Artículo 23: «El Estado velará por que todo luxemburgués reciba instrucción primaria, la cual será obligatoria y gratuita. Se regulará por la ley de asistencia médica y social. El Estado creará establecimientos de

47. *Ibid.*, t. I, p. 1.209.

48. *Ibid.*, t. I, p. 1.226.

49. *Ibid.*, t. I, pp. 1.272-1.273.



instrucción media y los cursos necesarios de enseñanza superior, y creará asimismo cursos profesionales gratuitos. La ley fijará los medios para sufragar la instrucción pública, así como las condiciones de vigilancia por el Gobierno y los municipios y regulará además todo lo referente a la enseñanza y creará un fondo para los mejores dotados. Todo luxemburgués será libre de efectuar sus estudios en el Gran Ducado o en el extranjero y de frecuentar las universidades de su elección, salvo los preceptos de ley sobre las condiciones de admisión en los empleos y al ejercicio de ciertas profesiones».<sup>50</sup>

*Malta.* Constitución de la República de Malta (texto modificado por las leyes XLI de 1965; XXXCII, de 1966; XXI de 1970; XLVII de 1972 y LVIII de 1974); «Declaración de Principios», Artículo 8: Promoción de la cultura. «El Estado fomentará el desarrollo de la cultura y de la investigación científica y tecnológica»; Artículo 11: «Educación primaria obligatoria y gratuita: la educación primaria será obligatoria y gratuita en las escuelas del Estado»; Artículo 12: «De los intereses en materia de educación: 1) Los estudiantes capacitados y con merecimientos tendrán derecho, aun cuando carezcan de recursos económicos, a alcanzar los grados superiores de la enseñanza. 2) El Estado dará efectividad a este principio mediante becas, subsidios a las familias de los estudiantes y otras medidas, sobre la base de concursos».<sup>51</sup>

*Mónaco.* Constitución del Principado de Mónaco de 1962, Título III: «De las libertades y derechos fundamentales», Artículo 27: «Los monegascos tendrán derecho a instrucción gratuita primaria y secundaria».<sup>52</sup>

*Noruega.* Constitución de Noruega de 1844, vigente con enmiendas, Punto e), Disposiciones Generales, Artículo 106: «El precio de venta y las rentas de la propiedad inmueble con calidad de beneficios eclesiásticos se destinarán exclusivamente al clero y al fomento de la educación».<sup>53</sup>

*Polonia.* Constitución de la República Popular de Polonia de 1952, vigente con enmiendas de 1976, Artículo 72: «1) Los ciudadanos de la República Popular de Polonia tienen derecho a la instrucción; 2) Se hará efectivo el derecho a la instrucción en medida cada vez más amplia mediante: i) la enseñanza gratuita; ii) las escuelas primarias generales y obligatorias; iii) la generalización de la enseñanza secundaria; iv) el desarrollo de las universidades; v) la ayuda del Estado para aumentar la cualificación profesional de los ciudadanos empleados en empresas industriales y otros centros de trabajo en las ciudades y en el campo; vi) el sistema de becas estatales y el aumento de los internados y residencias estudiantiles, así como otras formas de ayuda material para hijos de obreros, campesinos, trabajadores e intelectuales».<sup>54</sup>

*Portugal.* Constitución de la República Portuguesa de 1976, Títulos II y III, Artículo 43: «Libertad de aprender y de enseñar: 1) Se garantiza la libertad de aprender y de enseñar; 2) El Estado no podrá arrogarse el derecho de programar la educación y la cultura en virtud de directrices filosóficas, estéticas, políticas,

50. *Ibid.*, t. I, pp. 1.307-1.308.

51. *Ibid.*, t. I, pp. 1.337-1.338.

52. *Ibid.*, t. I, p. 1.437.

53. *Ibid.*, t. I, p. 1.480.

54. *Ibid.*, t. I, p. 1.511.

ideológicas y religiosas. 3) La enseñanza pública será no confesional»; Artículo 73: «De la educación y la cultura: 1. Todos tendrán derecho a la educación y a la cultura. 2. El Estado promoverá la democratización de la educación y las condiciones para que la educación, realizada a través de la escuela y de otros medios formativos, contribuya al desarrollo de la personalidad y al progreso de la sociedad democrática y socialista»; Artículo 74: «De la enseñanza. 1) El Estado reconocerá y garantizará a todos los ciudadanos el derecho a la enseñanza y a la igualdad de oportunidades en la formación escolar; 2) El Estado deberá modificar la enseñanza de tal modo que supere su función conservadora de la división social del trabajo; 3) En la realización de la política de enseñanza corresponde al Estado: a) asegurar la enseñanza básica, universal, obligatoria y gratuita; b) crear un sistema público de educación preescolar; c) garantizar la educación permanente y eliminar el analfabetismo; d) garantizar a todos los ciudadanos, según sus capacidades, el acceso a los grados más altos de la enseñanza, de la investigación científica y de la creación artística; e) establecer progresivamente la gratuidad de todos los grados de enseñanza; f) establecer el enlace de la enseñanza con las actividades productivas y sociales; g) estimular la formación de cuadros científicos y técnicos originarios de las clases trabajadoras»; Artículo 75: «De la enseñanza pública y particular: 1) El Estado creará una red de establecimientos oficiales de enseñanza que cubra las necesidades de toda la población. 2) El Estado fiscalizará la enseñanza particular supletoria de la enseñanza pública»; Artículo 76: «Del acceso a la universidad: El acceso a la universidad deberá tener en cuenta las necesidades del país en cuadros cualificados y favorecer la entrada de los trabajadores y de los hijos de las clases trabajadoras».<sup>55</sup>

*Rumania.* Constitución de la República Socialista de Rumania, de 1974. Título II, Artículo 21: «Los ciudadanos de la República Socialista de Rumania tienen derecho a la instrucción. El derecho a la instrucción se hará efectivo a través de la enseñanza general obligatoria, mediante la gratuidad de la enseñanza en todos sus niveles y por el sistema de becas del Estado. La enseñanza de la República Socialista de Rumania correrá a cargo del Estado».<sup>56</sup>

*Suecia.* Nuevo Instrumento de Gobierno (Reforma constitucional de 1974), Artículo 7: «Podrá el Gobierno, previa autorización de la ley, adoptar por decreto normas sobre cualquier materia no tributaria, con tal que estas tengan por objeto alguno de los extremos siguientes: 1) Protección de la vida, la seguridad y la salud. 2) Residencia de extranjeros en el Reino. 3) Importación y exportación de mercancías. 4) Caza, pesca o protección de la naturaleza. 5) Tráfico y orden público. 6) Enseñanza y educación».<sup>57</sup>

*Suiza.* Constitución Federal de la Confederación Suiza, de 1874, actualizada en 1902 y 1978, Artículo 27: «1) La Confederación tiene derecho a crear, además de la escuela politécnica existente, una universidad federal y otros establecimientos de educación superior o subvencionar establecimientos de esta índole. 2) Los cantones proveerán a la instrucción primaria, que deberá ser suficiente y estará ex-

55. *Ibid.*, t. I, pp. 1.542 y 1.555-1.556.

56. *Ibid.*, t. I, p. 1.657.

57. *Ibid.*, t. I, p. 1.763.

clusivamente sometida a la dirección de la autoridad civil. Será obligatoria y, en las escuelas públicas, además, gratuita. 3) Las escuelas públicas deberán ser accesibles a los miembros de cualquier confesión, sin que tengan que sufrir en modo alguno en su libertad consciente o de creencias. 4) La Confederación tomará las medidas necesarias contra los cantones que no den cumplimiento a estas obligaciones»; Artículo 27 bis: «1) Se concederán subvenciones a los cantones para ayudarlos a cumplir sus obligaciones en el campo de la instrucción pública. 2) La ley regulará la ejecución de esta norma. 3) Permanecerán bajo la competencia de los cantones la organización, la dirección y la vigilancia de la escuela primaria, a reserva de lo expuesto en el Artículo 27 de la Constitución Federal»; Artículo 4: «Se concede a los cantones un plazo de cinco años para introducir la gratuidad de la enseñanza pública primaria».<sup>58</sup>

*Turquía.* Constitución de la República Turca de 1961, «V. Libertad de la ciencia y de las artes», Artículo 21: «Todo ciudadano tendrá derecho a adquirir la ciencia y las artes, y a enseñarlas; a practicar, profesar y difundir el conocimiento de las mismas y a desarrollar toda clase de investigaciones en estos campos. Serán libres la educación y la enseñanza bajo la supervisión y control del Estado. Se regularán por ley las disposiciones por las que habrán de regirse las escuelas privadas, con arreglo al nivel que se desee alcanzar en las escuelas estatales. No se podrán establecer instituciones educativas que sean compatibles con los principios de la enseñanza y la educación contemporánea»; VII. «De la educación», Artículo 50: «Uno de los deberes primordiales del Estado consiste en proveer a las necesidades del pueblo en materia de educación. Será obligatoria la enseñanza primaria para todos los ciudadanos, varones y mujeres, y se dispensará gratuitamente en las escuelas del Estado. Para garantizar que los estudiantes capaces y meritorios, necesitados de ayuda económica, puedan alcanzar el nivel más alto de estudios compatible con sus aptitudes, el Estado los ayudará mediante becas y otros medios. El Estado adoptará las medidas necesarias para convertir en ciudadanos útiles a quienes necesiten un aprendizaje especial en razón de sus circunstancias físicas y mentales».<sup>59</sup>

*Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).* Constitución (ley fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1977, Capítulo III, «Del desarrollo social y cultural», y Capítulo VII, «De los derechos», Artículo 25: «En la URSS existe y se perfeccionará el sistema único de educación pública que asegure la formación cultural y la capacitación profesional de los ciudadanos, sirva a la educación comunista y al desarrollo espiritual y físico de la juventud, preparándola para el trabajo y la actividad social»; Artículo 45: «Los ciudadanos de la URSS tienen derecho a la instrucción. Se asegura este derecho por la gratuidad de todos los tipos de instrucción, la impartición con carácter general de la enseñanza secundaria obligatoria de la juventud y el amplio desarrollo de la instrucción profesional y técnica, secundaria especializada y superior, y sobre la base de la vinculación de la enseñanza con la vida y la producción, el desarrollo de la enseñanza vespertina y a distancia; la concesión por el Estado de becas y ventajas a los alum-

58. *Ibid.*, t. I, pp. 1.849-1.850 y 1.894.

59. *Ibid.*, t. I, p. 1.923.

nos y estudiantes; la entrega gratuita de manuales escolares; la posibilidad de estudiar en la escuela en la lengua materna y la creación de posibilidades para la formación autodidacta». <sup>60</sup>

*Estado de la Ciudad del Vaticano.* Leyes fundamentales del Estado de la Ciudad del Vaticano, de 1929, Punto II, Artículo 21: «La instrucción elemental será obligatoria a partir de la edad de seis años hasta los catorce años para los niños de entrambos sexos, los cuales, mientras no se establezcan escuelas en la Ciudad del Vaticano deberán asistir a las de Roma que designe el Gobierno, previo acuerdo con la autoridad local. Los padres o tutores que contravengan la obligación citada serán castigados con una multa que podrá ser hasta de 15.000 liras o con pena de prisión de hasta 10 días, a menos que puedan probar que están en condiciones de dar instrucción privada a su propia costa y con los medios adecuados. La pena podrá ser aplicada dos veces en el transcurso de un mismo curso escolar». <sup>61</sup>

*Yugoslavia.* Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 1974, Artículo 165: «Será obligatoria la enseñanza primaria de ocho años de duración. Las condiciones materiales y otras condiciones necesarias para la fundación y el funcionamiento de escuelas y de otros establecimientos de educación de los ciudadanos y el fomento de sus actividades serán aseguradas según los principios de mutualidad y solidaridad de los hombres de trabajo, por las Organizaciones de Trabajo Asociado y demás organizaciones y comunidades autogestionadas y las comunidades sociopolíticas en las Comunidades Autogestionadas de Intereses, con arreglo a la ley. Los ciudadanos tienen derecho a adquirir, en igualdad de condiciones establecidas por la ley, los conocimientos y la capacitación profesional en todos los niveles de la educación, en toda clase de escuelas y establecimientos docentes». <sup>62</sup>

Un ligero análisis de los textos precedentes permite advertir que las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial –con excepción de las leyes fundamentales derivadas del modelo parlamentario inglés– contienen por primera vez la afirmación del derecho de la educación para todos los hombres, en igualdad de condiciones. Esta inclusión es consecuencia, en gran medida, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que, junto con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del mismo año, inauguran la concepción del derecho a la educación como inherente a la dignidad de la persona humana.

## EL CASO ARGENTINO

Como un ejemplo de lo dicho anteriormente, es interesante destacar la evolución institucional argentina. La República Argentina posee una Constitución histórica sancionada en 1853, que, con modificaciones de 1860, 1866 y 1898, que no alteraron su espíritu ni su estructura, rigió hasta 1949.

60. *Ibid.*, t. I, pp. 2.003 y 2.011.

61. *Ibid.*, t. I, p. 2.078.

62. *Ibid.*, t. I, p. 2.195.

En esa ley fundamental las normas incluidas son meramente operativas, en virtud de su neutralidad cultural, derivada de la concepción liberal. Además del Artículo 14, antes citado, que garantiza la libertad de aprender, las restantes cláusulas se refieren al progreso de la instrucción y solo delimitan aspectos jurisdiccionales (Artículos 5, 25 y 67, Inciso 16).

En 1949 una convención constituyente reformó el texto de 1853 e introdujo, en materia educativa, normas que difieren sustancialmente de aquella cosmovisión, producto de la evolución derivada de las dos conflagraciones mundiales.

En esta ocasión el doctor Arturo Enrique Sampay, miembro informante en la convención de la comisión revisora, manifestó: «El Estado, en la reforma que se propicia, si bien tiene como fin la perfección y la felicidad del hombre que vive en sociedad, abandona la neutralidad liberal que, repito, es intervención en favor del poderoso, y participa, dentro de la órbita de las funciones que le son propias, en las cuestiones sociales, económicas, culturales, como poder supletivo e integrador, para afirmar un orden positivo, restituyendo o asegurando al hombre la libertad necesaria a su perfeccionamiento».<sup>63</sup>

Como consecuencia de tal sanción, el texto aprobado en 1949 contenía las siguientes normas en la materia que nos ocupa. Artículo 37: «Decláranse los siguientes derechos esenciales [...] IV. –De la educación y la cultura. La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundarias, técnico-profesionales, universidades y academias. 1) La enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas. 2) La enseñanza primaria elemental es obligatoria y será gratuita en las escuelas del Estado. La enseñanza primaria en las escuelas rurales tenderá a inculcar en el niño el amor a la vida del campo, a orientarlo hacia la capacitación profesional en las faenas rurales y a formar a la mujer para las tareas domésticas campesinas. El Estado creará, con ese fin, los institutos necesarios para preparar un magisterio especializado. 3) La orientación profesional de los jóvenes, concebida como un complemento de la acción de instruir y educar, es una función social que el Estado ampara y fomenta mediante instituciones que guíen a los jóvenes hacia las actividades para las que posean naturales aptitudes y capacidad, con el fin de que la adecuada elección profesional redunde en beneficio suyo y de la sociedad. 4) El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare a la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento. Una ley dividirá el territorio nacional en regiones universitarias, dentro de cada una de las cuales ejercerá

63. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1949, 24 de enero–16 de marzo, t. I, Debates y Sanción*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949, p. 273.

sus funciones la respectiva universidad. Cada una de las universidades, además de organizar los conocimientos universales cuya enseñanza le incumbe, tenderá a profundizar el estudio de la literatura, historia y folklore de su zona de influencia cultural, así como a promover las artes técnicas y las ciencias aplicadas, con vistas a la explotación de las riquezas y al incremento de las actividades económicas regionales. Las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos fijados en esta Constitución. 5) El Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y de las bellas artes, cuyo ejercicio es libre; aunque ello no excluye los deberes sociales de los artistas y hombres de ciencia. Corresponde a las academias la docencia de la cultura y de las investigaciones científicas postuniversitarias, para cuya función tienen el derecho de darse un ordenamiento autónomo, dentro de los límites establecidos por una ley especial que los reglamente. 6) Los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción. El Estado asegura el ejercicio de este derecho mediante becas, asignaciones a las familias y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos de todas las escuelas. 7) Las riquezas artísticas e históricas, así como el paisaje natural, cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de los tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda a su conservación».

El 27 de abril de 1956 el Gobierno de facto de esa época, surgido del golpe de Estado militar del 16 de septiembre del año anterior, declaró «vigente la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898, con exclusión de la de 1949». Esa situación de hecho ha persistido, con la aceptación de los órganos judiciales y los partidos políticos. De esa manera las normas transcritas, y en general olvidadas, cuya importancia doctrinaria no puede desconocerse, quedaron abrogadas. El país volvió a regirse por el texto de 1853 —una de las constituciones vigentes más antiguas del mundo—, que no contempla el derecho a la educación, derivado de la evolución política y social del siglo XX.

El presidente Raúl Alfonsín, surgido de las elecciones nacionales de 1983, propició en 1986 la reforma de la Constitución de 1853. Para ello solicitó la opinión del Consejo para la Consolidación de la Democracia, que emitió un dictamen favorable.<sup>64</sup> Se aguarda que en 1987, o a más tardar en 1988, el Poder Ejecutivo envíe al Congreso la correspondiente iniciativa. Si prospera esta decisión, que cuenta con el apoyo de los principales partidos políticos, la Argentina podrá regirse en un período no lejano por una ley fundamental que incorpore a sus preceptos el mencionado derecho, en concordancia entonces con las declaraciones universales y regionales surgidas en este siglo.

64. Cfr. *Reforma constitucional*, Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia, Buenos Aires, Eudeba, 1987, 446 pp.

## DECLARACIONES DE DERECHOS HUMANOS

La novedad de la presente centuria está dada por la conciencia universal de la necesidad de preservar los derechos esenciales de la persona humana, en su condición de tal y con independencia de la nacionalidad, ciudadanía, sexo, raza o religión. Decenas de miles de años y dos espantosas guerras mundiales, precedidas de sangrientos genocidios, ha requerido la humanidad para arribar a esta concepción, hacia la cual confluyen coincidentemente confesiones e ideologías de diferente origen. La afirmación de los derechos humanos constituye hoy una suerte de creencia universal, que no excluye sino que confirma la posición de las grandes religiones universales. Su violación, lamentablemente frecuente, concita la movilización de hombres y mujeres de todos los países; este consenso es un avance cuya importancia no puede ser desconocida, pese a las contradicciones con que nos confronta diariamente la realidad.

Dentro de este contexto, el derecho a la educación aparece por primera vez en declaraciones y convenios internacionales. En el ámbito de la Liga de las Naciones, que existió entre las dos guerras mundiales, surgió el tema de la educación, pero solo con el objeto de establecer cooperación entre las naciones o para crear organismos internacionales como la Oficina Internacional de Educación con sede en Ginebra, fundada en 1934.

La Carta de las Naciones Unidas, de 1945, contiene algunas referencias a la educación. Un año después de iniciarse su vigencia se aprobó el acta constitutiva de la Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), organismo especializado cuya personalidad jurídica es internacional y autónoma. El acta fundacional establece como objetivo de la Organización «contribuir al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, promoviéndolas por la educación, la ciencia y la cultura con el fin de fomentar el respeto universal de la justicia, el imperio de la ley, de los derechos del hombre, de las libertades fundamentales sin distinción de razas, de sexo, de lengua y de religión».

Pero la solemne Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, es el documento que formalmente incorpora a la educación como uno de los derechos fundamentales básicos. El derecho a la educación deriva, en consecuencia, de la convicción de que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y en derechos, dotados como están de razón y conciencia» (Artículo 1º).

Dos son los artículos que específicamente tratan la cuestión. El número 26 dice: «Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada. El acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos, y promoverá el desarrollo de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos».



A su vez, el Artículo 27 amplía, dentro del mismo orden de ideas, el área de la educación, cuando afirma: «1) Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. 2) Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora».

Un breve análisis del Artículo 26 de la Declaración permite señalar la existencia de tres niveles o aspectos. El primero, la afirmación solemne de que todos los hombres tienen derecho a la educación. Desaparece así cualquier distinción o reminiscencia de concepciones de esta facultad como reservada para determinados estamentos de la sociedad. Ahora no importa la raza, la religión ni el sexo, la nacionalidad o la ciudadanía: el derecho es de todos.

Como se explica al comienzo de este trabajo, tal aserción coincide con el desenvolvimiento socioeconómico que al ser internacionalizado en el planeta por la facilidad, rapidez y seguridad de las comunicaciones, eleva el nivel productivo en tal medida que permite a este beneficio ampliar su alcance —si se aplican adecuadamente los recursos— a la totalidad de los seres humanos.

Más adelante la Cláusula discierne entre la instrucción elemental o básica que deberá ser obligatoria, la técnico-profesional, que tendrá que generalizarse, y la superior, facilitada por aptitudes y méritos. Corresponde esta distinción, igualmente, a la evolución y estructura de la sociedad contemporánea.

Finalmente la Declaración se preocupa por el contenido de la educación impartida, que ha de favorecer la comprensión, la tolerancia y la paz, ideales propugnados por las Naciones Unidas.

Como explica Héctor Gros Espiell, en su valioso estudio sobre «La enseñanza y la educación en los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos», «esta forma de encarar la cuestión de la educación y de la enseñanza fue luego desarrollada en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas [...] Inmediatamente después de aprobarse la Declaración Universal, comenzó un proceso dirigido a la elaboración de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo (al primero). En el Artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se establece la obligación de los Estados de adoptar medidas con el objeto de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. En este se incluyen tres normas en materia de enseñanza y educación, son los Artículos 13, 14 y 15. El Artículo 13 desarrolla el Artículo 26 de la Declaración Universal [...] Dice así: «Los Estados parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación».<sup>65</sup>

Asimismo en su Párrafo 2, el mismo Artículo expresa: «Los Estados parte en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la en-

65. GROS ESPIELL, Héctor, «La enseñanza y la educación en los instrumentos internacionales sobre los Derechos Humanos», en *1º Seminario Interamericano: Educación y Derechos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Libro Libre, 1986, p. 158.



señanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; la enseñanza superior debe hacerse, igualmente, accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) debe fomentarse e intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; y e) se debe perseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente».

Como se advierte, el Pacto procura llevar a la práctica, dentro de los paradigmas de la época en que fue firmado, el principio establecido por la Declaración. En los casi cuarenta años transcurridos desde entonces, nuevos desenvolvimientos en materia educativa –en gran medida debidos a la Unesco–, tales como la educación permanente, la ciudad educativa, la tecnología educativa y la educación a distancia, han ido originando nuevos instrumentos que permiten aplicar cada día con mayor extensión los ideales contenidos en la Declaración.

Los Estados americanos se adelantaron en pocos meses a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, por ende, a la afirmación del derecho a la educación como uno de los fundamentales derechos humanos. La IX Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá en 1948, aprobó en abril de ese año la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Dos de sus cláusulas se refieren al tema. El Artículo 12 expresa: «Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo tiene el derecho de que mediante esa educación se lo capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho a la educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos». Como correlato, el Artículo 13 dice a su vez: «Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Tiene, asimismo, derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas o artísticas de que sea autor».

Sin duda es notoria la similitud de ambos textos: el documento americano influyó en el universal, pero más que ello se trataba de postulados que afloraron en ese momento de la historia humana por los motivos anteriormente explicados. Por otra parte, los actores de los dos foros pertenecían al mismo sector de dirigencia internacional.

Otros convenios y declaraciones, como el europeo de 1952, el islámico y el africano, ambos posteriores, contienen afirmaciones del mismo tipo.

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO BÁSICO

El extenso recorrido histórico, incluyendo el constitucional, que hemos realizado, hasta arribar a las declaraciones reseñadas en el apartado precedente, permite afirmar que la gran novedad de nuestro siglo consiste en incluir el derecho a la educación como un derecho humano fundamental, que nace de la pertenencia a la gran familia humana, y de estar dotado el hombre de conciencia y razón. No se trata de una concesión graciosa ni de una norma de legislación positiva, sino de una aspiración a la igualdad, en la utilización de los conocimientos acumulados por el *homo sapiens* a lo largo de los milenios, que surge así de la misma dignidad de la condición humana.

Estamos lejos, muy lejos, de la mera consagración de la libertad de enseñar y de aprender de las constituciones anteriores a la Primera Guerra Mundial, epígono del movimiento liberal-burgués nacido en las revoluciones estadounidense y francesa de fines del siglo XVIII y transferido a las leyes fundamentales de los países latinoamericanos.

Se trata ahora de un derecho, de una exigencia, no solo de una libertad que puede ejercerse o no. Es un derecho del individuo cuyo deudor es la sociedad en su conjunto, representada dentro de las modalidades de cada comunidad por el Estado. Y de un derecho igualitario, que contraría la historia de milenios en los cuales solo los privilegiados tenían acceso a los bienes de la cultura, proporcionados por la educación sistemática.

En una gran proporción del planeta, en el llamado Tercer Mundo, estos derechos, como tantos otros, parecerían una utopía. No es, sin embargo, porque le falten recursos a la humanidad, recursos derivados del desarrollo de la producción como consecuencia del progreso científico y técnico; este desarrollo podría satisfacer esas exigencias. Bastaría aplicar a la educación parte de los ingentes fondos dedicados al armamentismo para que la situación se revirtiera.

Varios son los obstáculos que se oponen a la vigencia real del derecho a la educación. El primero, ya aludido, es la falta de recursos económicos en los países del Tercer Mundo. El segundo, la existencia de regímenes que cercenan la libertad, impiden el pluralismo e imponen concepciones rígidas, que afectan los principios que, a juicio de la Declaración Universal, deberían imperar en los sistemas educativos y en la educación no formal. Finalmente el tercero, la dificultad de la adecuación de los sistemas educativos a los requerimientos de la sociedad contemporánea que, por un lado, ofrece posibilidades inéditas y, por otro, plantea nuevos desafíos, a veces a escala planetaria.

De cualquier modo, la elaboración del concepto del derecho de la educación, como ha sido reseñado, constituye un hito en la historia de la humanidad, cuyos efectos pueden advertirse en toda circunstancia.

## EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. CONCEPTO

Para un tratadista argentino, Héctor Félix Bravo, «el derecho a la educación es la facultad que tiene el hombre, por el hecho de ser tal, de satisfacer el alto fin de su formación plena».<sup>66</sup>

Es un derecho, por tanto, de la condición humana, aun en las situaciones más adversas. Cualesquiera que sean las limitaciones físicas y psíquicas de los seres humanos, estos tienen la capacidad de exigir que se les proporcionen los medios para alcanzar el máximo desenvolvimiento posible de sus facultades potenciales y, con ello, el acceso a una vida autónoma, plena y, en lo posible, feliz. Ni el aislamiento, ni la distancia o la pobreza son justificativos para que el Estado, con los recursos económicos de la comunidad y los instrumentos de la tecnología moderna, deje de satisfacerlo.

La aspiración a la educación en su sentido más pleno (físico, psíquico, intelectual, moral, religioso, técnico y profesional) es una de las características de nuestro tiempo. Por primera vez, en la larga historia de la humanidad, es factible alcanzarla de manera igualitaria. No hay que cejar, en consecuencia, en trabajar para lograr su plena vigencia.



## Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse\*

A PARTIR DE 1985, COMO CONSECUENCIA de la convocatoria del Congreso Pedagógico Nacional, fui requerido en numerosas oportunidades por grupos diferentes para analizar su significación y desarrollo.

Si el auditorio se componía de católicos o conservadores, me decían que se trataba de una iniciativa gubernamental destinada a reafirmar los principios laicistas o, más aún, a imponer concepciones marxistas. Se concluía por ello que no tenía sentido participar.

En cambio, cuando los oyentes eran más o menos izquierdosos, sostenían que el Gobierno estaba entregado a la Iglesia católica y a los sectores privatistas y de derecha. Por ende, tampoco se traslucía una voluntad de intervenir.

En muy pocas personas encontré una disposición exenta de prejuicios y sospechas.

Esta actitud generalizada pone de manifiesto la prevalencia en nuestra sociedad de una mentalidad conspirativa, que no distingue los matices ni las complejidades de la opinión pública y tiende a atribuir al adversario ideológico poderes incontrastables y procedimientos tortuosos, en alianza con el Gobierno de turno. La consecuencia de esta posición es la «bronca», la desesperanza, la inacción. Indica igualmente el descreimiento o el desconocimiento de las posibilidades que ofrece el sistema democrático para quienes sepan moverse con eficacia en un marco de libertad de expresión.<sup>1</sup>

\* Texto tomado de DE LELLA, Cayetano y KROTSCH, Carlos Pedro (comps.), *Evaluación y perspectivas*, Congreso Pedagógico Nacional, Embalse (Argentina), del 27 de febrero al 6 de marzo de 1988, Buenos Aires, Sudamericana-Instituto de Estudios y Acción Social, 1989, pp. 240-250. [N. de E.]

1. Un ejemplo de la mentalidad descripta lo constituye la insólita pretensión de la Sociedad Rural y de la Unión Industrial de lograr la prohibición de un texto universitario incluido en la bibliografía de una materia del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires. En una sociedad realmente democrática, donde la libertad de expresión y de cátedra se da por supuesta, un requerimiento de esa naturaleza sonaría a ridículo. En cambio, entre nosotros ha obtenido el apoyo de sectores de la prensa, habituales defensores de tales libertades. En este caso surge igualmente la actitud corporativista, vigente en nuestro país. La grito habría sido insoportable, con riesgo de provocar una nueva sublevación militar, si el sector examinado críticamente hubiera sido el de las Fuerzas Armadas. Si nos pusiéramos a expurgar libros de textos, encontraríamos muchos que analizan críticamente a otros estamentos de la sociedad, sin que la Sociedad Rural y la Unión Industrial se hubieran conmovido. Pero una caza de brujas de este tipo acabaría con las ciencias sociales en la Argentina. ¿Acaso las *Bases* de Alberdi y el *Facundo* de Sarmiento no son panfletarios? Sin embargo, a nadie se le ocurre excluirlos de las bibliografías universitarias. Y qué decir de los virulentos ataques

A este respecto es interesante señalar lo ocurrido en el seno de la Iglesia católica con motivo del Congreso Pedagógico. La primera reacción, incluyendo a la mayor parte de los obispos, fue la que he comentado. Recuerdo una reunión sobre el tema de caracterizados dirigentes católicos, donde esa posición temerosa predominaba, con notables y lúcidas excepciones. Cabe citar entre ellas las de Basilio Serrano –lamentablemente fallecido–, José Luis Cantini y Marcelo Zapiola, actual presidente de la Junta Central de la Acción Católica Argentina.<sup>2</sup>

Pese a la desconfianza expresada, prevaleció finalmente en la Conferencia Episcopal la decisión de participar. Fueron determinantes en ese sentido los argumentos del presidente y secretario del Consejo de Educación Católica (Consudec), hermanos Daniel Mugica y Tomás (Septimio) Walsh, apoyados por el obispo de Azul y presidente del Equipo de Educación de la referida Conferencia, monseñor Emilio Bianchi Di Carcano, quien intervino activamente en la Asamblea Nacional de Embalse.

El peso de la presencia católica se refleja claramente en las resoluciones de la Asamblea Nacional, que comentaré más adelante. Pero ello no se debe a una conspiración en su favor del Gobierno, sino al número y a la eficacia de los delegados de ese signo. El mismo Bianchi Di Carcano, en una declaración emitida el domingo 6 de marzo de 1988, apenas concluido el Congreso, expresó su complacencia. «Se han obtenido –dijo– resultados importantes: una clara definición de la persona humana en todas sus dimensiones; los objetivos de una educación integral; el derecho de los padres para elegir la educación para sus hijos, etc. [...] Es cierto que en algunos puntos no se alcanzó el consenso esperado en fórmulas claras y completas de acuerdo con el pensamiento católico [...] [Sin embargo] los delegados y quienes los ayudaron en el agobiante trabajo de estos días pueden regresar con la satisfacción del deber cumplido y con la certeza de haber agradado a Dios y contribuido al bien de sus hermanos.»<sup>3</sup>

Tampoco hubo unanimidad en el campo católico, como nunca existe en los grupos humanos, salvo en la perspectiva deformada del adversario. Muchos nombres, propuestas e intervenciones indicaron la presencia activa de núcleos integristas, nacionalistas de derecha y colaboradores de la pasada dictadura militar. Pero otros representantes reflejaron la realidad de una sociedad pluralista y los criterios del Concilio Vaticano II.

Desde un punto de vista más general el desenvolvimiento y las resoluciones del Congreso Pedagógico permiten aventurar algunas reflexiones, que paso a exponer y que desearía discutir con otros observadores.<sup>4</sup>

---

posteriores de Sarmiento a la clase ganadera. Es que en algunos aspectos la sociedad argentina de la segunda mitad del siglo XIX –que se prolongó hasta 1930– era más democrática que la actual.

2. Cantini, durante el desarrollo del Congreso Pedagógico, fue protagonista de un episodio que merece ser destacado. Después de participar en los encuentros de base, resultó elegido por su provincia, Santa Fe, para la Asamblea Nacional de Embalse, donde habría tenido un papel descolante. Pero ocurrió que en la reunión provincial, la mayoría católica, aliada con el peronismo de derecha, utilizó su predominio numérico para impedir la representación de la minoría laicista. Cantini entonces renunció a su cargo por compartir –dijo– los principios de la mayoría, pero no sus procedimientos.

3. Consudec, Buenos Aires, año XXV, nº 591, 2 de marzo de 1988, pp. 360-361.

4. Fui un observador del Congreso Pedagógico, dado que no participé en sus deliberaciones. En virtud de mi tendencia a intervenir en convocatorias más o menos democráticas, mi primera intención fue la de inscribirme en la Asamblea de mi barrio. Pero abrumado por trabajos y obligaciones no lo hice a tiempo y cuando me quise acordar ya era tarde. Es una de las tantas omisiones de las que tengo que acusarme. Por

La primera observación está referida al papel jugado por el Gobierno radical. Su esperanza de una participación ciudadana multitudinaria, como surge de los fundamentos y de la letra de la Ley N° 23114, no se logró. Desde el punto de vista cuantitativo la respuesta de la población fue reducida, en relación con las expectativas.<sup>5</sup>

Estoy convencido de que el Presidente de la República y las autoridades educativas aspiraban a una representación final más equilibrada, en términos de sectores de opinión y, por lo tanto, de conclusiones. Al no conseguirlo, alarmados por el peso excesivo –para sus cálculos y deseos– de la derecha católica, los funcionarios del Ministerio de Educación y Justicia operaron todo lo que pudieron durante la Asamblea Nacional de Embalse a fin de conseguir posiciones moderadas.<sup>6</sup> Esto provocó la irritación de algunos de los participantes.<sup>7</sup>

La composición ideológica y política de los trescientos delegados era más o menos la que sigue. La primera minoría la constituía el bloque católico, con un centenar de representantes, exactamente la tercera parte, a quien Rouillón en el artículo citado describe como «alineados con la enseñanza libre y los valores religiosos, independientemente de agrupamientos partidarios».<sup>8</sup> Cabe señalar que la expresión enseñanza libre equivale a la defensa del subsidio estatal a las escuelas privadas, que es el punto de política educativa en discusión. Alrededor de

---

ello carezco de derecho para quejarme de sus resultados. Supe que fui propuesto para integrar la Comisión Honoraria de Asesoramiento, pero el veto de un miembro del Gobierno radical me liberó de esa carga. Recibí con alivio el veto, por cuanto nunca resultó claro el objetivo de ese cuerpo, cuyos miembros estuvieron presentes como convidados de piedra en la Asamblea Nacional de Embalse. En cuanto a su contribución intelectual, contenida en un volumen editado por el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación y la Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba) (Congreso Pedagógico Nacional, Comisión Honoraria de Asesoramiento, *Informe sobre posibles reformas del sistema educativo*, Buenos Aires, [1988], 110 pp.), merece un comentario que no encuadra en el plan del presente trabajo.

5. El redactor de *La Nación*, Jorge Rouillón –que escribió las mejores crónicas de la Asamblea Nacional de Embalse– difiere de esta opinión. «La respuesta popular –afirma– fue amplia, aunque varió según las jurisdicciones. En la Ciudad de Buenos Aires se inscribieron 55.000 personas. No obstante, tras algunas denuncias que el Municipio alegó para suspender un mes las sesiones y hacer ratificar la inscripción, perseveraron hasta el final menos de la mitad de las personas inscriptas. En otras jurisdicciones, con menor número de asistentes, se logró sin embargo un alto porcentaje de participación. En Formosa, por ejemplo, casi el 10% de sus habitantes tuvo actuación en alguna asamblea [...] Además proliferó en el país la presentación de ponencias [...] La Universidad Nacional de La Plata, por ejemplo, ingresó en un sistema de computación 5.000 de estos trabajos, solo una parte de todos los presentados» (ROUILLÓN, Jorge, «Congreso Pedagógico. Punto Final tras cuatro años de historia», en *Consudec*, año XXV, n° 601, 2 de agosto de 1988, p. 7). En realidad la proporción de los participantes en las circunscripciones numerosas y aun en provincias de poca población, resultó escasa. Rouillón cita más bien las excepciones y llega, a mi modo de ver, a una conclusión equivocada. Sería útil que el Ministerio de Educación y Justicia diese a conocer las cifras de inscripción y de perseverancia hasta el momento de elección de los delegados a la Asamblea Nacional.

6. Una de estas maniobras consistió en publicar en el número 8 del periódico *Espacio Público*, del Ministerio de Educación y Justicia, una resolución de la Comisión 7 que solo obtuvo un voto, en vez de la que alcanzó amplia mayoría (40 votos a favor, una abstención y uno en contra), cuya tesis era diametralmente opuesta. La primera propicia la supresión del subsidio estatal a la enseñanza privada; la segunda, mayoritaria, lo aprueba. Esto dio lugar a una enérgica protesta de los afectados y a una poco convincente explicación del director de la publicación, que en la entrega siguiente incluyó el texto omitido.

7. Al día siguiente de la conclusión de la Asamblea Nacional de Embalse, el lunes 7 de marzo de 1988, asistí en el Ateneo de la Juventud a una reunión del movimiento católico denominado «Encuentro», en el cual informaron sobre el acontecimiento dos de los delegados, el profesor Alfredo Manuel van Gelderen y el sacerdote jesuita Fernando Storni. El primero se mostró indignado por la actuación de los agentes oficiales. El segundo, en cambio, no le atribuyó a esos hechos mayor importancia y transmitió una visión favorable de los días vividos, acentuando el mérito de la convivencia plural y las coincidencias logradas. Pienso que esta última impresión, más serena y comprensiva, es la valedera.

8. ROUILLÓN, J., «Congreso Pedagógico. Punto Final tras cuatro años de historia», *op. cit.*, p. 7.

setenta integrantes de la Asamblea se reconocían como peronistas. La mayor parte de ellos se agrupó en las cuestiones decisivas con la primera minoría, no sin concesiones mutuas. Entre los justicialistas se advirtió una diferencia: mientras los de las provincias del norte, oeste y centro se inclinaban por la posición descripta, los de la Patagonia apoyaron actitudes estatistas. Los radicales, con propuestas moderadas y transaccionales, pero derivadas de la tradición liberal-laicista, alcanzaron a 65; los democristianos, partidarios, aunque con recaudos, de la enseñanza libre, eran 14; y los miembros del Partido Intransigente, rigurosamente estatistas, alcanzaron a 11. La cuarentena restante estaba formada por los llamados independientes, en su mayoría férreamente partidarios del monopolio estatal de la educación; por algunos liberales, sostenedores de la privatización a ultranza; y por unos pocos marxistas de diversas capillas.

Como se advierte por lo expuesto, si bien existía en la Asamblea Nacional de Embalse una clara mayoría, nadie estaba en condiciones de imponer en forma aplastante sus puntos de vista. Esto trajo consigo soluciones transaccionales, que garantizaron, lógicamente, los criterios básicos del bloque católico, sin satisfacerlo totalmente, como surge de las expresiones del obispo Bianchi Di Carcano. Este resultado se debió en gran medida a la aprobación de un reglamento, producto de la negociación que, a mi parecer, salvó el Congreso Pedagógico y permitió respirar a las autoridades educativas. Consistió en considerar como acuerdo mayoritario las propuestas que alcanzaron el 70% de los votos y no el 51%. Esto obligó a coincidencias y evitó el triunfalismo de cualquier sector. Se dispuso, por otra parte, admitir como disenso a las demás posturas, cualquiera que fuese el apoyo que hubiesen obtenido.

El desarrollo y las conclusiones del Congreso Pedagógico permiten extraer enseñanzas que es interesante detallar. Se puso de manifiesto que en el marco de un Gobierno constitucional está garantizada la libre expresión de las ideas y el juego de las ideologías e intereses en proporción a su capacidad de acción y de convocatoria. Esto es lo destacable y meritorio y debe hacer reflexionar a los distintos sectores sociales y políticos.

Constituye, ante todo, una lección, tanto para la jerarquía católica como para los nucleamientos laicistas y de izquierda. Una gran parte de los obispos católicos se sienten incómodos con el sistema democrático y de libre expresión, sin advertir la fuerza de sus propias posibilidades en la medida en que acepten con honestidad las reglas del juego del pluralismo. Esto los ha conducido en el pasado a preferir, equivocadamente, los regímenes militares autoritarios.<sup>9</sup> Lo ocurrido enseña que la Iglesia católica tiene que confiar en sus propias fuerzas y no en la protección del Estado ni en prohibiciones ni privilegios. En cuanto a las corrientes denominadas genéricamente laicistas y de izquierda, estuvieron subrepresentadas en el Congreso Pedagógico por su incapacidad para movilizarse con eficacia en un nivel constructivo y dialogante, dejando de lado la mentalidad conspiracionista y más allá del declaracionismo hueco y los tumultos callejeros.

Cada vez que me toca dirigirme a un auditorio laicista o filomarxista y escucho quejas sobre las conclusiones del Congreso Pedagógico, pregunto a los

9. Cfr. MIGNONE, E.F., *Iglesia y dictadura. El papel de la Iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1986, 283 pp.



asistentes cuántos de ellos participaron de las reuniones de base. La respuesta es casi unánimemente negativa. Les digo entonces que en vez de protestar y lamentarse deben realizar una autocrítica.

La Iglesia católica continuará su presencia en el campo educativo con el VI Congreso de Educación Católica, convocado por el Consejo Superior de Educación Católica (Consudec), que se prolongará a lo largo de un año. El tema del encuentro es «El proyecto educativo católico». Fue inaugurado con un acto público que tuvo lugar el 19 de agosto de 1988 en el Colegio Lasalle, de la ciudad de Buenos Aires, en el cual hicieron uso de la palabra el presidente de la institución organizadora, hermano Daniel Mugica, y el presidente de la nación, Raúl Alfonsín. Estuvieron presentes el ministro de Educación y Justicia, Jorge Sabato, y el presidente del Equipo Episcopal de Educación, monseñor Emilio Bianchi Di Carcano. Alfonsín, en su discurso, destacó «el reconocido aporte del pensamiento católico al Congreso Pedagógico». Me parece una iniciativa constructiva, que debería ser imitada.

La misma contrasta con otras expresiones inspiradas por la ultraizquierda, como los desmanes cometidos en el Palacio Pizzurno por trescientos alumnos secundarios protestando por la justificada reducción de las vacaciones de invierno y la algarada de trescientos estudiantes universitarios que impidieron hablar al rector de la Universidad de Buenos Aires cuando inauguraba el nuevo edificio de la Facultad de Filosofía y Letras, meritorio logro de la actual administración. Mientras reclamaban mayor presupuesto, lo disminuían obligando a reparar las paredes que irracionalmente arruinaban. No es de extrañar, entonces, que la sociedad, en definitiva, apoye las actitudes que contribuyen a mejorar el sistema educativo y no a destruirlo.

## **LAS CONCLUSIONES DEL CONGRESO PEDAGÓGICO**

Las conclusiones de las distintas comisiones de la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico, contenidas en su *Informe final* (Buenos Aires, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación-Eudeba, Embalse, Córdoba, 27 de febrero a 6 de marzo de 1988, 1988, 243 pp.), reflejan bastante bien, a mi juicio, las tendencias y limitaciones de la sociedad en esta materia.

No quiero decir con ello que constituyan una contribución realmente operativa para las autoridades educacionales ni suponen, necesariamente, un instrumento de orientación eficaz. Hay mucho palabrerío, exceso de ideologismo y de retórica. Ofrecen un catálogo de aspiraciones sin opciones ni prioridades. Con frecuencia ponen de manifiesto poco realismo, cierto infantilismo y ausencia de conocimientos técnicos. En otros casos avanzan sobre cuestiones políticas, sociales, económicas y culturales que carecen de relación directa con la política educativa. Pero son el producto auténtico de un momento de la vida argentina.

Los dictámenes con consenso unánime son, lógicamente, consecuencia de transacciones, a veces inaceptables. Por ejemplo, en el Punto 2, «El afianzamiento de la soberanía. Dictamen de consenso unánime. Diagnóstico», numeral 12, se lee: «Asumir la defensa de los Derechos Humanos como afirmación de la Soberanía Nacional». Creo que es un texto equívoco, inspirado en la concepción de

que la defensa de los derechos humanos desde la esfera internacional afecta o podría afectar la soberanía de los Estados. Estoy convencido —y por eso me opongo a esta formulación— de que el respeto por la dignidad de la persona humana está por encima de la denominada soberanía estatal. La soberanía de los Estados nunca puede ser absoluta ante la comunidad y el derecho internacionales y las normas éticas. La corriente de pensamiento iniciada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 se funda en este principio. Por eso existen tribunales supranacionales de derechos humanos. Además, la experiencia demuestra —sobradamente en el caso argentino— que en determinadas ocasiones solo la solidaridad internacional permite superar situaciones extremas. Este criterio coincide, por otra parte, con la doctrina cristiana y llama la atención que los delegados pertenecientes al llamado bloque católico lo hayan suscripto, salvo, claro está, los colaboradores de la última dictadura militar que se resienten todavía por la preocupación externa por los crímenes cometidos por el Gobierno de las Fuerzas Armadas.

Me parece muy bien logrado y un resumen correcto de la conciencia política argentina actual el Punto 3, «La consolidación de la democracia en su forma representativa, republicana y federal. Dictamen de consenso unánime». Son sensatos igualmente los dos dictámenes de acuerdo mayoritario.

Al analizar el Punto 6, «La afirmación de una convivencia social, pluralista y participativa que valore la libertad, la justicia, la igualdad y la solidaridad», la Asamblea Nacional discutió un tema evidentemente sensitivo: la enseñanza religiosa en los establecimientos públicos. El magro resultado del «Dictamen de Consenso unánime», que solo se refiere a una cuestión menor, la asistencia o no asistencia de los trabajadores de la educación y de los alumnos en los días en que, por razones de conciencia, deben rendir culto a su Dios, demuestra que no hubo acuerdo. El «Dictamen de Disenso. I», fundado en diversos pactos interamericanos e internacionales, sostiene que el «Estado ha de garantizar el derecho de optar en la escuela pública estatal no universitaria por recibir o no recibir la enseñanza de la religión católica o de otras religiones oficialmente reconocidas a pedido de los padres o, a partir del ciclo superior del nivel medio, a petición de los alumnos; garantizando a la vez clases de moral natural para los alumnos cuyos padres no soliciten tal enseñanza o pidan la exención respecto de ella. La oportunidad e implementación de la enseñanza religiosa, sus contenidos y programas así como la autorización para quienes la impartan, será de incumbencia de las autoridades religiosas de los distintos credos, en acuerdo con las autoridades educativas del Estado».

El hecho de que el texto transcrito no haya alcanzado el 70% de los votos indica que el bloque católico no obtuvo en esta cuestión la alianza de otros sectores afines. Pero tampoco obtuvo esa mayoría la posición opuesta, contenida en el «Dictamen de Disenso. III», donde se afirma que «la enseñanza de una religión determinada no puede ser cometido de la escuela pública u oficial». Hubo un empate. Esto demuestra que en la Argentina de 1988 la cuestión no está resuelta y volverá a reiterarse en el futuro. Dentro de este orden de ideas es curioso señalar que en Italia subsiste, después de la reforma del Tratado de Letrán suscripto en 1984 por el primer ministro socialista Bettino Craxi y con la ratificación de las agrupaciones mayores, entre ellas el Partido Comunista, la denominada

hora de religión en los establecimientos oficiales. Más de un agnóstico la acepta con el criterio de que es indispensable para la comprensión de la cultura y la historia italianas, comenzando por la *Divina comedia*. Aunque en Italia, cabe señalar, casi no existen institutos educativos privados y en ningún caso poseen subsidio del Estado. Parecería que en los países con una fuerte presencia de la Iglesia católica, la sociedad tiende a optar por una de ambas soluciones. En España, Francia, la Argentina y Australia, por ejemplo, la escuela pública es neutra, pero existe un extenso subsistema privado. En Italia, Alemania Occidental y Polonia, por el contrario, se imparte educación religiosa en los establecimientos oficiales. En Irlanda la Constitución vigente, de 1937, garantiza la educación religiosa de acuerdo con la opción de los padres, tanto en las escuelas privadas como públicas.

En la Argentina desapareció la enseñanza religiosa en los establecimientos educativos públicos de jurisdicción nacional, establecida el 31 de diciembre de 1943, en virtud de la legislación sancionada por el Congreso Nacional en septiembre de 1954. Esta decisión ha sido mantenida por los Gobiernos posteriores. En materia de enseñanza privada, cabe señalar que las normas que le proporcionan apoyo financiero han sido aprobadas por regímenes constitucionales. La Ley N° 13047, del 28 de septiembre de 1947, que dispuso el actual sistema de subsidios, fue aprobada por el Congreso Nacional por unanimidad, es decir, con el voto de todos los diputados peronistas y radicales. Las cláusulas que lo reglamentan, es decir, los Decretos N° 15, del 2 de enero de 1964, y 371, del 17 del mismo mes y año, llevan las firmas del presidente Arturo Illia y del ministro Carlos R.S. Alconada Aramburú.

Estoy convencido de que si se vuelve a plantear la cuestión, tanto la Unión Cívica Radical como el Partido Justicialista y, por supuesto, la Unión del Centro Democrático, reiterarán esa posición, tal vez con algunos matices diferenciales. Estos están insinuados en el discurso del presidente Alfonsín en el acto de apertura de la Asamblea Nacional de Embalse, donde dijo: «El Estado deberá revisar sus subsidios a toda la educación, teniendo en cuenta que a menudo en nuestro país reciben apoyo aquellos miembros de la población que no lo necesitan. Será una tarea delicada de estudio para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones del Estado sin que se transforme en una sinecura que solo garantice a las clases más elevadas mayores privilegios».

Pienso que el comentario de Alfonsín es sensato. De cualquier manera no cabe duda de que el deterioro de la escuela pública está creando una situación en la cual los sectores con mejores ingresos y mayor cultura van a establecimientos privados, y los más desposeídos, a la oficial, que se convierte en un subsistema para marginados. No se trata de un fenómeno solamente argentino. Tiene lugar, en mayor grado, en otros países de América Latina como Brasil, Chile, Ecuador, Colombia y Venezuela. Pero también es un problema de Australia, según me lo ha explicado un investigador de esa nación, Don Anderson, que está escribiendo un libro sobre el tema y con quien he tenido ocasión de intercambiar información y opiniones. Por ello, conozco decenas de enérgicos defensores de la escuela pública, que envían sus hijos a establecimientos privados y no, por cierto, por razones religiosas. La única solución, a mi juicio, consiste en mejorar la escuela pública. Pero esta es otra historia.

¿Qué dijo la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico sobre esta cuestión? En el «Dictamen de acuerdo mayoritario» del Punto 5: «Los gastos en la educación del Gobierno nacional y de las jurisdicciones y su distribución. Las fuentes actuales de financiamiento. Nuevas fuentes de financiamiento», se sostiene lo siguiente: «El presupuesto para la educación no debe ser en ningún caso inferior al 25% del presupuesto nacional o provincial; [...] El financiamiento de la educación pública debe [...] asegurar la gratuidad y la más alta calidad de la enseñanza en todos los niveles y modalidades y la igualdad de oportunidades; [...] La escuela privada gratuita o cuasi gratuita, con profundo sentido comunitario, será subvencionada para que alcance a sostenerse en tanto se inserte en el Proyecto nacional, responda a los lineamientos de la política educativa y cumpla con los principios de la justicia social y la igualdad de oportunidades».

Creo que esta conclusión refleja una opinión generalizada en el país, aunque el Congreso Pedagógico no logró, como en muchos otros temas, esbozar los medios e instrumentos adecuados para el logro de los objetivos propuestos. Pienso que en materia de financiamiento la consecuencia lógica del pensamiento de los congresistas sería el propiciar una disminución sustancial del presupuesto de las Fuerzas Armadas.

En la Asamblea Nacional el disenso de un asambleísta determina que «el Estado no subvencionará la educación privada». Algunas observaciones de grupos de participantes extienden en cambio el margen de los subsidios.

Lo solitario de esa opinión pone de manifiesto que no se dan las condiciones en el país para decisiones de esa naturaleza. El sector de la educación privada que se dirige, por motivos religiosos o simplemente pedagógicos, a sectores muy amplios de la población, incluso de escasos recursos económicos, tiene un fuerte arraigo y, en muchos casos, méritos acumulados. Quienes piensan que es popular atacarlo se equivocan. Lo que no quita, como lo propone Alfonsín y de alguna manera el Congreso Pedagógico, una revisión del sistema que, como tantas otras cosas, el Gobierno constitucional que está concluyendo no ha encarado. Queda para el próximo como una tarea a cumplir.

Las conclusiones de la Asamblea Nacional de Embalse, para finalizar, señalan una orientación, que deberá ser tenida en cuenta por el Congreso Nacional, a quien el Informe final le fue solemnemente entregado. No alcanzan a fijar políticas ni menos soluciones técnicas y financieras. Son el producto de una experiencia interesante, lograda a medias, como tantas cosas humanas, pero valedera.

He querido señalar sus aportes, limitaciones y fuentes políticas e ideológicas. El lector dirá si lo he logrado.

## La transición democrática\*

LA CAÍDA DE LA DICTADURA MILITAR ARGENTINA no fue consecuencia de un levantamiento popular ni debido a la acción de los partidos políticos opositores o de las organizaciones de derechos humanos, sino el resultado de sus propios errores. Estos derivaban, en parte, de su estructura interna y de su mecanismo de decisiones, que lo condujo a la fatal adopción de una política represiva criminal, a fracasos económicos y al desprestigio generalizado. Lo expresa acertadamente Andrés Miguel Fontana en el trabajo antes citado:

El poder político-militar decidió encarar el problema de la transición política –sin ninguna negociación con las fuerzas civiles– únicamente cuando la crisis interna del régimen se trasladó, después del desastre de las Malvinas, a una crisis del autogobierno de las Fuerzas Armadas. En la decisión militar de ceder ante un proceso de transición hacia la democracia, la pérdida de legitimidad del régimen fue tan importante como su incapacidad institucional de controlar su propia crisis. Los mayores síntomas de esa crisis se manifestaron en los actos de insubordinación que pusieron en peligro la cohesión institucional y también la ruptura del pacto corporativo que unía a las tres Fuerzas Armadas desde la mitad de la década de 1970.

La crisis interna fue el resultado de un largo proceso de creciente autonomía del poder político-militar. La más oscura expresión de ese poder atomizado es el carácter que asumió la represión antisubversiva y el aventurerismo político, que culminó con el desastre de las Malvinas. La acumulación de tensiones internas que el régimen militar soportó fue el resultado de sus propias políticas en las áreas de la economía, la administración estatal, la represión política y finalmente la guerra convencional, que produjeron confrontaciones entre los servicios de tal magnitud que hicieron imposible la continuidad de la administración del Estado por las Fuerzas Armadas. De

\* Texto tomado de MIGNONE, Emilio F., *Derechos humanos y sociedad: el caso argentino*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional-Centro de Estudios Legales y Sociales, 1991, pp. 141-174. [N. de E.]

esa manera el régimen militar cayó bajo su propio peso, sin que las presiones por parte de la sociedad civil constituyeran el mayor factor de esa destrucción.<sup>1</sup>

No voy a describir el proceso de desgaste del Gobierno de las Fuerzas Armadas a partir de la presidencia de facto del general Roberto Eduardo Viola (29 de marzo de 1981) ni su defenestración por el general Leopoldo Fortunato Galtieri, interrumpiendo de esa manera el mecanismo de sucesión establecido por el pacto corporativo inicial. Como antes he dicho, pienso que ese fue el punto de inflexión para el inicio de la autodestrucción del régimen. Estuvo precedido por la liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR), que puso de manifiesto la debilidad de la política económica y financiera de Martínez de Hoz (28 de marzo de 1980). Sin embargo, pese a las conversaciones con dirigentes políticos, las Fuerzas Armadas carecían de voluntad para una transición democrática que no permitiese su permanencia como poder tutelar, no incluyese la formación de una agrupación política que continuara sus líneas de acción y no garantizara su impunidad. El mismo día de la disolución del BIR, Galtieri, entonces comandante en jefe del Ejército, había manifestado en el Colegio Militar que «las urnas están bien guardadas... y van a seguir bien guardadas». Pero fue la invasión de las Islas Malvinas lo que provocó el principio del fin. Desde el primer momento, según he explicado, tuve la certeza de la derrota de las Fuerzas Armadas argentinas. Las conocía demasiado después de quince años de trato con ellas y estaba persuadido de que su papel de policía interna y su ideologización las habían incapacitado para una guerra auténtica, donde tuvieran que enfrentar a enemigos que dispusieran de armas y causaran bajas. Esa convicción me la confirmó una conversación telefónica que tuve en la mañana del 2 de abril de 1982. Estaba en Washington, con mi esposa, preparándome para regresar por la noche a Buenos Aires cuando, a las 7, me llamó un amigo estadounidense funcionario del Departamento de Estado para darme la noticia del ataque. No lo quería creer porque me pareció una locura y una estupidez. Le pregunté entonces qué haría el Gobierno de los Estados Unidos y me contestó sin vacilar: «Estaremos de parte de los británicos. La Argentina es la agresora». Todo lo demás es conocido.

Conocido el fiasco de las Malvinas (14 de junio de 1982) y la desintegración de la Junta Militar con el alejamiento de la Armada y de la Fuerza Aérea, solo quedaba el camino de la retirada y de la convocatoria a elecciones. El Ejército, único depositario del poder político en ese momento, designó presidente de facto al general Reynaldo Benito Bignone (siempre hay un general dispuesto a ser presidente), idóneo sin duda para ese papel por su cinismo y la suavidad de sus formas externas. Ello no impedía que en privado se vanagloriase de haber ejecutado prisioneros con su propia mano en la época en que fue director del Colegio Militar y desaparecieron de ese destino varios soldados conscriptos.<sup>2</sup> Más tarde fue proce-

1. FONTANA, Andrés Miguel, *Political Decision by a Military Corporation: Argentina 1976-1983*, disertación doctoral presentada a la Escuela Graduada de la Universidad de Texas en Austin, fotocopia del manuscrito dactilografiado, Universidad de Texas en Austin, mayo de 1987, pp. 186-187.

2. Contra mi costumbre reservo por ahora el nombre de la persona que escuchó ese comentario. Tal vez un día lo publique, previa consulta con el depositario de dicha confidencia.

sado hasta resultar beneficiado por la ley de obediencia debida (curiosa situación –apunta Jorge A. Sabato [...]– en la cual en un país de treinta millones de habitantes el Presidente de la república es elegido por el voto de un ciudadano, el Comandante en Jefe del Ejército).

Bignone juró como presidente de facto el 22 de junio de 1982. Al día siguiente los partidos políticos reunidos en la Multipartidaria, que se había formado en marzo en alianza con la CGT-Brasil, proclaman la necesidad de levantamiento del estado de sitio, la legalización de la actividad política y sindical y el llamado a elecciones. El 24, sus líderes se entrevistaron con Bignone y este prometió un camino gradual, pues tenía que realizar consultas con las Fuerzas Armadas. *Como se advierte, en ningún momento los dirigentes políticos y sindicales plantean la necesidad de revisar la actuación de las Fuerzas Armadas en la represión clandestina. Su interés está centrado en la convocatoria a elecciones.*

Las circunstancias dieron lugar, al producirse el acuerdo en medio de la crisis relatada, a que tampoco haya existido un pacto en virtud del cual los partidos políticos se obligaran a aceptar o declarar la amnistía de las Fuerzas Armadas por los presuntos delitos cometidos por sus componentes. Esto diferencia la situación argentina de lo ocurrido en otros países latinoamericanos.

Nadie ponía en duda, al mismo tiempo, que el Gobierno constitucional que sobrevendría, emanado de los partidos democráticos mayoritarios, garantizaría el estado de legalidad y la plena vigencia de los derechos humanos. Para esa época había trascendido suficientemente la noticia de los crímenes de la dictadura y nadie quería volver a una situación de violencia. Era evidente, por otra parte, el aislamiento internacional que ello provocaba. El punto pendiente era el tratamiento del pasado, acerca de lo cual los dirigentes políticos se mostraban prudentes, aunque, debido a la presión de las organizaciones de derechos humanos, se resistían a cualquier compromiso.

Ante esta situación y la imposibilidad de un pacto público o secreto, la cuarta Junta Militar decidió dar dos pasos dirigidos a impedir los juzgamientos futuros, que resultaron contraproducentes pues provocaron una unánime repulsa. El primero es el llamado Documento Final, producido el 28 de abril de 1983. Por el mismo se pretendió dar por terminado el debate sobre la cuestión, justificando y exaltando la acción represiva y dando por muertos, sin ninguna explicación, a los detenidos-desaparecidos. A ese respecto me remito a lo que escribí en otra oportunidad:

La declaración emitida el 28 de abril de 1983 por la cuarta Junta Militar (Nicolaidis, Franco, Hughes) pretendió cerrar el capítulo de las violaciones a los derechos humanos cometidos por el Gobierno de las Fuerzas Armadas. Excepto Videla –eterno cínico–, que las calificó de «acto de amor», la repulsa fue total. Partidos políticos, Gobiernos extranjeros, organismos internacionales, instituciones de todo tipo y color reaccionaron con furor frente a esa inaudita pretensión. El miércoles 4 de mayo de 1983, en la audiencia pública de la plaza San Pedro, el papa Juan Pablo II formuló una inequívoca referencia al siniestro informe. «En estos días la opinión pública mundial –dijo el Santo Padre– centra su atención con nueva y comprensible sensibilidad en el doloroso drama de los desaparecidos en la

Argentina, manifestando solidaridad para las familias de las víctimas de tan angustioso caso [...]» Un cable de Roma expresaba lo siguiente: «Condena el Vaticano el informe de la Junta sobre los desaparecidos. El documento con que la Junta Militar argentina reconoció el 28 de abril que todos los desaparecidos en la Argentina están muertos, no resulta comprensible ni aceptable para el diario de la Santa Sede (*Osservatore Romano*). A juicio de observadores la condena procede directamente del papa Juan Pablo II [...]» (*Clarín*, Buenos Aires, 4 de mayo de 1983). [...] La única institución que intentó defenderlo fue la comisión ejecutiva de la Conferencia Episcopal Argentina, integrada por los cardenales Aramburu y Primatesta y el arzobispo de Rosario, Jorge Manuel López. Es significativo a este respecto el comentario político del diario *Clarín* del 5 de mayo de 1983: «Los militares seguramente no deben haber pasado en lo que va del año una semana peor que la presente. El infortunado informe sobre los desaparecidos reactualizó el aislamiento argentino en el contexto internacional y un alud de críticas –hasta el Papa– se desplomó sobre la Junta. Lo que sacó de quicio a los uniformados fue la actitud del presidente italiano, Sandro Pertini, quien utilizó un lenguaje sincero e hiriente para calificar la explicación del Gobierno sobre las secuelas de las luchas subversivas [...] El texto de la nota del Episcopado sobre el documento oficial que declara muertos a los desaparecidos fue recibido con alivio por el Gobierno. Castigado internacionalmente y con un fuerte rechazo interno, en el ámbito oficial ya se habían comenzado a escuchar voces de discrepancia por la decisión de difundir el informe. La reacción italiana marcó el techo más alto de su repercusión a nivel de la comunidad internacional y la enérgica protesta del presidente Sandro Pertini, un antifascista insobornable, envolvió en un clima emocional a los altos mandos [...] El Papa Juan Pablo II, aunque en un contexto mucho más fluido, dio otra vuelta de tuerca. En ese marco, si el Episcopado lanzaba la andanada final, se habría quebrado el espinazo de la posición oficial, absolutamente aislada [...] Pero una bocanada de aire fresco mejoró súbitamente al paciente: los obispos optaron por una visión moderada, privilegiando el objetivo de la reconciliación por encima de otras consideraciones. Los obispos consideraron que el documento “tiene aspectos positivos”, que pueden constituir un paso hacia la reconciliación».<sup>3</sup>

A partir de entonces la Junta Militar intentó negociar, sin éxito, la condonación de los hechos ilícitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias. Esto constituía un anhelo de la totalidad de los cuadros, divididos en otro tipo de cuestiones. La Multipartidaria sostuvo que era inconstitucional aceptar precondiciones respecto al próximo Gobierno. Era entonces muy sólida la influencia ejercida por las organizaciones de derechos humanos a través de concentraciones, reuniones, seminarios, solicitadas, publica-

3. MIGNONE, E.F., *Iglesia y Dictadura – El papel de la Iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*, Buenos Aires, Ediciones del Pensamiento Nacional, 1986, pp. 79-80.



ciones. Solo la cúpula de la Iglesia católica se manifestaba proclive a ese tipo de acuerdos. A la repulsa de la Multipartidaria siguieron movilizaciones callejeras importantes y una huelga general, la primera desde 1975.

Ante ese fracaso, la Junta Militar, luego de una larga deliberación interna, se decidió por la sanción de la llamada Ley de Pacificación Nacional, del 23 de septiembre de 1983, que lleva el N° 22924. Por la misma se declaran extinguidas «las acciones penales emergentes de los delitos cometidos con motivación o finalidad de combatir el terrorismo entre el 25 de mayo de 1973 y el 17 de julio de 1982». Dictada en vísperas de la elección que restauraría el sistema constitucional, se trata en realidad de una amnistía que las Fuerzas Armadas se concedían a sí mismas. Por esa razón se la denominó popularmente ley de autoamnistía. Tenía el propósito de embretar al Gobierno elegido por el pueblo, dado que la práctica predominante desde 1973 era la de considerar vigentes las leyes dictadas por los regímenes de facto.<sup>4</sup>

Antes de la sanción de la ley en cuestión, cuando se discutía acaloradamente sobre ella, el candidato presidencial de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, se comprometió a propiciar una norma que la dejara sin efecto.<sup>5</sup> En cambio, el candidato justicialista, Ítalo A. Luder formuló un pronunciamiento ambiguo diciendo que el momento no estaba maduro y que había que tener en cuenta ciertas precauciones desde el punto de vista moral y político que no estaban presentes. A renglón seguido afirmaba que desde el punto de vista legal sus efectos eran irreversibles.<sup>6</sup> Sin embargo, algunos días más tarde declaró, contradiciéndose, que si era elegido presidente dejaría sin efecto dicha ley.<sup>7</sup> Esta reseña indica que ambos postulantes admitían la continuidad jurídica con el régimen de facto, contrariamente a lo que sostuve entonces, de acuerdo con lo que explico en la nota precedente. Pone de manifiesto, además, como he indicado en su momento, que Alfonsín tenía una posición favorable a la sanción de los crímenes cometidos por los militares (ya veremos hasta qué punto), mientras Luder no se comprometía al respecto. Según señalé, esta diferencia inclinó la balanza electoral a favor de Alfonsín, a pesar de considerarse entonces al justicialismo como movimiento mayoritario. Estoy convencido de que si Luder llegaba a la presidencia habría mantenido la autoamnistía y no habría habido posibilidad alguna de juicios contra los militares. El humor de la sociedad en aquel momento era crecientemente anti-

4. Cfr. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Autoamnistía: legalizar la impunidad*, Buenos Aires, Colección «Informes Jurídicos», s/d. Contiene las intervenciones de una mesa redonda sobre el tema efectuada en el local del CELS con la participación de monseñor Jaime de Nevares, Alfredo Bravo, Emilio F. Mignone, Julio Rajneri, Eduardo Greenheld, Héctor Contreras, Juan José Prado, Ricardo Molinas y Rafael Marino. En la introducción se señala que las fuerzas policiales impidieron la realización del encuentro en un local público. En un par de artículos y una campaña personal que no tuvo éxito, sostuve la necesidad de modificar la práctica de reconocer como tales las leyes dictadas por el Gobierno de facto. Llegué, incluso, a fin de evitar un vacío legislativo peligroso en algunas materias, como la impositiva, a elaborar una breve lista de ordenamientos legales que debían ser ratificados por el Congreso en su primera sesión, quedando automáticamente sin efecto las restantes, como la Ley de Autoamnistía. Esta actitud pone de manifiesto el acostumbramiento de la sociedad a los regímenes de facto y el proceso de militarización al cual me he referido en los capítulos anteriores. Indica igualmente la consecuencia final de la acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 10 de diciembre de 1930.

5. *La Prensa*, Buenos Aires, 20 de julio de 1983.

6. *Clarín*, Buenos Aires, 2 de agosto de 1983.

7. *Clarín*, Buenos Aires, 18 de agosto de 1983.

militarista y el mensaje de las organizaciones de derechos humanos, mantenido tanto tiempo en un cajón, estaba ahora como una luz sobre el candelero «para que ilumine a todos los que están en la casa». La actitud de ambos candidatos fue congruente con la adoptada, según relaté en los capítulos anteriores, durante la dictadura militar.<sup>8</sup> La adhesión de Alfonsín, sin embargo, tenía sus límites. Con Boris Pasik no pudimos convencerlo de la iniquidad de la Ley N° 22068, propiciada por Mario Amadeo y sancionada por la dictadura militar el 12 de septiembre de 1979. Este ordenamiento legal facilitaba la declaración del fallecimiento presunto de los «desaparecidos» entre el 6 de noviembre de 1974 y la fecha de su adopción. Su propósito ostensible era tratar de borrar los efectos del crimen de desaparición forzada. Pese a sus ventajas patrimoniales para la familia, fue enérgicamente rechazada por sus supuestos beneficiarios.

Dentro de ese marco se llegó a las elecciones del 30 de octubre de 1983, en las cuales votaron 15.250.000 ciudadanos, es decir, alrededor de la mitad de los habitantes del país. La Unión Cívica Radical obtuvo 7.692.965 sufragios (51,8%) y el Partido Justicialista 5.962.735 (40,2%). De esa manera la primera agrupación alcanzó mayoría propia en el colegio electoral, que eligió a Raúl Alfonsín y a Víctor Martínez como presidente y vice, respectivamente, por seis años. Uno de los ingredientes de ese triunfo lo constituyó, como dije, antes, el anuncio del juzgamiento a los militares responsables de delitos contra la dignidad de la persona humana.

Un hecho significativo lo constituyó la elección de Augusto Conte, activo dirigente de las organizaciones de derechos humanos y vicepresidente del CELS como diputado nacional por la Capital Federal. Solo el 5% de quienes lo votaron lo hizo al mismo tiempo por el candidato a Presidente de la nación de la agrupación que lo representaba, el Partido Demócrata Cristiano. «Por consiguiente es legítimo afirmar que Augusto Conte no es diputado del Partido D.C. sino de Humanismo y Liberación, sector interno que se identificó fundamentalmente con las posiciones de los grupos defensores de los derechos humanos. O el candidato de los derechos humanos, simplemente.»<sup>9</sup>

Durante la campaña electoral Alfonsín repitió constantemente dos expresiones: afirmaba que las secuelas de la represión serían materia de la justicia y que había que distinguir entre los que dieron las órdenes, los que las ejecutaron y los que cometieron excesos. Respecto al tipo de justicia, el candidato no la determinaba. Una vez llegado al poder nos enteramos, al darse a conocer el proyecto de lo que sería la Ley N° 23049, de que Alfonsín entendía que en primera instancia debían intervenir los tribunales militares. Y en cuanto a la segunda aserción, era fácil advertir –al menos para quienes entendemos algo del discurso político– que establecía una diferencia de responsabilidades a favor de los ejecutores, es decir, del personal que, en su mayoría, se encontraba en actividad. Esto también surgía del alambicado texto del Artículo 9 del proyecto original, por el cual se eximía de responsabilidad a quienes hubieran actuado en virtud de obediencia

8. Marcos 3, 15.

9. FARRÉS, María Teresa; JAROSLAVSKY, Jorge A. y MIGNONE, E.F., *Elecciones y participación. Análisis de las elecciones del 30 de octubre de 1983 en la Capital Federal. Sugerencias para la participación política popular*, Buenos Aires, Comisión Permanente en Defensa de la Educación (Copepe), 1984, p. 32.

debida (Artículo 34, Inciso 5 del Código Penal).<sup>10</sup> Esa fue siempre la posición de quien fuera ministro de Defensa del presidente Alfonsín, Horacio Jaunarena, quien considera un error haber extendido los procesos al personal subalterno.<sup>11</sup> En la primera oportunidad en que pude hablar con Alfonsín después de su triunfo, le señalé que esa diferenciación era incorrecta, por cuanto había que considerar igualmente culpables a los unos y a los otros ya que la obediencia no era eximente; y en lo referente a los llamados excesos, los mismos no existían, pues todos los crímenes habían sido cometidos siguiendo órdenes. Cabía preguntarse si la tortura y el asesinato de prisioneros constituían un exceso. Evidentemente no, dado que, según se ha visto, constituían los instrumentos clave del plan concebido y llevado a cabo por los altos mandos de las Fuerzas Armadas. ¿O había que pensar, como dijo el general Bignone en un reportaje a la revista *Siete Días*, que matar a un subversivo no era delito y robarle el reloj pulsera, sí?

En rigor de verdad, en el pensamiento de Alfonsín, como un claro designio político, siempre estuvo, aunque no lo expresara taxativamente, la idea de juzgar a la cúpula militar (los que dieron las órdenes y estaban retirados en servicio) y eximir a los ejecutores (que por su menor graduación constituían la oficialidad en actividad), salvo algunos casos excepcionales y simbólicos (los excesos). El presidente electo, con cierta ingenuidad, consideraba que, con la intervención de los tribunales militares, se evitarían problemas con las Fuerzas Armadas. Con un cálculo que resultó erróneo pero que era razonable y producto de conversaciones previas, el candidato radical pensó que los militares en actividad tenderían a arrojar lastre, responsabilizando de los hechos ilícitos a los líderes del golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, aplicándoles una pena menor. De esa manera alcanzarían una forma de justificación ante la sociedad, que los acusaba indiscriminadamente.<sup>12</sup>

La presunción no funcionó porque partía del supuesto equivocado de que los jefes castrenses eran inteligentes y honrados, y había entre ellos líderes capaces de superar el estado emocional e irracional de los cuadros. Tales formadores de opinión no aparecieron, como ocurrió en España con Gutiérrez Mellado y Alegría, y prevaleció el más cerril y primitivo espíritu de cuerpo. Se mantuvo la actitud corporativa y de partido prevalente en las Fuerzas Armadas desde la década de 1920, a la que me he referido en detalle con anterioridad.<sup>13</sup>

10. Para un examen detallado de las normas jurídicas referidas a este tema, véase SANCINETTI, Marcelo A., *Derechos humanos en la Argentina post-dictatorial. Juicio a los excomandantes. Punto final. Obediencia debida. Apéndice documental*, Buenos Aires, Lerner Editores Asociados, 1988, 344 pp.

11. Cfr. GRECCO, Jorge y GONZÁLEZ, Gustavo, *Argentina: el Ejército que tenemos*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990, p. 141.

12. Esta hipótesis fue confirmada por el asesor del Presidente en esta materia, Carlos Santiago Nino, a raíz de una pregunta mía en la reunión previa al Seminario sobre transición a la democracia en la Argentina organizado por el Schell Center for Human Rights de la Universidad de Yale y el Centro de Estudios Institucionales de Buenos Aires, que tuvo lugar en esta última ciudad en la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales de la UBA entre el 30 de octubre y el 3 de noviembre de 1989.

13. En algún momento pensé que el general Alejandro Agustín Lanusse, aunque retirado, podía desempeñar ese papel, pero me equivoqué. Recuerdo que a la salida de una misa por la aparición de Edgardo Sajón, en una iglesia salesiana de las Lomas de San Isidro, le pregunté a Lanusse qué le había ocurrido a ese periodista, que fuera su secretario de prensa en la Casa Rosada y con el cual lo unía una gran amistad. «Aunque no se lo digo a la esposa para no hacerla sufrir -me contestó-, Sajón murió mientras era torturado en el comando del Primer Cuerpo del Ejército». Le expresé entonces la necesidad de que expusiera públicamente el hecho, convocando a la oficialidad a repudiar tales procedimientos. Me respondió que era ante todo militar y no podía hacerlo.

La concepción de Alfonsín está reflejada en la panoplia de medidas con que encaró la cuestión. El 13 de diciembre de 1983, a los tres días de la asunción al cargo, el Presidente leyó por radio y televisión en presencia de sus ministros un solemne mensaje, en el cual expuso un meditado plan. Anunció varias medidas. La primera de ellas, el envío de un proyecto de ley al Congreso por el cual se derogaba y se declaraba insanablemente nula por inconstitucional la ley de facto llamada de «pacificación nacional» o «autoamnistía». Ambas Cámaras, prácticamente por unanimidad, dieron rápida sanción a la iniciativa mediante la Ley N° 23040, promulgada el 27 de diciembre de 1983. Los jurisperitos discuten si era este el camino legítimo o si correspondía en cambio al Poder Judicial declarar la inconstitucionalidad, como lo comenzaron a hacer algunos jueces antes del 10 de diciembre de 1983. Pero esta cuestión bizantina es consecuencia, a mi juicio, de la claudicación de la sociedad, de sus políticos, magistrados y juristas por la cual, como antes señalé, se acepta la vigencia de las normas dictadas por las autoridades de facto. Incidentalmente me permito señalar que otra concesión errónea del Gobierno de Alfonsín fue el permitir la permanencia de magistrados judiciales que fueron designados o promovidos durante la dictadura militar y en consecuencia habían jurado el sostenimiento de las actas del llamado Proceso de Reorganización Nacional.

Anunció también Alfonsín un proyecto que, con modificaciones, sería más tarde la Ley N° 23049, destinada a establecer las responsabilidades de los militares, policías y civiles incursores en violaciones a los derechos humanos. En esa ocasión el Presidente elaboró su distinción de la campaña electoral entre los que dieron las órdenes, las ejecutaron y cometieron excesos, de la siguiente manera:

Hemos dicho reiteradamente que es necesario distinguir entre tres situaciones que se dieron en el contexto de la metodología inhumana empleada para reprimir el terrorismo: 1) la situación de quienes planearon y supervisaron esa metodología, dando las órdenes necesarias para ponerlas en práctica y omitiendo prevenir sus consecuencias; 2) la situación de los que se excedieron en el cumplimiento de esas órdenes por motivos tales como crueldad, perversidad o codicia; 3) la situación de quienes se limitaron a cumplir las órdenes recibidas en un contexto que no estuvo, en general, exento de presiones y en que se ejerció una intensa y permanente propaganda inspirada en la doctrina totalitaria de la seguridad nacional. Esta última hizo creer a los actuantes en muchos casos que las órdenes recibidas eran legítimas.

Debe caer el peso ejemplificador de la ley sobre quienes están incluidos en las dos primeras categorías, es decir, quienes pusieron en marcha esa maquinaria de muerte y quienes se aprovecharon de ella para torturar o satisfacer fines personales. En cambio, es necesario contemplar con otro criterio a quienes, habiendo cumplido órdenes recibidas en un clima de terror y coerción, debe ofrecérseles la oportunidad de servir en el futuro a la democracia constitucional.

Las normas jurídicas en vigencia sobre la obediencia debida son en general insuficientes para instrumentar esta necesaria distinción, con solo algunas modificaciones en materia probatoria que contemplen una situa-

ción extremadamente anómala como el contexto en que estas órdenes fueron dadas y recibidas.<sup>14</sup>

El proyecto de ley enviado al Congreso traducía literalmente esos propósitos. No voy a repetir los argumentos que he dado acerca de su flagrante contradicción, dado que los llamados excesos, como la tortura, los secuestros y el asesinato de prisioneros, formaban parte de las órdenes. Otra novedad del ordenamiento legal proyectado consistía en que los delitos imputables al personal de las Fuerzas Armadas y de seguridad, policiales y penitenciarias, bajo control de las Fuerzas Armadas, que actuaron en las operaciones emprendidas con el motivo alegado de reprimir el terrorismo, serían juzgados por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas con jurisdicción en todo el país, mediante el procedimiento sumario en tiempo de paz establecido por los Artículos 502 a 504 y concordantes del Código de Justicia Militar. Esta norma se transformaría en el Artículo 5 de la Ley N° 23049. En cambio, se determinaba que, a partir de la fecha del ordenamiento legal, los delitos comunes cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas serían juzgados por tribunales civiles. Así quedó igualmente establecido en la Ley N° 23049. En otras palabras: tribunales militares para el pasado, entendiendo que esa era la ley vigente durante la comisión de los delitos, y jueces civiles para el futuro, aplicando un criterio civilista, igualitario y progresista.

Para atenuar la atribución de la jurisdicción a los tribunales castrenses y salvaguardar la primacía del Poder Judicial de la Constitución, el proyecto de ley determinaba que las sentencias del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas son apelables ante la Cámara Federal. El tratamiento de la ley dio lugar a que en el Senado, donde el radicalismo no tenía mayoría, se introdujesen dos modificaciones que darían lugar a que la iniciativa de Alfonsín se saliese de los límites previstos, con consecuencias inesperadas. Por la primera se estableció que la Cámara Federal correspondiente podría ordenar la remisión del proceso en caso de demora injustificada o negligencia en la tramitación del juicio por parte del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Esto dio lugar, como se verá enseguida, a que la causa contra los excomandantes pasara a la jurisdicción civil, por la tácita negativa a dictar sentencia de los jueces castrenses. Por la segunda, a iniciativa del senador neuquino Elías Sapag, se exceptuó de la ventaja procesal de la inversión de la prueba al personal de las Fuerzas Armadas y de seguridad que hubiera actuado bajo órdenes, en el caso de tratarse de «actos atroces y aberrantes». Con lo cual, dado que la tortura y el asesinato de prisioneros fueron los delitos más comunes y son sin duda atroces y aberrantes, se daba por tierra con la cuidadosa salvaguardia de la obediencia debida. En suma: el delicado mecanismo puesto en marcha por Alfonsín se le fue de las manos.

Otro anuncio del mensaje presidencial del 13 de diciembre de 1983 fue la sanción de los Decretos N° 157 y 158 de esa misma fecha. Por el primero se promovió persecución penal contra siete acusados de terrorismo pertenecientes a los Montoneros y al ERP. Debido al carácter ilegal de la represión, la dictadura

14. *La Nación*, Buenos Aires, 14 de diciembre de 1983.

militar nunca se había molestado en procesarlos, a pesar de su notoriedad. Por el segundo se sometía a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a «los integrantes de la Junta Militar que usurpó el Gobierno de la nación el 24 de marzo de 1976 y a los integrantes de las dos juntas militares subsiguientes, teniente general Jorge Rafael Videla, brigadier general Orlando Agosti, almirante Emilio Eduardo Massera, teniente general Roberto Eduardo Viola, brigadier general Omar Domingo Graffigna, almirante Armando R. Lambruschini, teniente general Leopoldo Fortunato Galtieri y almirante Jorge Anaya». Se omitió a la cuarta junta, que había convocado a elecciones, por esa circunstancia y por pensarse tal vez que durante su mandato había cesado la represión ilegal. Sin embargo, si así fuera, sus miembros actuaron como encubridores, en tal medida que está probado que ordenaron con ese fin la incineración de documentos públicos. Los fundamentos del Decreto se refieren a las graves acusaciones de crímenes de lesa humanidad ejecutados por orden de los procesados. Se omite mencionar el delito de rebelión, aludido en el texto del articulado. Este es, sin embargo, el crimen originario y causante de los demás. Existe una causa en ese sentido por una querrela particular en la justicia federal, pero a pesar del tiempo transcurrido no ha tenido todavía sentencia. En este orden de ideas cabe destacar la sanción por el Congreso de la Ley N° 23077 de defensa de la democracia, que sanciona con penas severas no solo a quienes atentan contra el orden constitucional sino también a quienes aceptan cargos derivados de autoridades de facto.

Al dictar dos decretos simétricos, aunque del primero, concluido con el indulto de Menem, nadie se acuerda, Alfonsín ratificó otra de sus ideas-fuerza favoritas, tema de numerosos discursos: la teoría de los dos demonios. Según la misma, la acción de grupos terroristas habría dado origen a la represión ilegal, igualmente criminal. Esta concepción es inaceptable. El Estado solo puede actuar dentro de los límites de la moral y el derecho, de lo contrario pierde legitimidad. Los delitos de los particulares no justifican el apartarse de esos cánones. En el caso de crímenes, comunes o políticos, cometidos por particulares, los afectados pueden y deben recurrir a la protección del Estado, a quien corresponde el monopolio legítimo de la fuerza. En cambio, cuando es el Estado quien los ejecuta, las víctimas se encuentran totalmente indefensas, como ocurrió en la Argentina, y se hace necesaria la intervención de organismos supranacionales. Se da aquí entonces un típico caso de violación de los derechos humanos, dado que en el primer supuesto nos encontramos ante una situación que se resuelve a través del derecho interno y sus órganos instrumentales. Esta cuestión está bien resuelta en las recomendaciones del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, cuando expresa:

Quienes acusan a la Comisión por no aceptar denuncias relativas a actos terroristas cometidos por grupos subversivos no solo desconocen las normas legales aplicables a entidades como a CIDH sino también implícitamente están solicitando elevar el estatuto internacional de tales grupos y apoyar su propaganda. Por otra parte, no compete a la Comisión sustituir al Estado en la investigación y sanción de los actos de violación cometidos por particulares. En cambio, sí le corresponde proteger a las personas

cuyos derechos han sido lesionados por los agentes u órganos del Estado.<sup>15</sup>

Al conocerse el mensaje de Alfonsín del 13 de diciembre de 1983, las organizaciones de derechos humanos le solicitamos una audiencia urgente, que el Presidente concedió. Nos recibió flanqueado por el ministro del Interior, Antonio Tróccoli, y los asesores (entonces llamados filósofos de la presidencia), Carlos Santiago Nino y Jaime Malamud Goti, sin duda redactores de los documentos dados a conocer. Expusimos nuestras objeciones al Presidente por la intervención de la justicia militar, que, preveíamos, sería ineficaz. Alfonsín defendió su posición con la ayuda de sus colaboradores. Le expresé al Presidente en esa ocasión que era posible conocer el destino de los detenidos-desaparecidos si, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, así lo ordenaba a los servicios de inteligencia de las mismas. Le sugerí, incluso, su posterior disolución. Sin esas medidas, agregué, seguiremos estando a merced de sus designios. Alfonsín abrió los brazos, bajó la cabeza y contestó sin mucha convicción: «En eso estamos». Por cierto, nunca se avanzó en ese terreno, ni durante su presidencia ni en la siguiente, de Carlos Saúl Menem. En esta última los Servicios han colocado micrófonos para grabar conversaciones hasta en la alcoba presidencial, sin que nadie los acuse, aunque todos conocen el origen de tales intromisiones.

Como es sabido, el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, después de una larga demora, se negó a juzgar a los miembros de las Juntas en un vergonzoso dictamen donde intentaba justificar la represión ilegal. De acuerdo entonces con la Cláusula de la Ley N° 23049 introducida en el Senado, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal se avocó a la consideración del caso. Y aquí entra a jugar otro elemento no previsto. Por razones de coherencia jurídica y por la magnitud de las acusaciones, la Cámara decidió utilizar el procedimiento sumario en tiempo de paz del Código de Justicia Militar, lo que implicó la realización de un juicio público y oral. De haberse atenido al procedimiento civil, todo habría sido por escrito y prácticamente secreto y el proceso habría sido interminable o imposible de manejar por la multitud de delitos y probanzas. Por dicha circunstancia el país pudo conocer en detalle las horrendas violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar. El proceso se desarrolló entre el 4 de octubre y el 9 de diciembre de 1985, fecha en la cual se dictó la sentencia, que fue ratificada con modificaciones mínimas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En ese lapso desfilaron casi mil testigos, se acumularon decenas de miles de documentos y las audiencias orales y públicas tuvieron una extraordinaria cobertura de la prensa, en el país y en el extranjero. Se llegó a imprimir un periódico semanal dedicado al tema, *El Diario del Juicio*, con una tirada de 200.000 ejemplares. El Gobierno dificultó la transmisión radial y televisiva para atenuar el malestar militar por el espectáculo diario de los testimonios, con terribles relatos, que ponían en evidencia la aplicación del terrorismo de Estado. El fallo, de una extensión de 3.200 carillas, sobre una

15. CELS-OEA, *El informe prohibido. Informe de la OEA sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina*, Buenos Aires, 1984, p. 37



acumulación de 47.000 fojas de pruebas, condenó a cinco de los acusados, entre ellos, dos a prisión perpetua (Videla y Massera) y absolvió al resto. Viola recibió una condena de diecisiete años; Lambruschini, de ocho; y Agosti, de cuatro y medio. La sentencia no satisfizo a las organizaciones de derechos humanos, pero cualquiera que sea el juicio sobre sus fundamentos y decisiones, resulta ejemplificador, único en América Latina y de una trascendencia ética, jurídica y política histórica. Posteriormente la misma Cámara de Apelaciones condenó a los exjefes de policía de la Provincia de Buenos Aires, los generales Ramón J. Camps y Ovidio Riccheri. *Son por ello siete en total –y no más– los condenados en la Argentina por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar*. De los mismos, en el momento de escribir estas líneas (octubre de 1990), dos se encuentran fuera de la prisión (Agosti y Lambruschini), por haber satisfecho el primero la pena y corresponderle al segundo la libertad condicional al satisfacer dos tercios de la pena.<sup>16</sup>

Cuando este trabajo vea la luz pública, los condenados en el proceso referido y el jefe montonero Mario Firmenich estarán indultados de acuerdo con los reiterados anuncios del presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem. Esta decisión, con la cual culmina el proceso iniciado durante la presidencia de Alfonsín con las leyes de punto final y obediencia debida y por el mismo Menem con el indulto a más de trescientos procesados entre militares, policías y presuntos guerrilleros, constituye una verdadera aberración y atenta contra la justicia, que es uno de los pilares de la unidad y la reconciliación nacional. Resulta interesante señalar que el candidato de la Unión Cívica Radical a las elecciones presidenciales de 1989, Eduardo Angeloz, ha hecho saber que, de haber ocupado el cargo, también habría dispuesto el indulto. Esto muestra de nuevo el sometimiento a las presiones militares de la clase política argentina. Igualmente se ha manifestado en favor de esa medida el nuevo arzobispo católico de Buenos Aires, Antonio Quarracino. Es verdad que el indulto implica el perdón, por razones políticas o humanitarias, pero no borra el crimen ni la dignidad de los reos. Pero de cualquier manera constituye un camino erróneo en el necesario proceso de consolidación de la democracia en la Argentina.

Con el advenimiento de la democracia las organizaciones de derechos humanos aspiraban a la formación de una comisión investigadora bicameral, destinada a averiguar lo ocurrido durante el régimen militar, trasladar las pruebas a la justicia y sancionar políticamente, con el voto del Congreso, a los responsables. Una comisión de esta naturaleza puede contar en la Argentina, como en los Estados Unidos, con atribuciones para citar testigos, realizar allanamientos (incluso de instalaciones militares como era indispensable), incautar documentación y disponer arrestos temporarios. Se pensaba que el diputado Augusto Conte, miembro del CELS y de la APDH, antes mencionado, podía impulsar la actividad de esa comisión. Pero era otro el pensamiento del presidente Alfonsín. En la entrevista que concedió a las organizaciones de derechos humanos en el período previo a la asunción del mando, se manifestó escéptico acerca de la actuación de las comisiones

16. Para un análisis completo de este juicio, véase AA.VV., *Argentina. Los militares ante la justicia*, Madrid, Publicaciones Amnistía Internacional, 1987, 107 pp. (existe versión inglesa).



investigadoras legislativas que, a su juicio, siempre habían fracasado. Se inclinaba, en cambio, por una comisión de ciudadanos independientes. Procuré explicarle, con algunos ejemplos, que esa afirmación no era exacta, pero insistió en su tesitura. En realidad quería evitar la agitación política.

El 15 de diciembre de 1983, dos días después del anuncio de las decisiones antes reseñadas, por Decreto N° 187, el presidente Alfonsín creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, conocida como Conadep. Su acción, como se advierte por el título, se limitaba al problema de los detenidos-desaparecidos que, por otra parte, constituían el aspecto más doloroso y oscuro de la represión ilegal. La Comisión estaba integrada por un núcleo calificado y plural de ciudadanos: el escritor Ernesto Sabato, que fue elegido presidente, Magdalena Ruiz Guiñazú, Ricardo Colombres, Hilario Fernández Long, el obispo metodista Carlos T. Gattinoni, Gregorio Klimovsky, el rabino Marshall Meyer, el obispo católico Jaime de Nevares, Eduardo Rabossi y René Favaloro. Este último prácticamente no actuó, renunció antes de terminar su cometido y, por ende, no firmó el informe final. Debían componerla además seis representantes de ambas Cámaras del Congreso. Solo la de Diputados eligió delegados, que fueron los legisladores Santiago N. López, Hugo D. Piucill y Horacio H. Huarte, todos ellos pertenecientes a la Unión Cívica Radical. La Comisión, que fue instalada en el Centro Cultural San Martín, contó con cinco secretarías y un adecuado personal. En menos de un año realizó una extraordinaria labor, a pesar de carecer de facultades coercitivas. Recibió 8.960 denuncias de personas detenidas-desaparecidas, para lo cual sus miembros viajaron al interior y exterior del país; libró 1.300 oficios solicitando antecedentes; realizó 30 conferencias de prensa; organizó un banco de datos; formó 7.380 legajos; ubicó 340 centros clandestinos de detención, muchos de los cuales visitó, algunos de ellos situados en instalaciones militares donde, con reticencia, se abrieron las puertas; determinó la existencia de 1.300 personas que fueron vistas en esos centros clandestinos y que permanecen desaparecidas; y elevó a la justicia ochenta grupos de casos para su investigación y el procesamiento de los presuntos responsables, de los cuales logró identificar a 350.

Pero el mayor aporte de la Conadep es su informe titulado *Nunca más*, editado por la Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba) en un volumen de 490 páginas, a fines de 1984, del cual se vendieron 300.000 ejemplares, un verdadero *best-seller* para la Argentina en los últimos quince años. Ha sido traducido al inglés, francés, portugués, italiano y alemán, y ha inspirado trabajos parecidos en Brasil, Chile y Uruguay. La difusión de este informe, que sirvió también de base para un dramático video televisivo, ha tenido una enorme significación para crear conciencia sobre el tema en millones de personas, en el país y en el extranjero. Este ingente material, al cual contribuyeron las organizaciones de derechos humanos, se encuentra archivado en la Dirección (exSubsecretaría) de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Tengo entendido que una copia microfilmada se encuentra depositada en un banco de la Ciudad de Buenos Aires, a la orden del exsubsecretario de esa rama, Eduardo Rabossi. En el informe se llega a la conclusión de que la metodología represiva, explicada en detalle y abonada con casos paradigmáticos y una enorme masa de testimonios y documentos, es una consecuencia de la aplicación de la doctrina de la seguridad nacional. Esta teoría, definida por el Documento de Puebla de la III Conferencia del Episcopado Latinoa-

mericano, ha sido incorporada a la filosofía de las Fuerzas Armadas argentinas. Estas se consideran tutores de la nación y colocadas por encima de los Gobiernos elegidos por la voluntad de los pueblos. Lo expresó con claridad el general Juan Carlos Onganía en oportunidad de la V Conferencia de los Ejércitos Americanos, realizada en West Point el 6 de agosto de 1964, y la aplicó dos años más tarde como beneficiario del golpe de Estado del 28 de junio de 1966. En esa oportunidad dijo:

Está claro que el deber de obediencia [de las Fuerzas Armadas al Gobierno civil] habrá dejado de tener vigencia absoluta si se produce, al amparo de ideologías exóticas, un desborde de la autoridad que signifique la conculcación de los principios básicos del sistema republicano de gobierno o un violento trastrocamiento en el equilibrio o independencia de los poderes.<sup>17</sup>

Con esta misma consigna se realizó la rebelión del 24 de marzo de 1976. Ninguna expresión oficial de las Fuerzas Armadas indica que la doctrina expuesta por Onganía en West Point ha sido dejada de lado.

A partir de 1985 el protagonismo de los derechos humanos se transfirió de las organizaciones de derechos humanos a la Conadep y al juicio a los comandantes. Era lógico que así ocurriese. El movimiento de derechos humanos dejó de ser patrimonio de ocho organizaciones (cuyas limitaciones y debilidades conozco bien) para ampliarse a vastos sectores de la sociedad. Esto no significó un fracaso para los ocho organismos primigenios, como lo insinúa Héctor Ricardo Leis en el libro anteriormente citado, sino un éxito. Aparecieron comisiones y secretarías de derechos humanos en sindicatos, partidos políticos, instituciones sociales, legislaturas, municipios, asociaciones estudiantiles. Tengo presente la cantidad de gente que me expresaba (y a veces me paraba en la calle para hacerlo): «No creíamos lo que ustedes decían pero ahora hemos comprobado que era verdad».

Ante los primeros pasos de la política del presidente Alfonsín, la reacción de los integrantes de las organizaciones de derechos humanos no fue unánime. Era comprensible, por cuanto al desaparecer la dictadura militar, surgían los matices y las diferencias. Los núcleos más propicios a la utopía, que esperaban soluciones mágicas de la democracia, se sintieron defraudados. Quienes poseemos una concepción más realista de la historia y de las relaciones humanas, aunque continuamos reiterando los criterios planteados por las organizaciones (comisión investigadora bicameral y justicia civil para todos los responsables, sin excepción) consideramos que había que extraer todas las ventajas posibles de la política gubernamental. El CELS, la APDH y el MEDH cooperaron activamente con la Conadep, ofreciendo el material de nuestros archivos. Adolfo Pérez Esquivel declinó formar parte de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Las Madres de Plaza de Mayo, presididas por Hebe de Bonafini, se negaron a colaborar con la Conadep. Me fue ofrecida la asesoría legal de la Comisión, pero preferí no aceptarla para mantener mi independencia, sin perjuicio de prestar mi aporte voluntario. Además de monseñor De Nevares, que integraba la Comisión,

17. *Boletín Público de la Secretaría de Guerra*, n° 3.411, Buenos Aires, 10 de septiembre de 1964.

varios integrantes de la APDH, fundamentalmente Graciela Fernández Meijide y Raúl Aragón, pasaron a formar parte del personal de la misma, aportando su extraordinaria experiencia. En el último tramo, Noemí Labruno trabajó incesantemente en la elaboración del informe. Con excepción de las Madres y del Serpaj, las organizaciones participaron de la concentración en el acto de entrega del Informe de la Conadep. Señalé en esa ocasión que esta, por insinuación del presidente Alfonsín, había omitido incluir en su Informe la nómina de 1.351 personas vinculadas con la represión que contenía el texto inicial. De cualquier manera la lista fue obtenida y publicada por la revista *El Periodista de Buenos Aires* en el mes de noviembre de 1984. A nadie le satisficieron, dentro de las organizaciones, las condenas en el juicio a los comandantes, pero la mayoría comprendió que se trataba de un hecho histórico de trascendencia: por primera vez en América Latina las cabezas de un régimen militar habían sido juzgadas y sancionadas, en un proceso público y con todas las garantías constitucionales. «Dios escribe derecho con líneas torcidas», escribí entonces recordando un proverbio portugués.

En el período presidencial de Alfonsín y por iniciativa del Poder Ejecutivo, el Congreso sancionó leyes significativas vinculadas con la salvaguardia de los derechos humanos. La primera de ellas, la ratificación plena de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o «Pacto de San José de Costa Rica», suscripta en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. Siguen después las normas que permiten la apelación de las sentencias militares ante la justicia federal (15 de febrero de 1984); la Ley de Defensa de la Democracia del 22 de agosto de 1984, ya comentada; la Ley de Defensa (28 de abril de 1988), que determina que las Fuerzas Armadas solo actuarán «para la defensa contra las agresiones de origen externo»; y la legislación contra la discriminación. A esta nómina hay que agregar la ampliación del Estatuto del Refugiado, por iniciativa del diputado Conte.

A partir de 1986, debido al transcurso del tiempo y al desgaste del Gobierno de Alfonsín, especialmente en el campo económico-social, se hacen frecuentes los discursos y declaraciones de altos jefes de las Fuerzas Armadas reclamando una solución para los militares procesados. Para calmar la presión y concluir con los juicios, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de ley que será aprobado el 24 de diciembre de 1986 con el N° 23492, popularmente denominada ley de punto final. La misma declara la extinción de la acción penal para los acusados que no sean llamados a prestar declaración indagatoria en un plazo de sesenta días. Poco después, el Presidente de la Nación mediante el Decreto N° 92 del 22 de enero de 1987 encargó al Procurador General de la Nación que instruyera a los fiscales federales a instar las causas en trámite, teniendo en cuenta la responsabilidad de los inculcados de acuerdo con su jerarquía castrense. La norma legal aprobada produjo un efecto contrario al esperado. Dio lugar a una frenética actividad de las Cámaras Federales que no quisieron cargar con la responsabilidad histórica de la impunidad y se pusieron en movimiento los procesos contra varios centenares de acusados. Se produjo entonces un hecho que tanto el presidente Alfonsín como su sucesor, Menem, han temido permanentemente y que los impulsó a concluir con los juicios, que se arrastraban a lo largo del tiempo: que un oficial se negara a comparecer ante una citación judicial. Ello pondría de manifiesto las limitaciones de la autoridad presidencial, a pesar de su atribución constitucional de Jefe de las Fuerzas Armadas, pues los integrantes de las mismas se

negarían a ejercer la coerción física para obligar al acusado a cumplir la orden del juez y se opondrían por las armas a la acción de las fuerzas de seguridad y policiales. Así ocurrió. En la Semana Santa de 1987, apenas se había ido el papa Juan Pablo II del país, el mayor Ernesto Barreiro se negó, en Córdoba, a presentarse ante una citación judicial. Fue la chispa que dio lugar a la sublevación, en Campo de Mayo, del coronel Aldo Rico. Se produjo entonces en Buenos Aires una extraordinaria movilización popular en apoyo de la democracia, que se repitió en todo el país, y Alfonsín pronunció ante el Congreso el Jueves Santo un enérgico discurso. Pero las fuerzas leales, sin decirlo expresamente, no atacaban al reducto rebelde. En esa difícil situación, el Domingo de Pascua, con la Plaza de Mayo llena de gente que pretendía acercarse a Campo de Mayo a cercar a los sublevados con los riesgos consiguientes, Alfonsín anunció que iría personalmente a conversar con ellos e intimar su rendición. Se trasladó a Campo de Mayo y al regresar anunció que los amotinados habían depuesto su actitud, serían detenidos y sometidos a la justicia. Comenzó con un «Felices Pascuas» y en su transcurso calificó de héroes de Malvinas a los oficiales rebeldes.<sup>18</sup> El mismo Domingo de Pascua los principales partidos políticos y fuerzas sociales, con excepción del MAS y el Partido Comunista, representados respectivamente por Luis Zamora y Patricio Echegaray, suscribieron un Acta de Compromiso Democrático donde se reitera la firme e inexorable decisión de apoyar a las instituciones. La firmé por el CELS y también lo hicieron la APDH y el MEDH. Se negaron a hacerlo las Madres de Plaza de Mayo en sus dos vertientes. La razón de esta negativa se fundaba en una frase incluida en el texto donde se señalaba que debía buscarse la reconciliación en el marco de la justicia, del pleno acatamiento a la ley y «del debido reconocimiento de los niveles de responsabilidad de las conductas y hechos del pasado». Esta última frase expresaba la doctrina alfonsinista y auguraba la ley de obediencia debida. La crítica era, por lo tanto, razonable. También lo advertimos los dirigentes del CELS y de las otras agrupaciones firmantes, pero dado el momento dramático que se vivía consideramos que resultaba indispensable apoyar al sistema sin entrar en detalles. Tiempo habría para discutir la interpretación de lo dicho. Pese a lo ocurrido posteriormente creo que, dadas las circunstancias, nuestra decisión fue correcta.

No hay duda, por los hechos posteriores, de que la «rendición» de los sublevados fue a cambio de un compromiso de sancionar una norma legal que eliminara la responsabilidad de los oficiales que actuaron cumpliendo órdenes, es decir, la inmensa mayoría de los miembros del cuerpo. Curiosamente, por la vía de la presión de núcleos fundamentalistas del Ejército se volvía a la posición inicial de Alfonsín, de la cual la evolución de los acontecimientos, que he relatado, lo habían apartado. De cualquier manera, estas concesiones del Presidente de la Nación, envueltas en un discurso triunfalista, le quitaron credibilidad y dieron lugar a que la población no se sintiera en el futuro con el mismo estado de ánimo para defender al sistema. Podríamos preguntarnos si el Presidente de la República tenía otro camino. Creo que sí. Era el de paralizar el país en defensa de las instituciones democráticas, con el apoyo de los partidos políticos y las institucio-

18. Véase a este respecto George C. Rogers, «Argentina's Obligation to Persecute Military Officials for Torture», en *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 20: 259, Nueva York, 1989. El CELS ha publicado en sus *Cuadernos* una traducción al castellano de este artículo debida a Javier Mignone.

nes sociales, empresarias y sindicales, confiando en el pueblo. Las circunstancias, a mi juicio, lo permitían, y en ese momento traté de proponerlo. Alfonsín temía, lo comprendo, el derramamiento de sangre pues grupos de civiles exaltados se acercaban peligrosamente al cuartel de los sublevados e iba a llegar un instante en el cual estos, aduciendo que se trataba de extremistas y guerrilleros, iban a disparar. Pero no estoy hablando de violencia, sino de una no-violencia activa, a lo Gandhi. La nación en medio de una huelga total de brazos caídos, con amplio apoyo internacional, habría colocado a los rebeldes en el vacío y el aislamiento, obligándolos a deponer su actitud. Estos habrían quedado, además, sin luz, agua, gas ni alimentos. Era una carta fuerte, lo admito, pero factible, y debió haberse jugado. Para ello Alfonsín tendría que haber hablado con total sinceridad, explicando que las Fuerzas Armadas se negaban a reprimir a los amotinados, y plantear el plan expuesto. Su éxito habría tenido repercusión mundial y habría dado lugar a la consolidación de la democracia naciente, a la derrota de las Fuerzas Armadas y al incremento del prestigio del Presidente de la República. Lamentablemente ocurrió lo contrario.

En efecto, poco después el Poder Ejecutivo envió al Congreso un proyecto, que se transformó en la Ley N° 23521, llamada de la obediencia debida, promulgada el 8 de junio de 1987. En virtud de esa norma «se presume sin admitir prueba en contrario que quienes a la fecha de la comisión del hecho revistaran como jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que se refiere el Artículo 10 de la Ley N° 23049 (cometidos en operaciones entre el 24 de marzo de 1976 y el 26 de septiembre de 1983 emprendidas con el motivo alegado de reprimir el terrorismo), *por haber obrado en virtud de obediencia debida*. Lo grave de este ordenamiento legal es que exime de responsabilidad incluso por la ejecución de crímenes atroces y aberrantes y de lesa humanidad, como el secuestro, la tortura y el asesinato de prisioneros, en flagrante contradicción con la ética, el derecho y la jurisprudencia internacionales, reconocidos por la legislación argentina. Por esa razón el CELS, asistiendo a un grupo de familias de víctimas, ha iniciado una causa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que esta declare la colisión de dicha ley con la convención internacional contra la tortura, que ha sido ratificada por el Estado argentino y considera expresamente como delinquentes a quienes actuaron bajo órdenes. En el momento de escribir estas líneas la misma se encuentra en el trámite previo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Por el mismo ordenamiento legal quedaron excluidos los comandantes en jefe, y en el lenguaje de la escritura represiva, los jefes de zona (jefes de división o cuerpos de ejército y sus equivalentes en las otras armas) y de subzona, aunque esos últimos, pese a la precisión del texto, fueron excluidos por una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que sentó jurisprudencia.

No se alcanzó con ello la tranquilidad castrense. El Ejército quedó fracturado y en 1988 ocurrieron dos nuevos levantamientos. El primero en Monte Caseros, Corrientes, encabezado nuevamente por Rico, que no logró eco pero tampoco fue reprimido, y otro en Villa Martelli, Provincia de Buenos Aires, promovido por el coronel Mohamed Ali Seineldín. En ambos casos se negoció arribándose a compromisos. Estos movimientos tenían como líderes a oficiales fundamentalistas,

críticos de la conducción del Ejército. Esta última, sin embargo, prevaleció y a su favor se inclinó finalmente el presidente Menem, influido por su política en favor de los Estados Unidos. Para consolidar al sector denominado liberal o constitucionalista, que encabezan en la actualidad el jefe y subjefe de Estado Mayor, generales Martín Bonnet y Martín Balza, Menem efectivizó los indultos a los cuales me referiré enseguida y se ha comprometido a ampliarlo a los comandantes y demás oficiales condenados por crímenes de lesa humanidad. Rico fue dado de baja junto con otros 460 oficiales y suboficiales, y Seineldín, obligado a retirarse. Ambos se han lanzado, con poco éxito, por sus contradicciones, a la arena política, donde, indudablemente, son menos peligrosos y su acción se diluirá en la medida que el sistema democrático se consolide y el Gobierno consiga mejorar la situación económico-social. *Como se advierte, no hay unidad en las Fuerzas Armadas en cuanto a orientación política, pero sí con respecto a las exigencias corporativas del indulto a los oficiales condenados y al logro de una pretendida reivindicación de la lucha antisubversiva, que no se entiende cómo podría concretarse. No puede lograrse, por cierto, por ley ni por decreto. Solo la sociedad podría hacerlo, pero ello no se dará porque el discurso de los derechos humanos ha caído suficientemente hondo.*

El 23 de enero de 1989 cincuenta militantes de un grupo político denominado Movimiento Todos por la Patria atacaron el cuartel de La Tablada. Fue reprimido sangrientamente, demoliéndose las instalaciones. Cayeron muertos veintiocho atacantes y dieciocho fueron tomados prisioneros. El juicio oral y público de estos últimos concluyó con severas condenas. Entre los defensores se produjeron once bajas fatales. Las organizaciones de derechos humanos, a algunas de las cuales habían estado vinculados anteriormente varios terroristas, repudiaron públicamente la acción que, por cierto, trajo serios perjuicios a su causa. Como consecuencia de este hecho absurdo y criminal, las Fuerzas Armadas obtuvieron notorias ventajas. He escrito en detalle sobre la cuestión y a ese documento me remito.<sup>19</sup> En dicho trabajo aportó pruebas que indicarían que el MTP, núcleo aislado y sin conexiones internas ni externas, fue infiltrado por los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas e inducido a producir un ataque suicida, dirigido a detener un presunto golpe de Estado, para puro beneficio de la corporación militar.

A partir del mes de febrero de 1989 la situación económica entró en crisis, entrándose nuevamente en la hiperinflación, con recesión y desempleo. Por dichas circunstancias triunfó holgadamente el candidato a la oposición Carlos Saúl Menem. En medio de un caos económico-financiero el presidente Alfonsín se vio obligado a adelantar la entrega del poder, prevista para el 10 de diciembre, y Menem asumió el cargo el 7 de julio. Desde entonces ha desarrollado una política económica de ajuste del sector público, liberalización de los mercados y privatización de las empresas estatales, cuyos resultados están por verse. Las mismas han acentuado la recesión y el desempleo, aunque han logrado cierta estabilidad, que facilita la continuidad del sistema constitucional, produciendo al mismo tiempo una profunda conmoción y reestructuración en las fuerzas políticas.

19. Cfr. MIGNONE, E.F., *Carta a los amigos del CELS*, Buenos Aires, CELS, 1º de marzo de 1989, 9 pp.; e id., *Letter to Friends of CELS*, Buenos Aires, CELS, 10 de mayo de 1989, 7 pp.

En cuanto asumió el poder, Menem anunció su propósito de indultar a todos los procesados y condenados por hechos de violencia política ocurridos en el país. Era inminente en ese momento la negativa de algunos militares de obedecer a las citaciones judiciales, con las consecuencias previsibles que ya he explicado. El 6 de octubre de 1989 firmó tres decretos cuyos beneficiarios fueron casi cuatrocientas personas, todas ellas procesadas (situación que hace discutible la constitucionalidad de la medida, aunque fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación). El primer grupo estuvo constituido por militares, policías y civiles procesados por crímenes cometidos durante la denominada lucha antisubversiva entre 1976 y 1983; el segundo, por oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y civiles, llevados ante los tribunales por los delitos de rebelión y amotinamiento contra el sistema constitucional, después de 1983 (entre ellos Rico, Seineldín y sus seguidores); y el tercero, un núcleo de ciudadanos acusados de pertenecer a organizaciones guerrilleras, con causas pendientes. Solo quedó excluido el exgeneral Carlos Guillermo Suárez Mason, extraditado de los Estados Unidos y excluido del Ejército por haber huido del país. Acerca de este tema escribí en esa ocasión lo siguiente:

Como es sabido, los militares indultados estaban procesados por violaciones a los derechos humanos y constituían el remanente de los liberados por las denominadas leyes de punto final y obediencia debida, promovidas por el expresidente Alfonsín. Se trata de oficiales superiores a quienes se considera autores del plan criminal –para usar las palabras de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal– por el cual millares de argentinos fueron secuestrados, torturados y fríamente asesinados.

La sociedad argentina y el mundo han presenciado atónitos este atentado contra la justicia, que pone en peligro la estabilidad democrática y la paz de la nación, al facilitar, con el perdón, la reiteración de esos delitos por gente que no se muestra arrepentida de los mismos. Se intenta justificar los indultos diciendo que se procura la reconciliación de la sociedad y, para ello, se coloca en el mismo platillo de la balanza a quienes hicieron uso del terrorismo homicida dentro y fuera de las Fuerzas Armadas. En las cúpulas de ambos bandos la medida fue recibida con alborozo. Pero quien ha quedado afuera de esta celebración es el pueblo argentino, que fue víctima de los unos y de los otros, pero en particular de quienes utilizaron el pretexto de la guerrilla para establecer el terrorismo de Estado.

El presidente Menem ha cometido un serio error. No ha satisfecho a nadie plenamente. Ni a las Fuerzas Armadas, que seguirán pretendiendo una reivindicación moral que ni la sociedad ni la historia les concederán; ni a la mayoría de la población que, pese a la agonía general derivada de la penosa situación socioeconómica, tiene conciencia, como lo demuestran varias encuestas, de los crímenes cometidos.

Para las organizaciones de derechos humanos el indulto concedido debe constituir un acicate para impulsar su acción, adecuando su estrategia a las nuevas circunstancias. Esto es lo que hará el CELS. Como primer acto nos hemos presentado en varias causas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación sosteniendo la inconstitucionalidad de la medida. Si se agotan los



recursos internos, recurriremos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Pero, fundamentalmente, seguiremos trabajando para mantener la memoria y salvaguardar la verdad y la justicia.<sup>20</sup>

El 29 de diciembre de 1990, en vísperas de un fin de semana largo, de las vacaciones y del Primero de Año –para evitar repercusiones–, el presidente Menem firmó los Decretos N° 2741 a 2746, por los cuales dispuso otra serie de indultos. Esta vez incluyó a los militares condenados por la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal Jorge Rafael Videla, Emilio Eduardo Massera, Orlando Ramón Agosti, Roberto Eduardo Viola, Armando Lambruschini (exintegrantes de las dos primeras Juntas Militares), Ramón Juan Alberto Camps y Ovidio Pablo Riccheri. A ellos se agregaron los procesados Carlos Suárez Mason (extraditado de los Estados Unidos y jefe del primer cuerpo del ejército) y el exministro de Economía de la dictadura militar Alfredo Martínez de Hoz. Para compensar los efectos de dicha medida en el cuadro de una presunta reconciliación nacional, Menem indultó también al dirigente montonero Mario Firmenich (condenado a treinta años de prisión) y a dos olvidados acusados de la época de la presidencia de Isabel Perón, Duilio Antonio Brunello y Norma Kennedy.

De esta manera quedaba cerrado, para el presidente Menem, el capítulo de la denominada guerra sucia. La realidad es otra. El 80% de la población, de acuerdo con las encuestas, se oponía a los indultos, y el domingo 30 de diciembre, a pesar de la fecha, cien mil personas convocadas por las organizaciones de derechos humanos –al igual que en todas las ciudades importantes del país– se reunieron frente a la Casa de Gobierno para protestar por la medida. Los indultos reabrieron, en vez de cerrar, las heridas pasadas. Los indultados más notorios, como Videla y Massera, no pueden salir a la calle porque son abucheados o insultados por los paseantes. Y al cerrarse el camino de la justicia, de la cual deriva la paz según la antigua sabiduría (*Opus justitiae pax*) se recae en las situaciones anteriores a la civilización en las cuales la venganza personal reemplazaba a la acción imparcial del Estado.

Para finalizar y ante esta nueva etapa, interesa plantearse y tratar de responder a los siguientes interrogantes:

¿Cuál es el papel de las organizaciones de derechos humanos y del movimiento por los derechos humanos en general?

¿Cuál es la actitud de la sociedad argentina?

¿Qué estrategia corresponde adoptar?

Desde el punto de vista interno resulta claro que la actividad procesal contra los violadores de los derechos humanos durante la etapa del terrorismo de Estado está concluida. Queda sin embargo el ámbito de los tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y el de países como Francia e Italia donde recientes fallos de sus jueces han sancionado y solicitado la extradición, en el primero, del tristemente célebre capitán Astiz, y en el segundo,

20. MIGNONE, E.F., «Editorial: Después del indulto», en *Boletín del CELS*, año 5, n° 18, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 1989, p. 1.



de otros militares. De acuerdo con la lógica de su política, el Gobierno de Menem se ha negado a reconocer dichas sentencias que constituyen una aplicación del concepto internacional de los derechos humanos al que me he referido extensamente y para el cual no existen fronteras nacionales en la defensa de la dignidad del hombre.

Pero esto no significa que el campo de acción de las organizaciones de derechos humanos esté concluido. Por el contrario, se abre un panorama cada vez más amplio dentro del cual su labor tendrá que adquirir características permanentes. Sobre esta cuestión me permitiré glosar un trabajo mío fechado en 1987 que ha tenido cierta difusión en el país y en el exterior. Fue escrito como sugerencia de políticas para el CELS y esta institución las ha cumplido en una medida apreciable. Dije en esa ocasión:

*El juicio a los responsables.* Las sociedades emergidas del terrorismo de Estado tienen necesidad de procurar la sanción de los crímenes cometidos, para evitar que vuelvan a repetirse. En este aspecto las organizaciones de derechos humanos juegan un papel fundamental. En América Latina, solo en la República Argentina ha sido posible, aunque en forma limitada, el juicio y la condena a los responsables de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura militar.<sup>21</sup> [...] En ese desenvolvimiento las organizaciones de derechos humanos tuvieron una actuación decisiva [...] *La memoria social.* No concluye sin embargo con los juicios penales la función de las organizaciones de derechos humanos con respecto al pasado. Existe otra tarea igualmente importante que no concluirá nunca, y es la construcción y la consolidación de la memoria social. Si la justicia legal no sanciona a los responsables, la sociedad tiene que hacerlo. Hay formas muy variadas que pueden estimularse. Un ejemplo lo constituye el folleto publicado en Buenos Aires en octubre de 1987 por nueve organizaciones de derechos humanos, titulado *Culpables para la sociedad-Libres por la ley*. Este trabajo, elaborado por el Programa de Documentación del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) con la ayuda de las filiales del interior de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, incluye en forma alfabética los nombres, grados, funciones y crímenes de los cuatrocientos militares y policías amnistiados por la Ley N° 23521 de la obediencia debida. Anteriormente el mismo Centro publicó un volumen titulado *Terrorismo de Estado-692 responsables*, con los nombres, cargos y grados de ese número de acusados.<sup>22</sup> Dentro de este orden de ideas cabe citar entre los servicios ofrecidos por el Programa de Documentación del CELS el archivo de testimonios que da cuenta de centenares de detenidos-desaparecidos en centros clandestinos y el fotográ-

21. Sobre el juicio a los comandantes, véase AA.VV., *Argentina. Los militares ante la justicia*, op. cit. En cuanto a lo ocurrido en la Argentina, es correcta la apreciación de *Americas Watch: verdad y justicia parcial*, contenida en el folleto titulado *Truth and Partial Justice in Argentina. An Update*, Nueva York-Washington D.C., An Americas Watch Report, abril de 1991, 91 pp.

22. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 1986, 343 pp.

fico, que abarca el cincuenta por ciento de los detenidos-desaparecidos denunciados [...] *La educación*. La vigencia plena de los derechos humanos exige una permanente tarea de educación popular, tanto en el sistema formal, como no formal e informal. A las organizaciones de derechos humanos les compete un papel indispensable en esa tarea [...] *Conciencia ética*. Las organizaciones de derechos humanos tienen que constituirse en la conciencia ética de la sociedad junto con las confesiones religiosas, las universidades y los núcleos intelectuales [...] *Abusos y discriminaciones*. En un sistema abierto y democrático se cometen constantemente abusos y discriminaciones. Las organizaciones de derechos humanos tienen en este campo una permanente labor frente a la tortura y maltrato policial contra los sectores marginados; y en defensa de la mujer, los niños, los discapacitados, el medio ambiente, los internados en cárceles, hospitales, manicomios y geriátricos. Tienen que estar a la vanguardia de la reforma de los procedimientos judiciales y administrativos: ocuparse de los derechos de los aborígenes y preocuparse por los sectores más débiles de la comunidad en materia de nutrición, salud, vivienda, educación y recreación.<sup>23</sup>

José María Gómez, siguiendo a Héctor R. Leis, señala como síntoma característico de la situación de la sociedad y de las organizaciones de derechos a partir de las leyes de punto final y obediencia debida, la ubicación marginal y controvertida que ocupa la temática de los derechos humanos en el debate político actual, en contraposición con la centralidad que tenía en el discurso político y social al inicio de la transición, así como la tendencia al aislamiento político-social, a la pérdida pronunciada de la capacidad de movilización y a la fragmentación del movimiento de derechos humanos.<sup>24</sup>

Creo que estas afirmaciones tienen que ser matizadas. Es verdad que la temática de los derechos humanos ha perdido centralidad en el discurso político y no fue mencionada en la elección presidencial de mayo de 1989. Pero es lógico que ello ocurra en una sociedad abierta y democrática, donde el estado de derecho garantiza las libertades fundamentales y todos los partidos políticos han incorporado la defensa de los mismos en sus programas y plataformas. Nadie habla de su salud cuando la está gozando. No quiero con esto decir que el estado de cosas en la Argentina sea el ideal. Por el contrario, en la estrategia antes descripta se señalan con claridad las falencias y necesidades en la materia. Pero también es cierto que las violaciones gravísimas del período militar (detenciones ilegales, desapariciones, asesinatos de prisioneros, ausencia del debido proceso, exilio forzoso, censura, terrorismo) no se dan actualmente. Subsiste la tortura policial para los sospechosos de delitos comunes y los marginados. Pero este es un mal endé-

23. MIGNONE, E.F., *Las organizaciones de derechos humanos en las democracias de transición*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 1987, 7 pp. Existe traducción al inglés por John M. Walsh, de la Washington Office of Latin America (WOLA), de Washington D.C., también editada por el CELS en 1987.

24. Cfr. GÓMEZ, José María, «Eclipse de la memoria, política del olvido: la cuestión de los derechos humanos en una democracia no consolidada», en *Punto de Vista-Revista de Cultura*, Buenos Aires, año XII, n° 36, diciembre de 1989, p. 2; y LEIS, Héctor R., *El movimiento por los derechos humanos y la política argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989.

mico del país, anterior a la dictadura militar y del cual no existe conciencia clara en la población. Dadas la inseguridad reinante como consecuencia de asaltos, robos, secuestros y violaciones, muchas veces seguidos de homicidios, y la ineficacia del sistema penal, gran parte de la población –como en todos los países del mundo– tiende a veces a considerar inevitable y aun deseable ese tipo de procedimientos y la justicia por mano propia. Se trata de un campo delicado en el cual se está probando la capacidad aleccionadora de las organizaciones de derechos humanos, sobre todo si se tiene en cuenta la acción deletérea de muchos órganos de comunicación social.

Es correcto igualmente afirmar que la capacidad de convocatoria de las organizaciones de derechos humanos con respecto al pasado ha disminuido. Pero esto resulta inevitable por el paso del tiempo y por la secuencia de medidas legislativas y ejecutivas dirigidas a eliminar procesos y condenas. Las encuestas, sin embargo, muestran que la mayoría de la población se opone a los indultos. Los seres humanos nos ocupamos de los problemas urgentes y la prioridad en la Argentina de hoy la constituyen la inflación, la recesión, el desempleo, los magros ingresos, que son los que afectan los derechos humanos cuando las libertades básicas están garantizadas. Dentro de esta línea de trabajo el CELS ha elaborado y sigue preparando investigaciones y publicaciones sobre la violencia policial y política y el estado de los derechos humanos en la Argentina de hoy.

El gran triunfo de las organizaciones por los derechos humanos reside en la internalización de la necesidad de su vigencia en la conciencia de la sociedad. Esto no significa, como he dicho reiteradamente, que su papel haya concluido. Por el contrario, exige una gran capacidad de adaptación que no todas las instituciones son capaces de realizar con éxito. Algunas, como las de madres, abuelas y familiares, están ligadas al transcurso inexorable del tiempo. Otras, como la APDH, el MEDH, Serpaj, y el CELS, tienen una vocación de permanencia. La Liga sufrirá la suerte, por el momento incierta, del Partido Comunista. El futuro dirá en qué medida son fieles a esa inspiración. ¿Qué las organizaciones están fragmentadas? Es una aserción a medias, pues se unen –con una excepción, las Madres de Plaza de Mayo de la línea de Hebe de Bonafini– en todas las circunstancias necesarias. Además, nada garantiza que una única asociación, con sus inevitables debilidades internas, constituya la mejor estrategia. Más vale atenerse a la realidad y buscar la vinculación y la coordinación. En este sentido el CELS ha actuado siempre de nexo entre las entidades hermanas. En capítulos anteriores he explicado el origen de cada institución y ello explica su diversidad, que, en la práctica, ha significado una cierta división del trabajo. La unidad formal, repito, no asegura la eficacia. ¿Que han padecido y mantienen conflictos internos? Por cierto, pero esto forma parte de la naturaleza de las comunidades humanas desde la familiar hasta la mundial, pasando por las religiones, los partidos políticos, los sindicatos, las empresas, los clubes de fútbol y las asociaciones vecinales. No conozco en la historia ni en el mundo que me rodea una sola institución sin conflicto. Como he enseñado durante décadas en la cátedra secundaria y universitaria y en numerosos libros y artículos, la solución democrática no consiste en intentar suprimir el conflicto –tarea imposible y propósito fracasado de todos los autoritarismos– sino en institucionalizarlo y encauzarlo, para lo cual los medios idóneos son la negociación, el acuerdo y el sufragio. Achacar esta circunstancia a las organizaciones de dere-

chos humanos, que están formadas por hombres y no por ángeles, es una tonteería. Por otra parte, son instituciones pluralistas que obligan a un constante esfuerzo de consenso y están sujetas a evidentes riesgos de fracturas.

Ninguna de las organizaciones de derechos humanos argentinas han estado o se encuentran exentas de conflictos internos. En algunos casos ello ha conducido a escisiones. En las Madres de Plaza de Mayo la conducción autoritaria y la tendencia al ultrismo y al aislamiento político y social de su presidenta, Hebe de Bonafini, condujeron a que un grupo de sus creadoras se distanciaron y constituyeran las Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora. Todas concurren a la Plaza de Mayo los jueves por la tarde para la ronda iniciada en 1977, pero su acción se diferencia en su enfoque y en su estrategia. El gran problema de las organizaciones por los derechos humanos ha consistido en saber criticar las decisiones de los Gobiernos constitucionales sin afectar el sistema democrático. Esto no es fácil en la Argentina, donde existe una constante tendencia –desde la izquierda y desde la derecha– a colocarse contra el sistema y contribuir objetivamente a facilitar la tarea de su principal enemigo, las Fuerzas Armadas.<sup>25</sup> Este delicado equilibrio, que en el caso del CELS constituye la primera preocupación de sus dirigentes, ha provocado dificultades en la APDH, sea por carta de más, sea por carta de menos. En 1988, después del XVI Congreso de 1986, el Partido Comunista, bajo la inspiración de Patricio Echegaray, modificando en 180 grados su política de cautela, se lanzó a propiciar, so capa de atacar las claudicaciones de Alfonsín, un intento de hegemonizar la APDH que la habría aislado y destruido. Resultaba curioso ver a personajes que habían calificado a Videla en plena dictadura militar de «general democrático», acusar durante el régimen constitucional de tibieza en la defensa de los derechos humanos a quienes se habían jugado la vida en aquella época ominosa. Se aducía que en el P.C. había tenido lugar una autocrítica. Pero por eso mismo, la consecuencia del arrepentimiento imponía discreción y modestia. Sin embargo, el contragolpe resultó demasiado alfonsinista, sobre todo por la presencia de Simón Lázara, colocado por Alfonsín en la nómina de candidatos de la UCR a diputados nacionales como símbolo de los derechos humanos pero también para evitar que los vándalos logaran su expulsión de las filas de la Asamblea Permanente por haber propiciado la ley de obediencia debida. Consecuencia: la APDH tendió a convertirse en un club de amigos, sin duda meritorios, eficaces, honestos y calificados, pero sin posibilidad de hegemonizar el movimiento en su conjunto. Varias delegaciones del interior, entre ellas la más fuerte, la de Neuquén, liderada por Noemí Labruno e inspirada por el obispo Jaime de Nevares, se retiraron de la APDH. También lo hizo este último, su primer presidente honorario. Augusto Conte, Boris Pasik y yo seguimos en la Asamblea Permanente pero sin cargos directivos y José Federico Westerkamp renunció. Nuestras energías están dedicadas al CELS y al movimiento de derechos humanos en su conjunto. Otros se han alejado de hecho.

25. Un ejemplo de esta tentación lo pone de manifiesto un insólito volante que tengo a la vista, distribuido por un denominado Frente de Apoyo a las Madres de Plaza de Mayo (línea Hebe de Bonafini), titulado «...Condenamos a muerte al sistema!». Su lectura indica que para estos jóvenes encerrados en una torre de marfil y alejados de cualquier contacto con el mundo real, todas las instituciones, desde la llegada de los españoles a América, constituyen el sistema y el único camino es destruirlas... Por ello no hay que recurrir a las mismas.

Un comentario objetivo y adecuado a lo expuesto en los párrafos precedentes es la conclusión del investigador chileno Hugo Frühling, en un sólido trabajo comparativo entre los movimientos de derechos humanos y la democracia en transición en Chile y Argentina. Dice así:

Las actividades en el terreno de los derechos humanos representan acciones colectivas que han sido capaces de construir instituciones que actúan en función de obtener objetivos comunes. En ese sentido muy genérico se puede afirmar que existe un movimiento de derechos humanos tanto en Chile como en la Argentina. Este movimiento tuvo su origen en la resistencia al régimen militar y en él participan, desde su comienzo, militantes políticos e independientes [...] Durante la etapa más propiamente defensiva vivida tanto en Chile como en la Argentina, el discurso respecto a los derechos humanos fue capaz de integrar de modo relativamente armónico las diversas percepciones políticas existentes. En el paso a una segunda etapa de movilización política, en el marco de crisis del autoritarismo, esto ya no resulta tan fácil. Es allí donde, particularmente, el peso de las agrupaciones de familiares de víctimas al interior del movimiento por los derechos humanos reduce los acuerdos y contactos posibles con el escenario propiamente político. Naturalmente, esa capacidad de influencia sobre la cultura política democrática depende también de las aptitudes y capacidades que el movimiento ha sido capaz de desarrollar en los últimos años. La aplicación de ellas a nuevas tareas o necesidades decidirá en definitiva la permanencia y el grado de influencia que el movimiento será capaz de desarrollar en el futuro.<sup>26</sup>

Mis propias conclusiones no difieren de las transcritas. Resulta claro que el movimiento por los derechos humanos es una consecuencia de los crímenes cometidos por la dictadura militar y de la conciencia mundial contemporánea acerca de la prioridad de la defensa de la dignidad humana. La tradición de violencia en la sociedad argentina no trajo antes dicha consecuencia por haber poseído características distintas y no haber encontrado una concepción generalizada como la que se está imponiendo en el mundo contemporáneo.

La acción de las organizaciones se hace compleja en el marco de la transición democrática argentina. Impone la necesidad de la verdad y la justicia. Es decir, la difusión y la memoria de lo ocurrido, y la sanción, aunque sea parcial, de los responsables. Exige un delicado equilibrio entre las críticas a los abusos y la consolidación del sistema constitucional, última garantía de esos derechos. Por ello el mejor homenaje a las víctimas del terrorismo de Estado reside en el idealismo de los principios, la tenacidad en el esfuerzo y el realismo en la ejecución.

Buenos Aires, 15 de mayo de 1991

26. FRÜHLING, Hugo E., *El movimiento de derechos humanos y la transición democrática en Chile y Argentina*, Santiago, Programa de Derechos Humanos, Cuaderno de Trabajo n° 11, 1990, pp. 20-21.



# *Calidad y evaluación universitaria* (fragmentos)\*

## CONTEXTO

El trabajo que sigue constituye el informe del Resultado III: Mejorar la calidad de la enseñanza universitaria, del Subproyecto 06: Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, integrante del Proyecto ARG/88/005: Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina, acordado entre el Gobierno argentino y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Se trata de una primera etapa en la cual, luego de un pormenorizado análisis sobre el tema y de los antecedentes y experiencias tanto extranjeras como nacionales, se plantean hipótesis, alternativas y propuestas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza universitaria mediante un método que ha demostrado una eficacia singular: la evaluación de las instituciones y de sus programas, carreras o áreas disciplinarias. A partir de esos fundamentos, en una segunda fase durante el primer semestre de 1992, con la activa participación del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y de las universidades interesadas, se podrá arribar a la elaboración de metodologías e instrumentos adecuados; y en una tercera, que se desarrollaría en los seis meses finales del mismo año, se estaría en condiciones de comenzar a evaluar algunos programas, carreras o áreas disciplinarias específicas de las universidades que lo requiriesen, a través de un programa elaborado por el CIN. Ello abriría el camino para que desde 1993 en adelante se diesen los pasos necesarios para instalar un sistema de evaluación universitaria que responda con eficacia al propósito buscado de mejorar la calidad de enseñanza y que cuente, al mismo tiempo, con el consenso general.

De esa manera el destinatario de este informe, es decir, el Consejo Interuniversitario Nacional, conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de

\* Este texto constituye un informe realizado en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (Gobierno argentino-BIRF-PNUD): MIGNONE, Emilio F., *Calidad y evaluación universitaria*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación-Programa Pronatass, 1992, pp. 1-32 y 65-72. [N. de E.]

la Nación, dispondrán de los elementos de juicio indispensables para una empresa que, de llevarse a cabo con los recaudos expuestos, supondrá un adelanto importante en el proceso de perfeccionamiento del sistema argentino de enseñanza superior. Ello tendría lugar, además, en forma paulatina y segura, con la intervención y, por lo tanto, con el acuerdo de todos los actores, única manera de garantizar el éxito de una innovación de esta naturaleza, que, como es comprensible, genera resistencias y desconfianzas.

## La educación superior universitaria en la Argentina

La educación superior\* en la Argentina se inicia un siglo después del descubrimiento del Río de la Plata, con la fundación durante el período hispánico, en 1613, de la Universidad Mayor de San Carlos, en la ciudad de Córdoba, que no ha interrumpido su actividad hasta el presente aunque haya sufrido, como es lógico, importantes transformaciones. Autorizada a conferir grados universitarios por la Santa Sede, la Universidad de Córdoba sancionó sus Constituciones en 1664, las cuales fueron aprobadas por la Corona española en 1680. Por las mismas quedó organizada en dos facultades, la de Artes, con cinco años de estudios, y la de Teología, con seis. En la primera se estudiaba filosofía, dividida en lógica, física y metafísica, y expedía los grados de bachiller, licenciado y maestro. En la segunda, cánones, moral y teología de prima y vísperas, a los que se agregó posteriormente la cátedra de escritura y de historia sagrada. Otorgaba los títulos de bachiller, licenciado, maestro y doctor. Constituía requisito indispensable para ingresar a las facultades haber cursado dos años de latín.

Confiada desde su nacimiento a la Compañía de Jesús, la casa de estudios corobesa se estructuró sobre el modelo de la de Salamanca y era fundamentalmente teológica y escolástica, aunque a partir de los primeros años del siglo XVIII comenzaron a circular las ideas de Descartes, Newton y Gassendi. Pocos años después de la primera intervención del poder político producida por disposición del virrey Juan José Vértiz en 1778, se organizó la cátedra de jurisprudencia, iniciándose de esa manera los estudios de derecho civil que, junto con los de medicina, constituirían los fundamentos de su fama hasta bien entrado el siglo XX. Después de la Independencia, en 1817, con la aprobación del plan del rector Gregorio Funes, orientado a formar abogados y a frecuentar a los pensadores de la época, se introdujo la enseñanza del francés.

Buenos Aires, pese a su crecimiento demográfico y económico, solo alcanzó a poseer una universidad en 1821, once años después de la Revolución de Mayo.

\* MIGNONE, E.F.: «Análisis de la legislación universitaria. Diagnóstico de la legislación universitaria vigente», en *Universidad Nacional de Río Cuarto-Doctrina-Organización-Plan de Desarrollo*, Río Cuarto, 1971, t. 3, pp. 1-52; id., «Las carreras y la educación superior», documento presentado en las Jornadas sobre Educación Superior y sus Opciones en el Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 27 y 28 de octubre de 1977; id., «Argentine Republic», en *The International Encyclopedia of Higher Education*, t. 2, A, San Francisco-Washington-Londres, Jossey-Bass Publishers, 1977; id., *Universidad y poder político en la Argentina (1613-1978)*, Buenos Aires, Flacso, 1979; id., «Argentina: concepto y evolución de la autonomía universitaria», en *Autonomía Universitaria: tensiones y esperanzas*, Washington D.C., OEA-Prede, 1986; CANO, Daniel, *La educación superior en la Argentina*, Buenos Aires, Flacso-Cresalc-Unesco-Grupo Editor Latinoamericano, 1985. [N. de E.]



Fue creada por el gobernador Martín Rodríguez por iniciativa de su primer rector, el presbítero Antonio Sáenz, con el apoyo del ministro Bernardino Rivadavia. La misma, concebida bajo el modelo napoleónico de *université impériale*, absorbió varios establecimientos ya existentes donde se enseñaba, entre otras disciplinas, matemáticas y medicina, además de la educación media elemental. A partir de 1830 ambas casas de estudios superiores se orientaron decididamente hacia la formación de abogados y médicos –los técnicos requeridos entonces por la sociedad– y solo más tarde y lentamente, agrimensores e ingenieros civiles. En 1864 se suprimió formalmente en Córdoba el estudio de la teología y poco a poco la filosofía desapareció de los cursos de grado y de posgrado. Solo las universidades de Córdoba y Buenos Aires funcionaron durante el siglo XIX, y recién en 1905 se nacionalizó la de La Plata, que, bajo la inspiración de Joaquín V. González, procuró modificar el modelo heredado siguiendo la influencia estadounidense, con la creación del Museo de Ciencias Naturales, el Observatorio Astronómico y la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Con la fundación de la Universidad Nacional del Litoral en la ciudad de Santa Fe en 1919, y de Tucumán en 1921, su número se estabilizó en cinco hasta 1939, año en que se crea la Universidad Nacional de Cuyo con sedes en Mendoza, San Juan y San Luis. En 1953 se instaló la Universidad Obrera Nacional, con facultades en todo el país, destinada a la formación de ingenieros de fábrica. En 1956 esta última recibió el nombre de Universidad Tecnológica Nacional y se establecieron nuevas casas de estudios superiores en Bahía Blanca (Universidad Nacional del Sur), en Resistencia, provincia del Chaco, y en Corrientes (Universidad Nacional del Nordeste). O sea, un total de nueve establecimientos.

Como se advierte por lo expuesto, hasta fines de la década de 1950 el crecimiento del sistema de educación superior fue lento; el mismo comprendía un número reducido de establecimientos, todos ellos dependientes del Estado federal y prestaba servicios a un sector limitado de la población. La mayor parte de sus egresados pertenecía a las carreras llamadas tradicionales, es decir derecho, medicina, ingeniería y economía. Cabe señalar igualmente que la educación superior argentina tuvo su origen en el Estado (en la época colonial, unida a la Iglesia católica) y fue sostenida fundamentalmente por este, aunque se cobraran módicos aranceles. Algunas de esas universidades (Buenos Aires, La Plata, Santa Fe, Tucumán, del Sur) tuvieron su origen en fundaciones provinciales anteriores, pero en las fechas anteriormente indicadas pasaron a la órbita del Gobierno nacional.

Dentro de este orden de ideas es interesante señalar un matiz, del cual se hablará más adelante por su relación con la evaluación. Hasta la legislación que se inicia con el decreto orgánico de la Provincia de Buenos Aires de 1874 y culmina con la Ley Nacional N° 1597 (Ley Avellaneda) de 1885, los egresados como bachilleres, licenciados o doctores en Derecho de las universidades de Córdoba y Buenos Aires, para poder actuar ante los tribunales, debían aprobar un examen ante la Academia de Jurisprudencia y realizar una práctica de tres años, reglamentada por la Cámara de Justicia, después de la cual recibían el título de abogado. Esta distinción entre grado académico y habilitación profesional desapareció paulatinamente y de manera formal a partir de 1885.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, que coincidió con la consolidación del régimen constitucional y la expansión demográfica y económica del país, las

universidades nacionales adoptaron el modo francés napoleónico. Se caracterizaba por la presencia de facultades descentralizadas, sin ciclos intermedios, con carreras relativamente largas y profesionalizadas y con escasísima investigación científica, y esta, confinada a las ciencias médicas y naturales. Ese paradigma subsistió sin modificaciones hasta 1956. Entre 1885 y 1947, es decir, durante un lapso de sesenta y dos años, rigió la Ley Avellaneda, que constaba solo de cuatro artículos y dejaba, por ello, un amplio margen de autonomía a las universidades aunque reservaba al Poder Ejecutivo la decisión final sobre el nombramiento de profesores titulares, que eran propuestos por las facultades respectivas a través del consejo superior de la universidad. Durante la vigencia de la Ley Avellaneda tuvo lugar la denominada Reforma universitaria, iniciada en la ciudad de Córdoba en 1918 y que alcanzó resonancia continental. Como es sabido, dicho movimiento propiciaba la participación de los estudiantes y graduados en el gobierno de la universidad, la renovación del profesorado, la creación de cátedras libres, la periodicidad de las designaciones docentes, la no obligatoriedad de la asistencia a las clases teóricas, turnos de exámenes más frecuentes y la modernización de los métodos de aprendizaje. Muchas de esas aspiraciones fueron satisfechas sin necesidad de modificar, dada su amplitud, la Ley N° 1597 y sin alterar el modelo de universidad preexistente.

En 1947 y 1954 se sancionaron, respectivamente, las Leyes universitarias N° 13031 y 14297. Las mismas, que contaban con un frondoso articulado de carácter reglamentarista, restringieron la autonomía universitaria y promovieron principios de coordinación entre los establecimientos, sin cambiar sustancialmente la estructura interna antes reseñada ni aumentar, salvo en una, la cantidad de universidades. Se eliminaron también los aranceles (Decreto N° 4493/52) y se estableció el ingreso irrestricto. En 1956, en cambio, se dieron pasos importantes en pro de la modernización del sistema mediante el impulso a las ciencias básicas y sociales y a la investigación científica, particularmente con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), dirigido originariamente a subsidiar proyectos que se ejecutaban en las universidades.

El panorama descripto fue modificado sustancialmente por dos movimientos iniciados, respectivamente, en 1958 y 1971. El primero tuvo su origen en el Artículo 28 del Decreto Ley N° 6403/1955 sancionado durante el Gobierno de facto del general Pedro Eugenio Aramburu por iniciativa de su ministro de Educación, Atilio Dell'Oro Maini. Por el mismo, alterando la tradición de monopolio estatal de la educación superior, se determinó que la iniciativa privada podía establecer universidades y otorgar títulos, sujeta a las reglamentaciones legales pertinentes. Al amparo de esta legislación, que fue ratificada con pequeños cambios en 1958 durante la presidencia constitucional del doctor Arturo Frondizi por la Ley N° 14577 (Ley Domingorena), se crearon entre ese año y 1971 veinticuatro establecimientos privados, la mayoría de ellos confesionales. En el mismo período se fundaron seis universidades provinciales, en Mar del Plata (Provincia de Buenos Aires), Neuquén, Jujuy, La Pampa, San Juan y La Rioja, todas ellas posteriormente nacionalizadas, con excepción de la última, que aún subsiste con dicho carácter.

Durante el régimen de facto del general Juan Carlos Onganía (1966-1970), se creó la Universidad Nacional de Rosario, desmembrada de la del Litoral (1968),

aumentándose a diez el número de establecimientos nacionales, y se sancionaron tres decretos leyes universitarios destinados a regir separadamente las universidades nacionales (17245), provinciales (17778) y privadas (17604), estas dos últimas completadas, respectivamente, por los Decretos Reglamentarios N° 1717/69 y 8472/69. *Mientras el ordenamiento legal que contemplaba a las universidades nacionales ha sufrido sucesivas modificaciones, que serán enseguida analizadas, el referido a las provinciales y privadas sigue vigente con pequeñas alteraciones en sus decretos reglamentarios.* Correspondió a su sucesor, igualmente de facto, el general Alejandro Agustín Lanusse, llevar adelante una política de creación masiva de establecimientos nacionales, originados en movimientos locales. En algunos casos se trató de fundaciones originales (Río Cuarto, Catamarca, Luján, Lomas de Zamora, Santiago del Estero, del Centro de la Provincia de Buenos Aires); en otros, de nacionalización de establecimientos provinciales o privados (Comahue, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Patagonia, Mar del Plata); o de la división de antiguas universidades nacionales (Salta, San Luis, San Juan, Misiones). En suma, esa decisión implicó la organización casi simultánea de dieciséis nuevos establecimientos dependientes del Gobierno federal.

No hubo nuevas creaciones universitarias durante el interregno constitucional de 1973-1976. En ese período se sancionó la Ley N° 2654 que resguardó la autonomía y autogobierno y aportó como novedad el cambio de posición del Partido Justicialista, que anteriormente había sostenido el criterio de la designación de los rectores de las universidades nacionales por el Poder Ejecutivo (Leyes N° 13031 y 14297).

En la actualidad, con las creaciones de los Gobiernos constitucionales posteriores a 1983 en Formosa, La Matanza y Quilmes (Provincia de Buenos Aires), el número de universidades nacionales asciende a veintinueve.

En cuanto a las privadas, merced a la política de apertura para su reconocimiento llevada a cabo por el Gobierno del presidente constitucional Carlos Saúl Menem y su ministro de Cultura y Educación, Antonio Salonia, su número asciende a treinta y tres, aunque sujeto a ser incrementado por cuanto existen varias solicitudes en trámite. A las mismas hay que agregar dos universidades dependientes de las Fuerzas Armadas y una de la Policía Federal, encuadradas en la Ley N° 17778 de universidades provinciales. Con la Universidad Provincial de La Rioja y la de la Patagonia Austral *el número de establecimientos universitarios del país asciende, en diciembre de 1991, a sesenta y siete.* Se está bien lejos de las cifras anteriores a 1960 y 1970. Desde el punto de vista de la extensión geográfica, es importante destacar que numerosas universidades, tanto estatales como privadas, poseen varias sedes o centros regionales.

Para apreciar el problema desde otra perspectiva, los 2.000 estudiantes universitarios y 300 egresados anuales de principio de siglo se convierten, respectivamente, en casi 300.000 y 24.000 en 1972, y en 816.856 y alrededor de 30.000 en 1991.

Para completar el cuadro legal expuesto, cabe señalar que durante la dictadura militar de 1976-1983 se sancionaron dos Decretos Leyes, N° 21276 (1976) y 22207 (1980), referidos a las universidades nacionales. El último fue modificado durante el Gobierno constitucional del presidente Raúl Alfonsín mediante el Decreto

Nº 154/83 y la Ley transitoria Nº 23068, que sigue vigente. El Poder Ejecutivo ha remitido al Congreso un proyecto de ley orgánica de educación que prevé una legislación específica para las universidades, la cual no ha sido todavía enviada al Parlamento (diciembre de 1991) aunque se ha difundido un borrador. Como antes se dijo, siguen vigentes las leyes Nº 17778 y 17604 y sus decretos reglamentarios, que contemplan, respectivamente, según se explicó, las universidades provinciales y privadas. Legisladores de distintos partidos políticos han presentado además, ante el Congreso, una decena de proyectos de leyes orgánicas de educación, en su mayoría de carácter general, y algunas dirigidas a legislar la enseñanza superior. Todo hace prever que en 1992 será sancionada una ley federal de educación y, posiblemente, una ley universitaria permanente. Esto último obliga a considerar como de sumo interés y actualidad la realización de estudios relacionados con el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y fundamentalmente con un sistema de evaluación que permita concretar de manera racional y efectiva dicha aspiración.

## Calidad, pertinencia y evaluación

Una multiplicación tan acelerada de los establecimientos de educación superior y una oferta igualmente variada de carreras y títulos provocan, como es lógico, una notoria preocupación en la sociedad acerca de la calidad y pertinencia de la enseñanza que se imparte. Muchos se preguntan, igualmente, en qué medida las universidades contribuyen a uno de sus fines esenciales, el acrecentamiento de los conocimientos. Se alude también con frecuencia –con razón o sin ella, porque sin una evaluación objetiva y empírica nada serio puede afirmarse– al presunto deterioro de su nivel académico.

Mientras las universidades eran pocas, resultaba factible formarse una apreciación más o menos correcta, aunque lógicamente subjetiva, de la calidad y la pertinencia de sus estudios a través de visitas, reuniones, contactos personales y lecturas. En la actualidad ello es imposible y se impone recurrir a métodos profesionales, confiables, probados y transparentes de evaluación. Esto es válido tanto para los poderes públicos y los particulares que las apoyan financieramente como para los usuarios actuales y potenciales, los empleadores que reciben a los graduados y la sociedad en general.

Una solución inadecuada sería que el Estado nacional, que funda o reconoce a todos los establecimientos, asumiese ese papel y pretendiera ejercer un contralor directo del nivel académico a través de inspectores o de otra manera, garantizando así la validez legal de los grados o títulos. Por perfecto que fuera el sistema, el mismo sería inaceptable porque el poder público está necesariamente movido por intereses políticos. Aparecería además contradictorio con el concepto mismo de universidad, ya que esta nació en Europa occidental como una institución libre durante los siglos XII y XIII de nuestra era. «The rise of the earliest universities in Western Europe was a spontaneous occurrence. The earliest institutions of higher education were not founded by kings, popes or other benefactors, but resulted from a need among teachers and students to form a protective organization. The word university comes from the Latin *universitas* and originally meant a corporation or guild, in other words, a union of

scholars.»\* En el mismo sentido, en sus célebres Partidas (II, Título XXXI, Proemio, Ley 1ª), dice Alfonso el Sabio: «Estudio es ayuntamiento de Maestros e de Scholares, que es fecho en algún lugar, con voluntad e entendimiento de aprender los saberes».

Esa concepción de la autonomía universitaria, con sus inevitables altibajos, ha existido, al menos como voluntad, a lo largo de la historia argentina, según se vio en la reseña precedente. Desde 1973 existe consenso acerca de la necesidad de garantizar dicha autonomía. Ello surgió de manera nítida en la discusión parlamentaria de las leyes N° 20654 (1974) y 23068 (1984), donde todas las agrupaciones políticas se manifestaron en este aspecto de manera unánime.

Pero la autonomía exige, como complemento, alguna forma de evaluación de la calidad de enseñanza impartida. Con un número tan alto de establecimientos como el existente en la Argentina, solo un sistema independiente que utilice métodos probados y objetivos podrá cumplir dicha tarea.

El mundo académico y vastos sectores de la sociedad argentina así lo han comprendido [...]. Un factor que ha influido para ello es la práctica de la evaluación por los pares de los proyectos de investigación científica y tecnológica que se lleva a cabo en el Conicet desde su creación en 1956; en los organismos homólogos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba; y en algunas universidades nacionales.

El avance decidido de la evaluación universitaria en la mayoría de los países del mundo; el estímulo de los organismos internacionales especializados y de las agencias financieras; y la conciencia de su utilidad para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en el cuadro de la educación superior antes descrito, movieron al Consejo Interuniversitario Nacional, conjuntamente con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, a auspiciar el presente proyecto y a incluirlo en el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina, convenido entre el Gobierno argentino y el Banco Mundial.

## Las universidades privadas

La Ley N° 17604 que rige a las universidades privadas, establece en sus Artículos 1° y 2° que la creación y fundación de establecimientos universitarios de ese tipo requerirá el otorgamiento de la autorización pertinente por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. A esos fines —expresa— deberán *evaluarse* sobre la base de razones de política educativa, además de las características exigibles y de los requisitos de estructuración y de nivel, las necesidades regionales y sectoriales del desarrollo nacional. A su vez, Al artículo 6 determina que la referida autorización será provisional o definitiva. Esta última se otorgará o se denegará, también por decreto del

\* «El nacimiento de las primeras universidades en Europa occidental fue un suceso espontáneo. Las primeras instituciones de educación superior no se fundaron por reyes, papas o benefactores, sino que surgieron como resultado de una necesidad entre maestros y alumnos de formar una organización de protección mutua. La palabra universidad proviene del latín *universitas*, y originalmente significó una corporación o, en otras palabras, una asociación, una unión de estudiosos» (*The International Encyclopedia of Higher Education*, t. 5, San Francisco-Washington-Londres, Jossey-Bass Publishers, 1977, p. 2.027). [N. de E.]

Poder Ejecutivo Nacional, una vez cumplido un ciclo completo de estudios para todas las carreras cursadas.

Por su parte, el Decreto N° 8472/69, reglamentario de dicho ordenamiento legal, señala que el Ministerio de Cultura y Educación entenderá en todo lo concerniente al otorgamiento de las autorizaciones provisionales y definitivas y a su retiro, y enumera las pautas en que deberá fundarse la necesidad o conveniencia de la creación de los nuevos establecimientos. Agrega que el pedido de autorización definitiva solo podrá ser presentado una vez transcurrido el lapso antes indicado y nunca antes de los cinco años. Para ello, antes de elevar la recomendación que corresponda al Poder Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Cultura y Educación dispondrá la realización de una evaluación del establecimiento peticionante por una comisión que designará al efecto integrada por tres miembros con antecedentes destacados en actividades científicas, académicas o en la organización y planeamiento universitario. Uno de ellos será elegido en una terna propuesta por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Dicha comisión podrá hacerse asesorar para el cumplimiento de su cometido por los especialistas que considere necesarios en relación con las áreas de estudio del establecimiento evaluado. Del dictamen producido, que será efectuado conforme con los criterios que hará conocer el Ministerio de Cultura y Educación, se dará vista al peticionante. A los efectos de dicha evaluación el establecimiento deberá hacer llegar una larga serie de datos, que incluyen la nómina completa del personal directivo y docente con sus respectivos currículos; el patrimonio; el presupuesto; y una memoria general con un análisis de las actividades docentes y de investigación y la evolución de la matrícula con indicación de los egresados y desertores por cada unidad académica y carrera. Finalmente el Ministerio de Cultura y Educación podrá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la clausura definitiva, total o parcial del establecimiento cuando este no cumpla los fines para los cuales fue creado; o cuando haya incurrido en transgresiones a las leyes, reglamentaciones o estatutos que afecten gravemente las bases de su organización o los intereses públicos, o cuando sus antecedentes justifiquen la medida.

Como se advierte por los textos reseñados, existe en la Argentina, por disposición legal, un embrión de procedimientos evaluatorios en relación con los establecimientos privados, que es importante tener en cuenta como antecedente para un futuro sistema en la materia. El material referido a dicha labor y los funcionarios especializados en la misma se encuentran en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación. Cabe señalar, sin embargo, cuatro circunstancias limitativas. La primera, que no se ha desarrollado una metodología acorde con el avance científico y universal de la evaluación universitaria. La segunda, la falta de publicidad y, por ende, de transparencia de los dictámenes. La tercera, el énfasis en los aspectos legales y patrimoniales, con escasas referencias a indicadores relacionados con la calidad de la enseñanza. Y la cuarta, que no se trata de una evaluación sistemática y permanente, ya que en la primera etapa está vinculada solo con el proyecto de universidad y en la segunda concluye con su autorización definitiva. A todo ello se puede agregar que no se prevé un proceso de autoevaluación y que el análisis es efectuado por la autoridad de aplicación y no por un organismo independiente y jerarquizado, pese a la intervención de jueces calificados, uno de los cuales es

designado a propuesta de la entidad que representa a las universidades evaluadas.

## Título académico y habilitación profesional

Las consideraciones precedentes conducen al análisis de una problemática íntimamente vinculada con la calidad de la enseñanza que, por la actual circunstancia argentina, exige una consideración especial. Se trata de la distinción entre título académico y habilitación profesional.

En sus orígenes medievales y en su desarrollo en Europa occidental la universidad, nacida como agrupación libre de estudiantes y profesores, solo expedía grados académicos. Esta tradición se ha mantenido en los países anglosajones, que no pasaron por la Revolución francesa. En Francia la concepción napoleónica, que consideraba a los establecimientos universitarios como reparticiones del Estado, confirió a los mismos capacidad para habilitar profesionalmente a sus graduados y esa tendencia se incorporó, sin mayor análisis, a la legislación y a la práctica argentina aunque, como antes se señaló, el gobierno de la matrícula quedara en manos de la administración central o de las corporaciones profesionales.

Desde un punto de vista jurídico es la autoridad local la que puede habilitar para el ejercicio de las profesiones que tienen relación con la vida, la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes (especialidades médicas, derecho, psicología clínica, ingeniería, arquitectura, contaduría pública). En cambio, las restantes actividades propias de los graduados universitarios (filosofía, humanidades, ciencias básicas, ciencias sociales, etc.) no requieren, por su propia naturaleza, ningún tipo de habilitación, salvo para la docencia, en cuyo caso los órganos de aplicación son las mismas instituciones académicas y sus condiciones surgen de la reglamentación emanada de las leyes de educación.

La Ley N° 14577 de 1958 que autorizó a la iniciativa privada a crear universidades, estableció que la habilitación para el ejercicio profesional sería otorgada por el Estado nacional, el cual organizaría tribunales que examinarían a sus egresados en forma pública. En la realidad dicha prueba se convirtió en un requerimiento de contenidos curriculares, prácticamente una formalidad, que pasaba inadvertida para la comunidad académica. La Ley N° 17604 que la suplantó y sigue vigente, determina que las universidades pueden expedir títulos académicos, pero sus egresados deberán cumplir para su habilitación profesional los requisitos fijados por el Poder Ejecutivo (Artículo 42, Inciso c). Este satisfizo dicho requerimiento mediante el Decreto Reglamentario N° 8472/69, modificado por los Decretos N° 1868/72, 939/75, 2971/73 y 197/76. El primero de ellos detalla minuciosamente las características de la prueba de aptitud del egresado *cuando los títulos otorgados correspondan a profesiones cuyo ejercicio se encuentre reglamentado y que a juicio del Ministerio de Cultura y Educación lo requiera* (Artículo 18). Pero a renglón seguido (Artículo 19) señala que el Poder Ejecutivo Nacional podrá conceder a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación la supresión de la Prueba Final de Capacitación Profesional para los establecimientos autorizados definitivamente que cuenten con quince años de funcionamiento. En todos los casos dicha facultad ha sido concedida a los establecimientos en con-



diciones, facilitada por el hecho de que, mediante el Decreto N° 2227/68, se había otorgado la autorización definitiva a todos los existentes a esa fecha. Como en 1973 se suspendió el trámite de autorización para nuevas universidades privadas (Decreto N° 451/73) –política que, aunque levantada formalmente en 1980 (Decreto N° 1853/80), subsistió de hecho hasta 1989–, la Prueba Final de Capacitación Profesional solo se aplica actualmente a los graduados de dos casas de estudios superiores que poseen carreras sujetas a la misma y que no han cumplido el período fijado: la Universidad de la Marina Mercante y la Universidad de Concepción del Uruguay. Por el transcurso del tiempo esta situación pronto se modificará. La cuestión volverá a plantearse cuando egresen los estudiantes de las carreras del mismo tipo en las universidades autorizadas provisoriamente a partir de 1989.

*En la práctica las universidades argentinas, tanto públicas como privadas, además del grado académico otorgan la habilitación profesional.* Esta atribución ha sido confirmada por la última legislación. En efecto, la Ley N° 23277 de 1985 que reglamenta el ejercicio profesional de los psicólogos en la Capital Federal (seguida por normas similares en otras provincias) establece que *podrán ejercer dicha profesión quienes posean título habilitante en psicología otorgado por universidad nacional, provincial o privada* (Artículo 4, 1). La misma tendencia subyace en la Ley N° 23553 de 1988 en el ámbito de la sociología. Se trata de una normativa anómala que no tiene correlato en los países donde existe un amplio desarrollo de la educación superior, pues en los mismos, como se verá enseguida, los establecimientos universitarios, tanto oficiales como particulares, solo extienden grados académicos. La habilitación profesional para las actividades que lo requieren es conferida por otros órganos, luego de determinados exámenes o prácticas.

En la Argentina, la distinción entre título académico y habilitación profesional subsistió, como se señaló anteriormente, heredada de la tradición colonial que venía de la Edad Media, al menos para la profesión de abogado, hasta bien entrado el siglo XIX. Juan María Gutiérrez, que fuera por dos períodos consecutivos rector de la Universidad de Buenos Aires, propuso que esta diferenciación se estableciera en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. En la actualidad la tendencia mundial, siguiendo el sistema anglosajón, se orienta a limitar para las universidades, tanto públicas como privadas, el otorgamiento del título académico, reservando la habilitación profesional para las actividades que lo requieran a órganos corporativos, la administración estatal o algún consejo *ad hoc*. En Francia se ha introducido recientemente ese cambio. En Alemania los exámenes de Estado (habilitación) son obligatorios para médicos, maestros, juristas, farmacéuticos y químicos de alimentos.\* España e Italia marchan en el mismo sentido.

Un ejemplo típico lo ofrecen las exigencias para el ejercicio de la abogacía. En los Estados Unidos, después de los estudios universitarios pertinentes, se requiere aprobar un examen escrito muy riguroso, de no menos de trescientas preguntas, con resolución de casos o problemas ante jurados designados por los colegios públicos de abogados con participación de miembros de la Justicia; en Inglaterra se

\* FÜHR, Christoph, *Escuelas y escuelas superiores en la República Federal de Alemania*, Bonn, Inter Nationes, 1990. [N. de E.]



enseña derecho en las universidades pero la formación profesional, de acuerdo con un sistema antiquísimo, se realiza fuera de ellas y exige la obtención de diversos diplomas; en Francia los graduados universitarios tienen que seguir tres años de cursos prácticos en un centro especial; en Alemania se exigen dos años de adiestramiento práctico y un examen ante la Justicia; en Japón se requiere una capacitación intensiva en el Instituto de Práctica e Investigación Legal de Tokio y también en Taiwán; en Sudáfrica es obligatorio un examen escrito ante el Foro.

Entre nosotros, ante la afirmación –justificada o no– del deterioro del nivel de enseñanza y la multiplicación de universidades, en su mayoría privadas, la necesidad de algún tipo de habilitación profesional para médicos, odontólogos, obstetras, kinesiólogos, bioquímicos, psicólogos, abogados, veterinarios, contadores públicos, ingenieros civiles y arquitectos parecería imperiosa. Numerosas y autorizadas voces se han levantado en ese sentido. Un sistema factible sería el de las residencias médicas obligatorias. En la actualidad no lo son pero atraen a los egresados con mayor conciencia de sus responsabilidades futuras, como lo prueba el programa que aplica la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. El mecanismo de ingreso al mismo es muy riguroso. En el campo del derecho existen varias escuelas privadas que ofrecen capacitación práctica y especializada, con abundante concurrencia. En un anteproyecto de ley universitaria difundido en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación, se expresa en su Artículo 9 lo siguiente: «Las universidades e institutos universitarios objeto de la presente ley (es decir, tanto los oficiales como los privados) solo emitirán acreditaciones académicas, certificados, diplomas y títulos que certifiquen los estudios realizados y grados obtenidos. Estas acreditaciones no habilitarán para el ejercicio profesional. Las habilitaciones profesionales serán otorgadas por los respectivos Consejos de Habilitación Profesional. Estos consejos estarán constituidos por especialistas designados por el Consejo de Rectores de Universidades Nacionales, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, la universidad en que se graduó el postulante, los colegios, consejos u organismos que ejerzan el control de la profesión, las academias nacionales y otros organismos e instituciones de reconocido prestigio que desarrollen actividades vinculadas con la profesión de que se trate [...] El Ministerio de Cultura y Educación será el organismo responsable de coordinar y supervisar el funcionamiento de esos consejos y deberá proponer al Poder Ejecutivo Nacional la reglamentación del Régimen de Habilitación Profesional. Atendiendo a las peculiaridades propias de cada profesión o área profesional, este régimen podrá incluir, entre otros requisitos, un período de práctica profesional previa a la habilitación».

Aunque el texto del referido anteproyecto no lo dice expresamente, hay que entender que la reglamentación prevista solo incluirá la exigencia de habilitación profesional para las actividades vinculadas con la vida, la salud, la seguridad y los bienes de los habitantes, o que tengan una relación directa con el Estado. Para un filósofo, teólogo, literato, historiador, matemático, biólogo, físico, químico, ingeniero industrial, economista, sociólogo, politólogo, jurista, administrador de negocios o lingüista sería absurdo un requerimiento de esa naturaleza. En este caso sus obras, creaciones y descubrimientos, juzgados por sus pares y por la sociedad, constituyen la única prueba de su capacidad profesional.

Para concluir, es importante señalar que, en caso de legislarse de la manera precedentemente propuesta, distinguiendo entre título académico y prueba de

habilitación profesional, esta última constituiría un elemento valioso para la evaluación del producto y, por ende, de la calidad de la enseñanza universitaria.

## Las incumbencias

No quedaría completo el cuadro descripto si no se aludiera al tema de las incumbencias, vinculado con la *pertinencia* de los estudios universitarios. *Incumbencia*, según el *Diccionario de la Real Academia Española* significa la «obligación de hacer una cosa» y es un derivado del verbo *incumbir*: «estar a cargo de una cosa». En la jerga de la política argentina se entiende por incumbencia profesional el ámbito de aplicación de una determinada profesión, reglamentada por el Estado. Es el caso de los médicos, abogados, veterinarios, agrónomos, ingenieros, arquitectos, etc. Como es conocido, el dirimir el espacio profesional permitido por la legislación ha dado lugar a verdaderas batallas profesionales, particularmente entre ingenieros y arquitectos, y entre ambos y los maestros mayores de obras. Aunque se trata de una materia muy oscura y compleja en relación con la cual, pese a su importancia social, no existen estudios específicos publicados, parecería que hasta la sanción en 1980 por el Gobierno de facto de ese entonces de la Ley Universitaria N° 22207, se entendía que las universidades nacionales se hallaban facultadas para determinar las respectivas incumbencias profesionales. Así surge de los considerandos del Decreto N° 939 del 10 de abril de 1975 que atribuye al Ministerio de Cultura y Educación la facultad de definir las incumbencias profesionales de los egresados de las universidades regidas por las Leyes N° 17604 y 17778, es decir, las privadas y provinciales. Como consecuencia de ello se suceden las resoluciones ministeriales que, invocando dicho Decreto, resuelven las peticiones de los mencionados establecimientos.

Esta tendencia a encomendar al Ministerio de Cultura y Educación la atribución de fijar las incumbencias de los títulos profesionales *para todas las universidades* queda reforzada por el Inciso g) del Artículo 6 de la Ley de las universidades nacionales de 1984, N° 23068, actualmente vigente. En el mismo se afirma que corresponde a los consejos superiores de dichas casas de estudios superiores *proponer* al Ministerio de Cultura y Educación la fijación y el alcance de los títulos y grados y, en su caso, las incumbencias profesionales de los títulos correspondientes a las carreras. Por su parte, la Ley de ministerios N° 23023, sancionada también por el Gobierno constitucional en 1983, delega en el Ministerio de Cultura y Educación la responsabilidad de determinar la validez nacional de estudios y títulos así como sus incumbencias profesionales.

Según una estimación de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, las universidades argentinas –nacionales, provinciales y privadas– otorgan actualmente más de ochocientos títulos profesionales, la mayoría de los cuales no tienen fijadas sus incumbencias. Se atribuye esta circunstancia a la omisión de su proposición por parte de las casas de estudios superiores nacionales, aunque también pudiera pensarse que ello no resulta indispensable para la mayoría de las carreras. A su vez, algunos abogados han interpretado que el Decreto N° 2284/91 de desregulación dejaría sin efecto las incumbencias, pero semejante interpretación resulta poco fundada.

De cualquier manera, en caso de prevalecer la tendencia a distinguir entre título académico y habilitación profesional, el régimen de incumbencias y su misma existencia tendrían que ser repensados. Desde otro punto de vista, las incumbencias están íntimamente relacionadas, como antes se dijo, con la pertinencia de la enseñanza universitaria.

## La Dirección Nacional de Asuntos Universitarios

En los párrafos anteriores se ha hecho referencia reiteradamente a las funciones que cumple la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, dependiente del Ministerio de Cultura y Educación. Se trata de una repartición que juega un papel esencial en la relación entre el Estado y los establecimientos universitarios, ya sea en forma directa o a través del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Pese a la modestia de sus recursos, cuenta con un material documental importante, al cual se ha recurrido constantemente para la elaboración de este documento y con un personal idóneo y experimentado.

La citada Dirección es, en primer lugar, el nexo entre el Ministerio de Cultura y Educación y las universidades, tanto nacionales como provinciales y privadas, y el ámbito donde, por lógica, se realizan estudios y elaboran proyectos que inciden en la orientación de las autoridades nacionales. Es igualmente el órgano donde se reúnen, clasifican y analizan los datos estadísticos acerca del sistema universitario, especialmente en los aspectos académicos, administrativos y financieros, indispensables para cualquier examen serio y para la elaboración y fijación de políticas. Su Departamento de Información y Documentación Universitaria, a cargo de la licenciada Graciela Molino de Giordano, constituye el único repositorio centralizado de elementos de juicio en esta problemática.

Como se ha visto anteriormente, dentro de los límites establecidos por la legislación vigente, la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios realiza una labor analítica que, aunque se encuentra establecida con mayor precisión respecto a los establecimientos provinciales y privados, abarca también los nacionales. Según se ha explicado, la repartición aludida tiene a su cargo no solamente la evaluación de los proyectos de las universidades provinciales y privadas, sino también su evolución posterior, de manera especial en la etapa que conduce a la autorización definitiva y a la supresión de la Prueba Final de Capacitación Profesional y por cierto en todo lo referente a una posible eliminación de la autorización concedida y a la clausura de la institución. En tal sentido el Inciso b), Artículo 1º del Decreto N° 8472/69, que reglamenta la Ley N° 17604, vigente, atribuye al Ministerio de Cultura y Educación y, por ende, a la citada Dirección Nacional, la fiscalización permanente sobre los establecimientos sujetos a dicho ordenamiento legal con el objeto de verificar si cumplen las condiciones bajo las cuales están autorizados a funcionar. Se desprende de ello la capital trascendencia de la supervisión que ejerce el órgano examinado sobre este tipo de fundaciones. Para el cumplimiento de tales recaudos las universidades privadas están obligadas a comunicar a la Dirección Nacional las modificaciones producidas en los planes de estudio y los cambios en el personal docente, y se requiere la apro-

bación del Ministerio de Cultura y Educación cuando esas reformas alteran la estructura general.

El tema de la determinación de las incumbencias de los títulos profesionales para todas las universidades del sistema, que ha sido examinado en detalle en el acápite precedente, ocupa también la atención de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios. En su seno se ha elaborado un valioso documento sobre dicha cuestión, titulado «Programa de fijación y revisión de las incumbencias profesionales de los títulos universitarios», cuya autoría corresponde a las licenciadas Emilia M. Vitale de Casella y Elena J.G. Auberdiac.

Surge de lo dicho que cualquier propuesta o alternativa dirigida a la evaluación y mejoramiento de la calidad de la enseñanza universitaria tiene que tener en cuenta la misión, documentación y experiencia de la Dirección Nacional en cuestión y examinar el papel que le tocaría desempeñar.

## MARCO TEÓRICO

### Concepto de calidad

El concepto de calidad de la enseñanza ofrece serias dificultades de análisis y solución.\* Para Juan Carlos Tedesco, la calidad de la enseñanza superior incluye tanto los aspectos específicos del proceso de aprendizaje como los institucionales y sistémicos, donde la calidad se mide por logros en términos de productos sociales tales como socialización en términos de valores, actitudes, correspondencia con el mercado de trabajo, desempeño ocupacional, etc. Dentro del mismo orden de ideas, la excelencia desde el punto de vista del conocimiento, la participación sociopolítica y el acceso al mercado de trabajo permitirían reflejar la problemática en su conjunto y aprehender el fenómeno en toda su complejidad. De cualquier manera, para evaluar la calidad subsiste la dificultad de cuáles son los objetivos y los estándares que faciliten una medición objetiva y comparable.

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, calidad es «la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor o peor que las restantes de su especie». En esa definición hay dos aspectos que merecen destacarse: por un lado, la idea de «propiedades inherentes» a una cosa; y por el otro, el carácter comparativo del concepto de calidad. En otras palabras, para apreciar la calidad es necesario conocer las virtudes (y los defectos y carencias) de una cosa y poder compararla con otra.

En el *Encuentro de Salta*\*\* [...] varias comunicaciones se ocuparon explícitamente de la noción de «calidad» aplicada a la educación y a la universidad.\*\*\* Un primer análisis brinda las siguientes connotaciones:

\* TEDESCO, Juan Carlos, *El desafío educativo: calidad y democracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987. [N. de E.]

\*\* Se hace referencia al Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad, organizado por la Universidad Nacional de Salta (1991). [N. de E.]

\*\*\* PÉREZ LINDO, Augusto, «Documentos internos del Subproyecto O6», 1991. [N. de E.]

- calidad como valor intrínseco de una acción, proceso o institución;
- calidad como eficiencia de un proceso o de una organización;
- calidad como pertinencia social de los productos de la educación;
- calidad como valor cultural, político o social de la universidad.

Mientras desde la óptica de las naciones industrializadas se subraya el sentido económico de la demanda de calidad en la crisis mundial de los últimos años,\* hay quienes destacan el sentido político de la calidad\*\* y quienes prefieren la noción de «rendimiento» que, sostienen, les parece menos equívoca que la de «calidad»\*\*\*.

Existe otro problema suplementario: calidad y cantidad aparecen ligadas a los mismos fenómenos. Como dice Pedro Demo: «Cantidad y calidad pueden (deben) ser analíticamente distinguidas, pero en realidad solo son fases de un mismo fenómeno»\*\*\*\*. El mismo autor destaca que la «calidad de la educación» implica «cantidades adecuadas» (en la oferta y la atención de los servicios), «cualidad formal», o sea, capacidad para la competencia tecnológica, y «calidad política», o sea, capacidad para desarrollar el proyecto propio del desarrollo.

Hebe Vessuri\*\*\*\*\* distingue la calidad académica asociada al valor de la «excelencia académica» y la calidad como «relevancia social», unida a la noción de utilidad. De manera análoga Cuba y Lincoln señalan que cualquier objetivo de calidad puede ser visto desde su mérito intrínseco o desde su valor extrínseco.

Desde un punto de vista lógico se podrían establecer dos series de conceptos que recubrirían la noción de calidad:

- calidad como valor intrínseco de algo: mérito, excelencia, eficiencia;
- calidad como valor extrínseco de algo: rendimiento, pertinencia, eficacia.

Ambos conceptos son aplicables al objeto que se trata evaluar: la universidad y la enseñanza que imparte. En efecto, la educación superior desarrolla actividades que son valiosas por sí mismas: crear y distribuir conocimientos: educar, conservar y recrear la cultura, etc. Pero también produce recursos humanos, nuevas tecnologías, servicios que deben ser valorados en relación con las necesidades y las demandas de la sociedad.

No cabe duda de que la idea de calidad como la de evaluación se han extendido originariamente por su aplicación en la producción de bienes, particularmente en la industria, donde es relativamente fácil objetivarla. De allí ha surgido la concepción de *calidad total o cero defecto*, que se aplica a los productos industriales (una videocasetera, por ejemplo) que carecen de deficiencias o que han sido ela-

\* Organization de Coopération et de Développement Économiques (OCDE-OECD), *Quel avenir pour les universités?*, Paris, 1987. [N. de E.]

\*\* DEMO, Pedro, «Qualidades da Educação: tentativa de definir conceitos e critérios da avaliação», en *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, nº 2, 1990. [N. de E.]

\*\*\* PÉREZ LINDO, A., «Evaluación del rendimiento de las universidades», en *Propuesta educativa*, nº 2, Buenos Aires, Flacso, 1990. [N. de E.]

\*\*\*\* DEMO, P., «Qualidades da Educação», *op. cit.* [N. de E.]

\*\*\*\*\* VESSURI, Hebe, «Administrar la calidad académica de la universidad latinoamericana», en *Educação & Sociedades. Revista Quadrimestral de Ciência da Educação*, nº 32, abril de 1989. [N. de E.]

borados de acuerdo con lo pactado o establecido. En otras palabras, de conformidad con sus objetivos. Es mucho más difícil, pero no imposible, aplicar esta noción a la universidad y al aprendizaje, donde juegan valores e ideales más complejos y problemáticos.

Para el autor brasileño Sander\* la calidad de la educación no existe en el vacío, está situada en el tiempo y en el espacio, es un producto histórico geográficamente delimitado. Más allá de un problema académico es un fenómeno cultural, que se expresa política y económicamente. Por ello para Sander, la calidad de la educación en la actualidad y de manera especial en el subcontinente latinoamericano, está ligada a la calidad de vida humana, a la calidad instrumental y a la calidad sustantiva, donde juegan los conceptos básicos de libertad y equidad, que no pueden (ni deben) ser considerados (y buscados) separadamente.

## Evaluación

La manera de apreciar (o medir) la calidad –en este caso de la enseñanza universitaria– por medio de la evaluación es otro concepto elusivo y difícil, pero factible de definir.

Recurriendo nuevamente al *Diccionario de la Real Academia Española*, *evaluar* significa: «1. Señalar el valor de una cosa. 2. Estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa». Para otro vocabulario especializado en temas educativos, *evaluar* supone brindar un juicio sobre el valor en función de un criterio preciso. Sus adjetivos calificativos son numerosos: evaluación continua, diagnóstica, formativa, cognitiva, institucional.

Esta concepción es la que ha adoptado el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation de los Estados Unidos cuando afirma: *la evaluación es el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto*.

Para algunos autores\*\* la evaluación surge con el desarrollo industrial capitalista en los Estados Unidos y fue adoptada dentro de las teorías de la organización de Taylor. De ese ámbito la evaluación habría pasado al campo educativo. Una segunda hipótesis, menos fundada, la ubica como un instrumento de control social ligado al desarrollo del capitalismo avanzado.

*En realidad siempre existieron mecanismos de evaluación. Lo propio de la civilización moderna, tanto en el campo educativo como en otros, es el refinamiento o especialización de los métodos evaluativos.*

De este sumario panorama ya se insinúa la multiplicidad de sentidos y de interpretaciones que suscita la palabra evaluación. Se podría intentar un resumen de las principales significaciones en las siguientes proposiciones:

- evaluar es emitir un juicio de valor ético;
- evaluar es confrontar una realidad con un modelo;
- evaluar es realizar un diagnóstico con fines informativos;

\* SANDER, Benno, *Educación, administración y calidad de vida*, Buenos Aires, Santillana, 1990. [N. de E.]

\*\* Cf. DÍAZ BARRIGA, Ángel, «Problemas y retos del campo de la evaluación educativa», en *Perfiles Educativos*, n° 37, México, julio-agosto-septiembre de 1987. [N. de E.]

- evaluar es un análisis científico de una realidad educativa;
- evaluar es un mecanismo de control social;
- evaluar es una interpretación ideológica de la realidad;
- evaluar es medir el valor agregado, la actividad o la productividad económica;
- evaluar es ponderar la pertinencia social o el valor cultural de la educación.

Todos estos sentidos se pueden encontrar en distintos modelos como los presentados por Stufflebeam y Shinkfield;\* o en debates universitarios como el Encuentro de Salta de junio de 1991;\*\* o en documentos de políticas gubernamentales.\*\*\*

De acuerdo con la mayoría de los autores, parece claro que el contexto define el uso que se quiere dar a la evaluación. Desde este punto de vista hay que tomar en cuenta que el Subproyecto 06 se propone el *Fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria* y, a su vez, el Resultado 3 apunta a *Mejorar la calidad de la enseñanza universitaria*. En esta expresión se encuentra el propósito central: *evaluar para mejorar la calidad de la enseñanza y de la gestión universitaria*. Esta ha sido, por otra parte, una idea constantemente reivindicada en el encuentro de Salta.\*\*\*\* También forma parte del modelo CIPP (Contexto, Ingreso, Proceso y Producto) presentado por Daniel L. Stufflebeam en 1974,\*\*\*\*\* del cual es importante transcribir las siguientes afirmaciones: «Las evaluaciones deben tender hacia el perfeccionamiento, presentar informes responsables y promover el aumento de la comprensión de los fenómenos que se investigan [...] El propósito más importante de la evaluación no es demostrar sino perfeccionar».

Para otro autor,\*\*\*\*\* la evaluación sería la resultante de la relación existente entre el diagnóstico de un fenómeno y el modelo en el cual se inspira.

De esa manera la evaluación mostraría, en forma mensurable, la distancia que guarda una meta o un proceso (cumplimiento de objetivos; calidad del proceso y del producto educativos; utilidad del producto y del servicio educativos) con el modelo que guía su accionar (los objetivos institucionales u otros hechos o fenómenos con los que se los compare).

El diagnóstico sería la descripción del hecho o fenómeno sobre el que se trata y el modelo ideal o plan que se siga. La relación podría plantearse de la siguiente forma:

\* STUFFLEBEAM, Daniel L. y SHINKFIELD, Anthony J., *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*, Barcelona, Ministerio de Educación y Ciencia-Paidós, 1987. [N. de E.]

\*\* PÉREZ LINDO, A., «Documentos internos del Subproyecto 06», *op. cit.* [N. de E.]

\*\*\* Organization de Coopération et de Développement Économiques (OCDE-OECD), *Quel avenir pour les universités?*, *op. cit.* [N. de E.]

\*\*\*\* PÉREZ LINDO, A., «Documentos internos del Subproyecto 06», *op. cit.* [N. de E.]

\*\*\*\*\* STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J., *Evaluación sistemática*, *op. cit.* [N. de E.]

\*\*\*\*\* MARQUIS, Carlos A., «Algunas consideraciones sobre los procesos de evaluación de las instituciones universitarias», documento presentado en el Taller sobre Evaluación de la Calidad de la Formación Universitaria y su Ajuste a las Demandas de Personal Altamente Calificado, organizado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (CEA) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), Buenos Aires, julio de 1990; e íd., «Planeamiento y evaluación: instrumentos para la transformación universitaria», en BALÁN, Jorge y MARQUIS, Carlos, *Aspectos críticos en la construcción de la universidad contemporánea: dos ensayos*, Córdoba-Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Rectorado-Instituto de Ciencias Sociales; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), 1990. [N. de E.]



$$\frac{\text{DIAGNÓSTICO}}{\text{MODELO}} = \text{EVALUACIÓN}$$

Una peculiaridad de esta relación es que cada uno de los términos debe construirse, ya que no suelen estar dados con antelación y tienen que expresarse en el mismo código para que la comparación sea posible y mensurable.

El diagnóstico surgirá de la investigación institucional que se realice, para lo cual hay que definir cuáles son los tópicos sobre los que va a realizarse el diagnóstico (y, por ende, aquellos que forman parte de la evaluación); qué tipo de diagnóstico se realizará, etcétera.

Para definir el modelo y la metodología de la evaluación será necesario acordar, discutir y negociar hasta que sean aceptados por los actores sociales involucrados. De este modo el proceso de evaluación reconoce un aspecto político importante y una cuestión técnica y profesional de igual relevancia, sin reducir ni privilegiar uno u otro.

Para Alicia R.W. de Camilloni,\* el movimiento de evaluación, en el marco de las políticas y el planeamiento educativos, se plantea, según los casos, alguno o algunos de los siguientes y variados objetivos:

- asegurar que los servicios educativos sean de buena calidad;
- establecer exigencias y pautas mínimas a ser respetadas por todas las instituciones de un país;
- otorgar la acreditación o autorización de funcionamiento de las instituciones;
- establecer comparaciones entre instituciones y construir un *ranking* entre ellas;
- hacer conocer el desempeño de las instituciones a la comunidad;
- controlar los gastos o la tasa de retorno de las instituciones sostenidas por la sociedad;
- determinar el valor de las contribuciones que una institución hace a la sociedad;
- saber si una institución cumple con los objetivos;
- contar con la información necesaria para tomar decisiones.

En coincidencia con la nómina precedente, H.R. Kells\*\* distingue la siguiente lista de objetivos:

- demostrar efectividad y proveer responsabilidad respecto a si las intenciones o metas de una institución o programa son satisfactoriamente alcanzadas;
- proveer seguridad al público respecto al hecho de que se cumplen ciertos estándares mínimos de calidad;

\* DE CAMILLONI, Alicia R.W., «Algunas orientaciones para la evaluación de la Universidad», documento presentado en el Taller sobre Evaluación de la Calidad de la Formación Universitaria y su Ajuste a las Demandas de Personal Altamente Calificado, organizado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (CEA) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), Buenos Aires, julio de 1990. [N. de E.]

\*\* KELLS, Herbert R., *Self-regulation in Higher Education. A Multi-national Perspective on Collaborative Systems of Quality Assurance and Control*, Londres, Jessica Kingsley Publishers, 1992. [N. de E.]



- garantizar públicamente que un conjunto particular de estándares profesionales se cumplen;
- facilitar la toma de decisiones respecto a racionalizaciones o reestructuraciones que es necesario introducir;
- proporcionar criterios para la asignación de recursos;
- incentivar el mejoramiento de una institución o programa;
- demostrar o estimular su eficiencia.

«En el caso argentino la mayor parte de esas intenciones deben ser expresamente excluidas por cuanto, como se plantea a lo largo de este trabajo, el propósito de la evaluación tiene que centrarse en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza sin otras implicaciones, salvo las que extraigan espontáneamente de los informes evaluativos difundidos los distintos actores sociales.» José Joaquín Brunner coincide con el punto de vista de que «la evaluación deberá tener los objetivos que cada país se determine».\* A juicio de este autor la adopción de procedimientos de evaluación es el primer eje en torno al cual tendría que estructurarse el nuevo contrato entre la educación superior y el Estado que los tiempos exigen. Agrega que cualesquiera que sean los propósitos de los procedimientos de evaluación que se establezcan, ellos deberían ir acompañados por el desarrollo de *capacidades internas de evaluación* de la propia institución. La autoevaluación en el nivel de cada universidad debería ser el piso desde el cual se construye un sistema nacional de evaluación.\*\* Las evaluaciones externas, a su turno,\*\* deben complementar las autoevaluaciones. Estas últimas podrán combinar los indicadores de performances con la revisión por pares.

Como surge de las consideraciones precedentes, es posible distinguir entre evaluación *endógena* (autoevaluación) o *exógena* (por pares o consultores externos); entre evaluación del *proceso* o del *producto*; entre *evaluación cuantitativa* y *cualitativa*.

En relación con la primera distinción, no cabe duda de que el procedimiento adecuado y de manera particular en el caso argentino es el de la combinación de ambos métodos. La autoevaluación es indispensable como paso inicial para involucrar a la comunidad universitaria evaluada. El esfuerzo de introspección que la misma realice, con la necesaria recopilación de datos y búsqueda de opiniones, constituye por sí solo un enorme beneficio que habitualmente da lugar a mejoras y cambios significativos. Pero la autoevaluación, que en los países como la Argentina, donde no existe tradición en la materia, tiene que ser asesorada por expertos, no es suficiente. Requiere ser complementada por evaluadores externos pertenecientes al mundo académico y científico, es decir, por pares. El informe final será el resultado de ambas perspectivas y ello garantizará su eficacia y confiabilidad.

\* BRUNNER, José Joaquín, «Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato», documento preparado en el marco del Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior, Santiago de Chile, 9 al 11 de diciembre de 1991. [N. de E.]

\*\* VESSURI, H., «Administrar la calidad académica de la universidad latinoamericana», *op. cit.* [N. de E.]

\*\*\* BRUNNER, J.J., «Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato», *op. cit.* [N. de E.]

En cuanto al segundo de los aspectos referidos, la evaluación, en general, mide procesos a través de indicadores indirectos que –como se verá enseguida– permiten reconstruir el nivel de calidad del aprendizaje. Sin embargo, es posible utilizar métodos para la evaluación del producto, es decir, de los estudiantes o los egresados del sistema de educación superior. Los mismos se reducen sustancialmente a dos: las entrevistas o encuestas con testigos clave de los diversos sectores sociales o jueces calificados; y las pruebas, pasantías o residencias para estudiantes y en especial graduados universitarios. La evaluación, finalmente, tiene que ser cuantitativa y cualitativa. No hay oposición entre ambos conceptos aunque haya quienes se inclinen por apreciaciones ponderadas numéricamente y quienes valoren el juicio expresado por jueces calificados y personas representativas de los sectores sociales vinculados con la educación o interesados en ella.

## Metodologías, indicadores de calidad y ponderación

En cuanto a metodologías, existen concepciones diferentes. Su construcción tiene que adecuarse a cada caso o al análisis comparativo de un determinado sistema universitario, con la participación de los diferentes actores involucrados.

Desde un punto de vista general es posible seguir su evolución en los Estados Unidos, donde esta disciplina se inició en las primeras décadas del siglo XX y tiene mayor antigüedad.

Aparentemente la idea de la evaluación educativa tuvo su inspiración en la fábrica, donde imperaba en la segunda década del siglo la doctrina taylorista de la organización científica del trabajo, constituyéndose la noción de eficiencia en un verdadero modelo social. De allí pasó hacia 1930 a la evaluación del currículo. Según la periodización propuesta por D.L. Stufflebeam y A.J. Shinkfield,\* se puede hablar de cinco etapas. Durante la primera, denominada preteyleriana, es decir, anterior a Ralph W. Tyler, cuya obra fundamental apareció en 1942 (y a quien no hay que confundir con Frederick W. Taylor, antes aludido), la evaluación se realizaba sin referencia a un objetivo conductual. La doctrina teyleriana, en cambio, se funda en la contrastación de los resultados obtenidos en el proceso de aprendizaje contra objetivos claramente definidos. A partir de entonces la idea de la determinación previa de objetivos o estándares para poder luego evaluar domina la escena, aunque haya sido luego criticada y en alguna medida superada, pero no totalmente sustituida.

En los años cincuenta, como consecuencia del impacto psicológico producido por el lanzamiento del Sputnik, que puso en tela de juicio la enseñanza de la ciencia en los distintos niveles del sistema educativo, la evaluación se amplió y, sobre todo, se profesionalizó, comenzando a competir una escuela con otra. Este desarrollo dio origen a intensos debates, a la aparición de revistas especializadas y en particular al surgimiento de nuevas concepciones metodológicas. Cabe citar entre ellos el método científico de Edward A. Schuman; la pla-

\* STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J., *Evaluación sistemática*, op. cit. [N. de E.]

nificación evaluativa de Lee J. Cronbach; los métodos orientados hacia el cliente y el consumidor, de Robert Stake y Michael Scriven; el modelo judicial de Robert L. Wolf; y fundamentalmente el del mismo Stufflebeam, en virtud del cual la evaluación debe orientarse hacia el perfeccionamiento. En 1974 Stufflebeam perfeccionó su modelo, denominándolo CIPP (Contexto, Ingreso, Proceso y Producto). La importancia de esta propuesta deriva de su amplitud, por cuanto tiene en cuenta no solamente el diagnóstico del objeto de estudio sino también su marco general (contexto); sus estrategias y planes (ingreso); el proceso formativo y el resultado del mismo (producto). Stufflebeam insiste en que las evaluaciones deben tender al mejoramiento; a la necesidad de presentar informes responsables; y a la conveniencia de promover el conocimiento de los fenómenos que se investigan, aunque reiterando que el primero de estos propósitos es el más importante.

## Indicadores de calidad y ponderación

Las técnicas de evaluación requieren la existencia de indicadores que permitan determinar con un grado elevado de confiabilidad y objetividad la calidad de enseñanza en una unidad académica.

Un indicador es una derivación observable de un concepto. Si se coincide con este punto de partida debe descartarse, en aras de una mayor solidez intelectual, la presentación de colecciones de indicadores sin la presentación simultánea de la justificación teórica de cada uno de ellos. Además, para que los resultados sean también racionales, su número tendría que ser relativamente reducido. Una cantidad desmesurada, como la que ofrecen algunos autores,\* no permite la construcción de instrumentos confiables de los cuales se espera que distintos evaluadores obtengan resultados similares frente a los mismos objetos.

Dentro de ese orden de ideas y a título puramente ejemplificativo, se enumera a continuación una lista de indicadores de calidad que permiten una adecuada selección, clasificados en relación con los distintos campos de la estructura y la actividad universitarias.

1) *Alumnos*. Evolución de su número en los últimos diez años, incluyendo el posgrado; procedencia; retención y desgranamiento, dispersión por niveles y carreras.

2) *Docentes*. Número, clasificación por categoría y tipo de dedicación; número de docentes en relación con el de alumnos por carrera y área disciplinaria; docentes con posgrado y determinación de su título; proporción de docentes concursados; evolución del salario durante los últimos diez años en moneda constante; cursos de perfeccionamiento y asesoramiento pedagógico; número de horas docentes dedicadas a la investigación; participación de los docentes en el gobierno académico.

\* ESCOTET, Miguel, *Evaluación institucional universitaria*, Buenos Aires, Losada, 1990. [N. de E.]

3) *Infraestructura física y equipamiento*. Metros cuadrados edificados; porcentaje dedicado a la enseñanza, la investigación, la administración, los servicios, a usos comunitarios, laboratorios, etcétera.

4) *Presupuesto*. Evolución del presupuesto en valores constantes durante los últimos diez años; proporción del presupuesto por el número de alumnos en cada carrera y por unidad académica; costo por graduado; proporción del presupuesto dedicado a la enseñanza, a la investigación, al mantenimiento, al personal docente y no docente, a la extensión, los servicios y al bienestar estudiantil; cantidad de personal no docente y clasificación; origen de los recursos, clasificación y aplicación.

5) *Investigación científica*. Número, monto y características de los proyectos de investigación, con indicación de su monto y de la cantidad de investigadores, técnicos y becarios; sistemas de evaluación de los resultados de la investigación; servicios y transferencia de los resultados.

6) *Publicaciones*. Número de publicaciones científicas registradas por profesor, investigador y becario en los últimos cinco años. Publicaciones de la universidad.

7) *Bibliotecas, laboratorios y predios o industrias experimentales*. Número de bibliotecas; cantidad de volúmenes; número de libros científicos publicados en los últimos años e incorporados a las bibliotecas; número de lectores y de libros retirados por profesores y estudiantes en el último año; suscripción a revistas científicas nacionales e internacionales en el último año; sistemas de clasificación y de búsqueda; información bibliotecaria; equipos significativos: descripción. Insumos.

8) *Egresados*. Cantidad de egresados por carrera en los últimos cinco años; proporción de egresados por alumnos que ingresan y por alumnos regulares; promedio de duración de los estudios, por carrera.

9) *Sistemas de información*. Cantidad de computadoras por docente e investigador; acceso a banco de datos.

10) *Extensión y servicios a terceros*. Actividades de extensión; servicios a terceros y número de beneficiarios; ingresos por servicios a terceros.

11) *Currículo*. Evolución de las carreras y del currículo en los últimos cinco años.

12) *Bienestar estudiantil*. Número y monto de becas a estudiantes en los últimos tres años; servicios de alojamiento, comedor, recreación y deportes. Atención a la salud.

La calidad solo es mensurable en forma indirecta a través de indicadores. Es la manera más lógica de proceder cuando se quiere asignar un determinado valor a una cualidad de algún objeto. La apreciación objetiva de la calidad de la enseñanza sería impensable si las cualidades referidas fueran imposibles de medir o evaluar. Es cierto que los conceptos no pueden ser medidos de manera directa, pero no es esta una cuestión que afecte exclusivamente a las ciencias sociales, aunque desde una posición ingenua se lo advierta de ese modo. Convertir en equivalente «la medida» con «lo medido» es frecuente, y el uso de la palabra indicador en muchos casos resulta equívoca al ser confundida con el contenido del concepto. Un indicador no es entonces más que una derivación observable de un concepto, deriva-

ción esta que deviene y se justifica exclusivamente por la teoría que la sustenta. En realidad vale la pena discutir, más que la posibilidad de medir/evaluar un concepto, cuáles son las dimensiones teóricas que lo conforman y cuáles, las hipótesis que sostienen su conexión con los aspectos observables, mensurables, evaluables. Desde este punto de vista los indicadores, debidamente elaborados, pueden alcanzar una notable confiabilidad dado que, por una parte, se refieren a datos objetivos y, por la otra, se encuentran sustentados en una teoría sólida.

Se deduce de lo anterior que a veces se mezclan dos conceptos que merecen ser diferenciados, aunque se los vea generalmente como sinónimos o cuasi sinónimos: medición y evaluación. Es cierto que la palabra valor tiene también un uso equivoco y de ahí proviene la confusión. Puede definirse, efectivamente, a la medición de cualidades de un objeto como un proceso de asignación de valores, *en este caso de naturaleza sociológica*. Aquí valor tiene un significado vinculado con magnitud (orden o distancia entre las unidades) o bien con la mera clasificación (diferencia) entre los objetos. Cuando se expresa la intención de evaluar, en cambio, se está pensando en la asignación de códigos vinculados con el plano axiológico. El término «juicio de valor» se corresponde habitualmente con el segundo de los sentidos. Puede aceptarse que este incluye al primero: *antes se mide, luego se evalúa*. No parece posible evaluar sin antes efectuar una medición. Esto no es un juego de palabras. La distinción es sustantiva por cuanto el propósito de la evaluación universitaria no consiste en una mera apreciación subjetiva (aunque la utilización de entrevistas y encuestas para recabar opiniones de jueces calificados y de miembros de las comunidades interesadas es aceptable y complementaria), cosa que podría ser efectuada por cualquier persona sensata (o no). Reside en la construcción de un sistema de instrumentos adecuados para esa tarea. De esta manera se espera que diferentes evaluadores obtengan resultados similares frente a los mismos objetos. La evaluación (el juicio de valor) puede ser una actividad individual. La medición es un producto social y su base es el acuerdo. Un ejemplo común puede hacer comprensible este concepto. Si se utiliza como indicador el sistema bibliotecario de una unidad académica, se pueden medir el número de volúmenes, la cantidad de libros científicos incorporados en los últimos diez años, la suma de suscripciones de revistas científicas, la proporción de retiros de libros y revisas por parte de profesores y estudiantes, de asistentes diarios al local, el espacio físico dedicado a la consulta, los equipos informáticos y sus programas para la búsqueda de información, etc. Esta medición conduce a una evaluación, es decir, a un juicio de valor sobre la calidad de la enseñanza a partir de considerarse (justificación) la utilización más o menos extensiva de la bibliografía como un índice de la calidad de la enseñanza.

A partir de esta secuencia de razonamientos cabe hacer mención a algunos aspectos técnicos conectados con la teoría y la práctica de la medición y sus conexiones finales con la evaluación. Dada la necesidad inevitable de medir conceptos de considerable complejidad, difícilmente un solo indicador podrá dar cuenta completa de la oscilación de las variables latentes en cuestión. Las definiciones explícitas o implícitas contenidas en los textos analizados (fuentes y elaboraciones internas del proyecto) se refieren a conjuntos de cualidades dentro de cada una de las dimensiones y, en consecuencia, a innumerables indicadores de la más diversa índole. Cae de maduro que en toda esta elaboración subyace (a veces está en la su-

perficie) la idea de trabajar con indicadores que constituyan el resultado de la combinación de otros, de modo de lograr una medición y una evaluación más predictivas del espacio conceptual. Si cada indicador tiene una conexión probabilística con la predicción del concepto, cuantos más indicadores puedan combinarse, mayor será la probabilidad de acertar con la predicción. Esta es la idea. Sin embargo, como todo tiene un límite, es probable que sobrepasado un cierto punto se sobrecargue de indicadores el índice, sin disminución sensible del error, con costos adicionales significativos y complicaciones operativas inútiles. También es posible que ciertos indicadores incluidos no sean consistentes con la combinación total o que, finalmente, algunos de los mismos tengan correlaciones tan altas con el índice que hagan innecesarios al resto. Si desde cierto punto de vista cuantos más indicadores, mayor predictibilidad, desde otra perspectiva cuanto más sencillo es el índice (a igualdad de calidad en la medición), mayor es su aplicabilidad y, ciertamente, proporciona mayores garantías de confiabilidad.

Lo expuesto significa que la tarea debe dirigirse hacia la búsqueda del menor número de indicadores conectados con el índice total del modo más alto. La lógica de este procedimiento supone que los indicadores no necesariamente deben estar vinculados entre sí, pues cuanto más lo estuvieran, más superfluos serían. La economía de medios consiste en que cada indicador debe cubrir el menor espacio de la variable latente no cubierta por otro. Las técnicas para seleccionar los indicadores que satisfagan estos requisitos son conocidas: procedimientos de correlación entre índice e indicador y procedimiento Likert y otros para establecer el poder discriminatorio de cada uno de los ítems de la escala.

Los indicadores, además, deberían ser discriminativos. Esto tampoco es trivial. En un universo como el que se intenta analizar, sujeto a restricciones y condiciones impuestas por políticas centrales y a escaseces fuertes y similares, existe el riesgo de que indicadores bien sustentados teóricamente no diferencien entre las unidades. Este peligro aumentaría si la intención de la evaluación consistiera en establecer un orden.

Con frecuencia se supone que un procedimiento fundamental dentro de la construcción de instrumentos como los requeridos es el de establecer pesos diferentes a los indicadores según la mayor o menor importancia teórica que estos tengan dentro de la definición del concepto medido. Parece lógico este paso si se entiende que los indicadores no son equivalentes. Sin embargo, a pesar de que resulta sencillo hacer supuestos acerca del diferente peso de los indicadores, es imposible, en ausencia de algún criterio externo, establecer razonablemente cuánto más importante es uno que otro. En estas circunstancias puede recomendarse que no se pondere a ningún indicador si no se poseen argumentos sólidos para sostener, no la ponderación sino el monto de la ponderación. De todos modos el resultado de la medición no se verá afectado más que mínimamente si el número de indicadores que compone el índice es suficiente y coherente en sí mismo. Tanto vale la arbitrariedad de no ponderar como la de ponderar, pero la primera es menos comprometida. Pero si la decisión fuese la de ponderar, habría que utilizar alguna técnica. La más común es la de recurrir a varios jueces calificados y establecer un promedio.

Para evitar al máximo los riesgos de la subjetividad se sugiere ensayar criterios neutrales provenientes de la instrumentación estadística de los datos. Las

unidades deberán obtener sus valores en cada variable de acuerdo con la posición relativa que obtengan en ellas y no por criterios apriorísticos, salvo la existencia de una teoría suficientemente fuerte para asignar los puntajes. En la evaluación ulterior convendrá seguir el mismo criterio.

Como síntesis de lo anterior parecería razonable un conjunto de escalas de medición cuantitativas, construidas a partir de indicadores derivados de hipótesis de covariación, con variables sustantivas que permitan obtener el mismo resultado en observaciones similares, efectuadas por investigadores distintos (confiabilidad) y en un número razonable y de naturaleza no-intrusiva (aplicabilidad/credibilidad/aceptación pública). Lo dicho es válido incluso para evaluaciones en las cuales no se pretenda establecer un *ranking*, por cuanto es recomendable un aparato instrumental similar para las evaluaciones de diferentes unidades.

Finalmente, para un ensayo de ponderación se trataría de utilizar dos modos de acercamiento a la investigación, según desde dónde o quién la organice: a) desde adentro de la institución (autoevaluación); y b) desde afuera de ella. Es decir, interna y externa. Y otro, según el *modo* de acercamiento a la información, basado en: a) instrumentos de medición; y b) en la calidad de los observadores. O sea objetiva y subjetiva. La tercera clasificación proviene del *tipo* o *naturaleza* de la información. En otras palabras, si se refiere a rasgos estructurales de la institución o a juicios de los actores de la evaluación (estructural o psicosocial).

Parece claro que estos tres modos determinan no solo seis tipos diferentes de medición sino también grados de confiabilidad y, en consecuencia, de credibilidad pública. Cuanto mayor es la intrusión del investigador, mayor es la subjetividad; cuanto mayor es el fundamento en opiniones o juicios de valor, mayor es la debilidad del instrumento, por lo menos desde el punto de vista de la medición, no así de la evaluación que le sigue.

Si se ordenan en una tabla esas opciones y se les asigna a cada una de las variables un puntaje isomórfico, con lo argumentado puede llegarse a la clasificación que sigue de las diferentes combinaciones posibles, como base para decidir en favor o en contra de cada una, con conocimiento de sus potencias y debilidades.

Es cierto que podrían encontrarse casos que combinen más o menos variables que las indicadas. Pero no habría reparos para usar la misma lógica.

Queda por referirse a la mecánica para construir sobre la base de los criterios apuntados las escalas de medición, que darán finalmente base a las evaluaciones que son materia del presente informe. Siguiendo con algunos argumentos anteriores acerca de la credibilidad pública imprescindible para el éxito del trabajo y a pesar de no encontrarse mayores ventajas en la ponderación por sí misma, debe aceptarse sin embargo que la consulta generalizada, o la constitución de un grupo de jueces representativos que cumplan los mismos fines, puede contribuir a establecer un fundamento consensual de indudable valor político, especialmente si el procedimiento es divulgado y explicado.

Podría utilizarse en ese caso el siguiente desarrollo, aun aceptando que la minuciosidad que requiere y la pureza metodológica exigida obligará a que su ejecución constituya una etapa laboriosa en sí misma y previa a cualquier ejercicio de apreciación definitiva.

Tipología de técnicas de medición (síntesis)				
	Externa (1 punto)		Interna (0 punto)	
	Objetiva (1 punto)	Subjetiva (0 punto)	Objetiva (1 punto)	Subjetiva (0 punto)
Estructural (1 punto)	3	2	2	1
Psicosocial (0 punto)	2	1	1	0
(Los valores de las celdas indican en puntaje y en términos de los grados de confiabilidad tal como fueron definidos.)				

- 1) Determinación del jurado. Un número de jueces no inferior a 20 por cada grupo de actores relevantes.
  - actores sugeridos;
  - docentes;
  - graduados;
  - expertos;
  - administradores;
  - otros.
- 2) Cada juez distribuye los puntos entre el total de dimensiones definidas (5).
- 3) Cada juez distribuye 100 puntos dentro de cada dimensión entre el total de ítems (indicadores) incluidos en ella.
- 4) Efectuada la distribución de frecuencias de los valores asignados por los jueces a cada ítem, el valor del mismo será el de la mediana. La diferencia intercuartil fijará los límites de dispersión del valor del ítem y no debe superar el 20%. Si ocurriera lo contrario, habrá que reconsiderar la inclusión de dicho ítem.
- 5) Se estandarizarán los valores de los ítems, de modo que la suma de los mismos sea igual a 100.
- 6) Finalmente se procederá de igual manera, ponderando por el valor de cada dimensión.

Es cierto que los valores totales son arbitrarios y es obvio que las sumas podrían dar cualquier valor. Sin embargo, el manejo de porcentajes es de uso habitual y permite evaluaciones más rápidas y certeras.

La cantidad de ítems no debe ser excesiva. A medida que aumenta su número, crece la dificultad de evaluar. Existe abundante experiencia sobre la dificultad de establecer ordenamientos de más de 7 ítems. La escala Thurstone sobre la cual se basa en parte el procedimiento sugerido determina 11 órdenes. El valor final de cada unidad será la suma simple de puntajes obtenidos en cada escala. Con respecto a las tipologías posibles de unidades académicas, estas no son contradictorias ni con la idea de *ranking* ni con la de considerar a las unidades dentro de tipologías *ad hoc* de la clase que fuere. Procedimiento este aplicable *ex post facto*.



Para cerrar este capítulo cabe señalar que el marco teórico anterior, si bien desarrolla conceptos de validez universal, está concebido en función de su viabilidad para la República Argentina de acuerdo con su contexto histórico e institucional y sus características culturales.

[...]

## **ESTRATEGIA DE EVALUACIÓN**

### **Consideraciones generales**

#### **OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN**

La finalidad de la evaluación, como surge del análisis precedente, es el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la enseñanza universitaria. En el mundo contemporáneo, en virtud de la expansión, la complejidad y el impacto político, cultural y socioeconómico de la educación superior, la evaluación sistemática con sus métodos elaborados y probados proporciona los instrumentos idóneos y más objetivos para lograr incrementar el nivel de creación de los conocimientos y el aprendizaje.

La problemática de la evaluación se encuentra instalada y en desarrollo en la mayoría de los países del globo. En las páginas anteriores se han descripto los principales modelos existentes. Se ha señalado igualmente cómo la misma no es ajena a la vida académica argentina, según lo demuestran los concursos para la provisión de cátedras y la evaluación por sus pares de proyectos, tanto en el ámbito del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y de sus homólogos provinciales como a través de los subsidios y becas otorgados por las universidades. En la actualidad constituye un tema que da lugar a constantes iniciativas, experiencias, publicaciones y reuniones. Entre estas últimas cabe señalar el Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad, que tuvo lugar en Salta, convocado por la Universidad Nacional de esa ciudad, del 3 al 5 de junio de 1991. Contó con la activa participación de más de setecientas personas, entre ellas expertos argentinos y extranjeros, rectores y decanos, docentes, investigadores, funcionarios, estudiantes y dirigentes gremiales, y se presentaron cerca de cincuenta ponencias.

#### **LÍMITES DE LA EVALUACIÓN**

Lo dicho no significa considerar la evaluación como una panacea universal. Por el contrario, hay que tener presente que se trata de un instrumento complejo y de difícil aplicación, que requiere órganos independientes y una minuciosa y prolongada preparación, con la intervención de todos los actores involucrados. Posee limitaciones indudables y si no se garantiza su objetividad y su idoneidad puede dar lugar a equívocos o a interpretaciones intencionadas (pseudoevaluación). Pero a pesar de todo ello, con los debidos resguardos, sigue siendo el medio más aceptado para los fines expuestos.

Por numerosas y atendibles razones la evaluación suscita resistencias y desconfianzas que es necesario conocer y prever. En principio todo análisis donde intervienen jueces externos provoca temores, lo cual se acrecienta en las actuales y particulares circunstancias de la vida argentina. Ello puede dar lugar a la aparición de crecientes obstáculos.

Cuando esta situación prevalece se dice que la evaluación está enferma. Son síntomas de dicha dolencia, entre otros, su rechazo, porque toda introspección es un proceso doloroso y no se lo considera necesario; por la ansiedad que provoca en el evaluado ante posibles juicios críticos; por el escepticismo acerca de sus resultados prácticos; por el riesgo de diagnósticos y recomendaciones equivocadas; por la incapacidad o la opinión interesada que se atribuye a los evaluadores; o por el temor de la prevalencia de factores foráneos o de propósitos limitativos o espurios.

Para aventar esas preocupaciones es imprescindible la participación de todos los actores y en especial de la comunidad universitaria a través de la autoevaluación, la independencia, jerarquía y competencia de los integrantes de los órganos evaluadores externos y de los especialistas que participen en el proceso; una preparación y una ejecución serias y minuciosas; la transparencia del procedimiento, con la debida publicidad y una constante retroalimentación; y la conciencia de que se trata de un esfuerzo institucional y a mediano plazo, ajeno a los límites cronológicos de las autoridades políticas y universitarias.<sup>1</sup>

## CONCEPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación, tal como está concebida en el presente documento, tiene por propósito el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la enseñanza y no constituye un medio dirigido a resolver problemas políticos, organizativos o presupuestarios, que exigen otro tipo de consideración.

En la propuesta que sigue, para que resulte viable, además del objetivo señalado, se tienen en cuenta el marco institucional del país y la tradición y características de las universidades argentinas. En su historia pasada y reciente las mismas privilegian la autonomía y el pluralismo como las únicas formas compatibles con la libre y fecunda creación y transmisión de conocimientos, y con la formación de profesionales competentes y consagrados al bien del país. En ocasiones el planeamiento y la evaluación son percibidos como limitaciones a la autonomía, cuando –en rigor– constituyen los instrumentos idóneos para garantizar ante la sociedad y el Estado el cumplimiento de los fines últimos de la educación superior, sin vulnerar su libertad.

La evaluación de la calidad y pertinencia de la enseñanza superior se hace imprescindible, además, en la Argentina, por dos circunstancias. La primera, el crecimiento acelerado en las últimas décadas del sistema de educación universitaria, que en este momento (diciembre de 1991) alcanza a 67 establecimientos, de los cuales 29 son nacionales, 5 provinciales o asimilados a esa condición y 33 priva-

1. En países como los Estados Unidos y Francia, donde el sistema de evaluación se encuentra firmemente establecido, el proceso dirigido a evaluar una universidad o un programa, carrera o área disciplinaria dura generalmente un año y medio.

dos, distribuidos en todo el territorio del país y con una población de más de 800.000 estudiantes.<sup>2</sup> La segunda, las frecuentes afirmaciones acerca del deterioro del nivel académico, hecho que es necesario verificar objetiva y científicamente. Y si existe, identificar sus causas para ponerle remedio.

Cabe señalar, finalmente, que la evaluación no es un hecho intempestivo ni traumático. Se trata de un proceso sistemático y prolongado, precedido de una cuidadosa elaboración y seguido de un diálogo permanente con los distintos participantes, que culmina con un documento público. De esa manera todos los sectores interesados quedan en condiciones de proponer o adoptar decisiones dirigidas al perfeccionamiento del aprendizaje y su adecuación a los requerimientos nacionales, garantizando su calidad, pertinencia y equidad.

## Actores del proceso de evaluación

Para iniciar un proceso sistemático de evaluación resulta necesario definir los actores institucionales que se harán cargo del mismo. En este sentido se ha creído conveniente imaginar los siguientes sujetos para la evaluación universitaria:

- una Comisión Nacional de Evaluación Universitaria (Conevu);
- comisiones de especialistas por áreas de conocimientos (pares);
- comisiones de autoevaluación institucional;
- un Comité Técnico de Apoyo (CT).

Sus funciones y atribuciones se mencionan a continuación:

### COMISIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN UNIVERSITARIA (Conevu)

a) Estará integrada por nueve académicos y científicos de primer nivel, representativos de las ciencias exactas y naturales; las ciencias de la salud; las ciencias agropecuarias y la pesca; el derecho y las ciencias sociales y administrativas; la ingeniería y la tecnología; la educación y las humanidades. Los mismos serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional (4); el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2) y la Academia Nacional de Educación (1).

b) Será presidida por una personalidad académica y científica reconocida internacionalmente, elegida y nombrada entre sus miembros.

c) El Ministerio de Cultura y Educación, de cuyo presupuesto formará parte la referida Comisión, prestará a la misma el necesario apoyo administrativo y logístico.

2. Esta diversidad de establecimientos universitarios, de diferente ubicación, origen y tamaño, obligará sin duda a concebir una tipología fundada en sus distintos grados de complejidad, para facilitar el proceso de evaluación. El mismo, a su vez, tendrá que tener en cuenta la consistencia de las prácticas y los logros de cada universidad de acuerdo con sus fines y objetivos institucionales y regionales.

d) Los miembros de la Comisión durarán cuatro años en sus cargos y no podrán ser reelegidos.

e) La Comisión tendrá por misión la evaluación, en forma gradual, de la calidad de la enseñanza de las universidades argentinas o de sus carreras, áreas disciplinarias o programas específicos, de acuerdo con el procedimiento que más adelante se propone. En una primera etapa dicha tarea se cumplirá a solicitud de los establecimientos interesados.

f) La Comisión tendrá autonomía y autarquía y dará a publicidad sus informes.

#### COMISIONES DE ESPECIALISTAS POR ÁREAS DE CONOCIMIENTOS (PARES)

A los efectos del cumplimiento de su misión la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria designará en cada caso el número de especialistas (pares) necesarios para el proceso de evaluación. Los mismos no podrán pertenecer a la universidad objeto de la evaluación y serán elegidos por la Conevu de acuerdo con sus especialidades de una nómina de docentes e investigadores que se formará anualmente a propuesta de sus integrantes y de las entidades señaladas en el punto a) del apartado anterior.

#### COMISIONES DE AUTOEVALUACIÓN

La universidad o la unidad académica evaluada formará una comisión de autoevaluación que tendrá a su cargo el proceso de autoestudio, la vinculación con los pares (especialistas) y con el Comité Técnico de Apoyo de la Conevu. Cada universidad resolverá sobre su constitución, siendo recomendable que cuente con la aprobación del consejo superior respectivo.

#### COMITÉ TÉCNICO DE APOYO (CT)

La Comisión Nacional de Evaluación Universitaria contará con un Comité Técnico permanente designado por la misma, que también fijará sus emolumentos. Estará integrado por un núcleo reducido de expertos en evaluación universitaria y de colaboradores administrativos. El Comité Técnico prestará apoyo a los integrantes de la Conevu, organizará su trabajo, redactará los borradores de los informes y comunicaciones, mantendrá contacto con las universidades en proceso de evaluación y realizará todas las tareas que la Comisión Nacional le encomiende.

#### Unidades de análisis

En una primera etapa la Comisión Nacional de Evaluación Universitaria evaluará facultades, departamentos, carreras, áreas disciplinarias o disciplinas, a solicitud de las universidades respectivas o mediante un programa nacional aprobado por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Al mismo tiempo la Conevu elaborará los materiales que en el futuro y siempre a solicitud de las casas de estudios superiores interesadas posibiliten realizar una evaluación global.

## Procedimiento de evaluación

De conformidad con los antecedentes e investigaciones reseñados en el presente informe, el procedimiento evaluativo debería responder a los siguientes pasos:

a) Una vez acordada por la Conevu con la universidad solicitante la realización de un proceso de evaluación, el Comité Técnico, de Apoyo preparará los lineamientos para la autoevaluación que tendrá a su cargo la Comisión de Autoevaluación designada por la unidad objeto de análisis.

b) Con el asesoramiento del Comité Técnico, la Comisión de Autoevaluación de la unidad objeto de análisis efectuará el autoestudio. Este proceso se realizará en un lapso razonable durante el cual se reunirán los datos, se efectuarán las encuestas, etc. y se concluirá con un informe que permita a la unidad evaluada tomar conciencia de sus logros y deficiencias. Tal aporte, por sí solo, constituirá un valioso elemento de juicio para el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la enseñanza.

c) El Comité Técnico propondrá entonces los lineamientos para el trabajo de campo de los pares; efectuará las consultas pertinentes y propondrá a la Comisión Nacional los nombres de los especialistas en condiciones de realizar la evaluación externa para ser invitados y designados por la misma.

d) Los especialistas (pares) visitarán la unidad de análisis sujeta a evaluación, realizarán las entrevistas y recabarán las informaciones necesarias, y, finalmente, elevarán su dictamen a la Comisión Nacional. En caso de que lo requieran serán acompañados y asistidos por miembros del Comité Técnico.

e) La Comisión Nacional, con el apoyo del Comité Técnico, analizará toda la información recogida y la completará si lo considera necesario. Tendrá en cuenta los resultados del autoestudio; las evaluaciones realizadas por los organismos que subsidian los proyectos de investigación; los resultados de exámenes, pasantías y residencias realizados por los egresados de las carreras evaluadas; la creatividad de los mismos y su presencia en el mercado laboral. Finalmente redactará y suscribirá un informe con recomendaciones explícitas, que será transmitido a la autoridad de la unidad de análisis y al rector de la universidad de la que dependa. Estos podrán formular por escrito los comentarios que consideren pertinentes, los cuales serán tenidos en cuenta para la versión final del trabajo. Por último, antes de la reproducción y difusión del informe, se hará llegar una copia del mismo al responsable de la unidad bajo análisis y al rector del establecimiento, quienes, si lo desean, enviarán un *post scriptum* que se incorporará al documento.

f) El informe de la Comisión Nacional de Evaluación con sus recomendaciones y anexos será impreso y transmitido a las autoridades educativas y universitarias y puesto a disposición de los sectores interesados sin ningún tipo de limitación.

## Efectos de la evaluación

La evaluación en la forma como ha sido descripta constituye un proceso acumulativo y transparente, que reúne todas las garantías posibles de eficiencia y objetividad. Como se advierte y a diferencia de otros modelos, no participan en su ejecución quienes tienen a su cargo las decisiones políticas y financieras.<sup>3</sup>

El primer efecto beneficioso del informe producido se ejercerá sobre la unidad académica evaluada. Las observaciones contenidas en ese documento constituirán un estímulo para sus integrantes al ver ratificados muchos de sus esfuerzos, y recomendaciones finales servirán para corregir imperfecciones y mejorar el rendimiento de la institución.

La publicidad constituye, por otra parte, un aspecto decisivo del proceso de evaluación, al servir de orientación a los poderes públicos, a los estudiantes y sus familias, a los docentes e investigadores, a los empleadores, a los medios de comunicación social y a la opinión pública en general.

## Próximos pasos

Una vez entregado el presente informe, el paso inmediato en 1992 consistirá en su consideración por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y la realización, particularmente en su ámbito, de encuentros y seminarios destinados a discutir su contenido y sus propuestas.

Una etapa complementaria la constituirá la construcción, también en consulta con el CIN, de una metodología apropiada de acuerdo con los lineamientos aquí expuestos, con vistas a su aplicación experimental. Como consecuencia de ello y a solicitud de las universidades interesadas se elegirían a continuación las primeras unidades de análisis. Esta tarea ocupará, sin duda, todo el año 1992. Simultáneamente se elaborarían los proyectos de instrumentos legales destinados a la creación del Consejo Nacional de Evaluación Universitaria (Conevu) y su Comité Técnico de Apoyo, para su aprobación, integración y puesta en marcha, con la infraestructura y los recursos financieros correspondientes, a comienzos de 1993.

Buenos Aires, 30 de diciembre de 1991

Nota: Este informe ha sido elaborado con la colaboración y el asesoramiento de los licenciados Augusto Pérez Lindo, Joaquín Fisherman y Daniel Toribio.

3. Un ejemplo en sentido contrario lo constituye Inglaterra, donde hasta 1989 el University Grant Committee (UGC) y desde ese año el University Funding Council (UFC) cumple el doble papel de evaluar las universidades y distribuir los recursos financieros. El modelo propuesto, en este aspecto, se asemeja, en cambio, a los sistemas vigentes en los Estados Unidos, Francia y México.

## Educación en los noventa: el desafío de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad\*

NUESTRO COLEGA ACADÉMICO JOSÉ LUIS CANTINI, al disertar hace dos meses en esta misma sala con motivo de su incorporación pública al cuerpo, leyendo un notable trabajo sobre «La estructura jurídica del sistema educativo argentino» –cuyas conclusiones comparto íntegramente–, aportaba datos significativos, que no voy a repetir, sobre la expansión de la oferta educativa en nuestro país, en todos los niveles. Luego concluía de esta manera: «El sistema educativo se ha extendido cuantitativamente bajo la presión de la demanda social, pero su calidad no es la misma. Su cuerpo debilitado exhibe las huellas de la declinación relativa del país en el concierto mundial».

No tengo por costumbre, porque no soy nostálgico ni me considero viejo, idealizar el pasado. Dije antes que fui crítico del sistema a mi paso por la escuela primaria, pero el mismo fenómeno me ocurrió, todavía con mayor convicción, al atravesar la secundaria y la universidad. Creo sin embargo que la reflexión de Cantini, en términos generales y salvo excepciones, es correcta. Por ello considero que ha llegado el momento, sin descuidar la necesaria expansión cuando se la considere indispensable –aunque lógicamente bajo un plan estratégico racional–, de ocuparse de manera prioritaria y con urgencia de la calidad de la educación. De la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad, como reza el título de esta exposición, aunque parezca un sonsonete con la ingenuidad de querer abarcarlo todo, según me ha señalado con agudeza un amigo.

No se trata, por otra parte, de un fenómeno local sino universal. Con la excepción de algunas regiones de escaso desarrollo, la mayoría de las naciones han visto crecer en forma extraordinaria, a partir de la segunda posguerra mundial, las opciones educativas, particularmente, como en nuestro caso, en el nivel superior. Muchos países, al mismo tiempo, han experimentado un notorio deterioro de la calidad de la formación, en especial en la escuela secundaria, y los resultados de

\* Conferencia dictada el 4 de octubre de 1993 al ocupar el sitial «Carlos Octavio Bunge»: MIGNONE, Emilio F., «Educación en los 90: el desafío de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad», en *Boletín de la Academia Nacional de Educación*, nº 19, julio de 1995, pp. 4-15. [N. de E.]

algunas pruebas de evaluación de los conocimientos de los alumnos y egresados son alarmantes. Tal es el caso de los Estados Unidos. El problema es, por lo tanto, generalizado, y ello explica la multitud de investigaciones, seminarios, congresos y propuestas sobre el tema.

## DEFINICIONES

Pero ¿qué es la calidad de la enseñanza y cómo puede evaluarse y mejorarse? Para Juan Carlos Tedesco, nos enfrentamos con un concepto complejo y elusivo, que incluye tanto los aspectos específicos del proceso de aprendizaje (donde la calidad se mide por los logros cognitivos) como los institucionales y sistemáticos, donde se aprecia por resultados en términos de productos tales como socialización, adquisición de habilidades, valores y actitudes, correspondencia con el mercado de trabajo y desempeño ocupacional.<sup>1</sup> Se trata, por otra parte, de un concepto histórico, donde el significado de lo que se valora como cualitativamente alto o bajo cambia según los contextos y los objetivos e intereses políticos, culturales y socio-económicos.

Dentro del mismo orden de ideas, Hebe Vessuri distingue la calidad asociada a la «excelencia académica» y la calidad como «relevancia social», unida a la noción de utilidad.<sup>2</sup> De manera análoga otros autores señalan que cualquier objetivo de calidad puede ser visto desde su mérito intrínseco o desde su valor extrínseco. En el primer caso se valora la excelencia y la eficiencia; y en el segundo, el rendimiento social, la pertinencia y la eficacia. Para Augusto Pérez Lindo, la concepción de calidad puede discriminarse de la siguiente manera:

- calidad como valor intrínseco de una acción, proceso o institución;
- calidad como eficiencia de un proceso o de una organización;
- calidad como pertinencia social de los productos de la educación;
- calidad como valor cultural, político o social.<sup>3</sup>

Benno Sander, por su parte, señala como un criterio contemporáneo del concepto de calidad de la enseñanza en el marco de una teoría educativa y organizacional, la búsqueda de la calidad de vida humana, fundamentada en los principios de libertad, equidad y protección del medio ambiente.<sup>4</sup>

Por último, conviene tener en cuenta la definición de *calidad* del *Diccionario de la Real Academia Española*, donde se afirma que es «la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a una cosa, que permiten apreciarla como igual, mejor

1. TEDESCO, Juan Carlos, *El desafío educativo: calidad y democracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Controversia, 1987, p. 48.

2. VESSURI, Hebe, «Administrar la calidad académica de la universidad latinoamericana», en *Educação & Sociedades. Revista Quadrimestral de Ciência da Educação*, n° 32, abril de 1989, pp. 8-42.

3. Cfr. PÉREZ LINDO, Augusto, *Teoría y evaluación de la educación superior*, Buenos Aires, Rei Argentina S.A.-Instituto de Estudios y Acción Social, Aiqué Grupo Editor, 1993, *in fine*.

4. SANDER, Benno, *Educación, administración y calidad de vida*, Buenos Aires, Santillana-Aula XXI, 1990, p. 15.



o peor que las restantes de su especie». Es decir, introduce un elemento comparativo –y, si se quiere, en estos tiempos, competitivo– que no puede, a mi juicio, desdeñarse. Aunque matizado, por cierto, en relación con los objetivos que cada nación le fije a su estructura educativa, como sustento del sistema de creencias y valores que, como enseñara el viejo Aristóteles y repetía insistentemente uno de mis maestros, Arturo Enrique Sampay, subyace en cada proyecto institucional, político, cultural y socioeconómico.<sup>5</sup>

Las precedentes consideraciones eliminan, a mi juicio, las reservas que, como consecuencia de la ignorancia o la demagogia, se oponen a la utilización del concepto de calidad educativa y, en particular –como se verá más adelante–, a su evaluación con métodos subjetivos. En efecto, las expresiones glosadas suprimen las falsas opciones entre lo intrínseco y lo extrínseco; el proceso y el resultado; lo pedagógico y lo social; lo cualitativo y lo cuantitativo, dado que tienen en cuenta todos esos aspectos, igualmente necesarios. E involucran en la noción amplia de calidad las calificaciones que por razones didácticas he destacado en el título de la presente disertación y que, en rigor de verdad, son casi pleonásticas. Es decir, la pertinencia, la eficiencia y la equidad. Porque no hay calidad sin pertinencia –o su anglicismo, relevancia–, es decir, sin la adecuación de los contenidos, habilidades, valores y actitudes del currículo a la demanda política, cultural, socioeconómica y laboral del momento; sin eficiencia, o sea sin la utilización racional, responsable y con rendición pública de cuentas de los recursos humanos, económicos y de infraestructura, escasos por definición; y sin equidad, que consiste en una real igualdad de oportunidades, iniciada desde antes del nacimiento y con la garantía por parte del Estado de la posibilidad de acceso a niveles de enseñanza de buena calidad para todos aquellos que, cualquiera que sea su condición económica, tengan las capacidades y la preparación previa indispensables, en función de las dimensiones de cada casa de estudios y de la demanda social de las distintas carreras. Y que demuestren, además, la voluntad de aprender.<sup>6</sup> En esta materia comparto las preocupaciones de quienes señalan que nuestro sistema educativo formal, particularmente, en el nivel secundario, no despierta interés en los adolescentes y expulsa estudiantes. Pero confieso que a veces me irritan –como le habría ocurrido a Carlos Octavio Bunge, si viviera– los constantes lamentos juveniles que leo en notas periodísticas y veo y escucho en programas televisivos y radiofónicos, sobre tales problemas escolares. Que existen, por cierto, pero que son comentados frívolamente, sin que se advierta en los quejosos la menor decisión de intentar superar las barreras que se presentan con un mínimo de voluntad, de actitud de servicio, de austeridad y de disciplina de trabajo. Al fin y al cabo, todos hemos tenido a lo largo de nuestra existencia algunos malos profesores y sin embargo aquí estamos, se supone, con un cierto bagaje intelectual.

Dos factores influyen además en esta preocupación universal y argentina por la calidad y la pertinencia de la educación. El primero es la demostración –en la cual no me voy a detener porque constituye un lugar común de la literatura so-

5. Cfr. *Política*, Libro V (en algunas ediciones, VIII), capítulo primero, en *Obras completas de Aristóteles*, traducción de Patricio de Azcárate, Buenos Aires, Ediciones Anaconda, 1947, t. I, p. 667.

6. Cfr. GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo (comp.), *Escuela, calidad e igualdad: los desafíos para educar en democracia*, Santiago de Chile, CIDE: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, 1989, 275 pp.

cioeconómica y de los discursos académicos y gubernativos— de la gravitación decisiva en el mundo actual de la capacitación y la investigación científica y técnica a fin de lograr un desarrollo sostenido y estar en condiciones de exportar y competir en el marco internacional. Sin una población con un alto grado de preparación en las ciencias básicas y en sus aplicaciones tecnológicas y con una actitud abierta al aprendizaje, a la creatividad y a la solución de problemas, ninguna sociedad tiene ya porvenir en el universo.<sup>7</sup> Y la segunda es la recesión económica generalizada que trae como consecuencia que los Estados no se encuentren en la actualidad en condiciones de incrementar los gastos destinados a la educación de una manera automática e impone un análisis riguroso de las prioridades y una ponderada eficiencia en la utilización de los recursos. Esto es válido sobre todo para el nivel superior si se considera —como no cabe duda— que la primera obligación del Estado, desde el punto de vista de la equidad, consiste en proporcionar formación inicial, básica, secundaria, laboral y especial para discapacitados, gratuita y de alta calidad.<sup>8</sup> Son interesantes en ese sentido las reflexiones y propuestas del especialista chileno José Joaquín Brunner, quien considera agotada la fórmula hasta ahora aplicada por los Gobiernos en relación con las universidades, de asignaciones incrementales casi automáticas en función de los montos del año anterior y sugiere la necesidad de un nuevo contrato entre ambos entes.<sup>9</sup> Volveré sobre esta temática más adelante.

## EXPANSIÓN Y CALIDAD

No voy a incurrir en la necedad de sostener que la expansión del sistema educativo argentino está concluida, en particular en relación con los niveles inicial, básico, secundario o polimodal, laboral y especial para discapacitados. Esta reserva es válida sobre todo para regiones aisladas y comunidades de alta densidad y marginalidad como el Gran Buenos Aires. Pero no cabe duda que el esfuerzo mayor tiene que concentrarse en la mejora de la calidad y la pertinencia, que es donde la situación flaquea. Sin embargo, una afirmación de ese tipo no sería riesgosa para el nivel superior si se advierte que hoy —por precaución confronto el dato cada semana— existen 74 universidades. Hasta el jueves 1º de octubre había una menos porque ese día se otorgó a la Universidad Privada del Cine la autorización provisoria para funcionar. De las mismas, 31 han sido creadas por el Estado nacional y dos de ellas —la de General Sarmiento, cuyas autoridades asumieron sus cargos el viernes 2 de octubre pasado y la de General San Martín, ubicadas en el conurbano bonaerense— se encuentran en la etapa de organización; seis funcionan amparadas por la Ley N° 17778 de universidades provinciales, aunque solo

7. Cfr. REICH, Robert B., *The Work of Nations*, Nueva York, Vintage Books (una división de Random House), 1992, 339 pp.; PORTER, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1.025 pp.; TOFFLER, Alvin, *La tercera ola*, Barcelona, Plaza y Janes, 1992.

8. Cfr. Cepal-Unesco, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992, pp. 125-265.

9. Cfr. BRUNNER, José Joaquín, «Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato», en COURARD, Hernán (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, Flacso, 1993, p. 54.

dos poseen en realidad dicho carácter (la de La Rioja y la Federal de la Patagonia Austral en Santa Cruz) y las otras cuatro dependen, respectivamente, del Ejército, la Marina de Guerra, la Aeronáutica y la Policía Federal. Finalmente, hay 37 establecimientos privados reconocidos, 23 con autorización definitiva y 14, con provisoria. Se encolumnan además en el Ministerio de Cultura y Educación 62 solicitudes de reconocimiento de nuevas universidades privadas; se registran en el Congreso de la Nación cinco proyectos de ley de creación de universidades nacionales, presentados por otros tantos legisladores; el titular del Poder Ejecutivo Nacional suscribió el 30 de septiembre pasado el proyecto de ley de creación de la Universidad Nacional del Arte, que agrupa a distintos establecimientos terciarios ya existentes; y se conocen otras iniciativas en marcha como la de los colegios universitarios o *community colleges* impulsados por nuestro colega académico Alberto Taquini (hijo). No es el momento para un análisis pormenorizado de este crecimiento acelerado de instituciones universitarias. Pero no cabe duda que el cuadro ofrecido hace pensar, por una parte, que existe, en principio, una adecuada expansión del sistema (si es que cabe llamarlo así) de educación superior universitario; y, por la otra, que el mismo exige, para ilustración y garantía de los habitantes, algún tipo de salvaguardia e información fundamentada con respecto a la calidad de la enseñanza, la investigación, la gestión, la extensión y los servicios que desarrollan. Y esto es indispensable y urgente, sobre todo, a mi juicio, para el nivel cuaternario, ante la aparición cotidiana, con amplia y costosa publicidad periodística, de maestrías y otros tipos de posgrados, acerca de cuya calidad no existe un adecuado conocimiento por parte del público y aun de los presuntos expertos como se cree que somos algunos de nosotros. Yo, por de pronto, estoy tan desorientado que generalmente me excuso de dar consejos en esa materia cuando, con frecuencia, me los piden, salvo situaciones muy puntuales que por casualidad conozco de cerca. A ese respecto quiero subrayar con énfasis que en este ámbito no son aplicables las leyes del mercado, dado que no es lo mismo decidir sobre las ofertas de educación que elegir un lavarropas. Aunque cabe señalar que también para esto último existen instituciones y órganos periodísticos que publican evaluaciones. De ahí la necesidad de otro tipo de fórmulas, a las cuales me voy a referir enseguida. Jorge Luis Borges decía que una de las cosas que le llamaban la atención en esta época era que el elogio de los productos era realizado, a través de la publicidad, por los mismos que ganaban con su venta. No creo, honestamente, que haya otro camino. También los vendedores de caballos en las ferias de la antigüedad hacían resaltar los méritos, reales o no, de su mercancía. Sin embargo, en la exposición anual de nuestra Sociedad Rural en Palermo, son jurados de expertos, con frecuencia extranjeros, los que acreditan las condiciones de los animales a través de premios. Pero justamente todo ello exige, en materia educativa, la presencia de mecanismos confiables con soluciones alternativas.

Creo que lo dicho es suficiente para fundamentar la afirmación del título de la disertación, en el sentido de que el desafío que enfrenta la Argentina en la década de los noventa es el mejoramiento de la calidad, pertinencia, eficiencia y equidad de su educación.

El problema, como en todas las cosas humanas, reside en cómo hacerlo de manera consensuada, racional, eficaz y viable, evitando el gatopardismo aconse-

jado por el Conde de Lampedusa y tan común entre nosotros, de cambiar los nombres sin modificar nada en la realidad.

## EL PAPEL DEL ESTADO

En materia de mejoramiento de la calidad de la educación el papel del Estado es esencial e irrenunciable. Al Estado –nacional y provincial, según las normas constitucionales– le corresponde fijar y ejecutar de manera firme políticas educativas claras, coherentes y compensatorias de corto, mediano y largo alcance. Para ello tiene que procurarse un asesoramiento plural, independiente, representativo y capacitado, a fin de responder con exactitud a las demandas de la sociedad y orientarlas, encauzarlas y concretarlas con creatividad y pragmatismo. En la actualidad la función protagónica y estratégica del Estado nacional, como formulador de políticas, resulta ineludible, aunque creo igualmente que la ejecución, en todos los niveles, tiene que ser descentralizada. Más aún: esta división de tareas facilita y garantiza el incremento de la calidad. Dichas políticas, a su vez, solo poseen perspectivas de perdurabilidad cuando son producto de un entorno democrático. Sin democracia no hay política auténtica. Solo en una «sociedad abierta», en el sentido que le otorga Karl Popper en su libro homónimo,<sup>10</sup> como gozamos los argentinos a partir del 10 de diciembre de 1983 y también tuvimos entre 1853 y 1930, existe esa posibilidad. Participo dentro de ese orden de ideas de los criterios del científico político británico Bernard Crick, a quien invité a Buenos Aires en 1988, expuestos en su libro *En defensa de la política* y que he reiterado continuamente en clases y seminarios. Dice así: «La política puede ser definida como la actividad por la cual los diferentes intereses, dentro de una unidad dada de gobierno, son conciliados, dándoles una participación en el poder en proporción a su importancia para el bienestar y la supervivencia de la comunidad entera».<sup>11</sup> La política y las políticas y, en este caso, la educativa.

## LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN

Desde este punto de vista considero que se ha dado un paso decisivo y positivo con la sanción por el Congreso Nacional, el 14 de abril de 1993, de la Ley Federal de Educación N° 24195. La misma es el producto de un largo proceso de consultas y de conciliación de puntos de vista y de intereses comunitarios, como lo fuera en su momento el Congreso Pedagógico Nacional de la década de 1980, su antecedente más valioso.<sup>12</sup> Comparto, es verdad, las observaciones formuladas por Can-

10. Cfr. POPPER, Karl R., *The Open Society and Its Enemies*, Princeton, Princeton University Press, 1971, dos vols. de 361 y 420 pp. respectivamente.

11. CRICK, Bernard, *In Defence of Politics*, Baltimore (Maryland), Penguin Books, 1962-1964, p. 21. Existe una traducción española por Taurus, Salamanca, 1968, bajo el título *En defensa de la política*, 248 pp.

12. MIGNONE, E.F., «Antes y después de la Asamblea Nacional de Embalse», en DE LELLA, Cayetano y KROTSCH, Carlos Pedro (comps.), *Evaluación y perspectivas*, Congreso Pedagógico Nacional, Buenos Aires, Sudamericana-Instituto de Estudios y Acción Social, 1989, pp. 240-250 [N. de E.: en esta edición, véanse pp. 253-260].

tini a la técnica de dicha Ley, en su discurso de presentación ante esta Academia, ya comentado. Pero considero que se dan las condiciones políticas para que las dimensiones sociológica y axiológica que gravitarán en el camino de su aplicación superen tales obstáculos. No es la ley que yo habría redactado si hubiese sido legislador, pero se trata de un ordenamiento legal progresista, con rumbos claros, adecuado a la circunstancia histórica y con vocación de permanencia por su sincronía con los criterios sustentados por la sociedad argentina de hoy. Tanto es así que, aunque sancionado solamente con el voto de los legisladores del partido gobernante y sus aliados, coincide en sus decisiones esenciales –carta de más, carta de menos; énfasis mayor o menor– con los dictámenes en minoría de los diputados pertenecientes a la Unión Cívica Radical y de las agrupaciones denominadas genéricamente socialistas. En varias mesas redondas a las que fui invitado, me he dedicado a leer los artículos de los tres proyectos que así lo demuestran, con gran sorpresa para la mayoría de los integrantes del auditorio, que con frecuencia juzgan los textos legales sin haberlos leído. El Congreso Nacional se enfrenta ahora con el estudio de una ley específica para la educación superior, destinada a completar, como la misma lo dispone, la N° 24195. Existen 17 proyectos –15 en la Cámara de Diputados y dos en la de Senadores– presentados por otros tantos legisladores y se anuncia uno próximo del Poder Ejecutivo. Todo hace pensar que 1994 será el año de la sanción de una norma legal para dicho nivel. He comprobado con satisfacción que la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados está invitando para escuchar y registrar sus opiniones a representantes de todos los sectores y a decenas de expertos, de muy diferentes concepciones ideológicas y educativas. En la ocasión en que me tocó concurrir contesté de manera taxativa las preguntas que me formularon. Entre otras cosas dije que me inclinaba por un ordenamiento legal breve y no reglamentarista, que abarque la totalidad del nivel (universitario y no universitario) y del sistema (estatal y privado), derogando la actual legislación diferencial; y que garantice y amplíe la autonomía y la autarquía de los establecimientos, pero al mismo tiempo establezca mecanismos objetivos y transparentes de evaluación y acreditación. Pero esta es otra historia.

## **FINANCIAMIENTO Y CALIDAD**

El segundo problema vinculado con la calidad es el del financiamiento, sobre el cual quiero ser igualmente claro. En el mundo contemporáneo solo el Estado –nacional, provincial o municipal, según las características institucionales de cada país–, a través de un sistema impositivo riguroso, equitativo y progresivo, está en condiciones de aportar los recursos necesarios para el desarrollo de la educación en todos los niveles y para la investigación científica y tecnológica. Ello no significa desconocer la conveniencia y la importancia de la promoción del aporte privado y comunitario –incluso para los establecimientos públicos– ni de los servicios arancelados y remunerados y aun de las actividades empresarias por parte de las universidades. Pero es irreal, al menos para la Argentina, otro tipo de consideración. Dentro de este orden de ideas las universidades públicas tienen que recibir del Estado los fondos necesarios para alcanzar un nivel de excelencia, sujetas a los recaudos a los cuales me referiré a continuación. Creo que

en este momento uno de los riesgos que corre el país es el de caer en un sistema educativo dual, particularmente en el nivel superior, con la existencia de una formación supuestamente de excelencia –y digo supuestamente porque mientras no exista un mecanismo de evaluación objetivo, externo y transparente nadie está en condiciones de garantizar nada– en establecimientos particulares destinados a los pudientes, donde la calidad se mediría por el costo de la matrícula; y otro de segunda, tercera o cuarta categoría para el resto de la población. Esto conduciría al desarrollo de una sociedad antidemocrática; sería suicida para la nación por cuanto la inteligencia no está distribuida solamente entre los ricos; y contrariaría nuestra tradición histórica, fundada en la posibilidad de acceso a la universidad de todas las clases sociales. De ahí la necesidad de mejorar la calidad de la docencia, la gestión, la investigación, la extensión, los servicios y el bienestar estudiantil de los establecimientos estatales, con los procedimientos que luego señalaré. Más allá de la vocinglería y de algunos tabúes, esta es la única defensa real de la universidad pública, con la cual me siento visceralmente comprometido. En cuanto al debatido asunto del arancel, creo simplemente que hay que respetar la autonomía –que como toda libertad exige la asunción plena de la responsabilidad– y dejar la decisión en manos de cada comunidad universitaria, cuyos diferentes contextos y situaciones son notorios. La futura legislación sobre educación superior tiene que guardar, a mi juicio, acerca de este aspecto, un sabio y respetuoso silencio, como lo hizo la Ley Avellaneda de 1885, que tenía cuatro artículos; rigió durante 62 años, con la vigencia de estatutos universitarios que a veces imponían tasas, y otras, no –yo alcancé a pagarlas, aunque eran mínimas, en la tesorería de la Universidad de Buenos Aires en Via-monte 30–, y a cuyo amparo tuvo lugar, sin necesidad de modificar sus cláusulas, la Reforma universitaria de 1918. Que, entre paréntesis, nunca aludió, que yo recuerde, a este tema en sus famosos documentos, aunque a veces se la invoque en tal sentido.

## **DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES**

Me alargaría demasiado si me refiriese a todos los niveles de la enseñanza en estas cuestiones. Solo quiero expresar que el esquema de un ministerio de Educación nacional, como el actual, es el correcto. Según surge del Decreto N° 506/93, que establece su estructura, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación tiene por fines elaborar y fijar políticas; evaluar; compensar diferencias; prestar asistencia técnica y financiera; promover la investigación, la capacitación y la producción de textos y materiales didácticos; y preservar la unidad y la identidad del sistema educativo nacional. A las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires –mientras no se la provincialice, como sería lo conveniente– les corresponde, por la Constitución, la tradición histórica y las ventajas de la inmediatez, la administración de los establecimientos de los niveles y modalidades inicial, básica, secundaria, polimodal, especial, laboral, de adultos y de formación docente. Pasarán décadas, sin embargo, antes de que las mismas logren digerir y poner a punto los establecimientos transferidos, especialmente los secundarios, técnicos y de formación docente. Por eso no hay que pensar ni hablar de municipalización, como con

un simplismo candoroso y sospechoso a la vez, lo hacen algunas voces recientes.<sup>13</sup> No me opongo a ello por razones doctrinarias sino por sensatez, porque no hay comunas en el país, por la falta de un sistema tributario racional, con capacidad financiera y técnica para esta tarea, salvo la de Buenos Aires, y con la excepción de las de tradición política socialista, por cuanto dicho sector ideológico promovió dicha jurisdicción educativa en el pasado. La Ley N° 24195 garantiza la gratuidad y tanto la misma como los dictámenes de la oposición en la Cámara de Diputados de la Nación, según antes aludí, aceptan la coexistencia de los establecimientos estatales con los privados, incluso mediante el pago parcial o total a estos últimos del salario de su personal docente por parte del Estado, de acuerdo con las pautas de la Ley N° 13047, sancionada por unanimidad en 1947 por peronistas y radicales, y de acuerdo con reglamentaciones que, a mi juicio, deben ser mejoradas. En tal sentido constituía un progreso el proyecto de recategorización promovido hace pocos años en la Provincia de Buenos Aires por el gobernador Antonio Cafiero y lamentablemente frustrado.

## LA EVALUACIÓN

Pero el eje de la cuestión en materia de garantía y mejoramiento de la educación pasa, a mi juicio, por la evaluación interna y externa y por la acreditación. Por tal razón dedicaré a este tema el resto de mi exposición.

¿Qué significa evaluar? Recurriendo de nuevo al *Diccionario de la Real Academia Española*, *evaluar* supone señalar, estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa. Para el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, de los Estados Unidos, la evaluación es «el enjuiciamiento sistemático de la valía o el mérito de un objeto». En realidad, siempre existieron mecanismos de evaluación. Lo propio de nuestros días, tanto en el campo educativo como en otros, es el refinamiento, la especialización y la utilización sistemática de los métodos evaluativos. Limitándonos a la educación superior, la evaluación para Carlos Marquis sería la relación existente entre el diagnóstico de un fenómeno y el modelo en el cual se inspira.<sup>14</sup> Para Alicia R.W. de Camilloni, la evaluación educativa se plantea los siguientes objetivos: asegurar que los servicios educativos sean de buena calidad; establecer exigencias y pautas mínimas a ser respetadas por todas las instituciones de un país; determinar comparaciones entre instituciones y construir un *ranking* entre ellas; hacer conocer el desempeño de las instituciones a la comunidad; controlar los gastos o la tasa de retorno de las instituciones sostenidas por la sociedad; determinar el valor de las contribuciones que una institución hace a la sociedad; saber si una institución cumple con sus objetivos; contar con la información necesaria para tomar decisio-

13. Cfr. ECHART, María, *Descentralización de la escuela primaria y media: una propuesta de reforma*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Consejo Empresario Argentino, 1993.

14. MARQUIS, Carlos A., «Planeamiento y evaluación: instrumentos para la transformación universitaria», en BALÁN, Jorge y MARQUIS Carlos, *Aspectos críticos en la construcción de la universidad contemporánea: dos ensayos*, Córdoba-Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Rectorado-Instituto de Ciencias Sociales; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), 1990.



nes; otorgar o mantener la acreditación para el funcionamiento de las instituciones.<sup>15</sup>

Un conocido autor europeo, H.R. Kells, distingue la siguiente lista de objetivos:

- demostrar efectividad y proveer responsabilidad respecto de si las intenciones o metas de una institución o programa son satisfactoriamente alcanzados;
- proveer seguridad al público respecto del hecho de que se cumplen ciertos estándares mínimos de calidad;
- garantizar públicamente que un conjunto particular de estándares se cumplen;
- facilitar la toma de decisiones respecto de racionalizaciones o reestructuraciones que es necesario introducir;
- proporcionar criterios para la asignación de recursos;
- incentivar el mejoramiento de una institución o programa;
- demostrar o estimular su eficiencia.<sup>16</sup>

Entre nosotros, como se verá más adelante, predomina razonablemente el criterio de que la evaluación debe tener por propósito exclusivo el mejoramiento de la calidad y estar desvinculada del ente público que proporcione los recursos, según ocurre en la mayor parte del mundo. Participo, como luego explicaré, de este criterio, pero no cabe duda que los resultados de la evaluación, que deben ser, por cierto, públicos, constituirán necesariamente un factor de orientación no solo para los usuarios del sistema, para los distintos actores sociales y para la opinión pública, sino también para el Estado. En este caso lo importante es que los esfuerzos de este último se orienten a proporcionar apoyo a los más débiles, en la medida en que las deficiencias puestas de manifiesto sean el resultado de la insuficiencia de la asistencia técnica y financiera que debería proporcionar. Es lo que está haciendo acertadamente el Gobierno democrático de Chile en relación con los novecientos establecimientos de la educación básica que resultaron con una menor calificación en la prueba de los logros de la totalidad del alumnado de ese nivel, en los establecimientos públicos, semipúblicos y privados de ese país.

Cabe señalar finalmente que la evaluación, como lo expresa José Joaquín Brunner, deberá tener los objetivos que cada país se determine y tendrá que constituirse en el eje del nuevo contrato entre la educación superior y el Estado que los tiempos exigen.<sup>17</sup>

15. DE CAMILLONI, Alicia, R.W., «Algunas orientaciones para la evaluación de la Universidad», documento presentado en el Taller sobre Evaluación de la Calidad y su Ajuste a las Demandas de Personal Altamente Calificado, organizado por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires (CEA) y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), Buenos Aires, julio de 1990.

16. KELLS, Herbert R., *Self-regulation in Higher Education. A Multi-national Perspective on Collaborative System of Quality Assurance and Control*, Londres, Jessica Kingley Publishers, 1992.

17. BRUNNER R., J.J., «Evaluación y financiamiento...», *op. cit.*, pp. 45-86.



## ACTUALIDAD DE LA EVALUACIÓN

Es sabido que la evaluación sistemática y profesionalizada nació a comienzos del siglo en los Estados Unidos, pasando a partir de 1930 de las fábricas a todos los sectores de la vida comunitaria y en particular a la educación. En esa nación la evaluación se encuentra íntimamente vinculada con el proceso de acreditación, como se verá oportunamente. En un libro estadounidense, clásico en la materia, ampliamente difundido en nuestro medio y traducido al español con el título de *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*, uno de sus autores, Daniel L. Stufflebeam, coincide con el criterio anteriormente expuesto al sostener que «la evaluación debe tender hacia el perfeccionamiento, presentando informes responsables y promoviendo el aumento de la comprensión de los fenómenos que se investigan».<sup>18</sup>

La evaluación de la educación, particularmente en el nivel superior y universitario, se ha convertido en un método universal. Durante la última semana de mayo de 1993 tuve oportunidad de participar en Montreal, Canadá, en las Conferencias Bianual y General de la Red Internacional de Organismos de Promoción y Evaluación de la Calidad de la Educación Superior, organización con sede en Hong Kong y a la actual pertenezco como miembro asociado en mi condición de investigador en el Programa de Política y Gestión de la Educación Superior del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires. Intervinieron en ese encuentro más de cuatrocientos delegados, pertenecientes a 45 países de los cinco continentes; se presentaron 70 comunicaciones escritas y 78 exposiciones orales en las sesiones plenarias, además de realizarse innumerables talleres. A esa experiencia puedo agregar la posibilidad de haber viajado por distintos motivos, en los últimos tres años, a 15 países, en todos los cuales visité universidades y, en especial, centros y programas de evaluación y acreditación. Recuerdo entre ellos Brasil, Chile, México, Colombia, Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido, España, Francia, Holanda y Alemania. Ello me ha permitido acumular una extensa bibliografía sobre el tema, de la cual transcribo un breve resumen en una nota colocada al final del presente trabajo, para el caso que la Academia lo publique y para beneficio del lector.<sup>19</sup> Sería alargar excesivamente esta exposición el

18. STUFFLEBEAM, Daniel L. y SHINKFIELD, Anthony J., *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*, Barcelona, Paidós, Ministerio de Educación y Ciencia, 1987, p. 175.

19. Cfr. COURARD, Hernán (ed.), *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, Flacso, 1993, 396 pp.; CUSIN, Michel et al., *Évaluation et qualité/Evaluation and Quality*, Ginebra, Suiza, Consejo de Rectores de Universidades Europeas (CRE), 1991, 144 pp.; VESSURI, Hebe (ed.), *La evaluación académica: enfoques y experiencias*, París, CRE-Unesco, Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria, 1993, 2 vols. de 91 y 89 pp. respectivamente; KELLS, H.R. (comp.), *The Development of Performance Indicators for Higher Education: A Compendium for Eleven Countries*, París, OECD, 1990; Secretaría de Educación Pública-Comisión Nacional de Educación Superior, *Evaluación promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior: experiencias de distintos países*, México D.F., 1992, 179 pp.; KENT, Rollin, *La evaluación de la educación superior en América Latina: una comparación de cinco experiencias nacionales*, Buenos Aires, Cedes, 1993, 42 pp.; BRUNNER, J.J., *Evaluación de la calidad académica en perspectiva internacional comparada*, Santiago de Chile, Flacso, 1991; COOK, Charles M., «Internal and External Evaluation: Reflections on the American Experience», en *The International Conference on Quality Assessment in Higher Education*, Noordwij, Holanda, mayo 3/4, 1988, 8 pp.; STARAPOLI, André, «Évaluation de l'enseignement et qualité», en *Revista Española de Pedagogía*, Madrid, año XLVIII, n° 186, mayo-agosto de 1990, pp. 129-137; y «Le Comité National d'Évaluation, un organisme indépendant pour l'évaluation des établissements d'enseignement en France», París, *L'Orientation scolaire et professionnelle*, año 18, n° 1, 1989, pp. 71-84; Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior, *Avaliação do Ensino Superior*, 1998, 146 pp.; ANUIES, «Estrategias y estrategias para la evaluación de las universidades mexicanas», México D.F., 1990; ANUIES, «Estra-

describir las características de los modelos desarrollados en los diferentes lugares. Acerca de los mismos puede consultarse un documento que publiqué en 1992, denominado *Calidad y evaluación universitaria*,<sup>20</sup> y el informe del Subproyecto 06 –al cual me referiré en los párrafos siguientes– elaborado por Carlos Marquis y Víctor Sigal, titulado *Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria: estrategia, procedimientos e instrumentos*.<sup>21</sup> Para completar dichas reseñas estoy escribiendo un informe actualizado destinado al Consejo Nacional de Educación Superior, al cual pertenezco, que espero concluir en el presente mes.

## IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

Voy a limitarme, por ello, a dos conclusiones que no puedo demostrar en esta disertación por falta de tiempo. La primera es que la evaluación sistemática de la educación en general y de la formación superior en particular –establecimientos, gestión, unidades, programas, carreras, graduados, etc.– es un procedimiento universalmente utilizado y en plena expansión y perfeccionamiento. Segundo, que en todos los casos involucra dos etapas: la interna, o autoevaluación –generalmente con asesoramiento de expertos–; la externa, o validación por pares, seleccionados por un comité independiente –como es el caso de Francia–, o pertenecientes a una asociación voluntaria de universidades y colegios universitarios, según ocurre tradicionalmente en los Estados Unidos. Existen también combinaciones de ambos procedimientos, como en México, el Reino Unido, Holanda y Canadá.

La tendencia general –a la cual adhiero– es la de incrementar la descentralización de la gestión y garantizar y ampliar la autonomía de los establecimientos universitarios, con la contrapartida de la evaluación pública, tanto en la enseñanza, la investigación y la extensión (es decir, en calidad y pertinencia) como los aspectos administrativos y financieros (o sea eficiencia y equidad). Es decir, una rendición de cuentas detallada y responsable (la *accountability*, según la intraducible expresión anglosajona) ante la sociedad, que es la destinataria de la labor educativa y universitaria en particular y al mismo tiempo quien aporta los recursos para su desenvolvimiento. En otras palabras, la evaluación es –reitero– el contrapeso indispensable de la autonomía y de la autarquía, y la mejor garantía de la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad de la educación proporcionada. Esta dicotomía se corresponde con la tradición milenaria de la institución universitaria, nacida en Bolonia y París como institución autónoma; con las exigencias legítimas de independencia de la investigación científica y tecnológica; y con los requerimien-

tegias para la evaluación de la educación superior», en *Universidad Futura*, México D.F., vol. 2, n° 5, otoño de 1990, pp. 55-69; CHAVES DE REZENDE MARTINS, Ricardo, *Modelos e Práticas de Avaliação de Programas de Pós-graduação em Busca de Novas Alternativas*, s/1, noviembre de 1988; MARIO, Miguel (comp.), *La evaluación de las instituciones universitarias*, Madrid, 1991; *Association of Universities and Colleges of Canada: Report: Commission of Inquiry on Canadian University Education*, Ottawa, 1991, 178 pp.; Comisión de Estudios de la Educación Superior, Informe: «Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa», Santiago de Chile, 30 de enero de 1991, 83 pp.

20. MIGNONE, E.F., *Calidad y evaluación universitaria*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación-Programa Pronatass, 1992, 72 pp.

21. MARQUIS, Carlos y SIGAL, Víctor, *Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria: estrategia, procedimientos e instrumentos*, Buenos Aires, Pronatass, enero de 1993, 180 pp.

tos de la libertad de cátedra y de expresión. Y al mismo tiempo satisface los legítimos derechos del pueblo de saber cómo se utilizan los dineros que aporta; tener seguridad respecto a los conocimientos, competencia y honestidad de los graduados que lanza al ruedo el sistema de formación superior; y estar informado acerca de las posibilidades y características que el mismo ofrece para quienes aspiran a acceder a una educación de tercero y cuarto nivel.

## LA EVALUACIÓN EN LA ARGENTINA

A este respecto me permito traer a colación una afirmación autorizada, que comparto, del doctor Juan Carlos Pugliese (hijo), exrector de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, exdirectivo del Consejo Interuniversitario Nacional, exsecretario de Educación de la Nación y respetado dirigente de la Unión Cívica Radical. El 6 de septiembre de 1993, en una reunión pública de la Academia Nacional de Educación, el doctor Pugliese expresó la siguiente conclusión: «Hoy [refiriéndose a las universidades argentinas], está garantizada la convivencia; está asegurada la autonomía como requisito esencial de existencia; hay clara conciencia del rumbo a seguir; *hoy nadie duda que la consigna es alcanzar los mejores niveles de calidad y que esta se mide a través de un proceso de evaluación*» (el subrayado me pertenece). No cabe duda igualmente que en nuestro país, si bien no se ha llegado a establecer un sistema debidamente estudiado, diseñado y consensuado, el tema de la evaluación se encuentra instalado en la sociedad, en el Estado y en los medios académicos. A fin de no abusar de la paciencia de ustedes, prefiero remitirme a un documento que presenté el 30 de septiembre de 1993 al Consejo Nacional de Educación Superior sobre la situación de contexto en materia de evaluación. En el mismo explico que la obligación de evaluar en forma permanente se encuentra establecida por la Ley Federal de Educación N° 24195 y le ha sido encomendada de manera especial al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 506, del 24 de marzo de 1993. Tanto es así que la estructura de dicho departamento de Estado comprende, en el ámbito de la educación inicial, básica, secundaria polimodal, especial, técnica y de adultos una Secretaría de Programación y Evaluación Educativa y una Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa; y bajo la dependencia de la Secretaría de Políticas Universitarias, una Subsecretaría de Programación y Evaluación Universitaria. Dentro de ese orden de ideas el Ministerio de Cultura y Educación ha puesto en marcha tres iniciativas que suponen el comienzo de la evaluación sistemática. Por una de ellas en el mes de noviembre de 1993 se ejecutará un Primer Operativo Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, que abarcará una muestra de 25 escuelas de cada provincia y de la Capital Federal. Las pruebas de matemática y lengua serán tomadas a unos veinte mil alumnos del séptimo grado de la primaria y del último año de la secundaria, e incluirá tanto establecimientos estatales como privados. Su objetivo final es conformar e implantar un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación. Por la segunda, la Secretaría de Políticas Universitarias ha propuesto a todas las universidades del país –nacionales, provinciales y asimiladas y privadas– un convenio para la evaluación de las unidades

académicas y de gestión que las mismas indiquen. Comprende una primera etapa de autoevaluación y una segunda, de evaluación por pares, es decir, externa, tareas para las cuales el Ministerio indicado ofrece apoyo técnico y financiero. Hasta la fecha han suscripto dicho acuerdo, con mínimas modificaciones, las universidades nacionales de Cuyo, San Juan, Río Cuarto, del Sur y Luján, y están a punto de hacerlo la Universidad Federal de la Patagonia Austral (que es provincial) y las nacionales de la Patagonia San Juan Bosco, de Mar del Plata y del Centro de la Provincia de Buenos Aires, además de varias facultades de la de Córdoba. Ninguna privada lo ha hecho hasta el presente. En tercer término quiero destacar la importancia del decreto suscripto por el Ministro de Cultura y Educación de la Nación el 2 de octubre de 1993 y que se encuentra a la firma del Presidente de la República. El mismo deroga los diversos decretos reglamentarios de la llamada Ley N° 17604 de universidades privadas de la época del Gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía, todavía vigente. El nuevo texto mejora notoriamente, a mi juicio, en el estrecho espacio que le permite el ordenamiento legal reglamentado, el contralor de los establecimientos privados. Por una parte –como ha sido destacado de manera parcial por el periodismo–, libera de ataduras burocráticas a las universidades con reconocimiento definitivo y profundiza su autonomía. Pero al mismo tiempo aumenta drásticamente los requisitos para la autorización de nuevas casas de estudios superiores y, lo que es más significativo, establece un mecanismo de evaluación, no solo con el propósito citado (Artículos 4° y 5°) sino también para el momento, una vez transcurridos como mínimo cinco años, de requerirse la autorización definitiva, con la participación de un comité designado por el Ministerio de Cultura y Educación compuesto por tres miembros con antecedentes destacados en actividades científicas, académicas o en la organización y planeamiento universitario. Uno de ellos será propuesto por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (Artículo 18). A su vez, las universidades con autorización definitiva deberán presentar cada cinco años un informe detallado de sus actividades y una autoevaluación, y el Ministerio de Cultura y Educación realizará una evaluación externa con los mismos recaudos que en el caso anterior (Artículos 20 y 21). A este respecto hay dos hechos que merecen nuestra atención: la circunstancia de que el texto reglamentario reseñado ha sido consensuado con el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, y que en el mismo se fija un procedimiento de evaluación no solo interno sino también externo.

## EL PAPEL DEL CIN

Pero sin duda la mayor actividad en materia de evaluación de la calidad ha sido la emprendida en el ámbito de las universidades públicas y del Consejo Interuniversitario Nacional. En ese marco han tenido una notoria trascendencia los Encuentros Interuniversitarios Nacionales sobre Evaluación de la Calidad, que tuvieron lugar, respectivamente, en la Universidad Nacional de Salta el 3, 4 y 5 de junio de 1991; y en la Universidad Nacional de Rosario del 11 al 13 de noviembre de 1993. En relación con el primero, que contó con el auspicio del Consejo Interuniversitario Nacional, de la Organización Universitaria Interamericana y del

Consejo de Rectores Europeos y reunió a 740 delegados, ha sido publicado un volumen con el texto de las principales exposiciones y ponencias.<sup>22</sup> Se anuncia además un Tercer Encuentro, que tendrá lugar durante el mes de noviembre próximo en la Universidad Nacional de Mar del Plata. El mismo ha sido precedido por el Tercer Seminario sobre Evaluación de la Calidad, que reunió a representantes de 24 universidades nacionales en las instalaciones de Vaquerías de la Universidad Nacional de Córdoba entre el 6 y 10 de septiembre de 1993. Producto del mismo es un documento que encara conceptos y propuestas sobre evaluación, con una aceptación explícita de la necesidad de evaluación externa, aunque sin la participación –se subraya– de los entes responsables del aporte financiero.

El Consejo Interuniversitario Nacional y en particular su Comisión de Enseñanza y el plenario de los secretarios académicos de las universidades adheridas han estado sumamente activos, a partir de 1990, en esta materia. Lo prueba una larga serie de reuniones, declaraciones y pronunciamientos, de los cuales podrá encontrarse una reseña en mi documento sobre la situación de contexto antes aludido y en el informe de Sigal y Marquis, que es un resultado del Subproyecto 06, ya mencionado y al que paso a referirme. Justamente considero que el avance mayor en nuestro país –aunque, como es lógico, discutido y sujeto a críticas– en el tema de la evaluación universitaria lo constituye el denominado Subproyecto 06: Fortalecimiento de la Gestión y Coordinación Universitaria, coordinado por los sociólogos Víctor Sigal y Carlos Marquis, efectuado durante 1991 y 1992 en el área del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Interuniversitario Nacional y financiado por el Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (Pronatass), con fondos del Banco Mundial y la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Tuve el privilegio de colaborar en ese trabajo y del mismo surgió mi publicación titulada *Calidad y evaluación universitaria*, antes citada. Las conclusiones del informe de Sigal y Marquis llegan hasta el nivel de la elaboración de un Manual de procedimientos e instrumentos de evaluación, diseñado sobre la base de un cuestionario de selección de variables por doscientos jueces, 77 elegidos por los autores y 123, por distintas universidades nacionales. En cuanto a las universidades privadas, si bien he leído en los diarios algunas noticias sobre iniciativas de autoevaluación, su metodología, ejecutores y resultados no han sido dados a conocer, si es que fueron llevadas a cabo. El Consejo de Rectores de Universidades Privadas no aceptó participar en las tareas del Subproyecto 06 y con posterioridad manifestó en declaraciones públicas su oposición a cualquier tipo de evaluación extrínseca. De cualquier manera la aceptación por ese cuerpo del procedimiento de evaluación periódica externa determinado por el proyecto de decreto reglamentario de la Ley N° 17604, al que hace un momento aludí, constituye un cambio de posición sugestivo. Por su parte, la Unión Industrial Argentina se ha interesado igualmente por esta problemática y ha promovido algunas reuniones y publicaciones. Por último, cabe mencionar que es creciente la bibliografía nacional sobre el tema, aunque la mayoría de los aportes a los encuentros anterior-

22. Cfr. Universidad Nacional de Salta, *Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad*, Salta-Buenos Aires, 1992, 331 pp.

mente citados permanecen inéditos. Como en la ocasión anterior, incorporo una reseña de la misma en forma de nota.<sup>23</sup>

## LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO

Quiero concluir esta larga exposición con algunas reflexiones que considero indispensables para definir con claridad mis puntos de vista. Estoy convencido, por cierto, de que la evaluación sistemática y su consecuencia casi inevitable, la acreditación de los establecimientos de formación superior o de sus programas o carreras –tema sobre el cual en homenaje al tiempo diré solo pocas palabras– constituyen instrumentos valiosos y oportunos para enfrentar el desafío educativo de la década: la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la equidad. No se trata, sin duda, como ninguna cosa humana, de una panacea universal ni soluciona todos los problemas. Por el contrario, plantea muchos, por cuanto el autoanálisis y el juicio de los pares académicos y de los expertos trae como resultado el conocimiento de la necesidad de transformaciones y de cambios, y esto es siempre motivo de oposiciones y de conflictos. Como ya lo señalara Maquiavelo, siempre existe resistencia a cualquier modificación que afecte la comodidad, el poder o los intereses de algún sector. Pero la práctica de la evaluación, aunque se limite, como en Francia, a la publicidad de los informes evaluativos, siempre es saludable. En la República Argentina, además, el prolongado período de deterioro educativo; la ausencia en ese campo de políticas coherentes, consensuadas y de largo plazo; y la irracionalidad de la expansión universitaria convierten a la evaluación en una tarea indispensable. Evaluación del sistema educativo y de sus subsistemas; evaluación de las instituciones; evaluación de los programas, proyectos, unidades y carreras; evaluación de los educandos; evaluación de los graduados a través de la habilitación o de la residencia, de su reciclaje periódico y del examen de su inserción política, cultural y socioeconómica. Evaluación para mejorar, reestructurar y formular planes estratégicos. Convengamos que a los argentinos nos falta una cultura de evaluación.<sup>24</sup> Todos tenemos noticias de centenares de proyectos iniciados particularmente en la órbita del Estado, sin que jamás se los analice seriamente ni se conozca su éxito o su fracaso. Nadie ignora la continuidad rutinaria de actividades o

23. DE CAMILLONI, Alicia R.W., *Algunas orientaciones para la evaluación de la Calidad*, Buenos Aires, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Buenos Aires-Centro de Estudios de Estado y Sociedad, julio de 1990; TEDESCO, Juan Carlos, *El desafío educativo: calidad y democracia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, 150 pp.; PÉREZ LINDO, A., *Teoría y evaluación de la educación superior*, Buenos Aires, Rei Argentina S.A.-Instituto de Estudios y Acción Social-Aiqué Grupo Editor, 1993, 151 pp.; MIGNONE, E.F., *Calidad y evaluación universitaria*, op. cit.; ESCOTET, Miguel Ángel, *Evaluación institucional universitaria*, Buenos Aires, Losada, 1990; BRUERA, Ricardo, *La evaluación institucional*, Rosario, Centro de Didáctica Experimental, 1992, 168 pp.; LAFOURCADE, Pedro, *Planeamiento, conducción y evaluación de la educación superior*, Buenos Aires, Kapelusz, 1974; MARQUIS, C., «Dimensiones y modelos para el análisis de las universidades», en *Propuesta educativa*, Buenos Aires, Flacso, año 2, n° 2, mayo de 1990; ÁLVAREZ, Sonia, «La evaluación de la calidad como alternativa para la transformación de las universidades: El caso de la Argentina», en *IGLU-Revista Interamericana de Gestión Universitaria*, Québec, n° 3, octubre de 1992, pp. 74-99; MARQUIS, C. y SIGAL, V., *Evaluación para el mejoramiento de la calidad universitaria: estrategia, procedimientos, instrumentos*, op. cit.; Universidad Nacional de Salta, *Primer Encuentro Interuniversitario Nacional sobre Evaluación de la Calidad*, op. cit.

24. Cfr. MIGNONE, E.F., «Evaluación: una práctica indispensable en la educación argentina», en *FORMAR*, año 2, n° 7, 1991, pp. 3-6.

programas que siguen figurando año tras año en el presupuesto de gastos corrientes, a pesar de su inoperancia, sin que ninguna autoridad se decida, por la presión de intereses subalternos y la ausencia de una evaluación objetiva y responsable, a modificarlos, mejorarlos o discontinuarlos.

Se afirma, a veces, que esta «moda» de la evaluación es innecesaria por cuanto las universidades, al menos las nacionales, por su misma esencia y por la existencia de concursos periódicos para el acceso a las cátedras, se evalúan constantemente. En rigor de verdad, esta aserción no es exacta. Los concursos garantizan –nunca de manera perfecta pero siempre mejor que las designaciones «a dedo»– el ingreso de los docentes y su continuidad. Pero no existen mecanismos de evaluación permanente del ejercicio de la docencia y, de modo especial, de la multitud de profesores y auxiliares interinos. Es interesante saber, sin embargo, que en la Universidad Nacional de Cuyo, que he visitado hace poco, se ha establecido en la última reforma estatutaria la evaluación sistemática de la enseñanza como eje de la carrera docente. Se está trabajando en este momento en la etapa de reglamentación de dicho mandato, que constituirá el primer ítem propuesto para efectivizar el convenio de evaluación suscripto, como antes señalé, con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Otro ejemplo significativo, esta vez en el campo de la gestión, lo constituye la decisión del Consejo Superior de la Universidad de Buenos Aires de convocar a conocidas firmas consultoras de plaza, con conexiones internacionales, para realizar un estudio de su mecanismo administrativo. No desconozco, tampoco, la desconfianza, las reservas, las críticas y los temores legítimos que las propuestas de evaluación producen en el medio educativo en general y en el universitario en particular. Con frecuencia se admite, en teoría, que la evaluación es útil y necesaria, pero son tantos los obstáculos y recaudos que se le oponen que resulta evidente la intención de impedirla, anularla, mediatizarla, dejarla para las calendas griegas o para un futuro ideal en el cual las autoridades educativas coincidan con el signo ideológico de los contradictores. Existe por ello un doble discurso que posee características disímiles. Hay quienes, por ocupar cargos directivos, aceptan la necesidad de la evaluación en privado pero la rechazan en público. En otros casos, por razones de prestigio intelectual, se apoya la evaluación en trabajos científicos, especialmente cuando son publicados en el extranjero o expuestos ante un público internacional, pero no se acepta su oportunidad en nuestro país, como si los argentinos padeciéramos de una *capiti diminutio* irrecuperable o integráramos, para usar una aguda expresión de María Elena Walsh, un jardín de infantes. Se advierte en este tipo de posiciones la presencia de una visión conspirativa y fatalista del mundo, bastante común en nuestra sociedad, aunque el enemigo todopoderoso varíe según el ángulo religioso, ideológico o político del expositor. En este caso se considera que el impulso de la evaluación proviene del denominado imperialismo del Norte, de organismos siniestros como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional o de las políticas neoliberales (o neoconservadoras) de ajuste económico y reforma del Estado. Algo de verdad hay en todo eso, por cuanto, como antes señalé, el Banco Mundial financia, también entre nosotros, estudios de esa naturaleza; y en alguna medida la evaluación y la *accountability* constituyen una exigencia insoslayable de la recesión económica internacional y del endeudamiento de los Estados. Pero existe una realidad, ya descripta, y una necesidad de mejoramiento de la calidad,



la pertinencia y la eficiencia, que es ajena y supera esa concepción simplista del universo. Y constituiría un agravio para los distinguidos consultores de los organismos internacionales, elegidos por el Gobierno argentino en las distintas etapas políticas del régimen constitucional restaurado en 1983 o por las mismas universidades, el suponer que en sus estudios y recomendaciones no siguen otros dictados que los de su conciencia o el de los resultados de sus investigaciones. Lo curioso es que nadie objeta la evaluación externa, es decir, por pares, de los resultados de las investigaciones científicas y tecnológicas que pueden traer, como consecuencia, por ejemplo, en el caso de dos calificaciones no aceptables en el seno del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), la cesantía del investigador. Lo mismo ocurre en las reglamentaciones similares de las universidades nacionales y, para mencionar de nuevo a la de Buenos Aires, cabe señalar que hace pocos meses su Consejo Superior dispuso la convocatoria de alrededor de doscientos cincuenta expertos, algunos de ellos extranjeros, para evaluar los proyectos de investigación que se llevan a cabo con sus recursos. No entiendo entonces por qué razón el resto de la actividad universitaria y en particular la docencia tenga que encontrarse en una suerte de limbo –estado celestial que, como se sabe, ha desaparecido en el nuevo catecismo de la Iglesia católica– y exenta de un análisis objetivo.

Dije que la evaluación no es una panacea universal y considero que tiene sus riesgos y sus perversiones. En este sentido me complazco en mencionar una sabia advertencia de nuestro colega académico el ingeniero Hilario Fernández Long. En una de nuestras sesiones trajo a colación la difundida teoría de la indeterminación o de la incertidumbre, expuesta en 1927 por el famoso físico y filósofo alemán Werner Karl Heisenberg, premio Nobel de la primera de dichas disciplinas en 1932 y uno de los creadores de la mecánica cuántica, que tanta influencia poseyó en el desarrollo de la física atómica. Según esta teoría, surgida de la mensuración de partículas microscópicas, es imposible determinar con exactitud su posición y velocidad por la influencia que el instrumento de medición ejerce sobre el objeto medido. El mismo Heisenberg, que incursionó en problemas filosóficos, extendió su teoría a otros campos. Y con Fernández Long comentábamos cómo los exámenes, los tests y los concursos de oposición distorsionan en alguna medida los objetivos más desinteresados de los estudios y de la ciencia. Pero nadie hasta ahora ha podido suprimirlos. También es el caso de la evaluación, aunque lo importante, me parece, es tener en cuenta dicha observación y evitar, en lo humanamente posible, sus deformaciones.

## DOS OBJECIONES

El problema de la evaluación tiene, por último, dos aspectos críticos. El primero es la presunta oposición entre la evaluación cuantitativa y la cualitativa y el diseño de indicadores y variables. Afirmé antes, e insisto, que ambas son indispensables, pero tienen su secuencia sucesiva. Primero se mide, luego se evalúa. Por tal razón es indispensable, sobre todo para el análisis del sistema global, la existencia de un mecanismo de estadística e información homogéneo y confiable que, como todos sabemos, no existe. Por ello celebro como dos pasos importantes la



Resolución N° 1069/93 del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, por la cual se crea un Sistema de Información Universitaria, y la proposición similar del III Seminario sobre Evaluación de la Calidad reunido en Vaquerías entre el 6 y 10 de septiembre de 1993 con la representación de veinticuatro universidades nacionales. La evaluación cualitativa requiere la interpretación de elementos objetivos, la observación *in situ* y la realización de encuestas, tanto dentro de la comunidad universitaria como en el contexto social. A ese respecto considero valiosas e indispensables las encuestas a los estudiantes, con la advertencia de que las mismas deben partir de cuestionarios científicos y cuidadosamente elaborados, evitando a toda costa las preguntas genéricas y orientadas hacia la subjetividad. El gran tema en esta cuestión es la selección de variables e indicadores objetivos. Se trata de una construcción sobre la cual, como es comprensible, nunca habrá acuerdo completo y que requiere un permanente perfeccionamiento. En la bibliografía sobre la materia hay decenas de propuestas y en el Consejo Interuniversitario Nacional se ha trabajado intensamente en esa dirección. Hasta el momento considero como el más interesante el catálogo de Sigal y Marquis incluido en el informe del Subproyecto 06 reiteradamente mencionado. Pero habrá que seguir trabajando.

El segundo aspecto es el ámbito de la evaluación y, sobre todo, la respuesta a la pregunta del millón de pesos: ¿quién evalúa?, que es la que desvela, parece, en nuestro medio. Y ello ocurre tanto en los establecimientos universitarios estatales como en los particulares, a juzgar por las expresiones que escucho y leo. Admito que el interrogante es comprensible en una sociedad como la nuestra, bastante escéptica, frustrada y desconfiada.

Con respecto al ámbito no tengo dudas: hay que evaluar la totalidad del sistema formal de educación, tanto público como privado. Así se lo está haciendo en los niveles primario y secundario. Y esa evaluación tiene que incluir necesariamente dos etapas: la interna o autoevaluación, y la externa, o evaluación por pares, con la participación de personas u órganos ajenos a los establecimientos. Lo cual no impide que las universidades intervengan en la selección de los evaluadores externos, pero –a mi juicio– sin el monopolio de dicha atribución. Como la evaluación tiene que abarcar –a mi entender– todo el sistema de educación superior –es decir, el estatal y el privado–, esta no puede reducirse a la autoevaluación ni quedar exclusivamente en las áreas del CIN o del CRUP. Hay que evitar a toda costa cualquier deformación corporativa. Creo que hay comprensión a este respecto y ello se desprende de la iniciativa nacida en el seno del CIN de crear una asociación voluntaria de universidades, con el propósito, entre otros, de una evaluación que incluya tanto a los establecimientos públicos como particulares. Si a esa propuesta se agregara la acreditación, estaríamos imitando el modelo estadounidense, que, sin embargo, no parece el más afín con nuestra tradición institucional y cultural. De lo que no hay duda es que cualquier organismo que se establezca tiene que ser autónomo, independiente del poder político, integrado por personalidades de reconocida autoridad científica y prestigio, y propuesto por distintos sectores de la opinión. Ese es el caso de Francia. Es probable que la futura ley de educación superior, que se está discutiendo en el Congreso Nacional, contenga el recaudo de la evaluación y la acreditación. En ese caso conviene analizar el sistema de la Ley N° 30 colombiana del 22 de diciembre de 1992, que le asigna

a la evaluación y a la acreditación un carácter voluntario. En tal sentido me parece que lo más importante es la transparencia, la retroalimentación entre evaluadores y evaluados y –fundamentalmente– la publicidad sin restricciones de los informes evaluativos. En la Cámara de Diputados de la Nación, por ejemplo, el legislador Florencio Aceñolaza, que registra una larga actuación como docente y directivo de la Universidad Nacional de Tucumán, presentó el 2 de septiembre de 1993 un proyecto de ley por el cual se establece un Sistema de Auditoría «al que se ajustarán –expresa– todos los organismos que desarrollan actividades académicas en el sector público nacional». El mismo incluye la evaluación académica y de gestión y la determinación de un régimen de responsabilidades, premios y penalidades. Propone para ello la creación de una Auditoría Académica de la Nación, dependiente del Congreso Nacional, con personería jurídica propia e independencia funcional, e integrada por siete miembros con dedicación exclusiva, designados por ambas Cámaras del Poder Legislativo y con una duración de cuatro años en su función.

Si tuviera que resumir la problemática de la evaluación, diría que la misma involucra la necesidad de dar respuesta a cuatro pronombres, preposiciones y adverbios gramaticales, a saber: Qué, Cómo, Para qué y Quién.

- qué es la evaluación, o sea el concepto o teoría de la evaluación;
- cómo se evalúa, es decir, de qué manera se lo hace, o sea la técnica;
- para qué se evalúa, en otras palabras, los objetivos;
- y, finalmente, quién evalúa.

Creo haber analizado extensamente los tres primeros interrogantes, que tienen una condición en cierto modo universal. No lo haré de la misma manera asertiva respecto al cuarto, no solo como en las telenovelas para mantener el suspenso, sino porque no estoy satisfecho con la propuesta que expuse en mi trabajo *Calidad y evaluación universitaria* y me encuentro estudiando otras alternativas. Solo de aquí a unos meses me atreveré a esbozar alguna conclusión. Por otra parte, esta decisión es de carácter necesariamente más local, por cuanto tiene que ver con los actores del drama, con la tradición histórica e institucional del país y de su sistema educativo, con la cultura de la sociedad argentina y con las circunstancias políticas y socioeconómicas.

De lo que estoy absolutamente seguro es de que si la comunidad educativa y académica no encara la evaluación, lo hará de alguna manera la sociedad, como ya ocurre en otras partes del mundo. En Francia, *Le Monde* y *L'Express*; en Alemania, la revista *Der Spiegel* y otra que José Luis de Imaz me dijo que vio en un quiosco de la calle Florida pero que no he podido todavía comprar; en los Estados Unidos las revistas *Times* y *Newsweek*, *U.S. News & World Report* y otras especializadas; y en Canadá, el semanario *Maclean's*, evalúan anualmente las universidades y establecen, para alarma de sus directivos, un *ranking* de calidad. Se trata de las publicaciones de mayor tirada de esos países, cuyos suplementos educativos se venden como pan caliente. En Toronto visité la redacción de *Maclean's* y me explicaron cómo lo hacen. No quedé muy convencido de su seriedad. Con respecto a esta última revista el doctor Claude Lajeunesse, presidente de la Asociación de Universidades y Colegios Universitarios de Canadá, en la Conferencia

de la Red Internacional de Evaluación de la Educación Superior que tuvo lugar en Montreal en mayo de 1993, expresó que la popularidad de esa edición creaba una extrema preocupación en los administradores de las universidades y ponía de manifiesto el elevado nivel de interés por parte de la opinión pública en relación con la calidad de la educación.<sup>25</sup>

Lo curioso es que yo intenté evaluar *avant la lettre*, antes de que el tema estuviera de moda entre nosotros. Exactamente en 1972, es decir, hace poco más de veinte años, tuve la ocurrencia de publicar una guía del estudiante que incluyera la evaluación de las distintas carreras universitarias, empezando con las de medicina e ingeniería. Elaboré un proyecto que guardo en mi archivo y traté de conseguir diez mil dólares para iniciar la tarea que, me ilusionaba, se autofinanciaría en un par de años. De más está decir que no los obtuve, y el proyecto, como tantos otros de mi trajinada existencia, murió antes de nacer. Pero soy cabeza dura y no he abandonado la idea.

## ACREDITACIÓN

Nacido en los Estados Unidos de América, el sistema de acreditación de establecimientos y programas educativos ha sido definido en la *International Encyclopedia of Higher Education* de la siguiente manera, que traduzco libremente: «La acreditación es el proceso a través del cual una agencia o asociación legalmente responsable otorga reconocimiento público a una escuela, instituto, colegio, universidad o programa especializado, que reúne ciertos estándares educativos y calificaciones previamente establecidas. La acreditación es determinada por medio de una evaluación inicial, seguida de otras periódicas. El propósito del proceso de acreditación es proporcionar una evaluación profesional aceptable de la calidad de las instituciones y programas educativos y estimular su mejoramiento constante».<sup>26</sup>

En los Estados Unidos, donde según Alexis de Tocqueville en su famosa obra del siglo pasado, *La democracia en América*, todos los problemas se solucionan creando una asociación, la evaluación y la acreditación –que es su consecuencia lógica– están a cargo de organizaciones voluntarias de los establecimientos educativos y, en el caso de programas especializados o carreras, de las corporaciones profesionales. Incluso las escuelas, colegios y universidades estatales y sus programas son evaluados y acreditados por esas asociaciones y corporaciones. Se trata de una decisión libre y voluntaria, pero la institución o programa que no está evaluado o acreditado es un muerto civil; no recibe recursos oficiales ni privados;

25. «The concerns of university administrations that the ranking of institutions by Maclean's (a national news magazine) be conducted with greatest care –or better, not conducted at all– is striking evidence of how seriously this issue is taken. The popularity of that issue of Maclean's demonstrates as well the very high level of public interest in question of educational quality» [N. de E.: «Las preocupaciones de las administraciones de las universidades acerca de que el ranking de instituciones de *Maclean's* (revista de noticias nacional) sea realizado con extremo cuidado –o, mejor aún, que no se realicen en absoluto– es una evidencia manifiesta de lo serio que se toma este tema. La popularidad de ese número de *Maclean's* también demuestra el alto interés público en la cuestión de la calidad educativa»] (LAJEUNESSE, Claude, *Academic Mobility and Quality Assurance: The North American Context*, Montreal, 24-28 de mayo de 1993).

26. San Francisco-Washington-Londres, Jossey-Bas Publishers, 1977, vol. 2, p. 19.

no logra reclutar alumnos; sus graduados no obtienen la habilitación profesional cuando la misma es necesaria para trabajar; ni tampoco el Estado federal otorga becas a sus estudiantes. Igualmente en los Estados Unidos el procedimiento de la acreditación de las universidades y colegios universitarios, ya sea al comienzo o cada cinco o diez años según la antigüedad de la institución, exige dos etapas: una primera, de autoevaluación, asesorada por un *staff* profesional de la asociación y una segunda, de evaluación por pares y expertos ajenos. La decisión es adoptada finalmente por el consejo directivo de la asociación. A tal fin existen en este momento nueve organizaciones territoriales que efectúan la evaluación y acreditación institucional de las universidades a lo largo de seis regiones, y cuarenta y dos de carácter especializado.

En Canadá no existe la acreditación institucional pero sí la de las carreras o programas de determinadas profesiones como las ingenierías, arquitectura, medicina y salud en general, derecho, contabilidad pública, psicología clínica, etc. Esa tarea está a cargo de las corporaciones profesionales y es distinta a la habilitación profesional de los graduados de las mismas especialidades, aunque se encuentra íntimamente vinculada con la misma, por cuanto las primeras no habilitan a quienes han estudiado en un programa no acreditado previamente.

No estoy convencido de que el sistema estadounidense se adapte a nuestra cultura y tradición. Pero creo, eso sí, que a través de la evaluación debemos avanzar de manera paulatina hacia la acreditación de establecimientos y programas (es decir, carreras profesionales). Tal vez corresponda organizarlo a la futura ley de educación superior, propiciando un procedimiento de carácter voluntario pero público.

En cambio, considero que es urgente en la Argentina, por las razones que antes expuse, la creación de un sistema de evaluación y acreditación de los posgrados, tanto estatales como privados, para lo cual un modelo interesante es el brasileño, denominado CAPES.<sup>27</sup> Cualesquiera que sean las críticas de detalle, existe coincidencia en el país hermano en que ha contribuido de manera espectacular a garantizar y mejorar el nivel de calidad de los cursos de especialización, maestrías y doctorados. El mismo incluye fuertes ventajas económicas. Lo mismo ocurre en México y se proyecta hacer en Colombia con la nueva ley universitaria. Entre nosotros esa fue la intención del SICUM, lanzado durante el período presidencial de Alfonsín en el seno del CIN, pero que lamentablemente se frustró por falta de realismo y por la persistencia de tabúes en su ejecución.

27. Cfr. CHAVES DE REZENDE MARTINS, R., *Modelos e Práticas de Avaliação de Programas de Pós-graduação em Busca de Novas Alternativas*, op. cit.

## Propuestas y experiencias\*

1) LA PROBLEMÁTICA DE LA EVALUACIÓN SISTEMÁTICA de la calidad, en general, y de manera particular en la educación superior es relativamente nueva en la Argentina y no forma parte de la cultura de nuestra sociedad. Lo prueban una cantidad de hechos en todos los campos de la actividad que no es el momento de explicar pero que constituirían un caso interesante de análisis sociológico.

Por dicha circunstancia su intento de divulgación provoca resistencias, agravadas por el clima de desconfianza característico de la sociedad argentina y especialmente de la comunidad universitaria. Algunos de sus integrantes lo consideran como una simple moda o un mero subproducto de la presión de los organismos financieros internacionales y de los requerimientos de las políticas económicas de estabilización, reforma del Estado, privatización, ajuste, neoconservadoras, neoliberales o como se las quiera llamar.

Algo –o bastante– de ello hay, por cierto, ya que la cuestión está involucrada necesariamente en el proceso de globalización de la economía y de la era posindustrial, derivadas de los avances espectaculares de la ciencia y la tecnología. Pero sería un error limitarla a esa incidencia, dado que es el resultado de una situación de alcances más amplios.

No es este, tampoco, mi caso. En 1972, es decir, hace más de veinte años, tuve la idea de editar en la Argentina una publicación anual destinada a reseñar y evaluar las carreras universitarias de aquel entonces, comenzando por las de medicina e ingeniería. Pretendía difundir un complemento de la guía universitaria de Eudeba y destinarla a orientar a los potenciales estudiantes, a sus familias, a los empleadores y al público en general. Pensaba que podría autofinanciarse. Pero no obtuve –como suele ocurrir– el capital inicial necesario y el proyecto fracasó. Eso se debió en parte a que el problema no estaba instalado en la sociedad y no aparecía como indispensable, aunque el rápido surgimiento de establecimientos de educación superior, tanto estatales como privados, estaba mostrando luz roja o, por lo menos, amarilla. Hoy sería distinto y no estamos

\* Este trabajo se halla recogido en los Anales de las Jornadas de Evaluación de la Calidad en la Universidad celebradas en septiembre de 1994: Secretaría Pedagógica, *Evaluación de la calidad en la Universidad*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), 1995, pp. 55-59. [N. de E.]

lejos del momento en el cual algún órgano periodístico se lance a evaluar y ranquear (perdón por el anglicismo) los establecimientos, facultades, departamentos, programas y carreras del nivel superior, como lo hacen *Newsweek*, *Times*, *U. S. News & World Report* y otras publicaciones especializadas en los Estados Unidos; *Le Monde* y *L'Express* en Francia; *Der Spiegel* en Alemania y *Maclean's* en Canadá.

2) Sería distinto por cuanto las problemáticas de la evaluación y su correlato, la acreditación, se encuentran en la actualidad instaladas en los medios académicos y en la sociedad. Casi nadie se opone abiertamente a ellas, aunque surjan observaciones y críticas, con frecuencia elípticas y en otros casos, de origen claramente corporativo o simplemente demagógicas. Existen muchas causas para que esto haya acaecido. La primera es la expansión durante las últimas décadas –más en el número de establecimientos que en la matrícula– de la educación superior, lo cual trae consigo una notoria desinformación por parte de los potenciales estudiantes y sus familias, los empleadores y los observadores, entre los cuales me incluyo. Pese a que algunos rectores universitarios, particularmente de establecimientos privados, sostienen que el mercado es suficiente para separar la paja del grano, tal afirmación es absurda. La educación no puede ni debe quedar a merced del mercado. El Estado tiene una misión indelegable a ese respecto y la evaluación y la acreditación son las formas adecuadas para verificar la calidad de la enseñanza. Además, el funcionamiento del mercado requiere información por parte de los usuarios, posibilidad que no existe sin una evaluación seria y adecuadamente difundida. Por otra parte, sería criminal esperar que el fracaso o el éxito de los graduados, sin ningún tipo de orientación y luego de largos años de estudios perdidos, determinen la calidad docente. En segundo lugar, la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales –ratificada y consagrada por la Constitución Nacional recientemente reformada– y la obvia de los establecimientos privados exigen como correlato indispensable, según ocurre en todo el mundo, la evaluación y la acreditación externa. Y con respecto a las profesiones que afectan de manera directa la salud, los bienes, la seguridad y los derechos de los habitantes, se impone el requerimiento de la habilitación profesional por los órganos ajenos a las instituciones académicas. A su vez, la sociedad, que sostiene a las universidades con su contribución impositiva, ha perdido la confianza en la calidad de la enseñanza y en la eficiencia de su gestión y aspira a que las mismas sean garantizadas de alguna manera. Cabe señalar también que el sistema actual no impulsa la equidad, es decir, el acceso a la educación superior de los sectores de menores ingresos, los cuales, sin embargo, contribuyen a su sostenimiento a través de tributos indirectos como el IVA. Finalmente, al decir del conocido investigador chileno José Joaquín Brunner, las arcas de los Estados están exhaustas y la manera tradicional de financiar las universidades a través de asignaciones incrementales casi automáticas en función de los montos del año anterior, se encuentra agotada. Se impone por lo tanto un nuevo tipo de relación económica entre los Gobiernos y las universidades, fundado en el apoyo a proyectos puntuales que impulsen la calidad, pertinencia, eficiencia y equidad de su gestión académica, científica y administrativa.

Desde otro ángulo, puede afirmarse que casi no existe un país donde no se haya instituido en los últimos años la evaluación y, en algunos casos, la acredita-

ción de la educación superior, tanto de los establecimientos como de los programas y carreras. Pero tal análisis escapa al tema de esta presentación.

3) Entre los múltiples hechos que acreditan lo expuesto, cabe citar los preceptos de la Ley Federal de Educación N° 24195, sancionada el 14 de abril de 1993, que dispone la evaluación permanente en todos los niveles de la enseñanza (Artículos 48 y 49); los tres encuentros interuniversitarios sobre evaluación de la calidad, convocados por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que se realizaron con numerosa concurrencia y decenas de ponencias en Salta (1991), Rosario (1992) y Mar del Plata (1993); el llamado Subproyecto 06 (1993-1994), elaborado por los sociólogos Carlos Marquis y Víctor Sigal por encargo del Ministerio de Cultura y Educación y del CIN, con recursos del Banco Mundial, y que fue objeto de diferentes análisis y debates; la formalización de convenios a partir de 1993 entre el Ministerio de Cultura y Educación y once universidades nacionales para llevar adelante otros tantos procesos de autoevaluación y evaluación externa; el acuerdo, con el mismo objeto pero referido a todas las facultades de medicina del país, tanto públicas como privadas, con la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (Afacimera), entidad que se ha pronunciado categóricamente a favor de la evaluación, la acreditación y la habilitación profesional externa; los dictámenes sobre evaluación de la calidad (29 de noviembre de 1993) y la acreditación de los establecimientos y programas (8 de abril de 1994) del Consejo Nacional de Educación Superior; la realización de inúmeros encuentros, jornadas, paneles –como el presente– nacionales e internacionales; y la publicación acerca de la misma problemática de diversas obras de nuestros autores argentinos y extranjeros.

Por último, el proyecto de ley de educación superior, enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación y que se encuentra a la fecha sujeto al examen de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, contiene varias previsiones al respecto. Establece un sistema de evaluación (con dos etapas, autoevaluación y evaluación externa por pares) para los establecimientos universitarios tanto públicos como privados, administrado a su elección por asociaciones voluntarias acreditadas o por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, un órgano descentralizado e independiente, integrado por personalidades destacadas en los campos científico, académico y de gestión de la educación superior (Artículos 36, 37 y 38). La evaluación periódica y la acreditación serán obligatorias para los posgrados y las carreras que afectan de manera directa la salud, los bienes, la seguridad y los derechos de los habitantes (Artículos 35 y 38, Inciso c) y, en ambos casos, al igual que el reconocimiento de las asociaciones acreditadoras voluntarias, el procedimiento estará a cargo de la comisión antes mencionada. Estos aspectos del proyecto de ley han sido consensuados con el CIN y otros entes académicos y profesionales, y todo indica su aprobación en el curso de 1994.

4) Lo expuesto es suficiente para demostrar la vigencia de la problemática de la evaluación y la acreditación de la educación superior en nuestro medio. Lo pone de manifiesto también la frecuencia con que se realizan reuniones auspiciadas por organizaciones no gubernamentales acerca de la cuestión y el interés –y a veces las polémicas– que el tema despierta.

La vigencia de la evaluación, por las razones esbozadas precedentemente, no está, por lo tanto, en discusión. Lo importante es, en cambio, establecer sus obje-

tivos, su metodología y sus órganos de ejecución. Nadie discute que el eje de la cuestión, al igual que en la investigación científica y tecnológica, pasa por los pares académicos y los expertos en gestión. Pero también es cierto que se requieren órganos –creados por el Estado aunque independientes o asociativos reconocidos– que organicen y administren esa tarea, con el apoyo de especialistas en la temática. Lo fundamental, a mi juicio, además de la adecuada elección de los pares externos, reside en el constante mejoramiento de los mecanismos de indicadores y variables, la participación de todos los integrantes de la comunidad universitaria y de su entorno social en la etapa autoevaluativa, y la transparencia y amplia publicidad de los informes finales. Estos deben contener necesariamente propuestas de reformas, con vistas al mejoramiento de la calidad, la pertinencia, la eficacia y la equidad de la educación superior. Es cuestión entonces de no eternizarse en el debate ideológico sino de poner manos a la obra con un espíritu amplio, generoso y constructivo. Y abierto a la realidad, a los requerimientos de la sociedad y a lo que pasa en el país y en el mundo.



## *Política y Universidad: el Estado legislador (fragmento)\**

### COMENTARIOS A LA LEY N° 24521

La Ley de Educación Superior, aunque extensa, es precisa, moderna y pluralista en la enumeración de los fines y objetivos de la educación superior, y evita la retórica y los pleonasmos de otras anteriores (Artículos 1º a 4º). Por otra parte, es bien sabido que la eficacia de las instituciones depende más de quienes impulsan y trabajan en ellas que de las declaraciones de principios. Es correcto, a mi juicio, el criterio de abarcar en un único ordenamiento legal la totalidad del nivel terciario y cuaternario y procurar su articulación, coordinación y planificación: universitario y no universitario; público y privado; nacional, provincial o municipal. En otro lugar señalé la inconsistencia de leyes separadas para establecimientos estatales y privados, que rigió desde 1968 a 1995. Es razonable igualmente la excepción fijada en el Artículo 7º para el ingreso de personas mayores de veinticinco años que reúnan capacidades y nivel cultural adecuado y sujeto a pruebas exigentes, tema sobre el cual me extenderé más adelante.<sup>1</sup>

La ley comentada resguarda la autonomía universitaria y solamente incursiona en exigencias destinadas a garantizar la gobernabilidad de las instituciones, la calidad y pertinencia de los estudios, la necesidad de establecer un mínimo de competencia y conocimiento por parte de los ingresantes, de acuerdo con las circunstancias locales y de cada carrera. Sobre esa base queda en manos de los establecimientos tanto públicos como privados, según ocurre en todo el mundo desde el origen de la institución universitaria, la reglamentación y organización de los regímenes de admisión (Artículo 29, Inciso j). Este sistema coincide con la tradición argentina de casi todas las épocas y constituye una exigencia de la realidad por cuanto, de lo contrario, la deserción en el primer año de estudios, con las consecuencias comprensibles, alcanza cifras importantes. Tan cierto es lo anterior

\* Texto tomado de MIGNONE, Emilio F., *Política y Universidad: el Estado legislador*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 1998, pp. 75-100. [N. de E.]

1. Cfr. id., *Universidad Nacional de Luján: origen y evolución*, Luján, Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de Luján, 1992, pp. 74-77.

que en este momento la mayoría de las universidades nacionales y una buena proporción de las privadas poseen distintos recaudos en ese sentido. Se trata, además, de una práctica internacional que solo ha tenido excepciones circunstanciales en la Argentina, Bolivia y Uruguay.<sup>2</sup> En otras palabras, el acceso a la educación superior está solo prescripto por los requerimientos del Artículo 71 de la Ley N° 24521. No existe por ello en los hechos el denominado ingreso irrestricto como obligación legal, aunque las universidades nacionales poseen libertad para establecerlo. Lo mismo cabe decir respecto de la existencia de cupos de admisión y del pago de aranceles (Artículo 59, Inciso g), con la limitación establecida por el Artículo 19 del Decreto Reglamentario N° 499/95, al cual me referiré en su momento.

En el mes de febrero de 1998 han llamado la atención de la opinión pública los resultados negativos de pruebas de ingreso en diversas universidades públicas, entre ellas la Nacional de La Plata y la Nacional de Santa Fe. La mayoría de los especialistas consideran que se trata de falencias provenientes del nivel secundario, que deberán ser corregidas por las jurisdicciones respectivas. En el caso de la Universidad de Buenos Aires, aunque el ingreso al Ciclo Básico Común (CBC) es irrestricto y se lo califica como primer año de los estudios universitarios, el CBC actúa en realidad como un curso introductorio y de selección. Tanto es así que según una información del rectorado de la UBA entre 1995 y 1997 un promedio anual de 17.400 estudiantes quedaron en el camino que va del CBC a las facultades.

Exige un breve comentario la norma del Artículo 50 de la Ley N° 24521, que establece que en las universidades de más de 50.000 alumnos el régimen de admisión, permanencia y promoción de los estudiantes será definido al nivel de cada facultad o unidad académica equivalente. Cabe señalar que esta distinción no se encontraba en el proyecto elevado al Congreso por el Poder Ejecutivo ni en el dictamen de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados. Fue propuesto por la diputada Mabel Muller, integrante de la Comisión de Educación, en la sesión plenaria y aprobada sin debate, por ausencia de los legisladores de la oposición. La diputada Muller explicó que su contenido le fue sugerido por funcionarios del Ministerio de Cultura y Educación en el curso de la reunión. Aunque no cabe discutir la norma desde el punto de vista constitucional, considero que se trata de una disposición anómala y riesgosa, con un propósito deliberado. Aunque en la práctica, como se ha visto en este trabajo, el régimen de admisión de alumnos ha estado históricamente en manos de las facultades.

En cuanto a la autonomía y la autarquía de las universidades nacionales, ambas exceden en las normas de la Ley N° 24521 a la mayoría de los ordenamientos legales precedentes y en particular a las que regían en el período inmediato anterior. En efecto, los estatutos universitarios no requieren ya la aprobación del Ministerio de Cultura y Educación y solo exigen la verificación de la adecuación legal de sus pautas, sujeta a apelación judicial. La intervención de una universidad nacional es ahora resorte del Congreso y solo del Poder Ejecutivo du-

2. SIGAL, Víctor, *El acceso a la educación superior*, Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, 1995, pp. 56-104.

rante el receso parlamentario y ad referendum, y en todos los casos por un plazo máximo de seis meses y sin menoscabo de la autonomía académica. Antes dependía únicamente del Poder Ejecutivo y carecía de plazo. La intervención de la fuerza pública en el recinto universitario se encuentra reglamentada y limitada, a diferencia del silencio de la legislación previa. El Ministerio de Cultura y Educación ya no interviene como instancia de apelación y las decisiones de las universidades nacionales solo son apelables ante las cámaras federales. Se reducen los poderes del Ministerio de Cultura y Educación en relación con el reconocimiento de la validez de los títulos y solo interviene sobre la base de recomendaciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) para la acreditación de las carreras que comprometen el interés público y de los posgrados que otorgan los grados de doctor, magíster y especialidad. Se eliminan las denominadas incumbencias profesionales, que eran determinadas de manera discrecional por el Ministerio de Cultura y Educación, constituían una rémora de la dictadura militar de 1976-1983 y se habían mantenido inexplicablemente durante la restauración democrática. Finalmente, la autarquía financiera se amplía considerablemente, tanto en relación con la posibilidad de obtener recursos adicionales como para la fijación de salarios. La autonomía universitaria a partir de la Ley N° 24521, al ser más amplia, involucra no solo derechos sino también, lógicamente, responsabilidades. De ahí que queda en sus manos, como antes señalé, el régimen de admisión de los alumnos, sobre la base del Artículo 71, las asignaciones salariales de docentes y no docentes y la posibilidad de requerir o no aranceles en sus distintos niveles, especialidades, facultades o carreras. Las universidades igualmente pueden generar recursos de distinto tipo y promover o constituir personas jurídicas de derecho público, fundaciones y asociaciones civiles, además de administrar su patrimonio y las asignaciones del Estado y aprobar su presupuesto (Artículo 59). Por su parte, el Estado nacional se compromete a asegurar el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales, que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines (Artículo 58).

Una norma prudente es la que impone, luego de la creación por el Congreso de una nueva universidad nacional, la exigencia de la elaboración por el rector/organizador y del examen por la Coneau de su proyecto institucional y la aprobación por el Ministerio de Cultura y Educación de su estatuto a fin de evitar improvisaciones, como era habitual. A su vez, el sistema de reconocimiento provisorio y definitivo de universidades privadas es mucho más riguroso que el anterior y, sobre todo, está sujeto a pautas de transparencia y evaluación, no por organismos burocráticos sino por parte de científicos y expertos en administración.

La ley vigente no innova mayormente en relación con la tradición argentina posterior a la Reforma de 1918, al período peronista y al establecido en 1955-1958, 1969-1973 y 1973-1976 en cuanto a órganos de gobierno y al requerimiento del concurso público de antecedentes y oposición para acceder a la docencia en las universidades nacionales. Solo se fijan pautas razonables que garanticen la mayoría relativa del claustro docente, la regularidad en sus estudios de los representantes estudiantiles, la posibilidad de representación del personal no docente, la independencia con respecto al establecimiento de los graduados y la

organización de una carrera docente que promueva el constante perfeccionamiento de los profesores. Por primera vez se organizan cuerpos de coordinación, planificación y consulta como el Consejo de Universidades, que vinculen tanto a los establecimientos públicos como privados, y los Consejos Regionales de Planificación de Educación Superior, que reúnen a integrantes de todos los sectores en juego y determinan formas de articulación con el poder político y la comunidad.

Un tema que ha sido resuelto aunque marginalmente por la Ley N° 24521 es el de los denominados colegios universitarios, cuya creación autoriza el Artículo 22 con las características y exigencias que en su texto se fijan y que ha dado lugar a un decreto reglamentario. A esta problemática me referiré con mayor extensión al comentar la reglamentación referida.

Otra cuestión que merece una consideración detallada es la referente a la habilitación profesional para las especialidades que afectan de manera directa la salud, los derechos, los bienes y la seguridad de los habitantes, cuya salvaguardia ha estado tradicionalmente en manos del Estado o, por delegación de este, de las corporaciones profesionales. Hablo de habilitación profesional y no de incumbencias profesionales por cuanto estas, una institución anómala desarrollada en 1976-1983, han desaparecido en la legislación en vigencia. La problemática de la relación entre título académico y habilitación profesional para las carreras vinculadas con el interés público, como lo he expuesto largamente en otro lugar,<sup>3</sup> tiene que adecuarse a cada momento histórico. Al respecto dije lo siguiente en la publicación citada: «Pienso que constituye un acierto la inclusión en la Ley de Educación Superior N° 24521 de las normas contenidas en los Artículos 44 a 47». En los primeros borradores del proyecto de ley elaborado en la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Cultura y Educación se propuso la creación de un mecanismo de habilitación profesional a cargo del Estado o delegado en forma directa por este. La tesis de la separación del título académico y la habilitación profesional, creando organismos externos para esta última tarea o delegando la misma en cuerpos académicos o profesionales, ha sido sostenida en diversas oportunidades en nuestro país por académicos provenientes de concepciones ideológicas muy diferentes. Entre ellos, Julio V. González (uno de los líderes de la Reforma universitaria de 1918), quien elaboró un proyecto de ley universitaria en ese sentido en 1941;<sup>4</sup> José Gabriel Dumón, diputado de la Unión Cívica Radical y exministro de Educación de la nación, quien presentó, en la Cámara de Diputados de la Nación, el 3 de abril de 1991, una propuesta en el mismo sentido. Lo plantearon también José Luis de Imaz en un anteproyecto de Ley Orgánica de las Universidades Nacionales (Artículo 8°);<sup>5</sup> y Juan Carlos del Bello, en el primer anteproyecto de la Ley de Educación Superior elaborado por la Secretaría de Políticas Universitarias que ejercía en 1995. Finalmente en una conver-

3. MIGNONE E.F., «Título académico, habilitación profesional e incumbencias», en *Pensamiento Universitario*, Buenos Aires, n° 4/5, agosto de 1996, pp. 83-99.

4. Cfr. GONZÁLEZ, Julio V., *La emancipación de la Universidad*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L.J. Rosso, 1929, pp. 1, 3-4; y *La Universidad. Teoría y acción de la Reforma*, Buenos Aires, Claridad, 1994, p. 279.

5. Buenos Aires, Fundación Banco de Boston, 1993, p. 206.

sación privada que mantuve con él antes de su trágico fallecimiento, el exministro de Educación Jorge Sabato sostuvo igual tesitura, aunque en el marco de un proceso gradual que, a su juicio, llevaría por lo menos diez años de aplicación. La idea precedente provocó las críticas de los Consejos Superiores de las universidades nacionales, que lo consideraban lesivo para su autonomía y contrario a la cultura vernácula, y de varios rectores de establecimientos privados de enseñanza superior, que sostenían que violaba los derechos adquiridos en virtud de las normas de la Ley de Facto N° 17604 y sus decretos reglamentarios. Al mismo tiempo muchos directivos y docentes de universidades nacionales, en particular de las facultades vinculadas con las carreras de la salud, exponían sus dudas acerca de la idoneidad profesional de los egresados de los establecimientos públicos y privados y la dificultad de encarar reformas internas vinculadas con esa situación. Esa desconfianza, cabe señalar, se encuentra igualmente extendida en el seno de la sociedad. Se arribó entonces a una alternativa similar a la que se está desarrollando en las naciones que integran la Unión Europea y que inevitablemente tendrá que utilizarse en el Mercosur y otros programas de integración regional. Para conocerla y a fin de no extenderme, remito al lector a la revisión de los Artículos 43 y 46, Inciso b, de la Ley N° 24521, donde se explica la fórmula lograda.

En materia de coordinación y planificación, la Ley N° 24521 reconoce como órganos de consulta del Ministerio de Cultura y Educación, que tiene a su cargo la formulación de las políticas generales en la materia, al Consejo de Universidades, que por primera vez en la historia de la educación superior argentina reúne a representantes de universidades públicas (nacionales y provinciales) y privadas: al Consejo Interuniversitario Nacional, al Consejo de Rectores de Universidades Privadas y a los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (Artículos 70 a 73).

En cuanto a la educación superior no universitaria, aunque sus establecimientos se encuentran bajo la jurisdicción de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y son financiados y supervisados por ellos, se encuentra igualmente sometida a las normas generales de la Ley comentada (Artículos 15 a 25) y a su sistema de reconocimiento y validez de títulos.

He dejado para el análisis final la parte de la Ley N° 24521 que constituye, a mi juicio, el aspecto más innovador, importante y promisorio del sistema instaurado. Me refiero al mecanismo de evaluación y acreditación y a la constitución de la Coneau, que integro y presido. Como lo señalara en una disertación en la Universidad Nacional de Quilmes el 29 de abril de 1996 el exrector de la Universidad de Salamanca, España, y actual responsable de los programas de educación superior de la Unión Europea y Presidente de la Junta Directiva del Programa Columbus y del Comité Científico del Programa ALFA, Julio Fermoso, en el mundo contemporáneo la masificación estudiantil, el aumento del número de universidades y el incremento de su autonomía y autarquía, debe estar necesariamente contrapesado por mecanismos de evaluación y acreditación que garanticen y mejoren su calidad, pertinencia, eficiencia y equidad, permitan una adecuada rendición de cuentas de los recursos proporcionados ante la sociedad y el Estado, orienten a los estudiantes y faciliten el intercambio y la competitividad internacional. Esto es lo que hace en definitiva la Ley N° 24521 al consti-

tuir la Coneau y otorgarle en los Artículos 44 a 46 las siguientes funciones y atribuciones:<sup>6</sup>

- evaluaciones externas, que tendrán lugar como mínimo cada seis años y se llevarán a cabo en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Son complementarias de las autoevaluaciones que efectúen los establecimientos para analizar sus logros y dificultades y sugerir medidas orientadas al mejoramiento de la calidad. Las evaluaciones externas tienen como principal objetivo asistir a las instituciones en sus propuestas de mejoramiento de la calidad;
- acreditación periódica de carreras de grado, cuyos títulos correspondan a profesiones reguladas por el Estado y que tienen una relación directa con la salud, los derechos, los bienes y la seguridad de los habitantes, a determinar por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación en acuerdo con el Consejo de Universidades;
- acreditación periódica de especializaciones, maestrías y doctorados, conforme con los estándares que establezca el mismo Ministerio en consulta con el Consejo de Universidades;
- dictaminar sobre la base de evaluaciones de los proyectos respectivos, en lo relativo a la puesta en marcha de nuestras instituciones universitarias nacionales y el reconocimiento de las provinciales, así como sobre el otorgamiento de autorización provisoria y reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas;
- dictaminar sobre el reconocimiento de las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación de instituciones universitarias, de conformidad con la reglamentación que fije el Ministerio de Cultura y Educación con respecto a la naturaleza y forma de constitución de dichas entidades.

6. Me remito en esta temática a las consideraciones del libro de Julio Feroso y Salvador Malo, *Mas allá de la autonomía* (París, CRE-Columbus-Unesco, Documentos Columbus sobre gestión universitaria, 1996, 103 pp.) y me permito transcribir algunos de sus párrafos: «Considero apropiada la progresiva asunción de la responsabilidad compartida entre el Estado y la universidad, para afrontar con eficacia las distintas tareas que la sociedad encarga a la universidad. El no compartir esa responsabilidad traduciría el principio de la autonomía en un estéril final en el cual la academia recibiría de los contribuyentes el encargo de las tareas y lo proveería de la precisa dotación presupuestaria, para no exigirle apenas nada [...] Precisamente para evitar ese contrasentido [...] la autonomía universitaria está matizada por las limitaciones que deben imponer otros derechos, también fundamentales, como pueden ser los de igualdad del acceso a la formación, a la investigación; el de atención igual a los iguales, de acuerdo con el principio de capacidad y mérito; el de la necesaria petición de resultados de eficacia como la adecuación a los objetivos; o, en fin, el de la imprescindible coordinación de las distintas instituciones que configuran un sistema de educación superior [...] El Estado debe garantizar y preservar que las universidades ejerzan la libertad que las leyes preconizan [...], pero al mismo tiempo debe exigir el uso adecuado de los fondos que [...] la sociedad entrega a la universidad [...] "Las universidades tienen que hacer frente cada vez más a la necesidad de mostrar a la sociedad su pertinencia, calidad y responsabilidad. Al mismo tiempo la creciente internacionalización de la enseñanza superior destaca la importancia que tiene la creación de un sistema de evaluación de la calidad que pueda ofrecer la información necesaria en un contexto comparativo internacional" [...] La autonomía queda así situada entre los límites que establecen las competencias del Estado, por una parte, y las de la universidad, por otra [...] La evaluación, pues, aparece enseguida como la contrapartida de la responsabilidad que confiere la autonomía [...] La tendencia está siendo avanzar hacia una función de "pilotaje estratégico" por parte del Estado, basada en estimular la competitividad y la eficacia, y animar la diversidad más que la uniformidad de la oferta académica, mediante procedimientos de evaluación (autoevaluaciones, pero con evaluaciones externas) [...] En definitiva, las universidades no deben ser "cotos cerrados en los que la oligarquía académica se oculte al resto de la sociedad"» (pp. 19-25).

La Coneau está compuesta por doce miembros designados por el Poder Ejecutivo a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional (tres); el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (uno); la Cámara de Diputados de la Nación (tres); el Senado de la Nación (tres); la Academia Nacional de Educación (uno); y el Ministerio de Cultura y Educación (uno). Duran cuatro años –su presidente, uno solo– en sus funciones, relevados cada dos por mitades. En todos los casos son reelegibles. La ley exige que sean personas de reconocida jerarquía académica y científica y con experiencia en la gestión universitaria. Ejercen sus funciones a título personal, con independencia de criterio, y no asumen la representación de los entes que los proponen. Se trata, además, de un organismo descentralizado y, por lo tanto, autónomo y autárquico, y todas sus decisiones son dadas a publicidad. Ello garantiza su pluralismo. Posee, además, un cuerpo técnico y administrativo de apoyo, encabezado por un director ejecutivo, cuyos miembros están siendo designados en su totalidad por concurso.

Estoy convencido de que la Coneau constituye el instrumento clave en la renovación, modernización y mejoramiento del sistema de enseñanza superior argentino, y de la eficacia, objetividad y transparencia de su labor depende en gran medida su futuro.

La Ley N° 24521 prevé la existencia de entidades privadas con fines de evaluación y acreditación. Estas deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, previo dictamen de la Coneau, y los patrones y estándares para los procesos de acreditación serán los que establezca el mismo Ministerio previa consulta con el Consejo de Universidades. Su actividad ha sido reglamentada por una Resolución del Ministerio de Cultura y Educación que comento más adelante. Esta norma pone de manifiesto que en la elaboración de la Ley de Educación Superior se han tenido en cuenta dos corrientes institucionales en la materia: la francesa, fundamentalmente estatal; y la estadounidense, fundada en asociaciones o corporaciones privadas, aunque sometidas estas últimas a partir de una legislación sancionada desde 1990 al contralor del Departamento de Educación del Gobierno federal. Hasta el momento no ha solicitado su autorización ninguna entidad de este tipo.

En diversos lugares de este trabajo, comentando los distintos ordenamientos legales, me he referido al tema de la autonomía. Quiero ahora cerrar esta cuestión exponiendo con claridad mi pensamiento al respecto. Me apoyaré para ello en un meduloso estudio del doctor Horacio A. García Belsunce, titulado *La autonomía universitaria a la luz de la reforma constitucional de 1994 y la jurisprudencia en la causa «Monges»*, publicado por la Academia Nacional de Derechos Sociales de Buenos Aires, a la cual pertenece el autor, en 1997, como anticipo de *Anales*, año XLII, segunda época, n° 35.

Luego de reproducir la afirmación de Rafael Bielsa en el sentido de que la autonomía es la facultad de darse sus propias leyes, sus propias instituciones y –a fortiori– de gobernarse por ellas según las normas preexistentes (*Estudios de derecho público. Derecho constitucional*, 1952, p. 7), la autarquía es, en cambio, la atribución de administrarse con independencia, en general, no en forma absoluta, pues el contralor del poder central es condición de toda descentralización administrativa. Surge de ello, en conceptos reiterados por la más calificada doctrina (Villegas Basavilbaso, *Tratado de Derecho administrativo*, 1950, t. 2,



pp. 178, 181, 182; Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª ed., 1992, t. 1, p. 387; Fiorini, *Manual de Derecho Administrativo*, 1968, t. 1, p. 145; Linares Quintana, *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional argentino y comparado*, 2ª ed., t. 7, 1985, p. 358; Cassagne, *Derecho Administrativo*, 3ª ed., t. 1, 1991, p. 313; Bidart Campos, *El Derecho constitucional del poder*, t. 2, pp. 86, 87 y 179; Luqui, «La Universidad», en *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, t. VI, p. 86; Bidegain, *Dictámenes*, t. 76, p. 86; Fassi, *Dictamen*, 13-11-1986), que la autonomía supone un poder de legislación propio y originario, es decir, un poder constituyente, mientras la autarquía es un poder de administración delegado, sin facultades constituyentes o legislativas propias.

De lo anterior se desprende que en nuestro derecho público solo las provincias son autónomas, por cuanto dieron origen a la federación delegando parte de sus poderes a la Nación en virtud de diversos tratados interprovinciales (del Pilar, 1820; del Cuadrilátero, 1822; el pacto federal de 1831 y otros similares de la misma época; el acuerdo de San Nicolás, 1850 y finalmente la Constitución Nacional de 1853 y la reforma de 1896). Por ello dictan su propia Constitución (Artículo 5º CN). A ese respecto Bielsa afirma que las universidades no son autónomas, pues no dictan sus normas básicas, que son las de la ley orgánica, y si bien sancionan sus estatutos, estos, para tener vigor, deben ser aprobados por el Poder Ejecutivo (*Derecho Administrativo*, t. III, 1947, p. 72).

Si lo anterior es correcto, ¿cómo interpretar la inclusión en la reforma constitucional de 1994 del concepto de autonomía aplicado a las universidades nacionales? Creo que la solución de este problema está dada por el mismo García Belsunce –criterio al cual adhiero– al sostener que la autonomía que garantiza el Artículo 75, Inciso 19, de la Constitución Nacional es una autonomía de carácter político, no jurídico, limitada, virtual o «atécnica», que traduce el objetivo histórico de lograr la independencia de estos entes descentralizados de los poderes políticos, pero que reconoce su origen indefectiblemente en normas del Poder Legislativo, como lo establecen los Incisos 18 y 19 del Artículo 75 de la Constitución Nacional. Por lo tanto no varía el estatus jurídico que tenían las universidades antes de la reforma constitucional de 1994.

En otras palabras, me permito agregar, suponen la defensa ancestral de las universidades, de la libertad de expresión, académica, científica y de cátedra, de su capacidad crítica, de su creatividad y de su independencia del Estado para gobernarse a sí misma. Pero dentro del marco del poder político establecido por el pueblo en su Constitución, al cual nada puede estar ajeno y que contiene, al decir de Fernando Martínez Paz, el *núcleo de valores no negociables* que constituye el fundamento ético y jurídico de la Nación (*Política educacional: fundamentos y dimensiones*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación, 1988, p. 48).

De ahí la posibilidad y la constitucionalidad de las normas de la ley N° 24521, que respetan sobradamente dichos principios y solo reglamentan aspectos vinculados con la garantía de la fe pública, la calidad del aprendizaje y la idoneidad profesional de los egresados, que constituyen requerimientos sociales ineludibles.

Coincido igualmente con García Belsunce en que la doctrina reiterada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso de Monges, planteado por la Universidad de Buenos Aires, incluso en los considerandos de los votos en



disidencia y con independencia de los propósitos circunstanciales y discutibles de la cuestión debatida, no altera ni contradice la jurisprudencia reiterada y pacífica del Alto Tribunal a través de la historia.

### **LEY N° 23930**

Interesa una referencia a la Ley de Ministerios N° 23930, promulgada el 22 de abril de 1991, en relación con las competencias que confiere al Ministerio de Cultura y Educación. La enumeración que formula carece de precisión y muchas de sus pautas han sido modificadas por la legislación posterior, como es el caso de las habilitaciones e incumbencias; o se contradicen con otros ordenamientos legales al incursionar en el campo de las acciones médicas, el turismo, el deporte. Es de esperar que en algún momento se proyecte una ley que responda a los requerimientos institucionales y administrativos.

### **DECRETO REGLAMENTARIO N° 499/95**

El Decreto N° 499 del 22 de septiembre de 1995 reglamenta diversas normas de la Ley N° 24521. En primer término (Artículo 4º) establece que las entidades privadas a las que se refiere el Artículo 45 del mismo ordenamiento legal deberán constituirse sin fines de lucro y cumplimentar los instructivos que dicte el Ministerio de Cultura y Educación. Dispone igualmente que durante un período de tres años solo podrán reconocerse entidades constituidas por asociaciones de universidades o facultades y cuando se trate de asociaciones de facultades el reconocimiento solo autorizará a efectuar acreditaciones de carreras de grado y posgrado correspondientes a áreas disciplinarias afines con las de la asociación. Cabe señalar que esta prohibición temporal es de dudosa constitucionalidad por cuanto un decreto reglamentario no puede limitar una disposición más amplia fijada por la ley reglamentada (Constitución Nacional, Artículo 99, Inciso 2º).

El Artículo 2º exige el acuerdo previo de la jurisdicción correspondiente para evitar una violación de la autonomía provincial a los fines de prestar apoyo desde el Estado nacional a programas de educación superior no universitaria.

Una cláusula particular, que se difundió con publicidad inesperada para estas reglamentaciones, es la que lleva el número 3 del Decreto Reglamentario en cuestión. Establece que las instituciones de educación superior (por lo tanto universitarias y no universitarias) deberán disponer por los mecanismos legales correspondientes las medidas necesarias para posibilitar a partir del ciclo lectivo de 1996 la inscripción de alumnos mayores de veinticinco años que se encuentren dentro de las condiciones previstas en el Artículo 7º de la Ley N° 24521. Es decir, tiende a encauzarla y regularla para permitir su aplicación racional. De esa manera podrán acceder a los estudios superiores aspirantes que, aunque no hayan completado el nivel secundario, demuestren, por medio de evaluaciones rigurosas, la posesión de una preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. La alarma despertada en los medios de comunicación y aun en

personas vinculadas al mundo académico, cultural y político puso de manifiesto circunstancias que tuve necesidad de explicar, dado que por las razones que enseguida expondré me sentía responsable, aunque involuntariamente, de tal iniciativa. Señalé ante todo que la excepción citada se encontraba en el primer anteproyecto de la ley de educación superior y atravesó por lo tanto largos meses de debate con amplia participación de los organismos representativos de las universidades públicas y privadas y el análisis de expertos en educación de la Cámara de Diputados y del Senado, sin que nadie, aparentemente, lo advirtiera o lo criticara. De eso deduje que aun los presuntamente interesados no estudian con atención estos temas. La preocupación fue causada por un comentario de un diario metropolitano y fue difundida por dos conocidos comunicadores televisivos.

Me vi obligado a explicar entonces en un par de programas que el Artículo 7º en cuestión no era precisamente una novedad por cuanto se trataba de una posibilidad tan antigua como la institución universitaria (casi un milenio) y que existió en la Argentina durante tres siglos y medio. En efecto, hace a la esencia de la autonomía y a la historia de los establecimientos universitarios que estos determinen quiénes se encuentran o no en condiciones para acceder a sus claustros. Entre 1613, fecha de la fundación de la Universidad de Córdoba, y 1947, es decir, hasta la sanción de la Ley N° 13031 durante la primera presidencia de Perón, ninguna norma exigió la posesión de estudios secundarios para el ingreso. Si bien a partir de la organización del nivel secundario con la creación por el presidente Mitre del Colegio Nacional de Buenos Aires en 1863, se generalizó la práctica de requerir ese título o certificado, ello fue una decisión de las universidades nacionales y no del Congreso ni del Poder Ejecutivo, y tuvo notorias y frecuentes excepciones, en particular en el siglo XIX. En cuanto al panorama en otros países, por ejemplo, en los Estados Unidos no existe norma legal alguna al respecto y las universidades, que en general son muy rigurosas en la selección de sus estudiantes, aunque toman en cuenta la realización de estudios secundarios, no deciden la admisión a partir de ellos sino por los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. En la práctica se aceptan alumnos superdotados que no los han completado. Lo mismo ocurre en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. En naciones con mayor regulación estatal, se exigen por lo general pruebas evaluatorias, que en caso de no ser aprobadas inhiben el ingreso a la universidad, aun a los que han cursado la secundaria. Es el caso de Alemania (con el *Abitur*), Francia (con el *Baccalauréat*), España (con el PAU o prueba de Acceso a la Universidad), Brasil (con el *Vestibular*), Chile (con la Prueba de Aptitud Académica), Italia (con el examen de *Maturità*) y en Japón, México y Suecia, con variadas pruebas de selección.<sup>7</sup>

Por otra parte, según lo señalé antes, la Ley Universitaria N° 20654 de 1974 había autorizado a la formación superior sin haber completado la enseñanza secundaria, pero solo en caso de ser posible deducir en los aspirantes una capacitación equivalente (Artículo 35). Dicha norma fue aprobada por unanimidad en el Congreso. Sobre ella me basé en mi carácter de rector/interventor de la Universidad Nacional de Luján (en realidad, conociendo el proyecto de ley, lo dispuse en

7. Cfr. SIGAL, V., *El acceso a la educación superior*, op. cit., pp. 75-91.

1973) al autorizar el acceso a dicho establecimiento de educación superior de los aspirantes mayores de veinticinco años que, no habiendo completado los estudios secundarios, pusieran de manifiesto sus aptitudes y conocimientos. Se presentaron unos doscientos cincuenta, pero solo accedieron alrededor de setenta, luego de una rigurosa prueba, en cuyo jurado participé personalmente. Esta consistía en una extensa entrevista, un cotejo de comprensión de lectura seguido de una exposición oral, un trabajo escrito de una hora sobre un tema fijado en el momento, un examen de matemática y otro de opciones múltiples de cultura general. La experiencia fue exitosa pues una evaluación posterior permitió advertir que las notas de esos alumnos fueron siempre superiores al promedio, y en su gran mayoría se graduaron y se desempeñan en distintas tareas académicas y profesionales. La verdad es que en su mayoría eran autodidactas, con muchas lecturas y una experiencia laboral y vital importante, a quienes aburría el sistema de exámenes libres de carácter memorístico para completar la secundaria y cuya preparación y aptitudes eran sin duda muy superiores a las de los adolescentes recién egresados del nivel medio, los cuales difícilmente habrían pasado aquellas pruebas. Por de pronto, todos hablaban y escribían correcta y articuladamente.<sup>8</sup> Lamentablemente la experiencia fue interrumpida por el ministro Ivanisevich en 1975. Esta experiencia lujanense fue citada como antecedente, sin mi participación, en una nota al pie de la propuesta en la primera edición del anteproyecto de ley ministerial. De ahí que me sintiera obligado a salir a la palestra cuando surgió la discusión comentada.

En realidad, el fondo de esta polémica reside en una característica de la cultura argentina, para la cual es más importante el fetichismo del certificado oficial, con cuantos más sellos mejor, que la realidad sustantiva de los conocimientos y aptitudes. Nadie discute, aparentemente, y en particular los defensores del denominado ingreso irrestricto, que existen diferencias entre establecimientos secundarios, tanto estatales como privados, y que muchos de estos últimos, según se advierte por la costosa propaganda de afiches murales, ofrecen el título de bachiller en lapsos tan breves que ponen de manifiesto la existencia de un negocio escandaloso. Pero dado que sería un absurdo eliminar la enseñanza libre y resulta imposible supervisar seriamente a millares de establecimientos, el único camino (o ambos) reside en un sistema de evaluación y acreditación periódica de las instituciones por organismos independientes o un examen final para los egresados de la secundaria (o polimodal), al estilo de los antes mencionados. Un paso importante se ha dado en este sentido con la evaluación dispuesta a partir de 1997 por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, aunque por el momento es meramente indicativa. Existe también a este respecto un meduloso dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior, que vale la pena leer.<sup>9</sup> Todo ello constituiría igualmente un medio para estimular el mejoramiento del nivel secundario y de los nacientes de la EGB y el polimodal.

8. Cfr. MIGNONE, E.F., *Universidad Nacional de Luján: origen y evolución*, op. cit., pp. 75-77.

9. Ministerio de Cultura y Educación, Secretaría de Políticas Universitarias, *El Certificado Nacional de Aptitudes Básicas como instrumento para una política de articulación entre la educación media y superior: cuarto dictamen del Consejo Nacional de Educación Superior*, Buenos Aires, octubre de 1994, 7 pp.

Hasta el momento diecisiete universidades nacionales han reglamentado el artículo en cuestión y se calcula que unas tres mil personas se han acogido a sus beneficios, pero se ignora el resultado de las pruebas. La última en hacerlo ha sido la Universidad de Buenos Aires —que originariamente se manifestó en forma crítica—, donde se exigirá un examen individual y escrito de lengua y literatura, matemática, ciencias naturales y sociales, con una duración de tres horas y que se anuncia será riguroso. De cualquier manera, de aquí a un tiempo será conveniente una evaluación del rendimiento académico de los alumnos egresados en esa forma, como se hizo en Luján.

El Decreto comentado completa también la Cláusula 43 de la Ley N° 24521 al determinar que la acreditación periódica para las carreras de grado reguladas por el Estado deberá cumplirse cada seis años. Cubre de esa manera una laguna del ordenamiento legal reglamentado.

El Artículo 19 del Decreto N° 499/95 determina que «en los supuestos que las universidades nacionales, haciendo uso de las facultades conferidas por el Artículo 59, Inciso c, establezcan derechos o tasas por los estudios de grado, deberán necesariamente prever un régimen de excepción para aquellos estudiantes que por su situación económica o la de su núcleo familiar no se encuentren en condiciones de afrontarlas sin serios sacrificios, de forma tal que se asegure que nadie se vea imposibilitado de iniciar, continuar o concluir sus estudios de grado universitario como consecuencia directa o indirecta de las contribuciones que se impongan». Establece igualmente un límite para las representaciones del CIN y del CRUP en el Consejo de Universidades y determina que el Ministerio de Cultura y Educación deberá reglamentar el funcionamiento de este y solo podrá apartarse de sus dictámenes por razones debidamente fundadas (Artículos 8 a 11).

Las restantes normas procuran encauzar el proceso de gobernabilidad de las universidades nacionales.

Algunos analistas consideran que las disposiciones de la Ley N° 24521 y en particular del Decreto Reglamentario N° 499/95 en relación con la acreditación de las carreras de grado reguladas por el Estado y en particular de los posgrados conducen a una verdadera encrucijada interpretativa de difícil solución, en el marco de la autonomía universitaria establecida por la Constitución Nacional. Dentro de este marco de ideas, considero conveniente derogar el Artículo 7° del Decreto N° 499/95. Su texto confunde la indispensable frontera entre el control de legalidad (o legitimidad) a cargo del Ministerio de Cultura y Educación y los aspectos sustantivos de la evaluación y la acreditación de la calidad académica, que corresponden a la Coneau. De cualquier manera, no creo que se susciten problemas mayores, los cuales podrán ser resueltos a través de la interpretación de los textos legales o la modificación de normas reglamentarias.

### **DECRETO REGLAMENTARIO N° 173/96, MODIFICADO POR EL DECRETO N° 705/97**

El Decreto Reglamentario N° 173/96, modificado por el N° 705/97, reglamenta las funciones de la Coneau, creada por el Artículo 46 y sus concordantes de la Ley N° 24521.

La Cláusula 2ª, además de reiterar que los miembros de ese cuerpo deberán ser personalidades de reconocida jerarquía en el campo académico, científico o de gestión institucional, señala que ejercen sus funciones a título personal y con total independencia de criterio. Sugiere, además (Artículo 3º), que los entes proponentes deben procurar que pertenezcan a distintas áreas del conocimiento y vinculados con diferentes regiones del país. Detalla luego lo referente a las sesiones y quórum, a las retribuciones y exclusión y a la forma de determinar la duración de la mitad de sus componentes iniciales y de elegir su presidente (Artículos 4 a 11). Reglamenta igualmente las tareas del director ejecutivo (quien deberá ser elegido por concurso al igual que todos los integrantes del Equipo Técnico), de las comisiones asesoras y de los comités de pares, además de los procedimientos para la evaluación, acreditación y dictámenes que constituyen sus mandatos legales (Artículos 11 a 14). Finalmente dispone la aprobación de un Código de Ética obligatorio para todos sus miembros, funcionarios, consultores y pares, y establece la compatibilidad de los comisionados con actividades educativas en instituciones de educación superior y con la investigación científica, con vistas, sin duda, a no desvincular a estos de su labor intelectual y de la comunidad universitaria (Artículos 25 a 30). Establece también taxativamente que las partes interesadas en sus procedimientos deben ser oídas antes de dictarse una resolución.

Otra Cláusula importante que cabe destacar es la que lleva el N° 23 y que expresa: «El Ministerio de Cultura y Educación no podrá, sin el dictamen favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, autorizar la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional o el reconocimiento de una provincial, ni otorgar la autorización provisoria o el reconocimiento definitivo a una institución universitaria privada». Sin embargo –agrega–, «el dictamen favorable no obliga al citado Ministerio a otorgar las autorizaciones aludidas cuando tuviese razones fundadas para apartarse del mismo». En otras palabras, en el primer caso el dictamen de la Coneau es vinculante, y en el segundo, no.

## **DECRETO REGLAMENTARIO N° 576/96**

El Decreto precedente reglamenta con minuciosidad los procedimientos para la autorización provisoria de nuevas universidades privadas y la definitiva posterior para sus modificaciones y reformas para la certificación de títulos, y la fiscalización y el seguimiento académico.

Se trata de una materia compleja por cuanto intervienen dos jurisdicciones y órganos, el Ministerio de Cultura y Educación y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Se hace necesario por esto establecer con precisión el papel de cada uno de aquellos órganos, lo cual a veces es difícil pero no imposible, si se tienen en cuenta algunos principios básicos. La Coneau no dicta normas de política educativa y solo las aplica. En cambio, el Ministerio lo hace como integrante del Poder Ejecutivo por medio de decretos reglamentarios y resoluciones, que no pueden violar las leyes ni la Constitución Nacional. En el trámite de la autorización provisoria de las instituciones privadas, el Ministerio tiene a su cargo la etapa inicial, es decir, la recepción de las solicitudes y la determinación del cumplimiento de las exigencias formales establecidas por la Ley N° 24521 y sus

distintos decretos reglamentarios. La Coneau, a su vez, luego de recibido el expediente, es la responsable de los aspectos sustantivos, es decir, de dictaminar acerca de la calidad del proyecto y de su adecuación a las exigencias del Artículo 63 de la Ley de Educación Superior. En cuanto al procedimiento de autorización definitiva, este debe ser planteado directamente por las entidades interesadas ante la Coneau, la que recomienda al Ministerio la decisión que a su juicio corresponde. Por último, en lo que respecta a las modificaciones y reformas en el marco de las autorizaciones concedidas, a las certificaciones de títulos, la fiscalización, seguimiento, poder de policía y sanciones, y el pago de tasas y contribuciones económicas, ello es atributo del Ministerio de Cultura y Educación. En el caso de advertir anomalías, la Coneau se limita a ponerlas en conocimiento del Ministerio y si es necesario le remite las constancias y expedientes pertinentes.

El Decreto Reglamentario en cuestión, al igual que las disposiciones de la Ley N° 24521, constituyen a mi juicio un notable progreso desde el punto de vista de la equidad, la objetividad, la transparencia y la solvencia técnica en relación con los sistemas establecidos por las Leyes N° 14557 y 17604 (de facto) y los Decretos Reglamentarios de esta última N° 8472/69, 1868/72, 451/73, 2971/73 y 197/76, perfeccionan las pautas adelantadas por el Decreto N° 2330/93, vigentes hasta el 7 de agosto de 1995.

### **DECRETO REGLAMENTARIO N° 455/97**

El Decreto N° 455/97 afronta la reglamentación de una institución de difícil definición y clasificación, incluida a último momento en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y que ha dado lugar a polémicas agudas. Se trata de los llamados *colegios universitarios*. La Ley N° 24521 los autoriza en el Artículo 22 del Título III, Capítulo I, dedicado a la «Educación superior no universitaria», que reza de la siguiente manera: «Las instituciones de nivel superior no universitario que se creen o transformen o las jurisdicciones a que ellas pertenezcan, que acuerden con una o más universidades del país mecanismos de acreditación de sus carreras o programas de formación y capacitación, podrán denominarse colegios universitarios. Tales instituciones deberán estar estrechamente vinculadas a entidades de su zona de influencia y ofrecerán carreras cortas flexibles y/o a término, que faciliten la adquisición de competencias profesionales y hagan posible su inserción laboral y/o la constitución de los estudios en las universidades con las cuales hayan establecido mecanismos de articulación».

La simple lectura del texto transcrito es suficiente para provocar diversos problemas de interpretación. Lo primero que salta a la vista es la terminología: la norma, por una parte, ubica a las nuevas instituciones educativas entre las de «nivel superior no universitario», y a renglón seguido expresa en forma contradictoria que «podrán denominarse colegios universitarios». Este hecho, consecuencia del momento y la forma en que fue insertado el Artículo 22, ha dado, da y dará lugar a permanentes confusiones que obligan a procurar en la medida de lo posible su clarificación.

Desde el punto de vista jurídico-institucional no cabe duda, por lo dicho, que los colegios universitarios, pese a su nombre, son establecimientos de nivel supe-

rior no universitario, se rigen por las Cláusulas 1<sup>a</sup> a 25 de la Ley N° 24521 y se encuentran, por lo tanto, bajo la jurisdicción de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. El Artículo 22 agrega, sin embargo, tres condiciones o características específicas, a saber:

- a) acordar con una o más universidades del país mecanismos de acreditación de sus carreras o programas;
- b) ofrecer carreras cortas flexibles y/o a término que faciliten la adquisición de competencias profesionales y hagan posible su inserción laboral y/o la continuación de los estudios en las universidades con las cuales hayan establecido acuerdos de articulación;
- c) encontrarse estrechamente vinculadas a entidades de su zona de influencia.

Lo primero resulta claro: los colegios universitarios no pueden crearse si no se encuentran articulados, y sus programas o carreras, acreditadas con una universidad del país. Lo segundo es más ambiguo por cuanto se les fijan dos objetivos alternativos o conjuntos: carreras cortas, flexibles o a término, que faciliten la adquisición de competencias profesionales y hagan posible la inserción laboral y/o la continuación de los estudios en las universidades con las cuales se hayan establecido acuerdos de articulación. Lo tercero no ofrece dificultades interpretativas, aunque es de compleja apreciación en los hechos.

Los colegios universitarios han aparecido en los últimos años en el horizonte educativo argentino, promovidos activamente por el doctor Alberto C. Taquini (hijo), miembro de la Academia Nacional de Educación y gestor en la década de 1970 de la creación de nuevas universidades nacionales.<sup>10</sup> La iniciativa se inspira notoriamente en los *Community and Junior Colleges* de los Estados Unidos y en particular en los del estado de Florida, instituciones que poseen algunas de las características citadas anteriormente: ofrecen programas de dos años, en vez de los cuatro tradicionales de los *colleges* estadounidenses; combinan la formación general y humanística, que constituye la esencia de estos últimos con ofertas de especializaciones técnicas y se vinculan estrechamente, como su nombre lo sugiere, con la comunidad.<sup>11</sup> La preparación que ofrecen es aceptada o no, según los casos, por las distintas universidades para que sus egresados prosigan cursos en ellas. Como es sabido, en los Estados Unidos el sistema de educación superior incluye tradicionalmente dos tipos de establecimientos independientes: los *colleges* de cuatro años, a los cuales se accede al concluir la secundaria y otorgan el título de *bachelor*, y las *universities* propiamente dichas, donde se siguen los *graduate studies* (*Master* y *Ph. D*), que exigen, salvo excepciones, estudios en un *college*. Los *community colleges*, en algunos estados excepcionalmente llamados *university colleges*, constituyen una versión contemporánea de los primeros, con menores exigencias y están dirigidos a facilitar el acceso a la educación superior, particularmente en las poblaciones pequeñas, a estudiantes con aspiraciones más

10. Cfr. TAQUINI, Alberto C. (hijo), *Colegios universitarios. Una estrategia para la educación superior*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación, Serie «Estudios», 1995, 123 pp.

11. Cfr.: KNOWLES, Asa S. (dir.), *The International Encyclopedia of Higher Education*, San Francisco-Washington-Londres, Jossey-Bass Publishers, 1977, t. 8, pp. 3.820-3.822.



inmediatas y cuentan con fuertes lazos con las actividades productivas, culturales, educativas, administrativas de la región.

La introducción de este tipo de establecimientos se complica en nuestro país como ocurre cada vez que se trata de combinar instrumentos de una cultura y un sistema educativo diferente con nuestra tradición institucional de siglo y medio. Para ser fieles a su modelo, la institución propiciada debería haberse llamado *colegio comunitario*, y constituir la primera parte de los estudios universitarios. Pero entre nosotros la palabra «colegio» evoca a los denominados «colegios nacionales», es decir, escuelas secundarias, fundadas por el presidente Mitre en 1863 y subsistentes con ese nombre. No resultan por ello atractivas para los jóvenes ni aparecen, según se pretende, como una primera posible etapa de la universidad, que podría cumplirse en ciudades relativamente pequeñas o aisladas que no la poseen, con el agregado de movilizar a las poblaciones y crear condiciones para ingresar en forma rápida al mercado de trabajo. Y no podemos olvidar el *appeal* que tiene en nuestra sociedad el vocablo «universidad».

Tanto la compleja redacción del Artículo 22 de la Ley N° 24521 como en especial el texto de los considerandos y del articulado del Decreto Reglamentario N° 455/97 –que no resultó del agrado de los gestores de la iniciativa, quienes lo consideran excesivamente restrictivo– ponen de manifiesto la preocupación de las autoridades educativas por encauzar una situación que comenzaba a ser difícil al crearse las primeras instituciones. Para ello las Cláusulas 1ª a 3ª exigen la autorización previa de la jurisdicción provincial o del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como institución de nivel superior no universitario y la certificación de los convenios de articulación y acreditación con una universidad previstos en el Artículo 22 de la Ley N° 24521. Esto último, al igual que los créditos académicos reconocidos para proseguir estudios universitarios, se encuentra minuciosamente detallado.

El Artículo 4º, con el cual coincido categóricamente, resuelve una cuestión que en algún momento suscitó dudas. Los colegios universitarios no están sujetos a una evaluación institucional externa ni a una acreditación independiente de sus programas, sino que forman parte de ese ejercicio cuando este involucra a la universidad con la cual se encuentran articulados. Esta norma se encuentra confirmada por el Artículo 21 del Decreto N° 173/96.

El resto de las normas del Decreto comentado tienden a garantizar las características públicas de la institución reglamentada y evitar posibles confusiones.

El tiempo dirá en qué medida esta nueva estrategia para la educación superior, que ha suscitado el interés de municipios, comunidades e instituciones privadas, satisface las esperanzas de sus impulsores y llega a constituir un factor positivo en la ampliación y en el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior argentina.

## **DECRETO N° 2427/93**

El Decreto N° 2427/93 es importante por su repercusión en la comunidad universitaria. En él se fijan a partir del ejercicio presupuestario de 1994 incentivos al personal docente que participe en proyectos de investigación en las universidades



nacionales. Involucra a los profesores con dedicación exclusiva y semiexclusiva, los cuales están obligados a estar frente a los alumnos de carreras de grado en dos o más cursos durante el ciclo lectivo anual. Los proyectos de investigación deberán estar evaluados por una entidad habilitada que financie total o parcialmente los costos de ejecución y al menos uno de los docentes investigadores tiene que pertenecer a una categoría no inferior a la denominada B. El anexo del Decreto enumera las instituciones habilitadas. Cuando los proyectos son financiados por las mismas universidades nacionales, estas deben contar con un sistema de evaluación de proyectos basado en la participación de jueces expertos, de los cuales uno por lo menos debe ser externo a la universidad, y dos de ellos, de categoría B o equivalente.

Esta norma tuvo una aplicación extensa, pero no siempre acertada ni rigurosa, lo que fundó la supervisión de las evaluaciones y la modificación, producto de la experiencia, de algunas de sus pautas.

### **DECRETO N° 081/98**

Con fecha del 22 de enero de 1998, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto N° 081/98, que reglamenta el Artículo 74 de la Ley N° 24521. Esta última cláusula determina que los establecimientos universitarios que adopten modelos diferenciados de organización institucional y de metodología pedagógica deberán ser reglamentados por el Poder Ejecutivo Nacional.

En cumplimiento de esa obligación, el Decreto Reglamentario arriba indicado determina que las instituciones universitarias que se creen, se autoricen o se reconozcan bajo el régimen del Artículo 74 de la Ley N° 24521 deberán ajustar su funcionamiento a las pautas e instructivos específicos que dicte el Ministerio de Cultura y Educación. Para ello, este deberá asegurar que en todos los casos se trate de ofertas que se propongan desarrollar experiencias innovadoras, tengan como principal finalidad favorecer el desarrollo de la Educación Superior mediante modelos diferenciados y que la factibilidad, calidad y excelencia de las mismas se encuentren garantizadas. En tal virtud su organización, funcionamiento y propuesta académica se ajustarán en todo lo posible a la Ley N° 24521.

### **RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN N° 1807/97**

La Resolución Ministerial N° 1807/97 tiene por finalidad reglamentar el reconocimiento y actividad de las entidades privadas de acreditación y evaluación universitarias previstas por el Artículo 45 de la Ley N° 24521. Se trata de una inclusión que combina la tradición institucional continental europea y en particular francesa con la experiencia de los Estados Unidos y otros países de cultura anglosajona, en los cuales esta función se encuentra a cargo de asociaciones de universidades, corporaciones profesionales o entidades privadas.

De acuerdo con las pautas de la Ley de Educación Superior, la Resolución comentada establece exigencias y procedimientos muy precisos. A ese fin las enti-

dades de acreditación y evaluación universitarias deben constituirse como asociaciones o fundaciones civiles sin fines de lucro, que tengan como objeto exclusivo dichas actividades, cuenten con patrimonio e infraestructura suficiente y estén integradas por personas de reconocida responsabilidad moral (Artículo 2º). Las solicitudes presentadas con el propósito de su reconocimiento ante el Ministerio de Cultura y Educación serán sometidas al dictamen de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, la cual podrá formular observaciones y sugerencias, además de una recomendación final. El Ministerio solo puede apartarse de la opinión de la Coneau por razones debidamente fundadas (Artículo 7º). El seguimiento de las entidades privadas de acreditación y evaluación universitaria está a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (Artículo 12).

Una de las normas más significativas de esta Resolución es la que exige la existencia de un órgano colegiado independiente del consejo de administración de la asociación o fundación, el que tendrá a su cargo exclusivo las funciones de evaluación y acreditación. Este cuerpo deberá estar compuesto por personalidades de reconocida jerarquía académica, científica o profesional, que ejercerán sus tareas a título personal y con total independencia de criterio. Y por lo menos un tercio de ellas serán escogidas entre las academias nacionales a solicitud de la entidad. También al menos un tercio de sus integrantes no podrán tener durante su actuación en ese órgano vinculación laboral o contractual con ninguna institución universitaria argentina. Su permanencia no podrá ser inferior a tres años y gozarán de estabilidad, salvo causas debidamente fundadas (Artículos 17 a 22).

Finalmente, el reconocimiento oficial de estas entidades se otorgará por primera vez por un lapso de tres años y de seis en lo sucesivo (Artículo 8º). Aquellas deberán respetar en los procesos de evaluación y acreditación los patrones y estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades (Artículo 23), además de aprobar un Código de Ética al cual ajusten su conducta sus integrantes (Artículo 22).

## **RESOLUCIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN Nº 1168/97**

La última normativa que considero indispensable comentar, para completar este análisis de la legislación pasada y vigente, es la Resolución Nº 1168/97 del Ministerio de Cultura y Educación.

El citado ordenamiento legal, en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 46, Inciso b, de la Ley Nº 24521, aprobó los estándares para la acreditación de carreras de posgrado, en consulta con el Consejo de Universidades y sin modificar la propuesta elevada por este. Ello ha permitido a la Coneau iniciar a fines de 1997 una convocatoria de especialidades de salud, seguida de otra que abarca el resto de las disciplinas. Se espera por ello que en el curso de 1998-1999 todos los posgrados existentes o nuevos proyectos (incluyendo maestrías y doctorados) hayan sido evaluados, gocen de su acreditación o esta les haya sido denegada. Se habrá satisfecho de esa manera uno de los objetivos

esenciales de la Ley de Educación Superior, quedando aprobada la aceptación generalizada de sus normas tanto por parte de la comunidad universitaria como de la sociedad.

No entra en el propósito del presente trabajo un análisis de esos estándares y criterios por cuanto corresponde a otro tipo de estudios. Solo he querido con su mención señalar la importancia de la puesta en marcha de esta actividad.

## CONCLUSIÓN

La revisión de la legislación universitaria pone de manifiesto la tensión histórica de la institución universitaria con distintos poderes sociales y políticos (iglesias, monarcas, Estados nacionales, comunas, corporaciones). Es lógico que ello ocurra dado que la esencia de la universidad reside, desde su nacimiento en la Edad Media, en la autonomía, la libertad de expresión y de crítica, la formación superior, la investigación y la creación de conocimientos, lo cual choca con otros intereses, a veces legítimos, y otras, no. Esta situación da lugar a casos extremos en los regímenes militares y totalitarios. Pese a la trascendencia de la función descripta, la universidad, como toda institución humana, también incurre a veces en un excesivo corporativismo, corrupción, falta de transparencia y de responsabilidad financiera y social, ineficiencia, mediocridad e incapacidad de satisfacer las demandas de la sociedad.

La historia reseñada indica igualmente que en nuestro país las reiteradas quiebras del régimen constitucional a partir del 6 de septiembre de 1930 han sido las principales causantes de los conflictos con la universidad, las dificultades para su modernización y las purgas de profesores y estudiantes.

Un examen de la etiología de las siete leyes universitarias sancionadas con posterioridad a 1930 (1947, 1954, 1955-1958, 1966, 1974, 1976 y 1984) –con excepción de la vigente– indica igualmente que ellas fueron sancionadas con objetivos fundamentalmente políticos y escasa preocupación técnica. Mientras el Congreso demoró hasta 1993 para aprobar la Ley General de Educación («planes de instrucción general» según la terminología de la época) ordenada por la Constitución Nacional de 1853, en el mismo lapso, sumando las de 1885 y 1995, el Gobierno federal, ya sea constitucional o de facto, aprobó nada menos que nueve leyes universitarias. Es lógico y legítimo que entre poder político y sistema de educación superior haya algún tipo de correlación. A esa situación en la Argentina me he referido en una investigación que realicé para Flacso.<sup>12</sup> Pero en nuestro país las circunstancias pervirtieron esa vinculación que causó males que perduran.

Estoy convencido de que la Argentina, por razones que sería largo de explicar, ha ingresado en un período de normalidad institucional y democrática que, sin duda, perdurará. En ese marco, en virtud del proceso de elaboración que expliqué anteriormente, la Ley N° 24521, pese a sus inevitables imperfecciones y dificultades de interpretación, constituye una base sólida y racional para el

12. Cfr. MIGNONE, E.F., *Universidad y poder político en la Argentina (1613-1978)*, Buenos Aires, Flacso, 1979, 75 pp.

desarrollo de la educación superior y su mejoramiento. Por otra parte, la introducción de mecanismos novedosos para nuestra cultura, como la evaluación institucional y la acreditación de posgrados y de carreras y de programas de grado vinculados de manera directa con la salud, los derechos, los bienes y la seguridad de los habitantes, ha sido efectuada con prudencia y constituye un espacio para desarrollar garantías de eficacia, objetividad y aplicabilidad. Resulta en consecuencia indispensable que las políticas e instrumentos de la Ley N° 24521 adquieran el carácter de políticas de Estado. En otras palabras, sean respetados y aceptados por todos los partidos políticos, cualquiera que sea el resultado de las sucesivas elecciones. Necesitamos un lapso adecuado de vigencia de esta norma, con las interpretaciones y correcciones reglamentarias menores que imponga la experiencia, pero sin incurrir en ningún momento en un retorno a derogaciones que nos lancen en plena marcha a un vacío legal o a un retroceso en los objetivos alcanzados. Estoy convencido, finalmente, de que este es el anhelo de la sociedad, y en este marco reside la posibilidad para enfrentar con éxito los problemas que se plantean de la integración regional y la globalización universitarias.

Buenos Aires, abril de 1998

## Necesidad imperiosa de fomentar una cultura contra la corrupción\*

LA EXPOSICIÓN QUE ME HA PRECEDIDO ha sido extraordinariamente útil, con una cantidad de detalles que se destacan y con una versación muy minuciosa.

Se ha recordado con precisión que la sociedad, el Estado o los constituyentes argentinos de 1994 –en definitiva, los legisladores– han asumido la función de sancionar la reforma a la ley fundamental ratificando principios que, aunque menos explícitos por las circunstancias históricas, están en el texto de 1853. En relación con el cual, a medida que avanzo en edad y en lectura, tengo un respeto cada vez más extraordinario. Ustedes saben que es la tercera Constitución vigente en el mundo, después de la de Suiza y la de Estados Unidos. Suiza no posee una Constitución escrita, pero las modificaciones que ha tenido su legislación no modifican ni su estructura ni su espíritu fundamental; simplemente la modernizan y la aplican a nuevas circunstancias.

Además, la nuestra tiene una virtud que no acreditan las demás constituciones contemporáneas; y es que está admirablemente bien escrita desde el punto de vista gramatical, sintáctico y conceptual. Tal vez porque la escribieron dos personas exclusivamente, José Benjamín Gorostiaga y Juan María Gutiérrez, tiene una unidad que lamentablemente no posee la reforma de 1994. Indudablemente, intervinieron muchas manos; y todos sabemos que cuando intervienen muchas manos a veces las cosas se complican y los textos resultan de más difícil interpretación.

Surge así que la Argentina posee una panoplia de normas constitucionales, legales y reglamentarias absolutamente completa y admirable en relación con el tema que nos ocupa. No voy a referirme a él porque ya se ha hablado en abundancia y no quiero repetirlo: que es el de la legitimación de las democracias insuficientes, para llamarlas suavemente. Hace poco en Costa Rica discutíamos un texto que estábamos preparando: ¿cómo las llamábamos para no herir susceptibilidades y al mismo tiempo decir algo? Llegamos a la expresión «imperfectas» e «insuficientes» en nuestros países latinoamericanos.

\* Texto de la exposición de Emilio F. Mignone en las Jornadas Internacionales «Ética y política», recogido en CASALLA, Mario (comp.), *Ética y política. Jornadas Internacionales* (Cámara de Senadores Argentina-Ministerio de Cultura y Educación-Unesco), Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación, 1998, pp. 169-176. [N. de E.]

No cabe ninguna duda, y por eso no voy a repetirlo, que la corrupción es tal vez el fenómeno más importante de deslegitimación de la democracia, de los partidos políticos y de las dirigencias estatales. Y que, como todos sabemos, puede ser aprovechada por los enemigos de la democracia levantando la bandera de la supuesta mano dura, postulando la capacidad de los dictadores para actuar de manera más eficaz contra las violaciones de las leyes por parte de los funcionarios públicos.

Al final, cuando se sabe la verdad después de muchos años, cuando se avanza en los documentos, en los archivos y en los testimonios, nos enteramos de que esos supuestos regímenes autoritarios o totalitarios, que aparentaban ser efectivamente regímenes que atacaban la corrupción, tenían formas de corrupción mucho más profundas.

Lo que ocurre es que, evidentemente, no había posibilidad de conocerlas ni de discutir las, ni de difundirlas. Entonces, podían tener esa pátina un poco externa de que allí no ocurrían estas formas de corrupción, que actualmente conocemos en nuestros países por medio de los diarios, donde predomina la libertad de expresión, aunque con algunas sombras.

Libertad de expresión que ya mencionaba Juan Bautista Alberdi, como todos saben, inspirador y comentarista del texto de 1853. Decía que de todos los derechos establecidos por el célebre Artículo 14 de la Constitución Argentina el único derecho que no puede ni debe ser reglamentado es, hablando en términos de su época, la libertad de prensa. Creo que esto tenemos que aplicarlo hoy con una expresión más amplia, que son los medios de comunicación. ¿Por qué? Porque la ausencia o la reglamentación de la libertad de prensa, que siempre tiene un fin no expresado públicamente, tienden o tienen por objeto eliminar esa posibilidad de difusión. Y a mi modo de ver esa posibilidad es uno de los elementos que garantizan la continuidad, cualesquiera que sean los errores y los abusos que se cometen, de la convivencia democrática en América Latina y de la legitimación, en definitiva, de nuestros regímenes políticos.

Por eso no voy a agregar absolutamente nada a lo expuesto. Solo voy a referirme muy brevemente a algo que, de alguna manera lo complementa y que ya está explícito o implícito, en el sentido de que las leyes no son el derecho sino que son la fuente del derecho. Y que no podemos prescindir en la lucha contra la corrupción y en la erradicación de esta, de la creación de una cultura anticorrupción en la sociedad.

Cultura de la sociedad que no significa pura y exclusivamente el denunciar o atacar los gravísimos y frecuentes actos de violaciones en materia de recursos públicos, de fondos, de privatizaciones, etc., sino que se refiere a algo que ocurre diariamente en todos los estratos de la sociedad. A veces cuando escribo, para ser más suave y porque me parece que es así, no hablo de corrupción sino de corruptelas. Pero evidentemente la suma de corruptelas, en definitiva, constituye la corrupción.

La población argentina no tiene una cultura anticorrupción, sino que la acepta. Es decir, denuncia, protesta, se agita y amenaza contra la corrupción; pero al mismo tiempo consiente formas menores de corrupción que se transmiten a lo largo de todo el tejido social y que, en definitiva, crean una conciencia de que las leyes y las normas éticas pueden ser violadas sin que eso tenga ningún tipo de sanción o de repulsa pública.

Entonces la gente protesta por cosas de las cuales es en gran medida responsable. Protesta porque las calles de Buenos Aires están sucias, pero no protesta cuando la gente tira los papeles y ensucia las calles. Protesta porque se escriben las paredes y se arruinan los monumentos, y se enojan con el jefe de Gobierno comunal porque les pone verjas, porque dicen que eso atenta contra la libertad, por lo menos algunos diarios. Pero no se preocupa acerca de qué hacemos para evitar que los monumentos sean arruinados y no haga falta ponerles verjas. Evidentemente no se puede poner un guardián en cada lugar público las veinticuatro horas del día, porque sería un absurdo y además insostenible desde el punto de vista económico; y constituiría algo que además no puede ser aceptado y esto viene desde el sistema escolar.

A mi modo de ver hay dos fuentes que tienden a justificar estas formas de una cultura de corrupción. Una de ellas es la idea de que, como todos lo hacen y como siempre se ha hecho, entonces no podemos dejar de hacerlo.

No puedo dejar de referirme a algunos episodios que me están ocurriendo en esta función, en la Coneau (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). Como todos saben, es un órgano descentralizado, independiente dentro de la estructura del Ministerio de Cultura y Educación. Sus integrantes son designados por el Presidente de la República pero a propuesta de las universidades públicas, privadas, de la Legislatura, de la Academia Nacional, etc. De manera tal que somos doce personas, supuestamente con antecedentes científicos y académicos, que tenemos seis importantes funciones.

La primera, la evaluación externa de todas las universidades, la gente no se da cuenta pero son ochenta y nueve en todo el país. Una enormidad.

También tenemos que acreditar los posgrados, que han crecido en forma exponencial; y la gente sospecha que muchos de esos posgrados no reúnen adecuadas condiciones de nivel. Tenemos que acreditar las carreras que tienen relación directa con la salud, los bienes, la seguridad y los derechos de los habitantes; obviamente Medicina, Abogacía, Contador Público. Es una especie de solución, que no es la anglosajona de la habilitación profesional externa al título académico, que viene de la Edad Media. O la que teníamos nosotros heredada de la legislación francesa napoleónica, que le otorgó esa facultad a las pocas universidades estatales o nacionales que entre otras existían con aceptación de la sociedad.

Lo que pasa es que ahora la sociedad no acepta eso. En parte porque ha habido una devaluación del prestigio de gran parte de las universidades nacionales, por muchas razones que no es el caso mencionar aquí. Y también por muchas de las universidades privadas autorizadas con un sistema que yo no quiero juzgar, porque no me gusta juzgar lo que no conozco. Pero que tenía la enorme desventaja de que era un trámite interno, no digo secreto pero sí reservado, nadie lo conocía. Que terminaba con una resolución del Ministerio de Cultura y Educación y del Poder Ejecutivo, con grandes sospechas acerca del ministro de Educación, que siempre en cualquier país está expuesto a las presiones políticas de cualquier tipo.

Ahora eso lo tenemos nosotros; que somos un órgano independiente, puramente académico, de doce personas; felizmente está integrado en este momento por personas que pertenecen a todos los partidos políticos y a todas las ideologías. De manera que, desde ese punto de vista, somos eminentemente pluralistas y sobre todo hacemos un enorme esfuerzo. Y yo soy campeón de eso, de difusión

y de transparencia de todo lo que realizamos, para que la gente vaya a la oficina si quiere y lea los expedientes.

A nosotros nos corresponde recomendar la autorización o no de las nuevas universidades privadas, exclusivamente un poco lo que hace el Consejo Nacional de Educación Superior en Chile; y también la puesta en marcha de las nuevas universidades públicas. Es un cúmulo de tareas que felizmente se está desarrollando pacífica y normalmente con bastante eficacia.

Mi aspiración es que cuando termine esta función, que por supuesto es temporaria, la sociedad confíe en ese órgano público, que adquiriera respetabilidad y confiabilidad por su composición, por su decisión y, sobre todo, fundamentalmente, por la publicidad de sus decisiones. Porque en un régimen republicano hay que informar. Yo informo de todo, cosa que no le gusta a cierta gente. Un rector de una universidad que no voy a nombrar me dijo: «Eso de dar los datos, los nombres y las evaluaciones de las universidades no forma parte de la cultura argentina; está bien lo que usted dice que la república...». Le digo entonces, un poco en tono de broma: «Usted cree que no forma parte del tan mentado ser nacional el que se informe a la sociedad de lo que se está haciendo».

Tengo también una experiencia muy concreta en el caso de un proyecto de universidad privada, sobre el cual recomendamos que no se aceptara porque no tenía los niveles adecuados en sus recursos. Que además había cometido el error y la violación legal de anunciar su existencia como universidad reconocida y, por lo tanto, había inscripto alumnos a quienes estaban perjudicando —en fin—, había engañado, estafado, a esos alumnos durante dos o tres años. En el recurso de reconsideración dice que sí, que es cierto que se incurrió en eso, pero que eso siempre se ha hecho; en la Argentina siempre se hace; de tal manera que no ve por qué nosotros lo sancionamos. Claro, mi respuesta es que alguien tiene que empezar a sancionar para que no vuelva a repetirse, ustedes caen en esa circunstancia, yo lo siento mucho, pero me parece que es el único camino.

Es lo que mencionaba un jurista argentino, fallecido hace pocos años, que muchos de ustedes recordarán, Carlos Santiago Nino, en un libro interesante que se llama *La anomia Argentina como un factor de no desarrollo*.<sup>\*</sup> La constante violación, como cosa adquirida, es una corrupción.

Ahora también, para mal de mis pecados, pertenezco al llamado Instituto de Política Criminal y de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que tiende a modificar ese cuerpo de 48.000 hombres. Realmente la corrupción era absoluta y total, del primero hasta el último. Una cosa absolutamente inimaginable, donde los sumarios de los procesos se vendían en la comisaría. Pero con una especie de aceptación, reconozcámosla, también tácitamente, incluso de sectores del Poder Judicial. No porque participaran de esa corrupción, sino porque la cosa viene así, porque siempre pasó así, porque hay mucho trabajo, porque no se pueden revisar todos los sumarios.

Yo me dedico al tema de educación y en las escuelas ocurre exactamente lo mismo en relación con los regímenes de convivencia de los alumnos. Esa es una

<sup>\*</sup> El título correcto de dicha obra es *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Emecé, 1992. [N. de E.]



de las fuentes de esta cultura de la corrupción que hay que atacar. Que hay que atacar con la verdad y con la publicidad.

Y la otra es el ocultar, sobre todo en el tema de violaciones a los derechos humanos, aquellas violaciones que hipotéticamente perjudican desde el punto de vista político. Acaba de morir el líder Pol Pot, según dicen, no se sabe si realmente o no, responsable de los dos millones de camboyanos asesinados. Recuerdo en la época de la dictadura militar, cuando intentábamos sacar declaraciones condenando ese tipo de regímenes, la terrible oposición de dirigentes políticos argentinos de sectores llamados, entre comillas, de izquierda, a que nombráramos a Pol Pot, porque aparentemente este señor era maoísta. Era un asesino, pero de cualquier manera fundaba su doctrina en el marxismo. Creo que si Marx hubiera resucitado se habría muerto inmediatamente viendo eso que ocurría.

Lo mismo pasa, un poco, en el sistema universitario: «Las universidades son autónomas, hay que defender la autonomía». Pero la autonomía supone responsabilidad y no se pueden ocultar las corruptelas por razones de autonomía, de los gremios estudiantiles, de la FUBA, de la Reforma universitaria. Ahora voy a sacar un libro donde hablo de esos temas, ya está en la imprenta.

Hay que decirlo, porque eso es lo que nos da confiabilidad y lo que crea la conciencia de que no se puede ni se debe ocultar o justificar explícita o implícitamente u olvidar episodios, sobre todo en casos de gravísimas violaciones a los derechos humanos, cualquiera que sea la conciencia o falta de conciencia de los denunciantes o de los expositores en relación con las ideologías políticas, religiosas o lo que fuere, de los que en la Argentina o en otros países del mundo, violan ese tipo de derechos.



*UNIPE: Editorial Universitaria* asume el desafío doble de pensar nuestro tiempo y hacer frente a la desigualdad educativa produciendo materiales que conjugan rigurosidad científica y divulgación de calidad. Para ello produce un catálogo interesante y rico para la formación integral de docentes, investigadores, estudiantes universitarios y lectores interesados en temas contemporáneos. La colección *Ideas en la educación argentina* busca actualizar la historia de las ideas en ese campo y cimentar una conciencia histórica abierta a las diversas tradiciones pedagógicas del país.

ADRIÁN CANNELLOTTO

Rector

UNIPE: Universidad Pedagógica



Esta edición, de 700 ejemplares, se terminó de imprimir  
en el mes de septiembre de 2016 en Altuna Impresores S.R.L.,  
Doblas 1968, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Reeditar textos sobre educación argentina actualmente de difícil acceso es una tarea compleja y plural. Con la colección *Ideas en la educación argentina* nos proponemos actualizar viejas preguntas e interrogar críticamente el sentido que tienen hoy las ideas del pasado. Cada libro reúne una obra o una selección significativa del autor elegido, precedida por el trabajo de un estudioso contemporáneo que presenta la vida, el contexto de producción de la obra, algunas claves de lectura y una bibliografía actualizada del autor.

**DARÍO PULFER**

**DIRECTOR DE LA COLECCIÓN  
IDEAS EN LA EDUCACIÓN ARGENTINA**

*Textos de educación, política y sociedad* presenta las ideas que sobre políticas educativas en la Argentina nos legara Emilio F. Mignone, plasmadas en escritos representativos de su obra, producidos entre 1954 y 1998 en ámbitos diversos y reunidos por Augusto Pérez Lindo y Cayetano De Lella, estrechos colaboradores y profundos conocedores de la labor de este autor indispensable. Mignone fue designado en 1949, a la edad de veintisiete años, director general de Enseñanza de la Provincia de Buenos Aires. Se ocupó prontamente de ampliar el acceso a la educación básica y de la profesionalización docente. Para él, las políticas públicas debían buscar la universalización del acceso a la educación; Mignone fue defensor del pluralismo filosófico y la diversidad institucional. Introdujo la enseñanza de los derechos humanos en las escuelas tras la dictadura cívico-militar de 1976-1983. Trató de definir líneas de desarrollo para el sistema universitario relacionadas con la calidad, el acceso y la transparencia. Sus textos lo revelan como un lúcido constructor de políticas de Estado en materia de educación.



9 789873 805158

## COLECCIÓN IDEAS EN LA EDUCACIÓN ARGENTINA

<b>Ricardo Rojas</b>	La restauración nacionalista <i>Presentación de Darío Pulfer</i>
<b>José M. Estrada</b>	Memoria sobre la educación común en la Provincia de Buenos Aires <i>Presentación de Carlos Torrendell</i>
<b>Saúl Taborda</b>	Investigaciones pedagógicas <i>Presentación de Myriam Southwell</i>
<b>Domingo F. Sarmiento</b>	Educación popular <i>Presentación de Juan Carlos Tedesco e Ivana Zacarías</i>
<b>Manuel Belgrano</b>	Escritos sobre educación <i>Selección de textos Presentación de Rafael Gagliano</i>
<b>Carlos N. Vergara</b>	Pedagogía y revolución <i>Escritos escogidos Presentación de Flavia Terigi y Nicolás Arata</i>
<b>Juan Mantovani</b>	Bachillerato y formación juvenil <i>Presentación de Isabelino Siede</i>
<b>Pablo A. Pizzurno</b>	Cómo se forma al ciudadano y otros escritos reunidos <i>Presentación de Pablo Pineau</i>
<b>Julio R. Barcos</b>	Cómo educa el Estado a tu hijo y otros escritos <i>Presentación de Nicolás Arata</i>
<b>Víctor Mercante</b>	La crisis de la pubertad y sus consecuencias pedagógicas <i>Presentación de Inés Dussel</i>
<b>Berta P. de Braslavsky</b>	La querella de los métodos en la enseñanza de la lectura <i>Presentación de Pablo Pineau</i>
<b>Aníbal Ponce</b>	Educación y lucha de clases y otros escritos <i>Presentación de Nicolás Arata y Pablo Gentili</i>
<b>Joaquín V. González</b>	La tradición nacional <i>Presentación de Darío Pulfer</i>

## EN PREPARACIÓN

<b>Ernesto Nelson</b>	Plan de reformas a la enseñanza secundaria y otros escritos <i>Presentación de Rafael Gagliano</i>
<b>Emilio Alonso Criado</b>	Del aula <i>Presentación de Gustavo Bombini</i>