

061.3
CON 62

CONGRESO PEDAGOGICO

Informe sobre posibles reformas del sistema educativo

Comisión Honoraria
de Asesoramiento



0613
CON 62

EDUCACION
Fecha 13/9/88
AY

002898
061.3
CON 62

CONGRESO PEDAGOGICO

INFORME SOBRE POSIBLES REFORMAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

01917

COMISION HONORARIA
DE ASESORAMIENTO

CENTRO DE DOCUMENTACION E INFORMACION EDUCATIVA

Fareguay 1067 - 1er. piso
1062 Buenos Aires - Republica Argentina

INDICE

I - ANTECEDENTES

— Decreto Nº 432/86 designando la Comisión Honoraria de Asesoramiento	9
— Decreto Nº 321/87 designando nuevos miembros de la Comisión Honoraria de Asesoramiento.	11
— Decreto Nº 778/87 designando nuevo miembro de la Comisión Honoraria de Asesoramiento.	12
— Normas de funcionamiento de la Comisión Honoraria de Asesoramiento.	13
— Carta del Secretario de Gabinete del Dr. Rodolfo H. Terragno.	14
— Carta al Sr. Presidente de la Nación, Dr. Raúl Ricardo Alfonsín.	15

II - INFORME AL PRESIDENTE DE LA NACION SOBRE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO.

1 - La educación y el hombre que queremos formar. Fines y objetivos de la educación. Educación, ciencia, tecnología y humanismo.	23
2 - Derecho a la Educación: fundamento e implicancias.	35
3 - Estructura del sistema educacional.	53
4 - Gobierno y administración de la educación.	67
5 - Calidad de la educación.	79
6 - Financiamiento de la educación.	93

I ANTECEDENTES

BUENOS AIRES, 25 de marzo de 1986.-

VISTO La Ley Nº 23.114 que convoca a un Congreso Pedagógico que se efectuará con la más amplia participación de todos los niveles de enseñanza, estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 3º de la ley citada determina que la conducción de las actividades del Congreso Pedagógico estará a cargo de una comisión organizadora presidida por el Ministro de Educación y Justicia e integrada por los funcionarios que allí se mencionan.

Que el mismo artículo establece una comisión honoraria de asesoramiento que será designada por el PODER EJECUTIVO, a propuesta de la Comisión Organizadora, entre personalidades del quehacer educativo.

Que a tal efecto la Comisión Organizadora ha formulado la propuesta pertinente, por lo que, en uso de la facultad otorgada por la norma legal antedicha, procede designar a los integrantes de la comisión honoraria de asesoramiento.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

ARTICULO 1º.- Designanse integrantes de la COMISION HONORARIA DE ASESORAMIENTO del CONGRESO PEDAGOGICO convocado por Ley Nº 23.114 a las siguientes personas: Wenceslao ARIZCUREN (L.E. Nº 5.476.135); Ana María Victorina BARRENECHEA (L.C. Nº 0.273.275); Guillermo Pedro BLANCO (L.E. Nº 651.183); Berta PERELSTEIN de BRASLAVSKY (L.C. Nº 57.197); Héctor Félix BRAVO (D.N.I. Nº 112.757); Buenaventura BUENO (L. E. Nº 3.548.187); Gustavo Francisco José CIRIGLIANO (L.E. Nº 4.241.228); Florencio Enrique ESCARDO (L. E. Nº 498.086); Marcelo GARCIA (C.N.I. Nº 13.575.793); Luis Fortunato IGLESIAS (L.E. Nº 313.063); Gustavo MALEK (L.E. Nº 5.437.453); César MILSTEIN (L.E. Nº 5.429.937); Adelmo MONTENEGRO (L.E. Nº 2.694.298); Avelino José PORTO (L.E. Nº 4.160.777); Gilda Laura LAMARQUE de ROMERO BREST (L.C. Nº 222.564); Ernesto Roque SABATO (D.N.I. Nº 1.111.779); Bernardo SOLA (L.E. Nº 6.473.553); Jorge Alberto TAIANA (D.N.I. Nº 359.535); Juan Carlos TEDESCO (L.E. Nº 7.744.636); Rodolfo Héctor TERRAGNO (L.E. Nº 4.464.643); Tomás Alfredo WALSH (D.N.I. Nº 4.510.611); Gregorio Weinberg (L.E. Nº 412.805); Monseñor Emilio BIANCHI DI CARCANO (L.E. Nº 5.565.021).

ARTICULO 2º.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

DECRETO Nº 432.

BUENOS AIRES, 3 de marzo de 1987.

VISTO el Decreto Nº 432 del 25 de marzo de 1986, mediante el cual se designó a diversas personalidades del quehacer educativo como integrantes de la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley Nº 23.114, y

CONSIDERANDO:

Que la Comisión Organizadora del Congreso Pedagógico propone la designación de otras personas destacadas en el quehacer educativo, como integrantes de la Comisión Honoraria de Asesoramiento.

Que al mismo tiempo, la Comisión Organizadora hace saber que el doctor César MILSTEIN, designado por el Decreto Nº 432/86 ha manifestado la imposibilidad de participar en la actividades de la Comisión Honoraria y que por tal motivo ha solicitado se deje sin efecto su designación.

Que la medida a dictarse tiene fundamento en el artículo 3º de la Ley Nº 23.114.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

ARTICULO 1º: Designase integrantes de la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico convocado por la Ley Nº 23.114, a las siguientes personas: doctor Oscar Julio SHUBEROFF (L.E. Nº 4.418.385), doctor Armandó Carmelo ROMERO (L.E. Nº 1.644.256), arquitecto Luis Armando REBORA (L.E. Nº 3.674.267), profesor Hércules PINELLI (L.E. Nº 7.322.855), doctor Arthur Juan HAND (L.E. Nº 7.917.425), doctor Jaime BARYLKO (L.E. Nº 4.179.377) y doctor Félix Alberto CAYUSO (D.N.I. Nº 0.442.561).

ARTICULO 2º. Déjase sin efecto la designación del doctor César MILSTEIN efectuada por Decreto Nº 432/86, como integrante de la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico, atento a las razones expresadas por el nombrado.

ARTICULO 3º. Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

DECRETO Nº 321

BUENOS AIRES, 28 de mayo de 1987.

VISTO el Decreto Nº 432 del 25 de marzo de 1986, mediante el cual se designó a diversas personalidades del quehacer educativo como integrantes de la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley Nº 23.114, y

CONSIDERANDO:

Que la Comisión Organizadora del Congreso Pedagógico propone la designación del señor Claudio Rubén DIAZ, como integrante de la Comisión Honoraria de Asesoramiento.

Que la medida a dictarse tiene fundamento en el artículo 3º de la Ley Nº 23.114.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA
DECRETA:

ARTICULO 1º. Designase integrante de la COMISION HONORARIA DE ASESORAMIENTO DEL CONGRESO PEDAGOGICO convocado por la Ley Nº 23.114, al señor Claudio Rubén DIAZ (D.N.I. Nº 16.210.422).

ARTICULO 2º. Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

DECRETO Nº 778

NORMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION HONORARIA DE ASESORAMIENTO DEL CONGRESO PEDAGOGICO NACIONAL

Art. 1º. La Comisión Honoraria de Asesoramiento tiene por función específica colaborar con la Comisión Organizadora Nacional, a través de las instancias previstas en la Ley Nº 23.114 y en la Pautas de Organización, en el estudio de los diversos temas y problemas educativos sometidos a la consideración y resolución del Congreso Pedagógico Nacional, conforme están enumerados en Art. 2º de aquélla.

Art. 2º. Actuará en el área indicada en el artículo precedente como un órgano de consulta y de propia opinión, a través de la elaboración de documentos objetivos que contribuyan a la elevada dilucidación de las cuestiones que le sean sometidas. Podrá, asimismo, elevar sugerencias o propuestas a la Comisión Organizadora, salvando y respetando, en los casos en que fuere necesario, las opiniones individuales de sus miembros.

Art. 3º. En tanto la Comisión Honoraria de Asesoramiento forma parte de la estructura de la Comisión Organizadora Nacional mantendrá con ésta, a través del Comité de Gestión, un nexa permanente, como cuerpo o mediante un grupo de enlace, que se designará dentro de su seno, con carácter estable o para los casos concretos que así lo aconsejen.

Art. 4º. La labor de asesoramiento será continua y abierta, en el marco institucional de la Comisión Organizadora y de los poderes públicos, y en la atención de las consultas provenientes de los diversos sectores de la comunidad, de modo de facilitar la participación activa del pueblo en el análisis crítico de la situación educativa y de las soluciones recomendables.

Art. 5º. La Comisión Honoraria de Asesoramiento podrá colaborar, a su solicitud, con las Comisiones Organizadoras Jurisdiccionales, favoreciendo así una flexible interrelación y coherencia en la consecución de los fines perseguidos por el Congreso Pedagógico.

Art. 6º. En ejercicio de su función, los miembros de la Comisión Honoraria de Asesoramiento, sin renunciar a sus convicciones filosóficas o científicas en materia pedagógica, propenderán a crear un estado de opinión general que permita estudiar y resolver los problemas y dificultades que caracterizan la actual situación educativa en el marco de amplia participación y de respetuosa consideración de las ideas ajenas.

Art. 7º. Dentro de sus tareas principales, y con el asentimiento de la Comisión Organizadora, la Comisión Honoraria de Asesoramiento fomentará una activa comunicación con los educadores latinoamericanos, procurando establecer un fértil intercambio de experiencias y conocimientos actuales en el área educativa que pueda representar una contribución valiosa al Congreso Pedagógico Nacional.

BUENOS AIRES, 25 de agosto de 1987.

A LA COMISION HONORARIA DE ASESORAMIENTO DEL CONGRESO PEDAGOGICO:

Como se lo anticipara verbalmente, el Presidente de la Nación me ha expresado su deseo de recibir un dictamen sobre posibles reformas al sistema educativo nacional.

El referido dictamen debería estar en manos del Presidente antes de que se reúna la Asamblea Nacional del Congreso Pedagógico; idealmente, en octubre.

El Presidente valora la labor realizada por la Comisión y desea que las conclusiones a las cuales lleguen sus miembros sirvan de base a la reforma educativa planteada por el Ejecutivo.

Entiendo que la preparación de un dictamen, dentro del exiguo plazo de 60 días, impone a la Comisión una tarea no prevista y, sin duda, exigente.

Por otro lado, aceptarán ustedes que este pedido del Presidente valoriza y otorga un nuevo sentido a la desinteresada y esforzada labor de esa comisión.

Cordialmente,

Firmado:
Dr. Rodolfo H. Terragno
Secretario de Gabinete

AL SEÑOR SECRETARIO DE EDUCACION
Dr. D. ADOLFO STUBRIN

S / D.

Por su intermedio

A LA COMISION HONORARIA DE ASESORAMIENTO
DEL CONGRESO PEDAGOGICO.

BUENOS AIRES, 22 de diciembre de 1987.

Señor Presidente de la Nación
Dr. Raúl Ricardo ALFONSIN
S / D.

Señor Presidente:

Tenemos el alto honor de dirigimos a usted para responder a su solicitud —que nos fue comunicada el 25 de agosto del corriente año, por el entonces Secretario de Gabinete Dr. Rodolfo H. TERRAGNO— de recibir un dictamen de esta Comisión de Asesoramiento sobre posibles reformas al sistema educativo nacional.

El deseo de elaborar un documento suficiente y completo sobre tema tan complejo y amplio, que pudiera ser un instrumento útil a la acción de gobierno del Señor Presidente, determinó a la Comisión a concentrar toda su atención sobre este asunto, que se convirtió desde entonces en tarea prioritaria y excluyente de cualquier otro interés.

El tiempo asignado, asaz y breve en relación con las circunstancias, quizá haya privado al presente informe de la plenitud de contenido y de forma que hubiera debido alcanzarse. Pero el afán de que su texto no demorara más de lo estrictamente necesario en llegar a manos de su destinatario, nos movió a presentarlo con la estructura lograda al cabo de laboriosas sesiones de análisis, discusiones y coincidencias.

Una detenida consulta de fuentes actuales de información y de doctrina, así como de los antecedentes nacionales más conspicuos, en los diversos aspectos considerados, ha sido una actitud constante de las distintas subcomisiones que han elaborado cada una de las partes, en las que hubo apertura indeclinable hacia el pluralismo que caracteriza al mundo de la educación contemporánea. Se buscó, asimismo, honrado consenso en cuestiones que han dividido tradicionalmente las opiniones de los argentinos, pero se acogieron, también, explícitamente los disensos, reconociéndoseles su valor propio, como que ellos integran los datos de realidad y pensamiento de los problemas pedagógicos estudiados.

Creemos, por tanto, que el trabajo que ofrecemos al Señor Presidente es un cuerpo coherente de ideas sobre el panorama que ofrece la educación argentina en nuestros días y una meditada contribución a todo propósito de gobierno orientado a solucionar sus problemas con elevadas miras. La inspiración que ha movido a sus autores, en cada una de las subcomisiones redactoras, es servir desinteresadamente a la consolidación de las instituciones republicanas y democráticas reflexionando con espíritu superior sobre la educación que merecen las nuevas generaciones de nuestro país, verdaderas depositarias del destino de la nacionalidad.

El interés del Señor Presidente por considerar una posible reforma del sistema educativo nacional es compartida por esta Comisión de Asesoramiento, pues se trata de un anhelo de la sociedad en su conjunto y de los educadores, en particular, largamente postergado. Las condiciones institucionales están hoy dadas por el funcionamiento legítimo de los tres poderes del Estado de Derecho. El Congreso de la Nación, órgano específi-

co e insustituible de una Ley General de Educación, y caja de resonancia de la opinión pública del país, puede sancionarla con el peso de su indiscutida representatividad. Por su parte, la Ley 23.114, que convoca el Congreso Pedagógico, ha contribuido a crear —como se proponía— "un estado de opinión entorno de la importancia y trascendencia de la educación en la vida de la República".

Un paso semejante —descontando la sabiduría de los gobernantes y de los legisladores—, cuya significación histórica no precisa ser exaltada, colocaría a la Nación, una vez más, en el derrotero de las grandes realizaciones que el futuro inmediato demanda imperativamente de la inteligencia y la pasión creadora de los argentinos.

Formas de trabajo

Desde el inicio de su actuación, la Comisión de Asesoramiento adoptó como método de trabajo la libre discusión de las cuestiones que les fueron sometidas por los miembros que la componen. Se orientó por lo que dispone al respecto el artículo 2º de la Ley Nº 23.114. Así nació, por consenso, un temario en el que se incluyeron los problemas educativos considerados más importantes, y se ordenaron en un cronograma para su tratamiento sucesivo, el que estuvo siempre abierto para su ampliación y mejora.

De ese modo en el trabajo, alimentado por comunicaciones que asumieron la forma escrita o la exposición verbal rigurosa, se confrontaron enfoques diferentes o se encontraron coincidencias. El respeto recíproco caracterizó los debates, como que el objeto era la revisión crítica de los temas centrales de la educación nacional, a la luz de la nueva situación institucional y de la posibilidad de hallar soluciones actuales para las dificultades que afronta el sistema en todos sus niveles. Las actas de las deliberaciones tomadas en forma completa y fiel, son el testimonio de la seriedad con que fue asumida la tarea.

En algunos casos, por la índole específica de los asuntos tratados, la Comisión llamó a su seno, para ilustrar su opinión, a los Secretarios de Estado de Ciencia y Técnica, Dr. Manuel SADOSKY y de Cultura, Dr. Marcos AGUINIS; al presidente del CONICET, Dr. Carlos Rafael ABELEDO y a los Doctores Carlos Alberto MALLMANN, Director del Centro de Estudios Avanzados de la UBA y Angel Luis PLASTINO, Rector de la Universidad Nacional de La Plata.

Al tomar conocimiento del pedido del señor Presidente, la Comisión de Asesoramiento resolvió concentrar sus esfuerzos en la elaboración de un trabajo que analizara por separado en un documento único los aspectos principales de la situación educativa nacional, en relación con una reforma integral del sistema. Constituyó a ese fin, con miembros de su seno, seis subcomisiones de estudio, en la que distribuyó los temas esenciales, y luego consideró, discutió, y aprobó, en sesiones plenarias, los despachos producidos por aquéllas, que son los que forman el cuerpo del dictamen, encomendando su articulación formal al Prof. Adelmo MONTENEGRO, designado Coordinador General.

Las seis subcomisiones, con indicación de nombres de los integrantes, temas y coordinadores, son la siguientes:

SUBCOMISION Nº 1

LA EDUCACION Y EL HOMBRE QUE QUEREMOS FORMAR
FINES Y OBJETIVOS DE LA EDUCACION
EDUCACION, CIENCIA, TECNOLOGIA Y HUMANISMO

Miembros integrantes:

Dr. Jaime BARYLKO
Prof. Gustavo F. CIRIGLIANO
Prof. Adelmo MONTENEGRO
Prof. Hércules PINELLI
Prof. Gregorio WEINBERG

Coordinador: Prof. Adelmo MONTENEGRO

Secretaria Técnica: Prof. Silvina ARBALLO de CERIANI.

SUBCOMISION Nº 2

DERECHO A LA EDUCACION: FUNDAMENTO E IMPLICANCIAS

Miembros integrantes:

Prof. Wenceslao ARIZCUREN
Mons. Emilio BIANCHI DI CARCANO
Dra. Berta PERELSTEIN de BRASLAVSKY
Dr. Héctor Félix BRAVO
Dr. Arthur Juan HAND

Representantes personales:

Rvdo. P. Cesáreo CAMPOS (Por Mons. Emilio BIANCHI DI CARCANO)

Coordinador:

Dr. Héctor Félix BRAVO

Secretaria técnica:

Lic. Mabel Nocmí SIRRI

SUBCOMISION Nº 3

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL

Miembros integrantes:

Prof. Gilda LAMARQUE de ROMERO BREST
Dr. Avelino José PORTO
Dr. Oscar SHUBEROFF

Representantes personales:

Prof. Alicia W. de CAMILLONI (por el Dr. Oscar SHUBEROFF)
Prof. Aldo PEREZ (por el Dr. Avelino José PORTO)

Coordinadora:

Prof. Gilda LAMARQUE de ROMERO BREST

Secretaría técnica:

Lic. María Elena GARRONE

SUBCOMISION Nº 4

GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

Miembros integrantes:

Dr. Héctor Félix BRAVO
Prof. Buenaventura BUENO
Dr. Félix Alberto CAYUSO
Hno. Tomás Alfredo WALSH

Coordinador:

Prof. Buenaventura BUENO

Secretaría:

Prof. Elsa MALDONADO de SASTRE

Auxiliar técnico:

Lic. Eduardo SLOMIANSKY

SUBCOMISION Nº 5

CALIDAD DE LA EDUCACION

Miembros integrantes:

Mons. Emilio BIANCHI DE CARCANO
Dr. Berta PERELSTEIN de BRASLAVSKY

Representantes personales:

Rvdo. P. Cesáreo CAMPOS (por Mons. Emilio BIANCHI DI CARCANO)

Coordinadora:

Dra. Berta PERELSTEIN de BRASLAVSKY

Secretario técnico:

Lic. Enrique J. VALLS

SUBCOMISION Nº 6

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

Miembros integrantes:

Prof. Wenceslao ARIZCUREN
Dr. Héctor Félix BRAVO
Prof. Buenaventura BUENO
Dr. Arthur Juan HAND
Dr. Avelino José PORTO

Representantes personales:

Dr. Héctor César SAURET (por el Dr. Avelino José PORTO)

Coordinador:

Dr. Héctor Félix BRAVO

Secretaría técnica

Lic. Mabel Noemí SIRRI

Saludamos al Señor Presidente con atenta consideración.

DR. ADOLFO LUIS STUBRIN
SECRETARIO DE EDUCACION DE
LA NACION

PROF. ADELMO MONTENEGRO
COORDINADOR GENERAL Y DE LA
SUBCOMISION Nro. 1

DR. HECTOR FELIX BRAVO
COORDINADOR SUBCOMISIONES Nros. 2 y 6

PROF. GILDA LAMARQUE de ROMERO BREST
COORDINADORA SUBCOMISION Nro. 3

PROF. BUENAVENTURA BUENO
COORDINADOR SUBCOMISION Nro. 4

DRA. BERTA PERELSTEIN de BRASLAVSKY
COORDINADORA SUBCOMISION Nro. 5

II INFORME AL PRESIDENTE DE LA NACION SOBRE REFORMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

**LA EDUCACION Y EL HOMBRE QUE QUEREMOS
FORMAR**

FINES Y OBJETIVOS DE LA EDUCACION

**EDUCACION, CIENCIA, TECNOLOGIA Y
HUMANISMO**

1. LA EDUCACION Y EL HOMBRE QUE QUEREMOS FORMAR

1.1. Caracterización general.

Toda reforma del sistema educativo requiere una caracterización previa del tipo de hombre que se quiere formar para, de este modo, responder a la exigencias de la sociedad en las presentes circunstancias y para afrontar conciente y responsablemente nuestro futuro. Según sea la concepción del hombre argentino que la educación debe tender a realizar, en todos los niveles, será nuestra identidad como pueblo y nuestro destino como Nación.

El punto de partida surge de nuestra experiencia histórica, por consiguiente mal podemos importar modelos para encarar un problema tan decisivo como es el de la definición del hombre que deseamos y las características que conforman su perfil.

Formar al hombre es misión de la educación, su tarea específica, pero no su responsabilidad exclusiva; esta responsabilidad es del conjunto de la sociedad, lo que invalida las concepciones en exceso individualistas. El perfil del hombre que se desea formar está ligado al tiempo histórico y debe renovarse con las transformaciones que acontecen en la sociedad. Hoy anhelamos que se viva ante todo como persona y ser respetado y reconocido como tal, afirmando y desarrollando su contextura ética, capaz de aceptar y comprender al otro, de respetar la diversidad de los valores y a quienes humanamente los encarna. Es la idea del hombre pleno, del hombre total, abierto al mundo y en aptitud de enriquecerlo con su poder creador, del hombre como ser social y parúcipe en la realidad social, en el marco de una ética de compromiso participativo.

Ese hombre argentino, inserto en un mundo donde el conocimiento avanza cada vez más aceleradamente, deberá ser formado con capacidad para generar un proyecto político propio que le haga tomar conciencia de su identidad nacional en el contexto de América Latina y en el marco de la comunidad internacional que respeta la autodeterminación de cada país, de un proyecto político que se proponga liberar a nuestra Nación y al hombre argentino de toda dependencia.

1.2. La educación del hombre y el mundo actual.

La época actual plantea a la educación un verdadero desafío pues debe preparar al educando para actuar con eficiencia y sentido prospectivo en un mundo de suma complejidad y hacerle descubrir los principios sobre los cuales se asientan los nuevos conocimientos. Pero esa tarea formativa no debe implicar una recaída en el enciclopedismo ni en la ciencia hecha, sino participación propia en el descubrimiento y la invención. La escuela no debe enseñarlo todo sino aquello que hace florecer la potencialidades creadoras de la personalidad.

Hay que enseñarle al discípulo, al hombre en formación, a volverse sobre sí mismo y a mirar la realidad con ojos de asombro y de interrogación, pues aprende desde adentro quien es capaz de preguntar con efectiva curiosidad e inteligencia sobre todo lo que lo rodea y sobre los problemas y situaciones que caracterizan la convivencia humana.

El hombre argentino que nuestro futuro requiere deberá capacitarse en los conocimientos e instrumentos intelectuales necesarios para seguir las rápidas

transformaciones del mundo contemporáneo mediante el estudio continuo y la aplicación creativa de su imaginación, el desarrollo de las capacidades mentales que requiere la estructura del nuevo saber, como asimismo una alta responsabilidad ética para aplicar la ciencia solamente con fines humanos y pacíficos. El hombre argentino debe ser autónomo, fundamentalmente libre y solidario, con espíritu crítico fundado en la razón y esencialmente democrático. Debe afirmarse, asimismo, su enérgica voluntad de no dependencia frente a los imperialismos avasallantes.

La educación deberá desarrollar su creatividad apoyando la iniciativa y la competencia leal, fomentando el autodespliegue de su personalidad que le permita interpretar por sí mismo las señales y signos que definen situaciones, advertir y anticipar problemas, sus posibles causas y consecuencias, saber dónde y cómo buscar y emplear la información, reflexionar con independencia y rigor, plantear situaciones alternativas, decidir racionalmente y asumir compromisos con miras levantadas y ajuste a los valores que hacen a la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y la dignidad individual y social.

El desarrollo de la capacidad de autonomía y autosuficiencia, le brindará asimismo la posibilidad de generalizar la educación como actividad continua, permanente, permitiéndole un real aprovechamiento de la variada y múltiple oferta del macrosistema educativo.

La reforma educativa debe apuntar a la creación de una escuela nueva para el hombre nuevo que debemos formar para vivir en un mundo donde crece la importancia de la ciencia y la tecnología, pero buscando siempre, con decisión inquebrantable, el equilibrio de los valores en un humanismo renovado que asegure la libertad y la seguridad de la persona y el progreso científico con fines pacíficos y la convivencia entre las naciones.

El hombre argentino que queremos formar en los umbrales del siglo XXI debe ser impulsado por la educación a lograr una unidad nacional que preserve y exalte la diversidades regionales y locales dentro del país, sus culturas, sus economías, sus costumbres, su literatura y su arte, pues el hombre que queremos formar no es un ser abstracto sino un hombre concreto, que ha nacido en nuestro suelo y es conformado por su paisaje, su historia y su concepción de la vida.

El proceso de desintegración social que ha afrontado el país en los últimos años, con la consiguiente ruptura del tejido social, impone a la tarea formativa de la escuela una urgente consagración al trabajo comunitario, al desarrollo de la personalidad para una ética solidaria, al diálogo generoso como comunicación entre iguales, a la cooperación y ayuda mutua.

El hombre argentino, libre y autónomo en sus decisiones morales y políticas, desarrollado como una totalidad, con espíritu crítico insobornable, apto para la creatividad en todos los dominios de la ciencia y el arte, amante del bien común y dispuesto a servirlo por encima del egoísmo, ayudará, así realizado, a la consolidación de la sociedad democrática y la defenderá de toda deformación autoritaria.

Por otra parte, ninguna política sectorial puede diseñarse en abstracto, o sea, sin tomar en consideración la realidad sobre la que deberá operar y en el sentido de las transformaciones que desca impulsar respecto de esa realidad dada. Por supuesto, las propuestas en materia educacional no escapaban a esta regla. Es por eso que, simultáneamente con la formulación de una nueva propuesta educativa, es preciso definir con claridad la situación nacional y el perfil del país que queremos ayudar a construir. La

educación podrá ser, en este último aspecto, un instrumento formidable, así como también puede servir —y de hecho, así ha ocurrido— a la consolidación de pautas ideológicas, que coadyuvan a la perduración de una sociedad injusta.

La Argentina es un país insuficientemente desarrollado, por cierto vinculado y a menudo presionado por centros de intereses y poderes externos, propios de la división del trabajo en escala mundial impuesta por los países del capitalismo maduro.

Esas circunstancias han producido consecuencias que fueron conformando la realidad nacional, hasta concluir en la crisis profunda y generalizada que ahora padecemos, y que ha desnudado lo esencial de un estado de cosas que, durante mucho tiempo, permaneció oculto a los ojos de vastos sectores nacionales.

Esta realidad no puede dejarse de tener en cuenta cuando se diseña una nueva política educativa.

2. FINES Y OBJETIVOS DE LA EDUCACION

2.1. Importancia de los fines de la educación.

El primer problema por su importancia y trascendencia en el área de la educación es la determinación de los fines generales que cada pueblo persigue al proponerse formar el tipo de hombre que considera en consonancia con su ideal de vida y de cultura. Ese tipo de hombre ha de alcanzarse como resultado tanto de la acción pedagógica como de los factores histórico-sociales que se mueven en la comunidad. Por eso el problema de los fines generales de la educación tiene por sustento el ideal pedagógico propio de cada Nación que se ha formado en su historia y que está abierto, sin renunciar a su valor propio, a los valores de la cultura universal.

Cuando se habla de fines de la educación, estos fines se refieren al sistema educativo como un todo, en razón de que el proceso formativo es continuo, permanente y abarca tanto a la educación formal como a la educación no formal.

Los tres niveles clásicos —primario, medio y superior— nacieron y se desarrollaron separadamente; se explica así la dispersión, inconexión e incomunicación en que han crecido en todas partes y que la categoría de la finalidad de cada uno de ellos esté ausente en casi todos los sistemas históricamente conocidos.

En términos generales la educación contemporánea, en la cual estamos incluidos, ha otorgado supremacía a los medios sobre los fines, lo que motiva la necesidad de un replanteo de nuestro sistema educativo y de las finalidades que lo animan.

2.2. Fines, educación y crisis social

En un planteo del problema de los fines de nuestra educación en el contexto social de la Argentina de hoy, no pueden eludirse circunstancias y problemas que ejercen decisiva influencia sobre la estabilidad y futuro de la Nación. Por ello toda propuesta de política educativa debe contemplar el marco de la crisis que nos agobia —algunos de cuyos elementos son la deuda externa con intereses injustos, las secuelas de la violación de los derechos humanos, las consecuencias de la guerra de la Malvinas, el cierre de los

mercados a nuestra producción, el proteccionismo, la competencia desleal, etc.— y cuya solución demanda el esfuerzo de todos los sectores de la comunidad y particularmente de los sectores dirigentes.

Esta crisis, como se sabe, tiene una larga extensión en el tiempo y ofrece características de alarmante persistencia que amenaza el destino democrático del país. Y en este plano cabe afirmar que en el marco de nuestra Constitución y de nuestra tradición de pueblo, la democracia, no sólo como sistema político sino como forma integral de vida, es la base de toda teoría y práctica de los fines que persigue la formación del hombre, de ahí que importe preservar los altos fines de la educación y defenderlos de factores o riesgos como la disociación entre lo que se declara y lo que se vive, de modo tal que la formulación de los fines sea tan amplia que haya siempre espacio para que la comunidad pueda expresar enérgicamente su pluralismo cultural y asumir la responsabilidad de sus propias posiciones.

Los fines de la educación tienen que ver fundamentalmente con el ser humano, el cultivo de sus talentos y habilidades, con su preparación vocacional y la mejor comprensión y utilización de su vida, con el buen uso de una libertad real basada en la independencia, la iniciativa y la responsabilidad.

Esto está en íntima conexión con la fuerza de una Nación, de su solidaridad, de su capacidad industrial y comercial, de su integridad económica, de su sabiduría política, de su impulso total para la supervivencia y para sus obligaciones con la humanidad.

Además la educación debe preocuparse por la calidad y autenticidad de la cultura, por la sustancia de sus valores formativos —intelectuales, artísticos, morales, religiosos— y singularmente debe asegurar el cumplimiento de las normas éticas por las cuales el individuo vive y en las cuales basa su juicio y define sus propósitos.

Por ello el objetivo esencial de la educación es alcanzar y resguardar una sociedad genuina, dentro de la cual los hombres sean auténticos y libres.

La función de la educación consistirá en liberar las fuerzas singulares de cada individuo para que, en la vida social, despliegue sus capacidades espirituales e introducirlo en el camino del descubrimiento y la innovación, sin apartarlo de la realidad concreta, igualmente hacerle posible apropiarse críticamente de la herencia cultural, superando los datos desprovistos de significación que provienen de modelos prescriptos, y prepararlo para vivir en forma activa en una sociedad democrática con actitud independiente, comprensiva del mundo en que vive y favorecedora del compromiso común en la realización de la propia existencia.

De este modo la finalidad general o humana, viva en nuestra realidad pedagógica, del hombre pleno y moralmente autónomo, del hombre total y responsable éticamente, se integra con las notas de una elevada vocación política y social: organizar la Nación como un orden justo que haga posible la libertad.

Esto no significa estrechar los fines humanos que son permanentes, a instituciones que son históricamente variables o perfectibles. Significa demandar un principio de realidad en la educación, pues toda sociedad totalitaria hará imposible la vigencia de efectivos ideales universales y de fines nacionales que conduzcan a la libertad del hombre en la sociedad política, teniendo presente que la afirmación de fines nacionales en la estructura del sistema educativo no puede ni debe representar la exclusión de fines locales.

2.3. La crisis de los fines.

Antes de la segunda guerra mundial se estimularon las reformas educativas generalizadas, que se reanudaron después en un mundo modificado por la inmensa tragedia.

Hoy, en medio de movimientos pedagógicos que se inclinan a desprenderse de los grandes modelos de la educación hasta ahora reconocidos, se ha abierto una crisis de los fines e ideales educativos. Los factores políticos y socio-económicos, se sustituyen a los fundamentos filosóficos y pedagógicos de la educación en la fijación de su finalidad.

En estos últimos años, se ha encarado el problema de los fines en torno al tipo de hombre concreto que reclaman las sociedades actuales, cada una en sus circunstancias específicas, dado que el hombre es producto de condiciones históricas insoslayables, desde las cuales se asume como tal y descubre el horizonte humano en su integridad.

Pero la educación de nuestro tiempo, enfrenta una cuestión de suprema complejidad, con directa repercusión sobre la formación del hombre y que consiste en la pluralidad de antropologías que se han desarrollado en el mundo moderno.

Cabe preguntarse, si ha llegado la hora de un cambio profundo de nuestros ideales educativos. En todo caso parece evidente la necesidad de una revisión crítica de la experiencia cumplida por la Nación y del cambio de la situación histórica.

Lo que no se ha modificado es la vocación política de vivir en democracia. Y es esta vivencia democrática, esa libertad efectiva la que deberá servir de sustento a los fines de la educación, como así mismo, promover una sociedad justa para todos sus miembros, tanto en lo jurídico como en lo económico y social, respetando a la persona humana y a sus derechos inalienables, dentro de una concepción federalista del estado y de la cultura, sin abandonar esta concepción del hombre pleno, en el marco de los valores éticos, tanto en su accionar individual como social, como asimismo inserto en una realidad histórica propia que le permita absorber la dinámica del cambio sin perder de vista sus objetivos.

3. - EDUCACION, CIENCIA, TECNOLOGIA Y HUMANISMO

3.1. Desafíos y transformaciones planetarias.

Asistimos a transformaciones planetarias de una magnitud y profundidad desconocidas hasta la fecha; uno de cuyos elementos más dinámicos es la revolución científica y tecnológica, de enorme velocidad de propagación y transformación.

Esto a su vez, ha contribuido a incrementar la desigual distribución de conocimientos, de riqueza y de poder entre los países y dentro de ellos.

El dominio del conocimiento científico está muy desigualmente distribuido en el mundo. Quien lo tiene es quien domina, porque como siempre, el saber es poder. Esta realidad obliga al análisis de la especificidad de los progresos científicos y tecnológicos dentro de los distintos sistemas económico-sociales.

Al mismo tiempo, su importancia —la de la ciencias y de las técnicas— las han puesto en un lugar eminente en la cosmovisión de nuestra época y crean, diversifican y expanden en número y duración otros espacios que ofrecen hasta aquí desconocidos

horizontes y oportunidades para la acción y la decisión humanas. El desafío consiste, por lo tanto, para nosotros como así para otros países en similares etapas de desarrollo, en darle sentido a ese proceso y comprender que el mismo abarca tanto las ciencias naturales, físico-matemáticas, como sociales y humanas cuyo entendimiento puede verse por momentos dificultado por actitudes limitadamente científicas o tecnocráticas a todas luces insatisfactorias, cuando no peligrosas por su misma estrechez.

La revolución científico-tecnológica produce a partir de mediados del siglo XX modificaciones profundas y originales. El enorme salto que significa el pujante desarrollo tecnológico determina que se reestructuren áreas de la economía, cambiando radicalmente las formas tradicionales de producción en la sociedad industrial, relegando cada vez más las manufacturas y la artesanías.

De este modo, el desarrollo científico adquiere una creciente y paulatina vinculación con la vida económica y social de las naciones y con su política.

3.2. Tecnología y persona humana.

Las polémicas suscitadas en torno a la repercusión de los avances científicos y tecnológicos se han planteado casi siempre, en términos limitadamente economicistas, como si sólo se tratase de empleo, distribución y producción. Pocas veces se advierten adecuadamente, las implicaciones sociales, morales y éticas de estas profundas modificaciones, que requieren un planteamiento filosófico y pedagógico previo, pues de otro modo corremos el riesgo de recaer, a través de la diversas variantes de tecnolatrías posibles, en un callejón que conduzca a la alienación del hombre. Porque de lo que se trata es de formar personas antes que técnicos; y aunque muy necesitados estemos de estos últimos importan mucho más los primeros, o si se quiere, son la precondition insoslayable para un desarrollo armónico y equilibrado, única forma de hacerlo por lo demás sostenido. El desarrollo intenso y por momentos desafiante de la ciencia y de la técnica conduce a preguntarnos sobre el destino mismo del hombre en el mundo moderno, a inquirir sobre las concepciones que acerca de la personalidad hoy tenemos y nos formamos sobre una constelación de valores admitida y discutida simultáneamente.

Se concibe la idea del hombre argentino dentro del marco de los avances culturales, científicos y tecnológicos, sin absolutizarlos y subordinándolos a una constelación de valores que hacen a la dignidad humana tales como la libertad, la igualdad, el respeto a los derechos humanos, la vida, la paz y la justicia social, valores que son asumidos en plenitud por la sociedad democrática y pluralista, la que expresa a su vez sus consensos y disensos.

El mundo contemporáneo ha sido modificado sustancialmente por el "impacto" de la ciencia y la tecnología sobre la estructura social, económica, política, demográfica, cultural y ocupacional y ha desencadenado una de las revoluciones más amplias y profundas de la historia de la humanidad.

3.3. Hacia un nuevo humanismo.

Como respuesta a concepciones científicas y tecnocráticas basadas en un nuevo determinismo tecnológico, se postula la necesidad de encaminarse hacia un nuevo

humanismo, un humanismo crítico pero a su vez integrador, que insista sobre los aspectos positivos, reestructuradores, que pueden y deben desempeñar tanto la ciencia como la técnica en la presente sociedad y en particular que evalúe las dimensiones futuras que plantean para el hombre los años que se avecinan.

Se ha señalado, sin desconocer la importancia de la ciencia y sus avances e implicaciones en la formación del hombre, el peligro de la ciencia generalizadora y de la deshumanización que la misma ha provocado. Por lo que debe reintegrarse la ciencia y la sabiduría a la concepción del hombre, lo que implica una humanización de la ciencia, una valoración ética de sus adquisiciones y una condena a la profanación de la naturaleza que ahora culmina con la sombra posibilidad de fabricar monstruos o genios mediante la ingeniería genética. Por tanto, debe reconocerse en la nueva escuela para el hombre nuevo, un microcosmos donde el niño debe ser preparado para restaurar el equilibrio entre la técnica y el hombre deshumanizado por su uso excesivo y donde se prepare también para una auténtica comunidad. Es decir una escuela vinculada de distintos modos y a través de diferentes planos con la sociedad. Se considera fundamental y previo a cualquier debate sobre educación, el establecimiento de una tabla de valores para ponerse de acuerdo sobre qué se quiere para el ser humano y para el hombre argentino.

Las advertencias aquí enunciadas merecen ser cuidadosamente atendidas; sin embargo la influencia de la revolución científico-tecnológica se manifiesta no sólo en la destrucción sino también en la creación y hay que tomar de ella todo lo que tiene de positivo rechazando los efectos negativos tanto para los individuos como para las naciones.

Respecto al sistema educativo en su conjunto, parece haber llegado el momento de revalorizarlo críticamente, pues tiene la responsabilidad de formar hombres. Estaríamos equivocados, si pensamos que es el sistema científico-tecnológico puro el que tendrá que formarlos, dado que no se puede hablar de la educación del hombre en términos de medios y olvidar el gran problema del destino del hombre que no lo agota la ciencia ni la técnica porque son instrumentos al servicio de un fin.

En el seno de la Comisión se ha enunciado una reserva, proponiéndose la caracterización del hombre que queremos en el marco del dilema liberación o dependencia. Sostiénese desde esta posición que el avance científico-tecnológico provoca un deterioro de los valores del hombre en su aplicación concreta y dúdase sobre la utilidad que esta ciencia y esta tecnología puedan prestar a los países latinoamericanos, pues se trataría de una ciencia y de una tecnología propia de los países dominantes.

Coincidente con esta postura, se afirma que no es correcto enfatizar un enfoque modernizador sostenido e impulsado por el desarrollo científico-tecnológico subrayando la necesidad de alejarnos de la ciencia internacional y del desarrollo tecnológico-transnacional, para centrarnos en un proyecto político de integración continental que busca un desarrollo de dimensión humana y liberadora, pues no existiría una idea universal de la ciencia, dado que tanto la ciencia como la técnica son productos condicionados por la historia y por el proyecto que vive una determinada sociedad. Esta correspondencia con un proyecto y con los valores de una sociedad, harían que la ciencia y la técnica no sean ni neutros ni independientes. Sostiénese, asimismo que, ateniéndose a la tradición histórica de la Argentina, el sistema educativo responde, se articula e integra con un proyecto nacional o proyecto de país. El proyecto del 80, uno de cuyos objetivos fue "europeizar" culturalmente, habría establecido un definido sistema

DERECHO A LA EDUCACION:

FUNDAMENTO E IMPLICANCIAS

DERECHO A LA EDUCACION, FUNDAMENTO E IMPLICANCIAS

1. Consideraciones preliminares

1.1. Desigualdades y situaciones injustas

Los problemas de nuestro siglo, que preocupan a la humanidad en su conjunto y —obviamente— a nuestro país, afectan en particular la igualdad de oportunidades educativas. Entre dichos problemas se destaca el impacto de la revolución científica y tecnológica, cuya influencia no se manifiesta sólo en la destrucción, que arriesga la propia supervivencia humana, sino también en la creación, que alienta los ideales de mejorar la calidad de vida para todos.

Sin embargo, sus avances sin precedentes, por los cambios sustanciales que generan en la producción, influyen de manera directa en la vida económica, social y política de las naciones, y acentúan la injusta distribución del conocimiento, la riqueza y el poder para dar lugar a diferencias crecientes entre los países del planeta y entre los habitantes de cada país.

Si reconocemos que el dominio del conocimiento científico no está igualmente distribuido en el mundo, hemos de reconocer, también, que quien lo posee es quien domina y tiene poder. Esta realidad nos obliga, pues, a admitir que somos víctimas de una gran paradoja, que se pone de manifiesto en la acelerada dinámica del proceso de generación del saber y de producción técnica, por un lado, y en un paralelo aumento de la ignorancia con toda su secuela de marginalidades, por otro.

Estamos, sin lugar a dudas, frente a una crisis planetaria, cuyo asimétrico desarrollo es preciso revertir y cuyos feroces dogmatismos es necesario superar mediante los denodados y urgentes esfuerzos que exige una sociedad democrática, participativa, pluralista y responsable, en cuyo seno la educación desempeña un papel de significativa y trascendental importancia para la vida de los pueblos. En esa crisis planetaria se inserta la crisis de nuestro país y las graves alteraciones y carencias de nuestro sistema educativo.

De tal modo, nos hallamos a la vez ante el desafío sin precedentes que nos impone el cuantioso y acelerado desarrollo del conocimiento y las exigencias éticas del hombre del futuro que se debe formar, y las deudas que aún se deben saldar porque la igualdad de oportunidades no se ha cumplido.

1.2. Descuido de la educación oficial

La crisis nacional que se inicia en 1930, con graves consecuencias políticas, sociales, económicas y espirituales para el país, marca el comienzo del fin de una etapa de ingenua suficiencia para dar paso a un progresivo deterioro de nuestras instituciones, que acabaría afectando la unidad nacional, es decir, la vinculación cooperativa entre los argentinos.

Desde entonces, las interrupciones antidemocráticas y sus alternativas tuvieron serias repercusiones en el ámbito de la educación. Bien sabemos, hoy, que los gobiernos

de facto acentuaron y profundizaron la instauración de un modelo autoritario que ha estigmatizado nuestro sistema escolar. Asimismo, evidenciaron un retroceso en la conducta del Estado para mantener este servicio público.

Esa circunstancia, que signó las últimas décadas de nuestra historia, puede verificarse a través de los siguientes indicadores: avasallamiento de los principios básicos de nuestra tradición escolar; inexistencia de una política previsor; proceso desintegrador, caracterizado por la falta de articulación y la consecuente diferenciación horizontal y vertical del sistema; deterioro de la profesión docente; abandono oficial de su perfeccionamiento y actualización; déficit de la infraestructura escolar; limitado equipamiento didáctico; retaceo e insuficiencia de los recursos financieros; exiguas remuneraciones al personal; disminución de la calidad de la educación y fuerte estímulo a la iniciativa privada.

Por otro lado, comprobamos también, durante esas décadas, manifestaciones que denuncian desigualdad educativa. Es en esta época cuando aparecen los mecanismos de discriminación social respecto de la educación que se recibe, especialmente en los sectores menos favorecidos de la sociedad, originándose así un proceso de segmentación en el que se diferencian circuitos de distinta calidad, según los sectores sociales a los que pertenece la población. En este período, además, se agravan situaciones que aún hoy persisten, tales como la existencia de zonas rurales con altas tasas de analfabetismo, baja escolarización, escaso rendimiento; deserción y repetición; diferencia de oportunidades para los impedidos, ocasionada por barreras físicas y sociales; niños maltratados; daño moral por falta de educación sexual; distintas orientaciones que se oponen al desarrollo del pensamiento científico y a la expansión del conocimiento, deformando en los currículos y en los textos la verdad comprobada por las ciencias naturales y sociales.

Por último, habida cuenta de que hemos vivido, durante todos esos años, un desmembramiento, una ruptura del tejido social y un acentuado proceso de polarización de la sociedad, consideramos oportuno advertir sobre los siguientes riesgos:

1) La disociación entre lo que se postula manifestamente y lo que efectivamente se cumple.

2) El "totalitarismo", que pretende imponer a la persona y a la sociedad intereses y concepciones particulares o sectoriales presentados como fines universales.

3) Asignarle a la educación una responsabilidad que es de la sociedad en su conjunto: la educación ni es responsable de todos los males sociales, ni puede ser redentora de dichos males.

2. Igualdad de oportunidades educativas

2.1. Orden social y principios rectores

El tema que nos ocupa, igualdad de oportunidades, íntimamente vinculado con el principio de igualdad política, y, por lo tanto, con el destino del hombre y con su educación, constituye el fundamento ideológico del derecho a la educación. Su institucionalización preceptiva aparece en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, en 1948, habiendo sido recogida por las Constituciones modernas de distintos países, tanto como por algunas de nuestras constituciones provinciales sancionadas con posterioridad a la reforma de 1957.

Definimos tal concepto como igualdad de oportunidades educativas para todos, durante toda la vida, en el marco de la educación permanente, advirtiendo que se sustenta en la idea de un nuevo orden social humano que sea capaz de hacer efectivo el logro de una calidad y dignidad de vida equitativamente distribuidas en cada país y en cada región del planeta. Tanto es así que los acontecimientos que se suceden de continuo muestran a los hombres de nuestra época empeñados en generar cada vez mayores ámbitos que posibiliten modificar la realidad, en la búsqueda y el establecimiento de un orden social más justo, compatible con las profundas transformaciones que se producen periódicamente en la sociedad.

Si admitimos que la estructura y dinámica sociales no son inmutables y que los cambios que ellas demanden deben surgir de las auténticas aspiraciones y del consenso del conjunto de la sociedad, en lugar de proceder de dictados facciosos, parciales y transitorios, hemos de convenir que ese nuevo orden social debe fundarse, a su vez, en principios rectores que preserven el protagonismo del hombre y garanticen el espíritu de convivencia. Los principios a que aludimos son los de justicia, libertad, igualdad, participación, pluralismo, solidaridad, reciprocidad, tolerancia, respeto por los derechos humanos, responsabilidad y eficiencia, con las consecuentes implicaciones en el trabajo y en el ocio creadores.

En suma, reafirmamos la vigencia del estilo de vida democrático, cuyos contenidos y prácticas ético-sociales deben configurar la base espiritual de todos los avances y modernizaciones que se impulsen en nuestro país.

2.2. Demanda social: oportunidades y posibilidades

La igualdad de oportunidades educativas se propone satisfacer aquellas necesidades que -en esta materia- provienen de la demanda de la población a lo largo de su vida toda. Es así como observamos que en los países verdaderamente democráticos se procura garantizar un equitativo desarrollo personal y social, de tal modo que toda la población tenga acceso a los conocimientos esenciales de nuestro tiempo, asumiendo la responsabilidad de coadyuvar y promover y generar una situación de bienestar generalizado donde a cada ser humano le sea dada la posibilidad cierta de desarrollarse en plenitud.

Desde esa perspectiva, propiciamos que el sistema educativo ofrezca, a la vez, igualdad de posibilidades, puesto que no se trata sólo de la igualdad de acceso, sino que interesa también la posibilidad de permanecer en el sistema, de continuar los estudios, alcanzar resultados valiosos y obtener, finalmente, la acreditación de esos logros. Sobre el particular, se expresó muy bien en el informe Faure, *Aprender a Ser*, que lo importante consiste en la "igualdad de los salientes".

Sin embargo, somos conscientes de que la igualdad de oportunidades representa una aspiración aún no satisfecha. Por esta razón, consideramos oportuno apelar a la expresión igualación de oportunidades. En ese sentido, resulta conveniente y de suma importancia hacer la distinción entre igualdad e igualación. Mientras el primer concepto constituye una meta ideal, el segundo se refiere a un proceso dinámico que traduce una voluntad política real de reducir las desigualdades existentes. Desde este punto de vista, las estrategias destinadas a satisfacer el objetivo de la igualación de oportunidades educativas deberán evitar que se confunda igualdad con uniformidad. Existen diferencias individuales innegables que el sistema educativo no sólo no debe ignorar, sino que, por

el contrario, ha de estimular para su desarrollo creativo. Estas diferencias interindividuales, sin embargo, no se deben confundir con diferencias culturales o sociales. Así como existen diferencias interindividuales legítimas, también es preciso reconocer que existen diferencias sociales que provocan mayores índices de fracaso escolar en las familias pertenecientes a sectores carenciados. Al respecto, y de modo concomitante con la implementación de caminos educativos diferentes, resulta impostergable asegurar la igualdad de oportunidades a través de servicios equitativos que compensen las carencias sociales así como las deficiencias psicofísicas. Esta máxima aspiración, en cuanto a justicia distributiva, implica que es menester prestar atención no sólo a las jóvenes generaciones, que tradicionalmente han sido las destinatarias de los esfuerzos educativos, sino también a los adultos como los operadores del país. En esta inteligencia, una adecuada distribución de oportunidades ha de posibilitar -en función de las necesidades globales y los intereses personales- que se disponga de una población altamente educada, en cuanto a niveles de competencia y autonomía, sin presentar escalas de elevada disimilitud.

Rechazamos, por lo tanto toda forma de discriminación educativa que favorezca el privilegio de unos en detrimento de las oportunidades y posibilidades de otros. Propiciamos, en cambio, una educación para todos y que sea obra de todos, una educación que libere de la ignorancia, de la costumbre obsoleta, del conformismo, la superstición, la trivialidad, la deshumanización, la alienación, el individualismo y la discriminación de cualquier naturaleza.

En virtud de lo expuesto sostenemos que:

- 1) Nadie debe recibir una "subeducación" por su condición socio-económico-cultural, por su raza, su credo, su ideología, su edad, su sexo y por padecer algún tipo de discapacidad.
- 2) Se debe procurar la mejor calidad posible en todos los servicios educativos reduciendo las desigualdades existentes y asegurando que todos tengan acceso a estudios superiores.
- 3) Se deben brindar servicios educativos de calidad equivalente y gratuitos por lo menos en el nivel básico, en los cuales se imparta una enseñanza en forma no dogmática, de contenidos humanísticos, científicos y técnicos actualizados y relevantes para todos los sectores.
Se han de procurar también las ventajas de maduración y socialización que ofrece una adecuada convivencia coeducativa.
- 4) Se debe hacer efectiva la distribución justa de los conocimientos, como asimismo la equitativa distribución de los beneficios que la educación reporta.
- 5) Se deben diversificar las oportunidades de formación a fin de promover una libre elección de opciones educativas para todos los sectores.
- 6) Todos deben terminar la escuela básica, flexible, con fuerte acento en la orientación hacia las futuras opciones educacionales y laborales, dotados de una mejor capacidad de respuesta a las exigencias de cada hora y una mayor libertad de elección ante la pluralidad de cambios que se ofrecen. Esto supone valorar la dignidad del trabajo y dinamizar su función pedagógica.
- 7) Se debe asumir la educación de adultos en el más amplio marco de la educación permanente.

8) Todos deben recibir una formación en aquellas dimensiones que hacen al desarrollo integral de su personalidad, incluida la dimensión sexual, en el contexto de la educación para el amor, mancomunando la acción de la escuela y la familia.

Sobre este particular, Monseñor Guillermo P. Blanco sostiene que debe alejarse del ámbito de la escuela toda propaganda pornográfica e insistir en la educación moral del sexo, lo que incluiría una interpretación religiosa del mismo.

9) Se debe ampliar y extender el concepto de "normalidad", ante el hecho comprobado de que los impedidos pueden y debe vivir en un medio no restrictivo e incorporarse a la comunidad.

10) Se requieren un cambio de actitud por parte de la sociedad con respecto a los impedidos y un grado mayor de sensibilización, considerando que el medio ambiente es el que, en gran parte, condiciona los efectos de una deficiencia físico-mental en la vida cotidiana de una persona.

11) Se deben instrumentar los principios de normalización e integración de los impedidos en la educación común - ya se trate de niños, adolescentes, jóvenes o adultos- y procurar que éstos, a la vez reciban la educación especial correspondiente a su minusvalía, según los modelos que se adopten.

12) Se debe prever la creación de escuelas para padres con el objeto de que éstos alcancen un desempeño óptimo de su rol educativo.

13) El sistema educativo debe ofrecer posibilidad y estímulo a todos los jóvenes talentos.

3. Derecho a la educación

3.1 Derecho de aprender y derecho de enseñar

Consideramos que el derecho a la educación es la facultad que tiene el hombre, por el hecho de ser tal, de satisfacer el alto fin de su formación plena. Según afirma Carlos Sánchez Viamonte, en su obra *Manual de Derecho Constitucional*, consiste en "el derecho de la personalidad a su pleno desarrollo por medio de la educación; a la adquisición de todos los conocimientos científicos que corresponden a la época en que se vive y al desarrollo de las aptitudes vocacionales para lograr de cada individuo el máximo de rendimiento posible en beneficio de la sociedad". Este derecho, inherente al desenvolvimiento a la personalidad, constituye, pues, uno de los atributos fundamentales del ser humano y corresponde, en consecuencia, a todas las personas, con relación a todos los niveles del sistema educativo y a las múltiples posibilidades de formación, sin discriminación alguna. En el caso de la educación formal, principalmente, sostenemos que este derecho supone la existencia de condiciones de equidad en el ingreso, la retención y la promoción de los educandos- sin limitaciones o consideraciones de carácter socio-económico- que favorezcan la movilidad social, además de las funciones de socialización que a la educación le competen.

En nuestro país, el derecho a la educación se encuentra institucionalizado y garantizado en la Constitución Nacional, fundamentalmente por el artículo 14 de dicho instrumento jurídico, con apoyo específico en los artículos 5 y 67, inciso 16. En efecto, en el primero de dichos artículos se establece que todos los habitantes gozan, entre otros derechos, del de enseñar y aprender, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio.

Con respecto a la interpretación del artículo 14, advertimos que algunos tratadistas, al estudiar este precepto, lo denominan de modo genérico y simplificándolo "de la libertad de enseñanza" o "enseñanza libre". Ello importa, sin embargo, una grave confusión, pues tal precepto distingue dos derechos, de naturaleza y sentido distintos. Por consiguiente, la circunstancia impone despejar todo tipo de confusiones. Según lo sustentado por el destacado constitucionalista argentino, antes citado, corresponde distinguir claramente entre el derecho de enseñar y el derecho de aprender. Este último, o derecho a la educación es un derecho esencial, instituido para satisfacer los fines y objetivos de la formación plena del hombre, es decir, constituye el derecho *fin* que sirve al alto propósito de proveer a la formación de todos los individuos, con todas sus implicaciones. En tanto el de enseñar es el derecho *medio* que hace posible el cumplimiento del derecho a aprender, al cual necesariamente está subordinado. ¿Por qué entonces el orden establecido en el texto del artículo comentado? Pues, porque en la primera mitad del siglo pasado, seguía considerándose más importante el derecho de enseñar, acogido también en los artículos 20 y 25 de nuestra carta fundamental, con referencia a los extranjeros. Basta recordar la situación mundial para advertir que la educación aún constituía un privilegio. En esa circunstancia y de acuerdo con los antecedentes manejados por Alberdi, el derecho de enseñar era el prevaleciente. Pero esa situación tuvo un cambio sustancial a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el avance de la educación popular que promovía la participación de los individuos y grupos humanos para asumir creadoramente la gama de sus responsabilidades cívicas, morales e intelectuales. Reconocer este presupuesto fundamental representó romper el monopolio del saber por unos pocos y aceptar la vigencia efectiva del derecho a la educación, haciendo posible el acceso progresivo de todos a los diversos niveles de enseñanza. Surgió así la primacía del derecho a la educación frente al derecho de enseñar, con el carácter, además, de instituto social antes que individual. Es ésta, por lo tanto, la interpretación que cabe dar en la actualidad al precepto que estamos considerando, con aplicación del método dinámico, sostenido ya por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1934.

Desde esta perspectiva, sostenemos que el derecho a la educación está íntimamente vinculado con la educación pública u oficial, así como el derecho de enseñar constituye un fundamento de la enseñanza particular o privada, reafirmando, pues, conceptos vertidos por Sarmiento que no han perdido, de ningún modo, su vigencia: "La educación pública ha quedado constituida en derecho de los gobernados, obligación del gobierno y necesidad absoluta de la sociedad" (*De la Educación Popular*, 1849); "empresa gloriosa de difundir en toda la masa de habitantes de un país cierto grado de instrucción, para que cada uno pueda abrirse honorablemente acceso a la participación de las ventajas sociales y tomar parte en el gobierno de todos y para todos" (*Mensaje de 1870 al Congreso de la Nación*).

Destacamos así, la concepción de la educación en cuanto derecho y deber del pueblo por encima de toda noción de clase o grupo social determinado.

Cabe consignar que para un miembro de esta Comisión (Dr. Avelino J. Porto) tanto la enseñanza "estatal" como la "no estatal" revisten un carácter público y nacional. Ambas tendrían fines sociales comunes y sus responsabilidades, independientemente del sector que las imparta, conformarían una unidad conceptual en cuanto a misiones, estructura, compromisos institucionales y obligaciones de índole jurídica y moral, frente a los trabajadores de la educación, la familia y los alumnos.

3.2 Educación popular

3.2.1 Antecedentes históricos

Bajo la influencia de la Ilustración y la presión del Tercer Estado en el siglo XVIII, la educación popular comienza a perfilarse por contraposición a la educación de elites, prevaleciente en el mundo hasta principios del siglo XIX.

De este modo, la educación popular es concebida como la instrucción de la mayor parte de la sociedad; aun, ampliando la cobertura, como la instrucción de todos los ciudadanos, lo cual en ciertos países representa, no obstante, una limitación, en la medida en que los esclavos y los aborígenes no estaban cubiertos por ese beneficio. Esta concepción se funda en la necesidad de asegurar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes por parte de todos los ciudadanos. Más adelante, la doctrina enriquece el concepto al considerar que la educación constituye una herramienta para la transformación social y para la afirmación de la República, con base en la democracia. En esta línea cabe recordar a Sarmiento, por sus obras *De la educación popular*, de 1849, y *Memoria de educación común*, de 1855, quien promueve la finalidad para el cumplimiento de una triple función: política, económica y social.

Empero, la educación popular o educación común, también educación pública, asentada en los principios de universalidad, obligatoriedad, gratuidad y antisectarismo, estaba limitada al nivel primario, estimado suficiente para formar no sólo al ciudadano, sino también la mano de obra necesaria para transformar la sociedad y cumplir la empresa civilizadora que el tiempo nuevo demandaba. Obviamente, la educación superior estaba destinada a las clases altas, y la educación media seguía la suerte de la superior.

La precedente caracterización de la educación popular en el siglo pasado resultaría incompleta si omitiéramos las propuestas sistemáticas de Sarmiento y de José Pedro Varela, dirigidas a proveer educación a los sectores rurales, con miras a una sustancial modificación de las condiciones de vida en el campo. Resulta pertinente también observar que, a lo largo del siglo XIX y aún avanzado el presente, el concepto de educación popular estaba caracterizado por dos notas esenciales: una, ser la instrucción de la mayor parte de la sociedad, lo cual equivalía a educación universal; otra, ser tarea de la escuela primaria, por entonces su máxima dimensión.

La educación popular fue, pues, uno de los instrumentos capitales de aquella ingente empresa de forjar una nación, que a machamartillo concibió y condujo Sarmiento, con sus escuelas primarias, sus maestras y sus escuelas normales, las que fueron indispensables para la alfabetización y la homogeneización de un país inmigratorio, constituyéndose así en la base misma de la Argentina nueva, pues no sólo sus alumnos iban a formar las legiones de maestros que se necesitaban para un territorio de millones de kilómetros cuadrados, sino porque se reclutaban, preferentemente, en los sectores medios y en su mayoría entre las niñas, creando así las bases para un país esencialmente democrático y reivindicador de los derechos de la mujer.

Destacamos, por último y de manera especial, cómo aquella generación promovió una educación que permitiría a los pobres y a los hijos de inmigrantes llegar a ser magistrados, profesores, generales, almirantes, gobernadores y hasta presidentes de la república. Sobre esos pilares pudieron fundarse más tarde institutos superiores y centros

de investigación, altamente calificados y verdaderamente de avanzada para nuestro joven país.

3.2.2. Ampliación y profundización de la educación popular hoy

A los efectos de echar luz sobre la significación que la educación popular adquiere aquí y ahora, estimamos pertinente hacer algunas reflexiones previas.

— Cuando la escuela distribuye conocimientos, desde que empieza a enseñar a leer y escribir, comienza a compartirse la propiedad del saber que algunos sectores siempre se reservaron con avaricia.

— La cantidad, la calidad y la distribución de la educación están históricamente condicionadas, y de algún modo es el modelo de país el factor esencial que determina esos niveles.

— Algunos pensadores consideran que la escuela es una institución reproductora de la estratificación social, de la ideología que la justifica y de las contradicciones en general que lastiman a la sociedad, y que lo es de modo especial bajo los regímenes de facto; sin embargo, resulta una institución transformadora cuando el Estado pone en práctica el derecho a la educación gratuita para que el conocimiento y la manera de lograrlo lleguen a todos, sin ningún tipo de discriminaciones.

Con esa mira, advertimos que la educación popular es concebida en la actualidad en tres dimensiones, de las cuales se infiere el propósito de revertir los aspectos negativos contenidos en las reflexiones anteriores: 1º) la necesidad de una auténtica universalización de la educación, que favorezca a todos, sin exclusiones; 2º) las correspondientes oportunidades deben cubrir todos los niveles y todas las modalidades de la educación formal, proyectándose hacia el ámbito de la educación no formal para responder a las expectativas de los adultos en cuanto titulares de un derecho diferido; 3º) la educación ofrecida habrá de tener en cuenta, preferentemente, las necesidades, intereses e inquietudes de las mayorías, o sea, de las grandes masas.

Pero más allá de las meras declaraciones, reclamamos la necesidad de un cambio sustancial para lograr la cobertura educativa de las capacidades excluidas, en tanto y en cuanto son muchos los que abandonan tempranamente la escuela. En efecto, no obstante los avances cuantitativos, existe una marcada incapacidad del actual sistema para alfabetizar a toda la población y asegurar a todos los individuos en edad escolar —por prescripción obligatoria— un mínimo de educación regular, equivalente al nivel básico de estudios. Ello exige, pues, prioritar el reconocimiento de la vida social de los sectores más carenciados de nuestra sociedad, tanto como la adopción de metodologías educativas para que estos sectores se incorporen a la cultura escolar. Se trata, en definitiva de evitar el rechazo de los educandos provenientes de las clases postergadas por parte del sistema escolar.

Asimismo, juzgamos oportuno aclarar que el derecho a la educación es un derecho inadmisiblemente imprescriptible, es decir no se pierde con el transcurso de los años. De este modo se garantiza, por una parte, la igualdad intergeneracional de oportunidades de formación para la calidad de vida colectiva, y, por otra, la posibilidad de que toda la población goce en forma equitativa de los servicios de una educación orientada a cumplir funciones de actualización, perfeccionamiento, especialización, reciclaje, reconversión y

otras similares, para todos los quehaceres, tanto en el ámbito social como en el personal.

Ahora bien, para dar una respuesta adecuada a los problemas inherentes a la socialización de las masas, se impone privilegiar la educación básica, para la cual proponemos diez años de escolaridad obligatoria, incluyendo el "preescolar" (5 años de edad); pero, en forma simultánea, ha de incorporarse efectivamente a las bases sociales al proceso de toma de decisiones en general y, en particular, respecto de la esfera educativa. He aquí por qué el tema de la educación popular es inseparable del tema de la participación en una sociedad democrática. Ello corre parejas con la necesidad de un cambio cualitativo en la educación, transformando el sistema educativo en consonancia con los requerimientos sociales, con el fin de estimular el desarrollo de las capacidades intelectuales y el pensamiento crítico, precisamente con vistas a la participación social. De este modo, la educación popular permitirá participar en el mundo del trabajo, en el mundo de la cultura y en el mundo de la política, y capacitará efectivamente para la vida, ofreciendo a los educandos los elementos indispensables para su liberación.

4. Democratización de la educación

Hemos afirmado que el derecho a la educación importa el derecho de todos a una formación plena. Declaramos ahora que dicho derecho —en sus dimensiones básicas: igualdad y libertad— emana del ideal democrático y que su consolidación exige la democratización de la enseñanza en todos los niveles y en todas las manifestaciones de la actividad educativa. Es decir, que este instituto debe ser operativo en las distintas expresiones de la educación formal y no formal, para servir a todos los individuos y sin discriminación alguna, en un pie de igualdad.

En orden a esta finalidad, consideramos que el sistema educativo tiene dos grandes responsabilidades: por un lado, la de *producir conocimiento* y, por el otro, la de *distribuirlos democráticamente* entre los habitantes del país, convirtiendo, así, a la educación en un factor de desarrollo social.

4.1. Efectos externos

El tratamiento de la democratización de la educación admite un doble enfoque. Mediante el primero, referido a los efectos externos, aludimos a la relación del sistema educativo con la sociedad, en forma recíproca. Desde este punto de vista, comenzamos por reconocer el crecimiento de la tasa de escolarización. Sin embargo, destacamos que no basta con ese indicador, dadas las expulsiones que se registran en el curso de la carrera educativa del conjunto social. Para revertir este proceso, proponemos que se tenga en cuenta:

1º) Que la democratización no es sólo un objetivo del sistema sino también una condición social para alcanzarlo;

2º) Que las condiciones sociales cambian por causas que en su origen se vinculan con transformaciones tecnológicas, las cuales, a su vez, dependen del conocimiento científico;

En virtud de los fundamentos constitucionales, sostenemos que el Estado —Nación, provincias y comunas— no puede, en modo alguno, despreocuparse de la educación, y que, en esta materia, su acción resulta inexcusable para alcanzar con sus beneficios a todos los que habitan el suelo argentino, consolidar el estado de derecho, afianzar la unidad nacional, preservar el bien público por encima de intereses sectoriales y asegurar efectivamente el pluralismo y la libertad.

Se impone, no obstante, que dejemos en claro que asumir la principalidad de la acción del Estado en materia educativa no implica pretender su monopolio, el cual sólo es posible en regímenes totalitarios. Así, pues, el sector privado tiene derecho a impartir educación tanto en el sistema formal como en el no formal, de conformidad con normas específicas de regulación y control oficial, según lo estipulado y garantizado también por el artículo 14 de nuestra ley fundamental.

En síntesis, reafirmamos que la prestación del servicio educativo constituye una función obligatoria, principal, permanente, irrenunciable, imprescriptible, indelegable e indeclinable del Estado como expresión de los intereses nacionales que éste ha de cumplir democráticamente a través de acciones tales como planificar, organizar, administrar y sostener el sistema educativo gratuito para garantizar —sin mengua de la iniciativa privada— una educación acorde con las necesidades e intereses de todos los habitantes, con carácter preeminente, que contribuya a promover el bienestar general.

Sobre el particular, uno de los miembros de la Comisión (Dr. Avelino J. Porto) sostiene que el Estado debe asegurar a los habitantes el derecho a la vida, proteger su propiedad y promover su bienestar cumpliendo, además, en ciertos casos un papel subsidiario respecto de la iniciativa privada. Quiere decir, pues, que en el ámbito de la educación, el Estado tendría competencia supletoria, pues la libertad de enseñanza deriva del peculiar carácter de la familia y su función educadora.

5.2. Subsidiariedad y subsidio

El principio de subsidiariedad, esbozado ya por Aristóteles, no encuentra una clara formulación, en tiempos modernos, sino hasta 1931, cuando Pío XI expide la encíclica *Quadragesimo anno*, donde procura salvaguardar la acción educativa de las comunidades menores, amenazadas en Italia por la concepción totalitaria del Estado, durante el gobierno de Mussolini, ante quien la Iglesia reclamaba el derecho a educar.

En forma genérica esta teoría expresa la supremacía de los cuerpos intermedios sobre el Estado, con algunas excepciones, como, por ejemplo, cuando está en juego el valor defensa nacional. Específicamente, en el orden educativo, significa que el Estado sólo ha de cubrir las necesidades de esa índole que no alcance a satisfacer la iniciativa privada. La consecuencia, pues, de la aplicación de la correspondiente política ha sido la limitación del esfuerzo educacional público y la sectorización de la actividad educativa. Al respecto, hacemos propias las palabras de Juan Carlos I, Rey de España, pronunciadas con motivo de sancionarse la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, el 3 de julio de 1985: "Por la insuficiencia de su desarrollo económico y los avatares de su desarrollo político en diversas épocas, el Estado hizo dejación de su responsabilidad en este ámbito, abandonándola en manos de particulares o de instituciones privadas, en aras del llamado principio de subsidiariedad. Así, hasta tiempos recientes, la educación fue más privilegio

de pocos que derechos de todos". Resulta evidente, pues, las limitaciones que tiene este tipo de enseñanza, en la medida en que la iniciativa particular está lejos de satisfacer las necesidades primordiales de la sociedad en su conjunto, no obstante la contribución que puede prestar tanto al progreso social como individual. En el caso argentino, observamos su menor presencia en las zonas rurales, al mismo tiempo que genera —y esto lo indican diversos estudios— una oferta orientada, fundamentalmente, a los sectores medios y altos de la sociedad. Reiteramos, entonces, la responsabilidad que tiene el Estado de atender las necesidades de toda la población, admitiendo desde luego la participación de las instituciones privadas, con resguardo de que la libertad de unos no sea en detrimento del ejercicio del derecho de otros.

Por estos días se ha esbozado una concepción global, conciliadora, que hemos estimado constructiva. De ella resulta que la principalidad del Estado y la subsidiariedad han de considerarse como dos principios complementarios. Frente al bien común, el Estado tiene responsabilidades que le son propias y por lo tanto inalienables, entre ellas la educación, bien personal y social básico al que todo ciudadano y la comunidad tienen derecho. En cuanto tal, compete al Estado brindar educación como un servicio público prioritario. Pero también ha de respetarse el derecho de las personas a la iniciativa y la gestión privada, incluso se la debe estimular, si se quiere que un pueblo crezca en corresponsabilidad y democracia participativa, en vez de generar una pasiva y permanente dependencia del Estado. Ambos principios, principalidad y subsidiariedad, se presentan, pues, como concurrentes. Tanto la exageración del primero puede llevar al "estatismo totalitario" como la exageración del segundo, favorecer la "situación liberal privatista". En consecuencia, a la luz renovada de estos dos principios, cabe sostener; tanta intervención como sea necesaria, tanta libertad como sea posible.

Ello no obstante, corresponde señalar que para uno de los miembros de la Comisión (Mons. Guillermo P. Blanco) no es admisible la intelección del principio de subsidiariedad como "supremacía de los cuerpos intermedios", sino que la subsidiariedad supone siempre el orden y campo específico de la sociedad intermedia y la función de ayuda, cuando es necesaria, por parte del Estado.

En otro orden de cosas, nos parece oportuno efectuar la distinción entre subsidiariedad del Estado en materia de educación y subsidio a la enseñanza particular o privada, con el objeto de prevenir que se confundan ambas instituciones, si bien a veces pueden aparecer relacionadas. Subsidio o subvención supone asistencia financiera, la cual no ha de estar destinada necesariamente a la enseñanza particular. En nuestro país tenemos el ejemplo de la asistencia financiera que la Nación prestaba a las provincias para el mantenimiento de la enseñanza pública, oficial o físcal, mediante la ley N° 2.737, y aun antes por virtud de varias disposiciones. Otra cosa es la subsidiariedad del Estado en materia educacional, conforme expusimos en los párrafos precedentes, en los cuales queda claro que subsidiariedad no consiste en un Estado que otorga subsidios.

En síntesis, no objetamos, pues, la existencia de la enseñanza particular o privada, sujeta al poder reglamentario, con base en la principalidad del Estado. Censuramos, sí, la inacción oficial y condenamos a los gobiernos que se atan las manos para no cumplir con la responsabilidad que les compete.

6. Pluralismo y libertad de conciencia

6.1. Libertad de creencias e inviolabilidad de la conciencia

Neutralidad escolar y unidad nacional

El Estado contemporáneo no constituye una entidad separada del pueblo, puesto que su poder coactivo emana de la ley, que es expresión de la voluntad general, con las salvedades que están en la conciencia de todos. Ello supone, pues, el rechazo del Estado como algo absoluto e ilimitado, razón por la cual ha quedado superada por el tiempo la idea del Estado gendarme o guardián. Tampoco conforma ya el modelo del Estado gerente, alcanzando relevancia operativa el tipo promotor, con el que rivaliza el revolucionario. Es así como el Estado promotor ha de intervenir con el objeto de promover y regular una transformación evolutiva y pacífica de la vida social, resultando, de este modo, un agente superador de los factores que generan y mantienen la desigualdad de oportunidades, sin pretensiones de exclusividad. Cabe destacar también que, en la actualidad, la doctrina del Estado, en lo que concierne a la correlación funcional entre poder y derecho, tras las teorías monista —el Estado crea el derecho— y dualista —Estado y derecho no son conceptos equivalentes— ha reconocido el avance del pluralismo, dispersor del poder y el derecho en una variedad de núcleos autónomos, acorde con la diversidad de los grupos sociales.

En consecuencia, resulta innegable la estructura pluralista de la sociedad, principalmente industrial y urbana, caracterizada, entre otros rasgos, por la masificación y la correlativa deshumanización del hombre. De esta manera, ante la consiguiente dispersión del poder, parece razonable alcanzar un enlace funcional con la fuerza jurídica del Estado, en procura del afianzamiento de la democracia.

Es así como el pluralismo político expresa una actitud práctica, fundada en la coexistencia de diferentes concepciones del mundo y de la vida, convicciones religiosas, intereses materiales y valores morales. Supone, en lo esencial, una revalorización del hombre, al mismo tiempo que una distribución del poder, para impedir hegemonías propias de una sociedad cerrada.

En la historia moderna, observamos, pues, que el tema del pluralismo político emerge, alentado por el espíritu de comunidad, como un enfrentamiento al absolutismo y al totalitarismo y, en general, al desarrollo excesivo del poder del Estado, con el fin de limitarlo, estimulando —dentro de su propio marco— a los grupos menores que constituyen la salvaguardia del gobierno autónomo. En muchos casos esta tendencia ha encontrado su fundamento en la filosofía realista y en la doctrina social católica. No nos parece ocioso agregar que, en medida importante, los teóricos del pluralismo exaltan sus valores en cuanto garantía de la libertad y la justicia, con omisión de la igualdad.

Por lo que concierne a nuestro país, cabe recordar que, a partir de la década del 30, Jacques Maritain —defensor del pluralismo, a tono con la protección de los derechos humanos y el principio de subsidiariedad— influyó destacadamente en varios sectores vinculados al quehacer educativo. Así cobró renovado impulso el principio de la "libertad de enseñanza", entendida como el derecho de las personas físicas y las asociaciones a crear y organizar establecimientos, diseñar el currículo, obtener el reconocimiento del

aprendizaje, entre otras acciones, con relegación de la potestad tuitiva del Estado.

Por cierto, sostenemos que esta estructura social, no obstante valores que le son inherentes, no debe redundar en favor de un grupo determinado, sea de presión o de tensión u otro, por cuanto ello puede conducir a un nuevo feudalismo político, afectando la unidad esencial del poder del Estado, y, en consecuencia, la unidad nacional. De ahí que el Dr. Jorge R. Vanossi —en coincidencia con Burdeau— haya señalado la necesidad de controlar la tendencia natural de los grupos a olvidarse de que son partes, para pretender convertirse en totalidad, pudiendo transformar la democracia pluralista en una monocracia autoritaria o totalitaria.

Procede concluir, pues, con mira a un justo equilibrio, que el Estado no debe otorgar a ninguno de los grupos sociales, por importante que sea, distinto lugar y tratamiento que a sus análogos, excluyendo todo privilegio y, por lo tanto, exigiendo igual sometimiento al derecho común. Asimismo, en vez de una dispersión del poder político resulta conducente hoy la descentralización de competencias y la desconcentración de funciones, asegurando así la participación del pueblo en las decisiones y en la coordinación de acciones, con afirmación de la libertad, la creatividad y la eficiencia administrativa.

En lo que atañe a la educación religiosa, habida cuenta de que la libertad de creencias corre parejas con la inviolabilidad de la conciencia y que ésta constituye una garantía de la libertad humana, especialmente de la libertad de pensamiento, reafirmamos la neutralidad escolar en materia religiosa, sin imponer ninguna en particular. Ello significa que en las escuelas públicas u oficiales no ha de impartirse enseñanza religiosa ni realizarse —como parte de su actividad— manifestaciones confesionales, con el fin de asegurar la libertad de conciencia, y como expresión de concordia, de paz y de unidad nacional, puesto que la escuela neutra en materia de religión representa una fórmula de convivencia educativa, así como la democracia constituye una fórmula de convivencia política.

Hemos de recordar, aquí, que el propio Concilio Vaticano II postula asegurar la libertad de los creyentes, pero también la de los no creyentes.

Con análogo alcance corresponde que citemos, además, la Convención americana sobre derechos humanos, llamada "Pacto de San José de Costa Rica" (OEA, noviembre de 1969, ratificada por la ley nº 23.054, marzo de 1984), y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (U.N, diciembre de 1966, ratificado por ley nº 23.313 de 1986).

El primero de estos instrumentos aborda la temática que estamos considerando mediante el art. 12, referente a la libertad de conciencia y de religión, el cual incluye un texto que, formalmente, va más allá de lo previsto en el art. 26, párr. 3, de la Declaración universal de los derechos humanos, por cuanto establece: "4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones". Por su parte, el Pacto internacional contiene una serie de prescripciones orientadas en la línea de la educación popular, concebida con máxima amplitud. Así, por ejemplo, sostiene que "la enseñanza superior deberá hacerse accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita" (art. 13 párr. 2, inc. e). Y, algo más amplio que la Convención, en el párrafo 3 del artículo citado expresa: "Los estados partes en el presente Pacto se

comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquellas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

Pues bien, interpretamos que la referencia a una educación religiosa y moral que esté de acuerdo con "sus propias convicciones" está indicando que no se trata de una formación común a todos los miembros de la sociedad, sino de una formación que satisface a distintos sectores. Por lo tanto, en orden a la libertad de conciencia garantizada por los mismos pactos del 66 (art. 2, párr. 2 y 5 párr. 2) y del 69 (art. 12, párrs. 1, 2 y 3), en coincidencia —obviamente— con los arts. 14 y 16 de la Constitución Nacional, consideramos que tal formación podrá impartirse en las iglesias de las respectivas confesiones o en los establecimientos de enseñanza particular o privada, no así en los públicos u oficiales, donde debe privar —conforme a la tradición de la escuela pública argentina— un criterio de neutralidad en materia religiosa, de tolerancia y de libertad.

Empero, uno de los miembros de esta Comisión (Mons. Guillermo P. Blanco) sostiene que la educación religiosa optativa exigida por el pluralismo cultural y religioso, en orden a la libertad de conciencia en términos del Concilio Vaticano II, ha de poder realizarse en las escuelas públicas.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL

1 . Encuadre del problema

Este capítulo, referente a la estructura del sistema educacional, expresa el pensamiento de la Comisión Asesora respecto de posibles formas de operacionalizar en tal sentido las ideas fundamentales sostenidas acerca de los fines y objetivos de la educación en función de los perfiles del hombre deseado y de un humanismo redefinidos frente a la acelerada expansión científico-tecnológica; a la par que concretar las ideas vertidas con referencia a la afirmación del imprescriptible derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades y al papel que corresponde al Estado en esta materia.

Es decir, siguiendo la lógica de desarrollo del pensamiento de la Comisión Asesora, este capítulo avanza hacia la formulación de posibles alternativas respecto de los modos deseables de estructurar la oferta global de servicios educativos, y tales propuestas encuentran su fundamentación en los análisis realizados y en las posiciones sostenidas frente a los problemas fundamentales de la educación nacional antes señalados.

El problema de la estructura del sistema educacional se abordó teniendo en cuenta que el sector educación difiere hoy sustancialmente del tradicional. La diferencia se manifiesta en la creciente amplitud y diversidad de la oferta educacional a la par que en el mayor volumen y heterogeneidad de los usuarios. Respecto de la oferta, las diferencias se vinculan, por una parte con la expansión y diversificación del sistema escolar formal. Por otra parte, se asocian con la vigorosa emergencia y legitimación de nuevos y variados servicios no convencionales, de índole no-formal, que se desarrollan al margen, pero cumpliendo funciones concurrentes y complementarias con el sistema formal destinadas centralmente a la educación continua de la población adulta. En lo que concierne a los usuarios, las diferencias se manifiestan en el nuevo perfil de la clientela. En el sistema escolar, debido a la heterogeneidad que resulta de la mayor cobertura social de las prestaciones y, en cierta medida, también por la presencia de los adultos que retornan o "recurren" otra vez a los servicios educacionales. Pero, sin duda, el cambio más radical del perfil de los usuarios se presenta a raíz del volumen y heterogeneidad de las personas adultas que conforman la creciente clientela de los servicios extraescolares de carácter no-formal. Esta clientela se halla movilizada por los cambios sociopolíticos y culturales asociados con un avance científico-tecnológico sin precedentes y generan la necesidad de una periódica "recurrencia" a la educación a lo largo de la vida activa, a fin de mantenerse al día en la información y en las competencias requeridas por una realidad en continua y acelerada mudanza.

La responsabilidad social de dar respuesta a esa necesidad de las generaciones adultas tiene dos raíces que se potencian recíprocamente: la democracia, que reclama igualdad de oportunidades para jóvenes y adultos, y sobre este punto sostiene que el derecho a la educación no se agota en el uso de los servicios escolares iniciales y, concurrentemente, los programas de modernización y desarrollo del país, que por su parte requieren que la gente adulta que "está en las cosas" y constituye el cuerpo de los operadores de la vida nacional, permanezca en constante carrera educacional para su continua actualización, recapitación, reciclaje, reconversión o avance en su formación para tornar posible y eficiente la implementación de las acciones y proyectos nacionales.

De este modo tiende a instalarse y ganar reconocimiento la existencia de un "macrosistema de educación" que abarca los servicios escolares de educación formal y los extraescolares de educación no-formal. Ambos conjuntos de servicios avanzan hacia la

2.2. Obligatoriedad escolar y primer nivel de educación

2.2.1. Extender la obligatoriedad

La mayoría de las opiniones coincide en proponer una extensión de la obligatoriedad escolar a 9 o 10 grados, partir de los 5 años, donde no existan dificultades de implementación.

Fundamentación

Modernizar la educación y democratizar el sistema.

a) Brindar una "educación para todos" que provea las capacidades y competencias que requiere la compleja y cambiante realidad contemporánea para lo cual resultan insuficientes los siete años actuales de la escuela primaria.

b) Procurar que los alumnos alcancen el punto de *autonomía y autosuficiencia para el manejo de su educación futura*.

c) Evitar una elección prematura de la modalidad de educación media.

2.2.2. Alternativas de la propuesta de extensión de la obligatoriedad.

a) Modificar la actual estructura del sistema.

Esta alternativa es la que cuenta con mayor número de adhesiones entre las opiniones vertidas sobre el particular. La propuesta general sugiere implantar un nivel de Educación Básica de 10 años de duración cualitativamente diferente de la educación primaria actual. El certificado de cumplimiento de Educación Básica se otorgaría así al finalizar este ciclo.

Las propuestas en este sentido formuladas en el seno de la Comisión, presentan algunas diferencias entre sí. En una de ellas la Educación Básica incluiría un año del actual nivel pre-primario, siete de primaria y dos años del ciclo básico del nivel medio, todos consolidados en una sola unidad.

Otra de las propuestas sugiere que el nivel de Educación básica de 10 años se conforme con el nivel pre-primario, cinco años de escuela primaria y cuatro años de formación técnica general.

Las opiniones vertidas parecen indicar que existe consenso acerca de la conveniencia de organizar el nivel de Educación Básica, común para todos, en forma de ciclos articulados, cada uno de ellos con características y funciones propios, preparatorio para el siguiente y que respondan a las etapas de desarrollo de los niños y de los adolescentes. Acerca del primer ciclo de la Educación Básica, se destaca que éste debería comprender el actual nivel preprimario y los dos o tres primeros grados de la primaria en vigor y que su currículo debería evitar que el aprendizaje de la lecto-escritura se transforme en el primer obstáculo para los niños que llegan a la escuela con desventajas en las experiencias y los conocimientos sociales y lingüísticos que requiere ese aprendizaje.

Se recomienda la organización del nivel de Educación Básica a partir de un currículo común (o de tronco común, como sugieren algunos), que permita no obstante la inclusión de problemas o cuestiones de carácter regional y la individualización de los alumnos.

Ese currículo común supone un núcleo mínimo de conocimientos, competencias y hábitos sociales necesarios para participar en todas las esferas de la realidad, incluyendo el conocimiento y el entrenamiento general requerido por el mundo del trabajo, de acuerdo con los correspondientes contextos históricos y las características de cada sociedad global.

Sobre ese último punto algunos miembros opinan que en ese nivel se debería brindar a todos los alumnos una formación politécnica y una enseñanza manual con sentido productivo o técnico que debería iniciarse precozmente para que no sea luego impartida discriminadamente a los sectores desfavorecidos.

b) Conservar parcial y transitoriamente la actual estructura.

Esta propuesta reconoce dos variantes según exista o no en la zona oferta de nivel medio. Si existiera oferta de nivel medio, la obligatoriedad se extendería a lo largo de 9 años y abarcaría una escuela primaria de seis años y un ciclo básico común del nivel medio de tres. Si en la zona no existiera oferta de nivel medio, se mantendría la obligatoriedad vigente (o un año más), brindándose en el último -o en los dos últimos años- una formación técnica básica. Esta medida sería transitoria hasta el momento en que se crearan en esas zonas escuelas de nivel medio.

c) Mantener la actual estructura

1) En esta línea algunos aducen que la prolongación de la escolaridad obligatoria es una aspiración que podría realizarse sin sacrificar la integridad de la escuela primaria ni anular la unidad y diversidad cíclicas de la educación media y agregan que tales cambios eventuales deberían introducirse luego de un proceso de experimentación limitado y controlado científicamente. Se trata de rescatar el valor histórico de las instituciones educativas que poseen destacados antecedentes nacionales -pese al deterioro sufrido en diferentes momentos de nuestra historia- y rescatar asimismo el patrimonio del pensamiento educacional.

2) Otro punto de vista considera no necesario introducir grandes reformas estructurales para superar los problemas de diferenciación horizontal y vertical que caracteriza al sistema y contradice el principio de igualdad de oportunidades. Y agrega que los cambios deberían ser graduales y puntuales a fin de democratizar la escuela y cumplir su función distributiva en forma cualitativa y cuantitativa, disminuyendo la función reproductora del sistema social y los efectos legitimadores de su funcionamiento, cuestiones sobre las que el Estado debe ejercer su mayor responsabilidad con el objeto de revertir el proceso descrito.

Plan de emergencia

Acerca de los problemas de las actuales falencias del sistema que se manifiestan en analfabetismo y deserción, principalmente, en uno de los documentos presentados se

desarrollo actual.

Ello se vincula directamente con el avance científico-tecnológico y con la formación de recursos humanos altamente calificados para la docencia y la investigación. El país los requiere en función de la realidad y de la aspiración a un desarrollo autónomo, pero equilibradamente integrado en las grandes líneas del progreso científico internacional.

La universidad se presenta como el ámbito más conveniente para la localización del posgrado y esta debería encararlos como una actividad vertebral, no marginal, ni residual de sus tareas específicas habituales. Ella presta el clima multidisciplinario más adecuado para el posgrado académico o de investigación y cuenta con las condiciones más favorables para implantarlo en la medida en que se creen los medios idóneos para ello.

También se ha pensado en organizar un posgrado para los egresados de instituciones de nivel superior no universitario como Posgrado Técnico Superior o abrirlo a esos graduados cuando posean los conocimientos previos. En algunos casos se ha puesto el acento en la relación entre la docencia y la investigación y se sostiene que el mayor número posible de profesores universitarios deberían ser investigadores activos. Otra línea de opinión sugiere descentralizar esa formación de alto nivel en instituciones como empresas, grupos privados de investigación, además de la propia Universidad.

En cuanto a los estudios de posgrado que otorgan títulos profesionales o académicos, se consideran tres niveles: la especialización, la maestría y el doctorado.

Respecto a las maestrías, que poseen escasa tradición en las universidades argentinas, en ciertos casos se orientan hacia la especialización profesional y en otros hacia el posgrado académico que incluye un trabajo de investigación.

En algunos posgrados ya existen diferentes vías para llegar a los niveles más altos de la escala profesional y académica: "... licenciaturas con mención de especialidad o grados sucesivos de especialización, diplomas de estudios avanzados y otras certificaciones previas y posteriores a la maestría, a la vez que posibles y diferenciadas acreditaciones que pueden conducir al doctorado..."

En lo relativo a los cursos más breves de especialización, actualización o reciclaje, que configuran otra de las modalidades del posgrado, es de destacar su importancia, toda vez que permite la actualización y el perfeccionamiento en momentos en que la vida útil del conocimiento especializado es cada vez menor. Se conviene, en este aspecto, la necesidad de su expansión y desarrollo como acción cíclica de recurrencia, o actividad permanente.

En este aspecto, una propuesta sugiere suministrar también estudios post-doctorales que permitan a los poseedores de títulos máximos mantenerse al día en el conocimiento y/o equipararse para contribuir a su creación.

Se propician para el posgrado criterios de admisión flexibles, como forma de facilitar el acceso a graduados de disciplinas diversas y provenientes de instituciones diferentes. De esta manera no sería estrictamente necesario, para alcanzar la maestría o el doctorado en alguna disciplina, tener título previo en esa misma disciplina.

Como en el tema anterior, y con objeto de enriquecer igualmente la actividad, el posgrado debería organizarse de manera tal que permitiese la circulación fluida de estudiantes entre facultades y universidades nacionales y de otros países.

Para hacer frente a la dedicación que estos estudios exigen la mayoría se inclina por un sistema de Becas.

Otro criterio sustentado propone reemplazar el sistema de Becas por un respaldo social proveniente de otras fuentes, pues el derecho a la educación ha de ser garantizado por mecanismos sociales amplios y menos selectivos.

2.5. Educación no-formal

La educación no-formal (ENF) está destinada a atender los intereses y demandas de la gente en una realidad en acelerada mudanza, y también las necesidades de capacitación permanente de la población total que la operación y el desarrollo del país exigen. Por esa razón es preciso que los poderes públicos asuman un papel activo para su efectiva concreción. En tal sentido se propone:

a) Estudiar mecanismos adecuados para desarrollar una oferta pública, oficial y privada de educación no formal vinculada o no con el sistema escolar.

b) Establecer sistemas de estímulo, apoyo y asistencia a servicios de ENF extraescolares dispensados por asociaciones intermedias e instituciones sociales de distinta índole.

c) Considerar la posibilidad de instalar oficinas o agencias de acreditación de instituciones que ofrezcan servicios de ENF, y de acreditación y registro de un legajo educacional de los aprendizajes del macro sistema.

ch) Analizar la posibilidad de organizar oficinas técnicas de información y de orientación acerca de todos los servicios acreditados en los dos circuitos de educación formal y ENF. Respecto de la ENF tanto en lo que se refiere a la capacitación, actualización, reciclaje o reconversión laborales cuanto a la información y puesta al día para las demás esferas de inserción y de actividad social.

d) Estudiar la factibilidad de instalar redes integradas y equipadas con tecnologías actualizadas de servicios de apoyo para la educación en los dos circuitos: bibliotecas modernas y al día, servicios de documentación, bancos de datos, centros de telecomunicación, redes de computadoras, etc.

e) Diseñar métodos de movilización, entrenamiento y aprovechamiento de recursos humanos no docentes profesionales para ciertos programas de ENF de adultos.

GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LA EDUCACION

1. Introducción

Toda reforma educativa de fondo requiere una reforma constitucional, tanto en el orden nacional como en el de las provincias. Por consiguiente, hasta que tales medidas se concreten, será menester alcanzar los acuerdos necesarios para que la Nación toda cuente con un gobierno descentralizado de la educación, coordinado y suficientemente sólido, organizado sobre bases genuinamente democráticas, en el que esté garantizada la participación del Estado y de la sociedad y abarcando todo el sistema educativo oficial y privado, formal y no formal. Lo expuesto supone un gobierno con capacidad para determinar objetivos nacionales, de mediano y largo plazo, en forma tal que coloque a las políticas educativas adoptadas al margen de los vaivenes de la coyuntura electoral.

Ahora bien, los aspectos inherentes al gobierno y la administración del sistema educativo colocan en el centro del debate la vieja cuestión de la política argentina en materia educativa: federalismo versus centralismo. Se trata de un asunto relacionado con el diálogo "concentración y distribución del poder".

En efecto, el ordenamiento jurídico-constitucional argentino es de tipo federal, asentado sobre bases históricas, como una forma de asegurar las libertades individuales, regulando las relaciones de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos de provincia. En su virtud, las competencias federales serán residuales -no obstante el respaldo de la soberanía-, mientras los estados miembros -autónomos- conservarían todas las potestades no delegadas. Sin embargo, el federalismo histórico -y esto constituye un fenómeno universal- no se ajusta a la realidad de nuestros días, caracterizada por el desarrollo de las potestades del gobierno central. Como se sabe, las decisiones locales dependen, en alta medida, de las decisiones políticas nacionales, al margen de la Constitución, en respuesta a las exigencias de la modernidad. A ello contribuye, también, la presencia de relaciones de poder informales, de corte centralista, que debilitan el sistema, afectando su vigencia real. Por ello interesa examinar el funcionamiento y la funcionalidad del sistema, o sea, precisar si esta forma de regular las relaciones de poder entre la Nación y las provincias opera conforme a la realidad socio-cultural y si es apta o no para alcanzar determinados objetivos de desarrollo global que estén en la mira de la teoría política moderna. Los hechos están indicando que el federalismo formal y jurídico -impotente para lograr su objetivo fundamental, afianzar las libertades individuales- conduce a un centralismo informal y político, variable en orden a los niveles de desarrollo de las distintas jurisdicciones. El ejercicio de la función supletoria del poder central produce una disminución patente de los derechos reservados que corresponden a cada una de las provincias, a tono con la circunstancia local. Y ello incide, de modo ineluctable, sobre el desenvolvimiento del autogobierno en la célula misma del federalismo, vale decir en la comuna, donde se forma la atmósfera cívica prevaleciente en el orden nacional. Queda, así, seriamente comprometida la afirmación de la democracia.

Intimamente vinculada a la cuestión anterior, el enfrentamiento "concentración-desconcentración del poder", se encuentra la controversia "centralización-descentralización". La centralización que guarda conexión con el régimen unitario -aunque no necesariamente, como lo prueban Francia e Italia, exhibiendo un régimen unitario descentralizado-, se caracteriza en general por el autoritarismo y la rigidez, en tanto el pueblo permanece alejado de las decisiones que le conciernen, lo cual posibilita el favoritismo para con sectores determinados. Sus causas componen un abanico que va

desde las transformaciones económicas hasta los requerimientos de la defensa armada, pasando por modificaciones políticas, la planificación económica, la expansión legislativa, las exigencias de la educación, etc. No siempre, sus resultados han de ser negativos. En cuanto a la centralización, ésta supone -según M. Díaz-: a) la concentración del poder público y de la coacción, b) la concentración en la designación de agentes, c) la concentración del poder de decisión y la competencia técnica. La descentralización, por el contrario, históricamente relacionada con el régimen federal -circunstancia que lleva a algunos a confundirla con la multiplicidad de gobiernos provinciales- ofrece como notas distintivas la afirmación de la libertad y la flexibilidad, la competencia creativa y la eficacia administrativa, emergentes de una aproximación muy importante del pueblo a las decisiones, en tanto la sociedad revele vocación de justicia. Representa, pues, cierta repartición del poder, de modo tal que resulta posible participar en él aún a quienes están más alejados de los centros fundamentales de la economía, de la política y de la cultura. Significa que los entes de ese tipo sólo tienen competencia administrativa, o sea, funcionalidad -tanto los autárquicos como los autónomos-, emanando sus actividades de centros diferentes. No obstante ello, corresponde tomar previsiones suficientes para que de tal política no derive una ulterior privatización u otra forma de segmentación educacional. Acerca de este punto, la descentralización, cabe agregar algo más: sobre los correspondientes órganos opera, en calidad de garantía, el control de legalidad y también el de eficiencia. Por el primero se asegura que todos los actos se realicen conforme a lo establecido por la ley o el estatuto de cada ente; por el otro se resguarda la debida adecuación entre los resultados alcanzados y los objetivos propuestos.

Habiendo mencionado a la autarquía y a la autonomía, resulta conveniente el respectivo esclarecimiento conceptual. La autonomía implica la facultad de darse sus propias normas, dentro de un marco jurídico superior. El ente autónomo, con sujeción a ciertas restricciones, sanciona la norma que lo rige, crea sus instituciones y dispone la correspondiente organización. Así, las provincias son entidades políticas autónomas, subordinadas solamente a la Constitución Nacional. Otras instituciones públicas, esencialmente autárquicas, merecen también la calificación de autónomas en razón del grado extremo de descentralización que las caracteriza y por virtud de una costumbre secular, de alcance universal (las universidades). En cuanto a la autarquía, cabe caracterizarla como la amplitud legal que tiene un ente determinado para administrarse a sí mismo. Trátase éste de una persona jurídica, dotada de potestad reglamentaria, según normas que le han sido impuestas, capaz de actuar sin ingerencia de la autoridad central en cumplimiento de fines públicos específicos.

A la luz de lo expuesto, cabe analizar el panorama pasado y presente de la situación educacional argentina. El federalismo educativo ha sido jurídicamente establecido, de modo directo, por los artículos 5º y 104 de la Constitución Nacional, con apoyo en los artículos 108 y 109 del mismo texto, en la medida que entre las atribuciones prohibidas a las provincias no figura la de organizar la enseñanza en ninguno de sus niveles. Esta forma institucional se observó hasta la sanción de la ley nº 4874 (1905), en cuyo cumplimiento el Consejo Nacional de educación procedió a establecer directamente, en las provincias que lo solicitaron (finalmente todas), "escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales", donde se impartía el mínimo de enseñanza fijado por el artículo 12 de la ley nº 1420 (1884). Por cierto, desde mucho antes

—acentuadamente a partir de la sanción de la ley 2737 (1890)— la instrucción primaria a cargo de las provincias recibió una subvención nacional, con fines de fomento que al principio alcanzó volúmenes significativos, para caer en sus últimos años de aplicación hasta un umbral lindante con la ficción. El pretendido "restablecimiento del federalismo educativo" para el nivel primario es un acontecimiento originado en la ley de facto nº 21809 y su análoga 21810 (1978), sobre transferencia de planteles a las provincias y a los ámbitos metropolitano y sueguino, como respuesta a conveniencias momentáneas del fisco ante la presión de la banca internacional, oportunamente denunciadas por la conciencia democrática del país. En cuanto a la enseñanza media y superior, el esfuerzo provincial no se ha distinguido, remitiendo ante el avance de la Nación, a impulso de la política de prosperidad. La comuna, por supuesto —salvo honrosas excepciones—, casi siempre se ha marginado de la lucha contra la ignorancia. Para explicar este hecho debe tomarse en cuenta la variable financiera pero no corresponde dejar de lado, por otra parte, una tradición fundada en la desidia y la falta de confianza en las propias fuerzas.

El sistema educativo argentino ha dejado de ser eficiente a causa de los cambios económicos y sociales —especialmente en los últimos decenios—, del nuevo fenómeno de la masificación, de la interdependencia observada por las distintas expresiones culturales y del avance acelerado de la tecnología. También evidencia el sistema un desarrollo inorgánico, como consecuencia de la falta de una ley general de educación, al no haberse dado cumplimiento cabal al precepto contenido en el artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional. Pero la situación anhelada, que deberá brindar el legislador, no consiste sólo en el resguardo equilibrado del federalismo, sino principalmente en la eliminación del centralismo, en cuanto —junto con la burocracia— sofoca la acción educacional. Tal forma político-administrativa ha alcanzado una dimensión apabullante en la estructura de las reparticiones que administran los distintos niveles y modalidades, con graves implicancias sobre la gestión. El centralismo no opera solamente desde la Nación y su propio ámbito, se da también al nivel de las provincias. En efecto, las normas e ideas directrices provinciales responden a una uniformidad y a una inercia alarmantes. La conducción de los servicios provinciales, no obstante intentos de descentralización, es todavía unitaria, aunque algunos establecimientos, si bien regidos formalmente por circulares, se manejan, en definitiva, como feudos. Ya es tiempo de reaccionar, pues, a tono con modelos de avanzada como la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de España. No se trata por consiguiente, de desestatizar, abriendo cauce al principio elitista y sectario de la subsidiariedad del Estado en materia de educación, sino que tanto la educación pública como la privada deben dar paso a la autogestión, con participación amplia de los sectores interesados.

Desde la ciencia de la administración pueden incorporarse otras consideraciones. Fundamentalmente, no basta con la descentralización; corresponde alcanzar el espacio de la llamada "regionalización" (aunque en el caso argentino debería denominarse "zonificación", en tanto no aluda a grandes divisiones territoriales sino a análogas divisiones en jurisdicción provincial). Esta aclaración, sin perjuicio de la regionalización estricta, concebida como coordinación, de acciones, entre dos o más provincias con comunes características topográficas, climáticas, productivas, etc. La regionalización, en cuenta zonificación supone un nivel menor que el de la descentralización, consistiendo formalmente en el ejercicio de atribuciones administrativas delegadas por una autoridad superior, por parte de autoridades de menor jerarquía funcional o territorial. En lo

substantial importa: a) la redistribución geográfica de la gestión, b) la equitativa asignación de recursos físicos, humanos y financieros, c) la adaptación flexible de los currículos a las características sociales, económicas y culturales de las diferentes zonas o regiones, ch) la amplia y constructiva participación de la comunidad. Su aplicación se basa en una transformación profunda de los procedimientos administrativos actuales, la cual exige una honda toma de conciencia y un correlativo cambio de actitudes a todos los intervinientes en el hecho educativo. Una de las formas que asume el proceso de regionalización es la denominada "desconcentración". Significa sencillamente la distribución de competencias a escala menor, la cual trae aparejada similar delegación de funciones. Su objetivo final es alentar el desarrollo de lugares deprimidos y despoblados mediante la integración y la coordinación de acciones, con apoyo en la educación.

También debe hacerse referencia a la estrategia de la "nuclearización" que tuvo principio, alrededor de 1930, en la iniciativa del maestro boliviano Elizardo Pérez, en Warisata (escuela-Ayllu), concebida como un medio para la liberación del indio. Hoy la nuclearización, extendida por muchos países de América Latina y exitosamente ensayada en la Argentina, en el marco de la regionalización, es una institución enderezada a la descentralización de la facultad de decisión y a la desconcentración de los servicios, con el objeto de favorecer el desarrollo de la educación en las zonas más pobres y desprotegidas, especialmente los rurales. Ello supone la coordinación de esfuerzos entre la provincia y la comunidad local, interpretando esta última, de modo crítico y orgánico, la realidad concreta en que se asienta. Se persige así suplir la dispersión y el aislamiento de los planteles escolares, signados por limitaciones de todo tipo (infraestructura, personal, equipamiento, supervisión, etc.), optimando el uso de los recursos y procurando, en consecuencia, una educación de mejor calidad a un número mayor de educandos. El núcleo constituye una unidad operativa, formada por la red de escuelas e instituciones comunitarias pertenecientes a un área determinada con características ecológicas, económicas, sociales y culturales peculiares. Son sus funciones: a) la planificación, conducción y supervisión participativas, b) la realización de actividades curriculares y técnico-pedagógicas, c) la gestión administrativa y presupuestaria, ch) la promoción de la comunidad. Finalmente procede destacar que la microplanificación, orientadora del núcleo, centra su interés en los asuntos que permiten un conocimiento específico del ámbito local y la satisfacción de los requerimientos de la comunidad a la cual sirve.

En este estado merecen destacarse los siguientes puntos:

a) Las bases políticas de la organización educacional argentina se establecen en la Constitución Nacional, las leyes dictadas por el Congreso y los tratados internacionales, así como en las constituciones y leyes provinciales —dentro de las correspondientes jurisdicciones—, con el agregado de los actos emanados del poder ejecutivo central y sus análogos locales, sin descartar la jurisprudencia de los tribunales de justicia;

b) El derecho de aprender o derecho a la educación (Constitución Nacional, artículo 14), con el carácter de instituto social antes que individual, es un derecho esencial, al cual está necesariamente subordinado el derecho de enseñar. En consecuencia, existe estrecha relación entre el derecho de aprender y la enseñanza oficial, como asimismo entre el derecho de enseñar y la enseñanza particular o privada. Conforme a lo primero, el Estado tiene el deber y la atribución de crear, organizar, dirigir y sostener

—con carácter principal— un servicio educativo adecuado a las necesidades e intereses de todos los habitantes, sin discriminación alguna. Ello sin perjuicio de la acción supletoria (subsidiaria) asumida por los establecimientos privados, con fiscalización del Estado en virtud del poder de policía.

c) El sistema educativo argentino ha sido y sigue siendo un sistema mixto: ni enseñanza oficial exclusiva (monopolio) ni enseñanza privada con relegamiento de la acción directa del Estado, en tanto tal acción constituye una garantía para el cumplimiento del derecho a la educación;

ch) Los "planes de instrucción general y universitaria" mencionados en el artículo 67, inciso 16, de la Constitución Nacional, comprenden todos los niveles y modalidades de la educación, consistiendo en los lineamientos generales o bases para la organización y la orientación de la enseñanza. Implican, también, la promoción de esta actividad social mediante la realización de obras escolares, por aplicación de la política de prosperidad;

d) El aseguramiento de la educación primaria por parte de las provincias conforme a lo dispuesto por el artículo 5º de la Constitución Nacional, importa la dación de normas constitucionales y legales enderezadas a la satisfacción de esa necesidad social, coronadas con la prestación de los servicios correspondientes. Pero las atribuciones provinciales no se limitan a dicho nivel: comprenden todos los niveles y modalidades de la enseñanza. Las cartas locales, además, han establecido disposiciones que, con mayor o menor acierto, tienden a asegurar al pueblo un servicio educacional amplio y eficiente;

e) La actividad del poder ejecutivo nacional, al igual que la de los provinciales, no se limita a la ejecución de leyes, puesto que también participa en su formación, además de promulgarlas. Esa actividad se traduce, fundamentalmente, en la conducción del proceso educacional, incluida la fijación de las políticas respectivas.

f) El sistema educacional argentino, con todos sus vicios, ha cumplido sus funciones, en general, de modo relativamente satisfactorio, aunque la educación oficial viene declinando en el esfuerzo desde hace décadas, con algunos intervalos caracterizados por la introducción de ciertas mejoras. Pero, más allá de eso, los reclamos de la sociedad actual denuncian serias deficiencias en el conjunto. Es hora, pues, de un cambio profundo y rápido, como parte del cual habrá que revisar las relaciones de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos de provincia. Al respecto se impone, en primer término, una revitalización del federalismo, favoreciendo el accionar amplio de las autoridades y las comunidades locales;

g) En forma concomitante, habrá que abrir ancho cauce a la descentralización —no desestatización, equivalente a privatización—, tanto a nivel nacional como a nivel de las provincias y los municipios. Tal política lleva implícita, a nivel provincial, la aplicación de las estrategias de regionalización y nuclearización.

h) A 134 años de la sanción de la Constitución Nacional, continúa sin cumplirse en plenitud lo dispuesto por su artículo 67, inciso 16, es decir, no se ha sancionado una ley orgánica de educación nacional. Este instrumento jurídico debería fijar los objetivos de la finalidad (en orden a la formación del hombre argentino, la unidad nacional y la transformación y modernización del país), así como las grandes líneas definitorias del sistema (principios, distribución de responsabilidades entre las distintas jurisdicciones, estructura, forma de gobierno y administración, formación y perfeccionamiento del personal docente, régimen pedagógico, evaluación, protección

económica y social de los estudiantes, financiamiento, certificados, títulos y diplomas, etc). Ello con resguardo del principio de centralización normativa y descentralización operativa, en términos estrictos, o sea, conforme el precepto citado, que tiene sus homólogos en las constituciones provinciales. En el seno de la Comisión se ha enunciado una reserva en torno a esta cuestión. Se señala que la mencionada centralización normativa sólo puede entenderse como una serie de amplios principios que no sofoquen la expresión propia de las provincias reconocida por el artículo 5º de la Constitución Nacional; de esta forma, lo relativo al nivel primario no podría ser reglado por el Congreso Nacional.

i) Será necesario intensificar la práctica de la planificación en el nivel nacional y en el nivel provincial —también comunal—, donde entra en juego la micro-planificación—, concertando la acción de las distintas jurisdicciones, con el fin de obviar las deficiencias que existen actualmente. Esta tarea debería ser asumida por el organismo federal propuesto en el punto 2. de este documento.

j) Corresponde dar máxima autarquía y operatividad a los organismos que tienen a su cargo la administración de la enseñanza, en las distintas jurisdicciones, sin perjuicio de una mayor desconcentración a nivel comunal, con consejos escolares que aseguren la participación de la comunidad inmediata en el servicio, con representantes de todos los sectores interesados en el proceso educativo.

k) Será necesario asegurar a las provincias la disponibilidad de los fondos indispensables para el adecuado sostenimiento del servicio educativo. Esto admitiría una doble vía: una, a través del aumento de los índices de coparticipación en los impuestos nacionales establecidos por el régimen vigente; la otra, consistente en la aplicación renovada, con extensión al nivel medio, de las normas establecidas por la ley Nº 2737, sobre subvención a la educación primaria provincial.

l) Asegurados los derechos de los docentes y la autenticidad del acto educativo, con base en una ley orgánica de educación y recursos financieros suficientes, estarían dadas las condiciones para la transferencia a las provincias de los establecimientos nacionales de nivel medio, en dos tiempos; primero, el ciclo básico, de modo escalonado según la capacidad de absorción de las jurisdicciones locales; segundo, el ciclo superior, una vez afirmada la operación primera, lo cual ha de llevar algunos años. La diferenciación por modalidades puede favorecer una mayor gradualidad en el conjunto de la operación. Todo esto representará, en su momento, la consiguiente reducción de la estructura del actual Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, en torno a los niveles pre-primario, primario y medio, tanto la correspondiente al orden oficial como al orden privado.

Tales los fundamentos de la propuesta de la Comisión, destinada a asegurar la autonomía de decisión de las provincias en orden al gobierno y la administración de la enseñanza, sobre la base de las grandes líneas directrices fijadas por la necesaria ley orgánica de la educación nacional. Pero, lo que es más importante, al mismo tiempo se operaría un mejoramiento del servicio educativo, en tanto la escuela se asentaría en la comunidad a la cual sirve a través de los procesos de regionalización, desconcentración, nuclearización, etc., todos ellos favorecedores de la participación de los sectores interesados en el proceso educativo, porque, como sostenía Sarmiento, "la instrucción común es parte del corazón de los vecinos y sin su simpatía, sin su anhelo, será siempre planta raquílica cultivada en suelo ingrato, incapaz de propagarse."

2. Propuestas

2.1. Ley orgánica de educación nacional

Resulta necesario proceder a la concreción de acciones tendientes a la oportuna reforma de la Constitución Nacional de modo tal que ésta incorpore principios que otorguen al sistema educativo —comprensivo de los subsistemas formal y no formal— fines y características propias de una sociedad más justa, más libre y con mayores canales de participación comunitaria. Ello, en el marco de la educación permanente entendida como la formación plena del hombre a lo largo de toda su vida.

Tomando en cuenta el actual texto constitucional, resalta la necesidad de la sanción —en su momento— de una ley orgánica de la educación nacional en la que se establezcan las líneas directrices del sistema educativo (en todas sus jurisdicciones y en todos sus niveles).

2.2. Estrategias para la descentralización

El principio de descentralización administrativa propuesto en el punto 1 de este documento requiere una serie de estrategias concretas. Entre ellas, corresponde destacar:

a. Regionalización.

Proceso para el reconocimiento institucional de una región o zona educativa sobre la base de pautas territoriales, socio-económicas, político-administrativas y culturales con el fin de fortalecer el desarrollo integral de la región o zona y sus habitantes; conseguir una mayor eficacia en la distribución equitativa del conocimiento y en la formación de aptitudes y destrezas; elaborar programas escolares que interpreten las realidades regionales o zonales y se articulen con los objetivos de la política educativa nacional para lograr homogeneidad de resultados, consolidar la identidad nacional, regional y local y facilitar la plena participación de la comunidad en el hecho educativo.

b. Desconcentración.

Distribución de competencias a escala menor con similar delegación de funciones y con el objetivo de alentar el desarrollo de lugares deprimidos y despoblados.

c. Nuclearización.

Organización de los servicios educativos y asistenciales en estrecha relación con los demás aspectos de la vida comunitaria, con el fin de evitar la multiplicación de gastos y esfuerzos y lograr la más eficiente utilización de los recursos disponibles, favoreciendo así el desarrollo socio-cultural, especialmente en las zonas desprotegidas.

ch. Autogestión y participación comunitaria.

La comunidad debe participar responsablemente junto con el Estado (Nación, provincia y comunas) en la administración del servicio educativo. La instancia participativa se debe promover desde la escuela misma y, a partir de los primeros niveles

del sistema, deben funcionar cuerpos integrados por todos los sectores comunitarios interesados en el proceso educativo. Sólo a través de la participación, la comunidad irá generando su propia conciencia colectiva.

2.3. Organismos para el gobierno y la administración del sistema.

La organización de la estructura de gobierno y administración del sistema educativo que se propone en este documento se fundamenta en la necesidad de garantizar la participación de los sectores sociales interesados en la educación, en forma gradual y progresiva, y la necesidad de llegar a acuerdos efectivos entre las diferentes jurisdicciones prestatarias de servicios educativos con vistas al logro de un sistema nacional descentralizado y una instancia que permita ejercer un control de eficiencia en cuanto a la conquista de la igualdad en los "puntos de llegada" (homogeneidad de resultados) de la educación de todos los habitantes del país.

Los organismos principales de este sistema serían: Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, Consejo Federal de Educación, Ciencia y Cultura y consejos de educación jurisdiccionales (provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y gobernación del territorio nacional).

a. Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura.

Se estima conveniente reunir en una misma Secretaría de Estado las funciones de educación, ciencia y cultura, dada su afinidad y complementación. En consecuencia, el poder ejecutivo nacional designaría un Ministro de Educación, Ciencia y Cultura que, a su vez, sería el representante de la jurisdicción nacional en el Consejo Federal de Educación, Ciencia y Cultura.

Correspondería al Ministerio, además de las atribuciones previstas en la ley respectiva en materia de educación, cultura, ciencia y tecnología, las que se mencionan a continuación:

- * Ejecutar las medidas acordadas en el Consejo Federal de Educación, Ciencia y Cultura.
- * Prestar los servicios educativos correspondientes a la jurisdicción.
- * Prestar asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones en la medida que lo necesiten para mejorar la calidad de los correspondientes servicios y aumentar las oportunidades de formación educativa, científica y cultural.
- * Organizar un sistema de información que abarque, al menos, todo lo referido a las variables cuantificables de los correspondientes sistemas del área (educación, ciencia y cultura), la evaluación de los logros y la calidad de los servicios así como los procedimientos organizativos y administrativos de cada jurisdicción.

b. Consejo Federal de Educación, Ciencia y Cultura.

El actual Consejo Federal de Cultura y Educación se transformaría en el nuevo Consejo Federal de Educación, Ciencia y Cultura. Estaría presidido por el titular de la cartera nacional e integrado por representantes de cada jurisdicción (la Nación, las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Gobernación del territorio nacional) a través de sus ministros, secretarios o subsecretarios y de delegados de los correspondientes consejos de educación jurisdiccionales (uno por los docentes, uno por la comunidad y uno por el estado provincial o la municipalidad capitalina o la gobernación territorial). También formarían parte del organismo los representantes de las universidades nacionales y los de los titulares de los establecimientos de enseñanza privada.

El Consejo Federal de Educación, Ciencia y Cultura debería ser creado a través de una ley nacional que establezca, entre otras, las siguientes características y atribuciones del organismo:

- * su integración, conforme lo expuesto en el párrafo anterior;
- * su facultad para la designación de sus autoridades, y para la sanción de sus reglamentos de funcionamiento interno;
- * la aplicabilidad obligatoria de los acuerdos a los que pudiera arribarse en todas las jurisdicciones a cargo de la prestación de servicios educativos;
- * la existencia de un "comité de gestión", a designar por el mismo organismo, a cargo del control de la aplicación jurisdiccional de los acuerdos logrados, es decir, la evaluación de los resultados alcanzados, (puntos de llegada) por los diferentes sistemas jurisdiccionales;
- * sus responsabilidades en torno a las siguientes áreas:
 - la planificación general de la educación;
 - la reglamentación del ejercicio pleno del derecho a la educación;
 - la convalidación de títulos, certificaciones y habilitaciones;
 - la determinación de los niveles mínimos de rendimiento y calidad de la educación en todo el país, tanto para los establecimientos oficiales como para los privados.

c. Consejos de Educación jurisdiccionales.

Se estima conveniente que, en orden a la descentralización, cada una de las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Gobernación del territorio nacional organicen Consejos de Educación integrados por representantes de los docentes, la comunidad y la respectiva jurisdicción, en partes iguales. Estos Consejos tendrían a su cargo el gobierno y la administración de los servicios educativos de la jurisdicción correspondientes a todos los niveles del sistema. La representación de los docentes en los

organismos sería designada por sus pares; la de la comunidad surgiría de elecciones directas por presentación de listas de partidos políticos, canales legítimos de expresión ciudadana, como, por ejemplo, se realiza en la provincia de Buenos Aires para la elección de consejeros escolares o, en la Capital Federal, para la de consejeros vecinales.

Cada jurisdicción podría ampliar la cantidad de sectores sociales representados en los respectivos Consejos; asimismo debería fomentar la existencia de entes regionales (integrados por conjuntos de jurisdicciones), consejos escolares de distrito (departamentos, municipios, partidos), consejos de escuelas en los establecimientos de todos los niveles con un mínimo de ocho grados, cursos o divisiones, a efectos de favorecer la implementación de los principios de descentralización ejecutiva y de participación comunitaria en la administración de la educación. Estas medidas deberían ser complementadas con la autarquía administrativa y financiera de los organismos descentralizados de cada jurisdicción.

2.4. Síntesis

Se propone un gobierno de la educación que, respetando las autonomías locales, con resguardo de la unidad nacional, armonice el esfuerzo oficial y la iniciativa privada de todas las jurisdicciones e incluya, asimismo, la correspondiente gestión de las fuerzas armadas y de seguridad; un gobierno, en fin con capacidad para coordinar acciones educativas a nivel nacional y para reclamar el cumplimiento de los acuerdos logrados entre las distintas jurisdicciones, al tiempo que promueva mecanismos de participación comunitaria en la toma de decisiones del sistema educativo y estimule las distintas manifestaciones de la educación no formal, observando los grandes lineamientos de la necesaria y esperada ley orgánica de la educación nacional.

CALIDAD DE LA EDUCACION

1. Introducción

La calidad de la educación se aprecia en su capacidad de conducir a los fines que se propongan. En el contexto de esta Comisión Asesora Nacional que parte del primer documento "La educación y el hombre argentino que queremos" podría decirse que la calidad se define por los valores humanos que hace posible.

Se ha tenido cabalmente en cuenta, durante las deliberaciones de esta Comisión Honoraria, que el acceso al hombre que queremos formar, según la definición de tales fines, no es responsabilidad única del sistema educativo sino que involucra a la sociedad en su conjunto, ya que la escuela no puede ir más allá de lo que la sociedad avanza en ese sentido. Cuanto se da en la persona, con la peculiaridad irreplicable que la caracteriza, provienen en gran parte del conjunto de las relaciones sociales y de las formas de educación informal, formal y no formal que en ellas se generan. Por eso, al tratar el tema de la calidad de la educación en el sistema formal y no formal de nuestro país se deben tener en cuenta sus condiciones presentes y futuras, en los términos relativos que genera un contexto histórico determinado según su pertinencia a uno u otro proyecto político, ya sea éste un proyecto estático o dinámico, conservador o transformador.

Uno de los aspectos del actual contexto histórico, es la crisis planetaria, en la que se incluye la crisis social, económica-financiera que vive la Argentina y Latinoamérica en su conjunto. Es una crisis que abarca el horizonte del futuro inmediato y, por lo tanto, cualquier análisis y cualquier propuesta debe contemplarse en ese marco, que replantea no sólo los patrones de desarrollo económico sino el conjunto de los patrones de la vida social.

Esta crisis exhibe las múltiples grietas del sistema educativo. Si bien se ha avanzado significativamente en los aspectos que hacen a los niveles de escolaridad, y a los de alfabetización, a la incorporación de los alumnos al nivel medio y al terciario universitario, en la titularización de los docentes, el sistema educativo, otrora uno de los más avanzados de América Latina, se ha ido deteriorando de tal forma que la crisis tiene hoy su máxima expresión en los aspectos cualitativos vinculados con la índole misma de la educación que se imparte en las instituciones educativas. Estos aspectos incluyen graves carencias en la infraestructura, pero también otros más esenciales por su fuerte incidencia en la naturaleza misma de la educación.

Comenzaremos por reseñar algunos de los problemas que aparecen como indicadores de la misma; ellos son: los marginados, los iletrados, los desinformados, la deserción y el desgranamiento escolar, la división de circuitos de élite y de pobreza, la masificación en lugar de la personalización, la repetición, la insuficiencia para tratar las dificultades de aprendizaje y los trastornos de conducta, la falta de apoyo familiar y social compensatorio de la poca retención de las instituciones educativas. En cuanto a la edificación escolar, en su gran mayoría los edificios son inadecuados o se encuentran muy deteriorados; hay gran cantidad de escuelas ranchos (que se suponían eliminadas en nuestro país). De la misma manera se observan carencias graves en cuanto a la provisión de material didáctico, bibliográfico, laboratorios, etc.

La introducción de los turnos intermedios y la disminución de la asistencialidad repercute en los más desprotegidos y contribuye a que la igualdad de oportunidades resulte un enunciado formal.

La dispersión del horario y de los diversos trabajos que realiza el docente dificultan la concentración educadora en una institución e influyen en el desarraigo y falta de compromiso con la calidad de su acción pedagógica. Este problema se ve agravado por la situación económica de los docentes quienes, urgidos por la necesidad, acumulan excesivas horas de cátedra, o buscan otra actividad y hacen de la docencia un segundo trabajo complementario y hasta se ven obligados a desertar del sistema.

Ni las titularizaciones, ni el sistema de concursos defendidos por los gremios han sido suficientes para mejorar la enseñanza. La ausencia de una capacitación orgánica y sistemática para los docentes titulados es otro factor que contribuye al deterioro en todos los niveles educacionales. Además, debe destacarse la disminución notoria del docente varón en el nivel primario y también en el nivel medio.

Si a lo expuesto se agrega la obsolescencia de los contenidos y la persistencia de prácticas propias de sistemas autoritarios tendremos una enseñanza carente de sentido, que ya no interesa a los docentes y menos aún a los alumnos y que, salvo excepciones admirables, no desarrolla en los educandos la salud física, intelectual y moral que espera la sociedad.

2. Contenidos y Métodos

Esta Comisión Asesora Nacional se refirió en particular y en varias oportunidades a algunos temas relacionados con la calidad de la educación: al de los contenidos y métodos, la formación docente, la educación para la salud y las relaciones entre educación y trabajo. Se puso énfasis en la discusión de los contenidos porque los mismos, en la situación que actualmente se afronta, se presentan como uno de los más conflictivos entre los múltiples componentes que analiza la teoría del currículo.

Por efecto del desarrollo de la lógica interna de las ideas pedagógicas los contenidos de la enseñanza, que eran soberanos en la "escuela tradicional", se desvanecieron en las primeras décadas de nuestro siglo, cuando surgió el movimiento del paidocentrismo configurado en la llamada "nueva educación". En la escuela tradicional el maestro debía ser dador del conocimiento, pero en la escuela nueva el maestro transfirió su protagonismo al alumno, considerando que debía dejar de ser un mero asimilador para abrirse a los conocimientos que surgieran en una construcción espontánea y no de una escuela programada, pero sí de un proceso previsto que promoviera las capacidades latentes de aprender.

Posteriormente, otros paradigmas tecnológicos a través del planeamiento compartimentaron y atomizaron el contenido a menudo identificando con actividades.

Por diversos caminos - que incluyen el de la universidad y el de los institutos superiores de formación docente -, las corrientes que minimizan los contenidos influyeron en la orientación curricular establecida por algunos gobiernos. Y de este modo, con fundamentos doctrinarios se produjo un progresivo vaciamiento del contenido, que terminó perjudicando al conocimiento y favoreciendo la ignorancia. También el énfasis en la asimilación crítica de contenidos en detrimento del pensar creativo y de la confrontación amplia de ideas convirtió en algunos casos la educación en manipulación.

El vaciamiento de los contenidos crea una situación particularmente comprometida en nuestra época. En diversas sesiones de esta comisión invitados como el Secretario de Ciencia y Técnica Dr. Sadosky, el rector de la Universidad de La Plata, Dr. Plastino, el representante de la UNESCO, Dr. Malek, otras personalidades y varios miembros de esta misma comisión destacaron como una de las características fundamentales de nuestra época el gran desarrollo de la ciencia, que no tiene precedente por su ímpetu, velocidad y volumen, tanto como por la extrema rapidez de su aplicación técnica, sus efectos en la producción social y los problemas globales extremadamente contradictorios que generan para el futuro de la humanidad.

Desde el punto de vista educativo, no es tanta la importancia de las innovaciones tecnológicas en sí, como la repercusión que tienen las mismas en el hombre, en su estilo de vida, modo de pensar y sus concepciones y actitudes frente al mundo. Por eso se destacó la responsabilidad que le cabe a la educación, la cual, entre otras, consisten en producir conocimientos y distribuirlos democráticamente, y sobre todo hacer al hombre señor de sus obras y no víctimas de sus productos. Esto nos hace anticipar que debemos entender por contenidos, no solamente los datos del aporte científico y técnico, sino todo el fruto de la experiencia y sabiduría humanas. A este respecto se expusieron las dudas y temores que suscita la nueva cosmovisión que nace con la revolución científica-tecnológica, pero también las esperanzas que los nuevos descubrimientos científicos pueden alentar, si la educación se impregna de contenidos y práctica ético-sociales como base espiritual de todos los avances y transformaciones.

Volvemos al significado de los contenidos de la educación que dependen de conceptos filosóficos, prospectivos, científicos, epistemológicos, pedagógicos, didácticos, sociológicos, antropológicos y psicológicos integrados en una moderna teoría del currículo, cuyo análisis no cabe en esta presentación.

El examen filosófico acepta que, como se dijo en un dictamen anterior, el fin educativo es el componente mayor del modelo pedagógico. Es el que rige las decisiones, y por otra parte, orienta sobre la investigación y sus prioridades. Por su parte, el contenido interpreta los fines socialmente propuestos. Constituye la traducción de una categoría filosófica, los fines, en una categoría educacional, los contenidos y su composición.

Los fines socialmente propuestos implican el reconocimiento de que los contenidos derivan de la cultura concebida como conjunto de bienes materiales y espirituales que el género humano acumula en el proceso de su evolución histórico-social. Según algunos autores son atributos de la cultura: ser transmitida, en cuanto constituye una herencia social; ser compartida, porque es producto y condición de la comunicación y cooperación entre los hombres, y ser aprendida porque no depende de una constitución genética. Esto equivale a reconocer que si la experiencia social no se transmitiera de una generación a otra se pondría en riesgo la misma subsistencia de la sociedad. Pero la transmisión educativa no se produce solamente para que las nuevas generaciones la asimilen, sino para que la transformen y transmitan creativamente. Uno de los miembros de este Consejo Asesor se interroga sobre la situación especial en que se encuentra una sociedad en crisis o en transición de un modelo a otro. Se pregunta "de dónde sacar los contenidos" y finalmente responde que se trata de contenidos futuros más que presentes, más deseables que vigentes y así que los contenidos se refieren más a la

cultura del proyecto de país, de los valores y contenidos en ese proyecto y de las necesidades de la población a la cual el proyecto debe servir. Pero un proyecto educativo que apunta a la calidad ha de tener en cuenta las realidades críticas del presente como punto de partida, si bien la urgencia de ciertas necesidades sentidas que requieren ser satisfechas, no pueden postergar la importancia que merecen las necesidades profundas y perennes - la dignidad del hombre y sus derechos, la libertad y la superación de las dependencias nos convocan al desafío de un proyecto de identidad y compromiso con América Latina.

Analizada la significación y discutido el origen de los contenidos corresponde considerar su selección y organización.

La selección de contenidos, por la relación que éstos guardan con los fines, no se halla exenta de implicancias políticas.

Arrancando de la práctica medieval del trivium y del cuadrivium ya se iniciaron entonces discusiones sobre la inclusión de contenidos científicos o humanistas, científicos o técnicos, el latín o las lenguas modernas, el latín o la matemática como formadores de la razón. Especialmente en el nivel medio, las escuelas se fueron diferenciando por su contenido, aunque fuera por el énfasis que se puso en la enseñanza de unas u otras asignaturas.

Estas distinciones no fueron ni son azarosas ni neutrales. En nuestro siglo, distintas corrientes filosóficas argumentaron a favor de la separación entre las ciencias físico-naturales y las ciencias humanas o espirituales y, al afirmar la mayor dignidad de estas últimas mantuvieron la histórica distancia entre los valores del trabajo manual y el trabajo intelectual, así como la diferencia entre la razón y otros poderes del conocimiento. En términos políticos, las opciones entre la enseñanza integral de los contenidos, o la diferenciación entre científico-técnicos y humanistas responden a posturas transformadoras o conservadoras si se tiene en cuenta, sobre todo, el origen social de la población que concurre a cada tipo de escuela, es decir, a los bachilleratos o a las escuelas técnicas.

También se pueden dar ejemplos de opciones que se vinculan a la necesidad de afirmar la independencia nacional frente a la opresión colonial.

En el caso de lo que a este respecto proponían los protagonistas de la independencia de 1810, cuya figura paradigmática puede hallarse en la respuesta del Deán Funes al procurador de Córdoba sobre la conveniencia de comprar algunas máquinas de física, donde juzgaba a la enseñanza impartida durante la Colonia como "horrenda algarabía escolástica de materia prima, segunda forma sustancial y unión moral".

Pero, si por entonces, y ya muy entrado nuestro siglo la dificultad consistía en la selección entre grandes grupos de materias, los obstáculos son mucho mayores en nuestro tiempo, frente al imponente crecimiento del conocimiento científico aplicado tanto a las ciencias físico naturales como a las sociales.

En el nivel primario, la ley 1420, del año 1884, definía en su artículo séptimo las materias que a fines de siglo se consideran suficientes para asegurar que toda la población pudiera asimilarse a la cultura de la época. Un siglo después, ante la revolución científico-técnica, es mucho más difícil hallar la solución al mismo problema. Hace mucho tiempo que la preocupación por resolverlo se presenta como la necesidad de decidir entre formar "cabezas bien llenas" o "cabezas bien hechas". Este dilema deriva, a su vez, de la distinción habitual entre dos componentes: 1) el

conocimiento, sustantivo, independiente, de 2) la habilidad o capacidad para obtenerlo.

La Didáctica actual tiende a resolver esta aparente antinomia apelando de manera concurrente a la epistemología y a la psicología cognitiva.

La epistemología permite conocer la arquitectura del contenido de una ciencia determinada, sus estructuras subyacentes, el orden lógico que le es inherente. Con ese criterio se puede ir más allá de la selección de hechos, de su descripción y catalogación. Se pueden descubrir los conceptos básicos que permiten analizarlos, explicarlos, sintetizarlos, ordenarlos, más aún, relacionarlos con las estructuras básicas de otras ciencias. A tal efecto, lo ideal es que intervengan los científicos mismos para decidir, junto con los especialistas en currículo, cómo se pasa del nivel científico a la asignatura que no es, obviamente toda la ciencia.

Por su parte, los especialistas en Didáctica deben apelar a los especialistas en psicología cognitiva con el propósito de responder a interrogantes tales como: ¿de qué manera se compatibiliza la lógica interna de la ciencia con las condiciones y características del aprendizaje humano? En vista de esa integración se han de abandonar ya ciertos modelos psicológicos aún vigentes que aplican en el aula una determinada teoría psicológica del aprendizaje, pero se desentienden de la peculiaridad de la materia y de la experiencia del alumno. Ahora, se apela a otras fuentes y se reelaboran sus datos en función de la enseñanza aplicando modelos integrados en los cuales, dado un objetivo, con el apoyo de esos datos reelaborados se construye un andamiaje normativo que, por su parte, dinamiza el proceso psicológico.

Así se pone en práctica lo que propone uno de los más afanados cognitivistas, cuando aconseja ocuparse de las relaciones existentes entre la estructura lógica y la estructura psicológica del conocimiento para aplicar algunos principios de acrecentamiento, organización y retención de esas esas estructuras y analizar las variables que influyen sobre esos procesos para discutir sus implicaciones pedagógicas.

Estas consideraciones permiten comprender que es difícil separar el conocimiento para llenar cabezas de la habilidad o capacidad para formarlas. Se trata de saber cómo se enseña porque, como lo demuestra la experiencia, se puede saber física o historia, más aún, se puede saber cómo hacer historia o física sin saber cómo educar a otros para que también hagan historia o física.

Educar es hacer que los alumnos aprendan a aplicar modelos de pensamiento como si fueran instrumentos de los que saben servirse. El conocimiento no se contradice con las capacidades para adquirirlo. Por el contrario, cada conocimiento permite adquirir capacidades y, a la vez, se construye en base de experiencias y conocimientos anteriores. No existe operación mental sin contenidos, ni tampoco pueden lograrse contenidos sin el desarrollo de capacidades mentales que permitan acceder al mismo. Las cabezas bien hechas que ahora pueden valerse no sólo de su propia memoria sino también de registros mecanizados deben y pueden ser a la vez cabezas llenas.

Es evidente que se está hablando de una dimensión de la persona humana, que consideramos esencial, pero que sin las otras dimensiones carecería de sentido ya que se caería en un ser puramente intelectual, en un hombre-razón. Retomando el antiguo precepto "mens sana in corpore sano" debemos destacar la revalorización que se hace del cuerpo en la actualidad. La preparación corporal para una vida saludable mediante la gimnasia, los entrenamientos específicos, el juego y los deportes configuran elementos fundamentales para un desarrollo integral.

Los contenidos estéticos que hacen del arte en sus múltiples expresiones, tanto en las formas de captación y valoración, como las de expresión y creación, debieran enfatizarse ya que son el eje principal de la cultura.

En la dimensión social adquieren especial relieve tanto los contenidos codificados como aquellos que aún no lo están. En cuanto a los primeros, los "codificados", son importantes los que hacen a la participación, a la solidaridad, a la complejidad de roles y funciones, a la resolución de conflictos, entre otros, y con respecto a los "no codificados", es importante descubrirlos en la comunidad ya que generan sentido y amor por lo propio. Además, en una sociedad en crisis, con transformaciones y cambios veloces, es conveniente incluir contenidos que refieran a la orientación de las emociones en situaciones grupales; al conocimiento de diversas formas de comunicación con su correspondiente uso de códigos y lenguajes; y a las experiencias que hacen a la captación de aquellos valores más profundos relativos a la dignidad de la persona humana y el sentido de su existencia.

Estos aspectos que han sido esbozados van más allá de lo específicamente cognitivo, aunque lo incluyen; forman parte de una Educación General que tiene que comprender los contenidos más avanzados de las áreas académicas, el conocimiento de la realidad en sus múltiples facetas y el desarrollo de la personalidad. Por ello se deberá requerir, además del aporte de los especialistas de cada una de las áreas, el concurso de aquellos relacionados con la psicología de la personalidad.

La organización de los contenidos al igual que la selección, también debe apoyarse en conceptos psicológicos y epistemológicos.

Bajo influencias psicológicas se produjeron los primeros intentos por superar la organización vertical y paralela de las asignaturas. El "sincretismo", descubierto por Claparede y consolidado por Decroly, recibió después un fuerte apoyo con las experiencias de la percepción global en el movimiento de la gestalt, que significó un vuelco contra la percepción de la realidad a través de un mosaico de percepciones aisladas.

Por otra parte, la concepción interdisciplinaria donde las áreas del saber interactúan a partir de sus diferencias, permite una asimilación integrada por parte del educando. El conocimiento epistemológico de cada área favorece la identificación de los elementos comunes de las disciplinas, para que, aplicando un método de análisis sistémico, mientras los alumnos conocen datos, leyes, teorías científicas, corrientes estéticas, concepciones filosóficas, mejoren su capacidad para adquirir y, sobre todo, producir conocimientos nuevos.

Adaptar la organización de contenidos a las posibilidades que ofrece el desarrollo interno de las capacidades del alumno parece obvio. Sin embargo, esta convicción se logró recién a principios de este siglo gracias a las diversas corrientes de la psicología genética cuyas conclusiones aconsejan la organización secuencial de los contenidos en etapas que evolucionan desde la inteligencia práctica sensorio-motriz, operatoria-concreta, hasta la inteligencia teórica, lógico-formal, en los más altos niveles de abstracción. Al mismo tiempo también se considera que el nivel de abstracción de los contenidos constituye una consideración pedagógica de primer orden para determinar la secuencia en que se introducen las disciplinas científicas. Pero, si bien esta última advertencia también parece evidente, se debe tener precaución ante las restricciones que suelen imponerse cuando se aceptan como dogmas algunos hallazgos producidos en ciertas investigaciones. El aprendizaje de los niños suele presentar sorpresas cuando la enseñanza es eficiente. La

realidad del alumno en el aula bajo la acción de la enseñanza debe ser la mejor reguladora de los tiempos secuenciales.

Para conciliar la organización horizontal, interdisciplinaria, sistémica, con la organización vertical, secuencial, evolutiva, se pueden concebir planes con ejes interconectados que se elevan y transforman gracias a la participación de todos los componentes de la experiencia social.

Tanto en la selección como en la organización de los contenidos se debe tener en cuenta que la acumulación de información no otorga sabiduría. Pero su relación y organización puede contribuir a la sabiduría, que sólo se logra cuando se aprende a generar conocimiento bajo el dominio insoslayable de aquellos principios que humanizan y dan sentido a la vida.

3. Educación para la Salud

Desiderativamente, la escuela tiene que considerarse como centro de salud comunitaria en lo físico, lo intelectual y lo moral, incluyendo en este aspecto a la educación sexual por medio y con la imprescindible participación de los padres.

En lo físico, la higiene elemental ha de constituir una práctica concreta y convivencial. El médico escolar, y principalmente el odontólogo, se ha de constituir en personajes familiares y atender por lo tanto en la escuela misma y no en consultorios diferenciados.

La experiencia demuestra que la atención de los niños con problemas de aprendizaje en gabinetes o establecimientos especiales entrafía, en la mayoría de las veces, que el escolar aparezca ante la comunidad de la escuela como un niño diferente.

La obligatoriedad periódica de las vacunaciones rituales exige ser revisada, como ocurre en Inglaterra donde los padres pueden oponerse a la vacunación de sus hijos, ya que se aplica con criterio sanitario y no clínico. La escuela (y no el médico escolar) debe advertir a los padres que todas las vacunas con virus vivos - que son las que se aplican en nuestro medio pueden tener efectos secundarios a menudo gravísimos de secuelas neurológicas definidas. Los maestros y el personal docente en general deben abstenerse de dar a los escolares calmantes, sedantes o antihistamínicos, práctica en la que se incurre a menudo.

La posibilidad, no infrecuente, de un ataque convulsivo, un desmayo o un accidente cualquiera no habría de limitarse a la asistencia directa del episodio, tiene necesariamente que ser motivo de una clase que disipe en los escolares el miedo morboso a las enfermedades y evite el frecuente trato diferencial al chico enfermo.

En cuanto al cambio de maestras a mitad de curso trae, de manera frecuente y de reflejo, problemas conductuales en los alumnos, de modo que convendría ser cautos en este tipo de cambio para el que los niños debieran ser preparados de modo que la presencia del nuevo docente no sea ni abrupta ni repentina.

No puede negarse que el talante, y el buen o el malhumor de los maestros tiene influencia categórica sobre el clima de convivencia del alumnado.

La higiene mental de la escuela se basa en la higiene mental del personal docente en todos sus niveles. Este es un problema no suficientemente atendido en la práctica. El desgaste que la compleja tarea docente produce en el educador es causa

indudable de alteraciones en la higiene mental del conjunto. Con frecuencia muchos comportamientos irritativos no son sino, la reacción sana de un educando a un clima de tensión originado frecuentemente por el docente. En consecuencia, el alumno no debiera ser sancionado individualmente sino comprendido en función del conjunto humano, es decir del grupo, del curso o grado, y de la institución en su conjunto.

Si se adopta el criterio de que a la escuela se va a educar en la convivencia se estaría más cerca de los problemas de higiene mental de las casas de estudio. Con esta premisa resulta incomprensible que la escuela en todos sus niveles y modalidades no haya encarado la educación sexual como un objetivo primordial. La intervención de los padres es imprescindible y hay que comenzar por asegurar su colaboración decidida, no como una educación extensiva hacia la comunidad sino como tarea específica de las instituciones escolares. Por medio de esta educación el alumno puede comprender qué es lo que sucede en su casa. La familia es, entre otras muchas cosas una institución sexual que permanece, por obra de los prejuicios arraigados y menos defendibles, en el misterio de las seminaciones y en una clandestinidad vergonzosa para la cultura y para la educación. Ha de ser ajeno a la acción de la escuela exacerbar complejos de culpa en torno a la sexualidad y no asumirla como un tabú. La experiencia enseña, de modo indiscutible, que se adquieren en otra parte las nociones que la escuela se niega a impartir al respecto.

Los niños discapacitados -valga la ambigüedad del término- deben concurrir a la escuela común. El solo hecho de que asistan a la escuela de todos es considerado como un paso necesario para su integración social y muy especialmente la convivencia, que entraña una enseñanza insustituible para los niños considerados sanos.

4. Educación y Trabajo

Las relaciones entre la educación y el trabajo se han intensificado en el curso de la presente centuria, aunque el proceso de interacción entre ambos aspectos y sus correspondientes realidades es largo y más bien difícil. Sobre todo la idea del trabajo, desestimada desde la Antigüedad grecorromana, sólo alcanzó una consideración positiva avanzado el siglo XIX, durante el cual algunos filósofos analizaron en profundidad el papel del trabajo productivo en la educación, y durante el siglo XX nuevos aportes acentuaron el concepto de la dignidad del trabajo. La recuperación del sentido del trabajo en su valor educativo por la incidencia en la auto-construcción de la personalidad asume así una categoría pedagógica de la cual se ocupan eminentes filósofos de la educación a partir de las primeras décadas del siglo presente. Estas concepciones tienen su máxima expresión en la llamada educación politécnica.

La relación entre educación y trabajo fue analizada en las condiciones de la Revolución industrial y en las consecuencias que de ella se derivaron cuando el trabajo no era sentido como algo valioso en sí mismo, sino como una actividad individual y social que tenía en mira exclusivamente la ganancia. En ese caso su función pedagógica desaparece. En la revolución científico-técnica del presente las investigaciones científicas aplicadas a la técnica dan como resultado una aproximación cada vez mayor entre el hacer y el pensar, pudiendo preverse que a corto plazo desaparecerá la histórica distancia entre trabajo manual y el trabajo intelectual, facilitando el acceso a la dignidad del trabajo para todos.

El prodigioso desarrollo de la técnica, que ha caracterizado la fase actual de la civilización contemporánea, ha entrado también en un proceso de revisión, como si se quisiera reinstalarlo en un nuevo programa de equilibrio de la cultura y la economía. Todos los campos de la actividad humana están sometidos a su crecimiento sin pausa. Es como si su poder y capacidad de infinito autodespliegue la hubieran situado en el ápice de la jerarquía de los valores desde donde domina las decisiones humanas, incluso las de orden moral.

Dos obstáculos, entre otros, exigen hoy empero replanteos fundamentales. La aceleración de la automatización en los sectores primario, secundario y terciario, provoca mayor desocupación y destabilización social. Por otro, los movimientos ecológicos han señalado con la defensa de la naturaleza un límite a la desmesura tecnológica. La idea de cultura tecnológica frente a la cultura general cede paso a una integración de ambos dominios.

Cuando hablamos de cultura tecnológica se habrá de entender que se trata de una cultura que no deriva a la adquisición de calificaciones específicas y que deberá servir de sustrato a estas últimas. Esta aclaración es particularmente pertinente porque, salvo algunos ciclos superiores de la enseñanza media y en la enseñanza terciaria, la educación tecnológica está ausente - o es muy limitada- en las etapas previas del sistema educativo.

Es necesario señalar, para luego definir mejor los contenidos del presente trabajo, que las palabras "técnicas", "tecnológicas" y "educación tecnológica" se emplean muchas veces con significados ambiguos o contradictorios.

Se emplea la palabra "tecnología" en el sentido general de elaboración o invención de los "medios" o instrumentos utilizados por el hombre para extender su capacidad de control sobre las realidades físicas y humanas, en términos mecánicos, químicos, electromagnéticos, etc.

Considera como técnicas a los procedimientos con que cada tecnología alcanza sus objetivos, en términos de organizaciones específicas.

Prensa, metalurgia, radiotelefonía, cinematografía, televisión, informática son ejemplos de tecnologías; impresoras, tornos, radios, proyector, televisor, computadoras son "máquinas medios", los instrumentos de la extensión tecnológica. Por otra parte, están las técnicas de producción, de funcionamiento de los aparatos, de los films, de las transmisiones, etc.

"La tecnología entonces, en términos generales, parece poder interpretarse como el conjunto de las técnicas (procesos) y de las máquinas (instrumentos o medios), en términos de organización conceptual general (es decir, científicamente elaborada)", o sea, en otras palabras, en términos de un conocimiento racional, sistemático, verificable, falible.

En relación con lo anterior, se podrá hablar de una cultura tecnológica como conocimiento de la tecnología, en el sentido arriba indicado; como análisis de los diversos aspectos e interrelaciones entre las "tecnologías", las técnicas y todos los fenómenos de la realidad física y antropológica que se vincula con aquellas.

La expresión organizada a nivel escolar de la cultura tecnológica se la conoce como educación tecnológica, en la cual se debe propender a desarrollar un razonamiento más general sobre las "tecnologías" en conjunto. Aunque ha habido antecedentes y experiencias valiosas en distintos niveles y áreas de enseñanza en materia de educación científico-tecnológica, en la actualidad se carece de un eje preciso en este campo que

oriente y articule los objetivos, contenidos y práctica en las diferentes etapas del proceso educacional.

Esto se expresa en la disociación entre el "pensar" y el "hacer" y en la falta de integración de distintas áreas del conocimiento que se manifiestan en las diferentes etapas del sistema educativo.

La dicotomía hacer/pensar se corporiza en modalidades y especializaciones que tienden a privilegiar una u otra de las actividades mencionadas. Esto se traduce en serias imperfecciones en este campo ya sea por deficiencias en el conocimiento de procesos técnicos específicos o por una inadecuada fundamentación científica de tales procesos. Es decir, se carece de un adecuado sustrato de educación tecnológica en el que se integre el conocimiento de los procesos o técnicas, de los medios e instrumentos y la organización conceptual científica subyacente.

La difusión progresivamente acelerada de modernas tecnologías en los distintos sectores de la actividad económica que se observa en países centrales, se reproduce, si bien con un ritmo menor y con otras características en los países periféricos o dependientes.

En estos últimos los sectores modernos de la economía tendrán un peso creciente en el futuro, aún cuando se mantenga un grado apreciable de heterogeneidad tecnológica.

Ahora bien, el acceso a sus ocupaciones en dichos sectores que genera mayores remuneraciones que los sectores tradicionales está condicionado a la adquisición de una educación tecnológica o por lo menos, a las posibilidades de adquirirla. Esta posibilidad está directamente relacionada con el nivel educativo alcanzado a pesar de las deficiencias que éste presenta en estos aspectos el cual está, a su vez, asociado al nivel cultural y socio-económico del origen de los alumnos.

La difusión masiva de una cultura tecnológica debe constituirse en un apoyo necesario de un proyecto de desarrollo crecientemente autónomo. Pero, además, el gran desafío de una sociedad que pretende ser democrática es que tal cultura pueda ser alcanzada por todos los sectores sociales, de modo que se den condiciones más equitativas para competir por el acceso a los roles sociales y ocupacionales de mayor relevancia e ingresos.

Estos aspectos deberán ser tenidos en cuenta, asimismo, en la enseñanza técnica de nivel superior y en la política de formación de recursos humanos para el sistema de investigaciones científicas y tecnológicas. Esto implica, por un lado, la coordinación de políticas entre las áreas institucionales implicadas y, por el otro, la definición de algunas prioridades.

El debate en este aspecto involucra la definición de alternativas de desarrollo, escalas de producción y niveles tecnológicos tanto de los sectores económicos vinculados al mercado interno como los que tienen o pueden tener una inserción ventajosa en el mercado mundial.

El horizonte al que deben apuntar las propuestas se ubica, por la naturaleza del proceso educativo, en el largo plazo. Esta circunstancia implica la necesidad de pensar estrategias educativas que partiendo de la situación actual replanteen, cuando fuera necesario, los perfiles profesionales.

Pero no menos importante es delinear mecanismos de programación y gestión que tiendan a la actualización de docentes, alumnos y graduados, la difusión de información científica y la producción de conocimientos teóricos y aplicados.

5. Formación docente

El problema de la formación docente comprende la capacitación, el perfeccionamiento, la actualización, el reciclaje, la formación continua en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Sin embargo nos detendremos preferentemente en la formación para docentes de educación general básica.

La formación docente, debe destacarse con énfasis, tienen primordial importancia para las transformaciones educacionales que se deben producir, ya que es el docente quien deberá ponerlas en práctica.

Durante más de medio siglo, la filosofía positivista constituyó el basamento teórico de planes y programas de estudio. Las escuelas normales transitaron por ese positivismo con bastante seguridad. Los jóvenes, hasta 1970, ingresaban después de cursar siete años de la escuela primaria, a una institución que ofrecía una carrera terminal con rápida inserción en el campo del trabajo. Sin perjuicio, de continuar estudios superiores sin trabas, por efectos de su homologación con los estudios generales que en nuestro país llamamos, desde antiguo, el bachillerato. El tiempo, la estructura misma, los espacios condicionados por criterios poco democráticos, fueron dando paso a un modelo estereotipado de formación de maestros que cayó, a nuestro juicio, en un criticado mecanicismo.

El método, cuanto más formalizado y acrítico, mejor. Junto a esto, el concepto de autoridad vertical, terminó por ahogar la creatividad libre, reconstructiva, del saber científico y no científico. Más allá de que la docencia guarde en sí misma, como condición medular, el recurso de transmitir la cultura en función de plataformas, programas y proyectos políticos mayoritarios, pero sin que esto signifique mordaza ni dependencia total a los proyectos partidistas de turno. Los antiguos normalistas no entendieron bien como podían hacer para ocupar los espacios libres, a fin de recrear la cultura en su vertiente popular, atezados como estuvieron, por el eficientismo y la prolijidad positivista.

Sin embargo, el modelo curricular que impera en los actuales Profesorados de Educación Primaria en poco o nada difiere, en su línea de base, de aquella carga metodológica que nos preocupa.

Por el contrario algunos consideran que ni siquiera se tienen en cuenta la importancia de las estrategias didácticas para la tarea docente. Los jóvenes ingresan ahora en el profesorado habiendo terminado la enseñanza media.

Cursan dos años en una suerte de ámbito cerrado. Por un lado las teorías de raíz idealista y por el otro las metodologías específicas para enseñar las asignaturas que figuran en los planes de las escuelas primarias. Aquí asoma, con toda su fuerza, la tradición escolar. Es decir que, en materia de formación de educadores para dicha escuela, el peso de los defectos parece mayor que el de las virtudes. El divorcio con la realidad bien puede ser, junto con la estructura social en su dimensión histórica, el sistema de producción de los conocimientos que genera en la institución concreta la relación del niño con el adulto, a partir de la mencionada dimensión histórica.

Tres cuestiones fundamentales pesan para que, en nuestro país se haya vuelto imprescindible realizar una modificación radical del Currículum para formar maestros de educación general básica. Esos cuestionamientos son básicamente los siguientes:

1. Crítica a la institución, supuesto continente

La institución formadora de maestros, que otrora mostraba una identidad científico técnica indubitable, identidad que transfería al alumnado con su modelo, si bien estereotipado y clasista, de una gran coherencia interna, ya no es el supuesto continente donde se fragua el aprendizaje teórico práctico. Nadie puede negar que la coherencia de aquel modelo ha sufrido una ruptura que de nada le favorece. La institución se ha convertido en un apéndice institucional que intenta contener en dos cortos años a quienes no optan por la universidad. La normatividad se ha desplazado a las metodologías específicas de la enseñanza, defectuosas y desubicadas por su carga reglamentarista, alejada de la realidad socio-cultural de la región.

2. Crítica a los currículos académicos, en cuanto proyectos políticos, científicos y técnicos fuera de órbita.

El cruce de planos que se produce cuasi inevitablemente entre la organización curricular como estructura dinámica y la organización institucional como continente de un quehacer específico, en este caso de carácter formativo y reconstructor de saberes, no se percibe en los actuales currículos ni el cruce ni el ensamblamiento necesarios. Como proyecto, en su triple dimensión política, científica y técnica, cual los habitualmente existentes en otras latitudes, trata el contenido ideológico implícito del conservadurismo pedagógico: cambiar poco para que el todo no cambie en nada.

3. Crítica al actual sistema de relaciones de transmisión de conocimientos.

Esta carrera a la que se llegaría sin más interés que el inmediato (salir inmediatamente del paso, con un título en dos años) mantiene el tradicional esquema de transmitir los conocimientos, expositivamente. Conocimientos aceptados por el medio como conocimientos válidos.

El plan no permite, sino muy excepcionalmente, la reconstrucción crítica del saber, por cuanto ese saber viene codificado de tal modo que no queda más recurso que introyectarlo. En consecuencia, desde una perspectiva pedagógica serena, debe ser incorporado prolijamente, con los ojos puestos en la perfección de la forma, el rigor del método y la sacralización de los contenidos. Nada ha cambiado, en esencia, desde fines del siglo pasado. Por lo demás, este plan no ha sido concebido para investigar, cuestionar y recrear, sino, más bien, para transmitir y retransmitir aquellos saberes.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION

1. Situación en el mundo y en la Argentina

El crecimiento constante de la población escolar, unido a renovados requerimientos de orden cualitativo, ha provocado un inevitable deterioro de los sistemas educativos por sofocación financiera. La consiguiente alarma resulta acrecida ante la magnitud del desafío que supone la educación permanente, puesto que los imperativos de la vida cotidiana y el avance científico - tecnológico están advirtiéndole que el problema de la formación del hombre no se limita de modo alguno al sistema de educación formal.

Como es de dominio público, durante el período 1975-1980 la población mundial acreditó una tasa de crecimiento del 1,77% y la latinoamericana del 2,37%, mientras que la población escolar creció a una tasa mayor, a saber, 2,37% y 4,3% respectivamente. Tal expansión de la matrícula, sin duda, explosiva, reconoce, más allá de la explicación demográfica, la intervención principal de factores sociales y económicos. Por lo que hace a nuestro país, de características singulares en el continente, debemos recordar que la población tuvo una tasa de crecimiento del 1,61% durante esos años, pero la matrícula escolar se expandió según una tasa del 2,7%.

Paralelamente, la educación comparada ha puesto de relieve un fuerte incremento de los costos unitarios. Uno de los factores que explicarían este hecho, según Peter Williams, consistiría en la curva ascendente de los gastos ordinarios a medida que suben los escalones del sistema educacional, puesto que el aumento señalado se acentúa en los niveles medio y superior, los más caros de la educación formal. A ello se suma el aumento generalizado en cuanto a los precios relativos del sector y la introducción de mejoras cualitativas, como la reducción de la proporción alumno-maestro y la tecnificación de la enseñanza.

Ahora bien, como consecuencia de la explosión escolar y del incremento de los costos, las erogaciones en educación tuvieron un aumento importante durante el último decenio, tanto absoluto como relativo. No obstante este indicador, observamos que han persistido ineficiencias en muchos sistemas nacionales, las que se pueden inferir de fenómenos tales como la deserción, la insuficiencia de escolaridad y los bajos niveles de aprendizaje en relación con los programas de estudio. Sin embargo, en el presente decenio, el comportamiento de dichas erogaciones ha variado, produciéndose un estancamiento, primero, para empezar a descender después. Así, el índice de crecimiento medio anual del gasto público en educación -a valores constantes- estimado en 3,6 para los países industriales con economía de mercado, durante el período 1975-1980, bajó a 1,2 en el período 1980-1982; en el caso de los países productores de petróleo, durante los mismos lapsos, disminuyó de 7,8 a 6,2; y en el conjunto de América Latina y el Caribe, análogamente, descendió de 6,8 a 4,3.

Ante esta situación, corresponde aclarar que, sin duda, el problema no radica solamente en la proporción de los recursos presupuestarios asignados a la finalidad, sino, ante todo, en las restricciones impuestas por el nivel del ingreso nacional. Desde esta perspectiva, va de suyo que, en los países donde los niveles de ingreso por habitante y las tasas de crecimiento son altos, el problema se afronta sin angustia. No es éste el caso argentino. Pero a pesar de estos condicionamientos, estamos persuadidos - junto con Jacques Hallak - de que a medida que la escolarización vaya alcanzando una fracción más

ancha de la población, se haría sentir cierta disminución del ritmo de crecimiento de las erogaciones educativas, puesto que los factores económicos y sociales influirían de menos en menos sobre el desarrollo de la escolaridad del primero y del segundo nivel - donde estarán los grandes volúmenes de población - en provecho del factor demográfico, cuyas oportunidades de expansión habrían disminuído para entonces.

De cualquier modo, consideramos que estos fenómenos, complejos y susceptibles de variación, aconsejan una actitud prudente, correspondiendo extremar medidas para obtener el máximo de recursos posibles.

2. Fuentes de recursos

Los recursos financieros de la educación presentan - en el panorama mundial - una gran variedad por razón de su origen y, consecuentemente, de su naturaleza y de su peso relativo, a tenor de diversas circunstancias políticas y sociales. Sin embargo, con respecto al origen o fuentes, podemos establecer, de modo general, la siguiente clasificación: sector público, sector familias, sector empresas, sector externo. Los examinaremos en este orden.

2.1. Sector público

El aporte del sector público varía notablemente en todos los aspectos, según sea la estructura administrativa de cada país, y, en igual medida, ocurre lo propio en el nivel jurisdiccional. En este sentido, corresponde distinguir entre la administración nacional, las administraciones provinciales y las administraciones municipales, cuya diferencia de niveles supone no sólo distintas responsabilidades financieras sino, también, distintas fuentes de financiamiento.

Es así como advertimos que en aquellos lugares donde la carga de la educación recae sobre las administraciones inferiores, el monto de los recursos disponibles resulta asaz limitado, por cuanto los impuestos locales suelen ser regresivos y poco elásticos. Por otra parte, en este nivel gubernamental se presentan con frecuencia desigualdades muy grandes entre las diferentes unidades. Sin embargo, las entradas municipales pueden constituir una importante ayuda para el sostenimiento de la educación inicial, y a veces también para el de la educación básica, teniendo en cuenta, además, el generoso esfuerzo de los vecinos. Desde este punto de vista, procede alentar el establecimiento de algún impuesto especial, lo que se justificaría por la necesidad de prestar con eficiencia un servicio público de alto interés social. Asimismo, consideramos oportuno recordar, con Poignani, que el financiamiento descentralizado favorece el esfuerzo de las comunidades locales en tanto y en cuanto utilizan riquezas que la fiscalidad del estado no puede movilizar.

La tendencia mundial, por el contrario, muestra la creciente participación de las administraciones superiores, de modo tal que la educación es sostenida, en gran parte, por los recursos nacionales. Esto último, sin desconocer la importante acción cumplida por la administración intermedia.

Ahora bien, el Estado cubre sus erogaciones con dinero proveniente de tres fuentes principales: los impuestos, los empréstitos y la emisión.

2.1.1. Los impuestos

En lo que atañe a los impuestos y las tasas, según su destino fiscal, cabe la siguiente discriminación: rentas generales, recursos propios y recursos especiales. Es preciso aclarar que los recursos propios y los especiales, confrontados aquí por razones didácticas, responden a la denominación común de recursos específicos en nuestra nomenclatura presupuestaria.

Los ingresos para la educación pública dependen casi en su totalidad del producto de las rentas generales. En nuestro país, según un estudio realizado en el Centro de Investigaciones en Ciencias de la Educación (CICE), Instituto T. Di Tella, con relación al período 1964 - 1972, las rentas generales contribuían en un 88,4% a la formación del volumen total de los recursos asignados a la educación nacional. Ciertamente, la magnitud de su participación varía conforme al nivel educativo de que se trate. Así, las rentas generales atendían el 96,3% de las erogaciones en el nivel primario; el 88,6% en el medio, y el 79,3% en el superior. Esta variación fue consecuencia de una mayor participación de los recursos específicos en el nivel medio, respecto del nivel primario, así como de una similar participación de dichos recursos y del uso del crédito en el nivel superior. Ello fue así por la correlación existente entre los recursos específicos y el grado de descentralización de los órganos administrativos a los cuales servían.

Ahora bien, el pago de aranceles constituye la forma tradicional del autofinanciamiento que precedentemente hemos denominado recursos propios. En sus distintas expresiones: derecho de inscripción, de exámenes, de expedición de diplomas, su importancia dentro del sector público ha disminuído considerablemente, en casi todos los países, por la valoración del concepto de gratuidad. En la enseñanza primaria, estas tasas han desaparecido prácticamente. Aún en el nivel superior advertimos una tendencia favorable a la supresión de los aranceles, en la medida en que se democratiza la educación.

Como es de suponer, en todas partes los recursos propios son muy bajos, incluso los correspondientes al nivel terciario, en virtud de lo expuesto, y ante la dificultad que plantea el sostenimiento de la enseñanza superior, acorde con las exigencias derivadas de su desarrollo, se están buscando otras formas de financiamiento. Es así como se ha contemplado la posibilidad de aumentar el volumen de los recursos propios con la creación de patrimonios productivos. Estos van desde la explotación de talleres y la prestación de servicios a terceros hasta la rentabilidad producida por ciertos inmuebles, o por inversiones de diversa índole. Tal solución requiere, por cierto, la sanción de leyes o la promulgación de decretos que la establezcan. De todos modos, consideramos que por esta vía no se pueden resolver las cuestiones más gruesas de la problemática que nos ocupa, porque es poco lo que puede contribuir a sufragar del total de las erogaciones.

Por otra parte, habida cuenta de que los que utilizan los servicios de nivel terciario e incluso del segundo ciclo de la enseñanza media pertenecen, en su mayoría, a los estratos sociales de mayor nivel económico, tanto Schiefelbein como la CEPAL - entre otros- estima conveniente el mantenimiento de los recursos propios. No obstante la validez de la hipótesis básica que sirve de sustento a esos juicios, hemos de tomarlo -por ahora- con muchísima cautela en cuanto a su posible extensión al caso argentino, dada la actual realidad socio-económica, en virtud de que podría verse afectado el proceso de democratización educativa.

En segundo término, el autofinanciamiento de los ciclos superiores también puede contemplarse mediante el otorgamiento de préstamos reembolsables. Sin embargo,

el sistema parece poco importante como fuente de financiamiento. En un estudio sobre el tema, referido a Colombia, Claude Tibi ha podido sostener: "En conjunto, si los préstamos a los estudiantes permiten financiar solamente el 0,3% de los recursos de las universidades públicas, esta proporción alcanza al 5,5% para las universidades privadas, lo que es relativamente significativo mostrando que el sistema tiene tendencia a favorecer de manera muy neta al sector privado. Se puede preguntar, pues, si esta orientación se ajusta a los objetivos del ICETEX, que se propone principalmente favorecer la igualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza superior". Mas, en cuanto a la protección económica de los estudiantes, el sistema de préstamos reembolsables constituye una medida cuya importancia se acrecienta al mejorar el rendimiento interno del sistema.

Con relación a los recursos especiales, podemos afirmar que constituyen una de las fuentes de financiamiento que más impactan a la opinión pública argentina y que encuentran tenaces sostenedores en muchas partes. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el producto de los impuestos o de las tasas que les dan origen sólo representa un aporte suplementario. Una excepción, en la materia, constituye Estados Unidos de América, donde el producto de los impuestos sobre la propiedad y otros rubros impondibles representaba hace unos años la casi totalidad de las rentas educativas de los distritos escolares. Con este criterio discrepa un tratadista de la talla de John Vaizey, quien afirma: "Los impuestos sobre inmuebles, que son una fuente importante de financiación educativa en los países que tienen un sistema de educación descentralizada, han disminuído rápidamente como fuente de ingresos del gobierno. son altamente regresivos y constituyen una forma poco elástica de impuestos, cuyo rendimiento se eleva menos rápidamente que la renta nacional".

Entre los recursos especiales, además del impuesto sobre la propiedad inmueble, cabe mencionar impuestos sobre los licores, la cerveza, el tabaco, los espectáculos, los sellos fiscales, las ventas, las loterías, las sucesiones, las donaciones, entre otros. Por lo general, el producto de estos impuestos se destina a financiar programas de construcciones escolares, compañías de alfabetización u otras categorías de erogaciones educativas, a nivel local. En los países subdesarrollados tales recursos tienen, en rigor de verdad, una aplicación interesante. Pero este procedimiento, que consiste en separar del presupuesto de rentas generales un recurso determinado para formar con él una cuenta especial, aplicada a una erogación puntual, merece, generalmente, serias críticas por parte de los tratadistas. Así, pues, el Dr. Guillermo Ahumada sostiene: "El principio de no afectación es el que rige en materia de recursos. Ellos ingresan al Tesoro y se distribuyen entre las distintas necesidades de acuerdo con el criterio político-económico discriminatorio que el gobernante aplique, como un fondo único destinado a hacer frente a las necesidades totales". Por idénticas razones, la CEPAL ha podido afirmar: "La proliferación de los ingresos cuyo producto se destina a fines determinados se contraponen a los sanos principios de la planificación". En síntesis, se debe trasladar, cada vez más, la educación al presupuesto general.

En el caso particular de la Argentina, una legislación tan variada como inorgánica ha establecido recursos específicos para el sostenimiento de la educación nacional, en todos los niveles. Al respecto cobra relieve la ley nro. 16.727, modificada por el decreto-ley nro. 20.453/73, sobre Fondo Escolar Permanente, destinado a atender las necesidades edilicias de los establecimientos de enseñanza primaria, media y superior no universitaria. Según surge de la investigación emprendida en el CICE, la

significación financiera de estos recursos resulta escasa, además de su desarrollo irregular. Su producto, durante el presente ejercicio fiscal, conforme a la ley de presupuesto Nro. 23.526, estimado en A 32.873.496,93, representa un 2,1% sobre el total de créditos del Ministerio de Educación y Justicia. Pero cabe advertir que, de ese total, A 31.468.496,93 corresponden a economías de inversión.

Por otra parte, destacamos que el mayor peso de esta modalidad financiera recae sobre el sector servicios, contraviniendo el principio doctrinario de acuerdo con el cual la creación de dicho Fondo se justifica, por la necesidad de favorecer el mejoramiento de la capacidad instalada.

2.1.2. El crédito

La educación comparada hace hincapié en la generalización del crédito como modalidad para formar una masa de recursos destinada a fines educativos. Este procedimiento deviene de la necesidad de cubrir los gastos, cada vez más elevados, exigidos fundamentalmente por la edificación escolar. Su instrumentación se justifica teniendo en cuenta la dificultad de obtener recursos de tal envergadura sobre la base de las rentas ordinarias, tanto como por las garantías materiales que ofrecen los bienes inmuebles y la posibilidad de asegurar el reembolso en un lapso prolongado. Sin embargo, debemos consignar que el crédito público constituye una fuente de recursos de tipo provisional, por cuanto promueve obligaciones que han de cubrirse con impuestos u otros recursos corrientes. De cualquier modo, el préstamo internacional exhibe poca relevancia en esta materia. La situación latinoamericana es una prueba más que elocuente.

Sobre el particular, la investigación realizada en el CICE puso de manifiesto la parquedad con que en nuestro país se hace uso del crédito. Así, pues, durante el período 1964-1972, los recursos derivados de dicha fuente participaron en un 4,3% en el volumen total de los recursos aplicados al sostenimiento de la educación nacional.

En las actuales circunstancias de la vida argentina, con muy altos intereses, hemos de descartar, a corto plazo, el uso del crédito interno, que tampoco lo permite el mercado de capitales, demasiado cerrado.

2.1.3. La emisión

A esta altura de los acontecimientos, cabe reconocer que, en lo que concierne a las responsabilidades del sector público, ellas se ejercen mediante la colocación de títulos del Estado e incluso la emisión de dinero, antes que en la concertación de empréstitos. Ciertamente, en sentido estricto, los títulos del Estado constituyen una forma de empréstito y, por lo tanto, son expresión del crédito público. En cuanto a la emisión de papel moneda, estimamos que resulta poco recomendable como fuente de ingresos, puesto que constituye un mecanismo de cobertura de los déficits coyunturales, y, por lo tanto, no puede ni debe considerarse un mecanismo sistemático de financiamiento.

2.1.4. Formas de aportes del sector público

El sector público efectúa su aporte a la educación en forma de gasto directo por el servicio y, en el caso de las instituciones particulares, que prestan directamente dicho

servicio, por lo general, en forma de transferencia. En la actualidad, la primera es la **forma corriente**, sin perjuicio de las transferencias efectuadas dentro del sector público a **los organismos descentralizados** y las subvenciones que podrían asignarse desde los niveles administrativos superiores a los niveles inferiores. La segunda también tiene vigencia, y se manifiesta como contribución del Estado al sostenimiento de la enseñanza privada. Existen, además, otras formas de aporte del sector público, de carácter indirecto, tales como las que ofrece el sistema finlandés, a saber: a) pago de una parte de los gastos relativos a la habilitación de comedores escolares; b) exoneraciones fiscales a los estudiantes que trabajan; c) tarifas especiales para los estudiantes en los transportes públicos, d) asistencia financiera a los servicios de salud, con destino a los estudiantes, entre muchas otras.

2.2. Sector familias

La información disponible respecto del aporte del sector familias para el sostenimiento de la educación resulta insuficiente. Con su indiscutible autoridad, John Vaizey corrobora esta aseveración: "Hay una información asombrosamente escasa acerca de lo que la gente gasta privadamente en educación". Este fenómeno —aun admitiendo progresos últimos— se suscita con referencia tanto a las diversas formas de realizar dicho aporte, en general, como a su aplicación a la enseñanza privada, en particular.

2.2.1. Gastos directos e indirectos

Todas las familias cuyos hijos asisten a un establecimiento educativo contribuyen a sufragar, directa o indirectamente, las erogaciones que demanda su formación. Los gastos directos surgen, principalmente, del pago de aranceles y, subsidiariamente, de contribuciones voluntarias en dinero o en especie. Ahora bien, los costos arancelarios adquieren significación en la enseñanza privada, siendo irrelevantes en la enseñanza pública por la gratuidad extendida hoy —con escasas excepciones— a todos los niveles de la educación sistemática. Los gastos familiares directos de carácter voluntario, por su parte, alcanzan en algunos países un volumen nada despreciable —especialmente en la enseñanza pública— como consecuencia de la acción desarrollada por las asociaciones cooperadoras, integradas por padres y vecinos.

En cuanto a los gastos indirectos, comprenden el mantenimiento de los estudiantes traducido en las sumas de dinero que los padres invierten en guardapolvos y/o uniformes, libros, cuadernos, útiles diversos, traslado o alojamiento, alimentación, entre los más corrientes. En análogo sentido debemos señalar el costo de oportunidad, vale decir, la pérdida de los ingresos de los estudiantes ocasionada por su dedicación al estudio; en otras palabras, lo que dejan de aportar y gastan de su propio tiempo, sin participar en el proceso productivo. Pues bien, el monto correspondiente a estos dos conceptos —por cierto, íntimamente vinculados— resulta sumamente difícil de evaluar. Empero, puede estimarse la capacidad de aporte de las familias, en una comunidad determinada, tomando en consideración, principalmente, el volumen total de los ingresos de cada núcleo familiar. Al respecto, existe conciencia formada de que, para poder educar al elevado número de desfavorecidos sociales y, en general, a la mayoría de bajos ingresos, el Estado debe asumir una gran parte de la carga indirecta, puesto que de no ser así ésta recaería sobre la familia con su secuela de abandono temporario de las aulas y deserción

escolar. Consideramos, pues que tal responsabilidad del Estado habrá de manifestarse en forma de subsidios familiares o de indemnizaciones otorgadas directamente a los estudiantes, a cuyo efecto nos parece pertinente la creación de un sistema de seguridad social *ad-hoc*.

Con referencia a la matrícula arancelada, advertimos que, en la práctica, ésta alivia escasamente el gasto público, por cuanto menos de un 20% del financiamiento de la educación en América Latina —según estimaciones de organismos internacionales— corresponde al sector privado. Por otra parte, la posibilidad de aumentar la aportación deseable de las familias para los recursos educativos se reduce, fundamentalmente, a contribuciones voluntarias de trabajo y de materiales destinados a la construcción y conservación de los edificios escolares.

2.2.2. Sistema de subvenciones

El sistema de subvenciones de los poderes públicos explica, en importante medida, el desarrollo de la enseñanza particular o privada, con alcance casi universal.

La asistencia financiera a la enseñanza privada, en nuestro país, fue contemplada inicialmente —en el orden nacional— por la ley 13.047, de 1947, que fijó una contribución del Estado para el pago de sueldos mínimos al personal docente de los establecimientos adscriptos a la enseñanza oficial. Modificaciones ulteriores facultaron al Poder Ejecutivo para reglamentar el otorgamiento y percepción de dicha contribución (ley 14.395, de 1954) y equipararon las remuneraciones del personal docente, directivo y docente auxiliar de tales establecimientos con las que, en igualdad de especialidad, tarea y antigüedad percibía el personal similar de los establecimientos oficiales (ley nro. 14.473, de 1958).

Ahora bien, el Poder Ejecutivo reglamentó la distribución y fiscalización de la contribución estatal mediante el decreto nro. 15, del 2 de enero de 1964. Entre sus normas cabe destacar las siguientes: "Artículo 1ro.- Los propietarios de los institutos de enseñanza privados incorporados, de nivel medio y superior, y las escuelas privadas primarias fiscalizadas por el Consejo Nacional de Educación que demuestren que no pueden pagar la equiparación de sueldos determinada por el art. 144 de la ley 14.473, Estatuto del Docente, recibirán de acuerdo con las prescripciones del presente decreto una contribución del Estado a ese solo efecto". "Artículo 4to.- A los efectos de la contribución del Estado, ... el Servicio Nacional de la Enseñanza Privada, ... deberá tener en cuenta para ello las características económicas de la zona y de la población escolar, el tipo de enseñanza impartido, los resultados del estudio de un balance ... y la necesidad del Establecimiento como unidad escolar en su zona de influencia."

Disposiciones diversas complementan el régimen expuesto, cuya complejidad, entretrejada con particularismo y casuismo, requiere una renovación que torne más eficiente la acción supervisora oficial a los planteles privados o particulares, aun los tenidos por "autónomos", puesto que constituye una cuestión de indudable relevancia. Esta función que compete al Estado, en virtud del poder de policía, se ejerce por medio de la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada, organismo gubernamental con exclusiva responsabilidad en cuanto a los niveles pre-primario, medio y superior no universitario, y de la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, en relación con el nivel superior universitario.

Tal práctica de subsidios es general en América Latina, constituyendo México una excepción notable y, en cierto modo, también Guatemala, Panamá y Uruguay,

países donde en lugar de subvenciones se conceden exenciones de impuestos, circunstancia que también existe en nuestro país. Durante el curso del último decenio el volumen de la asistencia financiera del Estado a este tipo de enseñanza fue aumentando, en la Argentina, hasta detenerse en 1985. Es así como, en la serie 1962-1976, investigada oportunamente en el CICE, el importe del subsidio estatal a la enseñanza privada representó, como promedio, un 14,6% del total de las erogaciones educativas, en jurisdicción nacional, mientras que en los últimos cinco años las pertinentes transferencias alcanzaron los porcentajes que se detallan a continuación: 1983, 19,6%; 1984, 21,0%; 1985, 19,2%; 1986, 16,9%; 1987, 17,1%.

Sobre el particular, juzgamos oportuno discernir que el subsidio o subvención no implica una prestación estatal redistributiva, puesto que con él no se está efectuando ninguna devolución a quien pagó un impuesto o pagó un servicio a cambio de ese impuesto, en virtud de que ésa no es la naturaleza ni del impuesto ni de la subvención estatal a la enseñanza privada, según nuestra legislación. Así, pues, el aporte oficial configura un subsidio para los establecimientos particulares y el impuesto que se obtiene de la población conforma, según su naturaleza jurídica, una carga que establece el Estado para su sostenimiento, teniendo en cuenta la capacidad contributiva de los habitantes.

Asimismo, hemos de puntualizar que el Estado dispone de determinados mecanismos para garantizar la repercusión social de ese subsidio. La diferenciación entre aportes del 100% al 20%, que existe actualmente, en sus diferentes categorías, permite al Estado regular, desde el punto de vista de los objetivos sociales, la distribución de los subsidios entre las diversas clases de establecimientos, es decir, entre aquellos que cobran, no cobran o cobran aranceles en distinta proporción por los servicios que prestan a la población.

Atento con lo expuesto precedentemente, debemos extraer dos consecuencias. La primera nos indica que los servicios educativos privados no configuran un todo indiferenciado, por cuanto persiguen e implementan intencionalidades, propósitos y una modalidad de trabajo diversos. Por cierto, la diferenciación constituye, a esta altura del desarrollo de nuestra civilización, un valor reconocido y aceptado prácticamente por todo el mundo occidental. Y aún más, también en los países socialistas - como es de público conocimiento - está despertándose, acrecentadamente, una conciencia favorable hacia las bondades que proporciona esta valorización, enriquecedora y vigorizadora de la vida de los pueblos. Desde luego que no ponderamos aquí los valores de la diferenciación en un sentido vertical, sino en un sentido horizontal de las distintas formaciones humanas como contributivas a una sociedad más rica y con mayores matices, y, por consiguiente, con mayores posibilidades de mejorar su calidad de vida. No obstante esta perspectiva, consideramos oportuno advertir que cuando esa diferenciación deviene en discriminación, promoviendo la formación intencionada -aunque implícita- de grupos diferenciados de los fines y propósitos del Estado, deja entonces de ser un modelo para convertirse en algo verdaderamente no deseable. Así, pues, la existencia de la Superintendencia Nacional de la Enseñanza Privada (SNEP) constituye una intervención del Estado -que nunca debe declinar- mediante la cual ha de disponerse la supervisión correspondiente con el objeto de prevenir tal deformación, rechazada por el conjunto de la sociedad.

La segunda consecuencia, que se desprende de la primera nos alerta sobre cómo han de distribuirse los subsidios a las instituciones de enseñanza particular o privada, evitando en todos los casos que esa subvención pueda favorecer privilegios y que no esté al servicio de fines para los cuales es admisible que se otorgue.

Ahora bien, en estrecha vinculación con lo que acabamos de enunciar, procede concluir, conforme a la opinión generalizada, que, si bien el lucro constituye una actividad lícita, en lo que respecta a su obtención por medio del accionar privado en el seno del sistema educativo, no corresponde conferir a dicha actividad el atributo de merecedora de dinero público. Desde luego que se impone establecer la diferenciación entre el beneficio obtenido por las instituciones privadas para su mantenimiento y progreso - de acuerdo con su categoría, que la ley estipula - y el lucro como acumulación o provecho particular a expensas de la actividad educativa. En este último caso, afirmamos que el lucro no es deseable en el ámbito de la educación sistemática, habida cuenta además de que las características públicas que la educación oficial trae consigo son hoy demandadas por la propia enseñanza privada, a raíz precisamente de que desea en forma mayoritaria diferenciarse de los propósitos meramente individuales.

2.2.3. Otros recursos de origen privado

Una atenta mirada dirigida al panorama internacional, del cual no es ajeno nuestro país, nos permite observar que otros aportes económicos destinados a la enseñanza privada provienen de inversiones patrimoniales, de la renta de bienes propios, de las donaciones de empresas, de la contribución de fundaciones y de la ayuda externa.

Sin embargo, aquí no se agotan las posibilidades en materia de recursos, puesto que si extendemos nuestro análisis más allá de los límites de la educación sistemática para alcanzar el horizonte de la educación permanente, advertiremos que el esfuerzo financiero de origen privado excede ampliamente la acción de las familias que hemos considerado. Se trata, pues, del esfuerzo realizado por la comunidad a través de asociaciones voluntarias, interesadas en el desarrollo cultural y la promoción social de la población, tales como las asociaciones profesionales, clubes, federaciones, sindicatos, sociedades de fomento, congregaciones religiosas, partidos políticos, agrupaciones culturales y artísticas diversas, entre las más destacadas. Estas agencias sociales efectúan un aporte económico para el desarrollo de la educación permanente cuya magnitud, por lo general, se desconoce, aunque sobran motivos para suponer que es importante.

Baste mencionar, a título de ejemplo, los resultados obtenidos por un estudio que se efectuó en nuestro país, hace unos años, para la UNESCO, en el cual encontramos que las Asociaciones Profesionales de la Ciudad de Buenos Aires habían atendido a 35.000 graduados, organizando 1.500 cursos de actualización y reciclaje, durante un quinquenio.

2.3 Sector empresas

2.3.1. Aporte por obligación legal

El aporte a la educación originado en el sector empresas se realiza de diversos modos. En ocasiones consiste en el establecimiento de escuelas, por imperio de la legislación vigente, para los hijos de sus trabajadores. Otras veces, tal aporte se efectúa proporcionando enseñanza y capacitación al personal en actividad y a su futura fuerza de trabajo, por virtud de análoga obligación. Este último caso admite modalidades diferentes. Por un lado, el fin previsto puede ser tanto la alfabetización del personal como su educación profesional, en jornada parcial y al margen del sistema escolar. Por

otro, también puede proponerse como meta la formación técnica de la futura fuerza de trabajo, en jornada parcial y en correspondencia con el sistema educativo. Sin embargo, nada obsta para que el esfuerzo financiero que nos ocupa beneficie, incluso, a los planteles oficiales. Este último supuesto alude a la participación de las empresas industriales, agrícolas y mineras en el financiamiento de la educación, en sus diversas orientaciones, mediante el aporte de sumas de dinero, principalmente proporcionales al monto de sus operaciones o según el monto de los salarios abonados al personal.

En nuestro país, el decreto nro. 14.538/44 y disposiciones modificatorias y complementarias establecieron el impuesto denominado "para educación técnica", altamente productivo. Tanto así es que durante el ejercicio 1960/61 representó el 52,4% del total de los recursos del CONET, y en el de 1961/62, el 58,3%. Lamentablemente, el gobierno del "Proceso", mediante la ley de facto nro. 22.317 y el correspondiente decreto reglamentario nro. 988/81, privó de ese ingreso a dicho organismo descentralizado, al reemplazar el impuesto para educación técnica por un régimen de crédito fiscal, favorecedor de planteles privados. No obstante, resulta auspicioso saber que existe un proyecto de ley, en el Honorable Senado de la Nación, que ya cuenta con media sanción de la Honorable Cámara de Diputados, para restituir ese importante recurso.

2.3.2. Aporte voluntario

Por cierto, el sector empresas encuentra otras formas de aportar a la educación, no sólo en observancia de disposiciones legales que lo obligan a ello, sino también por espontánea decisión. En ese sentido, procede poner de relieve el pago al personal de los salarios correspondientes a las jornadas no trabajadas por haber asistido a cursos. Empero, su significación financiera es baja, todavía.

Esta realidad, poco explorada aún, presenta un gran inconveniente, por cuanto la inexistencia de datos impide evaluar el peso relativo de la contribución total efectuada por el sector, a escala mundial. Sin embargo, en la concepción moderna de la educación, con el alcance que supone el sistema no formal, el pertinente esfuerzo financiero de las empresas cobra inusitada relevancia, como así también el esfuerzo análogo de los sindicatos y las asociaciones afines de grado mayor.

2.4. Sector externo

2.4.1. Asistencia técnica y financiera

Este sector aporta recursos de dos maneras perfectamente diferenciadas. Una consiste en la asistencia técnica, traducida en el envío de expertos, misiones de estudio y personal docente; la otra, en la asistencia financiera, directa o indirecta, que comprende tanto el otorgamiento de créditos, subsidios y becas, como el suministro de equipos y análogos. Ambas formas de asistencia, con origen en el extranjero, provienen de organismos internacionales o bien de países determinados, ya sea para beneficio del sector público o del ámbito privado.

En relación con el volumen de las erogaciones nacionales, la significación cuantitativa de la asistencia externa -como política general- es reducida. Por esta razón, la CEPAL ha podido sostener que, más allá de ciertos límites, la ayuda externa destinada a programas sociales resulta ilusoria. En efecto, ello es así por cuanto las remuneraciones

del personal, constitutivas de la más alta proporción de las erogaciones, se abonan con recursos nacionales o locales. No obstante, esa circunstancia no implica renegar de esta fuente de recursos, puesto que en la actualidad constituye un auxilio valioso para la educación argentina, en los términos que son de dominio público y con las salvedades que el caso impone.

3. Principio de la relevancia

En sentido estricto, el problema del financiamiento comprende un conjunto de relaciones técnico-institucionales entre los recursos que se obtienen y la forma en que esos recursos se utilizan.

Sobre el particular, advertimos que en el abordaje de esta problemática es preciso esclarecer, lo más acabadamente posible, cuál es la relación entre los recursos disponibles y el producto deseable, en orden a la relevancia de dicho producto desde la perspectiva de la optimización social. En cierto modo, estas consideraciones no son nuevas, puesto que nacen cuando se comienza a estudiar el problema de los sistemas educativos en forma organizada. Consecuentemente, surge la preocupación por la programación presupuestaria, especificando para cada actividad los objetivos globales y las metas cuantitativas, a partir de los cuales es necesario determinar los recursos conducentes a su logro.

En esa inteligencia, observamos que el problema básico que debe resolverse presenta varias aristas. En primer lugar, resulta prioritario definir el producto deseable -relevante- desde el punto de vista social. En segundo término, cobra importancia establecer quién ha de proporcionar las ideas clave en cuanto a la productividad o el impacto de cada insumo en particular sobre determinados productos u objetivos que deseamos obtener de la educación, vale decir, a qué nivel se decide esa relevancia. Ahora bien, si lo que acabamos de exponer se explicita con claridad, será posible luego determinar, por ejemplo, qué perfil de formación docente requiere la sociedad, qué clase de edificios se necesita construir o qué tipo de laboratorios se debe equipar. En tercer lugar, siempre en el marco conceptual de que el problema del financiamiento no puede estar desvinculado de la comprensión de la relevancia del producto de la educación, corresponde que cada sociedad determine, en función de la organización institucional y de las metas que se fijan para los servicios educativos, qué "socios" se benefician con el producto de los ciclos superiores de enseñanza, cuánto aporta y en cuánto se beneficia cada socio, puesto que los que se apropian de dichos beneficios, por ejemplo una fábrica, deberían —al menos al nivel teórico— soportar en alguna proporción el esfuerzo financiero para el mantenimiento de dichos servicios.

3.1. Competencia entre finalidades y entre funciones

Estrechamente vinculado con el principio de la relevancia, hemos de destacar el problema que se suscita con motivo de la competencia entre finalidades y entre funciones.

Por imperio de las circunstancias, el Estado se ve compelido a tomar decisiones con el fin de mejorar el bienestar general de la población. Emerge, así, una suerte de rivalidad entre las diversas necesidades de la sociedad que se disputan los recursos

presupuestarios. Es preciso puntualizar, sin embargo, que en el pasado lejano, la educación constituía prácticamente el grueso de los servicios sociales, y tenía, por lo tanto, una mayor facilidad para acceder políticamente al manejo de ciertos fondos que hoy debe compartir con otros rubros. Cabe consignar, además, que advertimos que tal competencia no se observa solamente entre la educación y otros servicios sociales, sino aun dentro de su propio ámbito, toda vez que se exige al sistema educativo funciones que se suman a las que tradicionalmente le son inherentes, pero con los mismos recursos disponibles o quizá menores.

3.2. Relación educación-empleo

Al abordar el tema del financiamiento de la educación como un problema integral de la prestación del servicio, no podemos omitir la importancia que cobra en la actualidad la atención de la población adulta, que representa a los hacedores del país, a través del sistema no formal. Ello obedece a la necesidad de hacer frente a las profundas transformaciones socio-político- culturales y económicas y, por lo tanto, a la nueva realidad que impone otros estilos globales de vida, con el consecuente deterioro de los logros alcanzados en el sistema formal.

Uno de los primeros antecedentes, en cuanto al planteo de esta situación, lo hallamos en las resoluciones adoptadas durante la cuadragésima novena reunión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1965, referidas a la necesidad de instrumentar la licencia paga de educación, con el objeto de mantener actualizada a la población económicamente activa respecto de la introducción de tecnología en el mercado productivo. Es así como este primer llamado de alerta de la OIT cobró luego cuerpo en las leyes de, por lo menos, diez países que incorporaron, en este sentido, modificaciones a su legislación laboral, adoptando previsiones para su financiamiento. Estos recursos provienen, en términos generales, de tres fuentes: las empresas, los mismos beneficiarios y el Estado. Corresponde puntualizar, también, que la educación paga no se refiere únicamente a la capacitación de todo el personal -operarios, mandos medios y aun altos- en orden a la producción, sino que además incluye la formación sindical y, lo más importante para nosotros, la educación general en aquellos aspectos y orientaciones que resultan de verdadero interés para el usuario.

Como ejemplo que ilustra esa concurrencia de recursos, podemos destacar el papel que desempeña el CINTERFOR en América Latina (OIT). A través de este Organismo, agencias extraescolares, tales como el CENAI, el CENAT y el INA, entre otras, capacitan y certifican la competencia laboral. Procede aclarar, sin embargo, que la Argentina es el único país del continente en el cual esta función ha sido absorbida por el CONET, es decir, por un servicio del sistema de educación formal. No obstante ello, en virtud del impacto financiero, resultaría de sumo interés analizar la posibilidad de establecer, en nuestro país, alguna de estas modalidades desde la perspectiva del sistema no formal.

No cabe duda que el tema de la formación profesional y de los sistemas no formales o extraescolares de educación se vincula puntualmente con la relación educación-empleo. A su vez, esta problemática no puede dissociarse de un estudio pormenorizado de la relación empleo-tecnología, lo que nos induce, pues a realimentar el planteo inicial en cuanto para quién es relevante la educación, a partir —en este caso— del mundo de las nuevas tecnologías.

4. Principio de la inmediatez

A la luz del principio de la relevancia, el nivel de toma de decisiones constituye el punto clave si se pretende pasar de modelos románticos a modelos operativos de transformación educativa, procurando presionar con mayor especificidad sobre los recursos requeridos para su consecución. Pues bien, para comprender este fenómeno desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, hemos de echar mano de un principio de ingeniería social cual es el de la inmediatez.

4.1. Desconcentración de funciones

En tanto el manejo de las decisiones sobre los servicios educativos se encuentre más cerca de quienes los utilizan, probablemente tales decisiones asuman un mayor grado de racionalidad, en función de las ventajas que ofrece el producto y la relevancia que reviste para quien hará uso de él, es decir, el educando. Este discernimiento nos permitirá establecer la fuente de recursos para llevar a cabo esa educación relevante y cómo se implementará la organización institucional para la prestación lo más eficientemente posible de ese servicio. Por otro lado, también es preciso saber quién solicita los recursos, qué fines persigue y con qué eficacia se utilizarán.

Ahora bien, el principio de caja única constituye un principio sano desde la óptica de los principales tratadistas de finanzas públicas. Sin embargo, ello no es óbice para que se puedan desconcentrar servicios en la ejecución del gasto. En este sentido, proponemos —en una primera instancia— trasladar funciones de la administración central al nivel de las supervisiones regionales o zonales.

5. Limitación de los recursos

5.1. Causas

Los recursos provenientes del sector público, destinados a educación, en cualquiera de sus formas instrumentales, resultan día a día más limitados. Ello obedece a cuatro causas fundamentales. La primera está representada por la crisis económica que azota al mundo, con implicaciones sobre el financiamiento público de la educación. Se trata —como se sabe— de una recesión económica global, prolongada, con fuerte presencia inflacionaria, paros, déficits, entre otros. Esta situación condiciona sensiblemente a los países en vías de desarrollo. En lo que concierne a nuestro país, no cabe duda de que el endeudamiento contraído principalmente durante la década pasada, con elevadas tasas de interés, y las flagrantes discriminaciones que se suscitan en el comercio internacional, entre ellas el proteccionismo, en perjuicio de los países menos desarrollados, afectan notoriamente el gasto público, en el que, como es obvio, está comprendida la finalidad educación. Tal crisis del financiamiento público de los sistemas educacionales en todos los países —no sólo en los menos desarrollados— parece predestinada a perdurar.

La segunda causa limitativa se observa en la competencia entre finalidades. Al contrario de lo que ocurría hasta principios del siglo, cuando la educación sólo rivalizaba

con la defensa nacional, hoy los recursos presupuestarios, en todas partes, son requeridos con mucha fuerza por necesidades múltiples y apremiantes, como la salud, la vivienda, la protección social, el desarrollo de la economía, la amortización de la deuda pública, entre las más significativas. Además, todas estas finalidades se muestran en constante crecimiento. Resulta, así, dificultoso que la educación sea capaz de obtener, como en otras épocas, una porción mayor de recursos presupuestarios. El problema fue bien planteado por John Vaizey, hace ya tiempo, al expresar: "Es muy probable que en los próximos años se haga cada vez más difícil conseguir recursos económicos para emplearlos en la educación, tanto porque cabe imaginar, en primer lugar, que el índice de crecimiento total del sector público alcanzará alguna vez su límite, como porque la presión expansiva de los otros servicios públicos es muy poderosa".

La tercera causa obedece a la situación de insuficiencia estructural de nuestra economía que no permite esperar -en el corto plazo- aumentos significativos del ingreso.

En lo que respecta a la cuarta causa, corresponde mencionar la educación en acelerada expansión y sometida a transformaciones que exige su mejoramiento cualitativo, razón que ocasiona cuantiosas erogaciones, siempre crecientes.

Cabe concluir, pues, que si lo expuesto anteriormente fuere así, llegaría un momento en que la educación estaría próxima al estancamiento, con grave riesgo para la universalización y para la calidad, traducida ésta, entre otros indicadores, por el nivel de sueldos de los docentes. Por lo tanto, resulta imperioso revisar en profundidad los sistemas educativos, incluido su financiamiento.

6. Estrategias para superar los condicionamientos

Ante un panorama signado por la estrechez, los responsables del sector deben aplicar nuevas estrategias de financiamiento y de utilización óptima de los recursos, destinadas fundamentalmente al mejoramiento de la cobertura y la calidad del servicio, habida cuenta de que se trata de un tema que a toda la sociedad conmueve y compromete. En tal sentido, exponemos a continuación una serie de propuestas que bien pueden coadyuvar a cumplir ese cometido:

1. Promover un crecimiento económico sostenido, puesto que éste constituye la garantía más sólida para el mejoramiento de la situación.

2. Concebir las acciones correspondientes en el marco de la planificación, dado que es indispensable despojarse de la idea de un planeamiento educativo en sí mismo, desconectado de su inserción necesaria en un plan global de desarrollo y del contexto histórico social.

3. Perfeccionar el sistema tributario, haciendo privar el criterio de equidad, con el propósito de aumentar el ingreso público destinado a fines sociales. Al respecto, la CEPAL se ha expedito afirmando: "En síntesis, la única manera de hacer frente al conjunto principal de gastos educativos es tener en cuenta los distintos criterios de justicia social, eficacia y compatibilidad con la planificación, a través de asignaciones provenientes del ingreso público general que se obtenga de un sistema tributario progresivo y eficiente". Este mecanismo impositivo constituye uno de los principales

instrumentos disponibles, apto en grado sumo para influir positivamente sobre la distribución del ingreso y la igualdad de oportunidades. Complementariamente, en virtud de la circunstancia nacional, cabría establecer -por vía de excepción- ciertos impuestos adicionales, con destino específico a las construcciones escolares y el desarrollo de la educación técnica, al servicio de los sectores más desfavorecidos.

4. Establecer un sistema de financiación mixto, que permita a las agencias del sector privado sumar su esfuerzo en favor de la educación, aplicando recursos que exceden las posibilidades del fisco.

5. Aprovechar los recursos en forma eficiente, transformando estructuras y modos de funcionamiento, y encauzando el sistema hacia objetivos prioritariamente definidos. Entre éstos la promoción de la educación básica, la alfabetización y la atención de los grupos carenciados, sin descuidar los otros niveles y modalidades de la formación.

6. Propender a la racionalización. Esta comprende -entre otras medidas- las siguientes:

-Utilización del presupuesto por programas y actividades como herramienta de gestión.

- Desconcentración de funciones en orden a la descentralización administrativa.

- Utilización óptima del personal disponible, de la capacidad instalada y del equipamiento.

7. Aplicar nuevas tecnologías, con fundamento en la autoeducación, recurriendo para ello a combinaciones didácticas diversas, especialmente cuando el usuario haya sobrepasado la adolescencia.

8. Contemplar la posibilidad de ir mejorando paulatinamente, en el presupuesto educativo, la infraestructura, a fin de que los servicios educacionales se presten en condiciones adecuadas, de la misma calidad en todo el país, si bien privilegiando a las escuelas poco dotadas. Deben existir, pues, los recaudos necesarios que permitan compensar las diferencias regionales y zonales que constituyen, en definitiva, diferencias sociales.

9. Estimular el apoyo que la comunidad brinda mediante distintas contribuciones, ya sea en trabajo o en especie, para construcciones, equipo y mantenimiento.

10. Otorgar mayor significación el papel de la comunidad en cierto control del proceso educativo, desde el punto de vista político-institucional y no necesariamente técnico-administrativo.

11. Promover la educación no formal, estimulando el esfuerzo de las diversas agencias sociales y de los diversos grupos comunitarios, entre los cuales se destacan los sindicatos, las empresas, las asociaciones profesionales que aportan sus propios recursos, sin duda de magnitud, para el financiamiento de este tipo de educación.

12. Revitalizar el diálogo entre los economistas, los políticos y los educadores, a los efectos de redefinir el sentido de la inversión educativa del Estado.

13. Enfatizar el carácter social de la inversión en materia de educación, la cual habrá de llevarse inevitablemente adelante por motivos que incluyen y superan a los de la lógica económica, que - como en todos los casos - debe estar al servicio de las decisiones políticas y de la sociedad.

En definitiva, a modo de coronación de las estrategias propuestas, hemos de manifestar en forma categórica que, aun en contextos de crisis y en períodos de austeridad en el gasto público, las inversiones destinadas a educación no pueden contenerse sin más, por cuanto ello significaría poner en peligro el crecimiento económico y el desarrollo social a largo plazo, y, por consiguiente, el futuro de nuestra sociedad. Por lo tanto, el gobierno del Estado, la administración pública y los interesados en el progreso de la educación popular no pueden ni deben olvidar:

1ro.- Que tales inversiones se traducen en cultura, democracia, paz y calidad de vida, tanto individual como social.

2do.- Que la educación constituye una inversión social que implica, antes que una opción económica, una opción política que se debe asumir con recursos disponibles.

3ro.- Que a esta suerte de proeza estamos convocados en las actuales circunstancias, para llevar a cabo la transformación del sistema educativo ante los desafíos que plantean los requerimientos en cuanto a su cantidad y calidad.