

Reflexiones sobre la normativa educativa de la Argentina

Constanza Mazzina*

“A fin de poder dedicarse fructíferamente a la producción y al estudio y vivir en un ambiente de orden, el pueblo exige que su Gobierno y los dirigentes de la producción y de las organizaciones culturales y educativas dicten apropiadas disposiciones administrativas con carácter obligatorio. Es de sentido común que sin ellas resulta imposible mantener el orden público. Las ordenes administrativas y el método de persuasión y educación se complementan mutuamente en la solución de las contradicciones en el seno del pueblo. Las disposiciones administrativas dictadas con el fin de mantener el orden público, deben ir acompañadas de la persuasión y la educación, ya que, en muchos casos, aquellas no dar resultado por sí solas.”

Mao. Sobre el tratamiento correcto de las contradicciones en el seno del pueblo (27 de febrero de 1957)

“Confiar la instrucción pública al estado constituye aviesa maquinación tendiente a moldear la mente humana de tal manera que no exista la menor diferencia de un individuo a otro”.

J.S. Mill, On Liberty, citado por Hayek (1975)

Introducción

Nos han hecho creer -o nos hemos dejado convencer- que la crisis educativa argentina es consecuencia del “escaso” presupuesto asignado a la misma, sin tener en cuenta que siempre los recursos son escasos y las necesidades ilimitadas y aunque el presupuesto educativo creciera desmedidamente nunca alcanzaría a revertir la situación actual. La experiencia demuestra que de nada sirve gastar mas cuando el sistema *“opera como una maquinaria burocrática que sólo busca permanecer como tal”*¹ Dada la miopía e ingenuidad que existe a este respecto es necesario volver la vista hacia la normativa – histórica y vigente- que ha terminado por configurar un sistema educativo monopolizado por el estado. Sospechamos que la situación educativa en la que nos encontramos actualmente es el producto, el resultado anunciado de ese monopolio mas que de cualquier otro asunto. El análisis desapasionado de la estructura normativa argentina nos permite entrever un sistema cuyo colapso diagnosticado no hace mas que reflejar el monopolio del estado en materia educativa. A estos fines, nuestras reflexiones nos retrotraen a un importante artículo escrito por alguien que, a nuestro juicio, comprendió bien el problema de la educación argentina.

La estructura normativa argentina

* Investigadora Junior de ESEADE.

¹ Carlos Sabino, “Educación: del mito a la realidad”. En <http://www.fundacionfil.org/>

Hacia inicios de la década del 80, mas exactamente en mayo de 1980, Luis Jorge Zanotti publicaba “La desinstitucionalización del sistema educativo”, en el N° 26 de la Revista del Instituto de Investigaciones Educativas². Este artículo cobra hoy una relevancia indiscutible no sólo por su actualidad sino también por la comprensión, por la luz que derrama sobre la crisis educativa argentina.

Sostenía el autor que *“Los servicios prestados por el Estado mediante disposiciones legales de monopolio absoluto –correos, registro civil, alumbrado, seguridad y muchos otros– en países donde ha crecido notablemente la tendencia a esa modalidad, y entre los cuales suelen contarse la salud o los servicios sanitarios, teléfonos, transportes, etc., no necesitan preocuparse ni por los costos ni consecuentemente por las ganancias pues todo su personal tiene aseguradas de cualquier modo sus fuentes de ingreso, ni por la eficiencia, pues sea cual fuere el juicio del público que recibe el servicio no existe posibilidad de que ese público pueda acudir a otro lado a obtenerlo, y en la mayor parte de los casos los mecanismos presuntamente puestos a disposición para manifestar sus quejas o desagrados son lentos o inocuos. (...) Las instituciones educativas –el conjunto del sistema educativo formal– han terminado por constituir, en países como el nuestro, herederos de la tradición del estado cuya organización es fruto borbónico-napoleónico, una estructura de monopolio absoluto y han terminado por asumir las características antes señaladas: despreocupación por la eficiencia, desinterés por el juicio del usuario – alumnos o padres– y desprecio del tema costos.”* El padre Ismael Quiles (1964) lo expresó con estas palabras: *“el monopolio que es, en nuestro caso, la supresión de los derechos de los particulares a elegir un tipo de enseñanza, en beneficio de una dirección única del Estado, es lo mas directamente contrario a la libertad de enseñanza”*. Este sistema dio por resultado que las escuelas y universidades han devenido en centros de simulación, donde los profesores hacen como que enseñan, los alumnos hacen como que estudian y los directivos hacen como que dirigen. Además, agregaba Zanotti que *“la existencia de establecimientos privados de enseñanza no altera, en este caso –aunque a primera vista parezca extraño– la afirmación anterior”*. Es decir, aunque el estado no monopolice la oferta de servicios educativos, dicho monopolio existe, expresado en la imposición curricular, la habilitación de la institución por parte del estado y la certificación de los estudios realizados que a su vez, habilitan para el ejercicio de la profesión.

El marco en el que se fue configurando (transformando o deformando) la estructura normativa es la Constitución Nacional (CN). Los artículos de la CN que históricamente (nos referimos a la CN de 1853-60) hicieron referencia a la educación son: el art. 5 -cada provincia dictará para sí una constitución (...) que asegure (...) la educación primaria-, el art. 14 -todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber (...) de enseñar y aprender-, art. 67 inc. 16 -proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria (...)-. Esta estructura, que nace federal por esencia (art. 5), se fue desvirtuando con las sucesivas leyes

² Se puede acceder al artículo completo en www.zanotti.navcom.com.ar, Tomo II bajo el nombre “El sistema educativo debe probar su eficiencia”

que se sancionaron³, dando por resultado un sistema que, además de ser monopólico, resultó fuertemente centralizado.

El monopolio del cual nos hablaba el autor en aquel momento, se expresaba en una serie de disposiciones que fueron estructurando el monopolio estatal en educación. Comenzando por la ley 934 de 1878 (establecía la obligatoriedad de que los planes de las institutos secundarios privados deban comprender las mismas materias que los institutos nacionales⁴), la ley 1420 de 1884 (entre otras cosas: art. 2: “la instrucción primaria debe ser obligatoria”, art. 5: “la obligación escolar supone la existencia de la escuela publica gratuita al alcance de los niños en edad escolar”, art. 6 “el *minimum* de instrucción obligatoria”, el inciso 6 del art. 70 del capítulo VIII que establecía la obligatoriedad para todas las escuelas privadas de seguir los contenidos mínimos del artículo 6⁵ y art. 71 según el cual “el Consejo Escolar de Distrito podrá negar a los particulares o asociaciones la autorización necesaria para establecer una escuela o colegio (...) En iguales condiciones podrán clausurar, siempre que lo juzgue conveniente, cualquier escuela o colegio particular (...)”), la ley Lainez de 1905 y la ley 13047 de 1947 (en virtud de la cual se dispuso, entre otras cosas, que el Poder Ejecutivo Nacional llevaría un registro de todos los establecimientos privados de enseñanza y de su personal⁶). Finalmente el sistema se

³ Por un lado, a partir de la sanción de la Ley 463 del año 1871 y la ley 2.737 de 1890, el estado nacional decidió fomentar la instrucción primaria en las provincias a través del otorgamiento de subsidios. Por otro, a partir de la sanción de la Ley 4.874 del año 1905 (Ley Lainez) el estado nacional decidió impulsar la creación y financiamiento de escuelas en jurisdicciones provinciales.

⁴ Artículo 1: los alumnos de los colegios particulares tendrán derecho de presentarse a examen parcial o general de las materias que comprende la enseñanza secundaria de los Colegios Nacionales ante cualquiera de estos, con tal de que acrediten con certificados de sus directores, haber seguido cursos regulares y siempre que los colegios de que procedan, llenen las siguientes condiciones: 1) que pasen anualmente al Ministerio de Instrucción Pública una nomina de los alumnos matriculados en cada uno de los cursos y el programa o programas de los mismos. 2) que el plan de estudios comprenda las mismas materias que el de los institutos nacionales. (...)

⁵ Capítulo VIII. Artículo 70- Los directores o maestros de escuelas o colegios particulares, tienen los siguientes deberes:

1º Manifestar al respectivo Consejo Escolar de Distrito su propósito de establecer o mantener una escuela o colegio de enseñanza primaria, indicando el sitio de la escuela, condiciones del edificio elegido para tal objeto y clase de enseñanza que se proponen dar.

2º Acompañar a la manifestación anterior los títulos de capacidad legal para ejercer el magisterio, que posea la persona destinada a dirigir la escuela.

3º Comunicar a la autoridad escolar respectiva los datos estadísticos que les fueren solicitados, y llevar con tal objeto, en debida forma, los registros establecidos por los arts.19 y 21, según los formularios de que serán gratuitamente provisto por la autoridad escolar respectiva.

4º Observar las disposiciones del Art.16, acerca de la matrícula escolar.

5º Someterse a la inspección que, en interés de la enseñanza obligatoria, de la moralidad y de la higiene, pueden practicar, cuando lo crean conveniente, los inspectores de las Escuelas Primarias y el Consejo Escolar de Distrito.

6º Dar en el establecimiento el *minimum* de enseñanza obligatoria establecida por el art. 6º.

⁶ ARTICULO 2.- A los efectos de la aplicación de esta Ley, el Poder Ejecutivo llevará un registro de todos los establecimientos privados de enseñanza y de su personal, y clasificará a los establecimientos en: a) Adscritos a la enseñanza oficial: establecimientos privados de enseñanza primaria fiscalizados por el Consejo Nacional de Educación y de enseñanza secundaria, normal o especial, incorporados a la enseñanza oficial dependiente del Ministerio de Justicia e Instrucción

completaba con la creación de escuelas normales en las que se formaban los maestros⁷. Esto redundó en lo que los Drs. Krause y Benegas Lynch (h) (1994) sintetizaron en las siguientes palabras “*es como tener la libertad de elegir en qué sastrería comprar un traje azul*”. Es decir, el producto ofrecido es siempre uniforme y homogéneo, aunque existan escuelas privadas, el contenido, la bibliografía, la organización e incluso el lapso de duración del período lectivo quedan definidos por el estado y sometidos a su control.

En definitiva, Zanotti lo resumía en estas palabras: “*la situación es esta: en nuestro país se puede elegir entre una escuela oficial y una privada y en general se puede elegir (salvadas circunstancias de ubicación geográfica y de disponibilidad económica) el establecimiento de enseñanza, pero el sistema educativo en su conjunto es una estructura de servicios monopólica porque la población está obligada a recurrir a esa estructura, uniforme y rígida –ya sea en establecimientos oficiales o privados– para obtener los reconocimientos oficiales indispensables para la ley o para la necesidad particular requerida*”. En este sentido, la ley 17604 de 1967 terminó por imponer la obligatoriedad del título secundario como condición de ingreso a la universidad (estatal o privada reconocida –oficial-) ⁸.

Indudablemente, un sistema que monopoliza es un sistema que cercena nuestra libertad, cuando dejamos que el gobierno (los gobernantes) sea quien controle la educación estamos aniquilando una de nuestras libertades más básicas: la de elegir entre múltiples opciones la educación que queremos recibir y también brindar. Dos décadas hemos transitado desde este escrito, sin embargo, la situación monopólica no sólo no se ha modificado sino que se ha reforzado, consagrándose en la legislación vigente: la Ley Federal de Educación sancionada en 1993 y la Ley de Educación Superior de 1995 (en adelante, LFE y LES respectivamente). El marco constitucional también se ha modificado a partir de la incorporación de tratados internacionales a la CN por la reforma de 1994⁹.

Pública; b) Libres: establecimientos privados de enseñanza secundaria, normal o especial que, siguiendo los planes y programas oficiales, no estén comprendidos en el apartado anterior; c) Establecimientos privados de enseñanza en general: establecimientos privados de enseñanza, directa o por correspondencia, no incluidos en los incisos a) y b).

⁷ Por decreto del 13 de junio de 1870 Sarmiento dispuso la creación de la Escuela Normal de Paraná, que sería el modelo para la creación de establecimientos semejantes en la ciudad de Buenos Aires y en las provincias. Según el Artículo 1 del citado decreto: “Créase en la Ciudad de Paraná una Escuela Normal, con el designio de formar maestros competentes para las escuelas comunes”

⁸ La ley 17604, de diciembre de 1967, regulaba la creación y funcionamiento de los establecimientos universitarios privados, los que requerían la autorización pertinente por decreto del PEN. La ley disponía, entre otras cosas, que las universidades privadas debían observar los mismos fines generales y funciones que los prescritos para las universidades nacionales. También establecía que los profesores debían poseer título universitario y, como ha quedado dicho, los alumnos, para inscribirse, debían tener aprobado los estudios del nivel medio de enseñanza. (Ramallo, 1989)

⁹ Además de los artículos de la CN citados ut supra se agrega al art. 75 el inc. 19: “Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen. **Sancionar leyes de organización y de base de la educación** que consoliden la unidad nacional respetando las

Estos tratados, así como la LFE y la LES desvirtuaron la letra constitucional histórica, poniendo en manos del estado nacional una serie de dispositivos y prerrogativas que limitan nuestros derechos y avasallan nuestra libertad¹⁰. Haremos una breve referencia a ellos a continuación, ya que resulta necesario para conocer la matriz en la cual hoy estamos insertos, sin embargo, no entraremos en detalles respecto a algunas cuestiones que aparecen en los artículos citados (nos referimos a la gratuidad y a la obligatoriedad), las mismas serán objeto de estudio de un futuro artículo. Solo notemos que la obligatoriedad aparece en la letra de estos tratados con rango constitucional, luego, la misma ya no se encuentra solamente en la letra de la ley¹¹.

Según el artículo 75 inc. 22 se han incorporado, entre otros:

- Declaración Universal de Derechos Humanos: Art. 26.– 1. toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los meritos respectivos. 2. la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre: artículo XII.- Derecho a la educación – Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de la libertad, la moralidad y la solidaridad humanas. Asimismo tiene el derecho de que, mediante esta educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida. Y para ser útil a la sociedad. El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los meritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos.

particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.(...)”

¹⁰ A diferencia de los Estados Unidos, donde no existe una ley o un conjunto de leyes que regulen la educación nacional. La legislación nacional estadounidense no regula asuntos como la creación de instituciones, el reconocimiento oficial de certificados y estudios, el reconocimiento oficial de profesiones, los planes de estudios establecidos o los requisitos académicos, el control de instituciones o el nivel de los estudiantes y del personal docente. En www.usinfo.state.gov

¹¹ La mayoría de las constituciones provinciales también han incorporado este tipo de cláusulas de obligatoriedad. Por ejemplo, para nombrar algunos casos, art. 200 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 268 de la Constitución de Catamarca, arts. 202 y 203 de la Constitución de Entre Ríos, art. 66 inc. 4) de la Constitución de Jujuy, art. 63 de la Constitución de Río Negro, art. 81 de la Constitución de Santa Cruz.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Art. 13.- 1. los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. 2. los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que , con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente, b) la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita, c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita, d) debe fomentarse o intensificarse , en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria, e) se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente. (...)
- Convención sobre los derechos del niño: Art. 28.- 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, b) fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad, c) hacer de la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados, d) hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas, e) adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. (...)

Decíamos que el monopolio estatal se refleja claramente en la LFE y en la LES, específicamente en referencia a tres temas fundamentales, a saber: 1) contenidos obligatorios, 2) disposiciones sobre las instituciones de gestión privada y 3) certificación y habilitación.

1) Contenidos obligatorios

LFE

ARTICULO 36. — Los servicios educativos de gestión privada estarán sujetos al reconocimiento previo y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales. (...)

b) Obligaciones: **Responder a los lineamientos de la política educativa nacional y jurisdiccional (...)**¹²

ARTICULO 53. — El **Poder Ejecutivo nacional**, a través del ministerio específico, deberá:

b) Establecer en acuerdo con el Consejo Federal de Cultura y Educación, **los objetivos y contenidos básicos comunes de los currículos de los distintos niveles**, ciclos y regímenes especiales de enseñanza -que faciliten la movilidad horizontal y vertical de los alumnos/as- dejando abierto un espacio curricular suficiente para la inclusión de contenidos que respondan a los requerimientos provinciales, municipales, comunitarios y escolares.

ARTICULO 56. — El Consejo Federal de Cultura y Educación tiene las funciones establecidas por las normas de su constitución y cumplirá además las siguientes:

a) Concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los **contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema.**

ARTICULO 59. — Las autoridades competentes de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tienen entre otras las siguientes atribuciones:

b) **Aprobar el currículo** de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación.

Según una resolución del Ministerio de Educación de 1998 (2538/98), la carga horaria total del EGB 3 es de 2700 horas, de las cuales 2232 horas son asignadas a los CBC (el 83%), las restantes 468 horas son de distribución flexible.

LES

ARTICULO 43. — Cuando se trate de títulos correspondientes **a profesiones reguladas por el Estado**, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés publico poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta **los contenidos curriculares básicos y los criterios** sobre intensidad de la formación practica **que establezca el Ministerio de Cultura y Educación**, en acuerdo con el Consejo de Universidades

2) Las instituciones de gestión privada¹³

LFE:

ARTICULO 7° — El sistema educativo está integrado por los servicios educativos de las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, que incluyen los de las entidades de **gestión privada reconocidas.**

¹² Las negritas son nuestras.

¹³ Respecto a la autorización para habilitar instituciones de gestión privada, podemos encontrar antecedentes en un decreto de 1831, firmado por el ministro de gobierno Tomás Anchorena, según el cual se ordenaba que ningún establecimiento privado podía abrir sin permiso del inspector. En 1844, un decreto estableció que cada escuela, en lugar de necesitar un permiso inicial para funcionar, requería ahora una autorización anual. (Newland, 1992)

ARTICULO 14. — Todos **los establecimientos** que presten este servicio, **sean de gestión estatal o privada, serán autorizados y supervisados por las autoridades educativas de las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.**

ARTICULO 36. — Los **servicios educativos de gestión privada estarán sujetos al reconocimiento previo y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales.** (...)

ARTICULO 59. — Las autoridades competentes de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tienen entre otras las siguientes atribuciones:

c) Organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y **autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada** en su jurisdicción.

LES

ARTICULO 26. — La enseñanza superior universitaria estará a cargo de las universidades nacionales, de las universidades provinciales y **privadas reconocidas por el Estado nacional** y de los institutos universitarios estatales o privados reconocidos, todos los cuales integra el Sistema Universitario Nacional.

ARTICULO 62. — Las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Las mismas **serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional**, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis (6) años, **previo informe favorable de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria**, y con expresa indicación de las carreras, grados y títulos que la institución puede ofrecer y expedir.

ARTICULO 68. — **Los establecimientos privados cuya creación no hubiere sido autorizada conforme a las normas legales pertinentes** no podrán usar denominaciones ni expedir diplomas, títulos o grados de carácter universitario. La violación de esta norma dará lugar a la aplicación de sanciones conforme lo establezca la reglamentación de la presente ley, la que podrá llegar a la clausura inmediata y definitiva de la entidad y a la inhabilitación de los responsables para ejercer la docencia, así como para desempeñar la función pública o integrar órganos de gobierno de asociaciones civiles dedicadas a la educación superior.

3) Certificación de títulos y habilitación profesional

LFE

ARTICULO 10. — La estructura de sistema educativo, que será implementada en forma gradual y progresiva, estará integrada por:

a) Educación Inicial, constituida por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, **siendo obligatorio el último año.** Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de jardín maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad para que éstas los brinden y ayuda a las familias que los requieran.

b) **Educación General Básica, obligatoria**, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, entendida como una unidad pedagógica integral y organizada en ciclos, según lo establecido en el artículo 15.

c) Educación Polimodal, **después del cumplimiento de la Educación General Básica**, impartida por instituciones específicas de tres años de duración como mínimo.

d) Educación Superior, profesional y académica de grado, **luego de cumplida la Educación Polimodal**; su duración será determinada por las instituciones universitarias y no universitarias, según corresponda.

ARTICULO 53. — El **Poder Ejecutivo nacional**, a través del ministerio específico, deberá:

c) **Dictar normas generales sobre equivalencia de títulos y de estudios**, estableciendo la validez automática de los planes concertados en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación.

ARTICULO 56. — El Consejo Federal de Cultura y Educación tiene las funciones establecidas por las normas de su constitución y cumplirá además las siguientes:

b) Acordar los mecanismos que viabilicen el **reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos** de la educación formal y no formal en las distintas jurisdicciones.

LES

ARTICULO 7° — Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, **se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza** (...)

ARTICULO 39 — Para acceder a la formación de posgrado, **el postulante deberá contar con título** universitario de grado o de nivel superior no universitario de cuatro (4) años de duración como mínimo y reunir los requisitos que determine el Comité Académico o la autoridad equivalente, a fin de comprobar que su formación resulte compatible con las exigencias del posgrado al que aspira. (...)

ARTICULO 41. — El **reconocimiento oficial de los títulos** que expidan las instituciones universitarias será otorgado por el Ministerio de Cultura y Educación. Los **títulos oficialmente reconocidos tendrán validez nacional**.

ARTICULO 42. — Los **títulos con reconocimiento oficial certificarán la formación académica recibida y habilitarán para el ejercicio profesional respectivo en todo el territorio nacional**¹⁴, sin perjuicio del poder de policía sobre las profesiones que corresponde a las provincias. Los conocimientos y capacidades que tales títulos certifican, así como las actividades para las que tienen competencia sus poseedores, serán fijados y dados a conocer por las instituciones universitarias, debiendo los respectivos planes de estudio respetar la carga horaria mínima que para ello fije el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades.

ARTICULO 43. — Cuando se trate de títulos correspondientes **a profesiones reguladas por el Estado**, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos:

¹⁴ "La Constitución de los Estados Unidos no prevé la participación del gobierno nacional en la educación superior. (...) Con la excepción de un estado, no hubo legislación destinada a establecer "standards" educativos y a mantener la calidad de la educación. Como resultado de esta feliz circunstancia, surgió el sistema descentralizado para obtener "standards" educativos, siendo su principal elemento el proceso de reconocimiento voluntario. (...) En resumen, y sin entrar en detalles engorrosos, el reconocimiento está en manos de un sistema voluntario y privado, a cargo de pares." Pockock (1980)

b) **Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente** por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas.

El Ministerio de Cultura y Educación determinara con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nomina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

Algunos artículos directamente contienen todo este conjunto de especificaciones, por ejemplo, encontramos en la LES:

ARTICULO 23. — Los planes de estudio de las instituciones de formación docente de carácter no universitario, cuyos **títulos habiliten** para el ejercicio de la docencia en los niveles no universitarios del sistema, **serán establecidos respetando los contenidos básicos comunes para la formación docente que se acuerden en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación**. Su **validez nacional** estará sujeta al **previo reconocimiento de dichos planes** por la instancia que determine el referido Consejo.

Igual criterio se seguirá con los planes de estudio para la formación humanística, social, artística o técnico-profesional, cuyos **títulos habiliten** para continuar estudios en otros ciclos, niveles o establecimientos, o para el **desempeño de actividades reguladas por el Estado**, cuyo ejercicio pudiere poner en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos o los, bienes de los habitantes.

ARTICULO 24. — Los títulos y certificaciones de perfeccionamiento y capacitación docente expedidos por **instituciones de educación superior oficiales o privadas reconocidas**, que respondan a las **normas fijadas al respecto por el Consejo Federal de Cultura y Educación**, **tendrán validez nacional** y serán reconocidos por todas las jurisdicciones.

El decreto 1276/1996 -que reglamentó el régimen de equivalencia de títulos y de estudios de validez nacional- también es un claro ejemplo de cómo el sistema contempla todas estas cuestiones monopolizando la educación:

Art. 2º — La **validez nacional de los estudios y títulos** a la que se refiere el artículo anterior tendrá vigencia previa legalización de los mismos por la autoridad competente de cada jurisdicción, la que deberá certificar:

a) La **escolaridad cumplida**, la que deberá conformarse a la estructura de niveles y ciclos del Sistema Educativo Nacional, que incluye la Educación Inicial, la Educación General Básica, en TRES (3) ciclos entendidos cada uno de ellos como una unidad pedagógica integral e indivisible, la Educación Polimodal y los trayectos técnicos- profesionales.

b) La aplicación durante los estudios realizados, de los **contenidos básicos comunes** para la Educación Inicial y para la Educación General Básica y de los **contenidos básicos comunes**, los contenidos básicos orientados y los trayectos técnico-profesionales de la Educación Polimodal.

Art. 6º — Los **títulos que no hubieran obtenido la correspondiente validez nacional** de conformidad con lo previsto en el presente Decreto, **no tendrán reconocimiento oficial** y

carecerán en consecuencia de los efectos jurídicos y académicos que la legislación acuerda a los títulos oficiales

Sin embargo, debemos resaltar que quedan algunas pequeñas ventanas abiertas dadas por las excepciones de los artículos 7° y 39° de la LES, que permitirían acceder a los últimos niveles del sistema sin contar con el título de nivel medio:

ARTICULO 7° — Para ingresar como alumno a las instituciones de nivel superior, se debe haber aprobado el nivel medio o el ciclo polimodal de enseñanza. **Excepcionalmente**, los mayores de 25 años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación y/o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente.

ARTICULO 39 bis (artículo incorporado por art. 2° de la Ley N° 25.754 B.O. 11/08/2003)— Para acceder a la formación de postgrado, el postulante deberá contar con título universitario de grado o de nivel superior no universitario de cuatro (4) años de duración como mínimo y reunir los prerrequisitos que determine el Comité Académico o la autoridad equivalente, a fin de comprobar que su formación resulte compatible con las exigencias del postgrado al que aspira. En **casos excepcionales** de postulantes que se encuentren fuera de los términos precedentes, podrán ser admitidos siempre que demuestren, a través de las evaluaciones y los requisitos que la respectiva universidad establezca, poseer preparación y experiencia laboral acorde con los estudios de postgrado que se proponen iniciar así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. En todos los casos la admisión y la obtención del título de postgrado no acredita de manera alguna el título de grado anterior correspondiente al mismo.

En aquel momento, cuando todavía no se habían sancionado la LFE y la LES, la propuesta de Luis Jorge Zanotti era: *“descrita la situación de los sistemas educativos contemporáneos tal como por nuestra parte la vemos (...) terminaremos el desarrollo de la tesis que queríamos exponer con la propuesta que constituye su núcleo central: es conveniente poner en marcha un proceso que lenta, pero inexorablemente, conduzca, de aquí a fines del siglo actual, a una relativa pero significativa desinstitucionalización de los sistemas educativos contemporáneos.”* Y profundizando aun más sentenciaba: *“los sistemas educativos contemporáneos deben despojarse de su estructura monopólica. Es decir: la sociedad debe organizar de algún modo el reconocimiento, la aceptación formal o la validez de los logros educativos de cualquier naturaleza alcanzados fuera del sistema educativo formal. Más aún: lo que la sociedad debe exigir son logros, no caminos recorridos (...)”*. Evidentemente hacia fines del siglo XX mas que una desinstitucionalización hemos vivido una suerte de hipermonopolización del sistema educativo en manos del estado, la transferencia de servicios (de nivel primario y secundario) de la nación a las provincias no modificó en esencia este sistema monopólico, dado que las provincias siguen sujetas a los mandatos de la nación. Hemos ido perdiendo progresivamente la libertad de enseñanza hasta encontrarnos hoy, en el despertar de un nuevo siglo, inmersos en un sistema que asfixia. Como señaló Van Gelderen (1986:6) *“la libertad de enseñanza ha sido limitada a través de un conjunto muy complejo de normas*

de distinto carácter legislativo y reglamentario que permiten desviaciones no libertarias, precisamente”.

Reflexiones

Alguna vez Bertrand Russell dijo: “la enseñanza estatal (...) produce un rebaño de fanáticos ignorantes¹⁵”. Cualquier imposición de contenidos no está exenta de vertientes ideológicas. Para Sarmiento mismo las escuelas eran “usinas” que fabricaban “al hombre civilizado”.

A lo largo de todo el siglo XX el Poder Ejecutivo produjo una serie de anteproyectos y proyectos¹⁶ que, si bien ninguno logró ser aprobado, muestran claramente la intención de dirigir la educación desde compartimentos políticos específicos. Las leyes son un instrumento de política, ¿sabemos cuál es la política en materia educativa? ¿Será que el objetivo de la educación es moldear a los ciudadanos de acuerdo a las preferencias de los gobernantes de turno? ¿No hay una intencionalidad constructivista detrás de todos los contenidos mínimos, básicos o llámelos como quiera? ¿Sabemos qué se quiere construir?. Como oportunamente han señalado el Dr. Benegas Lynch (h) y la Dra. Jackisch (2003) “*son infinitas las manifestaciones de lo que pretende imponer la ingeniería social, pero en realidad la columna vertebral de todo este problema estriba en el tema de la educación, en torno del cual gira el resto de los planes que se imponen desde el poder. El instrumento básico que se utiliza para tales propósitos es el Ministerio de Educación. Desde allí las distintas burocracias imponen sus proyectos al resto de la sociedad. Desde allí se establecen los parámetros en cuanto a contenidos curriculares y bibliografías a los que deben adaptarse los colegios y las universidades, de lo contrario, se clausura la institución o no se permite que ofrezca títulos habilitantes.*”

“La educación os hará libres” hoy significa que debemos aprender o enseñar lo que “otros” nos dicen. La educación se ha estandarizado, homogeneizado a través de un inmenso cúmulo de contenidos básicos comunes, bibliografías, metodologías, horarios, sin atender la especificidad propia de cada ser humano. Ya en el siglo XIX Auberon Herbert [1880] (1992) expuso que “*si quisiéramos comprender el pernicioso efecto de tal uniformidad, pensemos cuál sería el efecto de establecer un método uniforme en todos los campos: religión, arte, ciencia, o cualquier oficio o profesión. Recordemos ese principio enunciado por Spencer, tan lleno de significado, según el cual el progreso es diferencia. En consecuencia, si deseamos progresar no debemos impedir que los hombres difieran en su manera de pensar y actuar, no debemos embotar sus sentidos con sistemas rutinarios, ni sofocar su imaginación con los moldes estereotipados de alguna gran institución oficial.*” Entonces, ¿vamos a permitir que el estado siga avanzando sobre nosotros?. El estado (con minúsculas, no lo deifiquemos con mayúsculas) debiera garantizar la libertad de enseñanza¹⁷. Eso es todo: la verdadera libertad educativa consiste en que nadie

¹⁵ Citado por Hayek (1975:492)

¹⁶ Ver Alfredo Van Gelderen (1986). El autor registra proyectos presentados por Roca, Victorino de la Plaza, Irigoyen, Alvear, Ortiz, Perón, Onganía.

¹⁷ Siguiendo a Van Gelderen (1986: 3) “*por libertad de enseñanza entiendo la libertad de opciones educativas que, por ser el hombre no solo objeto sino ante todo sujeto de su propia educación, el sistema*

(incluyendo al estado) tiene el derecho a impedirte que adquieras la educación que deseas. Como señaló el padre Quiles (1964:21) “*no importa que al hombre se lo dirija correctamente, no importa que lo que se le impone “desde afuera” sea lo mejor, o que aquello que se le obliga a admitir como verdad sea auténtica verdad. En el grado en que se recibe la verdad mecánicamente y no comprobada desde el interior en un acto consciente y libre, el hombre deja de vivirla como tal, y sus acciones y sus afirmaciones se parecerán a las de una máquina o a las de un disco, dejando de ser propiamente humanas*”.

Recientemente, en una conferencia de la Academia Nacional de Educación¹⁸, el Académico Ing. Horacio Reggini expresó que “la educación no debe estar subordinada a objetivos económicos”. Pero... ¿sí a objetivos políticos? Acaso, si el proceso de educación es esencialmente un fenómeno individual, de transformación de la persona ¿pueden otros transformarnos en las personas que quieren que seamos? ¿Sirve, en tal caso, ser el país más educado de América Latina cuando la educación es un instrumento de adoctrinamiento, cuando la educación es impuesta por el estado? ¿De qué sirve la educación sin libertad? ¿A quién le sirve? En palabras de Hayek (1975:497), “*cuanto más valoremos la influencia que la instrucción ejerce sobre la mente humana, más deberíamos percatarnos de los graves riesgos que implica entregar estas materias al cuidado exclusivo del gobernante*”. Debemos redefinir el papel del estado en lo que refiere a educación, quitándole el rol central que se ha adjudicado y que le hemos dado. La reforma urgente consiste en terminar con el monopolio del estado en la educación. Esta es la profunda reforma que debe abarcar todo el sistema: eliminar la coacción estatal en materia educativa.

Referencias Bibliográficas

- Benegas Lynch Alberto , Jackisch Carlota (2003), El fin de las libertades. El caso de la ingeniería social. Ediciones Lumiere, Buenos Aires.
- Benegas Lynch Alberto, Krause Martín, “El derecho de enseñar y aprender”. En Libertas n°20 (mayo de 1994).
- Hayek, Friedrich (1975), Los fundamentos de la libertad, Unión Editorial, Madrid.
- Herbert, Auberon, [1880] (1992). “La educación estatal: ¿ayuda u obstáculo?”. En Libertas n° 17 (octubre de 1992)
- Newland, Carlos (1992), Buenos Aires no es pampa: la educación elemental porteña 1820-1860, GEL, Buenos Aires.
- Pocock, John, “Reconocimiento y acreditación de los estudios superiores en los Estados Unidos de América.” En Revista del Instituto de Investigaciones Educativas n° 28 (septiembre de 1980)
- Quiles, Ismael (1964), Libertad y Cultura, Club de Lectores, Buenos Aires.
- Ramallo, Jorge María (1989), Historia de la Educación y Política Educativa Argentina, Ediciones Braga SA, Buenos Aires.

educativo debe admitir el ejercicio de las distintas opciones a que todo hombre tiene derecho, en razón de su inalienable libertad”

¹⁸ Jornada de reflexión anual. Tema: Educación Superior. 1° de noviembre de 2004

Van Gelderen, Alfredo, “El problema de la libertad de enseñanza en el sistema educativo argentino”. En Revista del Instituto de Investigaciones Educativas n° 53 (abril de 1986)