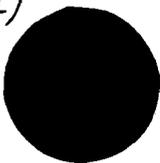


Folle.
(1942)
4



PROVINCIA DEL CHACO
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

DISCURSO
ANTE LA
I ASAMBLEA EXTRAORDINARIA
DEL CONSEJO FEDERAL
DE CULTURA Y EDUCACIÓN

BUENOS AIRES -26 DE AGOSTO DE 1980

Homenaje a la Federalización de Buenos Aires 1880-1980

DIRECCIÓN
DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN

BIBLIOTECA	
Entrada:	18/11/80
Procedencia:	Chaco
Intervenido:	<i>[Signature]</i>

Foll.
(042)
4

INV	008151
SIG	Foll 042
LIB	4

DISCURSO

DEL MINISTRO DE EDUCACIÓN
DE LA PROVINCIA DEL CHACO
DOCTOR ERNESTO J. A. MAEDER

ANTE LA

PRIMERA ASAMBLEA EXTRAORDINARIA
DEL CONSEJO FEDERAL
DE CULTURA Y EDUCACIÓN

MUNICIPALIDAD
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

—26 DE AGOSTO DE 1980—

10898

Discurso
del Ministro de Educación
de la Provincia del Chaco,
doctor Ernesto J. A. Maeder,
ante la
Primera Asamblea Extraordinaria
del Consejo Federal
de Cultura y Educación.

Municipalidad
de la Ciudad de Buenos Aires,
26 de agosto de 1980.

Por decisión del Comité Ejecutivo, se me ha designado para hacer uso de la palabra en esta Primera Asamblea Extraordinaria del Consejo Federal de Cultura y Educación, en nombre de las distintas jurisdicciones que lo integran.

El motivo es rendir aquí nuestro homenaje al centenario de la federalización de Buenos Aires, y recordar con gratitud a los hombres que entonces la hicieron posible.

Este mismo recinto, la presencia del señor Intendente Municipal, y lo significativo de la fecha que rememoramos, nos brindan no sólo el marco adecuado, sino que predisponen nuestros ánimos para esta sesión de homenaje.

Si me es lícita una breve referencia personal, quisiera expresar que, al aceptar esta responsabilidad, experimenté sentimientos encontrados. Por una parte, los que nacen de las raíces entrañables que me ligan a esta mi ciudad natal, en la que tuve la ocasión de vivir y de formarme profesionalmente. Y por otra, el sentimiento de pertenencia a mi provincia de adopción por el triple lazo del hogar, de los años y del destino compartido.

Es esa doble circunstancia la que me anima hoy a evocar en esta asamblea, tan importante hecho de la vida argentina, con el corazón abierto y con la doble perspectiva que me brinda la condición de porteño y provinciano.

Creo que la ocasión es propicia para referirse también al proceso de federalización del sistema educativo nacional que vive el país; y, por supuesto, al papel que en esa tarea le cabe al Consejo Federal de Cultura y Educación. Temas éstos que, por sus mismas características, están profundamente ligados a la definición constitucional de la Nación y al destino mismo del país.

1. LA FEDERALIZACIÓN DE BUENOS AIRES

La federalización de Buenos Aires constituyó un hecho de la mayor importancia en la historia institucional de la República. Esta decisión, tomada por el Congreso Nacional el 20 de septiembre de 1880, luego de la dolorosa crisis que significó el alejamiento bonaerense, puso punto final a la que por mucho tiempo dio en llamarse "*la cuestión capital*"; problema cuya solución había sido varias veces postergada, tanto por la misma complejidad del asunto, como por la magnitud de los intereses en pugna.

Sin embargo, no había duda de que Buenos Aires surgía desde la época española como la ciudad naturalmente destinada a asumir esa capitalidad.

Los gobernadores rioplatenses primero, y los virreyes después, vieron acrecentar paulatinamente el ámbito de su jurisdicción y —al mismo tiempo— la acumulación en la sede metropolitana del poder político, la gravitación cultural y la preponderancia económica de la ciudad puerto. Ese crecimiento fue consolidándose en la primera década de la vida independiente; y —al disolverse el régimen directorial de las Provincias Unidas— continuó en ascenso, aunque en exclusivo beneficio de la provincia bonaerense.

Pero tan cierta era la gravitación de Buenos Aires, que la Constitución de 1853 —pese a la secesión de la provincia homónima— fijó allí la capital de la Confederación.

Recuperada la unidad argentina, la Convención Constituyente de 1860 revisó el texto y estableció otras condiciones para la capital de la República.

Durante ese período de dos décadas, el viejo problema no hizo más que agudizarse. Por una parte, la provincia de Buenos Aires no se resignaba a perder el dominio sobre su ciudad matriz y —con ello— retener el correspondiente predicamento que ella le otorgaba. Por el otro, las restantes provincias buscaban la federalización porteña como un medio de equilibrar el peso de Buenos Aires con el resto de los estados, y ganar así la ciudad para la Nación.

Suponían —como lo expresó Alberdi en el título de su último libro "*La República Argentina consolidada en 1880 con la ciudad de Buenos Aires por capital*"— que eso significaría no la muerte, sino la resurrección de la provincia de Buenos Aires, y la clave de bóveda del edificio de la República para el funcionamiento eficaz del régimen representativo y federal.

Pero fue necesario mucho esfuerzo para alcanzar ese objetivo. La Legislatura bonaerense rechazó más de un proyecto de federalización de la ciudad; y, a su vez, los presidentes Mitre, Sarmiento y Avellaneda vetaron sucesivamente varias leyes que proponían la erección de la capital de la República en otras ciudades del interior.

Por fin, la crisis de 1880 —en la que se mezclaron las luchas por la elección presidencial y la vieja cuestión capitalina— permitió que el problema se resolviera definitivamente.

Derrotado el gobernador Carlos Tejedor, el presidente Avellaneda obtuvo del Congreso, el 20 de septiembre de 1880, la sanción de la Ley 1029 que declaró "*Capital de la República al Municipio de la Ciudad de Buenos Aires*", y también que —a su vez— la Legislatura de la Provincia le prestara su conformidad, el 26 de noviembre de 1880. Con esto quedó cerrado el doloroso pleito, y la fundación de La Plata por Dardo Rocha, en 1882, daría a la provincia una ciudad digna de suceder a la orgullosa Buenos Aires, entregada como prenda de unión a la Nación.

Todas las grandes figuras políticas del país tuvieron participación activa en aquellos días dramáticos. De entre ellos, cabe rescatar en primer lugar la figura del presidente Avellaneda, que supo conducir con acier-

to y firmeza una de las mayores crisis institucionales de la República; de Mitre, que medió para aquietar la efervescencia autonomista de los bonaerenses derrotados; y de Roca, llegado al poder en octubre de ese año, que tuvo el realismo necesario para consolidar la medida. *"La capital en Buenos Aires —dijo entonces— podía ser discutida en otras circunstancias. Después de los acontecimientos de junio —el alzamiento y derrota del gobernador Carlos Tejedor— era un hecho ineludible, de esos que suelen presentarse en la historia, con todos los caracteres de la fatalidad"*.

2. EL FEDERALISMO Y EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

Pero por sobre los hechos que dieron lugar a la federalización de Buenos Aires, cabe reparar en las voces de algunos tribunos que —en el plano doctrinario— señalaron entonces los beneficios y los riesgos que implicaba la medida.

Entre ellos —además de Alberdi— debe destacarse a José Hernández y a Leandro Alem, cuyos célebres discursos en la Legislatura bonaerense mostraron ambas perspectivas.

Para el poeta, la capitalidad de Buenos Aires no ofrecía peligros. La antigua división del país en dos fracciones —la del interior, encabezada por el presidente de la República, y la porteña, por su gobernador— quedaría borrada y la Nación unificada de modo definitivo, sin que el acrecentamiento de poder del Ejecutivo pudiera inspirar temores.

Alem, en cambio, lanzó un sombrío vaticinio, y creyó que esta medida comprometía el porvenir de la República y asestaba un rudo golpe al equilibrio de los poderes y al sistema federativo, ya que preparaba el *"advenimiento de gobiernos fuertes que —decía— concluirán por absorber toda la fuerza de los pueblos y de las ciudades de la república"*.

Ambos tuvieron razón. Se unificó el país y se dio a las autoridades nacionales el asiento correspondiente en la ciudad más apropiada para ello. Pero también se percibió el desequilibrio creciente entre la capital y las provincias y las limitaciones del funcionamiento federal.

Este tema, que algunos tratadistas denominan *"la desfederalización del país"* ha sido muchas veces señalado tanto en el ámbito doctrinario como en el político, en el económico como en el cultural.

Y desde largo tiempo atrás, el restablecimiento del sistema federal y del equilibrio de las jurisdicciones provinciales con el Estado nacional, ha sido preocupación concurrente de todos los sectores legítimamente interesados en la vida nacional.

Precisamente en el sistema educativo —que es el ámbito de competencia de los señores ministros que integran esta asamblea— es donde pueden apreciarse las dimensiones y las características del problema referido.

Tanto el nivel primario como el secundario han dado lugar a una política educativa en la cual puede apreciarse la gestión concurrente del Estado nacional y de los

estados provinciales.

En el primer caso, la interpretación del texto constitucional —artículos 5 y 67, inciso 16— permite esa concurrencia. En esta materia predominó durante mucho tiempo la gestión provincial; e incluso la Ley 1420 de 1884 se limitó al ámbito de la capital y de los territorios nacionales.

Posteriormente, la Ley 4874 de 1905, conocida también como Ley Láinez, propició que el Estado nacional, en vez de subvencionar escuelas, asumiera la responsabilidad de erigirlas y sostenerlas a través del Consejo Nacional de Educación, en aquellas provincias que lo solicitasen.

En virtud de aquella medida, se dio un paso significativo en la difusión de la escuela primaria y en la disminución del analfabetismo, entre otros beneficios.

Pero también es necesario decir que, desde el punto de vista de la política educativa, el carácter federal que la Constitución asignaba a la instrucción primaria, quedó alterado de manera sensible, ya que ésta se organizó de modo cada vez más centralizado.

A título de ejemplo, digamos que entre 1934 y 1948, de catorce provincias, nueve tenían más escuelas nacionales que provinciales.

Y como entonces subsistían los diez territorios nacionales, el balance del sistema ofrecía una altísima mayoría de escuelas del Consejo Nacional de Educación, sobre las correspondientes a las jurisdicciones locales.

Otro tanto ocurre con el nivel medio, donde la gestión es igualmente concurrente entre la Nación y las provincias, y en cuyo ámbito aparecen los establecimientos nacionales dependientes de la Dirección Nacional de Enseñanza Media y Superior —DINEMS—, del Consejo Nacional de Educación Técnica —CONET—, o de otras direcciones y servicios, junto a los que cada provincia ha erigido, en virtud de la potestad que su propia Constitución le confiere.

Frente a tal estado de cosas, y ante la necesidad de lograr no sólo la armonía del sistema, sino también la eficacia y la calidad correspondiente, el Proceso de Reorganización Nacional emprendido por las Fuerzas Armadas, tomó algunas medidas y propuso una política definida en este sentido.

Por una parte, retomó con energía la transferencia del nivel primario a todas las jurisdicciones. Este proceso, iniciado dos décadas atrás, en pocas provincias, —y en algunas con escasa fortuna—, logró ejecutarse en su totalidad a lo largo de 1978.

Pero además, en 1979 —en el documento denominado *Bases para el Proceso de Reorganización Nacional*, se definió la futura política educacional del país. Allí están señaladas las distintas esferas de competencia del Estado nacional y de los estados provinciales. Al primero se le reserva la legislación básica, el planeamiento, la coordinación y la supervisión general, y el apoyo técnico de todo el sistema; así como también el nivel superior. A los estados provinciales se les reconoce la responsabilidad de proveer, administrar y sostener el sistema educativo en sus niveles preprimario, primario y medio; la participación municipal donde corresponda, y la supervisión de la enseñanza privada en los niveles antedichos.

La transferencia de los servicios de educación de adultos correspondientes al nivel primario, actualmente en ejecución, y las recientes *Pautas* para el gobierno nacional establecidas por la Junta Militar —22 de agosto de 1980—, no hacen más que corroborar que la actual conducción educativa está llevando a cabo ese proceso de manera firme y eficaz.

Creo —y lo señalo con toda convicción— que el verdadero alcance de estas medidas se ha escapado a muchos observadores del tema educativo y de las cuestiones institucionales, y que las mismas constituyen uno de los actos de mayor importancia en la historia educacional del país: el comienzo de un viraje histórico hacia un sistema federal de enseñanza.

Un eminente tratadista del derecho público, el doctor Pedro J. Frías, ha afirmado en una obra recientemente aparecida, que la búsqueda del equilibrio federal debe ser vista no con sentimientos reivindicatorios, emocionales o anacrónicos, sino con otra perspectiva histórica y con otra actitud social: como un modelo de descentralización del poder, como una misión que está adelante entre las tareas del Estado, nunca atrás; como una empresa nacional, porque no está destinada a debilitar al gobierno federal, sino a reubicarlo para que presida una renovada concertación.

"El Estado —dice Frías— es un vértice de condensación de relaciones sociales, un centro de convergencias. El federalismo es, precisamente, un modelo de organización de esa convergencia, asegurada jerárquicamente; una aplicación más drástica del principio de subsidiaridad, por el cual el Estado federal debe inclinarse ante las decisiones de otros órganos que no lo necesitan en su competencia propia". (El federalismo argentino; introducción al derecho público provincial. Buenos Aires, De Palma, 1980).

3. LABOR DEL CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN

Pero además de estos hechos y del rumbo tomado por la descentralización educativa, debemos señalar con similar complacencia que la política de concertación federal a que aludimos tiene en el Consejo Federal de Cultura y Educación el organismo idóneo para llevarla a cabo.

Este cuerpo colegiado, formado por todos los ministros que entienden en el ámbito de la educación en las veinticuatro jurisdicciones que lo componen, y presidido por el señor Ministro de Cultura y Educación de la Nación, posee la experiencia necesaria y ha tomado parte activa en esa misma política de concertación federal.

Creado por Ley 19.682 de 1972, vino a reemplazar de manera orgánica las ocasionales reuniones de ministros del ramo que se celebraban anteriormente. Una ley reciente, la 22.047 de 1979, permitió que absorbiera las funciones del antiguo Consejo de Coordinación Cultural.

Tanto la Asamblea de Ministros, que se reúne con periodicidad regular para disponer los temas de estudio, tomar las resoluciones o formular las recomendaciones pertinentes al sistema; como el Comité Ejecutivo, facultado para hacer cumplir las medidas adoptadas y para ensamblar la labor de las comisiones permanentes de trabajo, apuntan a coordinar la acción educativa de la Nación y las jurisdicciones, proponer la legislación correspondiente, acordar los contenidos mínimos de cada nivel, el sistema de equivalencias y otras medidas de igual importancia.

En la labor del Consejo Federal se perciben con nitidez tres etapas distintas desde su creación. La primera, entre 1972 y 1973, corresponde al momento de creación y organización del cuerpo; la segunda, desde 1973 a 1976, padeció la grave crisis de aquellos momentos y se tradujo finalmente en una paralización de actividades desde mediados de 1974. La vida del Consejo Federal se reanudó vigorosamente en la tercera etapa, iniciada en mayo de 1976, y se caracterizó por el ritmo impreso a la labor de las comisiones y por el número y la calidad de las resoluciones y recomendaciones adoptadas por el cuerpo, a partir de esa fecha. En el curso de este quinquenio se aprobaron resoluciones que definen para todo el sistema educativo argentino asuntos tales como el fin, los objetivos generales y los agentes de la educación (San Miguel de Tucumán, 1976); los objetivos pedagógicos

de los niveles primario y medio, y los contenidos mínimos del nivel primario (La Plata, 1976); los contenidos mínimos del Ciclo Básico (Santiago del Estero, 1978); y los objetivos del Ciclo Superior (La Falda, 1980).

Asimismo, el Consejo Federal acordó recomendaciones que abarcan el ámbito de la educación especial, la educación de adultos, la carta escolar, las estadísticas; así como también otros asuntos de similar importancia.

Del material elaborado por los integrantes de las comisiones regionales y las comisiones permanentes, y del contacto asiduo entre los ministros y subsecretarios, han surgido un cuerpo de doctrina y una serie de decisiones concertadas de gran provecho para la educación pública.

En nuestra opinión, no sólo se han promovido cambios importantes, o se han facilitado acciones complejas como la transferencia de servicios de nivel primario; sino que se han creado las condiciones apropiadas para que el sistema educativo argentino pueda ser conducido con la información, la participación y el acuerdo debidos entre todas las jurisdicciones.

Y me permito agregar que esto ha sido posible gracias a las características de este organismo, a la colaboración prestada por sus integrantes, y a la mesura y claridad de miras con que ha sabido conducirlo su actual presidente.

Desde esta perspectiva, es posible vislumbrar un camino más seguro para la política educativa argentina: el de la co-responsabilidad, que nace de todo régimen federal bien entendido. Sin embargo, algunos espíritus han expresado el temor de que un procedimiento como el actual pueda llevar a la desarticulación del sistema educativo, a una suerte de anarquía en política educativa. Otros, por el contrario, han hecho saber que la actual descentralización es insuficiente, que el sistema debe ser dejado en libertad para que cada provincia y —dentro de ésta, cada localidad— estructure sus propios planes y programas, y de esa diversidad derive la unidad nacional con mayor fuerza y hondura.

Nos parece que ambos planteos exageran sus temores y sus confianzas. Y que lo atinado es —tal como lo ha entendido siempre este Consejo— haber fijado para toda la Nación, los fines y objetivos generales de la educación, y los específicos de cada nivel y ciclo, los contenidos mínimos de cada uno de ellos, así como el sistema de articulación entre los mismos y las condiciones y normas para el reconocimiento de certificaciones, grados, títulos y habilitaciones profesionales.

Si estos contenidos mínimos, como las restantes bases, son genéricos sin por ello ser vacíos, les queda a las provincias margen suficiente para incluir allí sus legítimas preferencias o necesidades regionales.

Esa unidad asegurará la centralización normativa y la conveniente descentralización operativa que reclama la realidad del país.

Finalmente, señores ministros, creo oportuno señalar que, si bien la labor de este Consejo Federal ha sido proficua, le espera todavía una tarea aún más ardua. Una parte de ella está expresada en los temas que actualmente estudian las comisiones permanentes, y en los que se irán agregando en el curso del tiempo.

Pero el aspecto más sustancial y permanente de esa labor será continuar este camino de concertación federal, e ir creando las bases para alcanzar —con la modernización del sistema— los valores y la calidad que la educación argentina reclama desde largo tiempo atrás.

Es una tarea magnífica la que el Consejo Federal tiene por delante.

No será fácil alcanzar esos objetivos y ha de requerir tiempo, constancia, generosidad, estudio y patriotismo hacerlo.

Pero debemos recordar que tampoco fue fácil constituir la Nación en 1880, con Buenos Aires como capital. También requirió de aquellos hombres, que hoy hemos recordado con respeto, idénticas virtudes y el mismo celo por la grandeza de la Patria.

Quiera Dios que este Consejo no sea inferior a la responsabilidad que tiene contraída, y que con su ayuda alcance a organizar el sistema educativo que la Argentina merece y que los tiempos reclaman.

Impreso
en la Imprenta
del Ministerio de Educación
dependiente
de la Dirección
de Documentación e Información
--Setiembre de 1980