

DOCUMENTOS

PROYECTOS PARA UNA SOCIEDAD ABIERTA

INFORME N° 8

EL DERECHO DE ENSEÑAR Y APRENDER *

Alberto Benegas Lynch (h)
Martín Krause

En la Argentina han tenido lugar interminables debates sobre temas educativos y se ha convocado reiteradamente a marchas y movimientos más o menos tumultuosos en relación con la educación. Sin embargo, aun cuando los tópicos de discusión se relacionaran con temas educativos, en realidad nunca se planteó claramente la cuestión de fondo: el papel del Estado en materia de educación.

Se ha aceptado siempre como premisa, como una verdad absoluta, indiscutible, un dogma, que el Estado debe cumplir una función “indelegable” en la planificación, control y administración del sistema. Nunca se cuestionó este rol en su esencia, sino que las polémicas giraron siempre en torno a cómo era o debía ser utilizada esta atribución estatal.

De este modo la “educación” se ha convertido en un tema politizado acerca del cual se imponen ciertas concepciones educativas a toda la población. Como se verá más adelante, el aspecto medular del sistema educativo argentino - notablemente acentuado desde la década del cuarenta- ha sido y es aún la imposición curricular por parte del poder político a instituciones educativas consideradas privadas.

Ahora bien, más de un siglo es un plazo prudencial como para sacar conclusiones sobre el funcionamiento de determinado esquema, y la educación en la Argentina nos brinda esa posibilidad si se analiza su aplicación desde la época de nuestra independencia. El resultado de la planificación y gestión estatal de la educación no ha sido alentador, aun tratándose de muy diversos gobiernos y

políticas. Con diferencias de grado, puede decirse que el Estado no ha sido un buen educador, ni un buen planificador, ni un buen administrador, ni un buen empleador.

I. El estado de la educación del Estado

Por diversas razones y con distintos argumentos y premisas nadie parece estar satisfecho con el sistema educativo argentino. Usuarios directos o indirectos, analistas, administradores y empleados han reconocido sus falencias y hoy en día prácticamente todos admiten que el sistema educativo argentino está en crisis. Los siguientes son tan sólo algunos ejemplos de esa situación:

Los analistas

- “Entre las consecuencias negativas que se desprenden de la actual organización pueden citarse una administración fuertemente burocratizada, un fuerte apego al reglamentarismo, una toma de decisiones caracterizada por su lentitud, poco margen para la autonomía y la participación, una exigua autoevaluación y escasas innovaciones en todos los niveles. “ (Instituto Torcuato di Tella, *El gasto público social*, volumen III, *El gasto público en el sector educación*, Buenos Aires, agosto de 1990, p. 7.)
- “La desgana, la carencia de incentivos académicos y materiales, la impotencia y la resignación se han adueñado del espíritu de profesores e investigadores y producen un inevitable efecto de demostración negativa en los profesionales jóvenes, alejándolos de los ámbitos universitarios en busca de otros horizontes.”
- “Las causas de esa depresión no radican exclusivamente en la exigüidad de las partidas asignadas a la Universidad en el presupuesto nacional y en las limitaciones de infraestructura y las carencias de equipamiento. El mal es mucho más profundo y se origina en las características de un sistema universitario cuyas estructuras de conducción y administración no privilegian los valores académicos y no persiguen, a pesar de posturas aparentes y declaraciones, la excelencia en el logro de sus metas docentes y de investigación.”
- “La acción de los consejos directivos y superior muestra en forma palmaria, no obstante la pregonada vigencia de los valores democráticos y participativos asociados a su constitución, una realidad signada por pugnas y disputas entre núcleos políticos motivados por intereses ajenos, en la mayoría de los casos, a los objetivos de la Universidad” (Eitel H. Lauría, *La Nación*, 24/4/92.)

- “Durante su estancia en la Universidad, los educandos pueden recibir aplazos a granel o notas bajísimas y a nadie sé le ocurre llamarlos al orden y exigirles mejorar su performance bajo pena de darlos de baja, como ocurre normalmente en las buenas universidades americanas del Norte o europeas. La relación personal con la Universidad es nula, o sea, lo contrario de lo que debe ser: ningún organismo se ocupa de averiguar si esas jóvenes inteligencias están rindiendo los frutos que debe aguardarse de ellas, las que quedan libradas a su suerte.” (Juan José Guaresti, nieto, *La Nación*, 2/1/93.)
- “El gasto se concentró en salarios pagados tanto al personal del sector público como al de los establecimientos privados a través de las transferencias; estos dos rubros en conjunto suman el 90,4% del total, mientras que construcciones insume el 3,6% del gasto y equipamiento, el 1%. Puede afirmarse que con esta estructura de gasto resulta difícil introducir reformas educativas, ya que la asignación de recursos observada sólo puede estar dirigida al mantenimiento del servicio replicando las condiciones históricas. Nótese que la inversión en equipamiento es prácticamente inexistente, y el monto dedicado a construcciones, por su magnitud, no alcanzaría siquiera a solventar el mantenimiento mínimo requerido por las instalaciones existentes. Esta limitación de los organismos públicos es suplida en parte por la acción de las asociaciones cooperadoras.” (FIEL, *Descentralización de la escuela primaria y media: una propuesta de reforma*, Buenos Aires, noviembre de 1992, p. 7.)

Los usuarios

- “La segunda parte del estudio se refiere a los resultados de una encuesta aplicada a una muestra representativa de 300 empresas en cobertura del total del país. En ella se describen las características del empleo de universitarios y técnicos secundarios y terciarios. Entre sus conclusiones se destacan: a) La mayoría de las empresas (sobre todo aquellas con más de loo empleados) sostienen que existe sobreoferta de profesionales, principalmente de contadores, ingenieros, abogados, arquitectos y médicos; b) Hay una opinión bastante crítica de la forma en que el sistema educativo prepara a los estudiantes universitarios para desarrollar su profesión en el ámbito laboral. La mayor frecuencia de respuestas se concentra en la calificación ‘regular’ (46% para el total de empresas, 56% entre las de mayor magnitud). Sólo un 20% evalúa positivamente la calidad de la enseñanza universitaria.” (Unión Industrial Argentina, *Estudio sobre la oferta y la demanda laboral de graduados universitarios en la Argentina*, Buenos Aires, noviembre de 1988.)

Los empleados y empleadores

- “El sistema educativo se escuda en una burocracia que dificulta las transformaciones necesarias, autodefendiéndose como sistema al impedir la participación de los sectores involucrados en la educación”.

“La burocratización del sistema educativo anteriormente mencionada aumenta de manera sustancial la carga de trabajo de los maestros y profesores, por el alto costo que significa mantenerlo en lo económico y la elevada suma de tareas administrativas que se le exige al docente: el 40% del tiempo de trabajo lo insumen estas tareas.” (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, Informe al Consejo Económico Social de Naciones Unidas, Buenos Aires, octubre de 1990.)

- “En Argentina existió y existe un plan orgánico que conduce a la enseñanza a una inevitable degradación de calidad en los procesos de los aprendizajes.”

“Disfrazado de socioactivismo, confusionismo participativo sin discriminación de roles, espontaneísmo creativo según las didácticas del no esfuerzo personal, y regímenes disciplinarios y de calificaciones basados en ingenuidades alumno-céntricas.”

“El desenfreno curricular que impera en la mayoría de las jurisdicciones, con pretendidas innovaciones que son sólo disparates técnico-didácticos; el actual modelo de formación docente, unilateralmente cuestionado, y la falta de evaluación de las experiencias del ciclo básico son algunas más de las tantas manifestaciones de una crisis que nada tiene que ver con la economía, sino con el buen sentido. Talleres, áreas, núcleos, interdisciplinariedades sin disciplinas, complejas articulaciones ideopolíticas sobre la construcción del hombre, absolutización de superadas tendencias de enseñanza; psicologismos y sociologismos instrumentados para acabar con el desarrollo singular de cada alumno como persona, son la lápida que aplasta la creatividad docente y que ha terminado de someter a la escuela al proyecto igualitarista de los tecnoburócratas.” (Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas, *La Nación*, 2/9/90.)

Los administradores

- “El sistema educativo se escuda en una burocracia que dificulta las transformaciones necesarias, autodefendiéndose como sistema al impedir la participación de los sectores involucrados en la educación.”
- “El sistema educativo se encuentra inmerso en una profunda crisis, tanto en lo que se refiere a su realidad cuantitativa como a la calidad de su acción y de sus ‘resultados’. Son múltiples los indicadores que señalan esta situación. Algunos de ellos, como la baja asignación de recursos y el deterioro crónico del salario de los docentes, son expresiones parciales de las carencias que se padecen. Entre los principales problemas de orden cuantitativo debemos señalar la desigual conformación de la matrícula en las diversas zonas del país, la persistente inasistencia a los establecimientos educativos, el alto porcentaje de repitencia y de deserción escolar y universitaria, la escasez de docentes necesarios para cubrir los puestos de trabajo del sistema y la inadecuada distribución de los servicios en el territorio nacional.”

“Los servicios educativos muestran una estructura organizativa ineficiente, desarticulada, burocrática y reglamentarista.”

“En lo que respecta al gobierno del sistema, se observa que las jurisdicciones, los niveles, las modalidades y las estructuras escolares no están adecuadamente articuladas y que operan una centralización rígida de los organismos de conducción, planificación y gestión. Con ello se genera un proceso burocrático, la carencia de vocación y mecanismos para adaptarse a las peculiaridades regionales y escolares y la incapacidad para dar respuesta a los requerimientos reales de las personas y los procesos sociales, económicos y tecnológicos.” (Ministerio de Cultura y Educación, *Bases para la transformación educativa*, Buenos Aires, 1991, pp. 17-18.)

- “Sólo se cuenta con estudios parciales, pero todos ellos son coincidentes en la tendencia de obsolescencia de la edificación escolar. Casi la mitad de los edificios donde funcionan escuelas fueron construidos antes de la década del 30 y, en general, unas tres cuartas partes de éstos están considerados técnicamente obsoletos debido a su mal estado de conservación. La infraestructura edilicia marca una de las diferencias más notables entre la educación pública y la privada, y entre las provincias con mejor o peor situación socioeconómica. Por ejemplo, el 40% de los edificios escolares nacionales de nivel medio tienen aulas inadecuadas, es decir, con poca ventilación o luz natural, pero esta situación es diferente en cada provincia: mientras en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires sólo hay un 10% de aulas inadecuadas, en Catamarca, Salta, La Rioja y San Luis ese porcentaje se eleva hasta el 25 y el 30%.”

“La evaluación y el control de la calidad de la gestión del docente no ocupan un lugar privilegiado en la actualidad. La definición de la carrera docente, básicamente a través de sus aspectos administrativos, y como consecuencia también del alto grado de burocratización existente en las unidades escolares, la supervisión en la actualidad ha perdido muchos de sus componentes técnicos pedagógicos para centrarse de manera importante en los administrativos.” (Ministerio de Cultura y Educación, *Perfil del sistema educativo*, Buenos Aires, 1992.)

- “La deserción en el Ciclo Básico Común es brutal, en los últimos cuatro años oscila alrededor del 65% por año; ¿ es filtro, cansancio, fracaso o desilusión? Pero lo que seguro no es: selección, pues de los que llegan a las carreras que se dictan en la Facultad de Medicina, el 75% no se recibe, existiendo un elevado número de recursantes que llega en algunas materias al 72% del total de cursantes. Según la prestigiosa publicación científica *The Journal of the American Medical Association*, de agosto de 1991, las facultades de Medicina de las universidades argentinas tienen el mayor índice de deserción estudiantil en el mundo: en la actualidad el 85% ; comparándola, entre otras, con la de países como Colombia (11%), Checoslovaquia (7%), Israel (10%) y España (15%). (Luis N. Ferreira, Decano de la Facultad de Medicina, UBA, *La Nación*, 30/7/92.)

Varios de los trabajos antes mencionados brindan cifras que permiten realizar una evaluación parcial de los objetivos alcanzados por el sistema estatal de educación, basado supuestamente ‘en un esquema de gratuidad y universalidad:

- Según el Censo Nacional de 1980, sólo el 34,5% de la población mayor de 13 años concluyó la escuela primaria. Es interesante comparar esta cifra con el dato que brinda FIEL sobre la tasa de escolarización, entendiendo por ésta la relación entre el número de alumnos de un determinado nivel y la población a la que, por su edad, le corresponde estar incorporada al sistema educativo en ese nivel.
- En el caso de la educación primaria, en 1988 era del 10%, lo que muestra un alto grado de repetición y de personas de edades superiores cursando ese nivel.
- Según el Ministerio de Cultura y Educación sólo el 50% de los que ingresan terminaron el ciclo primario en el período 1974/80.
- CTERA menciona que en 1985 el porcentaje de repetición de primer grado era de 28,7% ; de segundo grado, 27,3%, y de tercer grado, 30,6%.
- El Censo Nacional de 1980 muestra que sólo el 17% de la población de 25 años o más había finalizado los estudios del nivel secundario.

- FIEL señala que la tasa bruta de escolarización en este nivel es del 48,8% para los varones y del 53,1% para las mujeres.
- Para CTERA, sólo el 38% de los jóvenes de 13 a 18 años cursan este nivel y sólo el 37% de los que comienzan el ciclo logran terminarlo.
- Según el Ministerio de Cultura y Educación, la tasa de desgranamiento de primero a segundo año es del 24%, es decir que sólo se inscribe en segundo año el 76% de los que ingresaron en primero.
- De acuerdo con los datos de los censos de 1970 y 1980, la tasa de analfabetismo entre la población de 15 años y más fue del 7,4% en el primer año y del 6,1% en el segundo. En 1990 se estima un 4,7%.
- Si bien la cifra se reduce, el total se mantiene estable en unas 1.200.000 personas.
- CTERA estima que el número de analfabetos y semianalfabetos es de 6 millones.

A todo esto habría que sumarle la gran cantidad de situaciones conflictivas que el sistema estatal genera, entre otras: el elevado número de días de clases perdidos por los conflictos y las huelgas, los costos del proceso de negociación, tanto de esos conflictos como de las asignaciones de presupuestos, las pujas entre rectores por la asignación de los fondos para las universidades.

Pese a la gravedad de los puntos mencionados hasta aquí, éstos no constituyen el principal perjuicio que el sistema ocasiona a los ciudadanos. Este es, sin duda, el cercenamiento de su libertad. En efecto, el problema central ha consistido y consiste en insistir en un sistema que ha monopolizado el contenido y la metodología de la educación a través de la planificación estatal, quitando a los padres la responsabilidad sobre la educación de sus hijos. Como bien lo describe el destacado investigador en temas educativos Luis Jorge Zanotti:

“El sistema no tiene por qué interesarse, en su conjunto, del aprovechamiento real que de sus servicios alcancen los usuarios directos -los niños- o del juicio de valor sobre aquella eficiencia que se formen los usuarios indirectos, los padres, pues de todos modos no hay alternativa. El padre podrá, en caso extremo, cambiar a su hijo de escuela y quizás obtenga como resultado -si tiene suerte y ha hecho una elección acertada- una escuela algo mejor, que funcione mejor, quizá con mejor conducción y mejores maestros, pero en esencia será una escuela del *mismo sistema*, que esencialmente tiene el mismo régimen organizativo, pedagógico y curricular que todas las restantes del sistema. Porque en caso contrario quedaría *fuera del sistema*, y cuanto

pueda hacer un establecimiento o un padre por su cuenta fuera del sistema no sirve para nada desde el punto de vista legal. Ningún logro es certificado o avalado si no se recurre a los servicios del sistema. He ahí la esencia del monopolio y he ahí la razón por la cual los resultados auténticos del servicio interesan muy poco a los responsables. Y esto determina además otra consecuencia mucho peor: llega un momento en el cual los usuarios directos o indirectos del sistema -alumnos y padres- consciente o inconscientemente dejan también de preocuparse de la eficiencia del sistema y terminan preocupándose solamente del formalismo encerrado en el acto de cumplir los requerimientos formales del sistema, es decir, se preocupan solamente de *cursar* el sistema, de obtener la certificación final y no de alcanzar resultados efectivos del servicio prestado. Con el certificado de escolaridad primaria completa se obtiene la posibilidad de ser nombrado agente de policía o de correos o de maestranza en la administración pública o de ingresar a organismos de seguridad en determinados niveles, por ejemplo, amen de que entretanto se cursa el sistema se obtiene el salario correspondiente. Si, además, se ha aprendido a leer y escribir correctamente, es otro asunto. Esto será, en todo caso, por añadidura. Pero a la mayor parte de los usuarios esto deja de interesarles substancialmente. Inclusive, con ese certificado se obtiene plaza en establecimientos de segunda enseñanza, aunque en una sola página de escritura se cometan veinte errores de ortografía en palabras sencillas. Esto último es un problema de eficiencia del servicio que a lo largo de los siete años de escolaridad primaria no ha preocupado auténticamente ni a los responsables del servicio ni a los usuarios directos o indirectos”.(1)

1.1. Las regulaciones

Este sistema de participación, control y planificación estatal ha estado vigente durante décadas, si bien es cierto que esas características se fueron acentuando durante este siglo y el campo disponible para la libertad de educación se fue reduciendo progresivamente.

Si bien la ley 1420 (año 1884) ha tenido importancia capital en el moldeado del sistema educativo, lo cierto es que no fue la primera legislación relevante en la materia.

Anteriormente, la ley 934, promulgada el 30 de septiembre de 1878, si bien permitía el funcionamiento de colegios secundarios privados y hasta admitía el estudio “particular” de los alumnos, esto es, sin concurrir a clases, centralizaba en los colegios nacionales y el Ministerio de Instrucción Pública la aprobación y expedición de certificados.

Según su artículo 1 los alumnos de los colegios particulares tenían derecho a presentarse a examen parcial o general de las materias que comprendía la enseñanza secundaria de los colegios nacionales siempre que acreditaran, con certificados de sus directores, haber seguido cursos regulares y siempre que esos colegios cumplieran con los siguientes requisitos:

1. Presentar anualmente al Ministerio de Instrucción Pública una nómina de los alumnos de cada curso y los programas.
2. Que el programa de estudios fuera igual al de los colegios nacionales.
3. Que sus directores suministraran al Ministerio todo informe que les fuera solicitado.
4. Que consintieran en que los exámenes fueran presenciados por comisionados cuando el gobierno lo creyese conveniente.
5. Que publicasen los resultados de los exámenes en libros llevados al efecto.

Esta ley creó lo que se conocería como institutos “incorporados”, unificando de hecho la oferta de servicios educativos, tal como lo comentara Zanotti en la cita anterior. Esto se debe a los efectos del artículo 4, según el cual los alumnos aprobados recibían certificados, de igual manera que los alumnos de los colegios nacionales, que serían respetados por las universidades nacionales. Esto es, un colegio secundario privado debía “incorporarse” para poder ofrecer un camino hacia la educación. Por buena que fuera su enseñanza, si no se tenía el certificado oficial no se podía ingresar a la universidad.

El artículo 3 establecía que toda persona tendría derecho a presentarse a examen ante cualquier establecimiento nacional de enseñanza secundaria, debiendo sujetarse en todo a las prescripciones de los programas y reglamentos de los respectivos establecimientos.

Pero en definitiva, la ley que moldeó todo el sistema educativo argentino, por lo menos en lo que respecta a la educación primaria, fue la 1420 de Educación Primaria, promulgada el 8 de julio de 1884. Su artículo 2 establece que la

educación primaria debe ser “obligatoria, gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de la higiene”. Estas palabras definen la esencia del sistema educativo estatal durante más de un siglo, hasta hoy.

Por un lado “obliga” a los padres o tutores de niños entre seis y catorce años a ocuparse de la educación de éstos, sea en escuelas públicas, privadas o en sus hogares, lo que se comprobaría por medio de certificados y exámenes.

Por otro, el artículo establece que la obligación escolar “supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños en edad escolar”. Es decir que el Estado fuerza la educación pero, como comprende que de nada sirve imponer una obligación si no existen los medios para hacerla cumplir, se obliga a sí mismo a ofrecer el servicio en forma gratuita. Como ya hemos visto, de todos modos ambas cosas no llegaron a garantizar, aun hoy, que esa educación llegue a completarse.

Además, no puede demostrarse lógicamente que esa obligación sea constitucional. El artículo 14 de nuestra Carta Magna establece una serie de derechos y libertades que, como ya ha sido señalado por destacados constitucionalistas, incluyen también sus opuestos. Es decir, si existe la libertad de comerciar existe también la de no comerciar, ya que no se podría obligar a la gente a hacerlo si no quisiera; existe la libertad de trabajar, pero también la de no trabajar. De la misma manera, en lo que respecta al derecho de enseñar y aprender, puede decirse que también existen los derechos de no enseñar y de no aprender, por lo que la obligación establecida por la ley 1420 no respeta este precepto constitucional.

Pero, además, la ley establece en forma taxativa los contenidos que debe tener esa educación. El artículo 6 estableció que el mínimo de instrucción obligatoria comprendía: lectura y escritura; aritmética (las cuatro primeras reglas de los números enteros, y el conocimiento del sistema métrico decimal y la ley de monedas, pesas y medidas; geografía particular de la República y nociones de geografía universal; historia particular de la República y nociones de historia general; idioma nacional; moral y urbanidad; nociones de higiene; nociones de ciencias matemáticas, físicas y naturales; nociones de dibujo y música vocal; gimnástica y conocimiento de la Constitución Nacional. Para las niñas era además obligatorio el conocimiento de labores manuales y nociones de economía

doméstica. Para los varones, de los ejercicios y evoluciones militares más sencillos, y en el campo nociones de agricultura y ganadería.

Sobre un tema que generaría luego no pocas polémicas, establecía en su artículo 8 que la enseñanza religiosa sólo podía ser dada en las escuelas públicas por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva confesión, y antes o después de las horas de clase.

En cada distrito escolar los niños debían ser matriculados, y en el caso de que no lo fueran, los padres o tutores serían multados, lo mismo que los directores que recibiesen niños que no hubieran sido matriculados. También se multaba a los padres o tutores si el niño faltaba sin motivo por más de dos días (artículo 20).

Los maestros necesitaban ser diplomados en los colegios normales nacionales o provinciales y los extranjeros debían revalidar sus títulos (artículo 25), pero como no había suficientes maestros graduados se autorizaba a la Dirección General de las escuelas a contratar a particulares que no lo fueran.

La dirección y administración de las escuelas están a cargo del Consejo Nacional de Educación, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública (artículo 52). Este organismo, además de controlar el funcionamiento del sistema y administrar sus fondos, tenía como atribución “dictar los programas de la enseñanza de las escuelas públicas, con arreglo a las prescripciones de esta ley y necesidades del adelanto progresivo de la educación común” (artículo 57, inciso 11), expedir títulos de maestro y revalidar los de los extranjeros, “prescribir y adoptar los libros de texto” (inciso 15).

Esta centralización de la educación impuesta pese a la mención de la Constitución respecto de la responsabilidad de las provincias en relación con la educación primaria, se profundizaría luego con la promulgación, el 4 de octubre de 1890, de la ley 2737, que establecía subvenciones nacionales a las provincias para el fomento de la instrucción primaria.

En cuanto a las escuelas privadas, con un mecanismo similar al de la ley 934 para los colegios secundarios, el artículo 70 establecía las obligaciones de los directores o maestros, asimilando a éstos a las mismas condiciones de los colegios estatales en cuanto a requisitos de matriculación, personal, inspecciones y materias

mínimas de enseñanza. El Consejo escolar de distrito podía negar la autoridad para establecer escuelas a particulares (artículo 71).

En resumen:

- El Estado imponía la obligación de la educación primaria.
- Implementaba escuelas gratuitas.
- Reglamentaba las condiciones necesarias para enseñar.
- Establecía las materias a aprender.
- Determinaba los libros que debían utilizarse.
- Autorizaba o no el establecimiento de escuelas privadas, que debían ser prácticamente iguales a las estatales, tanto a nivel primario como secundario, so pena de que sus alumnos no recibieran los certificados correspondientes que los habilitaran para la etapa educativa superior.

Más adelante consideraremos si era éste el régimen educativo que se estableciera en la Constitución Nacional.

En materia de educación superior, se promulga el 3 de julio de 1885 la ley 1597, que establece los estatutos de las universidades nacionales (las únicas existentes en ese momento eran la de Córdoba y la de Buenos Aires). Pero nuevamente se les asignaba el *monopolio* de la aprobación, ya que, según el inciso 4 del artículo 1, “cada Facultad ejercerá la jurisdicción policial y disciplinaria dentro de sus institutos respectivos. Proyectará los planes de estudios y dará los certificados de exámenes en virtud de los cuales la Universidad expedirá, exclusivamente, los diplomas de las respectivas profesiones científicas”.

Con esto se completó el monopolio estatal de la educación en los tres niveles de enseñanza, al margen de que durante años coexistieran escuelas y colegios secundarios privados y, mucho más adelante, universidades privadas. Lo que definió siempre el “tipo” de educación fue el poder estatal. No es extraño, entonces, que esto haya generado enormes debates y pujas para implantar los programas y metodologías que a cada gobierno le parecían adecuados.

“El Poder Ejecutivo, como colegislador, ha ido produciendo proyectos a lo largo de todo el siglo actual. Esta serie de anteproyectos y proyectos muestra una verdadera tendencia de búsqueda de soluciones educativas y escolares orgánicas, generales, que como intentos se

frustraron, por no lograr ninguno su aprobación. Los proyectos titulados o llamados ‘Plan de enseñanza general y universitaria’ (1899) y ‘Ley de reforma educacional’ (1900) de Roca y Magnasco; ‘Proyecto de reformas a la ley de educación común’ (1916) de la Plaza y Saavedra Lamas; ‘Proyecto de ley orgánica de la instrucción pública’ (1918) de Irigoyen y Salinas; ‘Ley orgánica de la enseñanza’ (1923) de Alvear y Marcó; ‘Ley nacional de educación común e instrucción primaria, media y especial’ (1939) de Ortiz y Coll; ‘Ley de bases sobre educación primaria, secundaria y técnica’ y ‘Ley de reforma universitaria’ (1946) de Perón y Gache Pirán; ‘Ley de educación’ (1969) de Onganía, Borda y Astigueta; los requerimientos de antecedentes provinciales para la redacción de un ordenamiento legislativo (1974) y (1975) de los ministros Taiana y Arrighi; los trabajos de reforma de los ministros Pérez Ghilou y Cantini (1969) y (1970); el capítulo de Educación del Plan de Desarrollo y Seguridad (ley 19.039 de 1971), además de proyectos de legisladores, anteproyectos y trabajos y el estudio denominado ‘Bases y alternativas para una ley federal de educación’, publicado en una coedición de EUDEBA y la Universidad Nacional de Rosario [...].”(2)

1.2. El proyecto de Ley Federal de Educación

Actualmente se encuentra en discusión en el Congreso un proyecto de “Ley Federal de Educación”, aprobado con modificaciones en la Cámara de Diputados y devuelto al Senado el 3 de septiembre de 1992.

Sin embargo, ese proyecto no modifica ninguna de las características esenciales del sistema mencionadas antes. Su artículo 2 establece que “el Estado nacional tiene la responsabilidad principal e indelegable de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, tendiente a conformar una sociedad argentina justa y autónoma, a la vez que integrada a la región, al continente y al mundo”.

- Sigue manteniendo la obligatoriedad de la enseñanza. En verdad, no sólo no hubo ningún tipo de cuestionamiento sobre esta obligación, sino que todo el debate se centró sobre la conveniencia de extenderla al “ciclo básico obligatorio” de la enseñanza media, con una duración de tres años. Es decir, la educación obligatoria cubriría ahora un período de diez años, lo que comprende el último año

de la educación inicial, los seis años de educación primaria y los tres años del ciclo básico obligatorio de la educación media. El “certificado” se obtiene al finalizar el tercer año de la educación media.

El artículo 52 continúa definiendo la obligación de padres y tutores de hacer impartir a sus hijos e hijas la educación general básica y obligatoria (artículo 11) o la educación especial (artículos 10 y 25) pero, a diferencia de la ley 1420, no establece multas o penas por el incumplimiento.

- Como antes, entonces, el Estado se responsabiliza de poner a disposición de los educandos la oferta de servicios necesaria. El artículo 44 establece que “el Estado nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos, a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes especiales”.

- También reglamenta las condiciones necesarias para enseñar (artículo 53) y la vigencia del Estatuto del Docente requiriendo la posesión de “títulos habilitantes reconocidos por la correspondiente jurisdicción educativa para el ejercicio de la profesión”.

- Establece una interminable serie de lineamientos de política educativa (artículo 5) que serán considerados más adelante en este trabajo; fija los objetivos del sistema educativo nacional (artículo 6) y los objetivos específicos de cada uno de los niveles del sistema (educación inicial, artículo 14; educación primaria, artículo 16; ciclo básico obligatorio de la educación media, artículo 18; ciclo polimodal, artículo 20; educación superior, artículos 23 y 24; regímenes especiales, artículos 26 y 28).

Además establece que “en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación se acordarán los ciclos, sus objetivos, el currículo básico común para todas las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los criterios de evaluación. El currículo de cada ciclo se completará en cada jurisdicción con los elementos que las correspondientes autoridades educativas determinen” (artículo 17). En el mismo sentido se pronuncia el artículo 15.

- El Estado continúa ejerciendo el poder de autorizar el ingreso de nuevos servicios educativos y de controlarlos existentes (artículo 41); esos servicios

tendrán la obligación de “responder a los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional; ofrecer servicios educativos que respondan a necesidades de la comunidad, con posibilidad de abrirse solidariamente a cualquier otro tipo de servicio (recreativo, cultural, asistencial); brindar toda la información necesaria para el control pedagógico, contable y laboral por parte del Estado” (artículo 41, inciso b).

- Se pretende mostrar como ventaja de esta ley la descentralización, sin percibir que si se mantienen el establecimiento y las guías de la enseñanza por parte de los agentes gubernamentales, la descentralización produce un control más férreo y, por ende, produce resultados más peligrosos.

Es decir que, con algunas modificaciones menores, se mantiene en total vigencia el esquema creado por las leyes 1420 y 934, que generaron el *monopolio* de la educación.

Los padres tienen la oportunidad de elegir a qué escuela o colegio enviarán a sus hijos, pero esa libertad se limita solamente a los aspectos formales y externos de la educación: si su hijo irá a un establecimiento que tenga puertas y baños, vidrios en las ventanas, maestros que no están en huelga, mejores elementos de enseñanza. No es una elección con respecto al tipo y contenido de la educación, ya que en esto el Estado ha impuesto su monopolio. Es como tener la libertad de elegir en qué sastrería comprar un traje azul.

Conviene destacar que el entusiasmo de algunos por descentralizar el control estatal de los programas y las correspondientes bibliografías no se justifica, porque esto empeora la situación y crea riesgos adicionales. Si se mantiene el control estatal de los *curricula* es mejor que esté centralizado, puesto que de este modo los controles tienden a ser menos rigurosos y, en consecuencia, hay más posibilidades para el incumplimiento de estas absurdas imposiciones. Si los controles se delegan a gobiernos provinciales o municipales, el control se hará más riguroso y, por ende, se producirá una mayor asfixia en el sistema, que no permitirá “filtraciones” tendientes a reflejar la libertad creadora; en cambio, se estará más a merced de los burócratas de turno.

1.3. Otra legislación básica

El sistema educativo actual se completa con otra serie de importantes leyes.

En materia de enseñanza universitaria, durante décadas estuvo prohibido establecer universidades privadas en la Argentina, y esto sólo fue posible después de una muy dura lucha política, que será comentada más adelante.

A pesar de este avance, el Estado se ha reservado poderes absolutos en cuanto a quién puede ofrecer servicios de educación universitaria y quién no. La legislación actual para las universidades privadas es la ley 17.604, promulgada el 29 de diciembre de 1967. Según su artículo 1, “la creación y funcionamiento de establecimientos universitarios privados requerirán el otorgamiento de la autorización pertinente por decreto del Poder Ejecutivo nacional. Este ejercerá la fiscalización permanente del Estado sobre dichos establecimientos, con el objeto de verificar si se cumplen las condiciones bajo las cuales están autorizados a funcionar. En caso contrario, adoptará las medidas que juzgue apropiadas, pudiendo llegar hasta la clausura definitiva”.

Es decir que estos establecimientos educativos funcionan por la “gracia” otorgada por la autoridad estatal, quien se reserva el poder de revocarla en cualquier momento, sin posibilidad de que exista “recurso alguno contra las resoluciones denegatorias de autorización provisional” (artículo 15). No existe ninguna referencia, por supuesto, a la voluntad de quienes puedan aceptar o no los servicios educativos según la calidad y necesidad de éstos: los consumidores, en este caso, los estudiantes.

El Estado se reserva además la aprobación de los planes de estudio (artículo 4, inciso b) y la aprobación de los títulos académicos (inciso c). Según el artículo 5, estos establecimientos deben constituirse como entidades “sin fines de lucro”.

En materia de escuelas y colegios privados, otro aspecto importante del sistema educativo actual es el implementado por la ley 13.047, promulgada el 4 de octubre de 1947. En su artículo 24 se establece el subsidio estatal para el pago de los salarios de los docentes de las instituciones que pasen a ser “incorporadas a la enseñanza oficial”; éstos son igualados, entonces, a los docentes de las entidades estatales y su nombramiento debe ser aprobado por los organismos oficiales. Para todos los docentes privados se establece la “estabilidad”, sueldo y salario mínimos, bonificación por antigüedad e inmovilidad en la localidad (artículo 7), condiciones que luego comentaremos.

El debate legislativo de esta norma se centró en la cuestión del nombramiento de los docentes. Ya que el Estado pagaría sus sueldos, se discutía quién los nombraría, si el Estado directamente o los directores de los establecimientos con aprobación oficial; por fin predominó este criterio.

El actual proyecto de Ley Federal de Educación mantiene tanto el subsidio como la igualación de los docentes privados con los oficiales (artículos 42 y 43), otra muestra de que en nada cambia el sistema educativo vigente.

El sistema de subsidio es perverso, pues poco a poco va minando la escasa independencia que les resta a los establecimientos privados. Obviamente, aquellos que primero aceptaron recibir el subsidio estaban en mejores condiciones de competir con quienes no lo hacían. Poco a poco, esto empuja a los establecimientos a sumarse a la “enseñanza oficial”, con todos sus controles, o a realizar un notable esfuerzo para mantener su relativa “independencia”.

El “Estatuto del Docente” es otra pieza fundamental de la legislación educativa. Fue promulgado por la ley 14.473 el 22 de septiembre de 1958. Extiende los beneficios mencionados antes, incluyendo a los docentes de todo tipo de institución y nivel de enseñanza, estabilidad y escalafón. Establece los requisitos para ingresar en la docencia, entre ellos el de ser argentino nativo, por opción o naturalizado, en este último caso, con residencia mínima de cinco años.

Este requisito se contradice con la misma Constitución, que en su artículo 25 dice que “el Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes”.

El Estatuto determina las formas de calificación y de ascenso, los traslados y destino de las vacantes, las jubilaciones. Por el Título VIII (artículos 173 a 176) se iguala la situación de los docentes privados con la de los estatales.

El sistema educativo mantiene una estructura organizativa liderada por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Federal de Cultura y Educación. Este último siempre ha tenido la tarea de “planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural y educativa que requiera el país” (ley 22.047, artículo 1), y en el actual proyecto de Ley Federal de Educación

se mantienen esas mismas funciones, Título XII, capítulos I y II. El consejo tiene como función, según el proyecto, “unificar criterios entre las jurisdicciones”, o “concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema”.

Es decir que se mantiene siempre el objetivo de unificar o masificar la educación, eliminando la posibilidad de contar con diferentes alternativas educativas a elección de los interesados. Ahora bien, puesto que la “enseñanza formal” es tan sólo una parte de la educación que recibe en su vida un individuo, cabría preguntar si, con el mismo criterio, no sería procedente que todos vieran la misma televisión, las mismas películas de cine u obras de teatro, leyeran los mismos libros, se unificaran las noticias y los comentarios sobre ellas y se enviara a la gente del campo a la ciudad y viceversa para “unificar” su formación.

Muchas de estas cosas les parecerían extremas a quienes están de acuerdo con la necesidad de unificar la educación pero el mismo concepto, llevado a sus últimas consecuencias, era el que se aplicaba en Camboya o China para quienes necesitaban “reeducación” por pensar de manera diferente de la autoridad estatal.

Por último, la ley 22.049, promulgada el 2 de enero de 1992, transfiere a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Estado nacional, en un proceso de descentralización inverso al que se originara con el inicio de la legislación aquí comentada, tema que trataremos más adelante.

Además de toda esta legislación nacional, cada provincia agrega lo suyo, llevando el nivel de reglamentarismo hasta los menores detalles. Tomemos, por ejemplo, el caso de la provincia de Buenos Aires.

El Reglamento para las Escuelas Privadas, aprobado por Resolución 2877 del Ministerio de Educación el 17 de julio de 1959, establece:

- se debe solicitar autorización para poner el nombre a una escuela (artículo 4);
- también para realizar asignación de funciones de personal (artículo 10);
- se establece el número máximo de alumnos por aula (artículo 12);
- sólo se utilizarán cuadernos, textos y libros aprobados (artículo 15);

- deben comunicarse previamente los retiros espirituales o actos del patrono del establecimiento (artículo 18);
- se determinan las ceremonias a realizar hasta en sus menores detalles: “todos los grados formarán en lugar adecuado, estando al frente el maestro; un miembro del personal directivo dará la voz de ‘firmes’ y en esa posición permanecerán todos los presentes, mientras se iza o arría la bandera entonando la canción alusiva; inmediatamente, una sola voz de mando dispondrá el movimiento de los alumnos, los que desfilarán ante el mástil cantando una canción adecuada, dirigiéndose a las aulas o retirándose de la escuela” (artículo 20);
- los textos en idioma extranjero deben ser aprobados y para ello enviarse: “la traducción fiel de dos ejemplares escritos a máquina en papel tamaño carta, escrito de un solo lado y con firma del director y sello de la escuela al dorso de cada hoja. Cuando por cualquier circunstancia se introduzcan modificaciones en los textos o se cambien por otro, se exigirán en cada caso, los mismos requisitos predeterminados” (artículo 28) ;
- el horario será el mismo de las escuelas oficiales y las modificaciones deberán ser autorizadas por la autoridad (artículo 30);
- las tramitaciones a realizar requieren los siguientes pasos:
 - la designación o cambio de representante legal de un colegio privado requiere seguir 7 procedimientos;
 - el cambio de propietario, 9;
 - el cambio de director, 7;
 - el cambio de nombre, 9;
 - el cambio de domicilio, 7;
 - el cierre, 7;
 - la autorización de salas de preescolar, 9;
 - la ampliación de grados, 9;
 - la independización de cursos preescolares, 10;
 - la solicitud de incorporación, 9.

El Reglamento General para Establecimientos de Enseñanza Media (resolución 1709) tiene mucho de lo anteriormente mencionado más otras peculiaridades, por ejemplo:

- “Los directores de los establecimientos del interior no podrán trasladarse a La Plata por asuntos relacionados con la marcha del establecimiento, sin autorización expresa de la Dirección de Enseñanza Superior, Media y Vocacional” (artículo 13).

- “La secretaria consignará sus actuaciones especiales en los libros y registros siguientes:
 - a) libros copiadores;
 - b) libros de exámenes;
 - c) registro de certificaciones;
 - d) registro general de calificaciones (libro matriz);
 - e) registro de exámenes de alumnos libres (ídem) ;
 - f) registro general de entradas y salidas (ídem);
 - g) registro de equivalencias acordadas (ídem) ;
 - h) libro de asistencia individual del personal docente (ídem) ;
 - i) libro de asistencia del personal administrativo -excepto el que dependa directamente del vicedirector-, de maestranza y de servicios” (artículo 31).
- Los profesores que hagan experimentos en las clases deben registrarlos en una planilla preparada de acuerdo con el modelo remitido por la Dirección de Enseñanza Superior, Media y Vocacional (artículo 39, inciso d).
- La Dirección puede designar a un profesor para dar una conferencia. Este debe presentar con anterioridad el texto que será archivado en el establecimiento (inciso k).
- “Los ayudantes de clases y trabajos prácticos serán nombrados por el Poder Ejecutivo y deberán reunir las condiciones fijadas en el Estatuto del Magisterio y Reglamento respectivo” (artículo 57).
- “Los ayudantes llevarán un libro en el que se anotarán las clases prácticas dictadas, consignándose el material e instrumental utilizado. Este libro será visado mensualmente por el director o el vicedirector, por intermedio del profesor de turno o en su defecto, personalmente” (artículo 58).
- El personal administrativo tiene prohibido “permanecer estacionado o conversando de asuntos ajenos a sus obligaciones en su oficina u otras, pasillos, corredores, etc., después de iniciado el horario de trabajo” (artículo 69).
- “Toda manifestación deportiva de carácter escolar, ya se trate de exhibiciones gimnásticas, en las que intervengan los alumnos, con el nombre y representación de los establecimientos de educación, deberá ser autorizada previamente, por la Dirección de Enseñanza Superior, Media y Vocacional. En la solicitud que presente el establecimiento, institución oficial o particular organizador, deberán detallarse las pruebas o ejercicios en casos de exhibiciones gimnásticas, que constituyen el programa, como también el reglamento proyectado a efectos de su aprobación” (artículo 172).
- Luego de autorizada y realizada la exhibición el establecimiento debe informar los resultados (artículo 174).

2. La planificación de la educación

El sistema estatal de educación ha asumido como tarea principal la “planificación” de ésta. La pregunta es siempre la misma: ¿cómo se llevará a cabo esa planificación?

La vida en sociedad es la convivencia de millones de individuos distintos, con diferentes experiencias y sobre todo con distintas expectativas de futuro, gustos y predilecciones. La tarea con la que se enfrenta el planificador, de la educación o de cualquier otra materia, es la de recopilar toda la información necesaria acerca de esas preferencias individuales y evaluarlas para elaborar, sobre esta base, un plan que las satisfaga.

Ahora bien, nos encontramos aquí con algunos problemas. El primero de ellos se refiere a la misma manifestación de las preferencias individuales; si los individuos no son libres para expresarlas tomando decisiones, o sea, eligiendo entre distintas alternativas disponibles, ¿cómo es posible siquiera notar sus preferencias? Pero el sistema estatal de educación y la misma planificación niegan la libertad de expresar estas preferencias y, por ende, impiden el surgimiento de la información necesaria para su tarea.

Supongamos ahora que un planificador omnisciente pudiera llegar a conocer esas preferencias. El paso siguiente es evaluarlas y valorizarlas, ya que en el mundo real los recursos son limitados y no todas las preferencias pueden satisfacerse; por lo tanto, el planificador habrá de asignar de alguna manera los recursos limitados. No puede hacerlo sino selecciona las preferencias más valiosas. Pero el único que puede valorar una preferencia es el individuo que la tiene: no hay modo de que una persona pueda comprender lo que la otra siente por determinado bien, por ejemplo, cuando en la valoración entran en juego sus gustos y las consideraciones tanto materiales como afectivas y psicológicas.

Lo único que puede hacer el planificador es “estimar” las preferencias de los otros individuos sobre la base de sus propias valoraciones. No es extraño, entonces, que sean estas valoraciones, las del funcionario planificador, las que en definitiva terminen guiando el proceso de planificación y la elaboración de propuestas.

Por último, tiene que elaborar el plan, supuestamente tomando en cuenta todas las preferencias individuales y buscando satisfacerlas. Pero como los individuos son todos diferentes entre sí, y también lo son sus preferencias, ningún plan puede conformar a todos; lo que resulta es necesariamente una determinada asignación de recursos para cubrir ciertas preferencias. Esa asignación coincidirá con la de muy pocos individuos, en principio, con la de los planificadores, y diferirá de la de casi todos los demás. Reconociendo estos problemas, los mismos planificadores promueven ahora la “planificación regional”, para tomar en cuenta la “realidad”, pero el mismo criterio lógico debería llevarlos a comprender que la única planificación que se ajusta a la realidad es la que hace el individuo para sí mismo.

En el aspecto teórico este problema es tratado, por ejemplo, en el siguiente trabajo:

“El planeamiento educativo se presenta como una acción dirigida a dar respuestas adecuadas a los requerimientos que cada sociedad plantea, en términos de la formación a que aspira para sus integrantes”.(3)

Pero la “sociedad” no es un ente al margen de los individuos que la componen. La “sociedad” no formula requerimientos o, en términos económicos, demandas; los que demandan son personas de carne y hueso. No existe un ente superior “sociedad” que aspire a algo para sus integrantes; lo que existe es un Estado, dirigido por ciertos individuos con sus propias valoraciones que utilizan el poder coercitivo del Estado para imponerlas a los demás.

Dice la misma autora: “El problema de los requerimientos del sistema económico, en materia de formación y capacitación de recursos humanos, implica para el sistema educativo, encarar una acción conducente a la conversión de esos requerimientos, en oportunidades educativas con determinados índices de cuantificación y calificación. Esto es: supone tener en consideración cuántos recursos humanos de determinado tipo requiere el país a un cierto plazo, pero al mismo tiempo obliga a definir, en términos de aprendizajes, qué conocimientos generales y específicos deberá saber, qué técnicas y habilidades tendrá que manejar, así como qué disposiciones y actitudes caracterizarán su desempeño. Todos estos componentes, que definen la oferta educativa en términos cualitativos, caen en el campo del curriculum”.

Esta concepción de la sociedad la muestra como una “fábrica”, que producirá tantos médicos, ingenieros, albañiles, carpinteros, que sabrán esto de música y esto otro de historia, tantos serán aplicados y tantos otros distraídos, etcétera. Es una concepción claramente totalitaria que ahoga la libertad individual de forjar cada uno su destino de acuerdo con sus expectativas, posibilidades y circunstancias particulares.

“La educación consiste en todo el aprendizaje que lleva acabo el individuo a través de su vida. Este proceso educativo permute realizar aquellas potencialidades que, en definitiva, seleccione el individuo. ‘Sentirse realizado’ significa, precisamente, que entre todas sus potencialidades el individuo desarrolla aquellas que considera las más acordes con su personalidad. El propio poder discursivo está en potencia en el recién nacido y se va desarrollando a medida que progresa su capacidad cognoscitiva a través del contacto con objetos físicos, el establecimiento de relaciones, inferencias, formación de valores, contacto con otras personas, etcétera. Todo esto incluye, por supuesto, la educación en la familia, el sistema tutorial, las instituciones educativas, los cursos a través de video, por correspondencia, las bibliotecas circulantes, revistas especializadas, capacitación laboral, educación parroquial, etcétera. Como queda dicho, todos estos canales educativos tienden a desarrollar las potencialidades del individuo, al tiempo que adquiere conocimientos ya expuestos por otros a los efectos de capitalizar su energía y no verse obligado a empezar de cero. Cada ser humano tiene características únicas; en la especie humana es donde más se acentúa la desigualdad.”

“Dada la desigualdad de los seres humanos, todo lo que se haga para ‘limar’ aquellas desigualdades será antihumano, puesto que es contrario a su naturaleza y necesariamente hará que la nivelación opere hacia abajo buscando el común denominador del reino puramente animal.”

“Entonces, la diversidad, la individualidad del ser humano conduce a que la educación formal que recibe debe impartirse también de modo individual. Nada reemplaza cabalmente la enseñanza que de modo directo y en forma individual imparten los padres o tutores, lo cual no excluye la experiencia educativa que el individuo obtiene en su relación con otras personas.”

“Educación es lo contrario de ignorancia, pero si tenemos en cuenta que ‘todos somos ignorantes, sólo que en temas distintos’ debemos

comprender que la selección y las prioridades respecto de la materia o las materias en que el individuo se educará dependen de su vocación personal y de su específica capacidad e inclinación. En la medida en que se trate al individuo como un ‘ser promedio normal’ no sólo se está contrariando la naturaleza de la especie humana sino que se está reprimiendo la creatividad individual.” (4)

Se mencionó antes que el planificador no tiene forma de conocer las preferencias de los individuos si no se permite que éstas se manifiesten, por lo que termina considerando las suyas propias como convenientes para todos. Esto es reconocido por la autora citada anteriormente, quien aun así favorece la planificación:

“Así configurada una aproximación a la teoría y al hacer curricular, se hace necesario puntualizar que, si bien en el plano proporcional se afirma que los elementos curriculares serían producto del procesamiento de las diversas demandas sociales en un momento dado y representativos de las culturas particulares, la realidad curricular no expresa necesariamente esa intención”.

“En efecto, difícilmente a nivel macro (nacional y aun provincial) el plan curricular refleja requerimientos consensuales de los distintos grupos que integran la sociedad, sino que son sectores determinados los que han hecho manifiesta su forma de sentir, pensar y obrar como válidos para todo el conjunto, y así son incorporados a las acciones educativas.”

No es sorprendente que estos distintos “sectores” pujen para imponer sus propias preferencias en la “planificación”. Tal es lo que sucede, por ejemplo, con la discusión actual sobre los distintos ciclos de la educación primaria y media. El Senado aprobó inicialmente una estructura constituida por el jardín de infantes para niños de 3 a 5 años, siendo obligatorio el último año. Luego la educación general básica, obligatoria, de nueve años de duración, a partir de los 6, entendida como una unidad pedagógica integral.

La Cámara de Diputados, por otra parte, dividía la etapa de la educación secundaria en un ciclo básico obligatorio y un ciclo polimodal, ambos de tres años de extensión. Los diputados radicales proponían lo años de educación básica

común, a partir de los 6 años, y después educación media o polimodal integrada de dos años como mínimo. Y así sucesivamente.

¿Cuál es el mejor sistema? ¿Es necesario enfatizar la educación vocacional o la educación académica general? La respuesta a esto, que debería generar un poco de humildad entre los planificadores, es que sencillamente no lo sabemos, porque no podemos dar la misma respuesta para cada individuo.

Existen experiencias, como por ejemplo las desarrolladas por Montessori, que son totalmente diferentes de las establecidas por la educación estatal (escuela no graduada, promoción automática, disciplina autorregulada, contenidos curriculares optativos, etcétera) que han dado sobradas pruebas de éxito. Es importante subrayar que dadas las diferencias entre cada una de las personas con respecto a sus potencialidades, gustos, preferencias y vocaciones, el sistema ideal sería el tutorial, es decir la relación de un profesor con un alumno. Sin embargo, la economía de escala no permite habitualmente esa relación y por ende se establecen “colegios” y “universidades”, pero de ahí no se desprende que los educandos deban ser tratados como una masa amorfa, imponiéndoles ciertas materias y bibliografías ideadas por algunos burócratas.(5)

Precisamente, como no podemos saber qué es lo mejor para cada uno, lo único que podemos hacer es dejar que cada uno decida por sí mismo qué tipo de educación quiere para sí y para sus hijos. Este debate sobre la organización de los distintos ciclos educativos se viene realizando desde que el Estado asumió la facultad de organizarlos. Ya el plan de 1863 establecía cinco años para la educación secundaria. En 1865 Mitre nombró una comisión que propuso un curso preparatorio a la universidad, de seis años. El ministro Magnasco reformó el sistema en 1901 dividiendo la escuela secundada en dos ciclos: uno de cuatro años como ampliación de la primaria y un preparatorio a la universidad de tres años; su reforma duró tan sólo un año. En 1905 el ministro Joaquín V. González vuelve al bachillerato de seis años. Después el ministro Juan M. Garro, en 1912, establece un ciclo de seis años dividido en cuatro de contenido general y dos de educación superior. En 1916 una nueva reforma, ésta implementada por el ministro Carlos Saavedra Lamas, introduce una escuela intermedia de tres años de duración; también se aplicó sólo durante Un año. En 1917 el ministro Salinas lo redujo a cinco años sin división de ciclos. En 1942 comienza a regir el plan elaborado por el ministro Rothe, con un ciclo básico de tres años y otro superior de dos. Las reformas continuaron luego en forma sucesiva.

Actualmente pocos profesionales deben recordar haber cursado sus estudios universitarios sin haber experimentado un Cambio de plan y las consecuentes equivalencias entre el “plan nuevo” y el “plan viejo”.

2.1. Planificación y Mercosur

Por otro lado, actualmente, en el marco de las negociaciones de integración del Mercosur, se ampliaría la temática de la planificación, no sólo para coordinar y hacer converger los sistemas educativos de los distintos países, sino para imponer nuevos requisitos a los estudiantes, como podría ser la enseñanza del portugués. Sería interesante que los planificadores verificaran cuánta gente, en la actualidad, estima valioso dedicar su tiempo a aprender ese idioma, para darse cuenta de que estarían imponiendo algo que muchos consideran inútil, salvo si piensan que puede servirle ocasionalmente en sus vacaciones.

Peor aun es que los acuerdos firmados por el gobierno argentino incluyan cláusulas que hablen de la “formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración”; no es misión del gobierno “formar” la conciencia de los ciudadanos de ninguna manera, pues esto violentaría la de aquellos que no comparten criterios favorables al respecto.

Vale la pena señalar, además, las variaciones incongruentes en las disposiciones gubernamentales. Hasta hace poco el gobierno manifestaba su seria preocupación por el ingreso al país de transmisiones de radio y TV en las zonas limítrofes con Brasil; temiendo una pérdida de la nacionalidad, prohibió la enseñanza del portugués en zonas de frontera; ahora, en cambio, “forzará” a sus habitantes a estudiarlo.

2.2. Los valores en la educación

En el proceso de planificación, dijimos, el funcionario debería valorar las distintas preferencias. En el caso de la Ley Federal de Educación, los legisladores han buscado indicar las suyas propias al conjunto. Pese a su número, conviene considerarlas. Por el artículo 5 se establece que “el Estado nacional deberá fijar los lineamientos de la política educativa respetando los siguientes derechos, principios y criterios:

- a) El fortalecimiento de la identidad nacional atendiendo a las idiosincrasias locales, provinciales y regionales, y al desarrollo de una conciencia de patria;
- b) El afianzamiento de la soberanía de la Nación y su integración social y regional;
- c) La consolidación de la democracia en su forma representativa, republicana y federal;
- d) El desarrollo social, cultural, científico, tecnológico y el crecimiento económico del país;
- e) El derecho a la libertad de enseñar y aprender;
- f) La concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo a todo tipo de discriminación;
- g) La justa distribución del conocimiento garantizando servicios educativos equivalentes en todos los ámbitos jurisdiccionales con el fin de lograr la mejor calidad y equivalentes logros de aprendizaje, teniendo en cuenta la heterogeneidad de la población y de su hábitat;
- h) La cobertura asistencial y la elaboración de programas especiales para posibilitar el acceso, permanencia y egreso de todos los habitantes al sistema educativo propuesto por la presente ley;
- i) La educación concebida como un proceso permanente en espacio y tiempo que abarca toda la vida de las personas;
- j) La valorización del trabajo como medio para la realización de la persona y de la sociedad, la efectiva vinculación entre sistema educativo y ámbito laboral, y el desarrollo de la capacidad organizacional, teniendo en cuenta las diversas realidades locales, provinciales y regionales;
- k) La integración de las personas con necesidades especiales mediante el pleno desarrollo de sus capacidades;
- l) El desarrollo de una conciencia sobre nutrición, salud e higiene, profundizando su conocimiento y cuidado, como forma de prevención de las enfermedades y de las dependencias psicofísicas;
- ll) El fomento de las actividades físicas y deportivas para posibilitar el desarrollo armónico e integral de las personas;
- m) La conservación del medio ambiente, teniendo en cuenta las necesidades del ser humano como integrante del mismo;
- n) La superación de todo estereotipo discriminatorio en los materiales didácticos;
- ñ) La erradicación del analfabetismo mediante la educación de los jóvenes y adultos que no hubieran completado la escolaridad obligatoria;
- o) La articulación de acciones educativas formales y no formales;
- p) El estímulo, promoción y apoyo a las innovaciones educativas y a los regímenes alternativos de educación, particularmente los sistemas abiertos y a distancia;

- q) El derecho de las comunidades aborígenes a preservar sus pautas culturales y al aprendizaje y enseñanza de su lengua, dando lugar a la participación de sus mayores en el proceso de enseñanza;
- r) El establecimiento de las condiciones que posibiliten el desarrollo de actitudes positivas para una convivencia social pluralista y participativa, favoreciendo acciones solidarias y cooperativas por parte de todos los integrantes de la comunidad educativa;
- s) La participación de la familia, las asociaciones docentes legalmente reconocidas y otras organizaciones de la comunidad con igual reconocimiento;
- t) El derecho de ambos padres como integrantes de la comunidad educativa a asociarse y a participar en organizaciones de apoyo a la gestión educativa;
- u) El derecho de los alumnos y alumnas a que se respete su integridad, dignidad, libertad de conciencia, de expresión y a recibir orientación;
- v) El derecho de los docentes universitarios a la libertad de cátedra y de todos los docentes a la dignificación y jerarquización de su profesión”.

Esta larga enumeración, por más amplia que sea, nunca podrá incluir los distintos criterios que puedan tener los individuos, si bien muchos pueden ser compartidos.

Consideremos el inciso *a*, por ejemplo: ¿por qué no considerar también las idiosincrasias individuales? O el *b*, ¿por qué no considerar también la integración al mundo?

¿Qué es realmente la igualdad de oportunidades (inciso *f*)? ¿La posibilidad que tenga el habitante de Salta de enviar a su hijo al mismo colegio que el ministro? Si la educación es un proceso permanente (inciso *i*), y es tanto un proceso formal como no formal (inciso *o*) ¿cómo se garantiza la igualdad de oportunidades en estos aspectos?

¿Qué es una justa distribución del conocimiento (inciso *g*)? ¿Quién determina que es justo que este individuo sepa tantas cosas y otro individuo otras?

Surgen además disposiciones contradictorias entre sí. El inciso *f* que rechaza todo tipo de discriminación, y el *q*, que permite a las comunidades aborígenes el aprendizaje y enseñanza de su lengua. ¿No discrimina esto contra los inmigrantes coreanos, por ejemplo? ¿No podrían estas personas tener ese mismo derecho?

Por otro lado, la discriminación se presenta permanentemente cuando se toman decisiones. Cuando elijo un auto azul, no elijo uno blanco, discrimino contra él. Cuando elijo a alguien para casarme, ¿no discrimino contra otra persona que a lo mejor también querría casarse conmigo?

Los individuos discriminamos constantemente; pero el problema no reside en esto sino en que sea el Estado el que imponga la discriminación, como en Sudáfrica, o como lo puede hacer esta ley. Sobre el tema de la igualdad de oportunidades, comenta Alberto Benegas Lynch (h) en op. cit., p. 166:

“Si hemos comprendido cabalmente que cada uno de los individuos de la especie humana son seres únicos diferenciados de todos los demás, forzosamente hemos de concluir que en modo alguno son iguales las oportunidades ‘de hacer cosas’ que cada uno tiene. Unos tendrán más oportunidades que otros en algunas cosas y menos en otras, según las circunstancias y las características propias de cada sujeto. Más precisamente, debemos señalar que de la naturaleza del ser humano se desprende la desigualdad de oportunidades, según sean las inclinaciones, capacidades, talentos, gustos, preferencias, caracteres, energía física y mental, fortunas, etcétera. No tiene la misma oportunidad de jugar al tenis el lisiado que el que se encuentra un buen estado físico. No tiene la misma oportunidad de entender álgebra el incapaz que el que no lo es”.

“Por otra parte, resulta frecuente que se haga referencia a las ‘barreras económicas’ como causa de que relativamente algunos cuenten con menores oportunidades. Esta expresión puede interpretarse como que los que cuentan con menores oportunidades están en esa situación debido al ‘impedimento’ que les significa el hecho de que otros hayan creado riquezas. Esta interpretación deriva del Dogma Montaigne en el sentido de que ‘la riqueza de los ricos es la causa de la pobreza de los pobres’, sin percibir la conexión entre la mayor capitalización y la disminución de la pobreza. En parte, por eso también se hace referencia a los relativamente más pudientes como ‘los privilegiados’, cuando ese término en realidad significa gracia, favor, prerrogativa, prebenda, lo cual es incompatible con la sociedad libre. Como queda dicho, contrariamente a lo que sucede en regímenes feudales y totalitarios, en el mercado abierto los que progresan

económicamente lo han hecho por su capacidad para servir a los demás y no debido a privilegios otorgados por el poder político del momento. Esto nos lleva a otra acepción del concepto de igualdad de oportunidades que, en verdad, se confunde con la *igualdad ante la ley* (por cierto inherente a la sociedad libre, como ya hemos apuntado al comienzo). Si la referencia es a la indispensable igualdad de derechos debe subrayarse que ésta es *conditio sine qua non* para la existencia de una sociedad libre. Pero, como hemos señalado también, una cosa es que a los individuos desiguales se los trate de un mismo modo *ante la ley* y otra cosa bien distinta es que se los haga iguales *mediante* la ley, lo cual significa la peor de las desigualdades. Por ello la igualdad de oportunidades, en la primera acepción que analizamos, en la práctica significa desigualdad ante la ley, lo cual, a su vez, implica que los individuos no tienen iguales derechos. Con justedad se ha dicho que la ‘igualdad de oportunidades es la oportunidad de ser iguales’, cosa que, por las razones señaladas, *se traduciría en el sistema más antihumano que pueda concebirse*. La igualdad de oportunidades así entendida conduce a que un mayor número de gente tenga *menores oportunidades* como consecuencia de la redistribución de ingresos que esta política necesariamente implica, lo cual, en definitiva, incluye menores posibilidades de educarse.”

El artículo 6 del proyecto de Ley Federal de Educación establece que “el sistema educativo posibilitará la formación integral y permanente del hombre y la mujer, con vocación nacional, proyección regional y continental y visión universal, que se realicen como personas en las dimensiones cultural, social, estética, ética y religiosa, acorde con sus capacidades, guiados por los valores de vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad y justicia. Capaces de elaborar, por decisión existencial, su propio proyecto de vida. Ciudadanos responsables, protagonistas críticos, creadores y transformadores de la sociedad, a través del amor. Defensores de las instituciones democráticas y del medio ambiente”.

Es decir, el Estado define de hecho valores morales. Esto no quiere decir que se esté a favor de una educación moralmente aséptica, que es algo imposible, sino que se trata de definir quién o quiénes son los agentes más adecuados para impartir la educación moral, el Estado o cada familia.

Se dirá que se trata de valores ampliamente compartidos por los ciudadanos argentinos, pero si es así, ¿qué sentido tiene imponerlos por medio de la ley? Para que una actitud pueda ser moral tiene que plantear necesariamente una elección: elegir entre el bien y el mal. Si no puedo elegir, de hecho no tengo fundamento moral, ya que el “bien” me es impuesto, no lo he elegido.

Además, estos valores son generalmente reconocidos en la medida en que se mantienen como afirmaciones generales, ya que su definición más exacta muestra criterios diferentes.

Tomemos como ejemplo el caso de Chile, un país no muy distinto del nuestro. Allí, el Ministerio de Educación también se ha encargado de definir los “valores” que debe incluir la educación, entre los cuales se cuentan:

“-Valorización del aprendizaje como una actividad permanente destinada a desplegar las posibilidades de humanización del hombre y de la mujer y a elevarlos hacia planos ascendentes de espiritualización, bienestar y felicidad.

- Autonomía y responsabilidad personal.
- Respeto, amor y protección del prójimo.
- Valorización de las diversidades nacionales, étnicas, religiosas, de la tolerancia y el diálogo en tanto factor de consenso y superación de diferencias.
- Respeto a la equidad entre los sexos.
- Amor y respeto por la verdad, la justicia, la belleza.
- Valorización del trabajo como proceso conducente a mejorar la calidad de vida y de realización personal.
- Solidaridad, generosidad, afán participativo, sentido de pertenencia y lealtad grupal.
- Valorización de la familia y preocupación por fortalecerla y enriquecer sus posibilidades de desarrollo”. (El Mercurio, Santiago de Chile, 28 de junio de 1992.)

Uno bien puede hacerse la pregunta: ¿no hay algunos de estos valores que nuestros legisladores no han incluido? ¿Son ellos más o menos importantes que los mencionados en el proyecto de ley argentino? El comentario que hacen Beyer y Cáceres de estos valores bien se aplica a los que se trata de implementar aquí.

“Nadie objetaría esta lista de valores, especialmente si está planteada de forma tan general. Pero, ¿por qué estos valores? ¿Por qué no otros,

además? ¿Por qué no una lista más extensa o más breve? ¿Por qué el Estado se compromete con esta lista de valores? ¿El respeto por los derechos inherentes a la dignidad humana no está suficientemente asegurado en la Constitución? Todos éstos son interrogantes que llaman a la reflexión y cuestionan el hecho de que el Ministerio de Educación sugiera a los distintos establecimientos educacionales la ‘enseñanza’ de determinados valores. Ello en consideración de que la libertad formativa nos parece irrefutablemente una extensión de la libertad de enseñanza, principio ‘unánimemente compartido’ por la sociedad chilena.” (6)

2.3. La educación sexual y la religión

En pocas materias se plantean conflictos tan abiertos en la definición arbitraria y compulsiva de valores como en los campos de la educación sexual y la religión. Como veremos más adelante, el debate en torno a la educación religiosa en la Argentina ocupó más de un siglo. Pese a que originalmente fue resuelto por la ley 1420, que establecía que la enseñanza religiosa debía realizarse fuera de los horarios de clase, esto no impidió que se discutiera muy intensamente sobre el derecho de las entidades religiosas de establecer sus propias instituciones educativas.

Durante cierto periodo, en la década de los años 40 y principios de los 50, la enseñanza de la religión católica fue impuesta en forma obligatoria en todos los niveles de la enseñanza. A quienes manifestaban no ser católicos se los separaba para que recibieran “educación moral”. Es ésta una clara muestra de que la imposición estatal en estos terrenos viola convicciones personales muy profundas que deben ser dejadas al ámbito de la decisión individual o de la familia. Sólo la libertad de enseñanza y la diversidad de ofertas y contenidos curriculares puede garantizar que los padres elijan el tipo de educación que mejor se adapte a sus convicciones particulares. Lo cuestionable no es el contenido de lo que vaya a enseñarse, la religión católica en este caso, sino la obligatoriedad impuesta por el Estado.

Actualmente, este tema-debate es reemplazado por el de la “educación sexual”, que hace poco fue impuesta en forma obligatoria en la Capital Federal. Según la ordenanza que la impuso, es necesario “desterrar prejuicios, creencias y hábitos reñidos con el avance de las ciencias”, e incluye entre los temas que deben

considerarse el de la “maternidad responsable” o el de brindar elementos para alcanzar una “sexualidad sana y trascendente”.

Con sólo hacer un repaso de los temas que estas cuestiones abarcan nos podremos dar cuenta de la polémica que ya se ha suscitado y que se suscitará en cada ocasión en que se trate el tema. Por ejemplo: ¿qué significan los “prejuicios”?, ¿las relaciones fuera del vínculo matrimonial son buenas o malas?, ¿mantener relaciones con diferentes personas es bueno o malo?, ¿el aborto forma parte de la ‘maternidad responsable’?, ¿las fantasías sexuales deben ser reprimidas o no?

Puede haber distintas respuestas a estas preguntas. El problema surge cuando la obligatoriedad de la enseñanza hace que se trate de definir un contenido también obligatorio de ésta. Los contenidos de la educación y sus correspondientes valores deben ser elegidos por los educandos o por sus padres. La imposición de contenidos educativos constituye una falta de respeto a la persona a quien se somete a esa “educación”. La educación es el aprendizaje que el individuo realiza en el transcurso de su vida, y el contenido de ese aprendizaje debe decidirlo el interesado o sus padres; no puede ser impuesto desde el vértice del poder. Todos los seres humanos somos únicos e irrepetibles. Todos tenemos nuestros peculiares proyectos de vida. Todos tenemos distintas vocaciones. Como ya lo dijimos, el sistema educativo ideal es el tutorial, porque la relación de uno a uno permite que se manifieste el potencial especial de cada uno. La economía de escala requiere la existencia de colegios, pero de ahí no debe concluirse que los educandos son una producción en serie a los cuales hay que imponerles la misma “educación” según la zona en que se encuentren. Seguramente, el progreso de la cibernética permitirá acercarse a los sistemas tutoriales a través de las pantallas de ordenadores conectados con bases de datos y profesores de todo el planeta.

3. ¿Más gasto, más educación?

Otro de los conceptos profundamente arraigados en el ámbito de la educación es aquel que señala que los problemas se deben a la escasa asignación de recursos por parte de las autoridades estatales. De allí que se presente precisamente la elevación del gasto público en materia de educación como parte fundamental de la solución.

El mismo proyecto de Ley Federal de Educación suscribe este criterio; en su artículo 68 establece: “La inversión pública consolidada total en educación (base 1992: 6.120.196.000) será duplicada gradualmente y como mínimo a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del . 50% en el porcentaje (base 1992: 4%) del producto bruto interno (base 1992: 153.004.900.000) destinado a educación en 1992. En cualquiera de los dos casos, se considerará a los efectos de la definición de los montos la cifra que resultare mayor”.

Sin embargo, no existe ninguna relación directa entre el mayor gasto y una mejor educación, mientras que, por otro lado, la administración y planificación estatales no garantizan ningún grado de eficiencia en el gasto realizado. Como los incentivos para la eficiencia no existen, no puede esperarse ninguna mejora en la calidad.

A esta conclusión han llegado numerosos estudios, tanto en la Argentina como en otros países:

- Según un infatúe aparentemente originado en Asuntos Universitarios del Ministerio de Cultura y Educación (*La Nación*, 20/12/92) “no se soluciona nada con un mejor presupuesto si subsisten hechos que señalan una estructura destinada a ser ineficaz”, que seguidamente enumera: “superposición geográfica de la oferta académica, sobredimensionamiento administrativo, esquema de la planta docente y no docente irracional con respecto a medias mundiales; crecimiento anárquico del sistema, nunca coordinado ni planificado en su conjunto; sólo el 45% de los alumnos llega a terminar los estudios; duración promedio real de estudios de dos y tres años más que la teórica y producto final sin adecuación a la demanda”.

Según el artículo “la tesis sostiene que, aun con más dinero, la .presencia en el sistema universitario de deficiencias estructurales y de escasa eficiencia es más que suficiente para inutilizar cualquier refuerzo financiero”.

Y luego menciona algunas de esas deficiencias:

- En el caso de la superposición geográfica de carreras, se menciona la de Administración, que se dicta en San Juan, San Luis, Córdoba, Cuyo y Río Cuarto, con una desproporción enorme entre alumnos ingresados (214 en la primera, con 9 egresados en 1990).

- O la licenciatura en Minas, que se dicta en seis universidades, tiene 341 alumnos en total y, si se diera en una casa y se becara a todos los alumnos, resultaría aun más barata.
- Apunta, además, la superposición mayúscula que se puede observar en las carreras que se dictan en loo kilómetros a la redonda en la media docena de universidades alrededor de la LEA.
- Respecto del sobredimensionamiento administrativo, se menciona el caso del rectorado de la UBA, con 11 89 empleados, sobre un total de 9373 de toda la casa de estudios.
- Se menciona el hecho de que las facultades de Derecho y de Ciencias Económicas juntas no llegan a los 700 empleados, para atender a más de 45.000 alumnos.
- En Entre Ríos o en Salta, el rectorado retiene el 39 y el 57 por ciento - respectivamente- del total del personal de las casas de estudio.
- En el sistema universitario argentino hay 107.000 docentes para 697.000 estudiantes, es decir, un docente por cada 6,5 alumnos.
- Los patrones internacionales hablan de 19 estudiantes por docente (España) o 17 (Alemania), u 11 (Gran Bretaña). Un nivel pedagógico óptimo, indica el informe, se ubica en los 15/20 alumnos por docente.
- Hay 787 carreras en las universidades nacionales, que otorgan 1584 títulos. De tantas carreras un poco menos de la mitad -292- tienen menos de 75 alumnos, con un promedio de 15 por curso.
- Según la Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas, “en las actuales condiciones de funcionamiento del sistema escolar en su conjunto, se podrá volcar el producto de la privatización de lo empresas estatales y crear todos los fondos federales que se imaginen sin que la realidad de la enseñanza resulte significativamente mejorada en orden a objetivos de producción de inteligencia” (*La Nación*, 2/9/90).
- “La Argentina destina, en promedio, el 19% de sus gastos ordinarios en educación al pago de personal administrativo, una cifra que, según la UNESCO, en América sólo es superada por Haití, con más del 22% del gasto (pero también con un 47% de analfabetos.” “Corea desvía hacia la burocracia educacional menos del 12% de sus gastos ordinarios, Canadá el 6% y Bolivia el 4,5% “ (*La Nación*, 27/7/92).
- “En los últimos cuarenta años, la cantidad de dinero gastada por niño en las escuelas públicas, ajustada por inflación se ha multiplicado cerca de cuatro o cinco veces, pero ustedes no encontrarán una sola persona aquí o en otra parte que diga

que la calidad de la educación ha aumentado cuatro o cinco veces. Por el contrario, la calidad de la enseñanza ha bajado.”

- “Esto es ciertamente una paradoja. Supongamos que usted pregunta a cualquier persona en el mundo qué país está a la avanzada en la educación superior. Encontrarán una única respuesta en todos lados: los Estados Unidos. Somos considerados universalmente como poseedores del mejor sistema de educación superior, y eso es demostrado por la gran cantidad de extranjeros que llegan a estudiar en nuestras universidades y colegios.”

“Haga la misma pregunta a esa gente sobre la enseñanza primaria y secundaria y nadie va a mencionar a los Estados Unidos. Estaríamos cerca del final. ¿No es eso realmente una paradoja? Después de todo, los alumnos de nuestras instituciones de educación superior provienen de nuestras escuelas primarias y secundarias, y los maestros en nuestras escuelas primarias y secundarias son en su mayoría graduados de nuestras instituciones de educación superior.”

“¿Cómo es posible que en un nivel seamos superiores y en el otro inferiores? La respuesta, yo creo, es sencilla. Hay una respuesta simple de una palabra: elección. En el nivel de educación superior, hay un gran número de instituciones, muchas de ellas gubernamentales, muchas privadas, otras religiosas. Los individuos a ese nivel pueden- elegir a cuál ir, y tienen una amplia gama de opciones. En ese nivel no tienen que quedarse en el estado en que residen; pueden ir a cualquier institución en cualquier parte del país. Siendo que existe elección, las instituciones tienen que superarse o atraerán pocos alumnos” (Milton Friedman, The Commonwealth Club of California, San Francisco, 7 de agosto de 1992).

- “Basados en numerosos estudios y en su propio trabajo, la conclusión de Chubb y Moe (*Politics, Markets and America's Schools*, Brookings Institution, Washington, 1990) es que dar a las escuelas más dinero no necesariamente mejora su performance. Las escuelas que producen buenos resultados académicos, medidos por el Test de Aptitud Escolar estandarizado, tienen cerca de un 20% más de recursos que las de baja *performance*. Pero cuando se realizan ajustes por variables como grupo social y aptitud del estudiante, esta aparente conexión causal se quiebra. Más aun, las escuelas privadas gastan menos por alumno que las escuelas públicas y tienen mejor *performance*. El dinero, concluyen Chubb y Moe, no es lo que hace a ciertas escuelas más efectivas que otras. Y resumen su argumento de la siguiente manera: ‘En nuestra opinión, los problemas de

performance de las escuelas públicas tienen poco o nada que ver con el financiamiento inadecuado, y no pueden ser mejoradas escarbando más hondo en el bolsillo público.’” (*Empowering the Parents: how to break the schools monopoly*, Londres, 1991, p. 4.)

- El mismo trabajo (p. 34) menciona para el caso de Inglaterra que “1965, el año de la aprobación de la Ley de Educación Primaria y Secundaria, marcó el comienzo de una serie: tanto de aumentos masivos en el financiamiento general de las escuelas públicas, coma de significativos descensos anuales en los resultados promedio de los tests, descensos que fueron observados primero a principios de los años ‘80 y que no han sido revertidos en forma decisiva”.

“Dicha evidencia debería ser suficiente para establecer, no, por supuesto, que en dichos sistemas los fondos y el resultado de la educación están inversamente relacionados, sino solamente -y con seguridad esto es más que suficiente- que la creencia común de una proporcionalidad directa entre los fondos y los resultados es absurda.”

3.1. Los salarios de los docentes

Gran parte del debate sobre el gasto público en educación se relaciona con los salarios del personal, a los cuales se destina el 90% del presupuesto. A pesar de ello, el bajo nivel de dichos salarios ocasiona constantes medidas de fuerza de los sindicatos y la consiguiente pérdida de días de clase, en una lucha que se repite año tras año y que parece no llegar a ninguna parte.

Ciertamente, el Estado argentino es un mal empleador, sobre todo cuando se ha encontrado en situación de bancarrota, por haber utilizado los pocos fondos que tenía para otros usos. Al hacerse cargo de un alto porcentaje de toda la masa salarial de los docentes, “fija” el precio del mercado. En los colegios privados los salarios no suelen ser muy superiores, aunque de hecho si lo son, por la sencilla razón de que con ofrecer un poco más de lo que paga el Estado se puede obtener la colaboración de los docentes que trabajan en ellos.

Por otra parte, las “conquistas sindicales” han dado como resultado un elevado componente de “remuneración no monetaria” en los salarios de los docentes.

La estabilidad en el cargo, la categoría, jerarquía y ubicación; las licencias con goce de sueldo; el cambio de funciones o asignaturas por merma o disminución de las aptitudes del docente; las licencias sin goce de sueldo para perfeccionamiento que no interrumpen la continuidad del servicio; los horarios reducidos; las vacaciones prolongadas; la jubilación privilegiada, son todas “remuneraciones no monetarias”, que, obviamente, los docentes tienen en cuenta al tomar la decisión de trabajar o no.

Según un informe de la Confederación Argentina de Instituciones Educativas Privadas (*La Nación*, 2/9/90), el 25% de la masa salarial de los docentes se destina a pagar licencias.

Juan Luis Bour y Daniel Artana (*Ámbito Financiero*, 23/7/92) realizaron una comparación entre los días laborables de un docente medio y de un empleado y obrero con diez años de antigüedad en el sector privado, éste según lo que estipula la Ley de Contrato de Trabajo: “La comparación muestra que frente a los 221 días que en promedio se trabaja (365 días menos licencias ordinarias y extraordinarias, feriados y vacaciones), un docente típico puede estar obligado a trabajar unos 137 días al año, o aun menos, hasta 118 días, si se incluyen diversos tipos de licencias admitidas con goce de haberes. Este cómputo no considera la situación particularmente ventajosa que tienen los docentes en materia jubilatoria, ya que pueden retirarse con 25 años de aportes”.

A esto hay que sumarle que la remuneración de un maestro poco tiene que ver con el mérito, pero sí con la antigüedad. El personal docente en actividad, cualquiera que sea el grado o categoría en que reviste, percibe bonificaciones por año de servicio con porcentajes que van desde el 10% al año de antigüedad hasta el 120% a los 24 años. Comenta FIEL: “Si bien puede reconocerse que los años de experiencia Profesional incrementan la calidad, no puede afirmarse que la mera permanencia en el cargo sea un signo determinante de la misma. Sin embargo, esto es lo que parece indicar la asignación por antigüedad dentro de la remuneración docente.

Por ejemplo, en el caso del estatuto nacional, un maestro con 15 años de antigüedad percibe un salario en el que el 41% corresponde a esta bonificación, del mismo modo, con 21 años de servicio, la asignación mencionada representa el 50% de la remuneración”.(7)

Las reivindicaciones que plantean los dirigentes sindicales docentes yerran el objetivo por completo. Se concentran en exigir aumentos de los salarios monetarios sin tomar en consideración los componentes “no-monetarios”; buscan la igualación de los salarios en las distintas jurisdicciones sin tener en cuenta el régimen que da prioridad a la antigüedad antes que al mérito.

Por último, y lo más importante, no se dan cuenta de que tienen el peor empleador, por lo monopolista. Los salarios aumentan en el mercado cuando los empleadores compiten entre sí para atraer a los mejores trabajadores. Esa competencia no existe porque, como mencionáramos antes, el total predominio del Estado como empleador hace muy fácil para los pocos empleadores privados competir en este mercado.

Pero los dirigentes sindicales en ningún momento buscan “sacarse de encima” a este monopólico empleador, aumentar la competencia por sus servicios, ni siquiera dejar de ser “empleados” para participar en la propiedad de las escuelas.

4. La educación como externalidad positiva

En términos económicos, una externalidad es el efecto de la acción de un individuo sobre terceros que no forma parte de ninguna transacción. Las externalidades pueden ser positivas o negativas. Por ejemplo, si en un tren lleno de gente sube una persona con un agradable perfume, será una externalidad positiva para los demás, pero si el que llega no se ha bañado en las últimas tres semanas seguramente será una externalidad negativa. Son externalidades porque ni los beneficios ni los costos de la acción pueden asignarse a sus responsables.

En el primer ejemplo, la persona perfumada no puede cobrar a los demás por el placer que les brinda; en el segundo, son los perjudicados los que no pueden hacer asumir los costos al responsable.

Pocos pueden dudar, a esta altura, de que la educación brinda beneficios individuales a quienes la adquieren, tanto por la ‘apertura que brinda a placeres estéticos o intelectuales como por los beneficios materiales relacionados con las mejores posibilidades de progreso que pueden obtenerse.

“Formarse profesionalmente o técnicamente tiene, costos importantes: el educando tiene menos posibilidades de obtener ingresos durante el periodo de su educación; enseñarle requiere del empleo de recursos escasos, como profesores, instalaciones, materiales, etcétera, que deben pagarse; y el alumno debe realizar esfuerzos intelectuales importantes que demandan sacrificio de ocio y reposo. Pese a estos costos, algunos de los cuales inevitablemente soporta el propio estudiante, suele existir un gran interés por recibir este tipo de educación. La explicación más frecuente de este interés de las personas por la educación superior es que ellas perciben que ésta les brinda acceso a mejores niveles de vida. En efecto, lo más probable es que alguien que haya recibido una formación profesional o técnica de nivel superior, sea más productivo en su vida laboral, y como consecuencia, obtenga trabajos más atractivos y mejor remunerados.”

“No siempre una persona considera que es rentable emprender un proyecto personal de formación profesional. Frecuentemente, hay personas que estiman que los costos serán excesivos para los beneficios esperados, ya sea porque tienen la posibilidad de obtener ingresos muy altos o un trabajo muy estimulante sin formación adicional a la que tienen en ese momento, o porque tienen que pagar una matrícula demasiado elevada para el valor presente de los mayores ingresos esperados o el mayor atractivo de los trabajos posibles de conseguir una vez recibida la enseñanza en cuestión, o porque el ocio y reposo que necesitan sacrificar para poder realizar el proyecto es más valioso para ellas que los mayores ingresos o agrados esperados. Por último, simplemente puede ser porque las probabilidades de lograr efectivamente tener éxito académico, y por lo tanto, efectivamente obtener los resultados esperados, mayores ingresos futuros o los más gratificantes trabajos, son reducidas.”

“La decisión, entonces, de realizar estudios superiores es evaluada por el potencial estudiante, y hay casos en que éste decide hacerlo y hay casos en que decide lo contrario.”

“Cuando la decisión es positiva, puesto que su motivación es un beneficio personal, es perfectamente esperable que la persona esté dispuesta a aceptar de cargo suyo los costos de su educación, si ello le es inevitable para llevar a cabo su proyecto educacional.”

“Por otro lado, como normalmente la educación superior le reportará un incremento significativo de ingresos futuros, la persona no sólo

estará dispuesta a soportar de su cargo los costos de su educación, sino que podrá hacerlo, con cargo de esos mayores ingresos futuros.”

“Visto así el problema, sin necesidad de intervención estatal de ninguna especie, los potenciales educandos evaluarán sus decisiones y, en caso de demandar educación superior, absorberán el costo de ella. En tales circunstancias, existen los incentivos adecuados para que empresarios privados ofrezcan educación superior a estos demandantes dispuestos a pagar y capaces de hacerlo.”(8)

Aunque con un error conceptual básico, Edwin G. West ha tratado de medir el “beneficio” privado de la educación superior (*Higher Education in Canada*, Fraser Institute, Vancouver, 1988). Define el retorno privado como la tasa que iguala el valor neto descontado de la diferencia de ingresos por haber concurrido a una universidad y el costo de esos estudios. Su conclusión es que esa tasa de retorno es muy superior a las mejores alternativas de inversión que tienen los individuos, como bonos a largo plazo. Una demostración de esto es el creciente interés en ingresar a las universidades.

El error conceptual de West es querer “cuantificar” los beneficios individuales, que indudablemente son subjetivos y no objetivos, esto es mensurables; por ello, el “beneficio” que menciona es sin duda mayor. Esto es, puede haber personas que valoran mucho más la educación por la cultura o el reconocimiento social que brinda que por los ingresos futuros. Como esas valoraciones son estrictamente individuales y cada persona las ubicará en una escala diferente, no es posible “medir” cierta utilidad.

No obstante, y como esto es válido tanto en el caso de la educación superior como en la media o primaria y no es diferente en lo que respecta a estas últimas (un egresado secundario tiene más posibilidades que un egresado primario y éste que un analfabeto), se sostiene que la educación genera una externalidad “Positiva”, en el sentido de que favorece una convivencia social más “civilizada”, sobre todo en regímenes democráticos en los que el ciudadano debe tomar periódicamente decisiones con respecto a los gobernantes.

Por ejemplo, Easton la define de la siguiente manera:

“El beneficio privado es el incremento en el bienestar del estudiante, financiero o de otro tipo, que resulta de ser educado. El estudiante puede

capturar totalmente este beneficio en el sentido de que es él quien recibe el retorno sobre la educación o se beneficia con las nuevas posibilidades que ésta trae consigo. Pero, se afirma, existe también una característica de la educación pública que hace que una persona sea mejor ‘para la sociedad’. Se trata de un beneficio que es externo al individuo. Al hacer que el estudiante sea más consciente del proceso democrático, por ejemplo, hay un beneficio conferido a todos los miembros de la sociedad. Es un beneficio no capturado por el individuo que ha obtenido la educación. Más aun, por ser en este sentido una persona mejor, cualquier otra puede ‘consumir’ ese beneficio; por ejemplo, el hecho de que un individuo se beneficie porque un estudiante es una persona mejor no quiere decir que otro no pueda también beneficiarse. El resultado es que existe una tendencia a que dicho ‘bien público’ sea sub-provisto. Nadie tiene un incentivo para producir mucho de él, aun cuando todos piensan que es algo bueno”.(9)

Entre nosotros, FIEL atribuye las mismas características a la educación, aunque la define como bien “semipúblico”, refiriéndose a los subsidios estatales:

“Este subsidio se justifica por el carácter de bien semipúblico de la educación que posee externalidades que hacen deseable contar con una sociedad con un grado de instrucción mayor. Si se dejara librada la decisión de educarse a una instancia exclusivamente privada, aun cuando todos los individuos de la sociedad tuvieran igual valoración de los beneficios del servicio se produciría una subinversión en educación comparada con la necesaria para la obtención de un óptimo social”.

“Por consiguiente, el subsidio a la educación parece justificarse por lo menos hasta el monto que cubra el costo de producir las externalidades que socialmente son deseables, y no aquella porción del producto de cuyos beneficios futuros se puede apropiar cada individuo. Como el proceso educativo parece constituir un caso de producción conjunta donde es imposible establecer las participaciones de cada tipo de producto educacional, el monto del subsidio estaría dado, por una simple razón de equidad, por la capacidad de pago de cada individuo que se educa o expresa el deseo de educarse. Por otra parte, cada individuo debería pagar la educación que recibe, por lo menos hasta cubrir el costo de producir aquella porción de producto educativo que constituya bien privado exclusivamente.” (10)

Claro que esa diferenciación es imposible de realizar. Además, estos párrafos muestran errores conceptuales fundamentales: ¿qué quiere decir “óptimo social” y quién es capaz de definir tal cosa, puesto que las valoraciones de los individuos son distintas, no iguales?

Por otra parte, la afirmación de que existiría una subinversión, una falla del mercado, es falsa, y lo increíble es que FIEL no ha podido ver esto pese a su propia actividad. Que la educación de los individuos genera externalidades positivas es evidente, pero que ello lleve a una inactividad al respecto, una subinversión, queda totalmente refutado por la enorme actividad voluntaria que se genera para brindar ese tipo de educación. FIEL mismo, una entidad sin fines de lucro, ¿qué es precisamente lo que hace sino proveer privadamente ese tipo de educación? O el caso de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas, ESEADE, una entidad sin fines de lucro, apoyada por numerosos individuos y empresas con el objetivo de educar a los ciudadanos en los principios de la sociedad libre.

Muchas fundaciones e instituciones realizan actividades de educación cívica. Si aplicamos los criterios antes enunciados, ¿cómo capturan los beneficios de esos servicios? Pues obviamente lo hacen, ya que sino no estarían ofreciéndolos. Qué otro papel sino éste cumplen los mismos partidos políticos, Ya que no sólo ofrecen candidatos para los puestos electivos, sino que educan a los votantes al enseñarles para qué se los elige, cuál es el cargo, cómo son los mecanismos de la votación y, en general, todos los aspectos del funcionamiento de las instituciones democráticas.

La historia argentina, además, muestra una intensa actividad educativa voluntaria no estatal, llevada adelante por individuos que comprendían la importancia de extender la educación a otros miembros de la sociedad en la que convivían. O si no, ¿qué otra actividad realizaba ya en 1755 el Colegio de Huérfanas en la ciudad de Buenos Aires?

“El 20 de noviembre de aquel año, gracias también a diversas donaciones, que en total alcanzaron a la suma de veintidós mil pesos, quedaban instaladas las primeras doce huérfanas, bajo la dirección de Doña Teresa Basán, asistida por tres maestras, el capellán González y el administrador Alvarez Campana.” (11)

Continúa el trismo autor señalando el tipo de educación que allí se brindaba (p. 103): “Bajo la túnica azul y la amarilla toca de las huérfanas, se formaba entretanto el mejor cuerpo de reposteras y bordadoras con que ha contado nunca Buenos Aires. Hasta nosotros ha llegado la fama de los dulces, alfajores y pasteles que se fabricaban en San Miguel, como de los sutiles bordados de oro, de las tenues flores artificiales, de los tejidos de punto y de los primores de lencería, en que el Colegio descollaba en un altísimo grado de perfección industrial. Bien es cierto que el maravilloso Padre González no se dio punto de descanso para asegurar tales progresos, llegando hasta enseñar el latín a sus dóciles discípulas, y la música indispensable para los cantos de coro. Algo que demuestra la excelencia de aquella educación, es que jamás consiguió el maestro formar ninguna profesora [...]. ‘Luego que saben algo -dice el melancólico cronista- se casan [...] y debido a ello, el buen hombre no cesaba jamás en su tarea [...]’... .

Para citar solamente algunos ejemplos esporádicos: “La fundación de la primera escuela de sordomudos en Buenos Aires, data de 1857. La realizó la sociedad filantrópica ‘Regeneración’, cuyo presidente, D. Antonio Zinny, puso en la empresa su más generoso y entusiasta empeño”.(12)

Coni cita además la Escuela Profesional de Niñas fundada en 1902 y dependiente de la Asociación Protectora de Jóvenes Argentinas, la cual daba enseñanza profesional gratuita a jóvenes pobres; la Escuela Profesional Moderna de Artes y Oficios para señoras y señoritas; la Escuela Profesional, sostenida por la Sociedad Protectora de la Infancia de Flores; el Colegio Pío IX, sostenido por la comunidad salesiana, cuyo objetivo era alejar de la calle a los niños entreteniéndolos y educándolos, el cual contaba con cinco escuelas similares en Rosario, Córdoba, Salta, Bahía Blanca y Viedma; la Escuela Profesional de Huérfanos de Don Bosco (Colegio León XIII), también fundada y sostenida por la comunidad salesiana; la Escuela de Artes y Oficios del Patronato de la Infancia; los talleres de las escuelas e institutos evangélicos; los talleres de la Conservación de la Fe; los talleres de la Sociedad Madres Argentinas; la Sociedad de Educación Industrial; la Escuela para Maquinistas y Dibujantes Mecánicos. En materia de educación física, el Club de Gimnasia y Esgrima se funda en 1880 y a partir de allí los clubes privados son incontables. Es digno de destacar lo realizado por los exploradores de Don Bosco o por la Asociación Nacional de Boy-Scouts Argentinos: el artículo primero de sus estatutos establece que su objetivo es “cooperar a la auto-educación de los niños y contribuir por el Scoutismo, a formar

ciudadanos de carácter, sanos de cuerpo y demente, abnegados, ingeniosos, dueños de sí mismos y capaces de enaltecer la patria y sus instituciones”.

¿No es ésta precisamente la externalidad positiva que se mencionaba antes, la cual sería subprovista por el mercado? ¿Cómo se explica entonces toda esta actividad?

Ciertamente, el hecho de que ese beneficio positivo exista no trae consigo “subinversión” de ninguna índole.

Precisamente porque existe tal beneficio externo es que surge la actividad voluntaria de los individuos para capturarlo, sea la de los Partidos Políticos, las fundaciones, ESEADE, las entidades de beneficencia y la actividad educativa de muchos individuos que difunden conocimientos por los medios de comunicación.

La existencia de un sistema de educación estatal ha tenido lugar no para suplir una “falla del mercado”, que subinvierte en la educación cívica o social de los ciudadanos, sino por otras razones, mucho más relacionadas con el poder del Estado y la Voluntad de los gobernantes de perpetuarlo.

Comenta Benegas Lynch (h) (op. cit., p. 171):

“Tal Vez el antecedente más remoto de la educación estatal Compulsiva se encuentre en la *República* y en las Leyes de Platón. Pero recién puede hablarse de educación estatal Como sistema educativo a partir de la Reforma, con Martín Lutero, quien afirmaba en 1524 en una carta a los gobernantes de Alemania: ‘[...] sostengo que las autoridades civiles deben obligar a la gente a mandar a sus hijos al colegio [...] y otras obligaciones durante la guerra, con más razones tiene el derecho de obligar a los chicos a asistir al colegio, ya que estamos frente al demonio que pretende secretamente arrasar con nuestras ciudades’. Debido a la prédica luterana en 1528 se estableció el primer sistema de educación estatal en Alemania. ‘El propio Lutero planificó el sistema. La Reforma propugnaba la educación compulsiva como un medio de inculcar sus puntos de vista religiosos’, ‘ya que ningún príncipe puede permitir que sus súbditos se dividan debido a la enseñanza de doctrinas opuestas’ (citando a M. Rothbard, *Education, free and compulsive*, Center for Independent Education, p. 19)”.

Es decir, esta preocupación de que los *súbditos* vayan a tener opiniones distintas de las del gobernante impulsó siempre el sistema educativo estatal, algo que por cierto resulta difícil vincular con el funcionamiento de la democracia y las libertades individuales.

En la Argentina esta intención estuvo presente desde comienzos de la organización nacional. Uno de los gobiernos más activos en materia de educación estatal fue sin duda el de Rivadavia. Este expresaba, en una carta del 3 de octubre de 1821 (citada en Correa Luna, op. cit., p. 129): “El Gobierno conoce que la ilustración pública es la base de todo sistema social bien reglado, y que cuando la ignorancia cubre a los habitantes de un país, ni las autoridades pueden con suceso promover su prosperidad, ni ellos mismos proporcionarse las ventajas reales que esparce el imperio de las luces. Fundado en estos principios, ha acordado el establecimiento en varios puntos de la campaña, de escuelas de primeras letras, según el método de Lancaster.

Este sistema que ha hecho tantos progresos en el día, y que facilita extraordinariamente la pronta adquisición de los primeros rudimentos, es de necesidad se introduzca en nuestra campaña”.

Primero haremos algunos comentarios sobre el sistema Lancaster. Este sistema se había originado en los suburbios de Londres, creado por un joven cuáquero llamado Joseph Lancaster, quien fuera excluido de la educación monopolizada por la Iglesia de Inglaterra debido a su religión. Su padre lo educó en su casa. Joseph luego ideó un sistema revolucionario y barato para educar a los pobres y a otros excluidos como él. Lancaster hacía que los chicos más brillantes (monitores) enseñaran a los más lentos, y así reducía los costos. Había un monitor por cada diez estudiantes. Debido a esta interacción grupal pequeña, nadie se aburría y se enseñaba más que lo básico, también álgebra, trigonometría e idiomas. Los métodos de Lancaster fomentaban el espíritu emprendedor de los alumnos: los monitores recibían medallas al mérito que luego podían cambiar por elementos escolares. El sistema era rentable aun con una cuota de cuatro chelines por año; Lancaster creía que era importante que hasta los más pobres pagaran para que valoraran su esfuerzo y fortalecieran su motivación.

El sistema era tan eficiente y barato que al poco tiempo atrajo la atención de los gobiernos, quienes vieron la oportunidad de montar sistemas educativos

estatales con poco costo, para los contribuyentes. En la Argentina se adaptaba, además, porque solucionaba el problema de la falta de maestros.

Pero una cosa era el sistema creado por Lancaster y otra la imposición del gobierno. Rivadavia había creado varias escuelas con este sistema y había ordenado que las existentes lo adoptaran. El gobierno también había impreso un Manual con las instrucciones para aplicarlo. Parece ser que una de las escuelas administradas por la Sociedad de Beneficencia se resistió a esta imposición. Rivadavia escribe el 27 de octubre de 1824:

“El ministerio ha llegado a entender con bastante disgusto que en la Escuela Normal de Niñas, que está bajo la inspección de la Sociedad de Beneficencia, no se observa) como está mandado, el sistema de enseñanza que prescribe el Manual publicado últimamente de orden del gobierno. El Ministerio sabe que este procedimiento es obra de una ‘sugestión criminal’, y prevé los resultados perniciosos que ha de producir semejante ejemplo, cabalmente en la escuela que reviste el carácter de ‘Normal’, y que debe ser el modelo de las demás. En su consecuencia, el Ministerio espera que el Consejo procederá a corregir aquella falta” (Correa Luna, op. cit., p. 139).

Ésta es una muestra inicial de los abusos de poder que vendrían después, por parte de gobernantes que querían moldear a los ciudadanos de acuerdo con sus preferencias. Tomemos algunos ejemplos: .

- En el gobierno de Rosas “se impone el uso de la divisa federal por decreto del 3 de febrero de 1832 y 27 de mayo de 1835 y se proscriben de las aulas a todo maestro ‘conocido o sospechoso de unitario’ y por consiguiente capaz de pervertir a los niños con opiniones antisociales”.(13)
- “Desde 1832 fué obligatorio el uso de la divisa punzó para profesores y alumnos y en junio de 1835 el Rector manifestó a las autoridades su idea de que era necesario inculcar en los estudiantes el sistema federal resultando conveniente incluir la adhesión a él a la fórmula del juramento que prestaban al recibir grados, debiendo ser tratados como traidores los que violasen el juramento. Rosas agradeció al doctor Gari su preocupación por la causa y el 20 de junio expidió un decreto por el cual toda persona que debiese prestar juramento para ocupar un empleo agregaría a la fórmula que hasta entonces se usaba la de ser constantemente adicto y fiel a la causa nacional de la Federación y que no dejará

de sostenerla en todos los tiempos y circunstancias, por cuantos medios estén a su alcance'. Otro decreto del 27 de enero del 36 reforzó a los anteriores con la exigencia de producir una información sumaria de haber sido obediente y sumiso a las autoridades y adicto al sistema federal.”(14)

- “En 1953 se han incorporado a la doctrina pedagógica que guía la educación los fines y objetivos de la doctrina nacional, consignados en el Segundo Plan Quinquenal, los cuales continúan y concretan los principios de la Constitución Justicialista de 1949. El apartado IV del artículo treinta y siete de la actual Constitución Nacional trata de la educación y establece como fin de la enseñanza 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 de todas las virtudes personales, familiares y cívicas’. El Segundo Plan Quinquenal, desarrollando estos preceptos, fija como objetivo fundamental de la Nación en materia de educación ‘la formación moral, intelectual y física del Pueblo sobre la base de los principios fundamentales de la doctrina nacional peronista’ “ (Piccirilli, Romay y Gianello op. cit., p. 331). Parece ser ésta una causa mucho más probable de la existencia de un sistema estatal de educación que el solucionar cierta hipotética falla del mercado en el aprovechamiento de una externalidad positiva que, por otra parte, hemos visto que es falsa.

5. Constitución y educación

Nuestra Constitución Nacional, sancionada el 1 de mayo de 1853, hace cinco referencias a la educación:

- Artículo 5: Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y *la educación primaria [gratuita]*.
- Artículo 14: Todos los habitantes de la Confederación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...], *de enseñar y aprender*.
- Artículo 25: El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, *e introducir y enseñar las ciencias y las artes*.

- Artículo 64: Atribuciones del Congreso, inciso 16: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y *al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria* [...],
- Artículo 84: Cinco ministros secretarios, a saber: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Justicia, Culto e *Instrucción Pública* [...].

En los debates del Congreso General Constituyente, el artículo 5 fue aprobado por unanimidad en la sesión del 23 de abril de 1853; el artículo 14 fue discutido el 24 de abril cuando hubo un extenso debate sobre la libertad de cultos, sin menciones del derecho de enseñar y aprender. El artículo se aprobó en su totalidad por una mayoría de trece contra cinco.

El artículo 25 fue aprobado por unanimidad el 25 de abril y el artículo 64, inciso 16, fue considerado el día 28 y aprobado unánimemente. El 84 fue aprobado el 29 de abril por unanimidad.

Con motivo de la reforma constitucional de 1860, el artículo 5 sufrió una importante modificación, ya que se suprimió la palabra *gratuita* en relación con la enseñanza primaria. El artículo 64 pasa a ser artículo 67.

El acta de la Convención Constituyente de 1860 no menciona debates ni discusiones sobre la reforma del artículo 5, aunque es probable que su motivo haya sido el siguiente:

“Como curiosidad histórica y para fundamentar un debate que con seguridad se ahondará en los años próximos, cabe consignar que la Constitución Nacional de 1853 estableció la gratuidad de la enseñanza primaria y que lo propio hicieron la totalidad de las constituciones provinciales. Sin embargo, en 1860, la Convención Constituyente eliminó la palabra ‘gratuita’ del texto constitucional porque, con buen criterio, se entendió que ello impediría a los gobiernos provinciales imponer tributos para sufragar la educación pública. La comisión examinadora de la constitución federal había argumentado con anterioridad que ‘era una verdad conquistada que el Estado no debe educación a los pudientes’. Quienes suscriben ese dictamen son nada menos que Bartolomé Mitre, D. Vélez Sársfield, José Mármol, A. C. Obligado y Domingo Faustino Sarmiento. Agregaron que ‘la supresión de la palabra gratuita, salva el porvenir de la educación’”(15)

En cuanto al artículo 84, convertido en artículo 87 por la reforma de 1860, fue reformado en 1898 y quedó redactado de esta manera: “Ocho ministros secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. Una ley especial deslindará ramos del respectivo despacho de los ministros”. Si bien ahora no se nombran los ministerios, como antes, es de suponer que los constituyentes no tenían en mente ningún cambio respecto del Ministerio de Instrucción Pública, ya que durante el debate de la reforma el convencional Ferreyra Cortés menciona que lo que se consideraba era dividir los ministerios de Guerra, Interior y Justicia pero este último por motivos de reforma judicial.

Entonces, si bien es cierto que la Constitución no especifica muy claramente lo que entiende como papel del Estado en la educación, el hecho de que se le asigne un ministerio, la atribución al Congreso de dictar planes de estudio y la obligación de las provincias de “asegurar” la educación primaria, sugieren que tenían *in mente* una participación importante de aquél en esta materia. Aquellos ilustres argentinos que contribuyeron a formar el país basándose en el reconocimiento y la importancia de la libertad impusieron en materia educativa, siguiendo un concepto “positivista” un sistema que desde principios de siglo ha servido como instrumento de ideologías opuestas, basadas en el autoritarismo nacionalista; esto fue recrudeciendo con el paso del tiempo y sentó las bases de lo que luego fue intensificado.

También es cierto que la palabra “asegurar” resulta ambigua en este sentido, y no necesariamente implica que el Estado tenga que ofrecer obligatoriamente “servicios” de educación.

Por otra parte, no sólo la “gratuidad” fue excluida expresamente en la reforma del 60, sino que el “derecho a enseñar y aprender” establecido en el artículo 14 implica también su contraparte, esto es, el derecho “a no enseñar y a no aprender” determinadas cosas, por lo que el carácter obligatorio de la educación no condice con el precepto constitucional. La obligatoriedad de la educación no está mencionada en ninguna parte del texto ni parece surgir de su espíritu.

Además, el “derecho” a aprender es la libertad de hacerlo o no, Y de hacerlo del modo que el ciudadano estime más conveniente- No debe desprenderse de ello que el Estado tenga la obligación de ofrecer servicios educativos y menos

aun que ese derecho se convierta en una obligación impuesta, ya que deja entonces de ser un derecho para pasar a ser su exacto opuesto.

NO obstante, algunas ideas han logrado convertir el concepto de derecho en el de obligación. Por ejemplo, dice FIEL (op. cit. p. 176): “¿Qué se entiende por derecho a la educación? En principio, no parece que el ejercicio del mismo sea igual a disfrute de otros derechos, como la condición de hombres libres por ejemplo. No sólo porque las restricciones o limitaciones pueden ser diferentes, sino porque pareciera que esta declaración sólo es válida en términos potenciales. Para ejercer el derecho a la educación entendida como una acumulación de conocimientos progresiva en cada individuo, no basta con la existencia de la oferta del servicio; por el contrario, requiere de cada persona la disposición expresa de realizar quizás uno de los esfuerzos humanos más costosos. Descubrir el placer del conocimiento representa un proceso bastante prolongado de vencimiento de inclinaciones hacia el ocio. En este sentido, educarse tiene más características de obligación que de derecho”.

Un derecho no es una obligación. Un derecho siempre contiene una obligación. Esto es, mi derecho a la vida contiene mi obligación de respetar la vida de los demás, mi derecho a aprender también contiene la obligación de respetar el derecho de los demás a hacerlo. Ambas partes siempre están juntas, pero lo que hace el texto anterior es sustituir una por otra, dejando la obligación y eliminando el derecho.

Por otra parte, el derecho de aprender no es el derecho a que me brinden la educación que necesite, como parece desprenderse de muchos que hablan de este derecho. Ese nunca podría ser un derecho, ya que para cumplirse debería violar el derecho de otros, al reducir su patrimonio para solventar los costos de la educación brindada a otros.

5.1. Historia de la educación argentina

En los primeros tiempos de la colonia la educación era una tarea que se desarrollaba principalmente en el hogar. Todas las escuelas que comenzaron a surgir entonces eran privadas, fueran las de los conventos y parroquias, generalmente gratuitas, o las laicas particulares.

Entre las primeras se encontraban las sostenidas por los franciscanos, dominicos, mercedarios y jesuitas; la primera de ellas fue creada en 1565 en Tucumán; posteriormente hubo otras en Santiago del Estero, Salta, Jujuy, La Rioja y Buenos Aires, con destacados maestros como Fray Juan de Rivadeneyra, Juan Grande, Rodrigo González de Carvajal y José de la Quintana.

Las segundas comienzan a aparecer a principios del siglo XVII por iniciativa de Francisco de Vitoria, Arias de Mansilla y Alejandro Temin en Buenos Aires; Pedro de la Vega, Martín de Angulo en Santa Fe y Ambrosio de Acosta en Corrientes. En materia de educación universitaria, ésta comenzó a impartirse en territorio argentino en el Colegio de Loreto o del Rey en Córdoba, con fondos donados por Fernando de Trejo y Sanabria en 1613; fue manejada por los jesuitas desde esa fecha hasta su expulsión en 1767, y luego por los franciscanos hasta 1808, cuando fue provincializada, y luego nacionalizada en 1856.

A partir de la independencia, mencionamos ya los avatares sufridos por las escuelas recién creadas, sobre todo durante el gobierno de Rivadavia, y los vaivenes de la educación sujeta a una política inestable hasta la pacificación e institucionalización del país a partir de 1853. En 1810 existían solamente dos colegios secundarios: el Colegio de Nuestra Señora de Monserrat en Córdoba, que fuera fundado en 1685 por Ignacio Duarte y Quirós, y el Colegio Convictorio Carolino de Buenos Aires, creado en 1783. Los nuevos gobiernos independientes comenzaron a establecer nuevos institutos, principalmente relacionados con la actividad militar, como la Escuela de Matemáticas (1810); la Escuela de Medicina (1813); la Escuela de Dibujo (1815); la Academia Militar y de Matemáticas (1816). El Colegio de San Carlos, que fuera creado por el virrey Vértiz en 1771, recupera su autonomía en 1817, denominándose Colegio de la Unión del Sur. En 1821 se crea la Universidad de Buenos Aires. En el interior se destacan no sólo el Colegio de Monserrat sino también el Colegio de los Franciscanos, en el Convento de San Francisco de Catamarca. En esos años son las provincias las que tratan de ocuparse de la enseñanza secundaria, pero a partir de 1863 empezaría a predominar el Estado nacional, con la creación de los “Colegios Nacionales”, comenzando por el de Buenos Aires el 14 de marzo de ese año.

En 1817 se realiza un estudio sobre los establecimientos educativos de Buenos Aires, y de él surge que existían cuatro escuelas primarias en los conventos y tres escuelas particulares dirigidas por Rufino Sánchez, Francisco Acosta y Manuel Robles. El británico D. Thompson trajo el ya comentado sistema

lancasteriano, que implantó en las dos escuelas privadas que creó. En 1823 existían en Buenos Aires 35 escuelas privadas de mujeres y lo de varones.

El 20 de noviembre de 1827 se creó la Buenos Ayream British School Society para la enseñanza a alumnos de ambos sexos; también se fundaron la Academia Literaria y Comercial dirigida por John Bradish y la Academia Argentina fundada por Ramsay y Hull; en 1829, la Escuela de Niñas dirigida por la señora -de Bradish y otras instituciones inglesas.

Los inmigrantes franceses tampoco estuvieron inactivos. En 1825 se creó la Academia de Lengua Francesa y Teoría Comercial del profesor Bordart; en 1827, la Academia para Niñas de madame Pierredau y la Academia para Niñas de madame Curel, y en 1828, la Academia Clásica de Idiomas de Ignacio Ferrós.

Otras destacadas son el Ateneo, fundado en junio de 1828 por Francisco Curel, la Escuela Lancasteriana de Pedro de Angelis de 1828 y la Academia de Arquitectura de Carlos Zucchi y Pedro Cazziniaga.

En este lapso los establecimientos privados más destacados del interior son los de la Merced y San Francisco de Santiago del Estero, San Francisco de Catamarca, la Casa de Niñas Educandas del Corazón de Jesús en Salta, el Colegio de la Compañía de María en Mendoza, el Aula de Matemáticas de Fray Benito Gómez en San Juan, el Curso de Comercio de Hipólito Buigley, la Academia Mixta de Santiago Andarió, la escuela privada de Carlos M. Deluce en Jujuy. A fines de la década de 1820 había en el país 116 escuelas privadas y 84 estatales.

En 1838 se abrió el Colegio San Andrés, en 1843 el Colegio Buenos Aires o Filantrópico Bonaerense. En esa misma época, el Colegio de Comercio de Eduardo Larroque y Lorenzo Jordana; el San Martín de Roberto Hempel, el Colegio del Plata de Pedro Charmont.

En 1839 Sarmiento fundó en San Juan el Colegio C . Santa Rosa; en 1847 se creó el Colegio de la Independencia en Salta, por obra del jesuita Agustín Bajón; en 1850 se fundó en Catamarca el Colegio Secundario de la Merced. En 1866 existían 286 escuelas privadas con 10.868 alumnos. Ciertamente, parece que la iniciativa privada no era inexistente.

Con posterioridad a 1853, la legislación siguió los principios establecidos en la Constitución y es así como se dictaron fundamentalmente normas provinciales, como la Ley de Educación Común de Corrientes del 19 de abril de 1853 y otras posteriores en San Juan en 1869, Catamarca en 1871, Tucumán y Mendoza en 1872 y la de Buenos Aires, del 26 de septiembre de 1875, No obstante ello, los gobiernos provinciales no se encontraban en condiciones presupuestarias de “asegurar” la educación primaria, sin aclarar exactamente qué se quena decir con eso.

El gobierno nacional inició, entonces, un proceso por el cual poco a poco fue centralizando el manejo de la educación en su esfera. Comenzó con subvenciones a las provincias, a través de una primera ley promulgada en el año 1857, otra posteriormente en 1871, para dictar luego la ley 4874, de 1905, conocida como Ley Láinez, mediante la cual el Estado nacional pasa de subsidiar a las provincias a erigir y administrar sus propias escuelas en esos territorios. Además, por ley 28, el Estado había nacionalizado todas las tierras ubicadas fuera de los límites reconocidos como tradicionales de las provincias, lo que luego llevó a la creación de los “territorios nacionales”, donde el gobierno nacional tenía completamente a su cargo la educación.

Asimismo, tomó en sus manos la formación de los maestros a través de la creación de Escuelas Normales. En 1882 se realizó el Primer Congreso Sudamericano de Pedagogía y dos años después se sancionó la ley 1420, que ya fuera comentada antes.

En 1887 todavía existían en Buenos Aires más escuelas privadas que estatales (129 contra 109). En el total de establecimientos, el 43,3% de los maestros eran extranjeros.

5.2. El positivismo

Varias generaciones de grandes pensadores y estadistas liberales argentinos crearon las bases de la República y de su notable progreso en la segunda mitad del siglo pasado.

También, en cierta medida, sentaron las bases de nuestro sistema educativo estatal. Puede comprenderse la situación de ese momento: se enfrentaban con un país disgregado, dividido por las disputas entre caudillos regionales, con su

necesidad de progreso y, más tarde, con los efectos del aluvión inmigratorio; pero no puede decirse que un sistema “estatal y obligatorio” pueda ser liberal, ya que no respeta un derecho básico de los individuos.

Quienes forjaron el país y sus instituciones en ese entonces tenían ideas muy claras respecto de la importancia de las libertades y derechos individuales, de la libertad de comercio, industria, prensa, religión, transporte, así como también de los límites al poder (la división de poderes, la periodicidad en las funciones públicas, la limitación de los actos estatales). Pero creyeron necesario imponer una educación que fomentara el progreso en libertad, tal vez sin pensar que no existe mayor integrador que los intercambios voluntarios que realizan individuos libres que se benefician mutuamente.

Alberdi mismo, el más brillante pensador liberal del siglo pasado e inspirador de nuestra Constitución Nacional, era partidario de lo que ahora llamaríamos educación “funcional”, a diferencia de una educación más “académica”.

“La instrucción superior en nuestras repúblicas no fue menos estéril e inadecuada a nuestras necesidades. ¿Qué han sido nuestros institutos y universidades de Sudamérica, sino fábricas de charlatanes, de ociosidad, de demagogia y de presunción titulada?”

“Los ensayos de Rivadavia, en la instrucción secundaria, tenían el defecto de que las ciencias morales y filosóficas eran preferidas a las ciencias prácticas y de aplicación, que son las que deben ponernos en aptitud de vencer esta naturaleza selvática que nos domina por todas partes, siendo la principal misión de nuestra cultura actual el convertirla y vencerla. El principal establecimiento se llamó *colegio de ciencias morales*. Habría sido mejor que se titulara y fuese *colegio de ciencias exactas y de artes aplicadas a la industria*.”

“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.”

“El idioma inglés, como idioma de la libertad, de la industria y el orden, debe ser aun más obligatorio que el latín; no debiera darse diploma ni título universitario al joven que no lo hable y escriba.”(16)

Seguramente ésas eran las necesidades del momento; el problema es que las pocas disposiciones constitucionales en materia de educación y, mucho más preponderantemente, la legislación posterior, sobre todo la ley 1420, montaron un sistema de educación estatal que sirvió como instrumento para que se impusieran las más diversas ideologías.

Lo perverso no fue entonces tanto el contenido, sino el instrumento que se creó.

Este proceso ha sido perfectamente descripto por Carlos Escudé:

[...] la Argentina del 900 vivía una lucha ideológica entre liberalismo y autoritarismo, y la educación habría de ser uno de los campos de batalla más notables. Los términos del debate educativo, sin embargo, no estaban claros (tampoco lo estaban en otros ámbitos) y el autoritarismo se vistió de liberal en las personas de funcionarios, políticos y pensadores como Joaquín V. González y José María Ramos Mejía, por citar sólo a dos de los protagonistas claves de aquella competencia. Ya hacia 1908, la postura autoritaria se había impuesto bajo la forma de los programas de educación patriótica con que en ese año se empezó a experimentar. Ese año fue un hito crucial para la historia de la educación y la misma cultura argentina: aunque no se le reconociera explícitamente, el espíritu a la vez liberal y desarrollista que había inspirado la ley 1420 quedó sepultado, y la educación se dirigió a objetivos que ya no eran los de apuntalar el progreso, y fomentó un espíritu dogmático y autoritario”.

“La primera ideología de la educación argentina fue, de algún modo, ‘desarrollista’ a la vez que liberal. Sarmiento, por ejemplo, era un convencido de la relación directa que existía entre educación y economía. Para él la educación pública tenía el objetivo primordial de sentar las bases culturales necesarias para apuntalar el progreso: incluso la moral, en el pensamiento sarmientino, era una moral utilitaria, para trabajar más y mejor, para aumentar el producto individual y colectivo. Y los contenidos educativos que él propuso siempre fueron universalistas. En cambio, como veremos en el cuerpo de este trabajo, a partir de 1908 la finalidad principal de la educación argentina dejó de ser el apuntalamiento del progreso, a la vez que su contenido se tornó parroquial y chauvinista. La educación para el desarrollo se transformó

en adoctrinamiento patriotero colectivo. Y simultáneamente con la pérdida de su carácter ‘desarrollista’, la educación argentina perdió también su carácter liberal.”

“Por cierto, y como veremos, quienes dominaron la educación pública desde 1908 fueron profundamente autoritarios y militaristas, y la cabal antítesis de lo liberal, en tanto *explícitamente subordinaron el individuo al Estado, de una manera esencial*, a la vez que su chauvinismo dogmático era la antítesis de lo universal. Tal el caso de los dos ‘prohombres’ ya mencionados, González y Ramos Mejía, proclamados liberales y tomados por tales por la posteridad. La educación que hombres como los recién citados pregonaron e *impusieron* fue la antítesis de una educación liberal, alejándose también de la educación para el desarrollo que pregonaba Sarmiento. En tanto esa educación engendraba un espíritu que era el opuesto al que nuestras instituciones liberales requerían para su buen funcionamiento, fue casi una garantía de fracaso nacional, más allá de que nos definamos como liberales auténticos o como autoritarios -a la- argentina.”(17)

Sólo debido a la existencia de un sistema estatal, obligatorio, con currícula unificados y títulos oficiales, esto es, un sistema *no liberal*, pudo ser el sistema educativo transformado en una escuela de autoritarismo, continuando los abusos grotescos ya mencionados en el punto anterior.

Sólo la libertad de elección permite poner un límite al *poder* de la autoridad estatal de turno, ya que le impide imponer una educación determinada. Las consecuencias de esa imposición no son pocas ni de escasa importancia. Comenta Escudé (op. cit., p. 36) que “el de la educación patriótica era un proyecto positivista de ingeniería cultural que buscaba generar una nación a través de un Estado artificial. Era también un proyecto extremista que, racionalmente, pretendía generar irracionalidad exaltando sentimientos fanáticos a través de la enseñanza. La preocupación por una educación para el desarrollo, tal como había sido concebida por Sarmiento, había desaparecido por completo. En su lugar, privaba un concepto adoctrinador, dogmático, autoritario y militarista, que encadenaba al individuo al Estado. Que esto estuviera en contradicción con las instituciones argentinas es un hecho del que los mentores de esta perversión cultural no parecieron percatarse. Un sistema educativo centralizado y en expansión, con los abundantes recursos presupuestarios de un Estado cada vez más rico, estaba plasmando una cultura nacional dogmática y estrecha que era la antítesis de la

modernidad requerida para dotar al país de un desarrollo autosostenido: ésta era la segunda contradicción que afectaba al sistema. La estabilidad política se vería afectada por la contradicción entre la cultura (así gestada) y las instituciones (creadas por un movimiento ideológico previo muy distinto). A su vez, los objetivos nacionalistas de la educación patriótica se verían frustrados por la contradicción entre una cultura chauvinista, dogmática y mitómana, y las necesidades funcionales del *desarrollo del poder* en el siglo XX, que exige alentar la duda sistemática para gestar un método de pensamiento científico. Por último, no es extraño que, más de veinte años después de la instauración de estas reformas, el ejército haya usurpado impunemente el gobierno, por primera vez en la historia de la Argentina organizada”.

5.3. La educación privada

En la actualidad la actividad privada en el campo educativo es supervisada por la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada, aunque en el marco de la transferencia de establecimientos nacionales a las provincias se transferirá también esta función. El organismo tiene una clara función planificadora y controladora del sector privado. Según el Informe del Ministerio de Educación (op. cit., p. 52), la responsabilidad primaria del organismo consiste en:

“- efectuar la programación, supervisión, fiscalización de todo lo relacionado con los institutos de enseñanza privada, con especial determinación en cuanto al cumplimiento de las políticas educativas establecidas y la utilización de los aportes estatales al sector privado”.

“Acciones:

1. Dirigir la programación, normatización, coordinación, compatibilización, supervisión y fiscalización de la educación y funcionamiento de los establecimientos de enseñanza privada, en los niveles de su competencia.
2. Aceptar las propuestas de incorporación y cese de establecimientos educativos privados.
3. Formular y aplicar las normas que regulan la actividad de los educadores del sector privado.
4. Otorgar, administrar y controlar los aportes efectuados por el Ministerio de Cultura y Educación a los institutos incorporados a la enseñanza oficial, en función de las pautas elaboradas por la conducción superior.

5. Planificar la educación en el área de su competencia en coordinación con el organismo de planificación educativa general de la jurisdicción.
6. Efectuar la asistencia administrativa y técnica al Consejo Gremial para el cumplimiento de las leyes en vigencia.”

En pocas palabras, la actividad privada está sujeta aun control absoluto, que no es tan férreo en la realidad sólo por la propia ineficiencia del organismo. En materia universitaria, la Subsecretaria de Asuntos Universitarios cumple un papel similar:

“-elaborar planes y políticas referidas a la enseñanza universitaria; y evaluar, supervisar y apoyar el cumplimiento de la legislación y normativa referida al Sistema Universitario estatal y privado”.

“Acciones:

1. Realizar la evaluación técnica de la creación, supresión, y modificación de la estructura general de carreras y planes de estudio, solicitados por los establecimientos universitarios provinciales y privados, así como de la reforma de sus estatutos; y representar al ministerio de Cultura y Educación ante el Consejo Universitario Nacional.
2. Evaluar la propuesta de las incumbencias, nivel y categorías de los títulos expedidos por las Universidades Nacionales y Privadas.
3. Habilitar y registrar los títulos académicos de establecimientos universitarios estatales, privados y provinciales, a efectos de su validez en todo el territorio nacional; expidiendo en la esfera de su competencia certificados y testimonios referidos a Universidades Provinciales y Privadas, actividades y personas.
4. Elaborar y aplicar las normas que rigen el ingreso de extranjeros a las Universidades argentinas y las que se refieren a la convalidación de títulos universitarios otorgados por otros países.
5. Realizar la evaluación técnica de nuevas Universidades Nacionales y de la creación, supresión y fiscalización de Universidades Provinciales y Privadas, como también de los estatutos respectivos.
6. Gestionar y tramitar la constitución de los Tribunales Examinadores de Prueba Final de Capacidad Profesional y verificar la formación de dichos Tribunales para las Universidades Privadas.”

Todo ese poder sirvió para mantener prácticamente cerrada durante años la posibilidad de abrir nuevas universidades, con la imposición de barreras burocráticas que dificultaban su habilitación. Recientemente fue aprobada una

nueva institución para la enseñanza privada de la medicina, la cual obtuvo su autorización luego de cuatro años de gestiones, siete inspecciones y numerosos trámites (*La Nación*, 22/9/92).

No obstante todos estos frenos, la enseñanza privada en la Argentina ha crecido un 30% en los siete años que van desde 1983 hasta 1990 (*La Nación*, 18/10/90).

Además, han demostrado una eficiencia muy superior, teniendo en cuenta, por otra parte, que brindan generalmente un servicio de Calidad muy elevada no sólo por las materias y actividades extracurriculares que ofrecen sino hasta por el hecho de no verse afectados por las olas de huelgas que sí afectan a las actividades en el sector público.

“El gasto por alumno/año en las universidades privadas oscila entre 484 australes de 1986 y 1059 australes, mientras que en las universidades nacionales la variación se ubica entre 714 y 1520 australes. El nivel del costo unitario se eleva en el grupo de instituciones públicas de menor tradición o antigüedad, de tal manera que resulta en una relación inversa al grado de prestigio de los servicios que ofrecen.”

“El costo por egresada en las universidades privadas varía entre 4500 y 9031 australes de 1986, mientras que en sus pares públicos los valores extremos promedio son de 9305 y 53.067 australes del mismo año.”(18)

Según el Instituto Torcuato di Tella (op. cit., pp. 41 y 43), “se puede concluir que las erogaciones totales que demanda la educación de un alumno en el régimen privado (subsidio estatal más arancel) equivalen (en el nivel elemental) aproximadamente a las tres cuartas partes del costo por alumno en el sector público”.

“Las estimaciones de Olmo y Gargiulo consideran a los costos promedio de la educación privada en alrededor del 65% de los del régimen oficial.”

“Los mencionados estudios de FIEL y Petrei coinciden en estimaciones del gasto promedio en cada alumno del sistema privado inferiores al 50% del costo unitario de los estudiantes bajo el régimen oficial.”

5.4. Libre o laica

El debate sobre el papel de la educación privada estuvo originariamente, y por muchos años, ligado a una discusión sobre la enseñanza religiosa.

“La cuestión se planteó al presentarse un proyecto de ley, en el año 1877, para dar una solución institucional a los problemas de la validez de los certificados de estudio de los colegios secundarios; provinciales y particulares. Con motivo de la discusión del proyecto, se pusieron de manifiesto dos tendencias, la liberal y la católica, que desde distintos enfoques pretendían imponerse a la política educativa nacional. Cuando se expusieron los puntos de vista con respecto a los diferentes aspectos de la libertad de enseñanza, ambas coincidieron en afirmar que estaba consagrada como un derecho en el Artículo 14 de la Constitución Argentina, pero la interpretación de esa garantía fue totalmente distinta en cada caso. A raíz de esta diferencia, se discutieron una serie de temas, que configuraron el marco ideológico del debate. Los más significativos por su implicancia y recurrencia en la política educativa nacional fueron: el grado de intervención que le correspondía al Estado en materia de enseñanza; las consecuencias de la injerencia absoluta; el monopolio y la centralización; la necesidad de unificar la educación como una garantía para la enseñanza nacional, y el papel y las posibilidades de las provincias en el fomento de la instrucción pública.”

“La argumentación católica, aprobando el proyecto, sostuvo que el pensamiento liberal había querido darle una connotación religiosa, cuando en realidad su objeto era reglamentar un derecho constitucional, a fin de asegurar su eficacia, comprometida en la práctica por el monopolio del Estado Nacional en esta materia.”(19)

Según quienes sostienen la tesis “católica”, existían tres sistemas posibles: el de libertad absoluta, en el que la enseñanza pertenece a la esfera privada, el del Estado docente, que monopoliza la actividad, y un sistema mixto que era el que propugnaban.

Lo paradójico de este debate era que la supuesta posición “liberal” no era la primera, la cual correspondía a ese nombre, sino la segunda, la del monopolio gubernamental.

Decía el senador J. Cortés, apoyando la posición “católica”, que si bien se hablaba de libertad de enseñanza, en realidad era Una mezcla incoherente y heterogénea de este principio con disposiciones tan restrictivas que se resolvía en una absorción por parte del Estado. La absorción se fundaba “en la idea absurda de la omnisciencia del gobierno y en la idea antidemocrática de la incapacidad del pueblo”, pues “en contra de la mente y el espíritu de la Constitución, el Gobierno Federal se apodera de todas las ramas de la enseñanza, desde la educación primaria que por derecho debe quedar reservada a las provincias, hasta la superior, ya que a ella sólo, pueden acceder los alumnos egresados de los Colegios Secundarios Nacionales”.

Según Martínez Paz (p. 37), “la tendencia católica sostuvo que al quedar las Escuelas Normales bajo la exclusiva dependencia del Gobierno Central, éste imponía sus maestros a todo el país, sin que las provincias tuvieran la posibilidad de conocer los principios y métodos que si emplearían en sus escuelas. Era ésta otra de las formas de monopolio”.

“El pensamiento católico se pronunció también en contra de tal regalismo, por considerarlo ‘una de las formas de la tiranía española, que penetraba en las conciencias como en todo con mano opresora’; una tiranía que debió ‘morir el día en que el país pasó de la colonia a la República, el día en que se vio constituida conforme a las instituciones republicanas’. ‘El regalismo y el patronato son cosas viejas, muertas, que no pueden subsistir en una República, delante de la libertad de conciencia.’ “ (F. Frías, Cámara de Diputados.)

“La tendencia liberal interpretaba de otra manera los problemas señalados: para esta posición entraban en conflicto la Iglesia Católica y los principios científicos que debían orientar la enseñanza, en cuanto sostenía que la primera centralizaba, dirigiendo desde el exterior el pensamiento de los católicos, mientras que la segunda, abierta a la discusión, unificaba los principios científicos determinantes del progreso humano.”

“Así la libertad de enseñanza era el derecho de cada uno de pensar, hablar, enseñar y escribir, aquello que su razón le dicta’, libre e independiente de todo dogma y de toda religión. Se unía estrechamente a la libertad de pensamiento y a la emancipación de la razón individual.
“

“Este espíritu de tolerancia serviría de fundamento a la libertad, pero con respecto a la libertad de enseñanza imponía como condición ‘enseñar aquello que conviene a los intereses y a la concordia moral de los pueblos, para garantizar el proceso material y moral y constituir la prepotencia de la opinión pública’.”

“Se afirmaba también que la intervención del Estado garantizaba el nacimiento y desarrollo de una educación nacional, en un sistema uniforme. La unificación de la enseñanza sólo podría hacerla el Estado, pues ningún Estado libre debía delegar en nadie la ‘preciosa regalía de la enseñanza’.”

“La acción del Estado era en consecuencia liberadora y necesaria y la garantía de una educación nacional y democrática y el único medio para lograr un sistema uniforme de enseñanza. La autonomía de la enseñanza sería, para la tendencia liberal, ‘enajenar los principios de la libertad afirmados en la Constitución, al dogmatismo y a la sumisión’.”
(V. F. López, Cámara de Diputados.)

En este sentido, en tanto y en cuanto se refería al derecho de los católicos de recibir el tipo de enseñanza que desearan, incluyendo la religiosa, la posición más “liberal” era la católica y no la “llamada liberal”.

No se podría decir lo mismo si se tratara de imponer la educación religiosa en forma obligatoria. Esto fue parte del debate de la ley 1420 y se resolvió por medio de esa ley disponiendo que las distintas Religiones serían enseñadas fuera de los horarios de clase. Claro que la inexistencia de un monopolio curricular estatal o de las mismas escuelas estatales hubiera hecho desaparecer este problema, ya que entonces cada escuela habría decidido qué religión ofrecer, en caso de que alguna lo hiciera.

Al imponer el Estado el contenido de la enseñanza, el tema de la educación religiosa necesariamente se politizó. Esto volvió a resurgir en la década del 40. Comentan Piccirilli, Romay y Gianello (op. cit., p. 356):

“Producida la Revolución del 4 de junio de 1943, el presidente de la República general Pedro Pablo Ramírez y sus ministros Gustavo Martínez Zuviría, Alberto Gilbert, Luis C. Perlinger, Benito Sueyro, Edelmiro J. Farrell, César Ameghino, Diego J. Mason y Juan Pistarini, dictaron el decreto ley N° 18.411 de diciembre 31 de 1943, en el que se

dispone, que en todas las escuelas públicas de enseñanza primaria, posprimaria, secundaria y especial, la enseñanza de la Religión Católica Apostólica Romana será impartida como materia ordinaria de los respectivos planes de estudio. El mismo decreto ley creó la Dirección General de Instrucción Religiosa, dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación. Entre 1944-45, el interventor en el Consejo Nacional de Educación, doctor Ataliva Herrera, dispuso realizar una encuesta para ver a cuánto ascendía la mayoría de estudiantes católicos que deseaban recibir la instrucción religiosa dispuesta por el Superior Gobierno en su citado decreto ley, aprobado y elogiado por la Carta Pastoral Colectiva del Episcopado Argentino, del 11 de febrero de 1944. En los comicios del 24 de febrero de 1946, se presentaron dos fórmulas presidenciales: una se proclamó abiertamente laicista; la otra, que encabezaba el entonces coronel Juan Domingo Perón, ‘declaróse partidaria del retorno de Cristo a la escuela’. Triunfante la segunda fórmula, en marzo de 1947 se dictó la ley de enseñanza religiosa en la Argentina, la que fue promulgada con el número 12.978”.

El debate resurgió posteriormente con fuerza explosiva, generando movilizaciones masivas. Durante el gobierno de Lonardi y siendo ministro de Educación Atilio dell’oro Maini, se dictó un decreto sobre reorganización universitaria que incluía un, luego famoso artículo 28, que establecía: “la iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes, siempre que se sometan a las reglamentaciones que se dictarán oportunamente”.

Poco tiempo después se constituían las primeras universidades privadas, y también religiosas, las universidades católicas de Buenos Aires y Córdoba. No era éste el primer intento: ya se habían iniciado trabajos preparatorios en 1884 y la Universidad Católica en Buenos Aires había abierto sus puertas en 1909 con una Facultad de Derecho y Cátedras de Apologética Filosofía y Derecho Canónico, pero ante el no reconocimiento de sus títulos tuvo que cerrar sus cursos en 1920. En este caso el ministro aclaraba que los títulos expedidos por las universidades privadas no habilitaban al ejercicio de la actividad profesional sin la fiscalización y aprobación por parte del Estado. No obstante, se generó una tumultuosa lucha política. La Cámara de Diputados aprobó un proyecto para derogar ese artículo por 109 votos contra 52, pero la Cámara de Senadores aprobó una versión modificada

del artículo y posteriormente, la Cámara de Diputados no pudo obtener los dos tercios necesarios para anular el proyecto senatorial.

Todo este proceso se conoció como el de la lucha entre “laica o libre”: “Los ‘libres’ no defendían, en verdad, la libertad de enseñanza, que la Constitución consagra y que estaba fuera de discusión. Sólo defendían el derecho a crear universidades particulares, con aptitud de otorgar sus propios títulos habilitantes. Tampoco a los ‘laicos’ les interesaba exactamente mantener posturas laicistas. Sostenían el derecho del Estado a monopolizar el otorgamiento de títulos que autoricen el ejercicio de Profesiones liberales, y resistían conceder esa importante atribución a instituciones por nacer. Y aunque los sectores confesionales eran los más interesados en las nuevas universidades, no eran los únicos”.(20)

Sin embargo, los “libres” verdaderamente defendían la libertad de enseñanza al defender el derecho a crear universidades y otorgar sus propios títulos, ya que esto es una parte integrante fundamental de esa libertad, la cual debe estar acompañada de la libertad curricular, esto es, de establecer los contenidos de la enseñanza.

Que los “laicos” eran más bien *estatistas* surge claramente de lo expresado por el autor anteriormente citado: “el Comité Nacional de la UCR del Pueblo, con la firma de su presidente Crisólogo Larralde, adhirió a los ‘laicos’ asegurando que ‘igual posición asumiría si grupos particulares crearan institutos para la enseñanza militar o reclamaran por este hecho y como suya la facultad de extender títulos habilitantes para el ejercicio de la profesión que hace a la soberanía y a la integridad territorial, como otras hacen a los derechos, a la salud, a la seguridad y a la educación del pueblo’ ”.

6. La educación libre

6.1. El impacto de la tecnología

La crítica a la planificación y al monopolio estatal de las formas y contenidos de la educación tiene un sustento fundamental en la libertad de los individuos para elegir su destino y el de sus hijos; pero también existe una razón muy poderosa para abandonar el esquema rígido del estatismo. Se trata del impacto de la evolución tecnológica. Si bien esto ha existido en todos los tiempos, no podemos negar que se ha acelerado de tal manera que resulta difícil, si no

imposible, determinar actualmente cuáles serán los medios para recibir y transmitir información en el futuro. Los grandes avances de la informática y las telecomunicaciones van a tener, sin duda, un tremendo impacto en este aspecto.

En consecuencia, sería hoy apresurado asegurar que la “escuela”, “colegio” o “universidad”, tal como hoy los conocemos, puedan existir en un futuro no muy lejano. Durante siglos, la educación se realizaba individualmente: del maestro al aprendiz, de padres a hijos. El impacto tecnológico de la imprenta, entre otros, permitió asegurar la disponibilidad de medios para que la educación pudiera ahora aprovechar economías de escala, concentrando a los alumnos en aulas y transmitiendo allí los conocimientos que antes se obtenían básicamente por medios orales y a través de la experiencia. De toda la larga historia de la humanidad, la “escuela”, ocupa poco más de doscientos años; no debemos concluir, a partir de ello, que la misma escuela sea algo que tiene asegurada su existencia indefinida.

Precisamente en estos momentos, la evolución tecnológica está produciendo una nueva revolución que puede dar nacimiento a formas muy distintas de transmisión de la enseñanza. Lo importante de esto es que muestra claramente los inconvenientes y perjuicios que causan la planificación y el monopolio estatal de la enseñanza. Como el futuro es incierto, lo que hace un sistema planificado es imponer ciertas estructuras y contenidos frenando la experimentación para el cambio.

Cuando el planificador decide que ha llegado la hora de introducir cambios (los que la mayoría de las veces tienen más que ver con sus preferencias personales o políticas), se los impone masivamente al conjunto de los educandos, quienes sufren las consecuencias del cambio y de los resultados si el experimento no funciona. En cambio, en un sistema diversificado, donde coexistan diferentes propuestas educativas, distintas unidades pedagógicas irán experimentando con nuevos métodos y contenidos, incorporando nuevas tecnologías. Se sabrá así cuáles trabajarán mejor en determinadas circunstancias. El fracaso tendrá efectos restringidos. Existirá, por otra parte, un claro incentivo para incorporar nuevos métodos y tecnologías, fomentado por la competencia entre escuelas y colegios para atraer alumnos.

Un sistema libre de las ataduras de la planificación estará abierto a la innovación y la creatividad de los individuos, y esto es algo que ningún planificador central podrá nunca igualar ya que, como dijimos antes, jamás podrá

tener todo el conocimiento necesario, que sí está en poder de los demandantes y oferentes de servicios educativos.

Lo que podrá suceder en el futuro es, obviamente, materia de especulación. Existen, no obstante, algunas indicaciones que muestran que la educación podría volver a individualizarse y centrarse más en las casas que en las escuelas.

“Es un hecho, por ejemplo, que hay más capacidad tecnológica en las casas que en las escuelas y colegios argentinos. Existe un traspaso prodigioso de la enseñanza al hogar, empezando por el dato fundamental de que los padres están mejor educados y muchos son capaces de enseñar a sus hijos las más variadas disciplinas, a veces con mayor conocimiento del tema que los propios docentes. Este dato es una novedad en la historia de la educación. El conocimiento ya no se genera sólo en las instituciones de enseñanza ni se distribuye a través de ellas únicamente. Toda la comunidad participa activamente en el proceso educativo.”(21)

Estas nuevas tecnologías cambiarán fundamentalmente el papel de las escuelas. Existe ya en los Estados Unidos un canal de TV por cable que llega a más de 9000 escuelas, proveyendo material educativo por medio de equipos audiovisuales que son entregados gratuitamente a los establecimientos.

“Una de las experiencias más interesantes que se están realizando actualmente en el plano educativo tiene lugar en lo que se ha dado en llamar el ‘aula virtual’, que permite reunir simultáneamente a personas situadas en distintos lugares, facilitando su acceso a investigaciones en curso, testimonios y consultas directas a protagonistas de hechos o temas analizados y al desarrollo de proyectos en común por medio de nuevas redes de telecomunicaciones y computadoras.”

“El aula global, en la que los alumnos y maestros o profesores están unidos ‘virtualmente’, podría alcanzarse en pocos años. El concepto de ‘realidad virtual’, que está adquiriendo relevancia en las más diversas aplicaciones y concentra la atención de las mayores empresas de la vanguardia tecnológica, alcanza así a la educación. Los estudiantes se sentirán como formando parte de una inmensa aula planetaria, al ubicarse frente a las pantallas de sus computadoras ligadas a otras personas en, los más distantes puntos del globo, provistos de

micrófonos, auriculares, televisores digitales, sensores y mandos de variados tipos. Los nuevos medios de telecomunicación transportarán sus mentes al 'aula virtual' en la que verán, oirán, dibujarán y discutirán con sus maestros y compañeros, sin necesidad de salir de sus casas o centros de estudios.”

“La inclusión de las telecomunicaciones como un ingrediente más del hecho educativo, favorecida por el costo en continuo decrecimiento de los equipos en comparación con los costos crecientes de la construcción de edificios, de su mantenimiento y operación, hace pensar que a la larga será menos oneroso utilizar telecomunicaciones que gastar ladrillos en instalaciones de corto alcance, ya que ninguna institución podrá competir con el espectro de posibilidades que proveerán las nuevas redes educativas. El estudiante de los próximos años podrá 'entrar' en un ámbito particular de aprendizaje donde y cuando lo desee.”(22)

Este cambio en las formas de transmitir información se acompaña de un cambio de las necesidades de los contenidos de la educación. No sólo será diferente el modo de aprender sino que lo que se ha de enseñar será necesariamente distinto.

“Actualmente, millones de personas resultan excluidas del mercado laboral debido a que son funcionalmente analfabetas. Aun los puestos más simples demandan gente que sea capaz de leer formularios, botones de encendido y apagado, cheques de pago, instrucciones de trabajo, y otras cosas similares. En el mundo de la Segunda Ola, la capacidad de lectura era la habilidad más elemental requerida por la oficina contratante.”

“Sin embargo, analfabetismo no es lo mismo que estupidez. Sabemos que hay personas analfabetas en todo el mundo que son capaces de dominar habilidades muy sofisticadas en actividades tan diversas como agricultura, construcción, caza y música. Muchos analfabetos tienen prodigiosas memorias y pueden hablar varios idiomas con fluidez, algo que la mayoría de los norteamericanos educados en universidades no puede hacer. En las sociedades de la Segunda Ola, los analfabetos estaban económicamente destinados al fracaso.”

“La capacidad de leer y escribir, por supuesto, es más que una habilidad laboral. Es una puerta de entrada para un universo fantástico

de imaginación y placer. Sin embargo, en un entorno inteligente, donde las máquinas, los aparatos y hasta las paredes estén preparados para hablar, la capacidad de leer puede llegar a estar menos ligada al progreso económico de lo que lo ha estado en los últimos tres siglos. Los empleados de reservaciones de vuelos aéreos, personal de almacenamiento, operadores de máquinas y reparadores, puede que funcionen muy adecuadamente en el trabajo escuchando más que leyendo, a medida que una voz desde la máquina les dice, paso a paso, qué hacer luego o cómo reemplazar una pieza rota.”

“Las computadoras no son superhumanas. Se rompen. Cometan errores, a veces peligrosos. No hay nada mágico respecto de ellas, y seguramente no son ‘espíritus’ o ‘almas’ en nuestro entorno. Sin embargo, con todas estas calificaciones, siguen estando entre los logros más asombrosos y desestabilizadores del ser humano, porque mejoran nuestro poder mental de la misma manera que la tecnología de la Segunda Ola mejoró nuestro poder muscular, y no sabemos adónde podrán llevarnos por fin nuestras mentes.”(23)

Pues precisamente porque no sabemos adónde pueden llevarnos, deberíamos ser más modestos y no pretender tener la “sabiduría” para prever lo que el futuro nos depara y para incluir en la planificación curricular todos los conocimientos necesarios para que cada individuo se desempeñe en la vida.

La diversidad que genera la libertad curricular, en este sentido, promoviendo la experimentación y el cambio, seguramente llevará a descubrir los mejores métodos y contenidos y a desechar los malos o anticuados; todo ello con costos no generalizados y adaptándose a las necesidades específicas de cada educando.

6.2. La libertad en la educación

¿Cómo sería un sistema educativo basado en la libertad de enseñanza? Si bien no puede decirse exactamente lo que la creatividad de los distintos participantes generaría, lo que sí se puede asegurar es que sin la obligatoriedad de la enseñanza y sin el curriculum unificado existiría una notable variedad de opciones educativas.

Los alumnos no estarían forzados a seguir el mismo esquema educativo sin tener en cuenta sus habilidades, sus aptitudes, sus intereses. Seguramente algunas escuelas se mantendrían como “generales”, mientras que otras se especializarían, haciendo especial hincapié sobre la música, la matemática o las ciencias, por ejemplo.

Las habría de distintas congregaciones religiosas y, por supuesto, se aplicarían distintos métodos de enseñanza.

Más aun, la educación no tendría necesariamente que realizarse en las escuelas. Podría llevarse adelante en las mismas casas. Ciertos padres tal vez decidieran educar ellos mismos a sus hijos o contratar tutores; utilizar videos o computadoras. Otras opciones incluyen la educación por correspondencia, la mezcla de trabajo en las casas y trabajo en instituciones. Comenta Benegas Lynch (h), op. cit., p. 165:

“Hemos dicho al comienzo que la individualidad requiere máxima flexibilidad en la enseñanza y ésta es, precisamente, otra ventaja de la despolitización de las instituciones educativas, es decir, otra razón para sacarlas de la órbita política a los efectos de que funcionen enteramente en el mercado y que, al igual que otras empresas, ofrezcan los más diversos ‘productos’ para los más diversos mercados. De más está decir que esto implica la derogación de todas las normas educacionales que provienen de la órbita política, puesto que una estructura férrea impuesta desde el Ministerio de Educación respecto de programas y textos hace que *de facto* todos los colegios sean estatales. La flexibilidad también se aplica a la propia dimensión de las instituciones, lo cual agrega otra razón para operar en el mercado”.

Respecto de la necesidad de que exista educación compulsiva para ciertos conocimientos básicos, el mismo autor comenta que, con ello,

“se nos presenta el primer problema, el cual consiste en la arbitraria determinación de aquel mínimo. Si la educación es el permanente aprendizaje que el individuo realiza en su paso por la vida, resulta difícil fijar un criterio para establecer cuál ‘debe ser’ el mínimo. Si a alguno de nosotros nos parece evidente que la gente debería educarse en A y B y, efectivamente, acertamos en nuestro juicio respecto de dicha evidencia,

no habría necesidad alguna de imponerle que aprenda A y B, ya que de todas maneras procedería en este sentido. La compulsión resultaría superflua y se incurriría en gastos administrativos inútiles. Por el contrario, si la mayoría no considera evidente la importancia de su instrucción en A y B, ¿qué derecho tiene la minoría de imponerla? Más aun, aunque se trate de una minoría, tampoco tendría derecho la mayoría de imponer su criterio respecto de la vida educativa de aquélla. Por otro lado, debe señalarse que en la medida en que la gente es obligada a educarse en A y B, no lo podrán hacer en C, D, E, etcétera. Asimismo, no tendría sentido obligar a los ineptos para A y B a estudiar estos temas a expensas del nivel académico de los aptos y de los que desean estudiar A y B”.

“Hasta la adolescencia, los padres son responsables de la educación de sus hijos; luego, éstos son los responsables. Los padres son los que mejor los conocen y los que les tienen el mayor afecto. Si los individuos que circunstancialmente detentan el poder político deciden acerca de los estándares al establecer coactivamente un mínimo de educación, ¿por qué no pueden decidir acerca de un mínimo de vitaminas, proteínas e hidratos de carbono? Al fin y al cabo, para pensar en educarse el individuo debe estar alimentado. Más aun, ¿por qué no establecer normas estatales para el vestido y para conducirse en general en la vida?”

“La base fundamental de una persona bien educada es que respete al prójimo, lo cual no ocurre si se lesiona el derecho del individuo obligándolo a adquirir cierto tipo de educación que los gobernantes del momento consideran apropiado. No es posible contar con un edificio sólido sobre la base de cimientos mal contruidos. No parece razonable fortalecer la responsabilidad individual obstaculizando el poder de decisión de cada uno respecto de su vida y de sus asuntos personales.”

Al respecto, para que la posibilidad de la libertad de enseñanza exista es preciso, como primera medida:

1. *Eliminar todo tipo de curriculum y metodología de la educación obligatoria*

Esto se refiere tanto al nivel nacional como al provincial o municipal. Cada institución sería responsable de la metodología y de los contenidos de la

enseñanza, y podría experimentar con lo que creyera conveniente de acuerdo con los deseos de los educandos o, según sus edades, con los de sus padres.

2. Eliminar los certificados y títulos obligatorios

Esto significa que cada institución fijaría sus condiciones de ingreso y se encargaría de evaluar a los interesados para saber si las cumplen o no. De nada sirve tener un “título” de bachiller cuando es poco lo que dice respecto del nivel de conocimientos adquiridos en comparación con otro estudiante que no haya cursado regularmente pero demuestre poseer tantos o mayores conocimientos para ingresar en una universidad.

¿Significa ello que no habría títulos de médico o abogado? Pues seguramente las instituciones universitarias otorgarían dichos títulos como comprobante de la calidad del egresado de sus filas, pero éstos no serían obligatorios para el desempeño de cualquier actividad. Veamos esto desde otro punto de vista: ¿pondría alguien su salud en manos de quien no fuera médico?

Pues precisamente eso es lo que pasa actualmente cuando gran número de personas visitan a “curanderos”, “manosantas”, y toda suerte de hechiceros, futurólogos y otras yerbas. Ellos lo hacen claramente a sabiendas de que no contratan los servicios de ningún “profesional”, si entendemos por ello una persona que posee un título. ¿Tiene alguien el derecho de decirles que no lo hagan?

¿No hay gente que construye sus casas sin contratar a un arquitecto? ¿Significa esto que cualquiera podría ofrecer sus servicios haciéndose pasar por médico o arquitecto? Pues, si ofrece sus servicios como tal y no lo es, comete un delito, pero no si el que lo contrata sabe que no posee título alguno.

Las universidades y los “colegios” o agrupaciones de profesionales servirían como garantía de calidad y capacitación. La única diferencia con el régimen actual es que los individuos tendrían la responsabilidad de controlar en vez de confiar en que el Estado lo haga (y muchas veces no lo hace).

Comenta Zanotti (op. cit., p. 16):

“[...] los sistemas educativos contemporáneos deben despojarse de su estructura monopólica. Es decir: la sociedad debe organizar de algún modo el reconocimiento, la aceptación formal o la validez de los logros educativos de cualquier naturaleza alcanzados fuera del sistema educativo formal. Más aun: lo que la sociedad debe exigir son logros, no caminos recorridos. La Universidad, por ejemplo, debe exigir determinados requisitos para acceder a sus aulas. Supongamos uno: el dominio de una lengua extranjera. Supongamos otro: un conocimiento cabal e inteligente de la historia argentina y universal. Supongamos otro: el dominio de las formas de expresión escrita en idioma castellano. Pues bien: para ello no tiene por qué interesarle a la Universidad si el postulante que se presenta a sus aulas cursó regularmente o no la enseñanza media. Debe ocuparse de comprobar fehacientemente que ha alcanzado esos logros. ¿Por qué ocuparse de las vías que haya seguido para alcanzarlos? Lo mismo debería ocurrir con las leyes de instrucción obligatoria. Cuando los hombres del siglo XIX la sancionaron pretendían que la universalidad de la población alcanzase determinados logros educativos, entre otros uno fundamental: leer y escribir. Esto se ha transformado andando el tiempo, en otro tipo de exigencia: haber cursado la escuela primaria de acuerdo con planes, programas y procedimientos determinados. El fin esencial ha terminado por quedar oculto. En realidad, hoy no se está exigiendo de verdad saber leer y escribir para poder ingresar como ordenanza a la administración pública: se exige solamente un certificado que garantice que el postulante ha satisfecho los requisitos formales del sistema educativo en el nivel respectivo, es decir, que ha cursado la escuela primaria o que ha aprobado los exámenes libres respectivos. Se dirá que si la ha cursado o si ha aprobado esos exámenes debe suponerse que sabe leer y escribir. A eso voy: se supone... no se lo prueba. Y en cambio, aunque el postulante pueda probarlo fehacientemente, no se lo admite, no se le reconoce ni se le otorga validez a ese logro si lo ha alcanzado fuera del sistema”.

“Llevando mi pensamiento al extremo, [...], diré que el proceso de desinstitucionalización en los ámbitos universitarios significa que las casas de altos estudios deberían, en el futuro, dejar de poseer la atribución de conceder por sí y ante sí las prerrogativas propias del ejercicio de diferentes profesiones y oficios. Las casas de altos estudios deben ser centros de estudio de carácter académico y profesional

conjuntamente, pero la habilitación concreta para el ejercicio de las diferentes profesiones debe quedar reservada para organismos de otro carácter que tengan como única misión comprobar fehacientemente las capacidades profesionales respectivas, es decir, la idoneidad profesional. Y el reconocimiento de esa idoneidad, y la consecuente habilitación profesional, no tendrá por qué quedar reservada como en la actualidad, monopólicamente, para el sistema educativo formal. Siendo ello así, el sistema deberá ocuparse de obtener una eficiencia capaz de atraer a los usuarios, pues de lo contrario éstos podrán optar por otras vías para alcanzar los logros que aquellos organismos responsables de la sociedad les exijan para reconocer su idoneidad. Porque, obsérvese bien: aquellos organismos deberán montar mecanismos de comprobación de idoneidades muy severos. Por lo cual en más de una ocasión podría suceder que los egresados de una universidad integrante del sistema sean rechazados como no idóneos, y ello podría demostrar que esa casa, o el sistema, ha trabajado sin ninguna eficacia, cosa que hoy nadie está en condiciones de probar ni en sentido positivo ni en sentido negativo.”

3. Las instituciones educativas del Estado serían privatizadas

Dentro de este esquema, no es necesario que el Estado cuente con instituciones que sean de su propiedad. Es más, el hacerlo establece una discriminación entre los ciudadanos: entre aquellos que pagan su educación dos veces (una vez a través de los impuestos y otra a una institución privada) y los que no lo hacen.

Esto no afecta necesariamente a los “ricos” en beneficio de los “pobres”; menos aun en un sistema de libertad de enseñanza, ya que muchos “pobres” pueden elegir distintos métodos de enseñanza, y así no estarían pagando el sistema educativo estatal. Esto último es precisamente lo que sucede con el mantenimiento de universidades estatales, soportadas por los impuestos de muchos ciudadanos que no hacen uso de ellas directamente o a través de sus hijos. La participación privada en los establecimientos estatales no es una novedad. Más aun, muchas de estas instituciones funcionan gracias a los aportes privados voluntarios, realizados a través de las cooperadoras escolares.

Estas, nacidas ya con la ley 1420, fueron luego promovidas por las autoridades educativas. El artículo 875 del Reglamento general para los

Establecimientos de Enseñanza Secundaria, Normal y Especial dice: “Los establecimientos de enseñanza deberán organizar Asociaciones Cooperadoras sostenidas con el aporte de los padres y el personal, para secundar la obra moral y nacionalista del establecimiento, extendiendo a los hogares su influencia educadora, para aumentar y modernizar la dotación de material didáctico y atender las necesidades de cada casa de estudios”. Obviamente estas dos últimas funciones son las que han adquirido total predominio en el funcionamiento de las “cooperadoras”.

Estas instituciones tienen en general mucha experiencia en el manejo de las escuelas, ya que se han ocupado de obtener donaciones de la comunidad y las mismas autoridades educativas les han asignado responsabilidades, como las de llevar a cabo construcciones y refacciones y, en algunas provincias, el manejo de los comedores escolares.

En realidad, nuestra propuesta para privatizar las instituciones de enseñanza estatales se nutre de esta experiencia de la participación de los padres en su administración, y en consecuencia entendemos que se deberían seguir los siguientes pasos:

- Cada institución adquiere su independencia jurídica, bajo la figura de una sociedad anónima.
- Se emiten acciones por el total de alumnos y personal de cada institución.
- En el momento de la privatización, se reparten las acciones entre los padres de todos los alumnos cursantes y el personal.
- En asamblea de accionistas se elige a los administradores, se define el tipo de institución que se desea tener, el tipo de organización jurídica: sociedad con fines de lucro o institución sin fines de lucro; las políticas de ingreso, si será una institución arancelada o continuará siendo gratuita y buscará aportes; y otros aspectos de la tarea educativa. A partir de allí, las instituciones están sujetas a la competencia de instituciones similares, todas ellas ahora con carácter de instituciones privadas.
- Cesan todos los subsidios al sector privado.

Este esquema brindaría muchas ventajas: los padres serían a partir de ese momento responsables directos de la educación de sus hijos, y tendrían la facultad de elegir el tipo de educación que esperan obtener para ellos. Los maestros

pasarían ahora a ser copropietarios, y podrían mejorar sus condiciones de trabajo todo lo que quisieran, para lo cual tendrían que convencer a los padres de los alumnos de que lo merecen.

Ni padres, ni maestros, ni empleados dependerían de las autoridades de ningún ministerio.

Algunos establecimientos prosperarían y crecerían, otros probablemente no podrían competir, y serían los mismos padres, al trasladar a sus hijos a otros establecimientos, quienes sellarían sus destinos. Muchos progresarían, surgirían otros nuevos y otros tal vez desaparecerían. La diferencia estaría dada por el hecho de que esto no se debería a una decisión de los funcionarios, sino que sería determinado por los propios “usuarios”.

En cuanto a las universidades estatales, la solución es la misma. Precisamente, la mejor garantía de la “autonomía” consiste en no pertenecer más al Estado. Claro que no serían autónomas respecto de sus “clientes”, ya que éstos pasarían ahora a ser sus accionistas.

Las estructuras burocráticas del Estado dejarían de existir. La consiguiente reducción del gasto público y de la carga impositiva sobre la sociedad generaría crecimiento y progreso, lo cual significaría mayores recursos en manos de la población para dedicarlos a la educación, si esto se estimara conveniente. La competencia en el mercado llevaría a una clara reducción de los costos, permitiendo que los aranceles fueran bajos o que las instituciones que continuaran funcionando sin arancelamiento requirieran menos fondos para su mantenimiento.

Este escenario no sería distinto del de tantas otras actividades que funcionan en el mercado. En cierto modo, sería parecido al funcionamiento de las guarderías infantiles que, por no formar parte del sistema educativo oficial, no son supervisadas por las autoridades; o al de las instituciones de profesorado de preescolar. Dice con respecto a esto último el informe del Ministerio de Educación (op, cit., p. 80) que “la poca antigüedad de este nivel en relación a los restantes que componen el sistema educativo unido a su informalidad parecerían haber generado una flexibilidad y capacidad de adaptación inexistente en el resto de las escuelas”.

Sin duda que todo lo mencionado hará que el lector se plantee por lo menos dos preguntas:

- a) ¿Qué pasa con los ciudadanos de escasos recursos?
- b) ¿Qué sucede con las disposiciones contenidas en la Constitución Nacional?

6.3. La educación, los pobres y la Constitución Nacional

En principio, es necesario desprenderse de la posición paternalista que subestima la capacidad de los “pobres” para conseguir lo que estiman necesario.

Randall Fitzgerald (op. cit., p. 143) comenta algunas experiencias en los Estados Unidos:

“El fracaso en las escuelas públicas, esa ‘marea creciente de mediocridad’, como fuera identificada en el informe de la comisión presidencial de 1983, ha impulsado a gran número de padres, especialmente en los barrios pobres de las grandes ciudades, a tomar el futuro de sus hijos en sus propias manos. Por lo menos 300 escuelas independientes sirven a estudiantes minoritarios en todo el país, la mayoría creadas a partir de 1975. Un estudio del National Center for Neighborhood Enterprise encontró que la inscripción promedio era de 200 alumnos, y tenían largas listas de espera. Muchos de los fundadores e instructores de estas escuelas trabajaron antes en el sistema estatal como maestros o administradores. En algunas el arancel es gratuito, mientras que otras escuelas cobran hasta 855 dólares por año, forzando a muchas familias a requerir ayuda para pagar los costos de la enseñanza, un fenómeno que subraya la profundidad de su preocupación por la calidad de la educación. Estas escuelas están ‘generalmente ubicadas en edificios inadecuados en algunos de los barrios más pobres’, concluye el informe de Joan David Ratteray. ‘Sin embargo, la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en estas escuelas es inigualable’ “.

“Un ejemplo ya muy conocido es el de Westside Prep, una escuela de Chicago creada en 1975 por Marva Collins, quien al ser maestra de una escuela pública se convenció de que el sistema era destructivo para la superación intelectual. Utilizando 5000 dólares de su pensión como capital, y libros obtenidos de donde pudiera, WestsidePrep abrió sus

puertas con una media docena de padres de ese vecindario empobrecido que pagaban 80 dólares mensuales de arancel. Luego amplió la escuela para recibir a 30 alumnos, muchos de ellos escogidos entre los de peor rendimiento para no dar la impresión de que estaba captando para sí a los mejores alumnos de las escuelas públicas locales. Su programa ha sido aclamado tanto por el aumento de la autoestima como por los niveles alcanzados por los alumnos cuyas potencialidades estaban dormidas en el sistema estatal.”

“En la ciudad de New York, a pocas cuadras de una escuela pública cuyos niveles de lectura estaban atrasados dos años respecto del promedio nacional, la Lower East Side Community School ofrece otro testimonio de las recompensas a padres negros que emprenden iniciativas de autoayuda. Una ex maestra de escuela estatal, Mrs. Wallie Simpson, creó la escuela en 1976 cuando sus dos hijos llegaron a edad escolar, porque sabía por experiencia propia que la escuela pública aplastaría cualquier deseo que tuvieran de alcanzar excelencia académica. Después de descubrir un edificio vacío que antes se usaba como escuela, ella y otros padres persuadieron al municipio para que les alquilara los dos primeros pisos. Se presentaron más de 300 estudiantes para las primeras 175 vacantes, y 75 maestros para 7 cargos con un salario inicial de sólo 7100 dólares por año, mucho menos de lo que podrían haber ganado en una escuela pública. La mayoría comentaba a Mrs. Simpson que preferían la perspectiva de trabajar en un entorno donde los estándares escolásticos fueran elevados. Simpson está comprensiblemente orgullosa por el hecho de que, con el paso de los años, ha logrado mantener el arancel bajo, cerca de 600 dólares por año. Una cifra mayor hubiera estado fuera del alcance de muchas de las familias de esa vecindad, casi todas negras o hispanas.”

En segundo lugar, también es cierto que, dados los niveles de pobreza alcanzados luego de varias décadas de estatismo y un espíritu y letra constitucional que impone a los estados provinciales la obligación de “garantizar” la educación primaria, es necesario establecer un programa transitorio que ayude a las familias de menores recursos a atravesar este proceso.

La alternativa más estudiada hasta el momento es la de los “vales” o *vouchers*. En este sistema el Estado pone a disposición de las familias pobres que quieren enviar a sus hijos a la escuela y no tienen medios para pagar el arancel, un

vale por un determinado monto suficiente como para pagar una cuota mensual de una de las ex escuelas estatales o las privadas existentes.

Los padres tendrían, entonces, la libertad de dirigirse con ese “vale” a la institución educativa que les parezca más conveniente, presentándolo como forma de pago. El establecimiento le cobra después el documento al Estado. El aspecto fundamental de esta propuesta, y la diferencia esencial con el actual gasto público estatal, es que la “elección” queda en manos de los padres y no de los burócratas. Por otro lado, se acomoda a un marco competitivo que fomenta la eficiencia en el servicio y existe una clara rendición de cuentas respecto de los resultados de la enseñanza. Además, los padres pueden realizar un esfuerzo adicional y suplementar el vale recibido para alcanzar una institución de nivel o calidad superior. Por último, se eliminarían aquellas “empresas estatales” denominadas colegios o universidades del Estado, desregulándose totalmente el mercado para asegurar la libertad de elección.

En este sentido, existen varias propuestas de reforma de la educación argentina que no pretenden llegar hasta la privatización de las escuelas, sino que tratan de generar incentivos a la eficiencia mediante el sistema de asignar presupuesto a cada unidad de acuerdo con el número de alumnos que pueda atraer, supuestamente por la calidad de los servicios que ofrece.

Esta es una alternativa débil, ya que deja en manos del Estado toda la estructura educativa y no menciona la libertad de currícula ni la eliminación de los títulos obligatorios; constituye una opción menos conveniente que la de los vales antes mencionados, ya que con éstos existe una relación más directa entre el usuario y el servicio que obtiene, que además, como ya dijimos Puede completar con fondos propios, opción que no es posible en el sistema de asignación presupuestaria.

En la actualidad existe en el Ministerio de Educación un Instituto Nacional de Crédito Educativo que otorga “becas de estímulo” Para seguir o completar estudios dentro de los distintos ciclos, pero se trata de una actividad menor. En 1991 se otorgaron 3246 becas en todo el país para estudios no universitarios y 734 para el nivel superior.

No obstante lo expresado hasta aquí, se debe tener en cuenta que estos programas contienen serios inconvenientes que pueden alejarlos de sus objetivos

iniciales. La experiencia en otros países debería servir para alertarnos de que es necesario restringir su funcionamiento a un periodo de transición y mantenerlos en el nivel local, donde el gasto puede ser más controlable.

Respecto de los créditos estatales para los estudios superiores, por ejemplo:

“Los programas de asistencia a estudiantes del gobierno federal, y en esto concuerdan muchos legisladores, buscan cumplir objetivos muy loables. Los Préstamos Pell, por ejemplo, tienen el objetivo de hacer financieramente posible que estudiantes de familias de bajos ingresos accedan a una educación superior. El propósito es asistir a los estudiantes para que se ayuden a sí mismos para cursar el *college*. Las garantías federales fueron creadas para darles una mano a estos estudiantes cuando la necesitan, alentando a los bancos a prestar dinero a aquellos que -hasta que se gradúen y tengan un empleo- no tienen suficiente garantía como para obtener un préstamo”.

“En su aplicación práctica, sin embargo, estos programas están plagados de problemas. El programa de préstamos Stafford, por ejemplo, muestra algunos de los peores rasgos de los programas gubernamentales. Con el correr del tiempo, cada vez más familias de clase media han sido aceptadas en el programa que originalmente fuera creado para los pobres. El resultado: los fondos ya no están tan disponibles para los solicitantes de bajos ingresos.”(24)

O el caso de Chile:

“El gobierno pasó del antiguo sistema consistente en entregar dinero a las escuelas y universidades, que se basaba en las tradicionales asignaciones fiscales destinadas a sueldos de profesores y otros costos, a uno que permitía canalizar los recursos sobre la base de las cifras de asistencia a clases de los estudiantes. Según el nuevo sistema, si las instituciones públicas requieren mayores recursos deben aumentar sus matriculas o reducir la tasa de deserción escolar y, por ende, competir con el sector privado. Si bien las reformas no introdujeron cargos para los usuarios de las escuelas primarias y secundarias, sí elevaron los derechos de matrícula a nivel universitario, suministrando al mismo tiempo préstamos para los estudiantes más avanzados”.

“Aunque los préstamos a los estudiantes han aumentado substancialmente desde que fueron introducidos y constituyen ahora más de un cuarto del financiamiento universitario, subsisten varios problemas. El otorgamiento de subvenciones es alto, los estudiantes de las universidades privadas y de los institutos profesionales, que pueden tener tan pocos recursos como algunos de los que estudian en las universidades públicas o privadas subvencionadas, quedan excluidos. Más aun, inicialmente las universidades administrarían los préstamos, por lo que animaban a sus estudiantes a solicitarlos de modo de asegurar el pago de matrícula.”(25)

El problema de estos programas es su característica esencialmente política. Por ello, una vez iniciados, los funcionarios o políticos se sienten incentivados para extender sus beneficios a sectores cada vez más amplios, y no necesariamente a los más necesitados, incrementando el gasto público y el control estatal de los establecimientos receptores; y se ven restringidos a imponer las medidas de control necesarias para mantener esos programas dentro de pautas financieras sanas. Ambas medidas tienen resultados políticos deseables: una amplía la base de apoyo y la otra evita una posible reducción. Una vez creados estos programas, muy pocos políticos se resistirían a no seguir esos dos caminos y, de hecho, no lo hacen. Conviene también tener en cuenta que los *vouchers* implican que la gente que no tiene condiciones intelectuales para acceder a ciertos niveles educativos formales *debe financiar coactivamente los estudios de gente considerada más competente.*(26)

Además, generan otros inconvenientes, como que aquellos con menores recursos que no tienen la capacidad para estudiar se verían forzados a financiar, por vía fiscal, los *vouchers* que utilizarían familias más acomodadas.

Por eso no existe mejor alternativa que la contribución privada voluntaria a la educación de los más pobres, la cual no sólo es más eficiente y no plantea los problemas anteriores que surgen por el uso de fondos fiscales, sino que es éticamente superior, ya que se trata de asistencia prestada con los fondos y esfuerzos de quien la otorga y no con fondos obtenidos por medio del poder coactivo del Estado.

Esta asistencia puede tomar varias formas:

- Las instituciones sin fines de lucro cuyo objetivo es el d brindar educación a la población, entre las que se encuentra ESEADE; muchas de las que ya mencionamos anteriormente e este trabajo.
- Los esfuerzos individuales de todo tipo que se realiza continuamente, aunque no son registrados ni concitan mucha atención.
- Nuevas alternativas aún no desarrolladas en el país, como “vales” o *vouchers* privados. Esta nueva iniciativa fue originada por una empresa llamada Golden Rule Insurance Company, la cual inició su propio programa de *vouchers* para ayudar a los hijos de familias pobres en Indianapolis a educarse en escuelas privadas. Esta novedad se ha extendido a un grupo de empresas de Texas que ha creado lo mismo en la ciudad de San Antonio.
- Lo que es muy similar, el ofrecimiento de becas por parte del sector privado para que determinados estudiantes pueda continuar y completar sus estudios en instituciones educativas privadas.

En cuanto a las normas establecidas en la Constitución Nacional, esta propuesta de un mercado libre en materia de educación sin duda cumple con la “libertad de enseñar y aprender establecida en el artículo 14; más bien restablece esa libertad que ahora no existe. Como se sabe, la libertad de aprender implica la de no aprender (sobre todo lo impuesto por terceros) del mismo modo que la libertad de comerciar implica la de n comerciar, etcétera. También se adapta a los requerimientos di artículo 5 (por otra parte, “asegurar” no necesariamente significa ocuparse de intervenir en determinada actividad, sino mi bien garantizar la actividad lícita correspondiente) y cumple con los artículos 25 y 87, el cual no menciona cuáles son los ocho ministerios que debe tener el Poder Ejecutivo. En cuanto ; artículo 67, inciso 16, y la atribución al Congreso para dictar planes de estudios, debería modificarse, aunque hay que destacar que el dictar planes no implica hacerlos obligatorios y tampoco contar con institutos oficiales de enseñanza. Mientras tanto, el Congreso podría limitar ese requerimiento al solo estudio, precisamente, de la misma Constitución, o aprobar muchos planes de estudios diferentes que sean sometidos por diversas instituciones para que exista una pluralidad de planes que éstas puedan elegir.

6.4. La propuesta

Este trabajo intenta brindar un camino hacia la reforma total del sistema que conduzca a la libertad de enseñanza. Para ello deberían cumplirse los siguientes pasos adicionales:

1. Rechazar el proyecto de Ley Federal de Educación, que mantiene toda la estructura actual de la educación con una oferta estatal predominante y monopólica en materia curricular y la planificación de todas las actividades.
2. En su lugar, aprobar un proyecto que implemente la privatización de todos los establecimientos educativos nacionales (universidades, escuelas superiores normales e institutos superiores, etcétera) mediante la distribución de acciones a los empleados y padres de alumnos y garantice la libertad curricular y la metodológica. Cada establecimiento sería libre de implementar su propia oferta educativa y probar el éxito o fracaso de ésta.
3. La estructura educativa nacional no tendría ya sentido, por lo que debería ser reducida a un tamaño mínimo, como para implementar transitoriamente los vouchers. Al respecto, cabe notar que en los Estados Unidos recién hubo un Ministerio de Educación a fines de la década del 70, cuando el país cumplía 200 años sin haber tenido ninguno, lo cual demuestra que no es una institución sin la cual la educación no existe.
4. Las provincias deberían implementar los programas de vales mencionados antes, de modo que permitieran una adecuada transición hacia el nuevo sistema de libertad de enseñanza y se diera cumplimiento al artículo 5 de la Constitución Nacional. Deberían proceder a privatizar todos los establecimientos en su poder mediante la distribución de acciones al personal y a los padres de los alumnos. Éstos estarían en competencia entre sí y con los anteriormente privados para captar a los alumnos, tengan éstos vales o no. Los programas de vales desarrollados por las provincias serían mejor implementados por las municipalidades.
5. Debería abrogarse toda la legislación que ha montado el sistema actual para permitir la diversidad de la libertad de enseñanza; en particular las siguientes leyes:
 - Ley 934 de Colegios Particulares.
 - Ley 1420 de Educación Primaria.
 - Ley 23.068 de Universidades Nacionales.
 - Ley 17.604 de Universidades Privadas.
 - Ley 14.473, Estatuto del Docente (las relaciones laborales se regirían por la legislación general y, preferiblemente, por la libertad de contratación).
 - Ley 22.047 de creación del Consejo Federal de Cultura y Educación.

- Ley 24.049, los capítulos V y VI referidos a los aspectos pedagógicos y de la enseñanza privada.

* Los autores dejan constancia de la colaboración de la Lic. Margarita Molteni en la elaboración de este informe.

(1) Zanotti, Luis Jorge, “La desinstitucionalización del sistema educativo”, Revista del Instituto de Investigaciones Educativas, N° 26, Buenos Aires, p. 5.

(2) Van Gelderen, Alfredo M., “El programa de la libertad de enseñanza en el sistema educativo argentino”. Disertación expuesta por el autor en ocasión de su incorporación pública a la Academia de Educación, el 4 de noviembre de 1985.

(3) Lucarelli, Elisa A., Regionalización curricular en el marco del planeamiento de la educación, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, septiembre de 1987, p. 7.

(4) Benegas Lynch, Alberto (h), “La educación en una sociedad libre” Estudios Públicos, Chile, N° XV (invierno de 1984)j reproducido en Poder y razón razonable, El Ateneo, Buenos Aires, 1992. La cita corresponde a las páginas 162-163 de este último libro.

(5) Benegas Lynch, Alberto (h), *Liberalismo para liberales*, Emecé, Buenos Aires, 1986, p. 245 y ss.

(6) Beyer, Harald y Cáceres, Eugenio, “Una propuesta para el debate educacional”, El Mercurio, Santiago de Chile, 28 de junio de 1992, p. E 19.

(7) FIEL, Descentralización de la escuela primaria y media: una propuesta de reforma, Buenos Aires, noviembre de 1992, p. 19.

(8) Johe M., Gerardo y Sancho M., Antonio, “ Educación superior”. En Soluciones privadas a problemas públicos, Cristián Larroulet (comp.), Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile, 1991, p. 121.

(9) Easton, Stephen T., Education in Canada: An Analysis of Elementary, Secondary and Vocational Schooling, Fraser Institute, Vancouver, 1988, p. 86.

- (10) FIEL, El fracaso del estatismo, Editorial Sudamericana-Planeta, Buenos Aires, 1987, p. 167.
- (11) Correa Luna, Carlos, Historia de la Sociedad de Beneficencia, Sociedad de Beneficencia de la Capital, Buenos Aires, 1923, p. 99.
- (12) Coni, Emilio, Higiene social, asistencia y previsión.- Buenos Aires caritativo y previsor, Buenos Aires, 1918, p. 224.
- (13) Piccirilli, Ricardo, Romay, Francisco L. y Gianello, Leoncio, Diccionario histórico argentino, Ediciones Históricas Argentinas, Buenos Aires, 1954, p. 327.
- (14) Castello, Antonio Emilio, “ De la Universidad jesuítica a la Universidad liberal”, Toco es Historia, N° 147, Buenos Aires (septiembre de 1979): 19.
- (15) Instituto Torcuato Di Tella, El gasto público social, volumen III, El gasto público en el sector Educación, Buenos Aires, agosto de 1990, p. 14.
- (16) Alberdi, Juan Bautista, Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, p. 76.
- (17) Escudé, Carlos; El fracaso del proyecto argentino: Educación e ideología, Editorial Tesis, Buenos Aires, 1990, p. XXII.
- (18) FIEL, Documento de Trabajo N°17, Inversión en Educación Universitaria en Argentina, Buenos Aires, junio de 1989, p. 2.
- (19) Martínez Paz, op, cit., p. 25.
- (20) Sanguinetti, Horacio, “Laica o libre: los alborotos estudiantiles de 1958”, Todo es Historia N° 147, Buenos Aires (septiembre de 1979): 10.
- (21) Battro, Antonio M., “La siesta tecnológica”, La Nación, Buenos Aires, 4/3/92.
- (22) Reggini, Horacio C., “Las nuevas redes de telecomunicaciones”, La Nación, Buenos Aires, 11/11/92.
- (23) Toffler, Alvin, The Third Wave, Pan Books, Londres, 1980, p. 183.

(24) Hulsey, Angela, The Higher Education Act. Another Middle Class Entitlement? The Heritage Foundation Issue Bulletin N° 171, Washington (9 de marzo de 1992): 4.

(25) Castañeda, Tarsicio, Para combatir la pobreza- política social y descentralización en Chile durante los '80, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1990, p. 30.

(26) Benegas Lynch, Alberto (h), Poder y razón razonable, op. cit., p. 180 y ss., esp. cita de A. Alchian.