

ESTUDIOS
21

LEGISLACIÓN EDUCATIVA
REFLEXIONES Y PROPUESTAS
PARA SU REFORMA

Jorge Reinaldo Vanossi



ACADEMIA NACIONAL DE EDUCACIÓN

**DOS EXPONENTES DE IDEARIO LIBERAL
EN LA «GENERACIÓN DEL OCHENTA»**

PRIMERA ETAPA DE LA «GENERACIÓN DEL OCHENTA»

ONÉSIMO LEGUIZAMÓN

En momentos en que está en vigencia una nueva Ley de Educación, merece recordarse la notable personalidad del doctor Onésimo Leguizamón, de relevante actuación al tiempo de la sanción de la Ley 1420.

Sus aportes a las ciencias jurídicas, a la enseñanza, al periodismo y a la política argentina son de la mayor relevancia y, por tanto, lo hacen merecedor del reconocimiento de todas las generaciones que sucedieron a la suya en nuestra historia argentina.

Nació en Gualeguay, provincia de Entre Ríos, el 15 de febrero de 1839, hijo del bravo coronel Martiniano Leguizamón; y por parte de madre estaba emparentado con Francisco Ramírez y con López Jordán.

Comenzó por destacarse como alumno del famoso Colegio de Concepción del Uruguay, la gran contribución educacional de Urquiza, que fue una pieza fundamental en la formación de futuros gobernantes de gran valía. Leguizamón logró por su dedicación el honor de ser acreedor a una beca para estudiar en Europa, hacia donde partió en 1858 en carácter de adjunto de la misión diplomática presidida por el doctor Del Campillo en la Santa Sede. Dicho embajador había sido el «pendolista» de la *Constitución Nacional* al concluirse su redacción en 1853.

A poco de regresar al país, obtuvo el título de Doctor en Jurisprudencia en la Universidad de Buenos Aires, grado que alcanzó con su tesis sobre los derechos hereditarios de los

hijos extramatrimoniales, siendo su padrino nada menos que Dalmacio Vélez Sarsfield (año 1862).

Pese a los pocos años que vivió, desempeñó numerosos cargos públicos de la más alta significación. Tuvo la feliz combinación del impulso de una juventud inquieta con el equilibrio de una madurez temprana. ¡Cuántos testimonios de inquebrantable voluntad creadora y progresista nos habría legado, si el infortunio de su salud no hubiera osado entorpecer la energía depositada en su fuerza transformadora! Al tiempo de su fallecimiento, el 20 de agosto de 1886, era reconocido como una de las principales figuras políticas del ámbito nacional, con serias perspectivas presidenciables.

En su provincia natal se desempeñó como oficial mayor, Subsecretario de Estado, Secretario del Consejo de Instrucción Pública, y también, como Diputado ante la Legislatura provincial en 1868.

Fue Diputado Nacional en tres oportunidades y Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, donde cumplió una relevante actuación.

Entre 1877 y 1882 alcanzó el máximo galardón al que puede aspirar un jurista argentino: fue Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; cargo al que renunció por considerar que ese alto sitio podía ser ocupado por alguien dotado de mayor seriedad (sic). Es obvio que poseía un gran sentido del humor que daba ribetes de alta humanidad a un luchador munido de las más firmes convicciones. Por algo habrá sido que tanto confiaran en Onésimo Leguizamón estadistas de la talla de Sarmiento, Avellaneda, Roca y el ministro Eduardo Wilde.

También fue interventor federal en la provincia de Catamarca en el año 1884; sin perjuicio de su regreso en 1882 a la Cámara de Diputados de la Nación desempeñando la Vicepresidencia del cuerpo; y de su reelección en 1886, año de su tan prematuro fallecimiento que privó al país de uno de los epígonos de la educación como «clave de bóveda» del más genuino desarrollo social y basamento de nuestra formación cultural.

Escribió obras de gran valía en las distintas ramas del Derecho. Merecen destacarse especialmente su *Instituto del Código Civil Argentino* que publicó en colaboración con José O. Machado y, en materia de Derecho Internacional, *Las Leyes de la Guerra Internacional*.

También escribió un *Estudio sobre Disraeli y Gladstone* y otro sobre *La cuestión de límites entre San Luis y Córdoba*; y obras literarias como *La primavera de la vida*. Singular valor tienen sus *Memorias ministeriales* que abarcan los años 1875, 1876 y 1877 y que presentó al Congreso de la Nación, dando así cumplimiento a una expresa disposición de la *Constitución* que muy pocos ministros llevan a cabo.

También coordinó su actuación política con el desarrollo del Derecho argentino. Su codificación, que por entonces recién se iniciaba, encontró un importante impulsor en Onésimo Leguizamón. Organizó, además, una edición del Registro Nacional a partir de la Revolución de 1810 e imprimió con debida sistematización los informes y dictámenes del Procurador de la Nación.

También incursionó en el periodismo como redactor de *El Uruguay* (1862 a 1864) y como fundador del diario *La Razón*, que dirigió hasta su muerte el 20 de agosto de 1886. Anteriormente, entre 1870 y 1873, había sido redactor en jefe de *La Prensa*.

Onésimo Leguizamón tuvo una marcada vocación docente que demostró en los distintos niveles y que le insumió gran parte de su actuación como estadista. En el ejercicio de la enseñanza, ocupó la Cátedra de Filosofía en su «cuna», el Colegio Nacional de Uruguay; y la de Derecho Internacional en su «*alma mater*», la Universidad de Buenos Aires, entre 1872 y 1877.

Pero su obra más importante fue la política educacional que proyectó con todo ahínco. Cuando Nicolás Avellaneda lo llamó a ocupar el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, realizó una labor monumental. Reorganizó y creó las escuelas normales de mujeres; hizo una reforma del plan de estudios de los colegios nacionales; instituyó la Comisión Nacional de Escuelas y reglamentó el funcionamiento de las escuelas de agronomía. También inició un plan general para la educación común y señaló, como bases fundamentales, la división en grados, la instrucción obligatoria y el fondo escolar independiente; propiciando la secularización de la enseñanza y el desarrollo de la estadística escolar.

Todos encomiaron sus esfuerzos por la educación. En reconocimiento de su labor, cuando Leguizamón se retiró del Ministerio en 1877, el presidente Avellaneda lo llamó «Maestro de maestros». En 1878, Sarmiento llegó a escribirle: «Tanto veo que elogian sus trabajos de educación, que empiezo a ponerme

celoso». Así, un diario de la época destacó que Leguizamón «marcha al frente de los educacionistas argentinos. Ha sucedido a Sarmiento, a quien con justicia puede llamarse el gran sacerdote de la instrucción primaria, pero sin parecerse a él, debido sin duda al espíritu de la época en que cada uno de ellos ha figurado». Nosotros podríamos agregar que Leguizamón fue a Avellaneda lo que éste fue a Sarmiento: ¡hicieron todo!

Su preocupación por la enseñanza y su no menor defensa del principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno se reflejan con claridad en las ya mencionadas *Memorias* que, en tres gruesos volúmenes, presentó al Congreso, haciendo conocer a los representantes del pueblo la obra desarrollada durante los años de su gestión ministerial y donde se traducen claramente sus concepciones pedagógicas. Había escrito un comentario acerca de la obra de Hippeau sobre «*L'Instruction publique*», que revela su temprana y perseverante vocación sobre esa materia fundamental de gobierno.

Leguizamón proponía que se cumpliera con la cláusula constitucional que impone al Congreso el deber de dictar un «plan de instrucción general», y así lo propuso en su primera *Memoria*, en 1875 (Artículo 67º, inciso 16; hoy Artículo 75º, inciso 18). Estas *Memorias* contienen un material informativo de gran interés para el estudio de la enseñanza secundaria; tal como luce de los informes de los rectores y de los colegios con los que se pone de manifiesto la presencia actuante de un grupo directivo de singular capacidad.

En agosto de 1876 ordenó la formación del censo de población escolar para niños de ambos sexos de 6 a 14 años. El censo se realizó en noviembre del mismo año y determinó que existían 1956 escuelas primarias, concurridas por casi 120.000 alumnos. Leguizamón señalaba, a la luz de tales datos, que «no son muchos los pueblos que en tan pocos años y dados los inconvenientes naturales de nuestro estado social y político han llegado a acumular en sus escuelas (aunque deficientes) más de 5 alumnos por cada 100 habitantes de la población».

Tuvo una muy destacada actuación con motivo de la reunión del primer Congreso Pedagógico. En este gran acontecimiento educacional y educativo, al que asistieron no sólo representantes de las provincias y los municipios argentinos, sino también de innumerables países extranjeros, y personalidades de la talla de Alem, Gallo, Groussac, Lamarca, Navarro, Viola, Roque

Sáenz Peña, Marcos Sastre, Varela, Wilde, Cevallos, Zinny y tantos otros. El doctor y maestro Onésimo Leguizamón fue su presidente y, con su actitud enérgica y responsable, logró evitar situaciones enojosas en reiteradas oportunidades.

Este Congreso Pedagógico trató las bases de una Ley de Educación Común, preconizó la abolición de los castigos corporales, el régimen de premios y recompensas y se pronunció a favor de la actividad social de la mujer y de la escuela mixta. También se abordaron los medios conducentes y los sistemas rentísticos escolares más eficaces para la Nación y las provincias. Los prohombres allí reunidos buscaron y procuraron la forma de consolidar la escuela popular sobre las bases económicas y legales que aseguraran la extensión de la educación a todo el país. Este Congreso presidido por Leguizamón fue el anticipo de la sanción de la Ley 1420, en la que él también tendría una destacada intervención.

Las ideas pedagógicas de Onésimo Leguizamón se advierten también en su desempeño en la banca de diputado durante el año 1883, donde se transformó en el máximo expositor de la Ley 1420 de educación común que se sancionó en 1884. Leguizamón presentó el proyecto que, luego de memorables debates, se transformó en la tan famosa y transformadora Ley. A lo largo de toda la discusión, este lúcido parlamentario demostró brillantemente su conocimiento del tema, resultando que su figura de legislador sobresaliera nítida y gallardamente, en especial por la enjundia del discurso que pronunció en la sesión del 4 de julio de 1883.

Marcó así un jalón en la trayectoria de progreso que pasa por los acontecimientos de mayo de 1810, la Asamblea del año '13, el Congreso de Tucumán, la obra de Rivadavia y la *Constitución* de 1853/60; como así también del pensamiento político que arranca en Moreno y continúa con Echeverría, Alberdi, Mitre y Sarmiento.

Durante ese debate memorable en el seno de la Cámara, el diputado Onésimo Leguizamón expresó sus ideas en materia educativa: obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, gradualidad e integralidad, concordancia con las instituciones republicanas y protección al magisterio y a la escuela pública. En su exposición, señaló que el Estado moderno tiene la obligación de dirigir con carácter exclusivo la educación. Por ello, realizó una encendida defensa de la escuela pública y su laicidad;

ello sin perjuicio de contemplar la enseñanza religiosa «por los ministros autorizados de los diferentes cultos, a los niños de su respectiva comunión y antes o después de las horas de clase» (Artículo 8°). Esta sabia disposición legal procuraba fomentar la igualdad social; y si bien empleaba para ello el laicismo como herramienta, no fomentaba en manera alguna el ateísmo.

Desde el punto de vista constitucional, destacó que el Congreso sólo puede legislar en materia educativa para la Capital Federal y territorios nacionales; pero, fundamentalmente, sostuvo que «la educación no puede darse en un sentido contrario a las instituciones que el país tiene».

En cuanto a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza elemental, sus argumentos eran contundentes: «Si no fuera obligatoria –decía– el deber de la educación existiría al lado del derecho de la ignorancia, y esto es más que una contradicción palmaria, es un absurdo». Y agregaba: «Si una Nación tiene el deber de educar, no puede existir en parte alguna el derecho de ser ignorante». Pero la obligatoriedad de la enseñanza conlleva a su gratuidad; la consecuencia natural de la obligatoriedad, dice Leguizamón, es que «la educación debe ser gratuita, porque la educación obligatoria supone, como condición y explicación, la existencia de la escuela gratuita al alcance de los niños a los que se obliga a ser educados».

Pero la educación debe ser también gradual e integral. Leguizamón decía que la educación debe ser gradual, porque «es el procedimiento de la naturaleza»; y que debe ser integral, porque «la educación debe tener un objeto esencial: desarrollar simultáneamente la inteligencia, la parte moral del niño y también su capacidad y sus medios físicos. La educación debe ser dada, en consecuencia, con arreglo a los principios de la higiene, necesaria, obligatoriamente, con arreglo a los principios del desarrollo físico».

Pero Leguizamón se ocupaba también y particularmente de la persona del educador: «Hacer garantida en la sociedad la profesión del magisterio –decía– es en el día un principio, es una aspiración general». Y agregaba más adelante: «No ha llegado todavía aquel momento en que la profesión del maestro sea una aristocracia social. Su posición es humilde, su posición es inconsiderada por parte del público, y es necesario que el Estado, formado de los altos poderes públicos de la alta representación nacional, no se haga partícipe de la injusticia vulgar respecto

del maestro y levante para él una garantía de subsistencia y de estabilidad en medio de la sociedad en que vive».

¡Qué diría Leguizamón de la evolución posterior hacia tan ansiada meta y, más cercanamente, por desgracia para la Nación, cuánto nos reprocharía de la involución que nos ha postergado a los confines del «sub-mundo» y «la acultura»!

Podemos sintetizar la personalidad de Onésimo Leguizamón recordando que Urquiza lo ponía como exponente del entrerriano; y Roca, gran conocedor de los hombres, decía que sabía escribir como Tácito y hablar como Cicerón.

Quiero redondear este perfil para reparar su injusto olvido, haciendo mías las palabras de Eduardo Wilde, ante su tumba, que lo describió así:

«Ha llevado su tarea en la tierra con honradez, con brillo y con talento. Apenas cabe en la extensión de su corta vida la abundancia de su trabajo. Fue el ardiente propagandista de las ideas avanzadas, el temible campeón de la libertad de conciencia y de los luminosos principios que abren las puertas de la Nación al progreso del mundo»¹.

Esas virtudes –destacadas por Wilde– se correspondían con el exacto pensamiento de Onésimo Leguizamón, para quien «educar es cultivar la naturaleza humana, distribuir la vida en el organismo, abrir en el corazón las fuentes del sentimiento, llevar la luz al espíritu (...).» (*Discurso a la juventud universitaria* –1883).

SEGUNDA ETAPA DE LA «GENERACIÓN DEL OCHENTA»:

OSVALDO MAGNASCO

Al referirnos a la vida y obra de Osvaldo Magnasco, se apreciarán constantes referencias a la figura de Onésimo Leguizamón. No es nuestra intención establecer un paralelismo entre ellos, sino enlazarlos como brillantes artífices del período de mayor progreso material e institucional de nuestro país. Uno y otro fueron promotores de políticas de Estado en el ámbito de la educación, sin olvidar por ello, la presencia en ese mismo período de otras grandes personalidades que también marcaron rumbos indelebles en esa área, como Avellaneda, Mitre, J. B. González y, por supuesto, el inmortal Sarmiento.

En algunas ocasiones, la historia de los hombres se entrecruza dramáticamente en una suerte de lucha por la supervivencia del más apto. En otras, por el contrario, aquellas fluyen desapercibidas unas por otras, de modo que, sin interponerse ni interactuar, transcurren ignorándose entre sí. Pero existe una tercera posibilidad: donde las vidas de ciertas personalidades parecen sincronizarse en tiempo y espacio, estableciéndose un vínculo de necesidad entre unas y otras, aun cuando los personajes no se hayan tratado ni, incluso, conocido. En este caso el nexo que los reúne se ubica en las circunstancias sociales y culturales que los rodea y los condiciona. Plutarco ya había percibido ese paralelismo entre ciertos hombres de su época, marcando magistralmente esa relación invisible de necesidad que construye y completa períodos o circunstancias de la historia con personajes afines e independientes uno de otro.

Onésimo Leguizamón y Osvaldo Magnasco son un ejemplo espléndido de esa presencia simétrica. La actividad pública de ambos se desarrolló en la llamada «Generación del '80», Leguizamón en el primer tramo y Magnasco en su parte final, concluyendo, en cierta medida, uno la obra del otro. Tanto el primero como el segundo recalieron en la imperiosa necesidad de modernizar la enseñanza, poniéndola en el ámbito de las mejores del mundo. Allí estaban los hombres, las ideas y las necesidades, que no siempre encontraron la debida comprensión de sus contemporáneos, especialmente en el caso de Magnasco.

La «Generación del '80» hizo lo suyo: diagramó al país y en buena medida lo construyó; y si bien el presente no puede ser la obra única de una sola generación, aquella dejó pautas bien claras que las generaciones subsiguientes fueron paulatinamente olvidando sin dar paso a formas superadoras de organización social. La educación es un ejemplo prístino. Tan grande fue su impronta que desde aquel momento hasta hoy, la Ley 1420 de Educación Común fue el polo de comparación obligado para evaluar los fallidos intentos que se hicieron y se hacen para reemplazarla.

Magnasco comprendió, como antes Sarmiento y también Leguizamón, el carácter prioritario de la educación en el progreso de las naciones. En tal sentido elaboró, siendo Ministro de Justicia e Instrucción Pública, un proyecto de «Reforma de la Enseñanza Secundaria» que fue tratado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación a partir del 18 de septiembre de 1900² y rechazado luego de arduos debates durante los cinco días subsiguientes. En esa oportunidad el miembro informante de la comisión respectiva, el Dr. Alejandro Carbó, utilizó en toda su extensión las sesiones del 18 y 19 de septiembre, en tanto que Magnasco hizo lo propio entre los días 20 y 22 del mismo mes. La controversia fue profunda y minuciosa. En ella, el Dr. Magnasco entroncó «el problema educativo y docente en el contexto de toda la vida de la Nación»³. Quienes presenciaron la sesión recuerdan el estilo de su defensa como erudita, irónica, mordaz y sarcástica, aunque con un elevado espíritu constructivo. En su proyecto, Magnasco modernizaba la estructura educativa de la enseñanza secundaria en todo el país descentralizándola, aunque sin perder el control de los planes de estudio y la inspección escolar por parte del Estado Nacional, acentuando la creación de institutos de artes y oficios, agricultura, minería,

industria, comercio, etcétera, así como también la instauración de becas para los mejores promedios, todos ellos sostenidos por la Nación. El *desideratum* del proyecto de Ley impulsado por Magnasco era reformar la enseñanza secundaria, tornándola menos doctrinaria y más orientada al estudio de las ciencias y la técnica, es decir a la «enseñanza productiva» que Alberdi intuía como imprescindible. En pocas palabras, menos doctores y más ingenieros, sin por ello menospreciar la necesidad de la enseñanza de las ciencias humanísticas. A este fin, en el proyecto presentado por el Gobierno, los colegios nacionales en las provincias se fijaban en cinco: los de Concepción del Uruguay, Rosario, Córdoba, Tucumán y Mendoza. Los restantes se sustituirían por escuelas industriales donde «la juventud podía adquirir los conocimientos prácticos de que carecen actualmente»⁴. No se trataba de algo nuevo; la transformación de algunos colegios nacionales en colegios industriales ya había sido propuesta por el presidente José Evaristo Uriburu en 1895.⁵

Las posiciones fueron encontradas. Una y otra tenían su cuota de razón; y si bien, tal como argumentó Balestra ⁶, el país necesitaba más instrucción primaria, más instrucción media, y más instrucción técnica y superior, sin por ello disminuir la cantidad de colegios nacionales radicados en las provincias, el punto de vista de Magnasco no era menos contundente. En sus palabras:

«No es cierto que venga a desgajar el árbol secular de la educación secundaria. No es proyecto de desintegración, sino de integración, es decir, de incorporación de fuerzas nuevas (...) educacionalmente hablando, suprime formas excesivas, y depura la esencia, amputando superfluidades que están lastimando lo fundamental ⁷.

»(...) Este proyecto viene a hacer alternar por fin en el régimen de las instituciones docentes de la República, el colegio nacional, el colegio de la cultura general, con la escuela especial práctica, es decir, la cultura moral, filosófica y sociológica que orienta los espíritus –los espíritus con actitudes– con la cultura tan largo tiempo perdida y tan vanamente esperada de las fuerzas productoras del comercio, la industria, del trabajo en general, los agentes más poderosos de la transformación y del progreso de la vida civilizada moderna»⁸.

Es imperioso apreciar la actualidad de estos conceptos. En pleno siglo XXI la República Argentina sigue padeciendo la falta de escuelas técnicas que capaciten a la juventud en disciplinas tecnológicas. Magnasco percibió claramente el cambio de

paradigma:

«La época del humanismo como tendencia característica y exclusiva de la educación ha pasado ya, supeditada por otras fuerzas (...) frutos inevitables de la evolución social misma (...) Hay que convenir que las tendencias modernas son otras, porque son otros los rumbos sociales, y que sin desatender las exigencias del humanismo, antes bien, hermanándolas en lo posible con las nuevas ideas, debemos tratar primero de hacer hombres de suficiencia positiva, de suficiencia práctica (...)»⁹.

Magnasco quedó sumamente mortificado por el rechazo a su proyecto de reforma. El negaba que el verdadero propósito del proyecto fuera disminuir el número de jóvenes que siguen la enseñanza secundaria con el propósito de ingresar a las Universidades, tal como insinuaban Carbo y Balestra. No se trataba de cerrar colegios nacionales para crear escuelas técnicas; sino, como vimos, acentuar la importancia capital de las mismas para el futuro de nuestro país como entidad soberana e independiente. En aquellos años, Magnasco había comprendido con absoluta crudeza que sin inversiones en ciencia y tecnología, no era posible un desarrollo económico sustentable; y que la educación técnica era un importante paso –no el único– hacia una sociedad basada en el conocimiento científico del que hoy es impensable prescindir. Es curioso que quien sostuvo estas ideas haya sido, en realidad, un humanista que conocía en profundidad el latín y el griego, un talentoso hombre de Leyes, un prolífico escritor y, además, un traductor de Horacio, Virgilio, San Agustín, Jenofonte, Aristóteles, Esquilo y Demóstenes¹⁰. En sus propias palabras y refiriéndose al Colegio San José de su adolescencia: «Allí quedó trazada para siempre mi vía en humanidades. Fui, desde entonces, ciudadano de Roma.».

El debate terminó, como hemos dicho, con el rechazo del proyecto de Magnasco, pero al decir de Etchebarne¹¹: «En rigor de verdad no hubo vencidos sino un vencedor: el país, que asistió a una de las polémicas legislativas más trascendentes de nuestra historia educativa».

Mejor suerte le cupo a la Ley 1420 de educación laica, gratuita y obligatoria que impulsara Onésimo Leguizamón y que fuera sancionada en 1884, pero ya sea esa presentación exitosa, como la frustrada de 1900, en ambas, la posteridad ha reconocido la trascendencia de los debates, considerados hoy

piezas memorables e imperecederas del trabajo parlamentario de legisladores más preocupados en fundamentar las Leyes de la Nación que de agradar al gobernante de turno. En los dos casos, Leguizamón y Magnasco tuvieron intervenciones extraordinarias que, de alguna manera, los emparenta como los grandes tribunos de la educación pública. Hasta el presente, los historiadores los recuerdan; en algunos casos, sin dejar de ironizar la decadencia abrumadora de algunos parlamentarios que en la actualidad se dedican a legislar el «día nacional de la milanesa a la napolitana» o el «día nacional de la parrilla».

Notables jurisconsultos de vida activa, abundantes en logros y aportes intelectuales, aunque tristemente breves –Leguizamón muere a los 47 años y Magnasco a los 56–; ambos fueron ministros de Justicia, Culto e Instrucción Pública: el primero en la presidencia de Nicolás Avellaneda y el segundo en la presidencia de Julio A. Roca; ambos se desempeñaron como diputados nacionales por la provincia de Entre Ríos. Estas y otras similitudes los hacen ejemplos notables de aquella pléyade de argentinos del '80. Es una feliz coincidencia que los protagonistas de esta semblanza hayan nacido en la misma provincia: Entre Ríos. Leguizamón en Gualaguay, el 15 de febrero de 1839; y Magnasco en Gualaguaychú, el 4 de junio de 1864. Como es visible, apenas una generación los separaba, aunque por sus luchas y afanes se los pueda considerar coetáneos. El carácter polémico de ambos establece una característica típica de ese período histórico de la Argentina: el disenso abierto y en democracia y el examen franco y positivo de opiniones políticas, religiosas, sociales y económicas de la más diversa índole, que se explyan en profundas discusiones que han servido, en muchos casos, como antecedentes insoslayables de los temas tratados. Ésta y no otra es la función del Poder Legislativo: el análisis sin concesiones de las Leyes que regirán los destinos de la Nación por todo el abanico ideológico de los diputados que lo componen. El Congreso Nacional no está para avalar con su aprobación los proyectos que se le presenten; sino, fundamentalmente, para discutirlos en detalle. El objetivo de un diputado, sea del oficialismo o de la oposición, no es hacerle fácil la vida al Ejecutivo aprobando «sobre tablas» y a «libro cerrado» todo lo que le envíen; sino, hurgar con la mejor de las intenciones, pero con el mayor rigor, todas las fallas, vicios o alternativas posibles y mejores que pudieran plantearse a esos proyectos. Cada diputado podrá

exhibir las más variadas apetencias políticas e ideológicas, y tal vez actúe y juzgue de acuerdo a ellas. Sin embargo, junto a su pertenencia partidaria, existe al mismo nivel y con la misma importancia, su investidura de legislador que es tan sagrada como su lealtad política; y más aun, ya que su mandato ha sido impuesto por el pueblo que lo ha elegido, al que se debe. En este aspecto Magnasco también deja su huella. Leal al Presidente Juárez Celman, votó en oposición a los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo cuando su conciencia le aconsejaba hacerlo¹².

Fueron, precisamente, Onésimo Leguizamón y Osvaldo Magnasco, protagonistas principales y testigos de debates ejemplares en que se enfrentaron posiciones encontradas y aparentemente irreconciliables: educación laica versus educación religiosa en 1882 y educación técnica versus educación humanística en 1900. Pero en uno u otro caso se trataba de falsas dicotomías. Con respecto a la Ley 1420 decía Leguizamón:

«Se ha creído ver en la actitud asumida por los diputados liberales, el espíritu de guerra abierta contra todas las creencias. No hay tal cosa. La tolerancia es nuestra bandera y no la habríamos servido sino respetando las creencias de todos, como exigimos que sean respetadas las nuestras»¹³.

No era el espíritu de la Ley oponerse ni a las creencias ni a la religión. Sólo por las necesidades dialécticas del debate, la oposición pudo asumir tan injusto ataque al pensamiento liberal que campeaba en ella. Tal vez, por motivos políticos similares –una concepción anticuada de la educación o una pérdida real o supuesta de relevancia social en determinados círculos de poder– fue que la Ley de Reforma de la Enseñanza Secundaria recibió tan dura acometida por partes de sus detractores, que finalmente impidieron por 53 votos contra 30 su puesta en marcha. Magnasco abandona la actuación pública luego de este fracaso, percibiendo sin duda la cortedad de miras de sus oponentes, quienes le enrostraron opiniones que él seguramente no tenía.

Onésimo Leguizamón y Osvaldo Magnasco vivieron durante la llamada «Generación del '80» y a ellos se les puede aplicar el sentido que Ortega y Gasset daba al concepto de pertenencia histórica a un período¹⁴:

«(...) lo decisivo en la vida de las generaciones no es que se suceden, sino que se solapan o empalman. Siempre hay dos generaciones

actuando al mismo tiempo, con plenitud de acción sobre los mismos temas y en torno a las mismas cosas, pero con distinto índice de edad y, por ello, con distinto sentido».

Para finalizar reseñaremos un breve discurso del Dr. Magnasco, pronunciado el 8 de diciembre de 1899 en la Universidad de Córdoba, que sintetiza ejemplarmente su personalidad y convicciones:

«Señores:

»Yo no quiero disonar en las gratas solemnidades de esta fiesta nacional. Pero séame lícito decir que Alberdi, como el invicto Castellano de la leyenda, tiene que ganar después de muerto una gran batalla –la batalla educacional, que a nosotros nos tocará dar bajo su póstuma advocación–. Él y otros númenes generosos han de bajar al campo incruento de la trascendental pelea como las deidades antiguas se mezclaban a los afanes humanos en los entreveros del poema griego. Ellos han de asistirnos en las largas contingencias de la lucha hasta hacer triunfar el lema: “Lo que la República y Sud América en general necesitan, es nuevos usos, nuevas costumbres, nuevo género de vida, nuevo modo de ser educacional”».

El desafío a que remite Magnasco mantiene vigencia y su acometimiento sigue en pie, si se quiere realmente concretar el cambio sustancial que la educación requiere como elemento determinante del saneamiento cultural y filosófico. La Argentina sigue saqueada por la destrucción sistemática de sus bases culturales y la falta de adecuación de sus esfuerzos educativos a los desafíos actuales del progreso. Un legado histórico espléndido se pretende reemplazar por aviesas y pueriles leyendas en biografías «noveladas». Esa tergiversación genera la confusión que nos abruma; y, ante ello, corresponde volverse a las fuentes para encontrar allí la inspiración que imprima al nuevo rumbo. El estudio científico de la historia requiere, de manera insoslayable, la aplicación de una metodología específicamente historiográfica, cuyas fuentes principales parten del apoyo documental y del aporte testimonial de primera mano. Lo demás, son pretensiones de *best seller* que no pasan de ser insustentables y efímeras novelorías, dicho esto con expreso pedido de disculpas a los genuinos novelistas de todas las épocas.

NOTAS

- 1.– Los datos, fechas y referencias que incluye esta evocación de la vigorosa personalidad de Onésimo Leguizamón

han sido extraídas de diversas biografías, diccionarios y conmemoraciones referidas a su rica trayectoria pública. En la Honorable Cámara de Diputados de la Nación le rendimos homenaje oportunamente (véase Vanossi, Jorge Reinaldo. *Obra Legislativa*, tomo I, p. 288).

- 2.- *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, 18 de septiembre de 1900; p. 1150
- 3.- Cutolo, Vicente Osvaldo. *Nuevo Diccionario Biográfico Argentino*. Buenos Aires: Editorial Elche.
- 4.- *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, *Op.Cit.*
- 5.- Barba, Fernando Enrique. 1970. «Trabajos y Comunicaciones de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de La Plata N° 20». La Plata; Pp. 35 y siguientes.
- 6.- Etchebarne, Conrado M. «Un debate parlamentario sobre educación recordóse» en *Diario La Nación*. Buenos Aires, 7 de mayo de 1966.
- 7.- Estas medidas no eran caprichosas ni discriminadoras, la escuelas nacionales en las provincias adolecían de graves problemas, entre ellos la falta de alumnos. El proyecto de Magnasco tendía, entre otras cosas, a solucionar aquellos inconvenientes. Para una análisis más amplio consultar Barba, Fernando Enrique, *Op. Cit*; Pp. 40 y siguientes.
- 8.- Barba, Fernando Enrique, *Op. Cit.*
- 9.- *Ib. Idem.*
- 10.-La vida del Dr. Magnasco fue muy rica en acontecimientos y realizaciones. A los 18 años de edad, publica *La filosofía y su carácter científico*, traducido al francés y al italiano. Un año después *La utilidad como fundamentos de la rama penal*. Recibe el título de Doctor en Jurisprudencia en 1887 con Mitre como su padrino de tesis. Es elegido Diputado Nacional en 1890. Fue partícipe de verdaderos duelos de oratoria, como el sostenido con Aristóbulo del Valle que se reputa como el más célebre de la época. En 1897 es nombrado Profesor de Derecho Romano en la Facultad de Derecho de Buenos Aires. Esas clases son recordadas como un modelo de forma y profundidad. Asume con 34 años el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción pública durante la segunda presidencia de Julio A. Roca. Para ampliar estos datos sucintos de su biografía consultar: Cutolo, Vicente Osvaldo, *Op. Cit.*; Pp. 352 y siguientes; y Abad de Santillán, Diego. 1960. *Gran Enciclopedia Argentina*.. Buenos

Aires: Ediart.

11.- Etchebarne, Conrado M., *Op. Cit.*

12.- Cutolo, Vicente Osvaldo., *Op.cit.*

13.- Leguizamón, Onésimo. 1964. *Discurso pronunciado a la juventud universitaria*. Rosario: Liga Santafesina de Cultura Laica.

14.- Vanossi, Jorge Reinaldo. 1970. *La influencia de José Benjamín Gorostiaga en la Constitución Argentina y en su jurisprudencia*. Buenos Aires: Editorial Pannedille; Pp. 5 y siguientes.

**CIENCIAS «DURAS» Y CIENCIAS «BLANDAS»:
¿COMPARTIMENTOS ESTANCOS O APOYATURAS
METODOLÓGICAS COMPARTIDAS?**

Se trata simplemente de un conjunto de reflexiones sobre un tema antiguo y polémico, donde puede haber una pluralidad de tesis, sin pretender otra cosa más que mantener encendida la llama de la discusión en torno a este tema. Por eso, pido disculpas si alguna de las aseveraciones que voy a formular parece osada o quizás temeraria; mis aseveraciones no están inspiradas en el propósito de polemizar, sino en el propósito de reactivar la reflexión. El tema da para mucho y esto es nada más que una aproximación. No se trata de llegar a conclusiones axiomáticas ni dogmáticas, tan sólo se trata de plantear hipótesis y de formular interrogantes.

PRIMER INTERROGANTE

Cuando hablamos de ciencias duras, ¿hablamos de ciencias duras versus ciencias blandas? Por lo pronto, vamos a partir, para obtener alguna respuesta o un cuestionamiento, del dato que las llamadas ciencias blandas se ven precisadas a emplear en sus investigaciones la disección y la observación crítica para el examen de las estructuras del objeto estudiado, el análisis matemático, la deducción y la inducción como métodos propiamente dichos en el sentido clásico de la palabra –entre otras herramientas tales como la lógica y el pensamiento lógico que le es consecuente–. La experimentación, en muchas de las llamadas ciencias blandas, se produce no con tubitos de laboratorio, sino a través del comparativismo –es decir a través

de la utilización del método comparado— con experiencias análogas que se dan en otros países, en otros momentos o en otras situaciones; y, más recientemente, también la apropiación por parte de las ciencias sociales del llamado criterio sistémico. Ese es un primer interrogante.

Hemos obtenido una notable profundización de la extensión en el enriquecimiento de los métodos, de las técnicas —ya sean las técnicas cuantitativas o las técnicas cualitativas— y de los enfoques, que son medios en sí mismos y no fines propiamente dichos. Se trata en esos tres casos de caminos a seguir, son apoyaturas, son instrumentos de conocimiento. Entonces, preguntamos sin picardía: ¿en presencia de qué estamos? Va de suyo que es una diferenciación, pero esa diferenciación: ¿persigue una distinción y esconde una connotación peyorativa de las ciencias duras hacia las ciencias blandas o es una distinción totalmente neutral?

Al hablar de métodos, técnicas y enfoques; debe aclararse que por enfoques se han incluido sucesivamente muchas cosas que para algunos son técnicas y para otros pueden pertenecer a otra categoría; no hay unanimidad de opiniones. En cierto momento en los Estados Unidos estuvo de moda el conductismo, que se creía, o se auto-atribuía la condición de método que busca el conocimiento y el control de las acciones de los organismos —y en especial del hombre— mediante la observación del comportamiento o la conducta sin recurrir a la conciencia o a la introspección. Y, prácticamente, palabras más o palabras menos, coincide con esto lo que el propio *Diccionario de la Real Academia* y algunos otros diccionarios como la *Enciclopedia Británica* dicen respecto de la palabra o del vocablo «conductismo». En inglés se ha hablado del *behaviorism* o *behavioral sciences*; los franceses han preferido hablar de «ciencias del comportamiento»; otros optan por la denominación «ciencias de la conducta humana». Y cuando uno busca en los diccionarios de ciencia política o ciencia social qué es el *behaviorism* o *behaviourism*, se encuentra con que es una tendencia que tiende a fundarse exclusivamente en la observación y el análisis de los actos humanos objetivamente observables, y por eso, algunos autores lo califican —o tipifican— como un enfoque de tipo objetivista o perteneciente al ámbito del objetivismo.

Se pregunta si la distinción es peyorativa o no peyorativa. El «progreso» de las ciencias es mensurable en cada época; así, por

ejemplo, el rigor, de la técnica normativista o legislativa, si se quiere, es remota en el tiempo. ¿Quién puede discutir la solidez y envergadura del Código de Justiniano? Estamos hablando de una época de plena decadencia del imperio romano, y sin embargo, dejó un monumento que fue estudiado, analizado y aplicado por estudiosos, por jueces y por doctrinarios durante muchos siglos a *posteriori*, hasta que aparece otro monumento, también considerado de una solidez incuestionable como fue el Código de Napoleón, que sirvió para formar nuevas escuelas, nuevas glosas, nuevos análisis, nuevas críticas, nuevas propuestas y famosas polémicas con los autores historicistas de vertiente alemana, que no dejaban de ser tan científicos como los franceses por el hecho de abrazar una vertiente casi romanticista o romántica, como era el historicismo de las ciencias sociales alemanas de aquella época. Ni que hablar de lo posterior: tratados, constituciones, Leyes doctrinarias –cuya solidez no se discute ni se cuestiona– como el *nullum crimen, nulla pena sine lege, no taxation without representation, in dubio pro reo*, y muchos otros que vienen de viejas vertientes latinas y que conservan incluso la denominación latina, no obstante que recién hayan tenido categoría universal a partir de la Era del constitucionalismo. Han sido obras de indiscutible consistencia, todas ellas, más allá o más acá del favor que hayan recibido en la opinión.

Hoy se observa una gran interdependencia. Tenemos casos de apoyaturas metodológicas recíprocas. En el ámbito del derecho, por ejemplo, entre el derecho penal y la criminología, dos ciencias sociales distintas. En el ámbito del derecho político, entre el derecho constitucional y la ciencia o las ciencias políticas, ya que hay discusión sobre el singular o el plural respecto de la unicidad o pluralidad de las disciplinas que envuelven, incluso hay todo un famoso estudio de la UNESCO de 1950 realizado alrededor de este problema. Y que decir, o que no decir, de los aportes que ha hecho la sociología política y la psicología social por los evidentes casos de porosidad que presentan con otras disciplinas pertenecientes también al ámbito de las ciencias sociales.

En el fondo, está siempre subyacente la epistemología ocupándose de los fundamentos y los métodos del conocimiento científico. Nociones culturales, nociones políticas, criterios institucionales, pedagógicos y de toda índole han coadyuvado

a la concreción de la revolución industrial en el desarrollo del capitalismo, primero en occidente, luego avanzando hacia otros horizontes. Max Weber, que describió precisamente como una supuesta antinomia: «El científico y el político», en su famoso discurso a la juventud alemana que retornaba del frente, al firmarse el armisticio después de la Primera Guerra Mundial, es un ejemplo de ello, desde que él mismo –considerado el paradigma del científico en las ciencias sociales– era al mismo tiempo un político; un político al cual le fue mal, desafortunado por la frustración de no haber podido ser miembro de la famosa Convención Constituyente de Weimar. Él imaginaba, cuando escribe como científico, que la causal fundamental –no como única pero sí fundamental– del desarrollo del capitalismo en Occidente y del avance de la Revolución Industrial era la aplicación de conceptos tan precisos, tan técnicos y tan científicamente enunciados como la noción de «Estado de Derecho», como los conceptos de «Seguridad Jurídica» y como todo el ensamble que envolvía la idea de constitucionalismo, que después ha dado lugar a que algunos sostengan que se puede hablar de una «Era Constitucional» en cuanto al establecimiento de un sistema que fuera igualmente obligatorio para gobernantes y gobernados, sobre la base de la igualdad de la Ley y la despersonalización del poder.

En la historia, obviamente, no hay monismos causales –como decía Arturo Orgaz, el memorable filósofo de Córdoba–; siempre hay una pluralidad de causas o motivos. Pero surge una pregunta: ¿por qué entonces el conocimiento de esos fenómenos, los sociales, es blando; y la investigación de una roca es dura?; ¿por qué esa distinción?; ¿por qué una actividad es blanda como conocimiento científico y otra es dura porque el objeto es distinto?

Si por ciencia se entiende un conocimiento exacto –pregunto: ¿pretendidamente exacto?– y razonado –pregunto: ¿o suficientemente razonado– de las cosas o de los fenómenos? Pues entonces, ¿cuál es la diferencia?

Si vamos a los diccionarios o a las obras de ciencias sociales, vemos, por ejemplo, que el propio *Diccionario de la Real Academia* contiene varias acepciones el vocablo «ciencia». Las dos primeras apuntan a su rasgo distintivo, a saber, primera acepción: «conocimiento cierto de las cosas por sus principios y causas»; segunda acepción: «cuerpo de doctrina metódicamente

formado y ordenado que constituye un ramo particular del saber humano». Cabe señalar que entre otras acepciones también se incluye:

«a) ciencia pura: se entiende por tal el estudio de los fenómenos naturales u otros aspectos del saber por si mismos sin tener en cuenta sus aplicaciones; b) ciencias humanas: se entienden las que, como la psicología, antropología, sociología, historia, filosofía, etc., se ocupan de aspectos del hombre no estudiados en las ciencias naturales; c) ciencias exactas: las matemáticas; d) ciencias naturales: se entienden las que tienen por objeto el estudio de la naturaleza, geología, botánica, zoología, etc., y a veces incluyen la física, la química y otras disciplinas amigas; e) ciencias sociales: aplicase a menudo a las ciencias humanas.»

Otro tanto ocurre con la investigación. La investigación pura o de base, que coincidiría con la ciencia pura; o la investigación aplicada. Ambas se practican en todas las ciencias, sean duras o blandas. Hay investigación pura y hay investigación aplicada en las llamadas ciencias duras por supuesto, y también en las llamadas ciencias blandas.

Segunda pregunta: ¿puede cuestionarse el carácter o rango científico de la filosofía, si es la madre de todas las ciencias? Acudo nuevamente a los diccionarios que expresan por lo general lo mismo. «Filosofía: ciencia que trata de la esencia, propiedades, causas y efectos de las cosas naturales». Luego distingue entre filosofía moral, entendiéndolo por tal a la que trata de la bondad o malicia de las acciones humanas; y filosofía natural, la referida a la que investiga las leyes de la naturaleza. Como se puede apreciar, hay para todos los gustos.

TRES PREGUNTAS SUCESIVAS

Nos preguntábamos recién por la filosofía y agrego ahora: ¿qué sostendría Aristóteles con respecto a la política?, dado que fue el primer científico en estudiar, escribir y analizar la política con metodología científica propia de la época en que su obra fue escrita y titulada precisamente con el nombre *Política*. Y me pregunto: ¿dónde y con qué sustento ubicaríamos a la medicina, que hasta ahora no aparecía mencionada en ninguna de las ejemplificaciones de los diccionarios?, ¿y la odontología, que algunos ironizaban hasta hace poco tiempo, diciendo que no era una profesión sino un simple oficio? Hoy en día se le reconoce

carácter científico en países tan obstinados como España, que se negaba a tener facultades de odontología y por eso tuvo que importar odontólogos desde la Argentina, pero ahora las tienen y entonces echan a los argentinos porque ya están de más.

Hoy en día las disciplinas «humanistas» son tan duras como la matemática, como la física y como la química. ¿Por qué? Si la dureza se asienta en el rigor de los procesos de investigación y del conocimiento, habría que concluir en el sentido de la paridad de todas las ciencias tenidas o reconocidas como tales. A esta altura del avance de las investigaciones, cabe preguntar: ¿alguno puede rechazar el carácter científico de las leyes que se derivan de la economía o de la propia sociología, por más que muchas leyes dejen sin efecto otras leyes anteriores? Pero: ¿no ha ocurrido esto con el estudio copernicano, por ejemplo, tratándose de otra materia totalmente distinta de la sociología o de la economía?, y nadie se escandaliza por eso.

Creemos que la cuestión se resuelve simplemente determinando si es ciencia o no es ciencia. Estamos ante una comprobación que ciertamente admite el sometimiento al filtro de la duda metódica cartesiana. Entonces, si se aprueba el *test* del rigor metodológico, es porque estamos de cara a un área del conocimiento merecidamente científica, habiendo quedado superada la ilusión del positivismo de unificar el método para hacerlo aplicable a toda la ciencia. Vana pretensión de uniformidad. Esto llevó naturalmente a distinguir o llegar a la conclusión de que sólo las ciencias naturales eran ciencias, lo demás, lo que no pertenecía a la naturaleza, no era ciencia. Conclusión, a mi modo de ver, errónea. O hay ciencia o no hay ciencia.

OTRO INTERROGANTE

¿Es posible restablecer la unidad del terreno propiamente científico sobre la base del reconocimiento de la pluralidad y complementariedad de las apoyaturas metodológicas?

Por nuestra parte estimamos que sí; habida cuenta del elevado grado de interdependencia en que se encuentran hoy todas las ciencias en plural. Desconocerlo sería tanto como emprender el camino de una regresión histórica en los procesos de conocimiento, una verdadera regresión y un retroceso, por

ende, también en la etapa de enseñanza o aprendizaje que es hacia donde apuntamos.

Quería llegar a esta afirmación, es decir, la de la etapa de enseñanza y aprendizaje, toda vez que es en ese campo donde más riqueza se descubre en el panorama de la pluralidad de medios dirigidos a utilizar la formación de los recursos humanos que sean aptos, tanto para la elaboración y transmisión del pensamiento abstracto, como de las concretizaciones más puntuales. La búsqueda de la verdad no puede tropezar con la mutilación de la ciencia, concebida como categoría espiritual excelsa, sobretexto de exclusiones caprichosas o de distinciones que ya están superadas, en virtud –o por consecuencia– del gigantesco desarrollo contemporáneo de la dimensión y profundidad del propio pensamiento científico.

En todas las ciencias se han consumado, y a veces, se han consumido cambios copernicanos –como decíamos hace un instante–. Cuánta agua ha corrido bajo el puente desde la época en que el fiscal Von Kirchmann sostuviera hace poco más de un siglo: «la jurisprudencia no es ciencia»; y afirmara: «tres palabras rectificadoras del legislador bastan para convertir una biblioteca en basura». (Véase al respecto la conferencia de incorporación del Dr. Jorge Aja Espil en la Academia Nacional de Ciencias en el año 1996, que se refiere precisamente a este tema: «La ubicación del Derecho en el universo de las Ciencias»). Otrosí, decimos que los descubrimientos científicos son notables en los ámbitos de toda la ciencia. No son ajenos a ese fenómeno las que Dilthey denominó «ciencias del espíritu», para diferenciarlas de las ciencias naturales. Y que, obviamente, cuando el fiscal Von Kirchmann negaba que la jurisprudencia fuera una ciencia y se refería a la jurisprudencia como un conjunto de fallos de los jueces, podría ser válida su afirmación; pero no, si lo que pretendía era negar la existencia de una ciencia jurídica, una ciencia del derecho, la evolución posterior, y sobre todo, notables aportes registrados durante el siglo XX por parte –entre otros– de Hans Kelsen (probablemente el más grande jurista en teoría general que tuvo el mundo en el siglo XX que acaba de fenecer) –por mencionar uno sólo–. Esos aportes demuestran que el fiscal Von Kirchmann, o estaba equivocado en el lenguaje, o estaba obstinado en una negación que los hechos no han corroborado.

Los saltos cualitativos y cuantitativos han sido gigantescos, tanto en el espacio de las ciencias naturales, cuanto en las de

las «ciencias del espíritu» –como las llamaba Dilthey–. Asistimos y asistiremos en el futuro a revelaciones y comprobaciones sorprendentes, verdaderos giros bidireccionales y multidireccionales que conmueven los cimientos en todas las áreas del saber.

Vivimos en un mundo cultural ilimitado. El horizonte es inconmensurable; pero no somos adivinos, no sabemos que va a pasar. Me pregunto si esto es bueno o si esto es malo. No tengo la respuesta, por lo menos no tengo respuesta cierta; pero, a medida que avanzamos en la reflexión, nos acontece el equivalente de lo comprobado por los psicólogos, cuando *mutatis mutandi* afirman que estamos viviendo un tiempo histórico signado por la quiebra de las certidumbres o la quiebra de las certezas.

Si en esa precariedad encontramos un análisis que vale para comprender el difícil mundo en que vivimos, pregunto si ello no es suficiente como para reconsiderar una posible subestimación de las mal llamadas ciencias blandas.

Recientemente, un distinguido abogado y profesor, el Dr. Arnoldo Siperman, ha publicado un trabajo que es realmente notable –por lo breve y profundo– que se llama *El imperio de la Ley, Política y legalidad en la crisis contemporánea* (Ed. Holmberg, Buenos Aires, 2002). En esta cita que quiero brevemente mencionar, dice lo siguiente:

«La manera en que Descartes, Galileo y Bacon pudieron alzarse no sin esfuerzo e incluso vacilaciones, contra los saberes ocultos, contra el hermetismo, sustituyendo las relaciones de simpatía cósmica por las de causalidad, las de continuidad, semejanza y conjuro por la de observación empírica y reducción matemática y geométrica, está anticipada en la tarea de los juristas medievales que reemplazaron la ordalía y el juicio de Dios por el proceso racional celebrado ante el magistrado capaz de hablar en el nombre sagrado de la Ley (...) El triunfo de la ciencia, –agrega Siperman– logrado en una suerte de alianza táctica con la religión destinada a enfrentar a la magia y a la brujería, supérstites tanto de la irracionalidad incompatible con las exigencias de la ciencia cuanto del paganismo incompatible con el cristianismo, implicó la consolidación de la visión del mundo fundada en la racionalidad. –Y termina diciendo– (...) Cerrado ya el período fundacional del siglo XVII, la lectura ilustrada homologa el tránsito de lo hermético y abstrae a lo científico y causal con la sustitución de la religión por la ciencia, culminando el proceso de secularización que, con sus rupturas y continuidades importó el

llamado “desencantamiento del mundo”. Esa cultura de la ilustración sobrevivió al romanticismo y a variadas formas de irracionalismo, proyectándose no sin alianzas y disputas, controversias y sincretismos, sobre la sociedad tecnológica de nuestro tiempo» (Pp. 41 y 42).

Si todo parece incierto, si hay una quiebra de las certidumbres, de alguna manera nos reencontramos con la asombrosa exclamación de Sócrates: «Sólo sé que nada sé», que más allá de su valor filosófico, ofrece testimonio de una confesión de humildad por parte del escalón más peraltado de la sabiduría humana en la etapa de la cultura clásica. Los *corsi e ricorsi* que señalaba Vico como un rasgo distintivo del decurso histórico, también se han visto reflejados en adelantos y retrocesos, en avances y rectificaciones, en correcciones y errores luego reparados en los más diversos ámbitos del saber humano. ¿Quiénes llevan a cabo la teoría científica?, ¿quiénes?: los seres humanos. Y ¿qué limitación se notó siempre en ellos?: *Errare humanum est*, por supuesto. Así como en el terreno de las ideas políticas estuvo en boga la creencia en la doctrina del progreso indefinido o progreso imparable, luego quedó desmentida en los hechos prácticamente con la Primera Guerra Mundial. Nuestro país es la mejor demostración. Paul Valéry afirmó: «las civilizaciones también son mortales» y lo dijo después de otra guerra mundial, a fines de la hecatombe de 1945.

Quizás las ciencias no sean mortales, pero son mutables en sus contenidos como en sus conclusiones. Por fin preguntamos: ¿no habrá un poco de soberbia, en la pretendida separación –a ambos lados de un muro, como el de Berlín– entre ciencias duras y ciencias blandas? Tengamos cuidado porque el muro mencionado también cayó.

Para completar estas breves reflexiones es oportuna la cita del Ingeniero Horacio Regini que ocupándose también de este mismo tema en la Academia Nacional de Educación, en la separata del «Boletín N° 50» de diciembre de 2001, *Educación, ciencia y técnica*, dice en uno de sus sabios párrafos: «(...) debemos todos alentar la convergencia de la ciencia y de la reflexión artística y filosófica y comprender que el eclipse o la ausencia de cualquiera de las “dos culturas” implica una grave mutilación de nuestra humanidad.». Pregunto entonces, una vez más, si no tiene que caer este muro de Berlín entre ciencias duras y ciencias blandas.

No he encontrado al autor de esa diferenciación. Me temo que haya ocurrido aquí una aproximación analógica, como en otra famosa expresión que es la de «tercer mundo», que tiene un autor francés, que la habría utilizado, pero nunca se supo si fue el primero. Se cree que proviene de una supuesta analogía con el famoso estudio del Abate Sieyes sobre «El tercer estado», donde se pregunta qué es el tercer estado y éste contesta que «al tercer estado –que era la burguesía– no se le reconoce nada, al tercer estado no se le atribuye nada, pero el tercer estado quiere ser algo». Es probable que cuando otro autor francés utilizara la expresión «tercer mundo», haya querido simbolizar lo mismo: que el tercer mundo ha sido olvidado, no se le reconoce nada, se lo ha desconocido, se lo ha subestimado y que hace eclosión en determinado momento de la historia, particularmente a partir de los procesos de descolonización después de la Segunda Guerra Mundial. Son aproximaciones analógicas pero de dudoso rigor científico, porque no sabemos en concreto quién lanzó la expresión de antagonismo entre ciencias duras y ciencias blandas.

Yo aceptaría quitar la acusación de «condición peyorativa» hacia las ciencias blandas por parte de las ciencias duras, si las ciencias duras admiten que las ciencias blandas tienen hoy en día una gran capacidad metodológica a efectos de enriquecer el arsenal de herramientas con que trabajan, no sólo para la descripción, sino también para la comprensión; siendo evidente que comprensión implica un paso mucho más profundo que la mera descripción. La descripción se puede alcanzar con relativa facilidad. En el ámbito normativo, por ejemplo, donde se trabaja con normas descriptivas, una cosa es la descripción de esas normas y otra es la comprensión de esas normas. Hay escuelas enteras –algunas apoyadas parcialmente en el conductismo– que sostienen que en realidad el objeto de estudio de la ciencia jurídica no es la norma, sino la conducta humana enlazada por esa norma; y Roscoe Pound, el famoso decano emérito de Harvard, y en la Argentina Carlos Cossio y otros autores que han estado muy frontalmente distanciados del positivismo y del neopositivismo sostienen que es imposible avanzar científicamente si no se abrazan los ámbitos de la comprensión; y para abrazar esos ámbitos, no basta con la descripción.

En todos los ámbitos, incluso en las artes y en la música, yo pregunto: Cuando Schönberg inicia el ciclo dodecafónico ¿se

puede decir que tenía una técnica menos rigurosa que la que tenían los clásicos o neoclásicos? No, es otra forma de expresar la música, el arte, de manifestarlo; es otra técnica pero no es menos técnica que la otra, no se puede decir que aquella haya sido más técnica que ésta. Cuando Einstein aporta sus teorías o cuando Freud crea un terremoto en materia psicológica o Kelsen en materia jurídica. ¿Por qué el nuevo aporte habría de ser menos técnico o menos científico que las leyes preestablecidas que se pueden superar con otras normas del conocimiento?

CONCLUSIONES TENTATIVAS DE LAS DISQUISICIONES PRECEDENTES

- 1.- Si el método o los métodos empleados en la profundización de una rama del saber son «rigurosos», entonces, estamos en presencia de una CIENCIA o de una disciplina científica.
- 2.- La «dureza» o la «blandura» hace a la METODOLOGÍA adoptada y aplicada en el ámbito del conocimiento. El problema radica, pues, en las «premisas» que se fijan el pensamiento y la investigación.
- 3.- Por lo tanto no hay ciencias duras o ciencias blandas en los términos de una presunta antinomia: ¡Hay CIENCIA o no hay CIENCIA!
- 4.- Estamos en la era de la interdisciplinariedad porque las cuestiones y los problemas son cada vez más complejos.
- 5.- Mientras el objeto del conocimiento sea incomensurable o infinito, será cada vez más necesario ampliar el sustento metodológico. No se avanza en el conocimiento científico si al propio tiempo no se perfecciona el conocimiento metodológico, incluyendo todas las herramientas auxiliares (técnicas, enfoques, etcétera).
- 6.- Conocimiento y comunicación no son sinónimos. No se deben confundir ni equiparar.

**ÉTICA Y ESTÉTICA EN LAS INSTITUCIONES:
CULTURA Y EDUCACIÓN**

Un antiguo problema que desde siempre suele enfrentar a los teóricos del arte se puede resumir en la siguiente pregunta: ¿Qué debe primar en una expresión artística: la forma o el contenido? Nunca estuvo del todo clara esta controversia. En ciertas ocasiones pesaba manifiestamente el aspecto estructural y en otras, por el contrario, la substancia humana invocada como sujeto último de la obra. De cualquier manera debemos admitir, de entrada, que no existe expresión artística sin forma que la contenga. Decir que algo peca de formalista resulta, a veces, una crítica caprichosa y rebuscada que no tiene en cuenta la naturaleza esencial del arte.

Todos recordamos aquellos «engendros» producidos por el «arte socialista» o «arte comprometido» de la antigua URSS. Pero aun así, sociedades blindadas como la soviética produjeron resultados memorables, como el «El Acorazado Potemkin» en el que el contenido político y los recursos formales se amalgamaban magistralmente¹. En igual sentido podemos juzgar a «Citizen Kane», de Orson Welles, como otra obra maestra del equilibrio que, igual que la anterior, expresó magistralmente ese sutil contacto entre aquello que se quiere decir con el cómo decirlo.

No importa cuales hayan sido las motivaciones ideológicas, pues la tensión entre forma y contenido tiene leyes propias que deben conservarse. Seguramente tampoco faltan ejemplos sobre el mismo tema en otras disciplinas del arte. Esta suerte de dicotomía o separación entre el andamiaje que soporta la creación y sus significados resulta porque la forma o estructura

va por cuerda separada con la carga semántica que la completa. Ambas tienen corporizaciones independientes. Como vimos, la existencia de aquella es necesaria y, según los objetivos finales de la obra, pueden ser suficientes. Buena parte del arte abstracto o no figurativo cabe en esta consideración.

Lo argumental, por su parte, tiene que ver, de una forma u otra, con lo real o con lo que creemos que es real; y la realidad puede ser expresada sin recurso del arte, mediante informes sucintos, fórmulas, narraciones esquemáticas, fotografías o películas documentales, tomas de sonido, etcétera. Con toda seguridad el arte puede prescindir del contenido pero nunca de la forma. Una solución incorrecta de este balance no deja de afectar –para bien o para mal– la cultura que crea e interpreta esas obras, ya que una estética errónea malgasta esfuerzos y talentos en manifestaciones condenadas a desaparecer. Estas consideraciones no dejan de ser obvias en todo problema entre estructura y contenido. Los soportes deben estar de acuerdo con las cargas y éstas no pueden ser de cualquier clase: por ejemplo, no se podrán usar cribas para levantar líquidos.

En definitiva, existen escuelas que priorizan uno u otro aspecto, que a pesar de reconocer la necesidad de la forma, el argumento puede existir o no.

Sin embargo, cuando los miembros de esta ecuación son las instituciones de un país y los hombres que las componen, la ausencia de equilibrio entre estructura y contenido, entre estética y ética puede producir enormes daños a la sociedad que la padece.

Aquello que era indecible en el arte es una necesidad absoluta entre las instituciones ². En tal sentido, nuestro país padece este desequilibrio y están a la vista sus consecuencias. Sin duda las instituciones, ellas mismas, pueden adolecer de defectos insalvables, de tal suerte que son irrecuperables aun en sociedades dispuestas a honrarlas y respetarlas. Es habitual que algunas instituciones pierdan su razón de ser. Las sociedades progresan y las estructuras pueden tener o no la plasticidad para hacerlo. Cuando eso ocurre nos encontramos en el peor de los casos, puesto que esas estructuras suelen ser también mal operadas; y estamos entonces ante la ejecución de una partitura intrascendente realizada en un instrumento de baja calidad.

¿Puede afirmarse que en Argentina las instituciones republicanas han fallado? Una mirada apresurada diría que sí.

En efecto, las sucesivas interrupciones de nuestros gobiernos democráticos, por ejemplo, no han sido otra cosa que el fracaso de aquellas, que no han sabido frenar esos golpes. Pero, ¿Realmente la calidad de nuestras instituciones es mala? Aquí podemos repetir el análisis que preludia esta nota; en efecto, las instituciones son ellas también forma y contenido, un componente estético y un componente ético. En ellas podemos distinguir, con toda claridad, el andamiaje que las define, la intención de sus creadores al formularlas. Como en ningún otro caso, el continente de una institución se destaca sobre el contenido. Ninguna obra de arte, volviendo a nuestra analogía conceptual, goza de la nítida separación entre forma y contenido como sucede con las organizaciones creadas por los hombres.

Las instituciones no son sólo las personas que le dan carnadura, ya que aquellas deben adecuarse también a las realidades sociales en las que viven, y si esa adecuación no existe, no habrá posibilidad de éxito en sus objetivos, sin importar cuánto trabajo y buena voluntad pongan quienes la forman. Es evidente que «la arquitectura de las instituciones», en un aspecto esencial, podrá ser buena, mala o regular; pero conformemente, no cabe duda tampoco, que componentes importantes de nuestra vida cívica perfectamente diseñados fracasan estrepitosamente ante la ineptitud, la corrupción, la desidia, la pereza cívica y el abandono de los hombres que la pueblan. Éste es precisamente nuestro caso y el aspecto más difícil de la cuestión. La anomia no es la falta de buenas instituciones sino la ausencia de conducta hacia ellas.

La Argentina ha tenido y tiene notables instituciones públicas, excelentemente bien diseñadas, que han fallado sistemáticamente debido a la ineptitud de quienes les han dado vida. No puede exagerarse la gravedad de esto, ya que no debe creerse que los integrantes de una institución son sus empleados o sus dirigentes, pues, la mayoría de las instituciones sociales involucran a todo el pueblo.

¿Era la *Constitución* de 1853 tan mala para reformarla varias veces? Evidentemente no. Como es bien visible, la *Constitución Nacional* de 1994 no ha evitado sucesivos errores ni ha disminuido los padecimientos de nuestra sociedad. Tal vez aquella fuera superior, pero el caso no es la calidad de la Leyes sino la conducta de los hombres hacia las mismas. Por ejemplo: la falta de reglamentación de los «Decretos de Necesidad

y Urgencia», de la «legislación delegada» y de los efectos del «veto parcial» de las Leyes, disminuye la calidad formal que pueda tener la *Constitución* del '94, por ausencia de una «Comisión Bicameral de Control» (Artículos 8º, 76º, y 99º inciso 3 de la *Constitución Nacional*).

Seguramente el aprecio a las normas depende en buena medida en la claridad de concepción de éstas. Se trata de una condición necesaria que explica el esfuerzo de tantas generaciones en mejorar las Leyes escritas, pero la belleza de una forma no es condición suficiente ni en el arte ni en la democracia. La aplicación que los hombres hacen de ellas es aquello que les da vida y permanencia o las enferma y las destruye.

Las estructuras definen en buena medida las sociedades que las contienen, aunque no son causa suficiente de las mismas; ya que una mirada a la complejidad de una sociedad mostraría, además, la gran influencia de los intereses y modos de vida en la construcción de las instituciones. Es un proceso retroalimentado y continuo. Pero no todas las estructuras tendrán un aspecto preciso a cada instante y muchas de ellas, poco a poco, evolucionan hacia una formulación más explícita. Una de ellas, que tiene una redacción clara y rigurosa en nuestra *Constitución Nacional*, es la consideración a la propiedad y derechos ajenos. Este derecho —expresamente citado en nuestras instituciones— es pisoteado por quienes no se muestran dispuestos a respetarlo. Algunos habitantes de este país que tienen que darle vida a las formas que ordenan jurídicamente nuestra sociedad deciden conculcarlas sin miramientos y con graves consecuencias, incluso para ellos mismos. Tal cosa sucede cuando un grupo de militantes decide, como agentes de la mazorca, castigar a un personaje y todo lo que lo rodea —tenga esto que ver o no con el mismo—. Recordemos de paso que aquella temible organización, «La Mazorca», realizaba los trabajos sucios del «Restaurador de la Leyes» por cuenta de Doña Encarnación, sin que sus crímenes y abusos salpicara la figura del gobernador. Cuitiño se ocupaba del trabajo «sucio», sin necesidad de ocultarse con «pasamontañas».

Seguramente, el uso de la violencia es un procedimiento extremo que sólo puede ser aplicado según el estricto cumplimiento de Leyes nacionales e internacionales. Quienes destruyeron el acceso al Edificio Kavanagh desconocen las formas y la necesidad cívica de respetarlas. De igual modo acontece con

la dolosa obstrucción de la Asamblea que debe elegir al nuevo Rector de la Universidad de Buenos Aires.

¿Significa esto que los instrumentos jurídicos que defienden los derechos de las personas han fallado? Nuevamente, no. Tenemos suficientes Leyes bien escritas que seguramente alcanzan para brindar el encuadre de normalidad legal que todo el mundo necesita para que valgan sus derechos. Pero, ¿saben los militantes encapuchados que el daño al Kavanagh es insignificante en relación con el que infringen a esos derechos que, a la postre, también son los suyos? ¿Creen que es posible levantar una sociedad justa sin respeto a las formas jurídicas, basureando la legitimidad de una reunión de claustros que fueron regidos democráticamente y sin impugnaciones?

Existe una clase de reformadores sociales que utilizan la violencia extrema para sus objetivos ideológicos. En su delirio iracundo y fanático quitan toda substancia a las estructuras jurídicas, políticas, sociales, etcétera, de modo que éstas se derrumban por falta de quienes las sostengan. Si estos revolucionarios salen victoriosos, se hallan inevitablemente ante la necesidad de crear nuevas instituciones, nuevas normas que puedan detener el caos por ellos mismos desatado. Llegados a este punto, descubren rápidamente que no pueden crear nada de cero, que deben recurrir a la sabiduría y experiencia de miles de años de acumulación de conocimientos. Entonces, las instituciones torpemente destruidas deben ser prontamente recuperadas. En este periplo la sociedad advierte que ha sufrido daños de toda especie y llega, al final, descubriendo que buena parte de aquellas instituciones que fueron dismanteladas en el marasmo de la revolución, debe ponerse nuevamente en pie, aunque claro, habiendo perdido la oportunidad de intentar un cambio racional, selectivo y democrático, dejando atrás las formas institucionales vetustas u obsoletas y potenciando o mejorando las útiles y bien diseñadas. La ira de los mediocres nunca logra superar la inmediatez de los impulsos, de manera que la estética de las estructuras democráticas no puede ser apreciada por quienes contemplan el mundo a través de ojos inyectados por la furia. Jamás serán capaces de brindarles el contenido cívico que el respeto a las mismas significa.

Es pura miopía y de la peor clase. Esta falta de cultura ciudadana se supera con el único recurso posible: la Educación. No es que el mero hecho de ser educado garantice el respeto a

las normas. Sin embargo, es evidente que sin ella es imposible comprender la necesidad absoluta de las Leyes y por sobre todo la necesidad de entender que la protesta no puede perjudicar a inocentes ajenos a las causas que se reivindican. La mediocridad no resulta de no tener éxito social o económico, sino de carecer de la voluntad de aprender y conocer; por lo tanto, las distintas alternativas a una posición propia –que supuestamente es irreductible–. El que se educa tiene la posibilidad de pensar libremente y ser capaz de debatir las mejores soluciones para sí mismo y para la sociedad que lo contiene. Pero, fundamentalmente, será capaz de comprender que el progreso es el resultado de un sutil equilibrio en el que todos los protagonistas sociales asumen mancomunadamente los cambios imprescindibles para lograr un mundo mejor.

Educación, cultura, ciencia, tecnología e investigación son piezas fundacionales en el camino hacia el progreso social. No habrá mayor «calidad de vida» si no se toman en cuenta prioridades esenciales que deben asumir los pueblos y sus gobernantes en el momento de fijar y ejecutar las grandes políticas nacionales de crecimiento y desarrollo. Tengamos bien en claro que sólo a través de una arraigada convicción de ideas y de un sólido apego a las instituciones conseguiremos mejorar esa tan mentada «calidad de vida», cuya excelencia comprende también la necesaria armonía de la ética y de la estética, de las formas y del fondo, de los procedimientos y de los contenidos; en pocas palabras: de los medios y de los fines. Así superaremos –con un proceso de culturalización en el más alto sentido de la palabra–, aquel maleficio que detectaba Juan Agustín García en *La Ciudad Indiana* como la fiebre virósica que nos afecta desde los tiempos de la sociedad colonial: «La sociedad se educa en el desprecio de la Ley (...) por eso ha preferido siempre los hombres a las Leyes y los caudillos a las ideas». Allí se encuentran las raíces de nuestra anomia; allí están los orígenes de nuestra precariedad institucional; allí se ubican las debilidades de nuestra vida social (como la «ley del odio» que denunciaba Joaquín V. González al cumplirse nuestro primer Centenario en 1910); allí está el germen de una anti-cultura y de una contra-educación que ha minado los cimientos de la argentinidad; y allí se localiza la enfermedad paulatinamente agravada del divorcio entre la ética y la estética que –como una dolencia– aqueja a todas las manifestaciones de nuestra vida social. Lo demás, por curioso fenómeno que nos

parezca, no es otra cosa que reflejo y epifenómeno de aquella falencia. Sepamos revertir la tendencia.

NOTAS

- 1.- Regímenes aberrantes como el Soviético o el Nacional-Socialista produjeron ejemplos extraordinarios. Es notable la escuela soviética de cine, por un lado, y son fundamentales, en el caso alemán, filmes como «Triumph des Willens» (1935) u «Olympia (1938)», ambas de Leni Riefenstahl, y sin duda obras maestras del cine documental.
- 2.- «Institución» en el sentido más amplio. La edición 20ª del *Diccionario de la Real Academia Española* dice: «6) f. pl. Colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc.».

**CÓMO INCIDE LA DECADENCIA DE LA
«EDUCACIÓN CÍVICA» EN EL DETERIORO DE LA
CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL**

El país, la República Argentina, no ha sido declarada en «estado de sitio», pero creo que de hecho vive bajo un estado de «anomia»: ha sido declarada en «estado de “anomia”». Esto quiere decir que los marcos de referencia legales, jurídicos y, por qué no decir también, éticos y morales, se han flexibilizado hasta tal punto que, en realidad, ya no hay certezas; es lo que algunos psicólogos llaman «*la quiebra de las certidumbres*».

Hablar de anomia es tremendamente duro, es realmente difícil. Probablemente las causas se remontan a muchas décadas, a muchos períodos lejanos ya en el tiempo, de modo que no tienen un autor responsable sino que hay una responsabilidad colectiva, socialmente compartida, a veces por consentimiento y otras veces por indiferencia; y lo que sí se nota es que esa anomia se acentúa con la falta de autoridad. Es decir que la acefalía de autoridad, no de *potestas* sino de *autoritas*, en el sentido original de la palabra, hace que esa situación de anomia quede más expuesta y sea quizás más lacerante.

La definición que más me gusta es la de los chicos cuando le preguntan a uno: –¿*Pero papá, «todo vale»?*–. Esa pregunta está revelando que la vivencia que ellos tienen respecto de la realidad que les toca vivir es precisamente de anomia.

Sin embargo, no siempre fue así. Creo que lo que hoy percibimos es «una diferencia cualitativa» que hace más dramática la situación y que nos obliga a dedicar algunos instantes de reflexión al respecto.

La historia argentina registra, a grandes rasgos, tres tipos de hombres públicos, de hombres de estado: el primero es el de «los organizadores y transformadores», especialmente aquellos que de la nada hicieron todo, como los hombres de la Revolución de Mayo, como los hombres que declararon la Independencia en circunstancias internacionalmente difíciles y, por lo tanto, nacionalmente difíciles; y los hombres de la Organización Nacional en 1853 y 1860. Hay un segundo grupo que son los «quedados», aquellos que mantienen el *status quo*, que no innovan, que no son censurables, salvo por la pérdida de oportunidades con que tanto perjudican a la sociedad; y hay un tercer grupo que son «los desquiciadores»; es decir, aquellos que obviamente se empeñan en poner todo *patas para arriba*, en invertir los valores, en subvertir la escala axiológica y, por lo tanto, en proponer todo lo contrario a lo elaborado por los «organizadores y transformadores» y aun por los «quedados».

EJEMPLOS ALECCIONADORES

En la Argentina hemos tenido ejemplos muy instructivos acerca de lo que ha sido el enriquecimiento cultural en general y la Instrucción Cívica en particular. Comenzando por Bernardino Rivadavia, ya que, quien nace en la Argentina –se suele decir– desde el acto de su nacimiento hasta el acto de su muerte va transitando sucesivamente por instituciones creadas o pergeñadas por Bernardino Rivadavia, entre ellas, muchas vinculadas con la educación y con la Instrucción Cívica a la cual nos vamos a referir en particular.

Otro de los grandes organizadores fue Justo José de Urquiza, que siendo gobernador de la provincia de Entre Ríos, puso particular empeño –y lo tomó como una verdadera «política de estado»– en el plan de estudios del famoso colegio de Concepción de Uruguay. Ese colegio modelo, que sirvió realmente para la formación de muchas generaciones, incluía la Instrucción Cívica como una asignatura de carácter primordial. En la época de Rivadavia todavía no se hablaba de Instrucción Cívica, pero él se había encargado de que el famoso *Manual* de Benjamín Constant, francés liberal de origen monárquico pero partidario de las doctrinas de la división de poderes, limitación y controles; se utilizara como texto en los establecimientos de educación de todo nivel en nuestro país. Recuértese que en ese momento el

nivel universitario sólo existía en la Universidad Nacional de Córdoba y recién en esos años (1821) se crearía la Universidad de Buenos Aires.

Mitre, otro de los grandes presidentes, el primero de la Unidad Nacional, del país consolidado, redacta de su puño y letra un *Manual de enseñanza moral*, que podríamos decir que es el capítulo introductorio a cualquier manual de Instrucción Cívica o a cualquier manual de Educación Democrática. Es el *Manual de enseñanza moral* que lo emparenta directamente con Echeverría, en su pensamiento y en su ideario. Estaba destinado a la formación de la juventud en el amor hacia las instituciones, a las reglas del juego, a lo que era –o que debía ser– una forma civilizada y culta.

Por supuesto, no puede estar ausente de esta nómina Domingo Faustino Sarmiento, que dedica su vida entera a esto y que con dos palabras resume el ideario cuando escribe: «*Educación Popular*».

Él no era ajeno a otras preocupaciones más próximas a la Instrucción Cívica. Por lo pronto fue el primer profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires y el primer comentarista de la *Constitución Nacional*; por ser el autor de una obra que se llamó precisamente «*Comentarios a la Constitución Nacional de 1853*», bastante crítica, porque él, en definitiva, fue uno de los que más propugnó en 1860 por su reforma. Pero era un verdadero manual, propiamente un texto de Instrucción Cívica. Si el objetivo es la capacitación de las personas, la formación de ciudadanos que conozcan las instituciones, que sepan cuáles son sus derechos, los puedan ejercer y exijan que las instituciones respeten esos derechos; la obra de Sarmiento está plenamente inspirada en tales objetivos.

Este hombre, que no vaciló en pasar de la Presidencia de la República al cargo de Director de Escuelas de la provincia de Buenos Aires porque no lo consideraba una *capitis diminutio*, se diferencia claramente de otros que recientemente han dicho que después de haber sido papas no pueden ser obispos.

Y luego, Avellaneda. El gran Avellaneda. El discípulo dilecto de Sarmiento, el presidente joven, el presidente brillante, el presidente al cual Sarmiento –en gran parte– le debió la faz operativa de la realización de su obra educacional que completa desde la Presidencia de la República; y que tampoco tiene ninguna hesitación, ningún menoscabo en pasar de la presidencia al

rectorado de la Universidad. Más aún, en un momento dijo: «*He sido “ascendido” a rector de la Universidad*».

En esta recordación, no podemos olvidar el encendido texto de José Manuel Estrada. Llegamos entonces a alguien que no fue presidente, aunque pudo haberlo sido, y que realmente hace el primer aporte específicamente destinado a la Instrucción Cívica en nuestro país, que es el glorioso Joaquín V. González. Este riojano notable, este hombre multifacético, este verdadero humanista, que era todo lo contrario al hombre unidimensional o monotemático, ya que encerraba en sí mismo una cosmovisión de la vida, de la sociedad y de la persona, escribe su famoso «*Manual*» al borde del fin del siglo XIX y todo el mundo cree –*prima facie*– que es un manual destinado a la enseñanza universitaria; pero no, es un manual destinado a la enseñanza secundaria, un manual para cubrir la asignatura Instrucción Cívica, incluyendo las instituciones, los derechos, las libertades, pero sobre todo, las herramientas indispensables para la defensa de todos esos contenidos. Hasta ese momento se habían escrito ya varias obras que; si bien, tenían aspiraciones de otro alcance, como tratados, traducciones de obras extranjeras muy importantes que reflejaban el desenvolvimiento institucional de países avanzados como los Estados Unidos, no tenían el destino propio, modesto, que se propuso Joaquín V. González de abarcar la enseñanza secundaria que en ese momento estaba a cargo de establecimientos nacionales casi en su totalidad.

Joaquín V. González fue algo más que un especialista; fue un científico, un técnico que accedió a la condición de humanista; y a él le debemos la idea de la operatividad máxima de los derechos, a él le debemos la preconcepción de los derechos sociales y de un «nuevo derecho», a él le debemos la purificación de la libertad política y la aspiración a una representación general del pueblo y de los intereses que cada sector del pueblo representa. Él, que sin ejercer una cátedra específica de la materia, se ocupa –en los numerosos tomos de sus *Obras Completas*– de cuestiones atinentes a la Instrucción Cívica, como por ejemplo, en el «tomo XXIII», donde están sus famosos apuntes de clase que dictó en 1906 –el único año en que fue docente en esta materia– en la Universidad Nacional de La Plata.

El *Manual* al cual me refiero, lo escribe a los 34 años y especifica –insisto– que su destino es la enseñanza secundaria. Luego, ya en la década de 1920 y poco antes de fallecer, remarca la

importancia de esa misma enseñanza cuando prologa la primera edición de una obra destinada a la enseñanza universitaria, que es la de González Calderón, donde mantiene –en términos generales– los lineamientos de lo que él consideraba básico en la formación de un ciudadano: los contenidos axiales.

LIBERTADES CONCRETAS O DECLAMATORIAS

Por supuesto, como todos los grandes hombres de esa jerarquía, Joaquín V. González está entre los que no tuvo la oportunidad de acceder a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. No obstante, fue uno de los más grandes defensores de la *Constitución* y de todas las instituciones, desde todas las demás trincheras y desde todos los demás lugares de combate que se le brindaron. Fue uno de los primeros en poner el acento en la filiación anglosajona de las libertades concretas –que son las que interesan– oponiéndose a las meras libertades declamatorias; sostuvo la preexistencia de la Nación antes que la *Constitución*, con lo cual puso los conceptos en su preciso lugar y, fundamentalmente, subrayó el valor de las herramientas concretas, «las garantías», es decir, aquello que sirve como arma útil para limitar al poder y preservar las libertades.

Otro concepto que rescato de él, es el de la *igualdad*. Siendo un hombre de trayectoria conservadora, pero básicamente de formación liberal, asignaba al concepto de la igualdad mucha mayor importancia que otros de sus correligionarios o amigos, porque señalaba que si no mediaba una buena educación, un buen proceso cultural, no se podía realmente hablar de igualdad. Estaba apuntando a lo que hoy en día llamamos el derecho de acceso o de igualdad de oportunidades, que para él estaban estrechamente vinculados a la buena educación y al buen proceso cultural.

Defendió la libertad de crítica política y la libertad de culto. Buscó la solución a muchos problemas concretos que no se encontraban en otras obras de esa época, ni en posteriores. Alguna vez don Alfredo Orgaz, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, me dijo que cuando uno busca la solución a un problema concreto en materia institucional, lo mejor y lo más rápido que puede hacer es ir al *Manual para la enseñanza secundaria* de Joaquín V. González.

Decía que la Instrucción Cívica se debía enseñar desterrando la fraseología más pedantesca que precisa; y no se cansaba de lamentar el daño que había causado la oratoria en la enseñanza de materias como la Instrucción Cívica. Un párrafo que merece ser citado:

«Debido sin duda a ese carácter predicante y político impreso a la enseñanza de esta materia, el gremio estudiantil llegó a creer que era una materia de fácil expedición con los proverbiales recursos de la inventiva y la improvisación y la audacia de los exámenes ante mesas complacientes, y aquella ciencia que estudia nada menos que los problemas infinitos y prácticos de la Carta Orgánica del Gobierno de la Nación, la cual pone en juego la vida colectiva, corporativa e individual de los estados, de los pueblos y de los hombres todos que habitan el territorio nacional, había quedado como en un segundo plano en el elenco o currículum de nuestras casas de estudio, de nuestros colegios, entre las materias que no necesitan mucho estudio». –Dramático, ¿verdad?–.

En definitiva, eliminó todo sentimentalismo, toda improvisación. Aborreció la oratoria por la oratoria misma, concibió a la materia en los programas de la enseñanza secundaria con tanta, igual o mayor importancia que las demás, propuso un enfoque integral que incluyera los cambios que se suscitan en la realidad y fue eminentemente un precursor de lo que hoy en día se ha llamado la nueva enseñanza de las instituciones, aquí y en otros países del mundo. Incorporó el «comparatismo» porque pensaba que estábamos insertos en el mundo y no debíamos limitarnos al aprendizaje de nuestras instituciones, porque el que sólo conoce las instituciones de su país, ni siquiera llega a conocer las instituciones de ese país al cual pertenece o en el que vive. Por último, propuso una interpretación dinámica, una interpretación que permitiera que esas libertades pudieran adecuarse a condiciones sobrevivientes o impredecibles para el autor de las normas, o para los creadores de las instituciones, ya que esas mismas reglas de juego iban a resultar aplicables pasadas décadas o centurias.

NO TODO FUE PROGRESO INDETENIBLE

Después vinieron los grandes contrastes. No todo fue el progreso indetenible o indefinido como creían los positivistas. Stephan Zweig, antes de poner fin a su vida dijo: «Toda sombra es al

fin y al cabo hija de la luz y sólo quien ha conocido la claridad y las tinieblas, la guerra y la paz, el ascenso y la caída, sólo éste ha vivido de verdad (...)». ¿Qué quiero decir con esto? Que hemos asistido a una rara convivencia, en tensión, de la cultura pluralista –como es en esencia la cultura– con la contracultura monocrática y hegemónica, que por lo general ha actuado como una anticultura. Hemos oído toda clase de exclamaciones, hemos visto la apología del gaucho que quebranta la Ley por encima del ciudadano que la cumple y la respeta. Juan Agustín García, ya a comienzos de siglo en *La ciudad indiana*, señalaba como uno de nuestros rasgos es el «culto al coraje y desprecio a la Ley». No creo que sea por casualidad y coincido totalmente con Borges en que es paradigmático que el *Martín Fierro* sea nuestra obra relevante en vez de serlo el *Facundo* de Sarmiento.

En fin, quizás –como siempre–, el mal ejemplo venga de arriba; aunque el buen ejemplo –muchas veces– también venga de arriba y por eso sea fecundo. Pero esta contraposición de paradigmas, por un lado, y de antimodelos, por el otro, ha llevado a que los antimodelos fueran más fuertes que los paradigmas y que los paradigmas no llegaran a tener la vitalidad necesaria que hiciera incluso superflua la remarcación o la sobreactuación. Hay una frase de André Gide, un gran escritor francés, a mi modo de ver exagerada –aunque en la exageración está la virtud– que dice: «Un buen maestro tiene esta constante preocupación: enseñar a prescindir de él», es decir, enseñar al alumno a que pueda seguir formándose más allá de su maestro, cuando éste ya no esté o cuando haya pasado la edad de estar sujeto a un maestro.

La investigación, que es la clave de bóveda en el desarrollo de un país, la hemos descuidado, la hemos abandonado. Un país que abandona la investigación es un país que abandona –entre otras cosas– el perfeccionamiento, dado que la investigación busca la verdad y no avalarla es una forma de demorar el descubrimiento de las nuevas verdades, entre las cuales, la verdad sobre la salud o el malestar de las instituciones es el marco dentro del cual se desenvuelve el resto de la creación del pensamiento.

Esa falta de investigación ha repercutido también en la Instrucción Cívica. La tan mentada dependencia a la cual tantos ideólogos hegelianos han aludido despectivamente ha sido una de las supremas contradicciones. Fueron ellos los que más quebrantaron las instituciones destinadas a crear investigación, los que más las socavaron, los que más le quitaron no sólo

los recursos materiales sino la libertad creadora –como diría Alejandro Korn–, es decir, el espíritu, el ámbito, la atmósfera de creación y sobre todo ese *substratum*, ese piso de seguridad, de estabilidad que es fundamental para el desarrollo de la tarea investigativa.

Todo esto nos ha sucedido por «habernos salido del mundo». La Argentina en algún momento salió del mundo. No entro en la polémica respecto a en qué año, ni respecto a en qué momento fue; pero el episodio ocurrió y nos cuesta muchísimo reinsertarnos en el mundo. Probablemente porque en más de una oportunidad, en las verdaderas luchas del primer mundo, apostamos a los perdedores y no a los que en realidad eran portadores de la verdad, de la libertad, del progreso y de la seguridad; y esto ha llevado a que se acentúe también en nuestro país, que pertenecía al primer mundo, una nueva desigualdad, la desigualdad de las culturas. Dificilmente podremos competir con el grado de desarrollo cultural de las grandes potencias, de los grandes países, porque el *gap* que se ha producido, la abrupta diferenciación y desigualdad que tenemos, hace que nuestras culturas sean más endeble y que por lo tanto nuestro desarrollo cívico, nuestra Instrucción Cívica como un epifenómeno y un reflejo de esa debilidad cultural, también se traduzca en actos estériles de comportamiento cívico e institucional. Pues, sino, veamos la total indefensión con que los gobiernos constitucionales, los gobiernos legítimos, los gobiernos civiles; cayeron en el vacío o fueron destituidos en medio de la impavidez, en medio de la indiferencia o de la complicidad del resto de la sociedad.

Hoy, en realidad, lo que hacemos es exportar la materia gris formada por nosotros, con grandes sacrificios del pueblo que la paga, o de los padres que contribuyen también a su financiamiento; llevando hacia el primer mundo los mejores científicos que habrán de enriquecer la investigación y el crecimiento tecnológico de esos países.

UNA MÍSTICA DEL CIVISMO

¿Cuál es la diferencia que nos separa de procesos históricos que parecían que –desde el punto de vista cívico– iban a correr parejos? por ejemplo con los Estados Unidos, único ejemplo que voy a poner. Los Estados Unidos hicieron hincapié en la enseñanza de las instituciones desde la escuela primaria en el más modesto

y humilde de los condados del más modesto y humilde de los estados componentes de su federación; y unió la enseñanza de la instrucción cívica –o lo que nosotros llamamos la instrucción cívica– con la enseñanza de la moral; por eso me pregunto si no es preferible el tan censurado puritanismo de aquellos hombres que, unido a una fe y a una mística del civismo, cosecharon la invulnerabilidad de instituciones que han soportado crisis, depresiones, guerras mundiales, pestes y toda clase de acosos con mucha mayor fortaleza que otros países del mundo.

El otro rasgo diferenciador fue el «asociacionismo», el fomento del espíritu societario, detectado por Alexis de Tocqueville en *La Democracia en América*. El niño, desde su más tierna edad, es instado a formar parte de toda clase de entidades sociales, religiosas, deportivas, culturales, para hacer en común a través de una tarea en la cual se van mimetizando las virtudes y se van anulando los defectos, porque hay vigilancia y corrección para encaminarlo hacia lo que se considera el perfil del recto ciudadano. Aquel que tiene que hacer que las instituciones sean respetadas, que se cumplan las reglas, pues están para ello.

Y la obsesión por mejorar y elevar constantemente los niveles de educación. El espíritu altruista de esas sociedades participacionistas es encomiable. Recordemos al señor Stanford, que se hace millonario con las acciones de los ferrocarriles, pero dona la Universidad de Stanford y se queda con una mínima porción de su capital; un Rockefeller, que ya todos conocemos lo que ha hecho en materia cultural; y podríamos seguir nombrando a los Cabot, los Lodge e infinidad de apellidos de la aristocracia del espíritu que en los Estados Unidos dieron gran parte de su fortuna, y a veces casi toda ella, para fomentar ese tipo de actividades.

Pareciera que nosotros, que venimos de una tradición latina, que incluso por la formación religiosa tendríamos que ser menos egoístas, somos, en el fondo, personas que nos refugiamos en una suerte de autismo, en una suerte de aislamiento en el poseer, en el tener, en el no compartir, en el mejorar y acrecentar sólo lo propio.

Esto marca una diferencia en las sociedades, pero hay también una diferencia en las instituciones –que señalé al comienzo y traigo a colación aquí– porque «sociedad e instituciones» son conceptos entrelazados: las instituciones de aquellos países son instituciones que reposan más en la *autoritas* que en la *potestas*.

La coerción es residual, es la razón última, la última *ratio*. La *autoritas* es la que se impone en primera instancia, porque persuade y convence: ¿a quiénes? A quienes ya están preparados y predispuestos para el convencimiento y la persuasión. Por eso, creo que en las escuelas y en los colegios deberíamos exhibir, como parte de la Instrucción Cívica, películas aleccionadoras que realmente demuestren cómo en otros países del mundo la sociedad ha calificado o descalificado ciertos procesos. Y luego, abrir el debate para que cada uno opine como sea. No es necesario que la formación se base exclusivamente en los libros, tiene que basarse en ejemplos concretos, utilizando películas como disparadoras del debate o clases prácticas con los *moot cases*, los casos abstractos creados *ad-hoc* para que la clase se transforme en un pequeño parlamento, en un pequeño concejo deliberante o asamblea municipal, donde los chicos debatan y discutan propuestas, con un único límite: procurar el interés general, el “bienestar general” que está en el «Preámbulo» de la *Constitución*, el bien común, del cual nos hablaban los viejos tomistas; clases prácticas que se puedan generalizar a otros terrenos y con otros alcances, cuando los medios lo permitan. Saber llegar también a través de los sentidos, que suscitan reflexiones o despiertan conciencias, con cintas como «El juicio de Nüremberg», «La República perdida», «El huevo de la serpiente», «La confesión», etcétera.

La Argentina es una lágrima, pero no es una lágrima acuosa, es una lágrima de sangre para aquellos a los que nos duelen las instituciones, pues las enseñanzas elementales no han sido seguidas. Muchos nos han advertido, desde hace tiempo, que no debíamos descuidar la Instrucción Cívica, porque en el respeto a las instituciones estaba la división entre la civilización y la barbarie; o se vive sobre el carril de las instituciones o impera la «ley de la selva»; y muchas veces ha imperado y hemos hecho la apología de la ley de la selva.

Estos principios, estos paradigmas, han sido en alguna medida los emergentes de instituciones mínimas, elementales, modestas y aprehensibles por el más común de los ciudadanos y por el más joven o el más párvulo de los aprendices. Por eso es válido –y puedo herir algunas susceptibilidades al decirlo– el ejemplo de los grandes suicidas, que ha sido aleccionador en algunos países, porque frente a lo irremediable, frente a la noción de lo irreparable, frente a la pérdida de la totalidad del ser, de la

dignidad y del sentido de futuridad –como diría Ortega–, optaron por ese gran misterio; y, como ha dicho Albert Camus, «el más grande misterio que la filosofía no ha podido descifrar que es el suicidio». ¿Por qué razón se suicidaron Leandro N. Alem y Lisandro de la Torre? ¿Por qué se suicidaron tantos otros que en su momento fueron verdaderos paradigmas de conducta cívica? Estaban anonadados, estaban deprimidos.

El sentido de «responsabilidad» es fundamental en la enseñanza de la Instrucción Cívica. Los norteamericanos caratulan las demandas contra el Estado no en abstracto, sino con el nombre del funcionario demandado; para que toda la sociedad sepa cuando dos, tres, cinco, o diez años después que el Estado es condenado por la aberración que ha cometido un funcionario, se recuerde el nombre del culpable, merced a cuyo acto toda la sociedad va a tener que pagar una reparación.

Aquí, probablemente, treinta años después, alguien lee en el diario que la Corte Suprema condenó al Estado a pagar 300 millones de dólares de indemnización por «tal» ordenanza de un órgano público estatal que perjudicó a «Fulano de Cual» y nadie se acuerda quién fue el causante de ese daño que ahora tiene que pagar toda la sociedad.

Esto se vincula con las cosas sencillas. El principio de responsabilidad es tan importante o más que el de control; y la Instrucción Cívica, cuando se la enseñaba en serio, llevaba a que el ciudadano se formara en el concepto de la responsabilidad. No basta con controlar, el control es la antesala de la responsabilidad. ¿Para qué se controla?, ¿por controlar? No, esa sería una abstracción. Se controla para que recaiga sobre alguien la responsabilidad. Ésta es la base fundamental. Lo contrario es fomentar la impunidad. Montesquieu, hace más de dos siglos, decía: «No es tan grave que las penas sean leves, lo grave es que no se cumplan»; porque al no cumplirse, la sociedad toma conciencia de que vale lo mismo ser bueno que malo, cumplir con licitud o incurrir en la ilicitud; y esto es algo que nosotros hemos perdido, porque, entre otras cosas, no se enseña la Instrucción Cívica como se debería enseñar. Y se debe enseñar elementalmente. Al decir de Montaigne: «Más vale una cabeza bien formada que una cabeza demasiado llena».

La Instrucción Cívica en épocas que no quiero recordar, pasó a llamarse «Cultura Ciudadana», que era simplemente la apologética de dos funcionarios de turno. Luego se

llamó «Educación Democrática», con lo cual se quiso dar la contraideología respecto de la anterior. Se pasó de un extremo al otro, se quiso ser «más papista que el Papa»; y luego, en algunos establecimientos se le puso el nombre más aséptico de «Nociones de Derecho» cuando, en rigor, el derecho abarca muchísimas otras cosas y la Instrucción Cívica tiene una finalidad mucho más específica, mucho más relevante y, yo diría, mucho más importante para la formación, no de especialistas, sino de la ciudadanía en general.

«CHOLULISMO» MEDIÁTICO

Hoy vivimos bajo la influencia nefasta del «*cholulismo*» mediático. Los grandes lemas han sido invertidos. Lo importante es restablecer el equilibrio entre los deberes y los derechos, y el igual sometimiento de gobernantes y gobernados ante la Ley. Éste era el capítulo fundamental de Joaquín V. González en su *Manual de Instrucción Cívica*, en su *Manual de la Constitución*: enseñar no sólo los derechos, sino también los deberes que corresponden al ciudadano. Así como se ha dicho que no hay democracia sin demócratas o que no hay participación sin participacionistas, yo agregaría que no hay república sin ciudadanos y no hay ciudadanos sin Instrucción Cívica. Mientras no se enseñe o reenseñe la Instrucción Cívica como otrora, no habrá realmente el grado de preparación que necesitamos.

La ciudadanía está sumida en la «acromatopsia», es decir en el daltonismo, en la confusión de los colores. El «*todo vale*» de los chicos es acromatopsia para los grandes: todos los colores son iguales, todo nos parece igual porque es más de lo mismo.

Sólo que como yo soy pesimista, pienso que cada vez es, no «más de lo mismo», sino «peor de lo mismo». Es decir, que los niveles de decaimiento cualitativo van *in crescendo*. El político gobernante –si quiere curar esto– debe ser «panóptico», y esto quiere decir: «que todo se pueda ver desde un solo punto»; debe tener una visión abarcadora, porque tiene que tener no la instrucción del especialista, sino la cosmovisión del estadista, del hombre que ve todo.

En tiempos en que se habla tanto de formar un «gobierno de unidad nacional» y que algunos habrían utilizado la frase más dramática: «formar gobiernos de “salvación” nacional», yo propondría que –sobre la base de los conceptos modestos de

la Instrucción Cívica—, formáramos entre todos un «gobierno de “misericordia” nacional». Tomo todas las acepciones de la palabra «misericordia», que son nada más que seis y concluyo con la última que da el *Diccionario de la Real Academia*, todas desgraciadamente aplicables a nuestra sociedad:

- 1º) virtud que inclina el ánimo a compadecerse de los trabajos y miserias ajenos;
- 2º) obra de misericordia;
- 3º) atributo de Dios en cuya virtud perdona los pecados y miserias de sus criaturas;
- 4º) porción pequeña de alguna cosa como la que suele darse de caridad o limosna (vean qué interesante);
- 5º) (más interesante y nos vamos acercando...), puñal con que solían ir armados los caballeros de la Edad Media para dar el golpe de gracia al enemigo (aquí léase «el adversario»);
- 6º) (y última, la más interesante...) pieza en los asientos de los coros de las iglesias para descansar disimuladamente medio sentado sobre ella cuando se debe estar de pie.

CONCLUSIÓN FINAL, CON «PRECIPITOSA LENTEZZA»:

- A.—Vivimos en una sociedad donde la nota característica no es la Instrucción Cívica sino la hipocresía anticívica. Hemos sustituido la máxima de Descartes: «Pienso, luego existo», por el apotegma materialista: «Si recaudo, tal vez, existo...».
- B.—No sea que nos ocurra, como aconteció con Borges, que en «Fervor de Buenos Aires» exclamaba: «(...) y sentí Buenos Aires, esta ciudad que yo creí mi pasado es mi porvenir, mi presente. Los años que he vivido en Europa son ilusorios, yo estaba siempre (y estaré) en Buenos Aires». Pero terminó muriendo en Ginebra. ¡Qué ironía del destino!

**LA SEPARACIÓN ENTRE EL TÍTULO ACADÉMICO
Y LA HABILITACIÓN PROFESIONAL**

Esta es una *vexata quaestio* de muy antigua data, es un tema que en ciertos lugares del mundo está resuelto pacíficamente y en otros lugares está pendiente de una definición, porque tiene algunos ingredientes polémicos, ya que, por lo general, la parte opinable de la cuestión está motivada –o está originada– en un desvío de la discusión hacia cuestiones de tipo más bien político que técnico o académico. Quizás, esto sea naturalmente así, porque todo lo vinculado con la legislación universitaria y los distintos regímenes, tiene una cuota aparte de ese ingrediente político, pero es hora de hacer una pequeña, una breve recapitulación, acerca de los alcances de este problema.

Todos sabemos lo que es un título académico, expedido por las Universidades que a tal efecto lo otorgan, y también sabemos en qué consiste la habilitación profesional. En nuestro país ha predominado la equivalencia, desde el punto de vista de su funcionalidad, del título académico con la inmediata habilitación profesional. Éste es el estado actual de la cuestión. La única aclaración que habría que hacer es que originariamente, cuando se adoptó en el país el régimen de Universidades privadas, había un régimen de examen; pero eso no estaba referido particularmente a lo que ahora nos vamos a abocar, sino a la situación inicial de esa novedad entre Universidades públicas estatales y Universidades públicas no estatales, que hoy en día ya es un tema totalmente asimilado por la sociedad argentina.

La distinción entre el título académico y la habilitación profesional, no es un simple problema cuantitativo de plétora,

ni es una cuestión que esté vinculada exclusivamente con el problema de decir: «hay demasiados abogados, demasiados ingenieros, demasiados médicos, demasiados sociólogos o demasiados licenciados en esto o lo otro». Es, más que nada, una cuestión de diseño cualitativo respecto de lo que se quiere, de lo que se pretende o del modelo que se aspira a realizar.

Entonces, la pregunta de fondo está dirigida no hacia el pasado ni al presente, sino hacia el futuro: ¿qué queremos para el futuro?, más de lo mismo que llevamos mucho tiempo experimentando, o peor de lo mismo, que es lo que puede acontecer. Esa es mi opinión –por supuesto rebatible– si continuamos con un sistema en el cual no hay distinción práctica, efectiva y concreta, entre título académico y ulterior habilitación profesional.

Hay que tomar en cuenta, por supuesto, en las distintas épocas en que esto ha sido analizado manteniendo un dato constante, que es la creciente velocidad del adelanto del conocimiento. El adelanto del conocimiento forma parte de una aceleración de la historia, en la cual el conocimiento –que también es poder, como bien destacaban ya filósofos de hace unos siglos– toma un rol fundamental desde el punto de vista de lo que pasan a ser las posibilidades u oportunidades de ascenso social, la salida laboral y una serie de elementos que obviamente motivan –en mayor o en menor medida, según los casos– la voluntad de las personas y la decisión de los conjuntos.

Esto nos obliga a tomar en cuenta dos cosas:

En primer lugar, la preparación profesional específica; hay que aumentar ferozmente estas exigencias, porque aumentan cruelmente los casos de mala praxis. Los casos de mala praxis que antes eran excepcionales y difícilmente llegaban a los estrados judiciales, empezaron a tener resonancia, sobre todo cuando estaba en juego la vida o la salud de las personas, más que nada por el lado de los graduados de medicina. Hoy en día se ha generalizado y hay reclamos, hay juicios y hay condenas sobre mala praxis respecto de las más variadas profesiones.

Probablemente, pueda alguien, pensando mal, decir que como parte de la industria del juicio, hay quienes alientan ese tipo de reclamos para poder tener trabajo, pero cuando el río suena es porque agua lleva; es decir, si hay tantos problemas de mala praxis que tienen resonancia en las páginas judiciales de los diarios es porque realmente debe haber un aumento de la mala praxis por la preparación profesional específica insuficiente, o

porque se ha cobrado conciencia de que se tiene derecho a hacer un reclamo y obtener una reparación, no sólo material, sino también, de indemnización por daño moral, por lo que pudiera haber causado el ejercicio profesional deficiente.

El segundo aspecto que estamos obligados a tomar en cuenta es, también, propio de la Era Contemporánea y que se ha acelerado, como todo lo demás. Es el reciclaje permanente, periódico, la necesidad de una actualización, de un *aggiornamento*, de la posibilidad de estar al día en la materia a la cual se va a dedicar profesionalmente una persona hasta el momento en que decida su retiro o le corresponda su jubilación. Ya no es cuestión de recibir un título, colgarlo en una pared y por el resto del tiempo vivir del mérito pretérito o del prestigio ganado en ciertos años iniciales y desentenderse de todos los cambios copernicanos, todos los cambios sustanciales, todos los cambios vertiginosos, que a diario nos asombran. Hoy se comprueba que cuestiones que teníamos como verdades absolutas o reveladas son muy relativas y cosas que teníamos como muy negativas, resulta que son positivas; y esto ocurre en todos los ámbitos de la ciencia, tanto de las bien llamadas ciencias duras como también de las indebidamente llamadas ciencias blandas.

La rápida obsolescencia vuelve arcaicos a los profesionales que hasta ayer eran idóneos. No es un problema de buena o mala fe, sino del cambio de las estructuras del pensamiento, del conocimiento, de la técnica, de la aplicación de esas técnicas; y obviamente, lo que antes podía entrar en la categoría de obsoleto al cabo de cincuenta años, hoy puede quedar superado por técnicas, aprendizajes, conocimientos y descubrimientos en tres años, en dos años o en menos tiempo, según las ramas del saber de que se trate.

¿Qué es lo que contamos para saber hacia donde vamos? Asegurar algo que históricamente consideramos un valor permanente, como la idoneidad; una doble idoneidad de los profesionales: la idoneidad ética por un lado y la idoneidad técnica por el otro. Estos no son capítulos separados, no son compartimientos estancos, porque obviamente, si alguien, conciente de haber perdido la idoneidad técnica, no lo acepta ni se resigna o siente el deber de actualizarse o reciclarse como una humillación; está incurriendo en una falta de idoneidad moral, porque está, a sabiendas, admitiendo la posibilidad del error o de la mala aplicación de sus conocimientos.

Por eso corresponde señalar que a la habilitación profesional debería seguir la del ejercicio profesional, es decir, la que vendría después del título académico, con cursos de distinta índole; por ejemplo, la deontología, lo que el diccionario define como ciencia o tratado de los deberes; o la ética profesional correspondiente a esa profesión; y no ser un simple trámite formal. Desgraciadamente en muchas Universidades de nuestro país y en muchas carreras dentro de esas Universidades, no hay una enseñanza específica de los deberes éticos concernientes a lo que viene después de recibir el título, que es el ejercicio profesional. Puede ser que ya haya recibido una enseñanza de la ética en general, o de la moral y de la ética –para los que prefieren la doble denominación–, pero en muy pocos casos hay una preparación específica respecto al ejercicio ético de esa profesión concreta. No es lo mismo, ya que no son reglas uniformes para todas las profesiones. Cada una tiene sus reglas particulares y eso en algún lado se tiene que exigir, en algún sitio se tiene que aprender y en algún espacio se tiene que demostrar que se conoce este tipo de normas.

Yo, por ejemplo, –debo confesar– me gradué en diciembre de 1959 en la Universidad de Buenos Aires, en la Facultad de Derecho de la cual, por cierto, tengo un gran recuerdo; pero en ninguna de las 28 materias que rendí, ni en los cursos prácticos, hubo una enseñanza de la deontología del abogado, de la deontología profesional, de las reglas éticas de la abogacía. Años después me enteré de que existía, incluso, un Código Nacional de Ética de la Abogacía –que había sido propuesto en 1928 por el Colegio de Abogados de Rosario y aprobado por la Federación Argentina del Colegio de Abogados, y que por lo tanto, regía para todos los matriculados en colegios de abogados de la República Argentina–, pero con muy poca difusión y con muy poco conocimiento público. Entre las normas de ese Código, había una que he visto violada muy a menudo –probablemente no por mala fe, sino por ignorar que existe– que prohíbe al abogado publicar artículos doctrinarios respecto a los casos en que a él le ha tocado intervenir como letrado patrocinante. Será buena o mala esa norma, se la podrá discutir, pero está. Lo que pasa es que no se conoce, porque nadie la ha enseñado y nadie la ha exigido, ni aun cuando uno se ha matriculado o se ha inscripto en la entidad correspondiente, no le han dado un texto, una copia, un ejemplar de ese contenido que fuera redactado por el Dr. González Sabatié.

Esto lleva –en la práctica– a comprobar que el título, a veces y en ciertas profesiones, se ha transformado en una «patente de corso», es decir, lo técnico supone prescindencia total de lo ético y, por lo tanto, esto vale «tanto para un lavado, como para un fregado».

En algunos países, el ejercicio de ciertas profesiones requiere, además, tiempos de experiencia para acceder a las etapas superiores. O sea que, el graduado, además del título académico, y además de haber aprobado la habilitación profesional, no puede abarcar de entrada todas las incumbencias en todos los niveles de la profesión por la cual ha optado. Por ejemplo, (hablo de lo que conozco y no de lo que no conozco) en Europa, en los países de mayor tradición y donde es más respetable la justicia y la abogacía, no cualquier abogado recibido y habilitado profesionalmente para ejercer la profesión puede de entrada litigar ante la Corte de Casación o ante el Tribunal Constitucional. Puede actuar en las instancias inferiores hasta que tenga lo que los americanos llaman la *seniority*, es decir, la antigüedad, la «trayectoria» –para usar una palabra menos antipática de la que se refiere al mero transcurso de los años–, la experiencia para poder tener acceso al ejercicio de su profesión en niveles superiores; pues se comienza obviamente por los inferiores y luego se tiene derecho a los superiores.

Hay que comprender que todo esto no se apoya en propósitos elitistas, ya que esta distinción entre los dos títulos no tiene ánimo de exclusión, sino de asegurar un mínimo de excelencia y apuntando al interés general. Esto no es una idea aristocratizante, porque se practica en muchísimas democracias; tampoco tiene un propósito proscriptivo, sino que pretende custodiar el interés general, el bien común, que es el que resulta perjudicado cuando no hay debida idoneidad profesional o hay una gran desactualización. Es decir, mejor calidad de los servicios, obras y prestaciones, que habrán de brindar los profesionales; ese es el objetivo que se persigue.

Por último, me pregunto qué sentido tiene que en la Ciudad de Buenos Aires estén matriculados cerca de 70 mil abogados, si la mitad ni siquiera paga su cuota –porque no le interesa ejercer la profesión o la ejerce clandestinamente– y del resto, sólo un porcentaje pequeño, por no decir pequeñísimo, puede afrontar las responsabilidades del ejercicio profesional. Y aquí viene la palabra clave: la «responsabilidad», el gran ausente de

la sociedad argentina, a nivel público y a nivel privado. A nivel público ni hablemos: es «público y notorio». A nivel privado, también; la palabra responsabilidad vale en lo que supone asumir las consecuencias de actos que han causado un daño, han sido lesivos o han lesionado algún derecho o algún valor protegido. Esto no funciona en términos prácticos y tampoco en el ejercicio profesional. Por lo tanto, las ficciones –como ésta de los 70 mil abogados matriculados por colegiación obligatoria de la Ciudad de Buenos Aires– son buenas para el ingenio literario como las «ficciones» de Borges –empecemos por ahí, para rendirle un homenaje a nuestro querido escritor–; pero no valen para el prestigio de las instituciones ni acreditan a las funciones. Una institución no se prestigia, ni una función se resalta, por el hecho de aceptar, cuantitativa o ilimitadamente, a cualquier protagonista, si no toma los recaudos para la calificación de ese desempeño.

Ahora, también es cierto y es menester evitar el riesgo de la corporativización de la habilitación profesional; el riesgo de que esto se transforme en una válvula de tipo corporativo. Para ello hay que radicar la incumbencia habilitadora, es decir, determinar quién tendrá a su cargo esa alta función en un cuerpo de composición –en mi opinión– mixta. Deben asignarse resguardos frente a cuatro o cinco peligros, porque por cierto, si hay una habilitación profesional, se corren estos peligros separados del título académico. Primer peligro: la politización partidista; segundo peligro: la ideologización; tercer peligro: cualquier forma de discriminación, racial, social, política, económica o la que sea; cuarto peligro: la demagogia facilista, es decir, que sea una simple formalidad; quinto y último peligro: el inverso, la arbitrariedad evaluatoria, es decir, un criterio totalmente cerrado.

Es menester, pues, que intervengan profesores y profesionales con experiencia probada, formando listas de examinadores, listas que se tienen que integrar practicando sorteos –si es posible sorteos mensuales–. Esas listas se deben actualizar periódicamente, es decir, debe haber una lista permanente que cada tanto se actualice –cada año, por ejemplo– y mensualmente se sorteen los que se tienen que examinar para el otorgamiento del título habilitante. En los Estados Unidos predominan en la composición de estos cuerpos los colegios profesionales y los

colegios de graduados. En Europa la composición suele ser mixta –como señalábamos recién–.

Por último, quiero señalar cuál ha sido mi actitud frente este tema, porque confieso que es una cuestión que da para mucha meditación. En la década del setenta, al elaborar un proyecto de Ley universitaria no se me ocurrió hablar de este tema, pues no tenía yo conciencia de la importancia y de la acumulación de riesgos que progresivamente se iba a dar a través de una plétora ilimitada. En la década del ochenta, en un proyecto de Ley de las Universidades, es decir, para todas las facultades y para todas las carreras, incluí un Artículo Quinto, en la parte general, donde estaba ubicado, con el siguiente texto:

«El Estado Nacional y las provincias, en sus respectivas jurisdicciones, se reservan al ejercicio de la potestad pública de otorgar títulos habilitantes para el ejercicio profesional, así como la regulación de las respectivas incumbencias. Mientras el Poder Ejecutivo no reglamente un régimen de habilitación profesional diferente, las Universidades nacionales continuarán expidiendo títulos habilitantes con alcance nacional y reglamentando su expedición».

Así que, este artículo no perjudicaba a ninguno de los que tenían hasta esa época el derecho adquirido.

Como podrán observar, mi posición en la década del ochenta fue por la afirmativa, pues el tema tiene mucha importancia, pero desde luego hay que pensarlo más y ver a través de la reglamentación cómo puede operativizarse. Como ahora pasaron otros 20 años, estamos en el 2003, me ratifico en la convicción de que este tema no puede ser soslayado. No digo que tenga que ser resuelto de la noche a la mañana; simplemente, es un tema que hay que incorporar a la agenda de nuestras preocupaciones fundamentales, excede el interés de lo propiamente universitario y hace al interés general de la sociedad. Creo que es útil abrir un debate desprejuiciado, lo más objetivo posible, en torno a este tema, con el pluralismo suficiente como para aceptar un menú o una especie de canasta de soluciones alternativas sobre la base de las experiencias que se registran en países que tienen ya mucha –insisto: mucha– antigüedad en el tratamiento del tema. Creo que nosotros no podemos evadirnos de esta cuestión.

**NECESIDAD, OPORTUNIDAD, METAS Y
ORIENTACIONES DE UNA LEGISLACIÓN
ORGÁNICA PARA LAS FUNCIONES
UNIVERSITARIAS¹**

I.- ¿Por qué Hitler no tuvo la bomba atómica y, en cambio, la obtuvo el gobierno de Roosevelt? Si bien en la historia –como decía Orgaz– «no hay monismos causales pues siempre los acontecimientos obedecen a una pluralidad de causas», puede afirmarse que una de las razones más gravitantes para esa prioridad atómica fue la política universitaria y científica de los Estados Unidos de Norteamérica, en contraste con las medidas discriminatorias y persecutorias que el régimen alemán practicó desde la década del treinta. Los principales científicos alemanes se vieron obligados a emigrar; y entonces, el ámbito científico norteamericano se enriqueció con la llegada de esos valores, a los que dicho país recibió garantizándoles el trabajo en paz y con libertad. Fue así como hombres de la talla de Einstein en la física, de Hans Kelsen en el derecho, de Loewenstein en la ciencia política, y muchos otros en las artes y en las letras, pasaron a engrosar la nómina de profesores e investigadores de las Universidades norteamericanas, volcando su saber y sus descubrimientos para la defensa de las instituciones del mundo libre, frente a la amenaza totalitaria que se expandía en Europa.

La reflexión que antecede es de permanente actualidad si aplicamos *mutatis mutandis* la enseñanza que ella conlleva y supone. En efecto, para los países como la Argentina, que están emplazados en lograr un rápido índice de crecimiento y desarrollo, la aplicación tecnológica es fundamental y prioritaria, por las necesidades y exigencias que ese mismo desarrollo impone. Por

lo tanto, es menester abastecer esa tecnología con cuotas cada vez más crecientes de ciencia pura y de investigaciones básicas, ya que en caso contrario, el proceso innovador se detiene. Pero el error de muchos está en creer que su detención no traería consecuencias negativas al crecimiento del país. En el caso de que el suministro de ciencia pura e investigaciones básicas se cortara en sus fuentes nacionales, lo que ocurriría sería un inmediato acudimiento a otras fuentes, es decir, del exterior. Y al agudizarse la exclusividad de una fuente foránea, se estará provocando fatalmente el aumento de la tan mentada *capitis deminutio* cultural y tecnológica, y al mismo tiempo, el aumento cada vez más del pago de *royalties*. Es decir, que con ese proceder, se incurriría en acrecentar aquello mismo que se dice atacar o se pretende disminuir. Este razonamiento sirve para demostrar que si las Universidades dejan de aportar el suministro científico y tecnológico imprescindible para el adelanto del proceso de desarrollo del país, estarán contribuyendo a solidificar esa «dependencia» que se pretende revertir o anular. Por lo tanto, quienes coadyuvan a que las Universidades pierdan su nivel científico y abandonen la seriedad de sus investigaciones, están contribuyendo directamente a aumentar tal minusvalía; y a ello llevan todas aquellas medidas o actos que provocan el desquiciamiento de las Universidades y la fuga de los docentes e investigadores que en ellas trabajan. Puede afirmarse sin hesitaciones, que «quienes causan esos efectos son los principales agentes de la decadencia cultural y tecnológica en nuestro país». El último premio Nobel que recibió un compatriota –en el área de la ciencia– correspondió a un sabio radicado en el exterior.

El error está en creer que la Universidad y los institutos de investigación pueden ser equiparados con cualquier dependencia administrativa o con cualquier repartición burocrática. La Universidad y los investigadores deben estar exentos de esa peligrosa confusión; pero corresponde a ellos hacer el mayor esfuerzo para que no sean equiparados ni asimilados a otras estructuras que no responden a los fines y a las funciones del *alma mater*. Para ello, es menester tener bien en claro que la Universidad no es solamente función y destino, sino que requiere ante todo un ámbito y un clima, donde la actividad y la coexistencia de los universitarios estén amparadas por la seguridad (en el más comprensivo sentido de la palabra) y sin otras exigencias para su incorporación y mantenimiento que la

reunión de los tres requisitos básicos del quehacer científico: tener aptitud, acreditar vocación y demostrar dedicación.

II.- Alguna vez hemos afirmado que la pertenencia a la Universidad es en muchos países más fácil que la incorporación a un club; pero que asumir las actitudes y el estilo universitario es mucho más difícil que alcanzar el prestigio mismo que ello implica, pues es cuestión de responsabilidad asumida y de entrega al quehacer: hay algo parecido al amor, como cuando el poeta nos dice que amar es olvidarse de uno mismo para ir hacia el otro (lo mismo ocurre con la ciencia). Por eso, en los casos en que se alcanza la decantación, ese *status* resulta más honroso. El título de «Profesor», por ejemplo, es en Alemania el máximo honor reconocido a una persona por sus cualidades y su quehacer.

Durante ciertos momentos de irracionalidad política y cultural, ha cundido la idea y –peor aún– la práctica de «repartir» el botín universitario en una suerte de proporcionalidad con las fuerzas políticas actuantes en el ámbito nacional. Se ha llegado así a la increíble aberración de que en una Universidad se hable de que tal Facultad corresponde al partido «X», o de que tal Cátedra debe adjudicarse al partido «Z», o de que a tal área de docentes cabe asignarla al grupo político «N». Eso significa una peligrosa confusión de conceptos, toda vez que no puede olvidarse que la Universidad es del pueblo, de la comunidad a la que pertenece y de la sociedad toda en que está inmersa. De ninguna manera el aparato universitario puede ser entregado como botín, como en las viejas costumbres del *spoils system*, practicadas en el período de la democracia «jacksoniana». Al respecto, señalaba Max Weber en *El político y el científico* los riesgos de tales confusiones: «Lo que es seguro es que son sólo los mediocres acomodaticios o los arribistas lo que tienen posibilidades de ser nombrados cuando en los nombramientos interviene, por motivos políticos, el Parlamento, como sucede en algunos países, o el monarca o un dirigente revolucionario (...)» ².

La opción sigue siendo la misma, más allá de las divergencias ideológicas o de las separaciones de escuelas y tendencias: una alternativa entre la seriedad, entre los mejores; o el «chanterío» o «kakistocracia».

III.- En diversas oportunidades hemos insistido en la idea de la «autonomía» y en las posibilidades del autogobierno y de la cogestión. Al reiterar y enfatizar el concepto de autonomía,

siempre hemos puesto el cuidado en señalar su carácter relativo, de medio y no de fin en sí mismo. Así, creemos que nada mejor en el manejo de la Universidad que poder rescatar el principio de que «la Universidad es para los universitarios, pero que sus frutos son para toda la comunidad». Son facetas distintas, aunque inescindiblemente relacionadas entre sí. La perturbación que causan en la vida universitaria los agentes ajenos a la Universidad es enorme; sólo se llega a comprender cuando con el transcurso del tiempo se miden los errores y se toma conciencia de la magnitud de la demolición operada. Basta enunciar, como dato revelador, que la Argentina es el único país del mundo que se da el lujo –el triste y trágico lujo– de «vaciar» y dismantelar el cuerpo docente de sus Universidades cada «equis» años, que es la ley del vaciamiento periódico o paulatino de la materia gris. En efecto; en 1946, en 1955, en 1966, en 1973 y en 1976 (si no olvidamos alguna otra fecha), hemos visto la entrada y salida de miles de docentes o de investigadores por obra mágica de una convulsión política que cambió totalmente el signo dominante en la respectiva Universidad. Ésta es una observación objetiva, desprovista de todo móvil que no sea el de llamar la atención sobre una peligrosa línea de precedentes que está indicando el grave riesgo que corre la cultura argentina en caso de prosperar en el futuro una solución política del mismo carácter. Es un precedente nefasto, que sólo cunde en un país de suicidas, ya que ningún pueblo del mundo puede aceptar un drenaje científico de tal magnitud cíclicamente reiterado. Tal patología segregativa es propia de una obsesión anti-científica. El *slogan* «alpargatas sí, libros no» es perfectamente intercambiable por el de «laboratorios no, magia sí».

En nuestro país, lamentablemente, el profesor universitario o el investigador es el agente más indefenso que existe en el ámbito ocupacional. Antes era el profesor universitario el que gozaba de cierta «estabilidad», pues estaba más protegido en su empleo a través del concurso. Pero con frecuencia la situación es inversa, a pesar de que en 1957 se incorporó a la *Constitución Nacional* el Artículo 14° bis o «nuevo», en virtud del cual existe un derecho a la estabilidad en el empleo público. Aunque la realidad demuestra lo contrario, la norma constitucional está allí; y cabe preguntar por qué los legisladores la han soslayado cuando han dispuesto estados «en comisión» que pasan por encima de la estabilidad adquirida mediante concursos y designaciones que

no han sido impugnadas en su oportunidad. Cuando se observa este tratamiento desfavorable a los estudiosos, salta enseguida la pregunta: ¿el profesor o el investigador es tan poco importante o ha causado tanto daño como para merecer esa hostilidad de los legisladores y de los gobernantes? La respuesta es otra, en tanto y en cuanto la situación mencionada obedece a un cuadro general de irracionalidad dominante. Un proceso bastante prolongado, de muchas décadas de duración, en que el disconformismo nihilista de los activistas, por una parte, y el perfeccionismo utópico de los ideólogos, por la otra, nos han conducido, a la postre, a tener que resignarnos ante los hechos consumados, presenciando una desesperante improvisación en los más altos niveles de conducción universitaria, cuyas consecuencias negativas las van a pagar –seguramente– las generaciones futuras. Porque de esa improvisación nada bueno podrá surgir para la recreación del nivel científico y de investigación en el país. Y si las cosas no son así, si es que me equivoco en la apreciación, pues entonces el error más imperdonable consistirá en haber pretendido encarar el problema universitario con seriedad, cuando frecuentemente acontece en un marco de improvisación e inconsistencia (el «chanterío»). Otro tanto puede afirmarse en relación con los espacios destinados a la investigación.

A manera de recomendación, conviene recordar que las recetas son sencillas y elementales: «el profesor se hace enseñando»; «el investigador se hace investigando»; y así sucesivamente. La seguridad y la estabilidad son fundamentales, sin que ello implique crear castas ni impunidades, toda vez que el quehacer docente e investigativo debe estar sujeto –necesariamente– al control de gestión que corresponde a todo quehacer o función por cuenta del Estado.

IV.– Un dato preocupante del estado universitario es la casi completa inferioridad numérica de los profesores con dedicación especial (tiempo completo o exclusivo) en algunas facultades. Vemos así un regreso al profesor «taxímetro», que actúa y se desenvuelve en múltiples ámbitos, dispersando sus esfuerzos y malográndose a pasos acelerados. La ciencia contemporánea exige concentración, dedicación, ausencia de otras preocupaciones, eliminación de riesgos económicos de subsistencia, estabilidad, etcétera; es decir, todo lo contrario de lo que nosotros ofrecemos a nuestros científicos e investigadores. La otra oferta de seguridad que debemos dar a los docentes

e investigadores, parte de la garantía del «pluralismo», que es característica de las sociedades más progresistas de nuestro mundo. Porque una cosa es resignarse a la pluralidad y otra bien distinta es concientizarse y actuar en consecuencia. La negación del pluralismo es un dato revelador de tendencias monocráticas, de jaez autoritario o totalitario. El pluralismo en la Universidad hace a la universalidad del conocimiento y de la indagación; y, únicamente, debe estar limitado por el respeto a las «reglas del juego» y por la aceptación real del *fair play* que supone una convivencia democrática. De lo contrario, la Universidad degenera en cualquiera de los dos términos que llevan a su negación de universalidad: o bien, en el silencioso ténpano de la discusión prohibida, o bien, en la extenuante gimnasia del activismo por la agitación misma. En cambio, cuando el único patrón o medida es la reunión del trípode aptitud-vocación-dedicación, el resultado pluralista surge como consecuencia natural y espontánea de la selección intelectual, limitándose los controles a la verificación de aquellos patrones o módulos, sin más exclusiones que las nacidas de actos (y no de ideas) violatorios de la Ley común. Tales son las pautas reinantes en las grandes Universidades e institutos científicos del mundo, pero más específicamente en aquellas cuya «grandeza» ha consistido, o consiste, en un ámbito de libertad y seguridad para la notable aventura de la indagación y del pensamiento que conduce a la creación cultural. Cuando falten esos recaudos, se podrá alcanzar un buen taller, tener un excelente laboratorio y hasta formar escuela, pero no se habrán dado los pasos indispensables para forjar un ámbito universitario u otro semejante de nivel superior. Las pretensiones hegemónicas, los fundamentalismos y las exclusiones por supuestas herejías conspiran contra el ambiente genuinamente científico.

V.- Claro está, reconocemos que no es fácil alcanzar la meta propuesta, sobre todo cuando no está claramente aceptada la idea de Universidad o instituto como ámbito propicio para la creación en libertad y con seguridad. La concepción que se adopte sobre los fines y funciones de esas entidades o espacios será un factor determinante para que los pasos ulteriores de ejecución conduzcan o no a la meta mencionada. Así hemos presenciado escenarios en los que conspiran tres actitudes extremas que llegan a formar un verdadero triángulo de disfuncionalidad en torno al destino científico, a saber: 1º) La actitud de los que

esperan todo de la Universidad, convirtiendo a ésta en el gran agente revolucionario del cambio total de las estructuras, que es la ilusión permanente de la extrema izquierda, tomando esta expresión como indicativa de una posición mental antes que descriptiva de un partido político (la izquierda infantil o «izquierda irracional»). 2º La actitud de los que pretenden hacer de la Universidad el celador o depositario de una pretendida pureza ideológica, algo así como el filtro maniqueísta de la cultura argentina, en salvaguardia de una ortodoxia espiritual que no admite ni tolera la competencia entre las ideas y los sistemas (que es el intento periódico y recurrente de la extrema derecha). 3º La actitud, por parte de quienes no pueden comprenderla ni tienen fuerzas para suprimirla, que se dirige a relegar la Universidad a los roles de una repartición más, o a burocratizarla en todos sus aspectos, o al menos, a unilateralizarla en la difícil armonía de sus varias funciones. Este intento de sembrar mediocridad en la Universidad, es acaso tan peligroso o más que las otras dos deformaciones, por la sencilla razón de que mientras las dos primeras despiertan de inmediato una reacción saludable, el intento aletargador de la burocratización va penetrando insensiblemente y llega a neutralizar los posibles focos de resistencia libre y creadora que subyacen en los claustros componentes de la Universidad. Tanto ésta como los institutos mueren cuando todos sus problemas se reducen a planteos de «escalafón», de «encasillamientos», de «antigüedades», de «reconocimientos de servicios», y de otros términos afines, igualmente reveladores de una obsesiva preocupación vegetativa –por más respetable que sea la conservación–; que va en desmedro de las funciones primordiales que impulsan todo quehacer universitario, tan nocivas como el unicato ideológico. Esas funciones no pueden ser otras que las de búsqueda, transmisión y aplicación del conocimiento, que se concretan a través de la investigación (búsqueda), de la enseñanza (transmisión) y del servicio social en la solución de las grandes necesidades nacionales y sociales (aplicación). Las dos primeras corresponden a la faz del «enclaustramiento» de la Universidad, mientras que el servicio social corresponde al «exclaustramiento». En ciertos momentos del acontecer político tan fluido de nuestro país, hemos oído expresiones minimizantes de la función investigadora de la Universidad, tendientes a desanimar o desalentar ese quehacer. Y por la creación de ciertos organismos que en definitiva estarían

destinados a insertarse en un órgano superior de centralización científica, se pudo creer –y no fue desmentido– que existía un propósito concreto de producir una especie de desplazamiento de la investigación, a cargo de la Universidad, en beneficio de un nuevo epicentro superior que centralizaría y monopolizaría la ejecución de la política científica y tecnológica del Estado. Hay que oponerse a ese intento de desglose de las funciones universitarias, por más atractivo –y financieramente atrayente– que pueda resultar el supuesto «cuarto nivel» de centralización suprauniversitaria. Quitar a la Universidad las tareas de investigación que desarrolla, sería equivalente a reducir su nivel al de un mero establecimiento de repetición de conceptos y expedición de títulos habilitantes, tal como la mediocricidad reinante en las diversas clases sociales argentinas confunde con infortunada frecuencia. Si un fraccionamiento funcional así llegara a consumarse, al poco tiempo veríamos que los vectores de la cultura ya no pasan por la Universidad y será menester acudir a otros centros para encontrar el ámbito perdido (otro tanto ocurre con los vectores de la política –que ya no transitan por los partidos ni por el Congreso–, o con los vectores de las relaciones económico-sociales, o con el desplazamiento del ejercicio legítimo de la fuerza pública por el Estado). Ello es así, por cuanto la mutilación científica conlleva poco a poco a una devaluación cultural, originada en la pérdida de interés en la actividad creadora y en la consiguiente desnivelación del personal docente especializado. Bien entendido que no se trata de confundir la docencia con la investigación, cuyos diferentes ámbitos siempre hemos subrayado, pero cuya íntima vinculación está sellada por la alimentación recíproca que se suministran a través de procesos complementarios y porosos.

VI.– Otra prédica perniciosa y equívoca ha estado afincada en la contraposición entre democracia-masificación, por un lado, y cientificismo-limitacionismo, por otro. Con los juicios que anteceden queda abonada la tesis que rechaza esas opciones, cuyo propósito como *slogans* no puede ser otro que el de sembrar la confusión para dominar la Universidad a través de un «asalto» político desde fuera de la Universidad misma. La historia es bien conocida, pero no por ello se deja de olvidar. Con el objeto de racionalizar ese «asalto», o de disculparlo, se ha acudido a la confrontación de «modelos» universitarios, recomendándose la adopción del modelo de cualquier país advenido al estrellato, o

de otros paradigmas utópicamente concebidos, que son aun más resonantes. En rigor de verdad, esa actitud es tan errónea como la pretensión de algunos teóricos que hace cerca de medio siglo nos remarcaban la necesidad de que la Argentina se encauzara por los lineamientos del modelo «*nasserista*» de desarrollo, sin percatarse de la inviabilidad de este antojo, toda vez que nuestra sociedad tiene –felizmente– múltiples vasos comunicantes que la diferencian de una sociedad como la egipcia de 1952, en la que, frente al atraso general, únicamente actuaba un sector fluido y modernizante de la comunidad, constituido por el ejército. En la Argentina, por más o por menos, todos los sectores sociales corren parejos en el grado de su desarrollo y de su actitud modernizante, revelando paralela aptitud de cambio y semejante vocación institucionalizadora de esos cambios más allá de sus crisis periódicas que ahondan la diversidad de oportunidades entre los carenciados y los pudientes. Solamente minorías muy refractarias permanecen alejadas de tales inquietudes compartidas, asumiendo actitudes inadaptadas que se traducen en la violencia y en la contestación armada. Son los recalitrantes del archipiélago de siempre. Y en materia universitaria, ocurre otro tanto, ya que la situación del país es muy distante del cuadro social –e histórico-social– de aquellas naciones que han organizado sus Universidades sobre la base de la imperiosa satisfacción de necesidades profesionales que tornaba secundaria cualquier otra función, o por lo menos, que la relegaba a un plano de satisfacción posterior. Pero nosotros no estamos en la situación de esos países, pues tenemos buenos y suficientes profesionales, y hasta los exportamos. Parecería prioritario darles ocupación en el país y brindarles oportunidades antes que inflarlos cuantitativa e indiscriminadamente en todas las profesiones. La falta de política en esta materia es más grave aun si la conectamos con igual defecto en materia de migraciones, es decir, la situación paradójica está dada por el hecho que entran al país numerosas personas que por falta de una política migratoria pasan a engrosar la población del país sin previa acreditación de sus condiciones y aptitudes (inmigración indiscriminada), mientras que, al mismo tiempo, salen del país cuantiosos núcleos de buenos profesionales, científicos e investigadores que las Universidades formaron –invirtiendo cuantiosos recursos– pero que el Estado y la sociedad no saben ocupar ni aprovechar, arrojándolos a la aventura de la búsqueda

ocupacional en el exterior (emigración selectiva). Éste es otro de los suicidios argentinos a que nos lleva la irracionalidad dominante en nuestras clases dirigentes, que muy poco tienen de dirigentes y demasiado exhiben de «dirigidas». Importamos indocumentados y exportamos alegremente la materia gris calificada. Mientras tanto, un considerable porcentaje de los «desocupados», que habitan en el territorio argentino, no encuentran trabajo a causa de su incapacitación, no sólo en el orden de los profesionales universitarios, sino, básicamente, en materia de oficios y artesanos.

VII.— La falta de una política cultural a nivel superior de la enseñanza y de la investigación conduce a la transformación de las Universidades en recintos de mera certificación del *status* a través del título profesional y del ascenso profesoral. Cuando esa situación se multiplica y agiganta por obra de la masificación, con el paralelo crecimiento desordenado e improvisado del claustro docente y de investigadores, los productos detonantes saltan a la vista en poco tiempo: la Universidad y los institutos se destacan como incubadoras de frustraciones, se convierten en un «aguantadero» de inadaptados que buscan en ella la fuente de reclutamiento para nuevos prosélitos y, para más, los claustros aparecen a los ojos de sus administradores como la vía muerta para destinar a políticos fracasados o en disponibilidad, que así «vestirían» su *curriculum vitae* con algún galardón universitario innmerecido.

Pero la primera defraudación de las expectativas sociales comienza con el ingreso mismo a la Universidad. Esa defraudación consiste en el engaño, nacido de la falta de una política de esclarecimiento vocacional que advierta a tiempo a los aspirantes sobre las consecuencias de su elección profesional. Estoy convencido de que si se aplicaran planes modestos pero efectivos de orientación vocacional en el último año de la enseñanza secundaria y al momento del ingreso a la Universidad, se produciría un reordenamiento natural de la matrícula que espontáneamente aliviaría los males de la dirección masiva de la juventud hacia ciertos títulos profesionales. Actualmente —y siempre ha sido así—, puede ocurrir que un estudiante de Abogacía complete sus estudios de Derecho sin haber recibido testimonio directo sobre cuál es el quehacer del abogado, sus roles, sus funciones, etcétera; llegando así a descubrir su falta de aptitud o vocación en el instante mismo de graduarse o de su

debut profesional. Tan dramático resultado obedece al riesgo que existe desde el momento mismo en que se ha hecho abandono de ese importante servicio que es el asesoramiento vocacional: todo está librado a las inquietudes individuales, a los ruegos familiares, a los consejos amistosos y al resplandor seductor del mayor *status* o lucro que potencialmente revisten ciertas profesiones. Muy poco, o nada, se ha planificado en esta materia, porque el Estado está demasiado ocupado en atender funciones que a diario suma e incorpora a sus competencias, mientras hace abandono o descuida aquellas más elementales que hacen a la salud espiritual y al destino material de sus habitantes.

VIII.— Otro de los fenómenos políticos de la Universidad contemporánea, que exige alguna atención, está dado por la paradoja que ofrecen los que aceptan de buena gana la «masificación» indiscriminada de los claustros y al mismo tiempo reclaman a gritos la incorporación de nuevas técnicas de enseñanza-aprendizaje. Hay un dato que ya no puede escapar a nuestro cómputo en la planificación universitaria: la masificación sólo permite continuar con la clase-conferencia. El coloquio, el seminario, la clase activa, el laboratorio, los trabajos prácticos, etcétera; requieren forzosamente el «número óptimo» de participantes. Es por ello que debemos sentirnos emplazados a redimensionar todo: el aula, con la relación docente-alumno; la Facultad o Departamento, con la cantidad de docentes-alumnos-investigadores; y la Universidad misma, con el número de sus escuelas y establecimientos. Superado el «número óptimo», corresponde hacer cirugía, o sea, dividir la unidad sobredimensionada, a efectos de no perturbar el normal funcionamiento de sus elementos componentes y su consiguiente rendimiento. Así lo han hecho las Universidades de París y varias megalópolis, que contrastan con el panorama, poco alentador, de otras Universidades que ya asumen la proporción de verdaderos Estados dentro del Estado. Es por ello que, ya en nuestro lejano Proyecto de Ley Universitaria de 1971, incluíamos una cláusula en virtud de la cual correspondía al Consejo Superior de cada Universidad «establecer el número de alumnos óptimos para el funcionamiento de cada Facultad o departamento, excedido el cual se debe propender a la creación de una nueva unidad» (Artículo 17°, inciso «e»). La objeción presupuestaria o financiera que pueda oponerse a esta solución, quedaba rebatida con la creación de recursos prioritariamente destinados a la atención de

las crecientes necesidades universitarias, que son impostergables en una sociedad medianamente advertida de la imperiosidad que deben asumir sus inversiones, en la preparación de recursos humanos capacitados para el quehacer tecnológico y cultural. Si la sociedad no percibe ello y el Estado no advierte tales prioridades, mejor es abandonar el intento de construir una Nación y conformarse con el sostenimiento elemental de una factoría; o peor aún, parafraseando al nobel portugués, José Saramago, afirmar que «esto ya no es un país sino un lugar». La alta especialización del mundo moderno requiere paralelamente una considerable capacitación en las más variadas disciplinas y, también, en las más sofisticadas destrezas que caracterizan al fenómeno polémico pero irreversible de la globalización.

IX.— Creo conveniente cerrar estas reflexiones con algunas palabras acerca de lo que debemos hacer los docentes e investigadores universitarios, a pesar del desánimo que causa la crisis general, y a pesar del desaliento que cunde en el ámbito de cada rama del saber. Ante todo, debemos continuar en nuestra tarea. Ya hemos dicho –y lo repetimos– que el profesor no se decreta, se hace. ¿Y cómo se hace? Enseñando. Si se nos pregunta cuál es nuestra ambición, la respuesta es la siguiente: ser cada día más, contar con mejores profesores, sumar mejores maestros e incorporar investigadores calificados en nuestras respectivas especialidades. ¿Cómo? Profundizando y detectando los tres elementos insustituibles y no intercambiables: la aptitud, la vocación y la dedicación. La ausencia de uno solo de ellos es fuente de frustración para el resultado humano que la sociedad toda espera de sus docentes e investigadores.

En segundo lugar, debemos asumir en plenitud el desafío que implica percatarnos de que la clase no «se da» sino que la clase «se hace» o, mejor dicho, que hacemos la clase. En el cambio del verbo y en la modificación de la expresión, encontraremos todo el sustento para alimentar una nueva relación que, desde luego, supone también reciprocidad. «Hacer la clase» será de mayor beneficio para los alumnos, como también para los docentes; pero sin olvidar que «hacer la clase» supone un acrecentamiento de las obligaciones y de las responsabilidades por parte de ambos términos de la relación. En este punto debemos ser «perfeccionistas» pero no pretender ser «perfectistas». La diferencia entre ambos estadios de excelencia es importante a los efectos de no caer en decepciones generalizadas: hay que perfeccionar

los métodos y los contenidos, cuidando las posibilidades y computando los medios, para no incurrir en utopías o irrealidades. Frente a los que no actúan y permanentemente esperan las condiciones ideales, ya que únicamente se juegan en los grandes momentos, con los grandes hombres, por las grandes cosas y mediante las grandes fuerzas, nosotros debemos responder con la serena firmeza de nuestra actividad constante y sin desaliento, pensando que, a pesar de los descreídos y de los ilusos, en definitiva, en la Universidad y en los institutos habrá de triunfar la sensatez; y la formación superior será de los universitarios y para la comunidad. Otro tanto cabe afirmar para la investigación y los investigadores, en todos sus niveles y especialidades, ya se trate de las ciencias «duras» o de las desconsideradamente denominadas «blandas» (pues la verdadera dureza está en los métodos de trabajo antes que en el objeto de estudio). Así, el trabajo y la abnegación recibirán su premio y compensación gratificantes.

X.—Por último, no debemos permitir que se divorcie completamente la investigación del campo universitario. Sin perjuicio de los ámbitos en que cada tarea debe desenvolverse, es menester rescatar los vasos comunicantes entre ambos quehaceres. No sólo la Universidad necesita de la investigación, sino también los investigadores se benefician con la participación en las demás funciones que se cumplen a través de la vida universitaria. Así, creemos que para el investigador la clase es un fermentario, porque también allí está el clima para el hallazgo, el incentivo para la búsqueda; es como «el tábano sobre el noble caballo» en la feliz expresión socrática que une el estímulo con el deber.

Al comienzo de estas reflexiones recordábamos al poeta, exclamando que el amor es olvidarse un poco de sí mismo para ir hacia los demás. Y la docencia es amor. A diferencia de aquellos fenómenos en los que una actitud determinada, es fácil de mentar, pero difícil de practicar; ocurre que en la enseñanza —al menos para el verdadero docente— es más común practicarla que reconocerla. El profesor y el maestro, igual que el padre y el amigo, son los sujetos sobre los cuales pueden recaer mayores recriminaciones, reproches e ingratitudes; pero, como tales, son insustituibles en su función social. Los que encontrando a un verdadero maestro o profesor, lo desechan o subestiman, podrán llegar a ser nuevos ricos de la cultura, pero no serán cultos. Hace pocos días escuchamos decir a un hombre con sentido

común: «el dinero cambia fácilmente de manos, pero la cultura no». ¡Gran verdad!

Para decir y sentir estas cosas, los universitarios podemos invocar el único título meritorio a ese fin: ser consecuentes y perseverantes hasta la obstinación frente a la fugacidad. La diferencia con los ocasionales e improvisados es bien clara: nosotros soportamos todos los aspectos del riesgo universitario, es decir, que no aparecemos solamente en la hora del beneficio, sino que, a semejanza del viejo adagio romano sobre la responsabilidad, soportamos por igual la hora del *commodum* –con un beneficio eventual– que la hora del *periculum* –con un riesgo cotidiano³–. No hay Universidad sin ciencia y sin cultura, pero tampoco puede haberla sin conducta. Pero, si a alguien le queda alguna duda, es bueno traerle a colación lo que los pensadores del siglo XVIII y XIX pusieron con patriótica evidencia sobre el tapete: «*el conocimiento es poder*». Al advertir esa verdad con fuerza de revelación, nos anoticiaron que la fuente del poder no permanece estática, sino que se desplaza al compás de los grandes cambios históricos. Así, sustentó al poder la posesión de la tierra, el dominio de los minerales, la detentación del dinero, el ejercicio de la fuerza y mil cosas más. Pero la profundización ilimitada del «conocimiento» es –en última instancia– la clave de bóveda que brinda el soporte necesario a las increíbles audacias de la tecnología en particular y de la cultura en general. ¡No equivoquemos el rumbo! La fórmula de Einstein sigue vigente: «(...) veinte por ciento de inspiración y ochenta por ciento de transpiración (...)».

Estimo que todas estas reflexiones puedan ser atinentes al debate que invita el anuncio del envío al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional de un Proyecto de Ley reformadora de las normas vigentes en la materia. Es de desear que, en esta oportunidad, se preste atención a las opiniones que emanan no sólo de la «representación política», sino también, de la «representatividad social».

NOTAS

- 1.– Comunicación leída en la sesión de la Academia Nacional de Educación del 3 de septiembre de 2007.
- 2.– Weber, Max. 1969. *El político y el científico*. Madrid: Ed. Alianza; P. 187.
- 3.– *Periculum ejus esse debet cujus commodum est*. (El que recibe la utilidad debe estar al riesgo).

**REFLEXIONES ACERCA DE LA REFORMA DE LA
LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE EDUCACIÓN**

PRIMERA PARTE

CONSIDERACIONES GENERALES

I.– Formularé algunas reflexiones de índole general, motivadas en un irrevocable deber de gratitud, pues entiendo que corresponde retribuir, en razón de una mínima noción de justicia, lo mucho y bueno que se ha recibido en la vida.

Lo que somos, y «valga lo que valga», se lo debemos a los padres, a la familia –por lo menos en mi caso que recibí la mejor educación dentro del hogar– y a la Patria, es decir, a la Nación Argentina, que me brindó la educación primaria, la educación secundaria, la educación universitaria y los doctorados y postgrados. Todo ello obliga a una retribución.

Esta retribución la haré con altruismo; aportando en estos pliegos algunas reflexiones, así como también, si es posible, en el tiempo parlamentario aportando algunas propuestas.

La Ley tiene al menos dos virtudes: por un lado, es un cauce, es un marco a través del cual pueden volcar su fuerza los grupos sociales y las fuerzas morales que actúan en una sociedad. Y, por otro lado, la Ley debe contener una dirección, una orientación, una proyección de futuro que permita, sin utopías, marcar un horizonte hacia el cual se tiene que apuntar, para no errar en la concreción de objetivos y fines.

Pero no estamos enamorados de la norma por la norma misma. No creemos en la leyenda del Rey Midas del cual se dice que todo lo convertía en oro con sus poderes mágicos. No creemos que la Ley, por sí sola, tenga la fuerza energética suficiente para cambiar de la noche a la mañana, o en breve plazo, realidades muy duras y muy pesadas que responden a causas, además, muy hondas.

Queremos evitar que nos pueda ocurrir lo que la mitología añade al caso de Midas, quien, en definitiva, no podía comer porque a su contacto con los alimentos quedaban transformados en metal y finalmente, tuvo que pedir a Dios que lo liberara de su don.

Comencemos por preguntarnos, desde el punto de vista de la escolaridad y en el punto concreto que se refiere a la deserción, cómo es posible que figuremos en las encuestas internacionales tan bien. En efecto, tenemos poca deserción; aunque en realidad, hay que recordar aquello que se ironiza de las encuestas –como de las estadísticas–: a veces por erróneas, otras veces por resultar una mentira piadosa, y no en pocas ocasiones, malogradas por mero cálculo aritmético. Lo que ocurre es que hay poca deserción porque hay poca exigencia. Como no interesa la excelencia, es más fácil aprobar que reprobar, o da lo mismo el presentismo que el ausentismo. Eso le permite sostener a las autoridades que en la evaluación de las pruebas de rendimiento que realizó el Ministerio de Educación en las diferentes áreas (matemáticas, lengua, ciencias naturales y sociales), la jurisdicción que sacó los mejores puntajes en escuelas públicas fue la Ciudad de Buenos Aires, que si bien nunca aplicó la Ley Federal de Educación, tampoco elaboró su propia Ley.

En la Ciudad de Buenos Aires hay bajísima deserción porque no se pide nada. Es verdad que allí no se aplicó la Ley Federal; sin embargo, las cosas no andan bien si las medimos con la vara de la calidad. Da lo mismo estar con bajas notas que con altas. No hay un sistema de premios y castigos como lo hubo desde los asirios y caldeos en adelante. Según creo –porque no me he puesto a averiguar hacia atrás– todas las sociedades que progresan tienen una base, precisamente, de estímulos o de sanciones según los casos.

¿Qué resultados puede alcanzar un Ministerio que es ministerio fantasma? Y es verdad. El Ministerio de Educación de la Nación está dibujado; es un ministerio virtual. Es el edificio Pizzurno, pero, ¿cómo se puede concebir un Ministerio que no tenga una escuela, que no tenga un colegio, que no tenga aulas? Las aulas de la Nación son de las Universidades, que por ahora tienen autonomía. Pero no hay un sistema nacional de educación, porque se optó lisa y llanamente por la transferencia. Estuvo bien que se hiciera, ya que para la enseñanza primaria, en el Artículo 5° de nuestra *Constitución* Histórica, esa función era uno de los deberes o exigencias que las provincias debían

cumplimentar a efectos de que se les garantizara su autonomía; y como muchas de ellas no lo pudieron hacer, se llegó al sistema de la Ley Láinez, con un régimen de poderes concurrentes y de subsidios federales.

Hoy en día pasa algo semejante, porque no hay una igualdad entre todas las provincias; no hay una equivalencia entre todas las jurisdicciones. Aunque no nos guste, aunque nos duela, hay provincias ricas y hay provincias pobres. Algunas más carenciadas que otras. Entonces, los recursos que la Nación pueda adjudicar tienen que ir preferentemente a los distritos o jurisdicciones más necesitados; y por ello no estaría mal que, junto con la provincial, coexistiera la escolaridad y la enseñanza secundaria nacional. Muchas provincias tuvieron su Universidad provincial en distintas épocas de la historia. Santa Fe la tuvo antes de que se creara la Universidad del Litoral; La Plata, antes de que se creara la Universidad Nacional de La Plata y en Tucumán pasó igual; pero muchas otras, y no hace mucho tiempo (los casos de Mar del Plata y La Rioja) las tuvieron y pidieron por favor que fueran nacionales. Las entregaron a la Nación para poder, realmente, satisfacer recaudos; sobre todo porque necesitaban recursos materiales y recursos humanos que no se alcanzaban con los medios propios.

De modo que la concurrencia, por la existencia y el ejercicio de poderes concurrentes, no está prohibida por la *Constitución*, sino que es un recaudo necesario para poder cumplir realmente con el Artículo 5° de la *Constitución* y las demás normas en materia de educación que se han ido incorporando, tanto algunas que vienen de la *Constitución* Histórica, como otras de la última reforma.

En síntesis, es necesario dejar bien en claro que nuestra propuesta no reniega del formato de un Estado Federal y que las propuestas resumidas a continuación son compatibles y armónicas con la necesaria solución de los problemas más acuciantes:

1. Las provincias encontrarán soluciones propias. De todos modos, la Nación apoyará a todos aquellos estados provinciales que tengan necesidades especiales estableciendo escuelas nacionales en ellas bajo jurisdicción del Consejo Nacional de Educación.
2. Las escuelas nacionales dependientes del Consejo Nacional de Educación no padecerán de ninguna proliferación

burocrática, ya que su funcionamiento centralizado será responsabilidad de los especialistas y docentes del Consejo.

3. La idea subyacente en la Ley 1420 y en mi proyecto, por supuesto, es que las necesidades educativas básicas son nacionales, de modo que cualquier escuela o cualquier alumno de cualquier lugar del país merece el mismo tratamiento y la misma calidad de educación primaria que se establezca uniformemente en él, de modo que el Estado Nacional habrá de procurar que esto sea así, invirtiendo lo necesario según las circunstancias para que este mandato básico se cumpla. No olvidemos la exigencia del Artículo 5° de la *Constitución Nacional*.

II.- ¿Por qué éste es un tema prioritario? Este tema es fundamental, al menos a partir del pensador inglés Francis Bacon que dijo hace muchos años, al referirse a la riqueza, que no había que tomar en cuenta únicamente la riqueza física o material y el valor agregado que da el territorio, o el buen clima, o los minerales preciosos, u otras cosas tangibles; sino que la situó en el conocimiento con una frase tajante y de rigurosa actualidad: «el conocimiento es poder». Y lo dijo en épocas en que, muy poco antes, se había referenciado la separación de poderes –Montesquieu en adelante, para no citar a Locke que es previo–, a la idea de que «sólo el poder contiene al poder». Pero Bacon se anticipó y remarcó: «el conocimiento es poder», y es verdad. La persona que no tiene conocimiento tiene menos posibilidades, menos igualdad de oportunidades de trato y de acceso, que la persona que tenga mayor conocimiento útil incorporado a su bagaje mental y a su formación intelectual.

Tal es la potencia que encierra el conocimiento que da lugar a que el *Diccionario de la Real Academia* haya aceptado la palabra «incapacitación». «Capacitación», sabemos lo que es; «incapacidad», también sabemos lo que significa pero «incapacitación» es la situación de minusvalía en que se encuentra la persona que no ha accedido al conocimiento; es decir, a poseer los elementos fundamentales para poder competir en las sociedades contemporáneas con todas las otras personas en un mundo altamente globalizado pero, a su vez, interdependiente.

¿Cómo solucionar esto en un país como el nuestro? Pues ésta es la pregunta del millón. En el «qué» estamos todos de acuerdo pero en el «cómo», ahí vienen los problemas. Ciertamente, en

nuestro país –me permito recordar– los vectores de la cultura no pasan por las Universidades y las academias; los vectores de la educación pasan sólo parcialmente por la escolaridad estatal y parte de la escolaridad privada, aunque no toda; peor aun, los vectores de la política, en el sentido arquitectónico de la palabra, no pasan ni por los partidos políticos ni por el parlamento; los vectores de las relaciones económicas y sociales no pasan por quienes legítimamente y con representatividades auténticas tendrían que llevar adelante la interlocución y dar el consejo necesario para la toma de decisiones; y el monopolio de la fuerza, tampoco lo tiene el Estado, pues lo ha tercerizado; y en los últimos tiempos, lo ha endosado en manos de «gremialeros» y «piqueteros». Quiero aclarar que tengo un gran respeto por los gremialistas, pero los «gremialeros» son una patología sindical; es por esto que, adrede, utilizo la expresión peyorativamente, puesto que, cuando el Estado pierde el monopolio que le permite proveer seguridad declina lo único que, en definitiva, le hemos delegado por el «contrato social». Si nos remontamos a las teorías originales, la conclusión es alarmante, ya que éso, que es lo único que la sociedad había depositado en sus manos a cambio de retener las libertades y los derechos. La sociedad lo delega pero el Estado no lo ejerce.

III.- Cuando se habla de las grandes obras y se habla de los grandes autores, hay que rendir homenaje a los inspiradores y a los que tuvieron el acierto en la redacción. Porque, a veces, se tiene una idea genial pero no se tiene la oportunidad o no se tiene el acierto de «redondearla». Siempre decimos «Alberdi, el autor de la *Constitución*», etcétera; pero, si bien Alberdi tiene todos los méritos habidos y por haber e incluso hizo un anteproyecto, no fue constituyente, ni vivía en el país en el momento en que se hizo la *Constitución*; fue su inspirador. Quienes la hicieron fueron Gutiérrez y Gorostiaga; y fundamentalmente el segundo, un santiagueño radicado en Buenos Aires que conocía el inglés y que al momento de reunirse el Congreso constituyente en Santa Fe, al que fue como diputado, tenía 29 años de edad. Él es el autor material de la *Constitución Nacional*.

Algo parecido aconteció con la Ley 1420, a cuyo homenaje me adhiero, y sin menoscabo para nadie, recuerdo que no la hizo el Congreso Pedagógico. La inspiró el Congreso Pedagógico; por supuesto, fue esa fuerza propulsora la que instó a la sanción de esta Ley fundacional que, sin ninguna norma general anterior,

en menos de 80 artículos pergeñó todo el sistema (absolutamente todo el sistema) al que tan sólo se le agregó, después, la Ley Láinez, que tenía cinco artículos. Repetimos: todo el sistema que, mientras funcionó y se respetó –y no se lo malversó– operó transformadoramente, fue producto del pensamiento destilado por la generación del '37 y pergeñado a partir de Caseros y del ochenta.

¿Quién fue el autor de esta Ley? Fue Onésimo Leguizamón, un hombre que significó mucho en la Argentina de aquel tiempo, como Osvaldo Magnasco y más tarde Joaquín V. González. Fue ministro, diputado, senador, profesor y juez de la Corte Suprema, a la que –en un raptó de humor– renunció diciendo que ese cargo, en realidad, lo resignaba para que su sitial fuera ocupado por alguien «más serio que él».

Onésimo Leguizamón, con el respaldo del ministro Wilde, redactó la Ley 1420 y la fundamentó como Diputado en el Congreso Nacional. La historia a veces es cruel. El nombre Gorostiaga sólo lo tienen una calle en el Barrio de Belgrano y una estación de tren por la cual ya no pasan trenes, en un ramal clausurado de la Provincia de Buenos Aires. Y a Onésimo Leguizamón lo recuerda apenas una escuela en la esquina de Paraná y Santa Fe. Y nada más. Creo que en Entre Ríos lo recuerdan un poco más, como en Santiago del Estero a Gorostiaga. Pero así somos los argentinos: nuestra mejor moneda de pago es la ingratitud.

Sarmiento, que no era pródigo en elogios, le dijo a Onésimo Leguizamón cuando se aprobó la Ley 1420: «te envidio». Así pues, el gran Sarmiento, del cual muchos dicen que era ególatra –ojalá hubiera muchos ególatras así–, admiraba a Onésimo Leguizamón por la belleza arquitectónica de la Ley 1420, que no se oponía a la educación religiosa –como maledicientemente se ha afirmado– porque, como muy bien se desprende del texto del Artículo 8º, la permitía para los cultos que quisieran impartirla en las mismas escuelas, aunque fuera del horario de clase. Durante su vigencia hubo libertad de conciencia conjugada con la función de la enseñanza, pero el golpe de Estado de 1943 y su sucesor comicial la impusieron en los *currícula*, hasta que en el conflicto de 1954-1955 se revirtió la decisión como parte del perverso entramado que culminó con el incendio de los templos.

IV.– El proyecto de Filmus tiene algunos inconvenientes. Me voy a limitar ahora a uno, porque otros van a ser desmenuzados en

el debate parlamentario y hoy debo ser breve. Por lo pronto creo que es «inconstitucional».

Pero, ¿por qué afirmamos que es dable sostener que es «inconstitucional»? Por una sencilla razón: la *Constitución* tiene cinco cláusulas –creo que no son más– que se refieren a la educación: la del Artículo 5° que ya mencioné, la del Artículo 14° –de los derechos de enseñar y aprender–, y tres incisos del Artículo 75°. Uno de esos incisos viene de la *Constitución* Histórica. Es el inciso alberdiano, porque ese sí está tomado del anteproyecto de Alberdi (el Artículo 67°, inciso 16; hoy Artículo 75° inciso 18 en el texto de 1994). ¿Qué tenía que hacer el Congreso? Dictar planes de instrucción general y universitaria. «Planes»; no un código, ni un catálogo de ilusiones, ni un «mamotreto». Planes; no «guías telefónicas»... Porque –es bueno repasar el dato– cuando el presidente Menem le encomendó al ministro Antonio Salonia, profesor, ex legislador de Mendoza y miembro de la Academia Nacional de Educación, que redactara el anteproyecto de Ley Federal que se envió al Congreso con la firma del Presidente y el Ministro citado, la Ley que ahora se va a derogar, tenía 25 artículos. Entró por el Senado que lo duplicó a 50 artículos. Pasó por la Cámara de Diputados y ésta le agregó otros 25 más y finalmente salió con 75 artículos. El anteproyecto de Filmus arranca con un centenar y medio.

En algún momento, la Ley Avellaneda tuvo cuatro artículos o cinco, y garantizó por muchísimos años la autonomía universitaria. Bajo su régimen, el señor Pablo Berges, llevó hasta la Corte un planteo de inconstitucionalidad porque decía que los programas y los planes debían ser dictados por el Congreso. La Corte no le dijo nada descomedido, ya que guarda estilo (por lo menos en esa época en la que eran todos señores) y entonces, resolvió algo mucho más explícito de lo que se pedía, pues sostuvo que los planes y los programas debían dictarse por las normas de reglamentación o por los organismos en los que la Ley delegue las facultades a efectos de pormenorizar lo que son líneas generales. Y eso está en la Ley 1420, interpretando *a contrario sensu* el Artículo en el cual se delega al Consejo Nacional de Educación toda la reglamentación. Para salvaguardar cualquier objeción respecto de si con esa Ley del Poder Ejecutivo gobernaría o no con decretos, en este caso estaría muy limitado, ya que según el Artículo 81° de la Ley 1420, que cobraría vigencia precisamente a partir de nuestro proyecto alternativo, sólo quedarán bajo resorte

reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional aquellos aspectos de la Ley Nacional de Educación que «no hayan sido previamente reglamentados por el Consejo Nacional de Educación» (Artículo 81°: «El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en todo aquello que no ha sido especialmente encomendado al Consejo Nacional de Educación»).

La *Constitución* vigente (reforma de 1994), después del inciso 18 del Artículo 75° añadió el inciso 19. Este otro inciso, que también es acertado –más allá de las críticas que me merece este texto vigente–, habla de una Ley de Organización y de Base en materia de educación. «Organización» y de «Base»; es muy claro, pues todos sabemos lo que quiere decir «Organización» como lineamientos de estructura y de medios, y sabemos lo que quiere decir «de base», es decir, las grandes pautas de sus objetivos fundamentales. El proyecto de Filmus no responde a nada de esto: ni al inciso 18 ni al 19. No obstante, que el perfil de las llamadas «bases» aparece también en otras normas de la misma *Constitución*, tales como el Artículo 16° (Impuestos y cargas públicas), Artículo 75° inciso 2 (Ley convenio de coparticipación), Artículo 75° inciso 8 (Ley de presupuesto), el Artículo 41° (Protección de medio ambiente) y el Artículo 76° (Legislación delegada). La *Constitución Nacional* fijó otro criterio a seguir por el legislador: Dictar una «Ley de base». Por ello, si aplicamos el método «*finalista*» de interpretación (Fallos 307:1018), el proyecto oficial no debería ser aprobado.

De modo que, permítanme la temeridad de mi opinión, El proyecto oficial es «inconstitucional». Y lo es porque no responde a lo que la *Constitución* quiere: va más allá, pues quiere sustituir a las autoridades de aplicación, al Poder Ejecutivo y al Consejo de Educación –sea Nacional o Federal–; quiere sustituir todo.

En la Ley 1420 estaban previstos otros Consejos: los Consejos Escolares de cada circunscripción, de modo que no haya un «unicato» centralista del Consejo Nacional, ni tal concentración o centralización total. Las escuelas estaban agrupadas por Consejos Seccionales (yo me acuerdo que hice la primaria en la Escuela Ángel Gallardo en la calle Ayacucho entre Guido y Quintana, que pertenecía a un Consejo Escolar donde estaban las demás escuelas de ese barrio o de esa zona de la Ciudad de Buenos Aires).

V.- Quisiera señalar, simplemente, que cualquier Ley que dictemos –y soy partidario de una Ley breve– tiene que apuntar

a la superación de los datos que exhibe la dura realidad actual. No puede ser una Ley con definiciones, ni una Ley «catálogo de ilusiones», ni una Ley que hable de la educación bilingüe, cuando ya estamos en la plurilingüe en muchas partes del mundo. ¿Por qué va a ser bilingüe la nuestra si esto no alcanza en otras partes del orbe donde van creciendo los «ciudadanos del mundo»? Por cierto que es un ideal para alcanzar. Ahí sí se puede proyectar «futuridad», porque la globalización lo está indicando. No alcanza con el inglés y el francés o el italiano y el alemán. Como dice el sociólogo polaco que está muy de moda, Sigmud Bauman: «rechazar la globalización es tan necio como si frente a un eclipse de sol, declaráramos una huelga general»; sería absurdo. Con la globalización, hay que adaptarse, precaverse, tomar cuidado, etcétera; pero no negar su realidad.

¿Qué dice la realidad? «(...) Semanas enteras sin clases en la provincia de Buenos Aires por una huelga de porteros (...)»: eso fue el 19 de octubre. «(...) Personal administrativo: mil escuelas bonaerenses no abrieron las puertas porque los porteros y sus auxiliares estaban en huelga y no descartaban continuarla (...)».

¿Qué dice otro diario con fecha el 25 de octubre?: «(...) Aulas vacías por el paro de los docentes bonaerenses (...) Los maestros seguirían con la protesta y no garantizan el inicio de las clases del 2007 (...)». En los últimos días se repitieron noticias del mismo tenor y que generan alarma. Para esto la Ley sí puede hacer algo, que es contemplar un mecanismo de solución de los conflictos gremiales y salariales sobre las bases que la propia Ley de Trabajo contempla; aunque no esté pormenorizado, si consideramos que se trata de una alta función, porque «la Educación no es un servicio». De no ser así, pronto vamos a decir que la Educación es como el «alumbrado, barrido y limpieza» o como la Justicia; vamos a decir que la *Constitución* comete el error, en la Reforma del '94, de hablar del «servicio de la Justicia», y ya antes la consideraba Administración de Justicia, como si fuese una repartición. No es admisible, pues son funciones que ejercen poderes o altos órganos del Estado, y como no puede interrumpirse la Educación, hay que ir a la conciliación y al arbitraje obligatorio, o un mecanismo que los convenios colectivos establezcan a fin de dirimir, sin discontinuidad en la prestación educacional, las demandas salariales –que pueden ser justas, o justísimas, o no tan justas–; pero no puede admitirse

que se clausure la enseñanza, así como no pueden cerrarse los hospitales; pues causaría –de seguir así– un verdadero «apagón educativo».

VI.– Por último, me permito insistir en algo fuertemente conceptual, que es considerar que la educación no es un gasto sino una inversión. Muy recientemente, Ann Veneman, la Directora de UNICEF –que es uno de los cuerpos más importantes de Naciones Unidas–, sostuvo en un reportaje que «la mejor inversión contra la pobreza –e insiste en que es una inversión– es la educación»; concepto que remarcó en ese reportaje varias veces. Debemos convenir que es así, porque la educación «forja, forma y queda». «Forja» la personalidad porque se toma al educando desde la tierna edad y se lo va moldeando. «Forma» al educando; más si tiene la posibilidad de transitar la secundaria, y mejor aun la universitaria; y quizás, después pase a hacer postgrados, es decir, la docencia. «Queda» porque no se disipa; pero por supuesto, hace falta una actualización; es menester el reciclaje y se requiere el *aggiornamento*, pero lo que queda, permanece sólidamente. Por eso, el gran Goethe decía: «serás lo que has sido». En el 99 % de los casos, somos lo que hemos sido, es decir, como hemos sido forjados y formados.

En oposición, la riqueza material –que puede tener muchísima importancia– puede ser efímera: puede ser muy precaria porque se puede perder hasta por azar. ¿Cuántos ricos pasaron a ser pobres y cuántos pobres se transforman en nuevos ricos? La Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, esta vez, le ha ganado a la Academia Nacional de Educación. Ha sacado una declaración muy enérgica ante el proyecto que está en danza, señalando que «la crisis educativa provocó graves efectos devastadores». Esta declaración lleva la firma del presidente actual, el Dr. Gregorio Badeni y del prosecretario, el Dr. Isidoro Ruiz Moreno. Esperemos que sea tenida en cuenta cuando, en vez del «mamotreto», se sancione algo que sea más razonable y responda a una genuina técnica legislativa.

Creo, eso sí, como síntesis, que hay que compartir el optimismo que predominó en varias generaciones anteriores. No hay que caer en las lágrimas o compungirse de los errores que se puedan haber cometido porque todavía cabe corregirlos. Se tarda mucho, por supuesto, pero el esfuerzo vale la pena, pues será en beneficio de varias generaciones venideras.

Calmar o colmar los abusos es fácil, cambiar los hábitos y las costumbres y fijar los valores, que es lo más importante, lleva generaciones enteras. No obstante, cito de nuevo al gran poeta alemán Goethe: «adelante, por sobre las tumbas, siempre adelante»; y en el mismo sentido, como señaló Fernando Henrique Cardoso, dos veces Presidente de Brasil, Presidente de la Asociación Mundial de Sociólogos y Profesor visitante de las principales Universidades del Hemisferio Norte: «el pesimista parte de una situación de derrotado; mientras que el optimista tiene la posibilidad y la probabilidad de acertar y triunfar». Agregamos: «esas son las la opciones y hay que elegir».

SEGUNDA PARTE

NECESIDADES DE UN PROYECTO ALTERNATIVO

I.– Debemos resguardar en toda normativa que se encare, que el rol de los padres, de la familia y de sus eventuales representantes legales no puede ser subestimado ni desvirtuado.

Si se reconoce el derecho –y por lo tanto el deber– de acudimiento a la satisfacción del derecho a la educación, pues entonces, a los efectos de su exigibilidad tienen que gozar de legitimidad todas las personas comprendidas en este ciclo, es decir: los padres o sus representantes legales cuando no hubiere padres. En estos casos, tienen que participar en las actividades de los establecimientos escolares en forma individual o a través de los órganos representativos de la comunidad educativa y de la familia, asumiendo la responsabilidad por el ejercicio de sus derechos, pero con una aclaración: sin interferir con la acción de las autoridades y docentes. No está demás subrayar lo importante que es la participación, pero no menos importante es llamar la atención sobre lo que la experiencia demuestra casi a diario: que los principales defensores de los despropósitos en que a veces incurre el alumnado son los padres, que van a pedir la sanción del maestro, o la sanción del preceptor, o la sanción de la autoridad escolar. Esto parece mentira y hace años no hubiera sido creíble; pero la realidad muestra que basta con haberse sentido tocado, rozado –no físicamente sino en el orgullo, el honor, o la actividad de un «alumno» (para no usar en este caso la palabra «estudiante»)– que los primeros que van al cruce, sin estar informados y sin haber pedido testimonios o pruebas, o haber tenido una conversación en torno al hecho convocante,

trasladan la responsabilidad al maestro, o a la autoridad toda, provocando así una congregación de intereses creados que se transforman, en definitiva, en la pérdida de autoridad; y por lo tanto, un consecuente relajamiento disciplinario. Esto hay que contemplarlo en la Ley.

II.- También, hay que incluir en la Ley que el acceso a la educación esta comprendido en la protección especial que reconocen los incisos 19 y 23 del Artículo 75° de la nueva regulación de las facultades del Congreso, con la finalidad de asegurar –por supuesto que «asegurar» vale en la medida de lo posible– un cierto grado de igualdad de oportunidades. No se pretende una igualdad real de oportunidades, porque la igualdad real no existe, pero la igualdad de oportunidades sí, como un medio para factibilizar la igualdad ante la Ley. Se trata de una motivación, un impulso, un direccionamiento en torno hacia la igualdad. La igualdad ante la Ley (la noción que todos ya conocemos) es un principio constitucional, pero la igualdad real, es desgraciadamente un postulado casi idílico: la igualdad real, completa, total, no va a existir nunca; porque siempre, al día siguiente de supuestamente haberla alcanzado, se va a crear una nueva desigualdad, por más mínima que sea. Entonces, hay que apuntar no al resultado sino a la dirección, a la orientación, a la finalidad y, también, tomar en cuenta las otras palabras que incorpora la *Constitución*: igualdad de posibilidades, igualdad de trato y la no discriminación. Todo eso también está previsto en las Leyes, contando con una Ley Nacional contra la discriminación y abundante Jurisprudencia que viene de lejos.

Las normas reglamentarias deberán periódicamente adecuarse a estas medidas que tienden a la igualdad de oportunidades para que garanticen el pleno beneficio del ejercicio de los derechos y del reconocimiento de esta Ley. ¿Por qué «periódicamente»? Porque lo que hoy sirve, quizás mañana ya no sirve y provoca más desigualdad; porque las situaciones pueden volcarse en sentido inverso y las Leyes, volverse contradictorias con respecto a los fines perseguidos.

Es así porque la sociedad es cambiante, porque la historia es dinámica; del mismo modo que ocurre con los sistemas electorales, que vemos que no son perfectos, ni inocentes; que no son exactos y que tampoco son eternos. Pues, muchas veces, el cambio de las situaciones hace necesaria su actualización.

III.- Creemos que corresponde incorporar un artículo de nuestra

autoría, que habrá que analizar con detenimiento en cuanto a su reglamentación. Es el de otorgar los beneficios del régimen de la seguridad social en forma efectiva a los distintos niveles de la educación obligatoria. Sobre todo, si se va a ampliar la obligatoriedad al curso secundario, que es el propósito que tiene la nueva Ley que se proyecta. Ser incapacitado es un riesgo en la vida, como existen otros riesgos que son cubiertos por la «seguridad social». La previsión social cubre la vida, cubre las enfermedades, cubre el desempleo, cubre los accidentes, cubre un montón de riesgos. ¿Y por qué no cubrir la incapacitación, que no es lo mismo que la discapacidad? –Insisto en resaltar que el *Diccionario de la Real Academia* ha incorporado la palabra «incapacitación», cuyo sentido es «no tener la capacitación necesaria para poder desenvolverse adecuadamente o con oportunidades en el transcurso de la vida»-. Porque aquel que no ha pasado, ni ha llegado al umbral de capacitación, queda inmovilizado en un sub-mundo que es la «incapacitación». Por lo tanto, no tiene salida laboral, aparte de sentirse un desgraciado; y si tiene conciencia y capacidad de reflexión al respecto, arribará a la conclusión de su fatal movilidad social descendente. Esto se ve en los problemas laborales relacionados con la desocupación y con la oferta y demanda de empleo. Nadie pide gente que no tenga alguna capacitación especial: no sirve. Puede ser útil en ciertas industrias, ciertas actividades, pero al que no tenga ninguna capacitación en algún oficio, en alguna artesanía, en alguna técnica, en algún arte o en alguna especialidad de las actividades que se realizan para brindar obras, prestar servicios o realizar transformaciones; nadie lo ocupa. Nadie pide ese tipo de mano de obra. A veces se aceptan en la industria de la construcción, pero nada más que para demoler un edificio, porque les hace falta un forzado que sepa, con un martillo grande, tirar una pared; y una vez que terminó de derribar la pared, lo sacan y lo reemplazan por un albañil propiamente dicho; pues éste sí tiene una capacitación especial. En el editorial publicado por el diario *Clarín* del 4 de noviembre de 2006, se pone el acento, y con razón, en lo siguiente:

«Según una publicación del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA), realizado en base a datos del INDEC, el 47% de los trabajadores no tiene educación secundaria completa y, al mismo tiempo, la mayor parte de esas personas se encuentran debajo de la línea de pobreza. Debido a su falta de conocimientos esas personas

no pueden acceder a trabajos con mayor exigencia técnica y mejor remunerados.

»Es decir que, a pesar del incremento de la actividad económica y de la oferta de empleos, esos trabajadores se encuentran virtualmente estancados en la pobreza, de la cual podrán salir sólo en el caso de que las remuneraciones de los trabajos en los que pueden desempeñarse aumenten.

»En estas condiciones para reducir el porcentaje de pobreza que todavía afecta a la tercera parte de la población, es necesario mejorar no sólo el mercado de trabajo sino también el nivel educativo.

Pero si se observa la situación de la educación las perspectivas no son muy prometedoras porque, según el citado trabajo, uno de cada tres adolescentes no termina la secundaria y no está garantizado que los que la terminan tengan una buena formación.»

En síntesis, el riesgo de la incapacitación de las personas es un riesgo mayúsculo porque en la medida en que no haya una cobertura social de la seguridad con respecto a ese riesgo, los índices de desocupación podrán atenuarse pero van a seguir vigentes; no porque falte actividad en el país o porque la crisis de depresión se prolongue, sino porque no hay empleador que necesite incorporar a alguien que no sirva para nada. Esto es muy duro de decir, pero ocurre que a veces hacen falta artesanos y no se tiene la posibilidad de emplearlos a tiempo porque son pocos los que tienen esta capacitación especial. Woody Allen, en una frase muy graciosa de las muchas que tiene, dice que es más fácil demostrar la existencia de Dios que encontrar un plomero en Nueva York un domingo a la tarde. La frase es clara en cuanto a lo del plomero, pero es verdad; y hay veces que uno busca esas personas con destrezas o habilidades elementales y no las encuentra. A la pregunta «¿usted que sabe hacer?», sigue la respuesta «—no sé hacer nada.». Referido al caso de la industria automotriz en nuestro país, el Presidente de ADEFA, Fernando Fraguío, dijo al respecto:

«Estamos llegando a un cuello de botella difícil: cuando queremos crecer y adaptarnos a nuevas técnicas, chocamos con la falta de personal capacitado.

»El empresario, que remarcó la necesidad de recrear las escuelas técnicas que vinculen la formación del alumnado con los requerimientos de la economía, reveló que ahora ya no sólo es complicado encontrar el personal calificado, sino también se ha vuelto difícil hasta encontrar profesores» (*La Prensa*, 8/XI/2006)

IV.- Hay que reservar para el decreto reglamentario la organización de los procedimientos correspondientes para poder asegurar lo que parece un proceso general de todos los ciclos, desde el inicial o preescolar hasta el secundario, cubriendo catorce años de escolaridad en el conjunto de esos ciclos: dos del inicial, seis de primaria y después seis de secundaria. La previsión de los recursos para ello es algo fundamental, sobre todo porque la educación que brinda el Estado ha sido, es, y seguirá siendo gratuita en los niveles preuniversitarios. En cuanto a la educación proveniente de establecimientos privados, el Estado tiene que contribuir equitativamente.

A los efectos de proveer al cumplimiento de esta aspiración hay que fijar entonces algún porcentaje presupuestario. Las Leyes vigentes hablan de un porcentaje del PBI que no se sabe exactamente cuánto puede significar en sumas concretas, ya que van variando y siempre van a variar. La expresión de máxima en nuestro país fue la de la presidencia de Illia y, con anterioridad, la del presidente Alvear: la cuarta parte de lo estimado anualmente en la «Ley de Leyes», o sea, el 25 % de lo presupuestado. Pero ahora hay que agregar algo más porque no basta con fijar que sea el 25 % de lo presupuestado; porque resulta de la parte inicial de la Ley de Presupuesto, un recurso que se «estima» menor al que realmente se percibe después. Es lo que está ocurriendo en los últimos años. Se estima que va a haber un ingreso y resulta que después ingresan a las arcas estatales sumas mayores y de eso se dispone libremente. Entonces, al fijar el porcentaje de lo que hay que destinar a la educación, tiene que incluirse no sólo el monto de lo estimado sino la sumatoria de los ingresos realmente recaudados. Lo que proponemos es que estas sumas estén previstas en concepto de inversión, pues la educación es eso: una gran inversión. ¿Cómo va a ser un gasto tal como el gasto para publicidad oficial, o como tanto gastos baladíes o superfluos? Si vamos a hablar realmente de la educación, por el rango de su aporte formativo para una cultura, ella requiere que se le reconozca como «una inversión». Estamos invirtiendo para que las generaciones futuras, los jóvenes de hoy que serán los hombres maduros de mañana, estén plenamente capacitados y tengan mayores idoneidades.

Esto será un problema de los presupuestistas, que tendrán que encontrar la solución, ya que, así como tienen la gran habilidad de encontrarla para asesorar en el sentido de que

paguen menos impuestos los que ganan más, del mismo modo deberán tener también un incentivo y alguna neurona puesta para idear cómo puede colocarse esto en el rubro de inversiones. Bueno sería que los técnicos en números tuvieran presente la estrecha relación que media entre la educación y la calidad del producto humano que la recibe; a lo que viene a cuenta recordar la sentencia de Goethe: «serás lo que has sido». Quizás no sea así en la totalidad de los casos, pero sí lo es en la mayoría, por cuanto la educación «forja y queda», mientras que la riqueza material puede ser efímera.

V.— El aporte financiero estatal a los establecimientos educativos privados se basará en criterios objetivos, teniendo en cuenta la equidad con respecto a la función social de la unidad que la cumpla en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se perciba. Es lógico que los establecimientos de origen privado que cobran poco y que están en barrios donde, con la humildad de quienes habitan allí, no pueden cobrar más que esa cuota, tengan que estar más subvencionados que otros establecimientos en los cuales sus alumnos matriculados tengan un nivel de pago superior en razón de poseer un nivel de ingresos de mayor peculio.

Por eso, creo que también en materia universitaria hay algo de razón (es un debate inconcluso) cuando se afirma que los menos pudientes están financiando a los más pudientes, en el sentido de que la gratuidad entendida en términos absolutos lleva a ese resultado. Hay Universidades, como la Universidad Nacional de Córdoba, que lo han corregido voluntariamente, creando una concientización al generar una sensibilidad social de solidaridad en los alumnos y en sus padres para formar un fondo paralelo proveniente de esos aportes, sin perjuicio del aporte que el Estado contempla en la Ley de Presupuesto.

VI.— Veamos ahora al tema de la obligatoriedad. Ésta alcanza un gran consenso pues no se pone en duda la necesidad de aumentar el grado de conocimiento a través de la extensión temporal de los estudios. De modo que en todo el territorio de la República Argentina tiene que ser obligatoria la educación inicial, la primaria y la secundaria. Pero con la finalidad de cumplir realmente con esta exigencia, las autoridades nacionales tienen una «responsabilidad indelegable», tal como lo refiere la *Constitución*. Con ello sustenta una política legislativa que cubra la necesidad de aunar los poderes concurrentes de la

Nación con los provinciales y con los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la creación y el sostenimiento de cuantos nuevos establecimientos propios, de cualquier nivel, resulten indispensables. Dado que el Artículo 5° de la *Constitución* imponía, en su exigencia educacional, un gravamen pesado para muchas provincias cuyos recursos no alcanzaban ni para asegurar la educación primaria; la Ley Láinez estableció en su Artículo 1° que desde el Estado Nacional se acuda en socorro de las provincias con el sostenimiento y la creación de nuevos establecimientos. Ahora hay que volver a lo mismo, hay que volver al artículo 1° de la Ley Láinez, mediante el cual se estableció una gran solución, ya que permitió en su momento que hubiera, no sólo escuelas primarias, sino también, colegios nacionales de un nivel respetable y de calidad ponderada en todas las capitales de las provincias y en muchas otras ciudades del Interior. Si bien el proyecto del Diputado Láinez fue aprobado a comienzos del siglo XX, facultando al Concejo Nacional de Educación para establecer en las provincias que lo solicitaran «escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales», ya en la década del '90 de ese siglo había 16 colegios nacionales dependientes del Ministerio de Instrucción Pública, y la Ley 4270 ordenó la construcción de 34 edificios para la instalación de escuelas nacionales, normales de orientación regional, el Instituto Nacional del Profesorado y la Escuela Normal de Lenguas Vivas.

También este sostenimiento con poderes concurrentes debe hacerse efectivo, para procurar la formación, el perfeccionamiento y la evaluación permanente de los docentes.

En esto hay que poner mucha atención; ya que, para los profesionales universitarios, en otro orden, la falta de *aggiornamento* y de reciclaje significa quedarse afuera y sufrir una *capitis diminutio*, porque obviamente el mundo cambia y la aceleración de la historia es creciente. Esto vale también para los maestros. No puede resistirse el hecho de que se les imponga una capacitación periódica, que tendrá que ser razonable y que, por supuesto, tendrá que cumplirse sin detrimento del tiempo libre y de las tareas que ellos tienen que desempeñar. Una suerte de año sabático –que se me ocurre es materia reglamentaria– con el objeto de que no lo utilicen para dar clases sino para su actualización en materia de pedagogía y no sólo del contenido de la enseñanza de las asignaturas que dictan.

VII.- De igual modo, la Ley debe señalar que el sistema –porque siempre vamos a hablar del «sistema educacional», pues de eso se trata– tiene que contemplar otras realidades: las realidades que han ido surgiendo; muchas de antigua data y otras más recientes que no se pueden desconocer. Resulta increíble que en un país donde hacen falta técnicos, por ejemplo, las Leyes destinadas a la educación técnica estén tan retaceadas. A modo general, menciono: la educación técnica, la educación industrial, la educación artística, la educación rural, la educación a la distancia, los regímenes especiales para la inclusión de personas con necesidades educativas especiales; que son algunas de las que tienen obviamente que estar contempladas; juntamente con la formación plurilingual, no ya sólo bilingüe o de un solo idioma, sino de varios idiomas, que además, pueden ir cambiando según las circunstancias; pues hay idiomas que se han devaluado e idiomas que se han potenciado. Hoy en día es imposible prescindir del idioma inglés. En otras épocas la alternativa era inglés o francés; el italiano fue reestablecido, porque el Presidente Castillo lo había eliminado dentro de los idiomas de libre elección de los alumnos. ¿Pero qué sabemos respecto del futuro? Hace algunas décadas mucha gente estudiaba ruso «por las dudas» y ahora hay más ofertas del chino y del japonés. Esto hay que contemplarlo en la Ley, porque es una base fundamental. Después, la reglamentación lo irá adecuando según las circunstancias históricas lo requieran.

VIII.- Otro problema que sí va a provocar la urticaria de los «gremialeros» es que para asegurar la continuidad de los beneficios de la educación que se brinda en todos los establecimientos reconocidos, los conflictos o controversias laborales que amenazan con su interrupción sean sometidos a un procedimiento de conciliación y arbitraje obligatorio, asegurando siempre que la cantidad de días y de horas de clases anuales que exige la reglamentación se cumplan o recuperen en su totalidad. Esto es fundamental. La única válvula de escape que se podría admitir es que en los convenios colectivos que se celebren entre la parte gremial y la parte empleadora pueda haber algún otro mecanismo que solucione el problema. Sobre este tema me remito a mi exposición en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, el 8 de julio de 2004, bajo el título «El Derecho Constitucional de Huelga», donde he abordado específicamente el tema de la necesidad

del mantenimiento continuo de prestaciones y funciones que pertenecen al orden de la «esencialidad».

En la actual Ley vigente para servicios públicos y esenciales se habla del problema, pero queda diferido a una reglamentación que nunca se ha dictado. El maestro Sánchez Viamonte, que no era precisamente conservador sino socialista, pero constitucionalista con una visión cabal de las cosas, traía siempre un ejemplo:

«(...) si en la ciudad de Buenos Aires, una metrópolis con millones de habitantes, por más de tres o cuatro días dejara de brindarse la recolección de basura, al quinto día podría desatarse una epidemia y a la semana habría muchos muertos que podrían difundirse por el resto del país, porque la gente está en circulación y puede transportar la enfermedad y difundir [el contagio] del mal (...).»

El ejemplo me parece de perfecta aplicación, porque el supuesto de huelga «salvaje» de recolección de residuos también podría trasladarse a otros servicios públicos esenciales, aún los de prestación privada, como las farmacias por ejemplo. No es lo mismo una farmacia que una joyería que puede estar cerrada y nadie se va a quedar en desamparo por una privación temporaria de esa índole. Lo mismo ocurre con el transporte, algo que es básico y elemental. Así, el país depende de una sola persona –que no es el presidente de la República sino el Secretario del gremio de los transportistas–, que si llegara a declarar un huelga en el transporte de combustible, nada más que con ello, al segundo día o al tercero, todo el país quedaría paralizado. Una medida así afectaría también a la enseñanza, porque los maestros y los alumnos tienen que viajar, y si no hay combustible para los vehículos que los transportan, por supuesto, todo se paralizaría. Como no hay arbitraje obligatorio, la continuidad de los servicios públicos esenciales del país depende de un solo jefe sindical.

IX.– Para resumir en pocas palabras los otros tres artículos que falta comentar de mi escueto proyecto alternativo al presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, puedo añadir que uno de ellos dispone la derogación de la Ley 24.195, actualmente vigente y también la Ley 22.047 (complementarias y/o reglamentarias). Hay que reestablecer la vigencia de la Ley por la cual se creó el «Consejo Nacional de Educación», que es la Ley de educación común N° 1420 y normas complementarias. La razón radica en que el «Consejo Federal» vigente por la Ley actual es en realidad como un «lavamanos». No se puede definir qué es; realmente no existe la descripción precisa del vocablo «lavamanos»; no es un

jarro ni es un trasto. Así es el Consejo Federal: es grande porque tiene más burocracia de la necesaria, es chato porque su nivel es muy bajo y es totalmente federal sólo porque contiene 24 jurisdicciones. Además, es costosísimo de mantener. Mientras tanto, el Estado Nacional no tiene una escuela ni tiene un colegio, y esto no puede seguir así. Por eso, hay que volver a la Ley Láinez; hay que reestablecerla, aun tan sólo sus principios; aunque deberán permanecer vigentes las transferencias ya operadas de los establecimientos educativos que se gestaron por aplicación de la Ley 22.049. Eso habrá que dejarlo a salvo, pero habrá que recordarles a las provincias que también se les han transferido las partidas. Toda nueva transferencia que se haga también tendrá que ir acompañada con las partidas incluidas, de acuerdo al inciso 2 del Artículo 75° donde está prevista una Ley de coparticipación que nunca fue sancionada (y que acaso nunca se va a sancionar), pero que está en la *Constitución Nacional*.

Lo que ocurre es que –y esto ya no pertenece al capítulo del derecho sino al de la sociología política– para las autoridades provinciales, los poderes locales y, sobre todo, para los gobernadores de provincias; resulta mucho más fácil que las contribuciones provengan de la coparticipación, de subsidios o de los A. T. N. del Gobierno Federal, porque entonces, ellos no serían los ogros. Si las autoridades locales recaudaran todo lo que por la *Constitución* de 1853 se podría recaudar directamente, empadronando, fiscalizando, controlando y percibiendo a través de sus organismos, hoy sumarían muchos más recursos propios, pero aparecerían antipáticos ante los contribuyentes, lo que les quitaría votos y pondría en peligro las reelecciones inmediatas de los gobernadores. Es por ello que los gobernadores no quieren recaudar y prefieren la coparticipación o la dádiva nacional. Me temo que los gobernadores van a querer sacarse de encima una Ley de este tipo, pero habrá que ver hasta dónde son capaces de llegar.

X.– Por último, en el proyecto de Ley de mi autoría se concede al Poder Ejecutivo la potestad (que ya tiene por la *Constitución*) para reglamentar la Ley dentro de los 120 días corridos, contados a partir de su promulgación; y en igual plazo se adecuarán las normas vigentes para que los docentes puedan llevar a cabo el cumplimiento de la totalidad de sus tareas en un único establecimiento formal. Existe ahora el drama del «docente

taxista», que sale de una escuela donde dicta un grado, se va a otra escuela donde dicta otro grado y de ahí, después, acaso a la noche, va a otra escuela para dictar otro grado. Eso no es posible. ¿Cuándo estudia? ¿Cuándo piensa? ¿Cuándo corrige los deberes? Es una falta de respeto a la dignidad docente. Hay también una insuficiente retribución que se debe mejorar en los sueldos a través del porcentaje de los recursos de la recaudación total para adjudicar a la función educativa.

Aquí concluyo. Todos saben que ha sido una reflexión que no ha tenido otra intención que introducir una inquietud, que según estimo, es compartida por todos los estudiosos y educadores. La ciudadanía tampoco va a poder quedarse ajena al debate que este tema nacional merece, en profundidad y con sensatez.

TERCERA PARTE

**LEY NACIONAL DE ORGANIZACIÓN Y DE BASE DE LA
EDUCACIÓN**

*Fecha: 18/X/2006
Expediente: 6187-D-06*

ARTÍCULO 1°.– La presente Ley de organización y de base dispone los lineamientos generales del sistema de educación e instrucción general, de conformidad con lo previsto en los Artículos 5°, 14° y 75°, incisos 18, 19 y 23 de la *Constitución Nacional*.

ARTÍCULO 2°.– La educación, ya sea de prestación estatal o no oficial, no puede ser equiparada institucionalmente con los llamados servicios públicos. Entre sus altas funciones formativas de la persona humana incluirá la promoción de las actitudes y de los valores y fines que enuncia el «Preámbulo» de la *Constitución Nacional*, la defensa plenaria de la vida y los principios republicanos y democráticos.

ARTÍCULO 3°.– La educación en cuanto proceso de enseñar y aprender es un derecho y un deber. A los efectos de su exigibilidad gozarán de legitimidad todas las personas comprendidas en la presente Ley, incluso los padres, o sus representantes legales, según los casos, quienes participarán en las actividades de los establecimientos escolares en forma individual o a través de los órganos representativos de la comunidad educativa y de la familia, asumiendo las responsabilidades inherentes y sin interferir con la acción de las autoridades y docentes.

ARTÍCULO 4°.– El acceso a la educación está comprendido en la protección especial que reconoce el Artículo 75°, incisos 19 y 23 de la *Constitución Nacional*, para asegurar la igualdad de oportunidades, de posibilidades y de trato a los diversos sectores y grupos sociales, sin discriminación alguna. Las normas

reglamentarias deberán periódicamente adecuar las medidas de acción positiva para que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley. En todos sus niveles, el sistema educativo deberá contar con un razonable régimen de premios, estímulos y sanciones.

ARTÍCULO 5°.- Los beneficios que otorga el régimen de la seguridad social son extensivos a todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria, atendiendo a la necesidad de dar cobertura al riesgo de la incapacitación de las personas. El decreto reglamentario fijará la organización y los procedimientos correspondientes, asegurando un total de catorce años de escolaridad en el conjunto de tres ciclos.

Será gratuita la educación brindada por los establecimientos estatales, ya sean nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARTÍCULO 6°.- A los efectos de proveer el cabal cumplimiento de la presente Ley se asignarán anualmente las partidas, equivalentes a un monto del veinticinco por ciento de los recursos estimados en la Ley de Presupuesto, como así también de los ingresos realmente recaudados, imputándose dichas sumas en concepto de inversiones. El aporte financiero estatal a los establecimientos educativos no oficiales se basará en criterios objetivos, teniendo en cuenta la equidad con respecto a la función social que la unidad escolar cumpla en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se percibe.

ARTÍCULO 7°.- En todo el territorio de la República Argentina serán obligatorias la educación inicial, la primaria y la secundaria. Con la finalidad de cumplimentar esa exigencia, las autoridades nacionales tienen una responsabilidad indelegable y ejercerán poderes concurrentes con las provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la creación y el sostenimiento de nuevos establecimientos propios y de cualquier nivel y modalidad que sean indispensables; como así también para la formación, el perfeccionamiento, la actualización y la evaluación permanente de los docentes.

De igual modo, el sistema contemplará la enseñanza plurilingüe y, entre otras modalidades, las destinadas a la educación técnica, profesional, artística y rural; como así también regímenes para la inclusión de personas con necesidades educativas especiales. Deberán ser considerados los sistemas de educación a distancia, la

aplicación de nuevas tecnologías de información y comunicación y la acreditación de criterios y modelos de calidad.

ARTÍCULO 8°.- Para asegurar la continuidad de los beneficios de la educación que se brinden por todos los establecimientos reconocidos, los conflictos o controversias laborales que amenacen interrumpirlos serán sometidos a un procedimiento de conciliación y arbitraje obligatorio, asegurando siempre que la cantidad de días y horas de clases anuales que fije la reglamentación se cumplan o recuperen en su totalidad. Por convenios colectivos a celebrarse según la legislación respectiva, podrán acordarse otros medios y procedimientos de solución que permitan alcanzar una equivalente calidad educativa.

ARTÍCULO 9°.- Derógase la Ley N° 24.195 y su decreto reglamentario N° 1.276/96; la Ley N° 22.047 y el decreto N° 943/84, los complementarios y reglamentarios; y toda otra norma que se oponga a la presente.

ARTÍCULO 10°.- Restablécese la vigencia de la Ley de Educación Común N° 1420 en todo lo que no se oponga a la presente. Se procederá al inmediato funcionamiento del Consejo Nacional de Educación (Artículos 52° a 65°, Ley 1420), con la participación consultiva de las respectivas jurisdicciones. A los efectos del cumplimiento del Artículo 7° de la presente Ley, permanecerán vigentes las transferencias de los establecimientos educativos efectuadas por aplicación de Ley N° 22.049.

ARTÍCULO 11°.- El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará la presente Ley dentro de los ciento veinte días corridos, contados a partir de su promulgación; y en igual plazo se adecuarán las normas vigentes para que los docentes puedan llevar a cabo el cumplimiento de la totalidad de sus tareas en un único establecimiento escolar.

ARTÍCULO 12°.- Los sistemas de educación terciaria y cuaternaria se regirán por Leyes especiales.

ARTÍCULO 13°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

JORGE REINALDO VANOSI
DIPUTADO DE LA NACIÓN

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

1.- IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ¹

I. El problema de la igualdad de oportunidades en materia educativa está estrechamente imbricado con las posibilidades y perspectivas de reforzar la democracia en el seno de la sociedad argentina. Ya no se trata de consagrar el principio de igualdad ante la Ley –cuya positividad constitucional (Artículo 16º) es suficiente base para que las autoridades de aplicación le confieran operatividad en cada caso–, sino que está en juego una cuestión más vasta y profunda de cuyos alcances depende en gran medida el establecimiento real de una «democracia social» en la Argentina. Mientras que la igualdad ante la Ley ha sido un presupuesto esencial de la forma republicana de gobierno –junto con la soberanía popular, la separación de los poderes, la periodicidad de los gobernantes, la responsabilidad de éstos y la publicidad de sus actos–, a tal punto que ha sido y es la «igualdad» el dato de distinción entre una monarquía y una república contemporánea; en cambio, la «igualdad de oportunidades» ha pasado a erigirse en el presupuesto insoslayable para el tránsito de la democracia política a una «democracia social». En esa línea de pensamiento, no parece suficiente la proclamación de la igualdad legal como igualdad formal, sino que se reclama la toma de decisiones que favorezcan gradualmente la creación de condiciones generales en las cuales prospere el mayor grado

posible de igualdad «real» de oportunidades (denominación utópica que le asigna la Reforma Constitucional de 1994). No se pretende que todos tengan o hagan lo mismo, pero se aspira a que las transformaciones sociales se orienten hacia la remoción de todos aquellos obstáculos, de hecho y de derecho, que impiden a muchos ese acceso a las mejores oportunidades.

Para comprender en toda su dimensión la importancia que la democracia social asigna a la «igualdad de oportunidades», es menester partir de la premisa que incorpora como síntesis de los derechos sociales del hombre, aquella de la «libertad contra la opresión» (expresión que proviene de las cuatro libertades proclamadas al mundo libre por el presidente Roosevelt en 1941). Esta libertad «contra» o «frente» a la opresión significa un ensanchamiento del campo de lucha de la democracia, toda vez que se considera un objetivo preeminente la eliminación de la opresión en cualquiera de sus formas o manifestaciones. La «democracia social» no unilateraliza la visualización de esa opresión; así, avanzando por sobre las viejas concepciones, no limita el problema de la opresión únicamente a la existencia de la «opresión política»; pero tampoco reduce la cuestión de esa lucha a una actitud contra la «opresión económica», desde el momento que ataca todas las formas de opresión que puedan perturbar o distorsionar la existencia de la persona humana. Es un pronunciamiento contra la opresión política y contra las diversas formas de opresión económica, pero también contra cualquier manifestación opresiva proveniente del plano cultural, educativo, religioso, sexual, social, etcétera. Por lo tanto, la «democracia social» abraza resueltamente la idea de «plenarización», pero no como un mito o un eslogan, sino como decidida ampliación de la idea de «desarrollo». Este último concepto resulta parcial, mientras que la «plenarización» a la que aspira la «democracia social» es una noción total, amplia, extensiva, que pretende captar en su integridad e integralidad la sabia afirmación de Paulo VI, cuando recomienda alcanzar no solamente el desarrollo de todos los hombres, sino principalmente, el desarrollo de todo el hombre.

Desde este punto de vista, podemos percibir que el denominado «constitucionalismo social» registra tres etapas en su evolución a partir de su establecimiento en las postrimerías de la Primera Gran Guerra. Mientras que en su primera etapa comprendió la inserción de cláusulas económicas y sociales

en los textos constitucionales –referentes a la propiedad, a la tierra, al trabajo, etcétera– y en una segunda etapa abarcó la protocolización expresa de los nuevos roles del Estado –un Estado activo, intervencionista, provisor de «bienestar»–, en la última etapa –que es la contemporánea– asistimos a la consagración de un constitucionalismo social de la cultura y de la educación. Muy demorado en este plano, el constitucionalismo de raíz liberal había soslayado estos aspectos, con lo que se produjo una abdicación del tema y de su problemática, que redundó, por poco, en el monopolio del tema por el constitucionalismo del mundo socialista (hasta culminar con el fenómeno violento de la llamada «revolución cultural»). Sin embargo, este abandono por las Constituciones de la temática del desenvolvimiento cultural y educativo como parte de la evolución de la democracia, contrasta con la real transformación que en la sociedad se fue produciendo a lo largo del presente siglo. Como bien ha señalado Arnold Toynbee en numerosas oportunidades:

«Al hacerse el balance el siglo XX no sobresaldrán las conquistas tecnológicas o los alardes espaciales, ni muchas otras cosas más que han privilegiado al hombre contemporáneo: lo que más se rescatará en el juicio del siglo será el hecho de que ha sido el período de la historia universal en que se ha puesto el mayor acento en la búsqueda del bienestar del mayor número a través de la máxima igualdad de oportunidades para todos. Nunca se hizo tanto para que tantos tuvieran tanta igualdad de posibilidades para ser, tener o hacer algo».

El siglo que finalizó, creemos nosotros, ha despertado en los hombres la conciencia sobre la necesidad de establecer un régimen de igualdad de oportunidades.

II. Si aceptamos que el destino próximo de la humanidad es caminar hacia la generalización de una gran democracia social –con todos los matices y modalidades peculiares de cada sociedad y Estado–, entonces es plausible formular algunas reflexiones sobre el tema de la igualdad de oportunidades como herramienta para la conquista de esa democracia. Nosotros creemos que la perspectiva social es lo único que hoy mantiene el sentido de la democracia para vastos sectores de la sociedad. Así como los derechos sociales, incluidas la cultura y la educación, no niegan ni suprimen a los individuales, sino que, al contrario, pasan a crear las posibilidades más efectivas y reales para que el ejercicio de los derechos individuales no quede limitado a su enunciado

en el papel de los textos, del mismo modo, la «democracia social» en su conjunto pasa a desempeñar el importantísimo sentido y significado de asegurar las condiciones reales de existencia y funcionamiento de una democracia política efectiva. En la perspectiva del nuevo milenio, no es imaginable la subsistencia de la democracia política sin su coexistencia vital con la democracia social: esta última se ha erigido en un verdadero presupuesto para la prolongación de la democracia política. En otras palabras, la democracia clásica debe tonificarse a través de una alta dosis de «igualdad de oportunidades» que reduzca o anule la falta de atractivos en aquellos cuya situación de impotencia, para el acceso al goce de los derechos, les impulsa, a veces, al repudio total de un sistema en el que visualizan la causa de su frustración. Por ello, la democracia social se convierte en reaseguro de la paz en el seno de la comunidad al posibilitar el goce de los derechos por el mayor número y consecuentemente la reducción a su más mínima expresión de los sectores que actúan como grupos de tensión.

Pero, surge la pregunta: ¿dónde nace la igualdad de oportunidades? Porque si se trata de culminar esa igualdad de oportunidades en el acceso a las diversas expresiones del poder, tenemos que admitir que para la selección y formación de las élites, es fundamental el aseguramiento liminar y pleno de la igualdad de oportunidades. En ese sentido, la igualdad de oportunidades comienza –o se niega– con el derecho al alimento y, hasta podríamos afirmar, con el propio derecho a la vida. La igualdad de oportunidades tiene como marco propio y natural de su gestación a la institución familiar, con todo lo que ella supone e implica. De la situación de la familia depende la dimensión futura de esa igualdad de oportunidades. De poco sirven la disponibilidad tardía de grandes medios o de cuantiosos recursos, si en la etapa inicial de la vida las carencias fueron tales que el ser humano no pudo alcanzar los más elementales niveles de «despegue» en el desarrollo de su personalidad.

El problema de la formación de las élites a través de un régimen de creciente igualdad de oportunidades es básico en la consideración de este tema, desde el momento en que no existe –históricamente comprobado– ninguna forma de gobierno, ni construcción teórica con pretensión de tal, que haya podido eliminar la existencia y la circulación de las élites. Precisamente, el problema consiste en eso, en saber cómo se forman y cómo

compiten en la circulación y acceso al poder las diversas élites que coexisten en una sociedad y están separadas por razones de diversidad de lealtades a hombres, principios o intereses. El problema o la cuestión no está, pues, en la existencia de tales élites (o como quiera llamárselas) sino en el juego reconocido para la disputa por el acceso a la dirigencia efectiva de la comunidad políticamente organizada. Élite siempre hubo y siempre habrá: lo que cambia según las circunstancias históricas es el régimen de oportunidades y de posibilidades para el acceso al poder. La «democracia social», en este terreno, pugna por hacer efectivo el consabido principio de la mayor igualdad de oportunidades, a través de la apertura democrática en las instancias de formación y de circulación de los grupos dirigentes de la sociedad. La ya mentada acción del Estado con miras a la remoción de los obstáculos que impiden el goce de la igualdad está primariamente encaminada a crear las condiciones mínimas indispensables para la formación de una dirigencia, cuyo ingreso deberá ser libre (sin barreras limitacionistas) y cuyo acceso será competitivo (según méritos y esfuerzos, es decir, condiciones de aptitud, de vocación y de dedicación). Estas ideas sirven para encuadrar en sus correctos términos el problema del denominado peyorativamente «elitismo», por cuanto es menester señalar enfáticamente que la «democracia social» no supone anarquía, de la misma manera que rechaza a la oligarquía: su condena de ambas deformaciones queda firme desde el momento en que exhibe una especial preocupación por obtener la capacitación de los dirigentes (políticos, económicos, gremiales y culturales) a través de su extracción de la sociedad sin miramientos que puedan significar un estrechamiento de las bases de formación de quienes se presentarán ante la comunidad para recabar el consenso necesario a los efectos de intentar el ejercicio de las *autoritas* y de las *potestas* que las diversas magistraturas implican. En definitiva, la igualdad de las oportunidades en el acceso al poder debe comenzar en el nivel de la formación de la dirigencia, para que las «reglas de juego» que se apliquen al momento de la selección de los titulares del poder no se conviertan en un eufemismo: alcanzar desde el punto de vista democrático un «gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo».

Al ser una concepción general, la «democracia social» supone que el accionar conducente a los objetivos señalados

sea compartido por la sociedad en pleno y por su instrumento estatal, al servicio de aquella.

III. Asegurar la igualdad de oportunidades exige una concepción y un sistema orgánico de seguridad social para la comunidad. El hombre debe estar cubierto en sus riesgos más vitales «desde la cuna hasta la tumba»; pero no sólo en los aspectos materiales de la subsistencia, sino también, en el costo y en la oportunidad de su formación a través de la educación y de la cultura. Es hora de que la seguridad social –estatal y paraestatal– cubra también esos aspectos, para que la formación del hombre no sea unidimensional o unilateral en un mundo de creciente desarrollo económico y tecnológico. O sea que las perspectivas políticas y económicas deben compatibilizar sus pasos en este importante aspecto de lo «social», a fin de que la presencia motriz, inspirada en propósitos asistenciales y previsionales, alcancen la meta distributiva, incluyendo en su programa una creciente absorción comunitaria de los riesgos sociales. En este terreno, no ocultamos nuestra simpatía por el modelo nórdico, cuyos esfuerzos de socialización no han recaído sobre las bases productivas sino sobre las reglas de distribución y el régimen de seguridad social que ampara a toda la colectividad.

Si hubiera alguna duda acerca de la razonabilidad de incluir todos estos aspectos del desarrollo educativo y cultural en el ámbito de la seguridad social, podemos disiparla señalando que la educación (empleando el término *lato sensu*) es un instrumento fundamental para el establecimiento de la igualdad. Acaso existe otro medio más penetrante en la conciencia social que el que otorga la educación, para gestar un estado colectivo en torno del valor de la igualdad. La igualdad aparece como valiosa o inútil para distintos sectores de la sociedad según el esfuerzo que, a través de la educación, se haya realizado para privilegiar ese valor en la escala axiológica que la comunidad experimenta como «sus valores », aquí y ahora. Esto se debe a que la igualdad es más una idea que un sentimiento, mientras que la libertad nace en el hombre primero como sentimiento y después se desarrolla como idea. Con la igualdad no ocurre lo mismo que con la libertad. Mientras todos quieran ser libres, todos querrán tener igualdad (e igualdad de oportunidades en primer término) para poder crecer y desarrollarse de manera tal que su existencia no se diluya en la ciénaga de la uniformidad. Sólo aquellos con capacidades disminuidas no perciben la necesidad de la

superación individual, aunque tan sólo sea en aspectos muy sectorizados de su vida. Todos –en mayor o en menor medida, en unos o en otros aspectos– tienden a la afirmación de algún relieve particular. Por lo tanto, la igualdad es un concepto y una idea, que juega como principio político y de ordenamiento social, pero que debe ser entendido en el contorno de una psicología social reveladora de las propias limitaciones que surgen de su mismo enunciado.

¿Cómo materializar la idea de la igualdad? Desde el momento en que el hombre es un complejo combinado de racionalidad y de irracionalidad, la mejor manera de arraigar la idea de «igualdad» es mediante la concientización racional del ser humano. A este respecto, la educación y la cultura juegan un rol de primerísima importancia, por cuanto son instrumentos aptos y viables para el fortalecimiento de la faz racional del hombre. Cabe, por cierto, puntualizar cuál es el alcance que le asignamos nosotros al actuar «racional» del hombre. No se trata de una unilateralización que reemplace a otras, ni de cambiar un hombre unidimensional por otro también unidimensional; se trata de buscar, por la razón, aquel equilibrio que mencionaba Max Weber al referirse a la ética de los medios y a la ética de los fines, en cuya virtud resulta que la pasión por las ideas (y las ideologías) no llegue a ser tan intensa para anular el cauce de las instituciones, y que la pasión hacia los fines no llegue a ofuscar tanto que impida hacer presente el límite que surge de las responsabilidades. En el juego sutil –pero real– de estas diferencias están presentes todos los conceptos: instrucción y educación, civilización y cultura. Mientras que la «instrucción» tiende a la información del educando, a ponerlo en contacto con el mundo fáctico que lo rodea, es decir, con la civilización. La «educación», en cambio, moldea su capacidad cognoscitiva al mismo tiempo que dirige sus motivaciones éticas. En pocas palabras, la educación es formación y cultura. Es así como, mientras la instrucción prepara los resortes para el movimiento del individuo en un mundo dominado por la técnica y el progreso, la educación elabora las bases de su comportamiento humano mediante el autodomínio de los instintos por la razón. Si no aceptamos esta duplicidad de nociones, si no penetramos en la separación del centro de gravedad de la civilización y del ámbito de la cultura como el fin de la instrucción y de la educación respectivamente, no alcanzaremos a comprender cómo ha sido

posible que en comunidades de tradiciones seculares, con la escasa proporción de uno por mil de analfabetos, se hayan podido gestar y expandir regímenes cuya meta de realizaciones fueron la más abyecta degradación del género humano. Si no se entiende esto, tampoco se puede entender la viabilidad de la idea de «igualdad» como dato de incorporación consciente y racional al espíritu del hombre.

Las breves reflexiones precedentes aspiran a enfatizar una problemática que se enraíza en la realidad argentina. Y esa realidad exhibe datos que deben preocupar sobre el porvenir de la democracia, de la cultura y de la igualdad en nuestra sociedad. Hace algunos años, escuchamos decir a Carlos A. Floria que la sociedad argentina era plural, al mismo tiempo que no estaba tan seguro de que fuese «pluralista»; *mutatis mutandi*, nosotros nos atrevemos a afirmar que en la sociedad argentina hay demócratas (muchos y buenos), pero que eso no basta para sacar la conclusión de que la sociedad argentina sea democrática o asuma comportamientos democráticos. Por lo pronto, la educación ha sido preferentemente monista y no pluralista, y nuestra cultura ha abrigado en su seno fuertes dosis de maniqueísmo en virtud de las cuales hemos engendrado ásperas tendencias a la violencia. En una palabra, la sociedad argentina ha hecho demasiadas concesiones a la irracionalidad y acertando muy poco en el camino para revertir esa tendencia. En su momento, la saturación de cargas ideológicas no sirvió más que para exasperar tendencias irracionales y resentimientos subyacentes, sin redundar en enseñanza de vida para los argentinos. A su turno, el intelectualismo se desvió rápidamente hacia un gigantesco pecado de soberbia, al punto de creer que con la sola imaginación se podía cambiar la realidad, y que todo lo demás era subalterno o inconducente.

La igualdad de oportunidades en la educación y la cultura no es un aspecto segregable de la igualdad de oportunidades en la sociedad en general. Pero es uno de los aspectos más importantes de esta difícil cuestión. Así como hemos dicho que el marco condicionante de la democracia política estará dado por la existencia real de una «democracia social», también nos permitimos aseverar que la igualdad de oportunidades en materia de cultura y educación será el presupuesto *sine qua non* para el desarrollo firme de esa ansiada democracia social. Toda mutilación que se produzca en este terreno nos deparará

un raquitismo en el régimen global de nuestra sociedad y, por ende, del Estado. Solamente a través de una acción convergente de la sociedad y del Estado en esta materia se podrán alcanzar resultados que permitan aventurar una superación del pesimismo expuesto por Balzac, al decir: «(...) la igualdad será tal vez un derecho, pero no hay poder humano que alcance jamás a convertirla en hecho (...)». La redimensión de la igualdad según los criterios de «posibilidades» y de «oportunidades» será el único camino cierto para materializar la milenaria aspiración humana que acentuadamente quedó potenciada en los lemas de las grandes revoluciones producidas a partir del siglo XVIII y hasta la actualidad.

2.- CAPACITACIÓN, CONOCIMIENTO Y TRABAJO: UN DESAFÍO PARA LAS REGIONES

En las ciudades y centros urbanos modernos cada vez se impone más la necesidad y la conveniencia de establecer «espacios sociales» que posibiliten a la población el pleno desarrollo de sus actividades formativas, entre las que, sin duda alguna, quedan comprendidas las tareas culturales y todo lo relacionado con la adquisición, la transmisión y el perfeccionamiento del conocimiento. No es una novedad insistir en que la mayor riqueza del siglo último radicará, más allá de los recursos naturales, del capital y del trabajo; en el conocimiento técnico y cultural, concebido como llave de transformación de la vida humana individual y colectiva. Es por ello que a nadie escapa la importancia de reservar las áreas o espacios indispensables para que los más variados y distantes núcleos poblacionales cuenten con los medios conducentes para garantizar este verdadero «derecho al acceso a las oportunidades» que brinda el conocimiento. Tan así es, que quienes no accedan a él quedarán «mutilados» en sus posibilidades para la lucha por la vida, en inferioridad de condiciones con respecto a los más favorecidos por la cercanía y la calidad de los opciones correspondientes al aprendizaje en sus más diversas formas y niveles. El dilema es, por tanto, muy cruel: o brindamos a las nuevas generaciones más y mejores medios de formación o pasarán a integrar la categoría inferior de los semi-analfabetos del futuro; que es lo que ya está aconteciendo con todos aquellos profesionales, especialistas, técnicos y artesanos que no han sabido o no

han podido «a tiempo» obtener el *aggiornamento* que exigen las nuevas situaciones de vida y supervivencia, que se plantean en el mundo cada vez más exigente y competitivo, y que ponen sobre el tapete las reglas del juego de la tan mentada globalidad y de la no menos imperativa post-modernidad. Adaptarse o perecer, es la nueva e impiadosa opción que se nos presenta como desafío que espera una respuesta.

Si aplicamos estas premisas al caso concreto de vastas zonas del país en general, nos encontramos con bastante orfandad; apenas hemos logrado algún establecimiento de enseñanza técnica, que aún espera una fuerte oxigenación de recursos y apoyo para lograr los objetivos y aspiraciones que le dieron origen. Pero hay que proponerse algo más: ir creando las condiciones sustanciales (y no meramente formales) que permitan reservar un «espacio social» concreto y específico para la paulatina instalación de un nivel terciario y universitario y, además, perspectivas futuras de profundización en el nivel de post-gradó en disciplinas que sean aptas para captar la vocación y las inquietudes de la juventud y que sirvan también para evitar su migración (a veces definitiva, por desgracia) hacia otros centros urbanos más adelantados en la oferta de opciones educativas y de perfeccionamiento.

Hay que sacudir a la llamada «clase dirigente» para que se mentalice en torno a los ejes del debate que se abrirá alrededor del futuro «espacio social» para los estudios superiores en las diversas zonas del país, sin temerle a la audacia de las propuestas. Recordemos que los hombres y las ideas más grandes de una época son las que se anticipan a la siguiente.

¿Quieren contar con más actividades durante más tiempo al año? ¿Aspiran a convertirse en un polo de capacitación y desarrollo de profesionales que luego proyecten sus conocimientos en la producción y el trabajo en la región? ¿Está dispuesta la población (la estable y la temporaria) a comprometerse con metas que significarán a la postre un salto cualitativo (y no meramente cuantitativo) en el camino hacia las respuestas que nos demanda la cada vez mayor rigurosidad de los planteos de reciclaje en la sociedad contemporánea? ¿Podemos abrigar la esperanza de un cambio de mentalidad y de una promesa de esfuerzo de todos (dirigentes y administrados) para emprender en conjunto tamaña empresa de realizaciones, golpeando todas las puertas que sea necesario, y así, sensibilizar para obtener los

apoyos necesarios? Dejo planteados estos interrogantes, con la certeza de que el cambio «cualitativo» es impostergradable, porque se avecina un plazo cierto: la globalización incidirá de una manera u otra en las corrientes humanas de tal modo, que debemos prepararnos para nuevos emprendimientos de imaginación y de acción que nos suministren formas sustitutivas de trabajo y de ocupación.

Con más inversiones y mejor ocupación permanente, conseguiremos que los valiosos contingentes humanos que han tenido y tienen la feliz voluntad de seguir prefiriendo su terruño, como su gran «espacio social» de vida y de realización personal, lo sigan vivenciando así.

3.- EL IDEAL HUMANISTA

La pobreza en que se halla la educación es manifestación coherente de la falta de vigencia de los ideales humanistas en las decisiones políticas y económicas de quienes gobiernan. La economía se estructura sobre la base de una suerte de «cortoplacismo desdeñoso» de la democracia republicana. Las soluciones tecnológicas se instrumentan tratando de disminuir, en cuánto se pueda, el aporte humano al proceso de producción. Las instituciones del Estado recurren a la dádiva y al socorrismo antes que al trabajo y al esfuerzo sistemático. Decenios de políticas demagógicas han convencido al pueblo de que el Estado debe proveer de todo a todos; por este motivo quienes ocupan el poder siguen alentando ese espejismo populista que, tras años de destrucción de la cultura de trabajo, han redundado en contextos sociales favorables a la corrupción y la desidia. En estas condiciones, a pocos les importa utilizar los recursos del Estado en aquello en que su presencia es indelegable, es decir, el financiamiento público de la educación en beneficio de un pueblo vacío de saber. A pocos les importa cumplir el mandato constitucional de «igualdad de oportunidades» (Artículo 75° incisos 19 y 23 de la *Constitución Nacional*), aunque en los proyectos de Ley y en los discursos se rasgan las vestiduras propugnando valores como «vida, libertad, bien, verdad, paz, solidaridad, tolerancia, igualdad, justicia, remuneración justa, capacitación permanente, etcétera.».

La economía actual no puede emplear a legiones de hombres desocupados pero ignorantes de las tecnologías sofisticadas,

necesarias aun en los estamentos más bajos de la ocupación laboral. Sarmiento sabía esto perfectamente y ya en 1849 escribió:

«(...) “*la producción*” hija del trabajo, no puede hacerse hoy en una escala provechosa, sino por la introducción de los medios mecánicos que ha conquistado la industria de otros países; y si la educación no prepara a las venideras generaciones “*para esta necesaria adaptación de los medios de trabajo*”, el resultado será la pobreza y oscuridad nacional, en medio del desenvolvimiento de las otras naciones que marchan con el auxilio combinado de tradiciones de ciencia e industria de largo tiempo echadas, y el desenvolvimiento actual obrado por la instrucción pública que les promete progresos y desarrollo de fuerzas productivas mayores (...)».²

La economía, ni los puede emplear, ni puede planificar para integrarlos en el futuro, ni menos educarlos, ya que no es su obligación hacerlo. Aun así, algunas empresas han participado en proyectos educativos, y es muy loable; pero naturalmente, su participación voluntaria es muchas veces en beneficio propio, secundando financieramente el desarrollo de áreas que pueden serles de alguna utilidad. Es obvio que el sistema educativo del país no puede depender únicamente del aporte empresario. El mandato, deben asumirlo los Estados nacionales y provinciales, que sí deben ocuparse férreamente de que se cumplan los supuestos republicanos y democráticos de real igualdad de oportunidades a través de la educación pública, repetidamente prescritos por nuestra *Constitución*. Es el Estado el que debe –sin ampulósidades demagógicas ni anuncios rimbombantes– lograr la excelencia educativa que, en todos los niveles, exigen las sociedades modernas. Es el Estado quien debe aplicar fondos generosos. Y proponemos el 25% de la recaudación real y total, superando el régimen futurista de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075) para hacer efectiva ya (sic), la educación de sus habitantes. Es el Estado, a través del Consejo Nacional de Educación, quien debe ser celoso administrador de estos fondos, cuidando que sean destinados exclusivamente a la tarea de «educar al soberano». Es el Estado y son los ciudadanos quienes deben competir en ver quién establece la pauta más alta de exigencia y de concurrencia frente al objetivo sagrado de la educación pública. De nuevo, Domingo Faustino Sarmiento percibió claramente el papel del Estado:

«(...) Por un convencimiento tácito en unos países, por una declaración explícita y terminante en otros, la educación pública ha quedado constituida en *derecho* de los gobernados, obligación del Gobierno y necesidad absoluta de la sociedad, remediando directamente la autoridad a la negligencia de los padres, forzándolos a educar a sus hijos, o proveyendo de medios a los que sin negarse voluntariamente a ello, se encuentran en la imposibilidad de educar a sus hijos (...)»³.

Es evidente que llegado el siglo XXI, y aún antes, la educación es esencial para «(...) formar al individuo como sujeto crítico, [para] generar una visión propia del mundo a través del estudio de una disciplina científica, artística o tecnológica. La escuela es su primera instancia formal (...)»⁴.

Las autoridades que ocupan los cargos más encumbrados de la Nación declaman apego a un humanismo que no practican en sus políticas públicas. Pero no son sólo ellos. Quienes los eligen tampoco se lo exigen. Por lo tanto, la educación, un valor central entre los que definen los ideales humanistas de la república democrática, es la que padece el desinterés de todos. El conocimiento amplio y desinteresado de la realidad, formador de la personalidad moral e intelectual del ciudadano, se ha reputado como anacrónico y «enciclopedista». En su lugar, y como resultado de los efectos descentralizadores de la Ley Federal de Educación, «los conocimientos prácticos de pronta salida laboral» han mutilado, ya sea por sustitución o por desidia, aquel «*minimum* de instrucción obligatoria» que estipulaba la Ley 1420. Situación que ha derivado, en muchas provincias, en ese mamotreto educativo que, con un poco de ironía, podría sintetizarse diciendo: «en el Chaco aprender a hachar árboles y en la Patagonia a esquilas ovejas».

Otra cosa son las especializaciones que, sin duda, se justifican en la etapa secundaria y universitaria del ciclo de enseñanza, pero nunca en las instancias más elementales, en las que es esencial que los alumnos reciban la misma enseñanza, obligatoria y de excelencia, impartida de la misma forma y en todo el país a todos los niños en edad escolar. En esto radica dar el paso liminar del largo camino hacia la real igualdad de oportunidades. Lo contrario es un confuso despropósito que ha abierto las puertas a la desigualdad, la segmentación y la comercialización de la institución escolar, a la que, en algunos casos, se confundió como proveedora de «servicios educativos»

cotizantes en un mercado al que se supuso podían concurrir los compradores con tarjetas de crédito, *vouchers* y otros delirios. El mito del Estado subsidiario, tan en boga en los '90, se extendió por obra de «nuestros pedagogos y pensadores» a uno de los pocos lugares adonde es absolutamente imposible prescindir de él. Tal vez no haya sido mala intención, pero lo que fue, seguro, es supina ignorancia.

4.- INSTANCIAS ESCOLARES

Premios y castigos son necesarios y también lo es que quien se esfuerce y presente buenos resultados académicos sea distinguido sobre quienes no lo hacen. El comportamiento civilizado y responsable debe alentarse y el violento o anárquico sancionarse. No obstante, la escuela debe tener disponibles otras instancias para quienes no logren los mínimos promocionales necesarios o para quienes con capacidades especiales o conducta impropia puedan disturbar el normal proceso de la enseñanza en los establecimientos comunes. El objetivo no debe ser discriminatorio, sino el de lograr el mejor dispositivo académico para quienes, por uno u otro motivo, no logren materializar sus deberes y derechos a la educación. Por ello es importante, también, que se apliquen medidas disciplinarias razonables y justas que permitan llevar adelante la misión específica de la escuela, sabiendo que de ese modo no se condena a ningún educando a no recibir la educación adecuada, ya sea por omisión, ya sea por acción. La situación bajo la Ley Federal de Educación ha sido muy distinta:

«Los adolescentes modernos suelen ser temidos por padres y profesores. Coherentemente, la ciudad de Buenos Aires carece por completo de régimen disciplinario, que ni su Secretaría de Educación ni su Legislatura se ocupan de restablecer: no es legalmente posible aplicar sanción alguna a un escolar de los establecimientos que dependan de aquella Secretaría. Pero nadie parece advertirlo, y las escuelas derivan en meros comedores. Fuertes corrientes pedagógicas, para colmo, aconsejan sobreproteger al alumno. No se trata de amputarle los dedos al niño que se deja crecer excesivamente las uñas, como el *Steuwelpeter* del doctor Heinrich Hoffmann. Pero si como sostiene Antonio Batro, el *homo sapiens* es la única especie educable –las otras sólo se adiestran– procuremos educarla»⁵.

Las escuelas no deben principalmente contener, deben principalmente enseñar. La Ley Federal de Educación

desnaturalizó el objetivo real de las escuelas públicas al incluirlas entre los agentes que «organizan y ejecutan planes asistenciales específicos» (Artículo 40° inciso b). En virtud de esto y de las tremendas crisis padecidas por el país, la escuela pública pasa a ser el último recurso asistencial de muchos alumnos. Sin embargo, es a través de instituciones públicas, privadas, ONG, etcétera, que dispongan de recursos y entrenamiento específico, como la sociedad debe realizar esas tareas asistenciales. El sistema educativo asegura, simplemente, que los problemas que puedan perjudicar el desempeño educativo de sus alumnos puedan tener alguna solución que permita garantizar su derecho a aprender. La escuela pública, como testigo privilegiado, puede tal vez detectar muchos de esos problemas, pero le podrá dar solución sólo a los de raíz académica, derivando a instituciones idóneas aquellos otros que no sean tales y que, por lo tanto, no pueda resolver. Solución diferente en cada caso que debe establecerse sin incurrir en ningún tipo de discriminación y sin perturbar el desenvolvimiento normal de las escuelas. Éste no fue el papel que le cupo a la escuela pública en el último decenio. La escuela no cumplió sus funciones específicas ni tampoco resolvió ningún problema social. En definitiva, la Argentina tiene las mismas carencias, alguna de ellas agravadas, y su nivel educativo es el más bajo de su historia organizada.

Los paliativos asistencialistas que la Ley Federal supone que deben encarar las escuelas primarias nunca podrán ser soluciones de los graves problemas sociales que deben ser resueltos por las políticas afines a ese problema. Esas serias privaciones no han sido solucionadas, pero el loable y equivocado intento de hacerlo ha perjudicado notablemente la capacidad educativa de los establecimientos de enseñanza. El sistema de educación pública no tiene capacidad para revertir ni detener el creciente proceso de exclusión y marginación que padece la sociedad argentina.

La escuela pública debe procurar que aquellos que no alcanzan los estándares de convivencia necesarios no sean expulsados del sistema educativo. Todo lo contrario: estos casos merecerán especial interés de las autoridades estatales, quienes tendrán que desplegar el nivel de especialización necesario que los resuelva, utilizando si fuera aconsejable, instancias especiales del mismo sistema educativo u otros recursos asistenciales o de salud

disponibles, si la problemática a resolver no fuera estrictamente educacional.

Quienes concurren normalmente al sistema educativo estatal deberán admitir sin dramatismo ni exageraciones que los esfuerzos, ya sea por no ser los correctos o por no ser suficientes, pueden no estar coronados por el éxito. No es obligación de la escuela promover a todo el que concurre a ella, pues si tal fuera el caso, la enseñanza impartida se degradaría definitivamente. Padres y alumnos tendrán que aceptar como altamente deseable que quienes promuevan sean realmente quienes lo merecen. No obstante, el sistema educativo tendrá que disponer de opciones para todas las capacidades intelectivas de los ciudadanos; haciendo de ellos, cualquiera sean sus posibilidades, hombres útiles y satisfechos. Las promociones, como siempre han sido en nuestro sistema educativo, serán obra de la instancia decisoria del examen, reconociendo que este mecanismo es, en sí mismo, una valiosa experiencia pedagógica para el alumno. Son justas al respecto las palabras del Dr. Horacio Sanguinetti: «El examen constituye un trance académico y moral. No corresponde rodearlo de algodones. Al fin y al cabo, la vida es un examen permanente»⁶.

5.- LA ESCUELA IGUALITARIA QUE ASPIRA A LA «EXCELENCIA»

Permitaseme una dulce nostalgia personal. Recibí en mis mocedades –y aún después– todos los beneficios de la «excelencia», provenientes de la objetividad necesaria que en todos los órdenes debe primar en la enseñanza pública, en sus contenidos y en la neutralidad política que aseguren el debido apoyo de todas las corrientes de opinión. Recibí en la primaria, la secundaria, la universitaria y mis tres doctorados los beneficios de la gratuidad que apuntaban a la igualdad social de los alumnos. Lucí con orgullo el guardapolvo blanco que hace invisible cualquier diferencia en el atuendo. Fui abanderado no por sorteo, digitación o elección, sino por reconocimiento al mérito. Por eso brego a favor de la autonomía financiera, asegurada en la Ley de Presupuesto de la Nación, que iguala la enseñanza impartida en cualquier establecimiento a un patrón común, independiente de la región, características geográficas, nivel social, raza o religión de quienes concurren; igualdad en

los contenidos pedagógicos que asegure a todos los habitantes del país el *minimum* de instrucción, desvinculada de cualquier otra característica zonal, aunque sin desconocer ninguna de ellas; y partiendo del principio que, para la escuela pública, cualquier alumno común tiene la misma necesidad educativa, independiente de su situación social. Poco hizo la Ley Federal de Educación en este sentido, puesto que:

«Su contenido aniquiló el objetivo igualitario de la Ley 1420 para instaurar un nuevo concepto de equidad: no todos los alumnos necesitan lo mismo. Algunos necesitan alimentación, otros contención afectiva, otros aprender tareas concretas que les permitan una “salida laboral” y unos pocos, ciencias, artes e idiomas. De ese modo promovió la formación de circuitos diferenciados de escuelas para ricos y escuelas para pobres. Las instituciones educativas se equipararon con empresas que venden servicios, –en este caso, servicios educativos– convirtiendo la educación en un bien de consumo»⁷.

La intención de federalizar la educación pudo ser buena pero, como sabemos, el infierno está pavimentado de buenas intenciones. En este caso las intenciones ni aun buenas servían, puesto que la educación básica está indisolublemente asociada a todas aquellas Instituciones de la República que aseguran la integridad nacional de los territorios y sus habitantes. En los hechos, el traspaso de la estructura educativa a las provincias significó, en muchos casos, una dura y previsible desfinanciación, y en otros tantos, debido a la diversidad de intereses y vocaciones educativas de esos gobiernos, la pulverización de la unidad y equidad de nuestra enseñanza. La aplicación de un concepto falsamente empresarial a la educación fue catastrófica: que cada provincia asumiera las cargas según sus fuerzas y voluntades como si fueran unidades lucrativas logró desestructurar profundamente al sistema y, como sucede con los emprendimientos de riesgo, algunos tuvieron éxito y una buena mayoría fracasaron. No es casual que la Ley Federal de Educación llamara «servicios educativos» a esa tarea, como si impartir conocimientos y aprender fuera un producto que se adquiere voluntariamente en un mercado de ofertas. La realidad muestra hasta el hartazgo el carácter estratégico de la educación que la *Constitución* ha sabido recoger, dando como derecho y exigiendo como obligación un mínimo común de aprendizaje en toda la Nación. La educación fue confundida con un servicio

público que debía ser privatizado, como lo fueron, con buen criterio aunque con malos resultados, los viejos e ineficientes servicios a cargo del Estado. Pero la educación no es una mercancía, como tampoco lo es la seguridad, la soberanía y la salud. Lejos de ello, la educación es el soporte necesario para la existencia misma de la comunidad, la precursora del desarrollo científico y tecnológico, la base fundacional sobre la que se construye la igualdad de oportunidades que, como hemos visto, es pieza articular del andamiaje social sobre el que se construyen las instituciones políticas, económicas y sociales.

6.- LA LEY 1420 DE EDUCACIÓN PRIMARIA COMÚN (8 DE JULIO DE 1884)

El presente proyecto restablece, taxativamente, en su Artículo 10º, la vigencia de la Ley N° 1420 de Educación Primaria Común, Obligatoria y Gratuita. Este instrumento es, junto con la *Constitución de la Nación Argentina* del año 1853 y varios códigos más, piedra liminar del surgimiento de la Argentina como nación independiente, progresista, heredera de las mejores tradiciones liberales del mundo y destinataria, en aquel lejano 1884, del mejor futuro posible, reservado a muy pocas naciones del orbe. Sus críticos más duros pretenden que ha sido superada; pero esto, lejos de estar demostrado, parece más bien una imputación falsa, habida cuenta del éxito manifiesto de su aplicación hasta que, sin necesidad alguna, se decidió suplantarla por algo que, a la postre, constituyó un fracaso ejemplar. Ese rotundo fracaso fue la Ley Federal de Educación N° 24.195. Lejos de superar a la Ley 1420, fue únicamente el engendro destructor de lo mucho que se había hecho durante tantos decenios. Había culminado la «tragedia educativa».

Los argentinos eligieron muchos caminos equivocados, pero éste fue tal vez el peor. Altos niveles de educación son la condición necesaria, aunque no suficiente, para que los habitantes de un país respeten, afiancen y confíen en las instituciones de la República. Su ausencia es un pasaporte seguro para la dictadura, el atraso material y el envilecimiento recurrente de su moral cívica; sin contar que la ciencia y la tecnología son imposibles en los áridos terrenos de la ignorancia y barbarie. Nuevamente Sarmiento ya conocía este yugo de hierro que impone progreso: «Todos los grandes acontecimientos del mundo han de ser hoy

más preparados por la inteligencia, y la *grandeza de las naciones* menos ha de estribar ya en las fuerzas materiales, que en las intelectuales y productivas de que puedan disponer.»⁸.

Abandonar la Ley 1420 fue un retroceso que no sabemos en cuánto ha contribuido a la decadencia general del país. Es visible que los niveles alcanzados durante la discusión pública previa en el Congreso Pedagógico, su difusión en los medios de prensa de la época, su debate parlamentario y la promulgación del Proyecto de Ley presentado por Onésimo Leguizamón, a la postre conocida como Ley 1420, distan muchísimo del procedimiento previo a la promulgación de la actual Ley Federal. Escribe Gregorio Weinberg:

«La promulgación de la Ley 1420 constituyó la culminación de un complejo proceso histórico, como resultado del cual aparecían triunfando, y abriéndose paso, las ideas democráticas y liberales que pueden percibirse debajo de todos los esfuerzos de integración del país y modernización de sus instituciones. Las etapas anteriores a su aprobación: el brillante debate parlamentario que la precedió; la amplia participación de la prensa en la discusión que apasionó la opinión pública; los antecedentes legales que la explican; los certámenes pedagógicos que se anticiparon en señalar la necesidad de una legislación orgánica en la materia; las condiciones imperantes en el país, puestas de relieve por las estadísticas, como así también las razones esgrimidas en el seno del Congreso, demuestran la profunda coherencia de la misma, su identificación con la mejor tradición del país; y sobre todo, que no es fruto de improvisación –decenios de prédica sarmientina la prepararon– y que su aprobación no obedeció a combinaciones políticas momentáneas, como han sugerido alguna vez sus detractores.»⁹.

7.- EL CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Entre las prescripciones notables de la Ley 1420 se destaca la creación del Consejo Nacional de Educación (Artículos 52° a 65°). Las consecuencias de esta Institución son extraordinarias y, de por sí, fue el instrumento que materializó el éxito de la Ley que le dio creación. En especial, los incisos del Artículo 57° cubrieron magníficamente todas las necesidades de la escuela pública durante los largos años de vigencia de la Ley 1420:

«**ARTÍCULO 57º.**– Son atribuciones y deberes del Consejo Nacional de Educación:

- »1. Dirigir la instrucción dada en todas las escuelas primarias con arreglo a las prescripciones de esta Ley y demás reglamentos que en prosecución de ellas dictare, según la respectiva enseñanza.
- »2. Vigilar la enseñanza de las escuelas normales de Capital, colonias y territorios nacionales, proponer el nombramiento o renovación de su personal y concesión o caducidad de becas al Ministerio de Instrucción Pública.
- »3. Administrar todos los fondos que de cualquier origen fuesen consagrados al sostén y fomento de la educación común.
- »4. Organizar la inspección de las escuelas y la contabilidad y custodia de los fondos destinados al sostén de aquellas.
- »5. Vigilar a los inspectores de las escuelas, reglamentar sus funciones y dirigir sus actos.
- »6. Ejecutar puntualmente las Leyes que respecto de la educación común sancionare el Congreso y los decretos que sobre el mismo asunto expidiere el Poder Ejecutivo, pudiendo requerir con tal objeto, cuando le fuere preciso, el auxilio de la autoridad respectiva por medio de un procedimiento breve y sumario.
- »7. Formar en enero de cada año el presupuesto general de los gastos de la educación común y el cálculo de los recursos propios con que cuenta, elevando ambos documento al Congreso por intermedio del Ministerio de Instrucción Pública.
- »8. Tener tres sesiones semanales, por lo menos.
- »9. Dictar su reglamento interno para todos los objetos de que le encarga esta Ley, distribuyendo entre sus miembros, como lo estime más conveniente, las funciones que tiene a su cargo.
- »10. Distribuir para todas las escuelas públicas y particulares formularios destinados a la matrícula escolar, registro de asistencia, estadística y censo de la población escolar, y dirigir estas operaciones como lo crea más conveniente.
- »11. Dictar los programas de la enseñanza de las escuelas públicas, con arreglo a las prescripciones de esta Ley y necesidades del adelanto progresivo de la educación común.
- »12. Expedir títulos de maestros, previo examen y demás justificativos de capacidad legal, a los particulares que desearan dedicarse a la enseñanza primaria en escuelas públicas o particulares.
- »13. Revalidar, en iguales circunstancias, los diplomas de maestros extranjeros.

- »14. Anular unos u otros por las causas que determinará el reglamento de las escuelas.
- »15. Prescribir y adoptar los libros de texto más adecuados para las escuelas públicas, favoreciendo su edición y mejora por medio de concursos u otros estímulos, y asegurando su adopción uniforme y permanente a precios módicos, por un término no menor de dos años.
- »16. Suspender o destituir a los maestros, inspectores o empleados por causa de inconducta o mal desempeño de sus deberes, comprobados por los medios que previamente establezca el reglamento general de las escuelas y dando conocimiento al Ministerio.
- »17. Establecer conferencias de maestros en los términos y condiciones que creyere convenientes, o reuniones de educacionistas.
- »18. Promover y auxiliar la formación de bibliotecas populares y de maestros, lo mismo que la de asociaciones y publicaciones cooperativas de la educación común.
- »19. Dirigir una publicación mensual de educación.
- »20. Contratar dentro y fuera del país los maestros especiales que a su juicio fuesen necesarios, con aprobación del Ministerio de Instrucción Pública.
- »21. Proyectar, a la brevedad posible, la organización del fondo de pensiones para maestros, condiciones de su administración, y el modo y forma en que ha de hacerse efectivo el derecho a pensión establecido en el Artículo 31°. Este proyecto, acompañado de un informe de los antecedentes que le sirvan de base, será elevado al Congreso por intermedio del Ministerio de Instrucción Pública.
- »22. Administrar las propiedades inmuebles pertenecientes al tesoro de las escuelas, necesitando de autorización judicial para venderlas, cederlas o gravarlas, cuando su conservación fuese dispendiosa o hubiere manifiesta utilidad en la cesión o gravamen.
- »23. Recibir con beneficio de inventario, herencias y legados; y en la forma ordinaria, todas las donaciones que con el objeto de educación hiciesen los particulares, poderes públicos o asociaciones.
- »24. Autorizar la construcción de edificios para las escuelas u oficinas de la educación común y comprar bienes raíces con dicho objeto, de acuerdo a los requisitos establecidos por la Ley de contabilidad y con aprobación del Poder Ejecutivo.
- »25. Hacer las gestiones necesarias para obtener los terrenos que necesitasen las escuelas públicas.
- »26. Atender y proveer, por lo relativo a las provincias, a la ejecución de las Leyes de 23 de septiembre de 1870 sobre bibliotecas populares

y de 25 de septiembre de 1871 sobre subvenciones a la educación común, solicitando del Poder Ejecutivo los recursos necesarios para tal objeto y dictando las medidas que creyese conveniente para asegurar el empleo de dichos recursos.»

Varios son los artículos que dejan en claro el peso relativo del Consejo Nacional de Educación dentro del mecanismo administrativo del Estado. El Artículo 61° se destaca especialmente por exigir perentoriamente a «toda autoridad nacional» en su área de responsabilidad, cooperación con los fines y necesidades del Consejo Nacional de Educación, ya sea en las persona de las autoridades del Consejo o de quienes obren a su nombre. Los objetivos del Consejo son una prioridad nacional de la que nadie en el Estado puede desentenderse. Pocas dudas pueden abrigarse del sitio en el que los hombres de la Generación del '80 y quienes les siguieron colocaron la ejecución de las políticas educativas, y pocas dudas hay, tampoco, de los resultados de las mismas durante los 50 años siguientes en el que ese articulado tuvo vigencia. No menos sugerente es el Artículo 81° en el que «sólo» quedan bajo resorte reglamentario del Ejecutivo aquellos aspectos que no hayan sido previamente reglamentados por el Consejo. Es decir, las decisiones educativas debían ser tomadas por quienes pertenecían al ámbito de la educación y no por quienes, teniendo algún compromiso político, pudieran alejarse del estricto cumplimiento de los objetivos educacionales. La Ley 1420 no dejaba resquicio que permitiera manipular la escuela pública en beneficio de sectores partidarios, titulares ocasionales del poder. En la misma línea, el Artículo 76° prescribe que los jueces deben dar participación al Consejo Federal de Educación en todo asunto que afecte al tesoro de las escuelas. No sólo el Ejecutivo, sino también el Poder Judicial debía dar paso a quienes centralizaban la administración de la enseñanza primaria en el país. En estos rasgos se halla la tan reconocida sabiduría de la Ley 1420 y su mensaje a la sociedad: la educación básica se halla enrasada con prácticamente todas las instituciones de la República y casi en un pie de igualdad con ellas. Esta autonomía manifiesta indica que es un bien de todos los argentinos más allá de cualquier vaivén político. No podía ser otro que un gobierno de facto, el que diera fin a su existencia en 1976 por el Decreto N° 2.857; y así, buena parte de sus prerrogativas pasaron a manos del Ministerio de Educación y tiempo después desaparecería definitivamente.

8.- ¿QUÉ HEMOS HECHO Y QUÉ DEBEMOS HACER?

Asistimos a los tramos finales de un arduo debate que, por la índole del tema, ha conseguido trascender la órbita especializada y, de alguna manera, extender su poder de convocatoria a todo aquello que eufemísticamente llamamos «la sociedad»; pero con propiedad política debemos denominar «el pueblo»: me refiero al pueblo argentino.

La pregunta que cabe formular frente a los requerimientos de ese pueblo es una sola: ¿Qué educación necesita el pueblo argentino? Sobre la base de la trayectoria educativa que nuestro pueblo y los sucesivos gobiernos han desarrollado, corresponde responder que de todos los datos recogidos, el mejor resultado ha sido el de una educación basada en tres supuestos: la razón, la experiencia y el consenso. Es decir, lo opuesto a una educación sustentada en el dogmatismo, en el nihilismo anarquista o en las tendencias absolutistas que procuran erigir la verdad absoluta. Por eso, el modelo kantiano ha sido conocer según los conceptos y pensar según las ideas. Sin embargo, también es obvio que esa educación, cuyo mejoramiento reclama el país, comprende la formación del docente; pues la relación enseñanza-aprendizaje es, ante todo, una obra bidireccional, una obra de amor, es olvidarse de sí mismo para ir hacia el otro.

Hoy, mucho se habla de ir al debate con humildad, y la humildad por supuesto requiere cuestionarnos a nosotros mismos y formularnos una serie de interrogantes. ¿Para qué la educación y las Leyes generales de educación? Pareciera que en algunas de las tesis que se han sostenido se procura, fundamentalmente, la educación para la civilización y se olvida la educación para la cultura.

Es sabido que la civilización, de la cual pueden jactarse muchos pueblos y sociedades, consiste fundamentalmente en el dominio del hombre sobre la naturaleza por medio de la herramienta técnica; pero la cultura es mucho más que eso: es el dominio del hombre sobre los instintos mediante la razón y el cultivo espiritual. En ese sentido, puede haber sociedades con educación para la civilización; pero que en definitiva terminan ordenando la quema de libros o cayendo en las más horribles y aberrantes exageraciones del totalitarismo,

Por eso, consideramos la necesidad de un régimen que no se limite a la educación, sino que apunte, fundamentalmente,

al desarrollo cultural, respondiendo al interrogante formulado. Mucho tememos que en los últimos años, estemos forjando normas no para la posteridad, sino para la simple posterioridad del debate. Una Ley para la simple posterioridad procura acrecentar la civilización pero se conforma con la información.

Uno de nuestros grandes educadores, más allá de toda duda, Joaquín V. González, decía en 1920 en las memorables páginas de *Patria y democracia* lo siguiente:

«La mayor parte, casi todos los problemas vitales de un país, dependen de su sistema educativo; y entre nosotros, donde se había creído hasta ahora –después de las prédicas y luchas de Sarmiento, Avellaneda y Mitre y toda la serie de presidentes, ministros y publicistas–, que la convicción del país estaba formada sobre la necesidad de la educación en una República democrática, casi estamos en el caso de volver al punto de partida. Se empieza a ver que los sesenta y siete años de esfuerzos por crear y difundir la escuela han sido, en gran parte, educativamente infructuosos, si bien no instructivamente.»

Estas proféticas palabras de Joaquín V. González fueron reafirmadas en otra oportunidad con una expresión más lacónica, pero rotunda, en la que el maestro decía: «(...) La civilización es la suma de los intereses que determinan la fuerza dinámica colectiva de una Nación, que la lleva a destinos mucho más elevados que las fuerzas ponderables de la sola civilización (...)». Estas expresiones corresponden a su obra *El Censo Nacional y la Constitución*.

Por eso, aquí, tenemos que apuntar a lo que humildemente Sarmiento llamaba «educación popular», pero debemos hacerlo con un criterio renovador. Hoy democratización y modernización de la educación no son términos incompatibles, y hay que compaginarlos de la misma manera que en el terreno de la vida política hemos procurado hacer armonizables los valores de la democracia y la eficacia. Porque cada vez que hemos sacrificado uno de los dos, hemos comprobado que en definitiva perdimos los dos, y no vaya a ser que con la educación nos suceda lo mismo.

Vuelvo a destacar la importancia del trabajo: el manual, el burocrático, el intelectual o cultural. Indudablemente hoy el conocimiento es el factor fundamental del desarrollo.

Se ha dicho, a través de opiniones muy autorizadas, que en lo que viene del siglo y en el próximo, más que el capital y el trabajo,

será el conocimiento, el dato que, como valor agregado, permitirá dar los grandes saltos de transformación de las sociedades. Nosotros somos más audaces en la afirmación: creemos que, hoy por hoy, el conocimiento ha pasado a ser uno de los elementos básicos del Estado. Ya no basta con el territorio, la población y el poder; porque todo eso se vuelve insuficiente si no le sumamos el «poder del conocimiento» como un resorte fundamental de la sociedad. Esto es así porque antes se creía que la educación era importante para conformar los datos de la identidad y de la pertenencia de un pueblo. Pero hoy, además de eso que sigue estando vigente, la educación es la base del crecimiento; es decir, la existencia misma de una sociedad. Porque sin crecimiento termina volatizándose y evaporándose como existencia vital el concierto de las naciones.

Por ello, un sistema de educación que no apunte también al crecimiento que proviene de la investigación científica y tecnológica es incompleto. En las últimas épocas la investigación en estas áreas ha sido retaceada en nuestro país (por razones presupuestarias y también de política científica) a la incumbencia de la Universidad. A ella no le podemos sustraer ese territorio, porque constituye el ámbito ideal para que la investigación pura y aplicada sirvan como premisa y presupuesto para el desarrollo tecnológico del que dependerá el desarrollo económico y social de la sociedad. Si le quitamos a la Universidad cualquiera de esas dos instancias de investigaciones: la pura o la aplicada; le estaríamos colocando una valla que, en última instancia, entorpecería el desarrollo económico y social de esa sociedad.

Queremos reivindicar también el aspecto vinculado con el laicismo en las escuelas públicas. Aclaramos que no tenemos temor ni vergüenza de hablar sobre él, porque somos teístas, religiosos y creyentes y porque, además, profesamos el culto católico. Consideramos que el laicismo durante el horario escolar es un concepto fundacional, ya que a través de la libertad y de la igualdad de las creencias, todos se puedan sentir amparados bajo un mismo techo, recibiendo enseñanza religiosa fuera de las horas de clase (Artículo 8º, Ley 1420). En definitiva, ha sido el gran factor de integración de ese crisol de razas que es la Argentina. Quizás nadie lo esbozó mejor que Sarmiento cuando tituló uno de sus más famosos opúsculos de la siguiente manera: «La escuela sin la religión de mi mujer»; dicho esto sin sentido ofensivo, porque él mismo era creyente. Con el transcurso de los

años, la tolerancia implicada por el laicismo se transformó en la mayor garantía para el logro de la integración en el seno de la sociedad argentina.

Ninguno de nosotros quiere caer en las viejas antinomias del pasado, ni restablecer debates ya concluidos, porque eso constituye una forma de evasión con respecto a los grandes temas del presente. Pero esto no nos exime de la obligación de rescatar el enorme acervo que el laicismo brindó en la Argentina, producto de esa coincidencia de razas, creencias y religiones entre las que no hubo odios ni rencores.

La educación es como una medalla de dos caras: por un lado se tiene que ocupar de la libertad de enseñar y, por el otro, de la libertad de aprender. Ninguna puede prescindir de la otra. Aunque, hay una diferencia, como bien lo destacaba en sus clases el maestro Sánchez Viamonte: la libertad de «enseñar» es un derecho que es un medio y, por eso, tiene límites». En el fondo, la libertad como fin y el derecho como fin surgen en la libertad de «aprender» y en la necesidad de volcar la igualdad de oportunidades en el derecho de aprendizaje.

Aquí entra a jugar la innovación pedagógica y tienen que salir de la puerta hacia afuera las concepciones autoritarias del propio lenguaje, porque no es posible que se siga pensando –aunque sea por costumbre– que la clase «se da»; en realidad la clase «se hace» y la damos los docentes y los alumnos, porque el derecho al aprendizaje es bidireccional y no unidireccional.

Extenso sería hablar de la decadencia argentina en esta materia, desde el orgullo de un ministro como Montes de Oca –que se jactaba en las conferencias internacionales de que la Argentina tenía más maestros que soldados– hasta el estado contemporáneo de la educación que describiría como de abandono social y no meramente gubernamental.

Este abandono social del sistema educativo argentino –y al árbol hay que juzgarlo por los frutos, y los frutos están a la vista– ha originado el desguace cultural de la sociedad y su desactivación educativa. Hemos bajado los brazos y la guardia, y necesitamos revertir esta tendencia, porque con ello está vinculado, en última instancia, a qué mundo vamos a pertenecer. La existencia de la Argentina depende de sus próximos pasos en educación y formación cultural y científica de su sociedad. En este sentido, hay cuatro cosas que tenemos que dejar de lado:

- 1.- El grave daño causado por las irracionalidades, la prédica que minó las bases de la educación en el país al promover la contracultura o la anticultura.
- 2.- Los estragos evasivos de la retórica. Algún ex presidente de la República hablaba de la Universidad diciendo que tenía que ser «señora y señera», empleando así una retórica evasiva, mientras no se solucionaban los problemas.
- 3.- Debemos decretar la muerte de los *slogans*, desde el viejo «alpargatas sí, libros no» hasta cualquier otro que haya estado de moda recientemente.
- 4.- Eliminar el opio de la cultura *light*, la cultura suave y liviana, cuyos aspectos más destacados son las pseudociencias y las ideas en boga impuestas mediáticamente. La educación debe recuperar los conocimientos y realizaciones de la cultura clásica, por supuesto, y las nuevas ideas que surgen en el mundo también; pero es fundamental que estas últimas hayan tenido entidad reconocida por instituciones académicas, científicas o artísticas prestigiosas del país o del orbe. La escuela no es un campo de ensayo que pueda perjudicar a los alumnos en ningún aspecto, aunque, no cabe duda, debe integrar el mejor conocimiento desarrollado por las ciencias naturales o humanísticas y el mejor arte creado por el hombre.

Mientras la educación quedó librada a la irracionalidad, la contracultura y la retórica evasiva, mientras cundió ese desguace educativo del país, sucesivas generaciones afectadas por esas concepciones, o más bien por esos descuidos, sufrieron los embates de haber asistido, por un lado, a los más grandes cambios que el mundo ha registrado en el siglo XX (particularmente en la segunda mitad de ese siglo) y por el otro lado, de haber carecido de todo reciclaje y capacitación respecto de ellos. Esas generaciones sufrieron la ausencia de ese necesario fortalecimiento en su formación; y así, se vieron disminuidos para afrontar el desafío de un mundo nuevo, complejo, en el que no fueron y no son suficientes los conocimientos consagrados por la tradición que se transmiten de padres a hijos.

La pregunta es ¿qué hacer? En educación no podemos seguir insistiendo en fórmulas reiteradas que ya se han probado y que han fracasado. Hace falta un salto cualitativo; hay que tener el coraje de hacerlo. Recordemos a Antifanes, que en una frase muy osada decía: «Emprende algo nuevo; una sola cosa nueva,

aunque temeraria, vale más que una infinidad de cosas viejas». De ahí, que la solución sea cambiar de óptica y que propongamos por lo menos tres cosas de las muchas que deben plantearse.

En primer lugar, hay que decir con todas las letras que la educación es un bien social. Parece que la Argentina es el único país del mundo donde la palabra «social» es delictiva, mientras Francia, Italia, Alemania y el Reino de España se definen como democracias sociales. La educación debe ser incluida en el amplio concepto de la seguridad social. Si la seguridad social nos ampara de los riesgos que tiene el individuo en la vida, también hay que señalar que no hay peor riesgo que el de la incapacitación, el de la ignorancia y el de la falta de educación.

Si hablamos tanto de la igualdad de oportunidades pensemos en transmutar y adaptar el viejo pensamiento de Lord Beveridge: «(...) La seguridad social debe cubrir al hombre desde la cuna hasta la tumba (...)». ¿Por qué no sostener la educación del hombre basándonos en ese principio, es decir, desde la cuna hasta la tumba? Con la capacidad tecnológica y científica al servicio de la sociedad se puede evitar el riesgo de la indigencia en materia de conocimiento.

Se habla del presupuesto y de los recursos, y es lógica la preocupación, pero el desafío que tienen las sociedades contemporáneas no se resuelve burocráticamente. Aquello de que la docencia es un sacerdocio, un honor y un privilegio es el conocido pretexto que los viejos cenáculos daban para que sólo pudieran acceder a los altos niveles de docencia y enseñanza con dedicación exclusiva aquellos que tenían otras fuentes de recursos, de rentas o de capital que les permitían ser autosuficientes.

Debemos democratizar y modernizar el sistema educativo, que es demasiado importante para dejarlo en manos de la caja chica de los presupuestaristas. No se trata de un gasto: es una inversión prioritaria, la más importante y prioritaria, con que se mide el desarrollo de las sociedades en el mundo contemporáneo.

En segundo término debemos optar entre tres formas de educación. La estereotipada –El *Diccionario de la Real Academia Española* define de tal forma a los gestos, fórmulas o expresiones que se repiten sin variación– que es la educación que mayoritariamente se imparte. Frente a ella, en el polo opuesto, desconociendo todos los valores, está la contracultura, que

predica una educación nihilista, sin valores o con contravalores. En el justo medio se encuentra la educación creativa; para decirlo con palabras de un gran argentino, Alejandro Korn, «es la educación basada en la libertad creadora».

En tercer lugar debemos pensar en cuanto al método tal como lo hacía Montaigne: «más vale una cabeza bien formada antes que una cabeza demasiado llena». La información es fundamental; puede haber computadoras y ordenadores, pero no podrá reemplazarse el pensamiento.

Tendríamos que preguntarnos si queremos Universidades o meros «enseñaderos», si queremos escuelas y colegios o meras fachadas habilitadas para enseñar. Sería mucho mejor que, tanto las escuelas como los colegios, las Universidades como los cursos de posgrado, fueran verdaderos «pensaderos» transmisores de la palabra. En definitiva, se trata de la apasionante aventura del pensamiento, esa búsqueda libre del pensamiento. Por eso, el pluralismo requiere que esa posibilidad de búsqueda de la verdad tenga, en definitiva, como requisitos: la seriedad, la idoneidad de los que enseñan y la vocación de los que aprenden.

Puede ser ilustrativo recordar a alguien que no fue un educador ni un político, sino un trasgresor. Charles Baudelaire en *Las flores del mal* sintetiza en una frase toda la realidad de su vida: «sólo se destruye lo que se sustituye». Por eso, en todo proyecto que reemplaza un gran vacío en materia de educación, hay que sustituir si se quiere destruir lo que está mal, sabiendo además que sólo es revolucionario lo irreversible, lo que impide volver atrás. Tengamos la audacia necesaria para insertar en nuestros proyectos académicos todo aquello que pueda contribuir a ese nuevo perfil. Así como Mariano Pelliza, hablando de los albores de nuestra patria, dijo que Mariano Moreno planteó el problema y San Martín tuvo la gloria de resolverlo, y así como Ortega y Gasset expresó que España es el problema y Europa la solución, nosotros podemos decir que la Argentina tiene un problema: la educación; pero que tal vez éste, ante los desafíos de la globalización, pudiera tener su solución en el marco de la integración latinoamericana.

La propuesta que defendemos es un paso que no agota la cuestión. Es un tramo que permitirá empalmarnos en el camino de la integración; aunque ya no basta con una integración argentina. Necesitamos predicar una integración que nos hermane y consustancie con los otros países del continente

y del mundo, cuando cada día que pasa somos todos más interdependientes.

«No creemos en el mito de rey de Midas, al que se le adjudicaba la fuerza demiúrgica de que con su mano mágica convertía en oro todo lo que tocaba. No creemos en la ilusión del racionalismo normativista, que pensaba que la Ley era suficiente, por sí sola, para cambiar la realidad. No creemos en el valor demiúrgico de ese normativismo, pero si pensamos que la Ley –aquella que quisiéramos y ambicionamos– es la que da el cauce y el marco para que los protagonistas reales, que son las fuerzas sociales, puedan engendrar el cambio»¹⁰.

El Dr. Sigmund Freud hizo, en su momento, una curiosa y tajante afirmación: «(...) hay tareas imposibles: gobernar, educar, curar (...)». Nos atrevemos a señalar que, si bien a veces la gobernabilidad zozobra y que la cura ante ciertas enfermedades resulta poco menos que imposible; en cambio, la educación no sólo es posible, pues el adelanto de las ciencias de la naturaleza y del hombre no se hizo en una generación y demuestra que lo que descubrió una pudo ser, efectivamente, transmitido a la siguiente, sino que, además, es un derecho inalienable y un deber indeclinable de cuya realización depende el futuro del hombre.

9.- CONCLUSIÓN

La Ley 1420 de Educación Primaria Común, Obligatoria y Gratuita de 1884, fue un hito que se mantuvo durante un siglo aproximadamente. El presente proyecto propone en su esencia, como ya se ha visto, volver a reinstalarla luego de derogar la actual Ley N°24.195 y su decreto reglamentario, además de toda otra norma que se le oponga. No creemos que deba insistirse en la fallida Ley Federal de Educación ni reemplazarla con un nuevo experimento que insista, en sus aspectos fundamentales, en los mismos errores. Es dudoso, también, que sean necesarios cientos de Artículos para establecer la Ley troncal de nuestro sistema educativo. La Ley 1420 no los tuvo y todos sabemos su notable éxito. Estamos persuadidos de que la solución a nuestros graves problemas educativos tiene cuatro ejes: la Ley 1420; el Consejo Nacional de Educación implícito en ella; la Ley Láinez, cuyo Artículo 1° ha sido contemplado en el Artículo 7° del presente proyecto; y una partida anual equivalente al 25% de los recursos recaudados por el Erario. No todos los insumos tienen

importancia equivalente. Es fundamental dotar a la educación con fondos generosos ya que los mismos son condición necesaria para rescatar el país del marasmo educativo en que se halla.

En alguno de sus escritos, Sarmiento puso énfasis en la importancia crucial que para los países pobres sería el aumento de los fondos públicos dedicados a la educación. Sarmiento insistió en este aspecto porque es imposible para un pueblo atrasado o indigente comprender cuáles son sus derechos y obligaciones; y aun peor, carecerá de los medios para salir de la esclavitud y de la ignorancia. Decía:

«El poder, la riqueza y la fuerza de una nación dependen de la capacidad industrial, moral e intelectual de los individuos que la componen; y la educación pública no debe tener otro fin que el aumentar estas fuerzas de producción, de acción y de dirección, aumentando cada vez más el número de individuos que las posean. La dignidad del Estado, la gloria de una nación no pueden cifrarse, pues, sino en la dignidad de condición de sus súbditos; y esta *dignidad* no puede obtenerse, sino elevando el carácter moral, desarrollando la inteligencia, y predisponiéndola a la acción ordenada y legítima de todas las facultades del hombre.»¹¹.

Estos dichos del Gran Sarmiento están aún vigentes y agravados por el papel determinante de la ciencia. En el presente es totalmente ilusorio el despegue económico si no se atiende el desarrollo previo o simultáneo de la ciencia básica, hija dilecta de la educación pública. Por ello, gobernantes, legisladores, políticos, empresarios y ciudadanos, todos ellos deben comprender, con absoluta crudeza, que sin Leyes adecuadas e inversiones, primero en educación pública y luego en ciencia y tecnología, no es posible un desarrollo sustentable; y que, en consecuencia, tarde o temprano la patria heredada de nuestros mayores desaparecerá o será incorporada, como país asociado, a otro más fuerte que sí se haya preocupado por desarrollarla.

La ausencia de Leyes o normas, la anomia, es para un país una situación catastrófica, pero tener Leyes inútiles es peor. Argentina ha puesto en marcha Leyes extraordinarias como la Ley 1420 de Educación Común, tan sabia ahora como en 1884. Volvamos a ella. También lo fueron la Ley Avellaneda, soporte de la autonomía y de la grandeza universitaria; y por cierto, la Ley Láinez.

Si no queremos estar «despreparados» para la competencia y la lucha por la vida, acertemos en el marco regulatorio bajo

el que crecerán las fuerzas morales y las reservas de nuestros recursos humanos.

JORGE REINALDO VANOSSI
DIPUTADO DE LA NACIÓN

NOTAS

- 1.- Vanossi, Jorge Reinaldo. «Horizontes humanos en el conocimiento, la cultura y la democracia», Academia Nacional de Educación, Discurso de incorporación del 6 de julio de 1998, publicado en *La Educación en Debate – Crisis y Cambios*. 2004. Buenos Aires: Ed. de la Academia Nacional de Educación; Pp. 21 a 50.
- 2.- Sarmiento, Domingo F. 1989. *La Educación Popular – 1849*. Córdoba: Banco de la Provincia de Córdoba; Pp. 57 y 58.
- 3.- *Ibid*. P. 73.
- 4.- Sanguinetti, Horacio. 2006. *La Educación Argentina en un Laberinto*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- 5.- *Ibid*; P. 57.
- 6.- *Ibid*; P. 52.
- 7.- *Ibid*; P. 22.
- 8.- Sarmiento, Domingo F. *Op. Cit.*; Pp. 60 y 61.
- 9.- Weinberg, Gregorio. 2004. «Fundación 5 de octubre de 1954» en *Leyes y hombres que hicieron la República – Bases de nuestras libertades*. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación; P. 67.
- 10.- Vanossi, Jorge Reinaldo. *Op. Cit.*; Pp. 21 a 50.
- 11.- Sarmiento, Domingo F. *Op. Cit.*; P. 57.

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

Fecha: 22/08/07

Exp: 4210-D-07

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°.- *Status Jurídico.* Régimen legal aplicable. Las Universidades son personas jurídicas de derecho público que forman parte integrante del Sistema Universitario Argentino conforme lo prescrito en Título IV de la Ley N° 24.521 cuya creación, existencia, organización, funcionamiento y cese tendrá lugar de acuerdo con las prescripciones de la presente Ley, en todo aquello que no sea objeto de modificación.

Quedan comprendidas en esta Ley las actuales Universidades nacionales, las Universidades provinciales, las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Universidades privadas en lo que corresponda y en el marco de los Artículos 7°, 75°, 125°, 129° y concordantes de la *Constitución Nacional* y 42° de la Ley N° 24.521 dependiendo de la gestión de que se trate, sea ésta nacional, provincial o privada. Señalando su carácter de tal serán considerados asimismo comprendidos en esta Ley los Institutos Universitarios.

Sólo podrán utilizar la denominación «Universidad», las entidades que hayan sido creadas, organizadas y que se encuentren reguladas por las prescripciones de la presente Ley.

ARTÍCULO 2°.- Creación y cese. Las Universidades sólo pueden ser creadas por medio de una Ley emanada del Congreso de la Nación. En el caso de la Universidades provinciales, se requerirá además una Ley de la respectiva Legislatura, previa consideración de un dictamen no vinculante del Ministerio de Educación Ciencia

y Tecnología de la Nación con expresa previsión del crédito presupuestario y recursos correspondientes para su puesta en funcionamiento en el ejercicio siguiente al de entrada en vigor de la Ley que las creara. Se desenvolverán dentro de un régimen de plena autonomía científica, técnica, funcional, académica y administrativa y estarán dotadas de autarquía económica y financiera, en los términos regulados por la Ley N°24.521 en cuanto no resulte modificada por la presente Ley.

El cese de la existencia de las Universidades sólo podrá ser dispuesto mediante Ley emanada del Congreso de la Nación, y/o de la Legislatura de cada Provincia cuando correspondiera, debiéndose asegurar la finalización de los estudios de los alumnos regulares de la Universidad en cuestión.

ARTÍCULO 3°.- Las instituciones constituidas conforme al régimen del Artículo 16° de la Ley N°17.778 que fueran categorizadas por la Ley N°24.521, como institutos universitarios y por esta Ley como Universidades, establecerán su propio sistema de gobierno y adecuarán su nueva denominación. Este régimen comprende a los siguientes institutos universitarios: Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina; Instituto Universitario del Ejército; Instituto Universitario de la Armada; Instituto de Ingeniería Aeronáutica; e Instituto Universitario de la Prefectura y Gendarmería a crearse.

ARTÍCULO 4°.- Las Universidades son asociaciones de trabajo intelectual y científico que integran el sistema de la educación pública en el nivel superior ya sea de gestión oficial o privada. Sin perjuicio de las funciones de docencia, investigación, transferencia y extensión son funciones permanentes y prioritarias de las Universidades:

- a) exaltar los valores del conocimiento sobre los de la ignorancia y del fanatismo; enaltecendo la argumentación racional y su forma más depurada: el pensamiento científico en cualquiera de sus expresiones humanista o empírico-formal;
- b) formar la personalidad integral de los estudiantes, sobre la base de una cultura racional y crítica, que tenga por objeto consolidar los valores democráticos y republicanos con plena observancia de los derechos humanos, la ética, la lucha contra la corrupción, los prejuicios raciales, religiosos o de género, proporcionando a la vez una sólida

preparación humanística, científica, profesional y técnica en el más alto nivel;

- c)** estimular el debate sistemático en todas las áreas de la ciencia, las artes, la cultura, etcétera, con el objeto de erradicar las prácticas autoritarias e irracionales, sin desmedro del estudio detallado y profundo de cada una de éstas;
- d)** preparar los recursos humanos que el país y la modernización e innovación de sus estructuras tecnológicas requieran. En ese cometido observará con prioridad todos los desarrollos tendientes a la mejor funcionalidad de las tareas de Gobierno, procurando facilitar el acceso público a través de medios informáticos de consulta;
- e)** establecer vinculaciones con empresas nacionales o extranjeras, provinciales y municipales, con miras a la integración con responsabilidad social empresaria orientada a la formación de recursos humanos y a la producción de bienes y servicios en beneficio del interés general;
- f)** promover, desarrollar y conservar la cultura autóctona, popular, nacional y universal, en el marco de las peculiaridades regionales de cada Universidad;
- g)** promover el desarrollo de las ciencias básicas como fundamento necesario e ineludible de cualquier aplicación tecnológica;
- h)** promover las investigaciones en ciencia aplicada y en tecnologías, orientadas ambas a la solución de los problemas reales del país;
- i)** formar investigadores en las distintas ramas del conocimiento;
- j)** impartir enseñanza en todos los niveles y modalidades de pregrado, grado y postgrado.
- k)** estimular el desarrollo de cursos de capacitación, actualización y perfeccionamiento en el marco de la educación continua;
- l)** estudiar científicamente los problemas nacionales, provinciales y municipales, con el objeto de ofrecerles solución, sin compromiso con intereses sectoriales;
- m)** promover el establecimiento de las condiciones que permitan afianzar prioritariamente el Mercosur, y otros procesos de integración regional latinoamericana y/o con

bloques o sectores productivos internacionales y otras organizaciones por medio de la cooperación, estableciendo convenios, con las Universidades de esos países, tendientes a establecer programas de colaboración en las áreas de docencia e investigación, así como también el reconocimiento de equivalencias en los títulos de pregrado, grado y de posgrado;

- n)** dar a todos los integrantes de la comunidad universitaria asistencia médica, social, física y deportiva integral;
- o)** fomentar la formación permanente del personal administrativo y de servicios mediante programas que aumenten sus habilidades y competencias profesionales;
- p)** articular la relación con los estudiantes con miras a establecer normas y regulaciones que aseguren su participación responsable en la elaboración de políticas al servicio del interés general;
- q)** impulsar el desarrollo de las ciencias sobre las bases de su aplicación en una sociedad global, universal, intercomunicada y sistemática;
- r)** establecer programas específicos para garantizar la igualdad de oportunidades, en especial a las personas con discapacidad;
- s)** expedir títulos académicos y habilitantes de acuerdo con las previsiones de la presente Ley;
- t)** convalidar y revalidar títulos extranjeros;
- u)** formular planes para su propio desarrollo;
- v)** las Universidades podrán crear, reconocer y dirigir establecimientos educativos con capacidad de otorgar títulos, en todos los niveles y modalidades. En los de nivel inicial, preescolar, primario, secundario y terciario, la enseñanza, además de procurar la formación e información de los alumnos, en concordancia con el nivel respectivo, promoverá el estudio y la aplicación de nuevas estrategias pedagógicas.

ARTÍCULO 5º.– Cada Universidad se gobierna por su estatuto orgánico, a través del cual dispone su organización y programa, con observancia de las disposiciones de la presente Ley. El Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá impugnar los estatutos de las Universidades por acción que deberá promover ante la Cámara Federal de la jurisdicción correspondiente. Para entrar en vigor, los estatutos deben ser publicados en el Boletín Oficial

conforme con las normas vigentes sobre publicación de las Leyes. Las instituciones universitarias adecuarán sus estatutos a las disposiciones de la presente Ley dentro del plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de la promulgación de ésta.

ARTÍCULO 6º.— Cada Universidad podrá dictar las normas pertinentes para el personal docente e investigadores y para el personal no docente que regularán el régimen de las relaciones laborales, previsionales y de asistencia social de dicho personal. Dicho régimen no podrá desconocer los derechos y garantías consagrados a favor del sector laboral por el derecho común, sin perjuicio de la facultad de proponer su desarrollo y extensión.

ARTÍCULO 7º.— El Estado Nacional, las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, en sus respectivas jurisdicciones, se reservan el ejercicio de la potestad pública de otorgar habilitación de títulos expedidos por las Universidades para el ejercicio profesional, así como la regulación de los respectivos alcances de los títulos con conocimiento y dictamen no vinculante de los correspondientes colegios profesionales y vista de las academias nacionales relacionadas con la profesión de que se trate.

ARTÍCULO 8º.— Las Universidades impulsarán la aplicación efectiva de todas las normas tendientes al incremento de sanciones penales para el delito de usurpación de títulos y honores. La información acerca de títulos universitarios otorgados por aquellas será libre, abierta y accesible al público por medios informáticos, sin necesidad de alegar interés legítimo.

ARTÍCULO 9º.— Las dependencias del Estado Nacional, sean de la administración centralizada o de los entes públicos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, y personas de derecho público no estatales, deberán recabar asesoramiento, en forma preferente de las Universidades, en oportunidad de la contratación de servicios técnicos o de consultoría. A tal efecto se incluirá en los pliegos licitatorios la obligación consignada precedentemente bajo apercibimiento de nulidad disponiéndose que en caso de igualdad de condiciones tenga prioridad la oferta de contratación de las Universidades legalmente constituidas. Las Universidades dispondrán de acción ante la Justicia Federal de su jurisdicción cuando se compruebe que no han sido invitadas a intervenir en las referidas prestaciones, correspondiendo en tal caso, el libramiento de un mandamiento judicial a dichos efectos,

bajo apercibimiento al Estado de resarcir a la Universidad por el lucro cesante que se le produjere.

ARTÍCULO 10°.- Las Universidades no pueden imponer compromisos sectoriales en materia ideológica, política o religiosa y deben asegurar en sus recintos la más amplia libertad de expresión y de investigación sin discriminación de ninguna índole. Deben entender y tratar los problemas sociales, políticos, económicos e ideológicos, mediante el análisis científico de los mismos. Deben procurar brindar soluciones desapasionadas y con sentido crítico, que prioricen especialmente el bien común y el respeto a los derechos humanos, cuidando en cualquier caso su difusión general en toda la comunidad.

ARTÍCULO 11°.- Sólo el Congreso Nacional puede intervenir las Universidades previo informe del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, por plazo determinado y con el solo objeto de disponer la renovación de las autoridades intervenidas, cuando correspondiere exigir el cumplimiento de la legislación universitaria o poner fin a un conflicto insoluble dentro de la propia Universidad. Sin embargo, cuando dicho conflicto insoluble genere una situación de emergencia que impidiere el funcionamiento de una Universidad, la intervención podrá ser dispuesta por el Poder Ejecutivo, medida que deberá ser ratificada o revocada por el Congreso dentro de los treinta (30) días de haber tomado conocimiento, vencido el cual quedará firme. Para ser designado Interventor se debe reunir las condiciones exigidas para ser Rector o Presidente de la Universidad. El plazo de la intervención no podrá exceder de sesenta (60) días corridos, prorrogables por una única vez. En ningún caso podrá afectarse la autonomía universitaria.

ARTÍCULO 12°.- Queda prohibido el uso de la fuerza pública en los recintos universitarios, salvo solicitud expresa de las autoridades universitarias u orden escrita y motivada de juez competente.

ARTÍCULO 13°.- La enseñanza en las Universidades de gestión oficial, nacional o provincial, será gratuita, pero los estudiantes, sus padres o tutores, cuando los tuvieren a su cargo, en el caso de que su situación patrimonial fuere la de contribuyente del impuesto a las ganancias y/o del patrimonio neto a elección del contribuyente, verán incrementado dicho impuesto en un uno por ciento (1%), monto que será recaudado por la Administración Federal de Ingresos Públicos y depositado en

una cuenta especial a la orden de la respectiva Universidad. Lo recaudado será destinado con exclusividad para la asignación de becas a alumnos de escasos recursos. Dicho gravamen no será aplicable a los alumnos de postgrado, pero quedará a criterio de cada Universidad el arancelamiento de la enseñanza en ese nivel, sin perjuicio del establecimiento de programas de becas dirigidas exclusivamente a los graduados de escasos recursos, graduación no mayor de tres (3) años y rendimiento académico destacado, debiéndose optar por la primera de las alternativas en caso de oposición. Podrá convocarse a empresas privadas para proveer al financiamiento de esos programas que aseguren a los estudiantes y graduados una futura inserción laboral.

ARTÍCULO 14°.- Créase el Instituto Nacional de Crédito Universitario de acuerdo con la reglamentación que se dictare al efecto.

ARTÍCULO 15°.- Toda controversia que se suscite entre los sujetos de esta Ley, ya sean personas físicas o jurídicas, deberán ser sometidas en forma previa y obligatoria a la jurisdicción de la Universidad de que se trate.

Las decisiones de contenido o efectos justiciables serán apelables ante la Cámara Federal que correspondiere.

En todo caso se aplicarán las normas y resoluciones que se dictaren en el marco de la presente Ley y supletoriamente la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y sus disposiciones reglamentarias. Agotada la vía dentro de la Universidad procederá el recurso en sede judicial directamente ante la Cámara Federal. El recurso deberá interponerse fundado ante el mismo ente dentro de los quince (15) días de notificada la resolución. Las actuaciones se elevarán a la cámara dentro de los cinco (5) días contados desde la interposición del recurso y ésta dará traslado por quince (15) días a la otra parte.

ARTÍCULO 16°.- Cuando, como consecuencia de procedimientos, la Universidad considerare que cualquier acto es violatorio de la presente Ley o de las reglamentaciones dictadas en su consecuencia, la Universidad notificará a todas las partes interesadas y podrá convocar a una *audiencia pública*, estando facultada para, previo a resolver sobre la existencia de dicha violación, disponer, según el acto de que se trate, todas aquellas medidas de índole preventiva que fueran necesarias.

ARTÍCULO 17°.- Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, la Universidad podrá convocar y realizar una

audiencia pública, antes de dictar medidas o resoluciones de alcance general con impacto socioeconómico en las materias comprendidas en el ámbito de la presente Ley.

ARTÍCULO 18°.- Todo cargo docente y de investigador debe obtenerse por un régimen de concurso público de antecedentes y oposición, que garantice la aptitud docente y científica y psicosomática de los aspirantes con relación al cargo para el que concursan. Los Estatutos Universitarios garantizarán la periodicidad del ejercicio de la función docente. En las Universidades de gestión oficial, nacional o provincial, las designaciones interinas en las facultades y departamentos, se harán por tiempo determinado y convocando en el acto de designación al respectivo concurso para la provisión ordinaria del cargo, atendiendo en cada caso la oportunidad, mérito y conveniencia, las particularidades y situaciones especiales, con el objeto de no quebrar la continuidad educativa o la innovación tecnológica en caso de nuevos alcances. En todos los casos deben priorizarse a aquellos postulantes con doctorado y/o acreditación por órganos de evaluación externa. Los docentes o investigadores con designación interina no podrán exceder el treinta por ciento (30%) de la plantilla docente. Las Universidades de gestión privada podrán adherirse voluntariamente a este sistema.

ARTÍCULO 19°.- Para el ingreso a las Universidades, los alumnos deben haber concluido sus estudios secundarios; ello sin perjuicio del establecimiento de estudios sistemáticos y progresivos durante el ciclo de enseñanza media con el objeto de mejorar la capacitación de quienes deseen seguir estudios universitarios, así como de su orientación profesional. Es potestativo de cada Universidad establecer ciclos básicos o propedéuticos para quienes ingresaren en ellas, con el objeto de mejorar el aprovechamiento de sus estudios. Cada Universidad autorizará a sus facultades a establecer los requisitos de admisión y permanencia. Cuando se tratare de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado deberán ser de aplicación los estándares establecidos por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en acuerdo con el Consejo de Universidades. Es igualmente potestativo que se dicten materias conexas en diferentes facultades de la misma Universidad.

DEL GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD

ARTÍCULO 20°.— Los órganos de gobierno y administración de las Universidades de gestión oficial son: la Asamblea Universitaria, el Consejo Superior, el Rector o Presidente, el Decano de la Facultad o Director de Departamento y los Consejos Académicos o Directores de Facultad o de Departamento y los Rectores o Directores de las unidades de educación primarias, secundarias o terciarias. Estos órganos ejercerán las atribuciones que les asignen los Estatutos Universitarios, en el marco de la presente Ley. Siendo atribución exclusiva del Consejo Superior la aprobación del Presupuesto y la distribución o modificación de los créditos pertinentes.

ARTÍCULO 21°.— Las Universidades están compuestas por facultades, departamentos o escuelas o cualquier otra denominación establecida en los respectivos estatutos; que reconocen una misma autoridad suprema. La organización departamental es optativa para cada Universidad como base de funcionamiento académico y administrativo, o de cada una de las facultades para su respectivo ordenamiento interno.

ARTÍCULO 22°.— La Asamblea Universitaria es el órgano supremo representativo de las Universidades de gestión oficial encargada de dictar y reformar sus estatutos, de elegir su Rector o Presidente y de ejercer las restantes atribuciones que les asigne el respectivo estatuto. Dichas atribuciones no serán delegables.

ARTÍCULO 23°.— Los órganos deliberativos de gobierno de las Universidades de gestión oficial —la Asamblea, el Consejo Superior y los Consejos Académicos o Directivos—, deberán integrarse con representantes de los tres estados que forman la comunidad universitaria: los docentes e investigadores, los estudiantes y los graduados. Los docentes e investigadores integrarán el cincuenta (50) por ciento de los miembros de dichos órganos deliberativos. En tanto que la Universidad determinará la proporción de la representación para los estudiantes y graduados. Los estatutos podrán establecer que el personal no docente tenga un representante en ellos, pero sólo para intervenir, en las cuestiones que les conciernan en relación con las funciones que cumplen en la Universidad.

ARTÍCULO 24°.— Los estatutos universitarios podrán establecer la elección de un Vice-Rector o Vice-Presidente en

cada Universidad, y de un Vice-Decano o Vice-Director en las respectivas facultades o departamentos.

ARTÍCULO 25°.– El Consejo Superior y los Consejos Académicos o Directivos ejercerán las funciones de gobierno que establezcan los respectivos estatutos. Estos podrán disponer la delegación de esas atribuciones a sus comisiones internas de carácter permanente, bajo las siguientes situaciones;

- a) que dichas comisiones estén integradas con la misma proporción de representantes de los estados universitarios que lo están los órganos delegantes;
- b) que la delegación se efectúe para casos concretos y no en forma general;
- c) que el órgano delegante pueda revocar la delegación cuando una tercera parte de sus miembros lo solicitare, siempre que no estuviera firme la decisión adoptada por el órgano delegado.

ARTÍCULO 26°.– Para acceder a la formación de postgrado, el postulante deberá contar con título universitario de grado o de nivel superior terciario de cuatro (4) años de duración como mínimo y reunir los prerequisites 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. La formación de postgrado podrá ser impartida en centros de investigación e institutos de formación profesional superior y asociaciones científicas de reconocido nivel y jerarquía, que hayan suscrito convenios con las Universidades a esos efectos.

Las carreras de postgrado –sean especialización, maestría o doctorado– podrán ser acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

ARTÍCULO 27°.– Para las carreras de postgrado, de especialización, maestrías y doctorados, las modalidades a disponer por cada Universidad deberán tener en cuenta como mínimo su fundamentación, objetivos, perfil del título a otorgar, alcance, estructura curricular, contenidos mínimos, requisitos para el cursado, reglamento de admisión, régimen de promoción y de evaluación, y valoración horaria y pautas de formación teórica y práctica.

ARTÍCULO 28°.– La formación en doctorados podrá desarrollarse en academias nacionales ajustándose a lo dispuesto en el Artículo 27°, previo acuerdo con las Universidades que correspondan.

DE LOS PROFESORES UNIVERSITARIOS

ARTÍCULO 29°.– Las Universidades deberán organizar la carrera docente y de investigación que aseguren la formación al máximo nivel de calidad de los recursos humanos.

ARTÍCULO 30°.– Para tener el derecho a integrar el carácter de docentes o investigadores se requerirá revistar como tales habiendo sido designados previo concurso de antecedentes y oposición, dando prioridad a los títulos de Doctorado, Magister, Carreras de Especialización, y/o cualquier otro título de postgrado, sin perjuicio de las demás condiciones exigidas. Cada Universidad determinará la categorización de dicho personal, que puede incluir la docencia de postgrado y el ejercicio de la investigación sin asignación de funciones docentes.

DERECHOS Y OBLIGACIONES

ARTÍCULO 31°.– Son derechos de los docentes e investigadores universitarios:

- a) acceder a la carrera académica mediante concurso público y abierto de antecedentes y oposición;
- b) participar en el gobierno de la institución a la que pertenecen, de acuerdo con las normas legales pertinentes;
- c) capacitarse, actualizarse y perfeccionarse de modo continuo a través de la carrera académica;
- d) participar en la actividad gremial;
- e) hacer uso del año sabático de acuerdo con las normas establecidas por cada Universidad.

ARTÍCULO 32°.– Son deberes de los docentes e investigadores universitarios:

- a) observar las normas que regulan el funcionamiento de la institución a la que pertenecen;
- b) participar en la vida de la institución cumpliendo con responsabilidad su función docente, de investigación y de servicio;
- c) capacitarse, actualizarse y perfeccionarse en su formación académica y profesional.

DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

ARTÍCULO 33°.- Los estudiantes universitarios tienen derecho a:

- a) acceder al sistema universitario sin discriminación alguna;
- b) asociarse libremente en centros de estudiantes, federaciones nacionales y regionales, elegir sus representantes, participar en el gobierno y en la vida de la institución, conforme con los estatutos y de acuerdo con la presente Ley y con las normas de las respectivas jurisdicciones;
- c) obtener becas, créditos y otras formas de apoyo económico y social que garanticen la igualdad de oportunidades y posibilidades, particularmente para el acceso y permanencia en los estudios de grado y postgrado, conforme con las normas que reglamenten la materia;
- d) solicitar, cuando se encuentren en las situaciones previstas en los Artículos 1° y 2° de la Ley N° 20.596 (Licencia Especial Deportiva), la postergación o adelanto de exámenes o evaluaciones parciales o finales cuando las fechas previstas para los mismos se encuentren dentro del período de preparación y/o participación.

ARTÍCULO 34°.- Son obligaciones de los estudiantes universitarios:

- a) respetar los estatutos y reglamentaciones de la institución en la que estudian;
- b) observar las condiciones de estudio, investigación, trabajo y convivencia que estipule la institución a la que pertenecen;
- c) respetar el disenso, las diferencias individuales, la creatividad personal y colectiva y el trabajo en equipo;
- d) participar en actividades comunitarias al servicio del interés general.

ARTÍCULO 35°.- Los representantes estudiantiles de las Universidades de gestión oficial, nacional o provincial podrán actuar como órgano colegiado, sin perjuicio de los centros y federaciones estudiantiles, sesionando periódicamente con el fin de acercar al Consejo Interuniversitario Federal iniciativas tendientes a:

- a) cooperar en el establecimiento de políticas activas a favor de la articulación de la relación con los docentes y demás integrantes de la comunidad universitaria;

- b) expresar opinión con relación a medidas académicas y administrativas comunes a las Universidades en lo que se relacione con el bienestar estudiantil;
- c) proyectar las bases para el establecimiento de un Estatuto del Estudiante Universitario;
- d) impulsar la proyección de la Universidad en el quehacer comunitario mediante acciones en beneficio del interés general;
- e) expresar opinión sobre las otras cuestiones pertinentes al quehacer universitario que le sean sometidas, tales como presupuesto, participación de los estudiantes en los órganos de gobierno, etc;
- f) considerar todo asunto que competa globalmente a las Universidades de gestión oficial.

DE LA EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN

ARTÍCULO 36°.- Las Universidades y demás entidades comprendidas en la presente Ley deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros, fortalezas, debilidades y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas, que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcará las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las Universidades nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU– o, en caso de solicitarlo y aceptarlo la respectiva Universidad, entidades privadas constituidas con ese fin, en ambos casos con la participación de pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público y deberán ser publicadas en los soportes habituales e Internet.

ARTICULO 37°.- Las entidades privadas que se constituyan con fines de evaluación y acreditación de instituciones universitarias deberán contar con el reconocimiento del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Los patrones y estándares para los procesos de acreditación de acuerdo al Artículo 43° de la Ley N°24.521,

serán los que establezca el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, previa consulta con el Consejo de Universidades.

ARTÍCULO 38°.- La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU– es un organismo oficial, descentralizado, que funciona en jurisdicción del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y que tiene por funciones:

- a) realizar evaluaciones externas
- b) acreditar las carreras de grado cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, conforme a los estándares establecidos en el Artículo 43° de la Ley N°24.521.

ARTÍCULO 39°.- La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria estará integrada por doce (12) miembros, con dedicación exclusiva, designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: cuatro (4) por el Consejo Interuniversitario Federal en donde por lo menos uno pertenecerá a una Universidad Provincial, dos (2) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, cuatro (4) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Durarán en sus funciones cuatro años, sin reelección y con sistema de renovación parcial. En todos los casos deberá tratarse de personalidades de reconocida jerarquía académica y científica. La Comisión contará con presupuesto propio.

DEL CONSEJO INTERUNIVERSITARIO FEDERAL

ARTÍCULO 40°.- El Consejo Interuniversitario Federal será integrado por los rectores o presidentes de las Universidades nacionales y provinciales.

ARTÍCULO 41°.- Son funciones del Consejo Interuniversitario Federal:

- a) coordinar la obra común de promoción cultural en políticas y estrategias definidas;
- b) coordinar los planes y actividades en materia académica, de investigación científica y de extensión entre las instituciones universitarias de sus respectivos ámbitos;
- c) dictaminar sobre planes de desarrollo de cada Universidad y emitir opinión sobre proyectos de creación de nuevas Universidades, debiendo, en base a las consultas

pertinentes, elaborar un plan de expansión universitaria adecuado a la realidad nacional;

- d) asesorar al Poder Ejecutivo en la elaboración de los presupuestos de las respectivas Universidades;
- e) impulsar la proyección de la Universidad en actividades comunitarias en beneficio del interés general;
- f) dictaminar sobre cuestiones pertinentes al quehacer universitario que le sean sometidas y ser órgano de consulta en las materias y cuestiones que prevee la presente Ley;
- g) participar en el Consejo de Universidades.

DEL RÉGIMEN PATRIMONIAL Y LOS RECURSOS UNIVERSITARIOS

ARTÍCULO 42°.– Corresponde al Estado Nacional y a los Estados Provinciales asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de sus respectivas instituciones universitarias que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines. Para la distribución de ese aporte entre las mismas se tendrán especialmente en cuenta indicadores de eficiencia y equidad que serán determinados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología; los Ministerios Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Consejo Interuniversitario Federal.

ARTÍCULO 43°.– Forman el patrimonio de las Universidades de gestión oficial los bienes de cualquier naturaleza que actualmente le pertenecen o que en virtud de Ley o por título gratuito u oneroso pasen a su dominio, así como las colecciones científicas, publicaciones y demás bienes que, en la actualidad o en el futuro, posean sus facultades, departamentos, institutos o dependencias.

ARTÍCULO 44°.– Son recursos de las Universidades de gestión oficial:

- a) la contribución del Tesoro Nacional y de los presupuestos de las respectivas jurisdicciones;
- b) los obtenidos por las Universidades conforme lo establecido por el Artículo 45° de la presente Ley;
- c) las que provengan por actividades de mecenazgo a favor de las Universidades de gestión oficial.

Las Leyes del Presupuesto Nacional o Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben fijar los créditos correspondientes a cada Universidad y que serán financiados por

los aportes del tesoro de cada jurisdicción, según corresponda.

ARTÍCULO 45°.- Integran los recursos de las Universidades de gestión oficial, los siguientes:

1. el producto de las contribuciones que se establecen en el Artículo 48° de la presente Ley;
2. los frutos, intereses y rentas de los bienes patrimoniales de la Universidad;
3. las herencias, legados y donaciones de particulares en favor de la Universidad y sus establecimientos, los que son exceptuados de todo impuesto;
4. los derechos o tasas que perciba como retribución de los servicios que presta, al margen de la enseñanza;
5. el 25% del Impuesto al Cheque, mientras este gravamen subsista;
6. los derechos de explotación de patentes de invención o derechos intelectuales que pudieran corresponderle por trabajos realizados en su seno;
7. las economías que realice sobre su presupuesto anterior;
8. cualquier otro recurso que corresponda a la Universidad, o pueda crearse.

La presente enunciación no es taxativa.

ARTÍCULO 46°.- Los contribuyentes del impuesto a las ganancias pueden computar, como pago a cuenta del referido gravamen, el quince por ciento (15%) de las donaciones a Universidades de gestión oficial. Para los casos en que los donantes no pudieran hacer uso de esta posibilidad, ellos pueden optar al año siguiente, y concretar indistintamente su pago al efectuar la liquidación del impuesto a las ganancias.

ARTÍCULO 47°.- Las personas físicas o jurídicas podrán adherirse a planes de mecenazgo especiales en los que, en las condiciones del Artículo 46°, aquellos que quieran deducir parte de sus gravámenes podrán realizar depósitos de valores o bienes en áreas o especialidades seleccionadas por el donante en el ámbito de las Universidades de gestión oficial.

ARTÍCULO 48°.- Las liberalidades, sean herencias, legados, donaciones o de cualquier otra naturaleza que se hagan para la enseñanza y/o la investigación universitaria, no están sujetas al pago de ningún impuesto.

ARTÍCULO 49°.- Cuando se tratare de herencias, legados o donaciones o cualquier otra liberalidad sujeta a cargo en favor de la Universidad o sus dependencias, el Consejo Superior

determinará el monto máximo que puede ser aceptado mediante resolución de Decano o del Rector, según sea el caso. Cuando el valor de la liberalidad supere dicho monto, deberá ser aceptado por resolución del Consejo Superior, quien previamente debe oír al destinatario final, analizando exhaustivamente las condiciones o cargos que puedan imponer los testadores y benefactores, en cuanto a las conveniencias y desventajas que puedan ocasionar a la Universidad y al establecimiento que haya de recibir el beneficio.

Iguales recaudos deben tomarse en los casos de créditos y otras financiaciones, con el fin de mantener la libertad e independencia de sus actividades docentes y de investigación.

ARTÍCULO 50°.- Se establece una contribución del uno por ciento (1%) de los ingresos por el ejercicio profesional que todo graduado universitario obtuviera a partir del quinto año de la obtención de su título a favor de la Universidad en la que se hubiere recibido o donde hubiere obtenido su reválida, si fuere extranjero. Quedan excluidas de esta contribución las jubilaciones o pensiones (OPCIÓN 1°).

También se establece una contribución del uno por ciento (1%) a cargo de toda persona física o jurídica, con o sin personalidad jurídica o sucesión indivisa, que utilizare trabajo de profesionales universitarios, cualquiera fuera el origen de sus títulos, que será satisfecha sobre el importe anual de los sueldos, salarios, honorarios o retribuciones que abonare a los mismos (OPCIÓN 2°).

El Poder Ejecutivo debe dictar las normas reglamentarias que fueren necesarias para la percepción de los citados gravámenes, como asimismo exigir la presentación del comprobante de pago de los mismos, a fin de acreditar el cumplimiento de la Ley.

ARTÍCULO 51°.- Cada Universidad de gestión oficial, con intervención de dos tercios de su Consejo Superior, podrá disponer la modificación de la aplicación de las partidas asignadas en el presupuesto, cuando razones de necesidad funcional así lo hicieren conveniente.

ARTÍCULO 52°.- La Ley de Presupuesto debe fijar anualmente la contribución del Tesoro Nacional al presupuesto y plan de trabajos públicos de cada Universidad nacional. Dicha contribución se debe establecer mediante el siguiente procedimiento:

- a) cada Universidad, con intervención del Consejo Superior, elevará los anteproyectos de su presupuesto y de su plan de trabajos públicos;

- b) los Rectores o Presidentes, reunidos a tal efecto en el Consejo Interuniversitario Federal, participarán en la elaboración de los anteproyectos de sus presupuestos y sus planes de trabajos públicos;
- c) el Poder Ejecutivo incorporará al proyecto de presupuesto la contribución a cada Universidad de gestión oficial, nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma global. Cuando las posibilidades financieras no permitan atender la totalidad de los requerimientos, las cifras definitivas deben ser determinadas por el Poder Ejecutivo, previa vista al Consejo Interuniversitario Federal;
- d) en ningún caso el porcentaje en el presupuesto nacional de la contribución del gobierno federal a las Universidades nacionales puede ser inferior a la establecida en el año anterior.

ARTÍCULO 53.- Cada provincia y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fijarán anualmente la contribución de los recursos afectados para las Universidades de su respectiva jurisdicción.

ARTÍCULO 54°.- Las Universidades nacionales gozan de las mismas exenciones de gravámenes que corresponden al Estado Nacional.

DE LAS AUDITORÍAS

ARTÍCULO 55°.- En cada Universidad nacional debe funcionar una auditoria externa que debe informar anualmente al Consejo Superior acerca del desenvolvimiento económico-financiero de la Universidad. El auditor externo debe ser designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, dura dos años en sus funciones y puede ser reelegido una sola vez.

Son funciones del auditor externo:

- a) dictaminar respecto de los estados contables y de las utilizaciones de fondos;
- b) informar respecto del control presupuestario, analizando las variables producidas y sus causas, y sobre la ejecución presupuestaria;
- c) informar sobre la marcha de los contratos de obras, así como del cumplimiento de los firmados con profesionales,

docentes y, en general, del cumplimiento de tareas que implican la utilización de los recursos de la Universidad;

- d) publicar los informes parciales mensualmente por Internet.

ARTÍCULO 56°.- La auditoria externa de cada Universidad nacional elevará un informe anual a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras del Congreso, a efectos de aprobar la respectiva cuenta de inversión en los términos del Artículo 75° Inciso 8° de la *Constitución Nacional*.

ARTÍCULO 57°.- Los recursos del presupuesto podrán ingresar por cuentas separadas a cada facultad o departamento o instituto de investigación cuando tuvieren imputación directa a ellas, o fuera consecuencia de su propia gestión económica, quedando sujeta su administración al exclusivo control de la auditoria externa que funcione en cada Universidad nacional. Los recursos provenientes del Tesoro Nacional serán administrados por la Universidad y por las facultades o departamentos o institutos de investigación, en sus áreas respectivas, quedando sujeta dicha cuestión al control que dispongan los estatutos universitarios, sin perjuicio de la necesaria intervención de la respectiva auditoria externa. Podrán establecerse entes de cooperación afectados a fines determinados

ARTÍCULO 58°.- Los estatutos de las Universidades nacionales podrán habilitar a sus facultades, departamentos, establecimientos de orden educativo o institutos de investigación para celebrar convenios de prestación de intercambio cultural o científico, o de prestación de servicios, siempre que en ellos se especifique que la responsabilidad por su cumplimiento sólo queda afectado al patrimonio de la facultad, departamento o instituto de investigación contratante. La gestión económica de dichos convenios también estará sujeta al control de la respectiva auditoria externa.

ARTÍCULO 59°.- Quedan derogadas todas las disposiciones de la Ley N°24.521 que se opongan a la presente Ley. Quedan expresamente vigentes las Leyes N°25.573 y N°25.574. Las Universidades nacionales deberán adaptar sus normas a la presente dentro del plazo de ciento ochenta (180) días de promulgada la presente Ley. Todas las normas administrativas dictadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología hasta que se produzca la adaptación definitiva conservan su vigencia por el plazo de un (1) año, salvo derogación explícita.

ARTÍCULO 60°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

JORGE REINALDO VANOSSI

DIPUTADO DE LA NACIÓN

LUÍS ALBERTO GALVALISI

DIPUTADO DE LA NACIÓN

RAFAEL MARTÍNEZ RAYMONDA

DIPUTADO DE LA NACIÓN

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El problema de la autonomía universitaria en el ordenamiento jurídico del Estado requiere una consideración especial. Y ello se justifica por las connotaciones que la autonomía supone, al mismo tiempo que por los diversos alcances con que ese *status* es reconocido en las distintas legislaciones. No es un término unívoco sino equívoco y multívoco, tal como se desprende de la pluralidad de regímenes existentes.

Las evidencias ofrecidas por la realidad nos sugieren que la Universidad es una institución fuertemente condicionada por la composición social y estatal vigente. El factor condicionante es, siempre, el régimen o sistema político en que la Universidad se encuentra implicada. Basta para comprobarlo con invocar cualquier ejemplo de fuerte centralismo político, para ver que los regímenes o sistemas de esa naturaleza no pueden tolerar la dosis o grado de descentralización que implica la concesión de un mínimo de autonomía universitaria, por más retaceada que ésta sea concebida. Es por esta razón que colocándonos favorablemente en la tesis de la autonomía, su defensa y fortalecimiento deben partir del reclamo de un modelo constitucional adecuado, en el que se dé la posibilidad de perfilar mejor las funciones de la Universidad, precisar su *status* y asegurarle los medios y recursos para que ella pueda cumplir cabalmente sus fines específicos.

De esa pluralidad de regímenes existentes se desprende la percepción de tres distintas concepciones acerca del significado y de los alcances del *status* de autonomía universitaria, a saber: 1ª una concepción negativa que rechaza el otorgamiento de un mínimo de descentralización a los establecimientos de la enseñanza superior, ya sea por razones políticas, de seguridad, de supuesto impulso revolucionario, etcétera, pero que, cualquiera que sea su fundamento, es siempre común a las formas autocráticas y regímenes unipersonales, cualquiera sea su orientación de contenido; 2ª una concepción absoluta, que deposita en la autonomía la máxima extensión posible de la descentralización con respecto a los órganos del poder político central, llegando en algunos casos –por vía de ciertas exageraciones en la aplicación– a un avance más allá de lo que conceptualmente significa la noción de autonomía, para acercarse a la figura de una soberanía universitaria, es decir, de algo así como un Estado dentro de otro Estado; y 3ª una concepción relativa, según la cual la autonomía es una forma valiosa y necesaria, que no debe excluir la adecuada inserción de las funciones y fines universitarios con los demás fines nacionales y sociales, o sea, que concibe a la autonomía como un medio pero no como un fin en sí mismo: la autonomía es un instrumento de protección de la actividad universitaria, un seguro para el desenvolvimiento de sus objetivos, una forma de canalización de la vida universitaria; pero no una vía de segregación o apartamiento del resto de la comunidad, o un pretexto para abrazar fines contrarios o diversos de los establecidos para la sociedad políticamente organizada. Esta última concepción de la autonomía universitaria es la que permite incardinarla en la pirámide normativa como una escala o gradación, en virtud de la cual, la división funcional del poder encuentra una esfera o ámbito específico para el quehacer de la enseñanza superior (la Universidad), en tal forma que ese nivel aparece ocupado por un órgano que, con procedimientos debidamente habilitados, puede cumplir los fines que el Estado le encomiende a través de diversas funciones, todo ello sometido a los controles (de legalidad y de gestión) que el propio Estado estime necesarios.

Si pensamos en las diversas escalas normativas en las que la Universidad puede aparecer estructurada, tenemos la existencia –por lo menos– de tres niveles, en orden decreciente de la pirámide jurídica: 1ª la constitución política del Estado,

que como en los casos de numerosos países latinoamericanos, contiene normas expresamente dirigidas a regular la existencia y el desenvolvimiento de las Universidades, tanto las estatales como las privadas; 2º la Ley Universitaria propiamente dicha, que en uno o más cuerpos normativos fija todas las reglas que implementan a los principios constitucionales establecidos en esta materia, y que –por lo general– es dicha Ley el instrumento que en definitiva fija los alcances de la autonomía universitaria (autonomía, autarquía, autocefalia, recursos financieros, controles estatales, intervención del poder político, etcétera); y 3º el estatuto de cada Universidad, que ésta dictará en ejercicio de su autonomía a los efectos de proceder a normativizar su vida institucional dentro de la esfera o ámbito de libertad que el Estado ha resuelto concederle a tenor de sus normas constitucionales y legales. Este triple nivel de normas regulatorias de la Universidad se presenta, pues, como un proceso piramidal de delegaciones de competencia; y en eso consiste precisamente la autonomía: en una cierta competencia normativa.

En este preciso sentido –y nada más que en dicha acepción– cabe reconocer el poder o la competencia de autolegislación, autoadministración y autocefalia que tienen la mayoría de las Universidades que gozan efectiva y realmente de un régimen de autonomía en el sentido amplio de la palabra. En el lenguaje del derecho público, y más propiamente en la terminología del derecho administrativo, puede sostenerse que las Universidades así organizadas gozan del ejercicio de una función legislativa o legisferante en sentido material, toda vez que el Estado ha delegado en ellas –a través de la *Constitución* y de la *Ley*– las atribuciones correspondientes a la regulación de la órbita de competencia asignada por el ordenamiento jurídico, o sea, el gobierno y la administración de las actividades universitarias. En síntesis, el concepto amplio de autonomía, aplicado a los cuerpos o instituciones universitarias, supone el poder de autodeterminación para ejercer una competencia, que es competencia de administración y que en la mayor parte de los casos se complementa con el poder de autogobierno (que nosotros preferimos denominar de autocefalias), consistente en la facultad acordada a los miembros mismos de la Universidad de participar en las diversas funciones directivas del ente autónomo. Esa autodeterminación y ese autogobierno suponen e implican el ejercicio de la autoadministración universitaria, o sea, del manejo

de la cosa universitaria por las autoridades universitarias, sin injerencia o intervención de los demás gobernantes políticos del Estado (salvo los supuestos excepcionales de intervención que la Ley contempla y regula). Todos estos elementos integrantes y componentes de la noción de autonomía universitaria, se encuentran presentes en el ya clásico concepto enunciado por Carlos Sánchez Viamonte, para quien aquella consiste:

«(...) en que cada Universidad Nacional se dé su propio estatuto, es decir, sus propias instituciones internas o locales y se rija por ellas, elija sus autoridades, designe a los profesores, fije el sistema de nombramientos y de disciplina interna, etcétera. Todo esto sin interferencia alguna de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario en el orden político, es decir, el legislativo y el ejecutivo. No es posible decir lo mismo respecto del poder judicial, porque no escapa a su jurisdicción ninguno de los problemas jurídico-institucionales que se puedan suscitar en la Universidad.».

De más está decir que en lo sustancial, este concepto de autonomía universitaria vale para todo tipo de Universidades, estatales o privadas, y –acaso– con más fuerza aun para el caso de las Universidades privadas, en las que la idea misma de autonomía hace a su razón de ser y existir.

Si tuviéramos que precisar los elementos integrantes de una noción amplia de autonomía universitaria, incluiríamos los siguientes aspectos:

- 1.-** Organización y desenvolvimiento dentro del régimen de la autonomía normativa y docente y de la autarquía administrativa y económico-financiera.
- 2.-** Personalidad jurídica de derecho público y su creación por Ley.
- 3.-** Control de la gestión económico-financiera por parte de una auditoria externa designada con intervención del Congreso de la Nación.
- 4.-** Aprobación de los estatutos por la propia Universidad, sin más requisito que su ulterior publicación y quedando sujetos únicamente al control de constitucionalidad y de legalidad por parte de órganos independientes dotados de esa función.
- 5.-** Limitación del poder estatal de intervención, otorgándolo privativamente al Poder Legislativo, por plazo determinado y a efectos de exigir el cumplimiento de las Leyes o poner fin a un conflicto insoluble dentro de la propia Universidad.

- 6.- La fuerza pública solamente entrará en los recintos universitarios con previo mandamiento escrito y motivado de juez competente o a solicitud expresa y motivada de las autoridades de la propia Universidad.
- 7.- Limitación de los recursos o acciones contra los actos definitivos de la Universidad, que sólo deben ser impugnables con fundamento en la interpretación de las Leyes de la Nación, los estatutos y demás normas internas, por ante organismos del Poder Judicial independiente.
- 8.- Eliminación de los recursos jerárquicos ante el Poder Ejecutivo.

Por cierto que esta noción de la «autonomía» comprende los elementos que tradicionalmente se reconocen como parte integrante de ese especial *status*: autogobierno, nombramiento del personal docente y no docente, organización académica, administración de los recursos, actos de disposición, otorgamiento de grados académicos y expedición de títulos.

Es menester aclarar que el concepto de «autonomía», por más amplia y extensamente que se le considere, no resulta incompatible con los procedimientos de control a que las Universidades –como toda entidad– se encuentran o deben encontrarse sometidas. Nos referimos, lógicamente, al control de cuentas que –en el caso de las Universidades estatales– debe fiscalizar las inversiones con posterioridad a la efectiva realización del gasto, a cuyo efecto las Universidades deben periódicamente rendir cuenta documentada de la inversión de sus presupuestos. Y nos referimos, además, al necesario control de gestión que la ciencia de la administración indica, a los fines de obtener la eficiencia máxima compatible con los objetivos académicos que todo organismo con funciones y recursos afectados debe procurar en su cometido: este tipo de control sirve para informar sobre el cumplimiento de tareas que implican la utilización de los fondos de las Universidades, con vista a aconsejar sobre los procedimientos administrativos y los medios tendientes a lograr una mayor eficiencia operativa en el funcionamiento de las Universidades. Un control así puede estar a cargo –para no lesionar la autonomía– de una auditoría externa designada anualmente (y con no más de una reelección posible) por el órgano máximo de cada Universidad (órgano no ejecutivo), para que eleve su informe ante ese mismo órgano, que así se convierte en verdadero órgano de control sobre los demás órganos ejecutivos de la Universidad.

Por lo demás, somos partidarios de dotar al presupuesto universitario de recursos afectados directamente a las Universidades, que no provengan de la contribución del tesoro estatal exclusivamente. *Es el caso de gravámenes especiales, cuyo establecimiento puede estar justificado por razones de retribución de beneficios que la Universidad brindó al pueblo.*

La primera Ley Nacional de Universidades fue sancionada en el año 1885 con el número 1.597, conocida como «Ley Avellaneda» por el nombre del senador que la proyectó, y se mantuvo en vigencia hasta 1946. Dicha Ley comenzó ordenando a las dos únicas Universidades nacionales existentes en aquella época (las de Córdoba y Buenos Aires), pero luego –a medida que se crearon– rigió también a las Universidades de La Plata, del Litoral, de Tucumán y de Cuyo. Era una Ley-marco o Ley-cuadro de tan solo cuatro artículos, que se limitaba a fijar los lineamientos fundamentales a que deberían ajustarse los estatutos que cada una de las Universidades debía dictar en ejercicio de su autonomía. Esta autonomía era casi plena, o sea, que abarcaba tanto el aspecto institucional como el aspecto político de la elección de las propias autoridades universitarias (autonomía propiamente dicha y autocefalia). Las únicas limitaciones a esa amplísima potestad consistían en:

- a) que la designación y remoción de los profesores era decidida o dispuesta en definitiva por el Poder Ejecutivo, aunque siempre a propuesta de la respectiva Universidad; y
- b) que los «estatutos» dictados por los consejos superiores de las Universidades serían sometidos en cada caso a la aprobación del Poder Ejecutivo (Artículo 2°).

Esta Ley no contemplaba en forma expresa la cuestión de la «intervención» a las Universidades, lo que dio origen al permanente debate sobre las atribuciones ejecutivas o legislativas en tan delicado problema.

En líneas generales puede afirmarse que a partir del golpe militar de 1930 se acentuó la vocación ejecutiva en materia de intervenciones a las Universidades con el propósito de cambiar o modificar los «estatutos» a fin de restringir los alcances del autogobierno universitario y la participación en el mismo de los diversos claustros o sectores que componen la comunidad universitaria. Desde el famoso movimiento de la reforma universitaria de 1918, se había impuesto en todas las Universidades el sistema de gobierno «compartido», consistente

en la formación de órganos directivos en las facultades y en cada Universidad, compuestos por representantes de los claustros de profesores y estudiantes. La armonía o proposición entre esos elementos era objeto de discusión y polémica; y a una tendencia inicial (1918 a 1930) favorable al incremento de la representación estudiantil, siguió una etapa (1930 a 1946) caracterizada por el reajuste de esas proporciones y el retorno a un más sensible peso o gravitación de la representación profesional. Al término de la vigencia de la Ley Avellaneda, quedaba bastante ostensible la práctica política de proceder a las intervenciones en las Universidades por medio de actos del Poder Ejecutivo, pese a la resistencia doctrinaria de muchos autores «reformistas» (partidarios de la reforma de 1918) y a las propias actitudes de defensa a la autonomía que en varias oportunidades exhibieron las mismas Universidades afectadas por tales intervenciones.

La segunda Ley en materia universitaria fue sancionada en 1947 por el Congreso Nacional con el número 13.031, también conocida como Ley Guardo por el nombre del inspirador y entonces presidente de la Cámara de Diputados. Ésta no fue una norma-marco sino reglamentaria y detallista, compuesta de 118 Artículos que regulaban los principales aspectos de la vida universitaria. Además del gobierno de las facultades y de las Universidades, esta Ley reglamentaba cuidadosamente el régimen de profesores, carrera docente, estudiantes, becas, ingreso, enseñanza, patrimonio y administración, recursos, Consejo Nacional Universitario, etcétera. Puede sostenerse, sin exageración, que a partir de esta Ley se inició en la Argentina la práctica política de consagrar, a nivel de la Ley Universitaria, muchas cuestiones que hasta el momento habían quedado reservadas a la consagración en los estatutos de cada Universidad (con la sola excepción del régimen iniciado en 1956, que en alguna medida significó un retorno al estilo de la Ley Avellaneda, como luego veremos). La Ley N°13.031 hizo expresa mención del *status* de las Universidades al expresar que, para alcanzar estos objetivos, «cuenta para ello con la autonomía, técnica, docente y científica que se les confiere por la presente Ley y con el pleno ejercicio de su personalidad jurídica» (Artículo 1°). Pero se trataba de autonomía débil, es decir, de carácter técnico-docente-científico: lo que equivale a decir –en términos jurídicos– un régimen de «autarquía» o autoadministración, que no puede confundirse ni equipararse con el concepto y los alcances de

la autonomía institucional y política. Al respecto cabe observar que la Ley no hacía mención expresa del ámbito de materias reservadas a la regulación o reglamentación por parte de los respectivos estatutos de cada Universidad; y que a ello hay que agregar que la designación del rector quedaba a cargo del Poder Ejecutivo (y no de la propia Universidad), y que era el rector quien proponía «a los consejos directivos de las facultades las ternas para la designación de decano de las mismas» (Artículos 10° y 12°, inciso 5°). En materia de designación de profesores, esta Ley retenía la potestad del Poder Ejecutivo para efectivizar los nombramientos mediante un sistema de ternas que se substanciaban en el ámbito de la respectiva facultad y de la Universidad. En cuanto al tema de la «intervención», la Ley no contempla expresamente su mecánica y alcances, de tal modo que la no innovación en la materia importó el mantenimiento y, en la práctica, el robustecimiento de la costumbre ejecutiva. Ya entre las disposiciones transitorias de la Ley estaba prevista la atribución al Poder Ejecutivo, de la competencia para tomar las providencias necesarias para que las autoridades universitarias se constituyeran de acuerdo con las nuevas disposiciones legales (Artículo 115°).

En el año 1954, el Congreso sancionó la Ley N°14.297, de efímera duración (pues fue derogada por el gobierno revolucionario instaurado al año siguiente), que acentuó la dependencia de las Universidades con relación al Ministerio de Educación y al Poder Ejecutivo en general, contemplando la concepción vertical del régimen universitario: los rectores eran designados por el Poder Ejecutivo, y, a su vez, esos rectores procedían a la designación de los decanos de las respectivas facultades.

Esta Ley acentuaba las funciones del Consejo Nacional Universitario (que también presidía el Ministerio de Educación) y le encomendaba uniformar los planes de estudio, condición de ingreso, sistema de promoción, número de cursos y títulos a otorgar en todas las Universidades del país (Artículo 61°, inciso 3). Al igual que en el régimen de la Ley anterior (N°13.031), la creación de nuevas facultades en el ámbito de cada Universidad quedaba reservada a la competencia del Poder Ejecutivo de la Nación (Artículo 14°, inciso 9). A manera de enunciado doctrinal, la Ley N°14.297 proclamaba el *status* jurídico institucional con alcances que no mejoraban la situación creada por la anterior: «Las Universidades cuentan con autonomía docente y científica y

gozan de la autarquía que en el orden administrativo les confiere la presente Ley» (Artículo 6°). La citada distinción entre ambos conceptos era correcta, ya que las Universidades no gozan de otro tipo de autonomía que vaya más allá del limitado ámbito que se les reserva en cuestiones docentes y científicas. En tales términos, queda bien claro que no podía hablarse de una autonomía institucional o política, por cuanto las Universidades carecían de competencia reconocida para dictar sus propias normas o para elegir sus autoridades (autonomía y autocefalia). Por ultimo, cabe señalar que la Ley mantenía al sistema anterior de designación de los profesores por el Poder Ejecutivo «de una terna de candidatos elevada por la Universidad, previo concurso de méritos, aptitudes técnicas y pedagógicas, títulos, antecedentes y trabajos» (Artículo 37°).

Del examen comparativo de las Leyes N°13.031 y N°14.297 se desprende que el único ámbito reservado al autogobierno por elección de los propios claustros fue el de los consejos directivos elegidos en la órbita de cada facultad y compuestos en la casi totalidad de su integración por representantes de los profesores. En el régimen de la Ley N°13.031, dichos consejos estaban formados por diez miembros (además del decano) pertenecientes al claustro de profesores (que se elegían en comicios de profesores), a los que se agregaba un delegado estudiantil, cuya elección se practicaba por sorteo «entre los diez alumnos que hubieran obtenido las más altas calificaciones en el transcurso de su carrera y se encontraran cursando el ultimo año» (Artículo 85°), pero que se incorporaba al consejo directivo con voz para opinar y sin voto en las decisiones (Artículo 86°). En cuanto a la Ley N°14.297, elevó a once el número de los consejeros (además de decano) y reemplazando la forma de elección del delegado estudiantil, como así también sus atribuciones en el seno de esos cuerpos:

«Los estudiantes tendrán una representación en los consejos directivos de cada facultad de un delegado, alumno regular de uno de los tres últimos años de estudio y proveniente de entidad gremial reconocida. Tendrá voto solamente en aquellas cuestiones que directamente afecten a los intereses estudiantiles» (Artículo 59°).

La tendencia restrictiva a la participación estudiantil en el gobierno universitario (cogobierno) fue una constante de todo el periodo político iniciado en el año 1945 y concluido en 1955; y acaso reconoce su motivación en el hecho indiscutible

de la persistente oposición estudiantil al movimiento político triunfante en esos años.

Con el advenimiento del gobierno revolucionario de 1955, cambió radicalmente la situación y el régimen jurídico de las Universidades nacionales. En efecto, al poco tiempo de su instalación, el gobierno provisional dictó el Decreto Ley N°6.403/55, inspirado en el propósito de aumentar la órbita de autonomía de las Universidades y regular a nivel legislativo únicamente los aspectos más importantes de la organización universitaria. Este cuerpo legal de 52 artículos implantó el autogobierno de las facultades y Universidades por medio de un cogobierno de los tres claustros: profesores, graduados y alumnos, en la proporción que cada estatuto determinará, sin más limitación que la de asegurar «la responsabilidad directiva de los representantes del claustro de profesores» (Artículos 3° y 12°). En su aplicación concreta, esta norma ofrecía diversos matices según las distintas Universidades, pero en términos generales puede decirse que los consejos directivos de las facultades fueron integrados por un número de miembros cuya composición osciló casi siempre en la proporción de ocho profesores, cuatro graduados y cuatro estudiantes (con representación de mayoría y minoría en cada caso), mientras que en el consejo superior de cada Universidad se previó la participación de todos los decanos y de un número igualitario de representantes de cada uno de los tres claustros indicados (por ejemplo, en la Universidad de Buenos Aires fueron cinco los representantes o delegados de cada claustro durante el régimen vigente entre 1956 y 1966).

Los alcances de la autonomía otorgada por el Decreto Ley N° 6.403/55 fueron fijados en el Artículo 1° de la siguiente manera:

«Las Universidades nacionales se organizan y desenvuelven dentro del régimen jurídico de autonomía. Tienen el pleno gobierno de sus estudios y la administración de sus patrimonios conforme a las Leyes respectivas, y de acuerdo con los estatutos que cada una dicte para sí misma según las modalidades de su tradición y de su ámbito local. Se dan a sí mismas la estructura y los planes de estudios que correspondan a la triple finalidad que las caracteriza en el orden de la profesión, de la investigación científica y de la universalidad de la cultura. Eligen y remueven a sus profesores, sin intervención del Poder Ejecutivo, y expiden los certificados de competencia que corresponden a los estudios realizados en su seno».

A efectos de ejemplificar la aplicación de estos principios, cabe señalar que el citado Decreto Ley estableció la elección de los decanos de las facultades por cada consejo directivo constituido en asamblea (Artículo 4º) y la elección del rector por la asamblea universitaria (Artículo 16º), que estaba compuesta por los decanos y todos los miembros de los consejos directivos (Artículo 17º).

Pero la consolidación del sistema de autonomía y autogobierno creado a partir del mencionado régimen legal (Decreto Ley Nº6.403/55), sólo culminó con la importante innovación introducida por el Decreto Ley Nº10.775/56, en virtud del cual se dispuso terminantemente que «contra las resoluciones del consejo de la Universidad (...), no habrá recurso jerárquico» (Artículo 5º). De esta manera se cortaba el último nexo subsistente entre el Ministerio de Educación y las Universidades, dejando la vida interna de éstas a la competencia específica de los órganos creados por sus estatutos y a los procedimientos y recursos allí establecidos. Puede decirse, sin exagerar, que cualquiera sea la opinión que haya merecido esa innovación, constituyó en su momento la expresión más avanzada del régimen de autonomía universitaria en la República Argentina, hasta su ocaso con motivo del golpe militar de 1966 que intervino todas las Universidades y modificó sustancialmente su régimen legal. Entre 1955 y 1966, las Universidades nacionales gozaron de amplia autonomía en el doble sentido de la expresión (institucional y política); nunca fueron intervenidas por los gobiernos constitucionales sucedidos en ese período; y, además, los poderes políticos pusieron especialmente atención al incremento presupuestario de las Universidades con el objeto de favorecer el mejor y más libre desenvolvimiento de las actividades de esas instituciones de la enseñanza superior. Tal situación de armonía hizo innecesario que el Congreso Nacional se abocara al dictado o sanción de un nuevo régimen legal de las Universidades, de tal modo que, no obstante su carácter provisorio, subsistieron hasta 1966 las regulaciones emanadas de los Decretos Ley Nº6.403/55 y Nº10.775/56. Durante ese tiempo, la única subordinación de las Universidades al poder administrativo quedó limitada al mero trámite –que era automático y no implicaba control alguno– de la publicación de los estatutos de cada Universidad en el Boletín Oficial como condición previa a su entrada en vigor al cumplirse los diez días de publicación (Artículo 9º, Decreto Ley Nº10.775/56).

Con motivo del pronunciamiento militar de 1966, las Universidades nacionales fueron intervenidas por el gobierno instaurado por las fuerzas armadas, que tiempo después dictó el Decreto Ley N°17.245/67 con carácter de «Ley orgánica de las Universidades nacionales». Este cuerpo normativo constaba de 122 artículos que comprendían la regulación de extensos aspectos de la vida universitaria. Por su estilo y amplitud, este cuerpo legal importó una similitud con el sistema que en 1947 había inaugurado la Ley Guardo, en el sentido de pretender regular por medio de un instrumento legal un cúmulo de cuestiones que con la Ley Avellaneda, o bajo el régimen instaurado en 1955, habían sido remitidas a las disposiciones reglamentarias de los «estatutos» sancionados por cada Universidad en el ejercicio de su autonomía institucional. El Decreto Ley N°17.245/67 no ocultó su concepción del problema universitario y definió claramente las funciones y objetivos de la Universidad, a la que únicamente concedió «autonomía académica» y una «autarquía financiera y administrativa» (Artículo 59°). Sin embargo, no puede desconocerse que ese grado de autonomía era más amplio que el reconocido en su momento por las Leyes N°13.031 y N°14.297, desde que entonces concedía expresamente a las Universidades la atribución de «dictar y reformar sus estatutos, con la aprobación del Poder Ejecutivo y organizarse conforme a ellos» (Artículo 6°, inciso b), no obstante que esa limitación («con la aprobación del Poder Ejecutivo») implicaba una considerable erosión o *capitis diminutio* al ámbito de descentralización aparentemente reconocido.

En cuanto a la capacidad de elegir sus propias autoridades –autocefalia–, esta Ley establecía la elección del rector por la asamblea universitaria, compuesta por los decanos y los miembros de todos los consejos académicos de las facultades (Artículos 44° y 45°), así como también la elección de los decanos por parte de los citados consejos académicos (Artículo 65°).

En la composición del Consejo Superior sólo tenían cabida el rector y los decanos de las facultades (Artículo 55°), mientras que en la integración de los consejos académicos (que perdían el nombre y en alguna medida hasta el carácter de «directivos» que habían ostentado hasta entonces) participarían –en cada caso– el decano y siete consejeros, de los cuales cinco debían pertenecer al claustro de los profesores titulares y asociados y dos en representación de los profesores adjuntos (Artículo

63°). La representación de los graduados quedaba eliminada totalmente; y en cuanto a la de los alumnos, era limitada a los consejos académicos, a través de un delegado estudiantil, con voz pero sin voto (y que tampoco formaba *quorum*), elegido por el voto obligatorio de los alumnos regulares que tuvieran aprobado el equivalente a la mitad del plan de estudios de su carrera (Artículos 94° y 95°), pudiendo ser elegidos por ese cargo únicamente los alumnos que hubieran aprobado el equivalente de las dos terceras partes del respectivo plan de estudios y con un promedio general de clasificaciones equivalente a «bueno» (Artículo 96°).

Como puede observarse, la tendencia de esta Ley en materia de representación de los alumnos exhibía una predisposición manifiestamente restrictiva, que se vio acentuada por el incumplimiento de la elección de los delegados estudiantiles, que nunca fue convocada ni practicada en ninguna de las Universidades nacionales durante todo el tiempo que rigió esa Ley (de 1967 a 1974). En lo referente a la designación de los profesores, no innovó con relación al régimen anterior (el iniciado en 1955), en virtud del cual todos los docentes eran designados por la propia Universidad y previo concurso público (Artículo 29°); de tal modo que, en ese aspecto, quedó claramente emancipada la competencia universitaria de cualquier intervención del Poder Ejecutivo. Por último, cabe señalar que el Decreto Ley N° 17.245/67 reglamentaba expresamente al instituto de la «intervención»: el Artículo 116° establecía las causales de intervención y la autoridad competente para disponerla. Según esa norma, la intervención procedía en los casos de: a) conflicto insoluble dentro de la propia Universidad; b) manifiesto incumplimiento de los fines (que estaban enumerados en el Artículo 2° del mismo Decreto Ley), y c) alteración grave del orden público o subversión contra los poderes de la Nación, siendo el Poder Ejecutivo la autoridad competente para decretar la intervención, que debía ser por tiempo determinado. En la práctica, como consecuencia de la efímera y parcial aplicación de este cuerpo legal, no llegó a formarse una experiencia concreta en torno a los alcances de la «autonomía» y la incidencia de las eventuales «intervenciones»; basta con señalar que durante todo el tiempo de vigencia de este Decreto Ley (1967 a 1974), no llegó a ejercerse la competencia de las Universidades para elegir sus propias autoridades, puesto que se aplicó en todos los casos la previsión de la última

parte del Artículo 122° («disposiciones transitorias»), según las cuales correspondía al Poder Ejecutivo designar a los rectores y decanos de todas las Universidades nacionales correspondientes al primer período, por cinco años a los rectores y por cuatro años los decanos (esta cláusula excepcional fue interpretada más excepcionalmente aún al sostener –y aplicar– el Ministerio de Educación la tesis según la cual los rectores y decanos así designados, para ese período inicial, podían ser reemplazados en cualquier momento por acto del Poder Ejecutivo, habida cuenta de que la facultad acordada a éste no se agotaba con las primeras designaciones, sino que perduraba durante todo el tiempo correspondiente a esas designaciones iniciales: cinco años para los rectores y cuatro años para los decanos).

Al comentar el régimen legal vigente a partir de 1955, dijimos que en virtud del Decreto Ley N°10.775/56 se había cerrado la vía del recurso jerárquico contra las resoluciones finales de la autoridad universitaria. Eso constituyó una limitación en el orden de los procedimientos administrativos, que se vieron así frenados en la última instancia de la Universidad. Dicho régimen de excepción fue criticado por algunos autores de derecho administrativo, que lo consideraban inconstitucional por violatorio del sistema nacido del Artículo 86°, inciso 1, de la *Constitución Nacional* (1853-1860), según el cual el presidente de la Nación «es el jefe supremo de la Nación y tiene a su cargo la administración general del país»: en su interpretación, dichos autores estimaban que por pertenecer la Universidad a la órbita del poder administrativo no podía quedar al margen del control jerárquico que culmina en el titular del Poder Ejecutivo (el presidente), debiendo proceder el recurso jerárquico aun frente a las resoluciones finales de la Universidad. Después del cambio operado en 1966, el Decreto Ley N°17.245/67 dispuso la habilitación de un «recurso de apelación» ante la Cámara Federal competente (Poder Judicial de la Nación) «contra las resoluciones definitivas de la Universidad impugnadas con fundamento en la interpretación de la Ley o de los estatutos» (Artículo 117°). Este remedio era de naturaleza judicial y fue utilizado en numerosos casos por profesores u otros miembros de la comunidad universitaria interesados en hacer valer sus derechos frente a lesiones emanadas de actos de la autoridad universitaria: ofrecía la ventaja de la independencia del tribunal judicial interviniente, que era ajeno al poder administrador y

también extraño a los órganos de gobierno universitarios. Sin embargo, como el Artículo 125° del Decreto Ley N°17.245/67 había derogado al Decreto Ley N°10.775/56, cesó la proscripción del recurso jerárquico, cuya vía quedaba nuevamente expedita hasta su culminación en el Poder Ejecutivo; pudo interpretarse entonces que había renacido la procedencia del recurso jerárquico y que éste coexistía con el recurso judicial creado por el Artículo 117° del Decreto Ley N°17.245/67. Esta situación colocaba a las Universidades nacionales en un grado de autonomía institucional menor que el disfrutado entre 1956 y 1966 (durante la vigencia del Decreto Ley N°10.775/56), ya que por la vía del recurso jerárquico resultaba que el Poder Ejecutivo podía emitir la última palabra jurisdiccional en ciertos asuntos de la Universidad.

El Decreto Ley N°17.245/67 fue dictado por un gobierno de facto, cuyos objetivos iniciales no dejaban dudas acerca de su concepción autocrática del gobierno político del país y, de la misma manera, de su proyección en la conducción de la Universidad. A pesar de ese marco ideológico y doctrinario, hay que reconocer que el principal inconveniente nació de la falta de cumplimiento cabal del citado cuerpo legal, antes que de la naturaleza restrictiva de algunas de sus disposiciones en materia de autonomía y cogobierno. Si comparamos al régimen del citado Decreto Ley con el de la Ley N°13.031, o con el de la Ley N°14.297, podemos extraer la conclusión de que la «autonomía» concedida y asegurada por aquel era más extensa y efectiva que la otorgada por estas Leyes. Como reacción contra el régimen universitario de 1955 a 1966, el Decreto Ley de 1967 no puede ser considerado como su extremo opuesto.

En el mes de marzo de 1974 se sancionó por el Congreso Nacional y se promulgó, la Ley N°20.654, reguladora de las Universidades nacionales: se trata de un cuerpo normativo de 63 artículos, que hasta 1994 reguló la vida de las Universidades dependientes del Estado nacional. Por su extensión y por la amplitud de sus regulaciones, puede sostenerse que esta Ley ocupa un sitio intermedio entre la técnica legislativa de la primera «Ley Avellaneda» (Ley marco o Ley cuadro) y la frondosidad y minuciosidad de las posteriores «Ley Guardo» (1947) y «Ley Borda» (1967).

La Ley N°20.654 reguló los aspectos fundamentales del funcionamiento universitario, permitiendo su complementación

al juego de los estatutos que sancionó cada Universidad. Dicha Ley fue sancionada en general por la unanimidad de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso Nacional, aunque en la discusión del texto en particular se opusieron varias disidencias por parte de los representantes de los partidos opositores. Asimismo, el texto sancionado por el Poder Legislativo introdujo numerosas modificaciones al proyecto inicial emanado del Poder Ejecutivo, por lo que no es erróneo afirmar que la Ley N°20.654 resultó el fruto de una paciente transacción política en la que se procuró armonizar en algún punto de equilibrio las tendencias de centralización y de autonomía que tradicionalmente se han debatido en el ámbito universitario, buscando así un régimen organizativo aunque preferentemente favorable a las pautas de la autonomía universitaria.

En su enunciado general, la Ley sitúa a las Universidades nacionales como «personas jurídicas de derecho público, organizadas dentro del régimen de autonomía académica y docente y autarquía administrativa, económica y financiera que les confiere la presente Ley» (Artículo 3°). Pese a la aparente modestia del citado enunciado, más adelante la Ley asegura la potestad de cada Universidad para elaborar su propio estatuto, aunque éste debe ser elevado al Poder Ejecutivo para su aprobación (Artículo 22°, inciso b), con lo que se sigue un régimen semejante al establecido en el anterior régimen legal (Decreto Ley N°17.425/67). La elección de las autoridades (autocefalia) queda reservada a las propias Universidades: así, el rector y los decanos serán designados «por el modo previsto en los estatutos y durarán cuatro años en sus funciones» (Artículos 23° y 29°). Esta tónica de autogobierno está asociada a un régimen de cogobierno, en virtud del cual se sigue el criterio de dar cabida o representación en los cuerpos colegiados a los tres claustros que son considerados como fundamentales por la Ley: en el consejo superior tendrán cabida –además del rector y de los decanos– representantes de los profesores (60%), de los estudiantes (30%) y del personal remunerado no docente (10%); mientras que en los consejos directivos (y se vuelve a esta denominación, dejando de lado la de consejos académicos del régimen anterior), se repiten las mismas proporciones, además del decano (Artículos 27° y 33°). Como innovación, se incorpora la representación de los no docentes o personal administrativo y de maestranza, que únicamente tendrán voz y voto en aquellos

asuntos que no sean exclusivamente académicos (Artículo 33°). En cuanto a la designación de los profesores, la Ley N°20.654 dispone la celebración de concursos públicos de antecedentes y oposiciones para cubrir todos los cargos docentes (Artículo 9°), correspondiendo la designación al consejo superior de la Universidad de acuerdo con la propuesta elevada por el consejo directivo de la respectiva facultad (Artículo 10°). O sea que, esta Ley mantiene el sistema de plena autonomía en la designación de los docentes inaugurado bajo el régimen legal vigente a partir de 1955, sin intervención del Poder Ejecutivo en esta materia. También se sigue la tendencia iniciada en aquella misma época en cuanto al presupuesto de la Universidad, cuya aprobación es atribución exclusiva del consejo superior (Artículo 49°), aunque en su aplicación todo depende finalmente del origen de los recursos universitarios, cuya fuente principal (y casi exclusiva) es «la contribución del Tesoro nacional» (Artículo 46°, inciso a).

En otros aspectos, relativamente vinculados con el goce de la autonomía, dispone soluciones que reconocen su antecedente en Leyes anteriores. Así, por ejemplo, reitera la competencia del Poder Ejecutivo para la creación de nuevas facultades o unidades académicas equivalentes (Artículo 28°, inciso g), siempre a propuesta del consejo superior de la Universidad; pero reserva al Poder Legislativo mismo –mediante la forma de Ley– la creación, fusión o supresión de Universidades (Artículo 53°), lo que parece un criterio acertado. En materia de recursos jurisdiccionales, la Ley N°20.654 resulta desconcertante: omite toda alusión al recurso jerárquico ante la cámara federal (del Decreto Ley N°17.245/67). Pero no obstante este curioso silencio, al reglamentar la designación de los profesores la Ley admite expresamente la recurribilidad de las decisiones del consejo superior, ya sea en los casos de nominación de los candidatos como de anulación del concurso: el Artículo 10°, *in fine*, dice que «podrá interponerse recurso jerárquico contra lo resuelto por el consejo superior y agotada esa vía quedará abierta la instancia judicial». Paralelamente, y también referido al trámite de los recursos docentes, en otro Artículo de la Ley dispone que la reglamentación que cada Universidad dicte sobre esos concursos deberá asegurar «la recusación de los miembros de jurado y los recursos administrativos que correspondieren» (Artículo 18°, inciso e).

Cabe entender que se refiere a los recursos internos. Fuera de estas menciones aisladas, en el contexto de la Ley no se encuentran otras previsiones en materia de recursos, y al establecer el reparto de competencias entre los órganos de las facultades y los órganos de la Universidad, esta Ley se limita a atribuir al consejo directivo la decisión «en primera instancia» de las cuestiones contenciosas (Artículo 34º, inciso d) y al consejo superior la competencia para decidir «en última instancia» esas mismas gestiones contenciosas (Artículo 28º, inciso b). También aquí la Ley se está refiriendo a la órbita interna de la Universidad. Otra cosa son los recursos externos. En síntesis: la única manera de dar una interpretación coherente a la Ley que comentamos, en materia de recursos contra las decisiones administrativas de las Universidades, consiste en estimar que, aparte de las únicas previsiones explícitas en su texto (Artículo 10º *in fine*), hay que remitirse para todos los demás casos a los mecanismos previstos en la llamada «Ley Nacional de Procedimientos Administrativos» (Decreto Ley N°19.549/72) y su consiguiente adaptación a las instituciones universitarias. Y también cabe estimar que esta aplicación subsidiaria al ámbito universitario no obsta a la eventual procedencia de la acción de amparo (Decreto Ley N°16.986/66) frente a actos universitarios (u omisiones) que lesionen, restrinjan, alteren o amenacen con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la *Constitución Nacional* (Artículo 1º) y los otros recursos previstos no permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trata (*idem*, Artículo 2º). Por último, también parece obvio que no pueden existir impedimentos para la interposición y procedencia del «recurso extraordinario» (Artículo 14º de la Ley 48) contra decisiones definitivas, en las que se cuestione la constitucionalidad de la propia Ley N°20.654 o de otras normas generales aplicables al ámbito universitario, como asimismo cuando se ataque la conformidad constitucional de reglamentaciones emanadas de los órganos universitarios (esto es así por cuanto ninguna facultad reglada estatal puede quedar exenta del debido control de constitucionalidad, en los casos en que esta revisión proceda según las reglas procesales pertinentes).

Finalmente, la Ley N°20.654 también incluye en su regulación el instituto de la «intervención», al que dedica el Artículo 51º, con

el objeto de establecer el órgano interviniente, las causales de intervención y los alcances de esta medida excepcional. Dicha norma atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de intervenir las Universidades nacionales, por tiempo indeterminado; o sea que, se mantiene el sistema consagrado por el Decreto Ley N°17.245/67, a pesar de las fuertes críticas esgrimidas por los defensores de una mayor protección a la «autonomía», que postulaban las competencias del propio Congreso para disponer tan excepcional medida. Las causales de intervención admitidas por la Ley son las siguientes:

- a)** manifiesto incumplimiento de la Ley;
- b)** alteración grave del orden público;
- c)** conflicto insoluble dentro de la propia Universidad;
- d)** subversión contra los poderes de la Nación o conflicto grave de competencia con los otros organismos públicos. Y en cuanto a los alcances, la Ley dispone que la intervención puede efectuarse a toda la Universidad (intervención amplia) o podrá abarcar solamente a alguna de sus unidades académicas –facultades o departamentos–, previo informe de la autoridad universitaria superior (intervención restringida). Esta segunda posibilidad de intervención, que hemos denominado «restringida» por sus alcances, no debe ser confundida con la competencia reconocida por la misma Ley a los consejos superiores de las Universidades para «intervenir las facultades o unidades académicas equivalentes por el voto de los dos tercios del total de sus miembros» (Artículo 28, inciso q). A esta posibilidad la podemos denominar «intervención interna», ya que se desenvuelve dentro de la órbita de la propia Universidad y es dispuesta por las autoridades de la misma, sin intervención de otros poderes ajenos a ella.

Del articulado de la Ley se desprende el propósito inequívoco de propender, mediante su aplicación, al goce de un régimen universitario fundado en la inserción de ese nivel superior de la enseñanza en el planteamiento y solución de los grandes problemas nacionales. Los Artículos 1° y 2° de la Ley son suficientemente indicativos de la orientación señalada, dentro de la cual puede decirse que la «autonomía» ha sido concebida como un medio y no como un fin en sí mismo.

Se ha querido que en todos los casos la Universidad no se transforme en una isla o en un compartimiento estanco de la

sociedad argentina, no pudiendo tener fines u objetivos que estén desconectados de aquellos que pertenecen al Estado legítimamente constituido. Es por ello que la Ley insiste en destacar que las funciones de la Universidad deberán orientarse hacia los requerimientos nacionales y regionales (por ejemplo, en la formación y capacitación de profesionales y técnicos), asumiendo los problemas reales nacionales y regionales (por ejemplo, en la promoción, organización y desarrollo de la investigación y la enseñanza científica y técnica, pura y aplicada), siguiendo una orientación nacional y tendiente a establecer la independencia tecnológica y económica, estimulando los estudios de la realidad nacional, etcétera, según proclaman los diversos incisos del Artículo 2º, en una temática excesivamente reiterativa o redundante, pero que no puede dejar dudas sobre la finalidad del legislador. Si es menester calificar a la «autonomía» consagrada por esta Ley, puede sostenerse que se trata de una autonomía relativa, por oposición o diferencia con las pretensiones extremas de alcanzar una autonomía absoluta o total con relación al sistema educativo del país. Esta «relatividad» de la autonomía está reflejada en el ya comentado sistema de «coordinación interuniversitaria»; también puede encontrarse otro ejemplo en la norma referente a las becas.

La Ley N°21.276 ha establecido un régimen de emergencia –como consecuencia del llamado Proceso de Reorganización Nacional, iniciado por el gobierno militar instaurado en marzo de 1976– donde, si bien se mantiene la autonomía académica y docente (en los términos del Artículo 3º de la Ley N°20.654), el gobierno y administración de las Universidades es coejercido por el Ministerio de Cultura y Educación y por las autoridades universitarias elegidas por el Poder Ejecutivo Nacional (Ley N°21.533).

Quedó, pues, en suspenso el sistema de concursos para la designación de profesores ordinarios, pues ello está a cargo –por nominación– de las autoridades universitarias (la Ley N°21.536 confirmó a los profesores universitarios que hubieran obtenido sus cargos por concurso). También en esa oportunidad quedó en suspenso el sistema de cogobierno por estamentos (de profesores, estudiantes y de personal administrativo).

Con el del gobierno de facto instaurado en 1976, la autonomía universitaria quedó conculcada gravemente pues el

gobierno y administración de las Universidades fue coejercido por el Ministerio de Cultura y Educación y por las autoridades universitarias elegidas por el Poder Ejecutivo Nacional, según el régimen dispuesto por la Ley N°21.533. Quedó en suspenso el sistema de concursos; la Ley N°21.536 confirmó, por decisión del «acto del príncipe», a los profesores universitarios que hubieren obtenido sus cargos por concurso, les correspondiera o no de acuerdo con el origen de su designación; para, finalmente, por el régimen del Decreto Ley N°22.207, pretender normalizar desde el facto las Universidades llamando a unos concursos donde la garantía de acceso al cargo se encontraba seriamente restringida en función de los controles ideológicos establecidos como condición para hacer posible la designación de los profesores.

El advenimiento de la democracia encontró las Universidades nacionales sumidas en la postración, hija de su propio destino de dependencia. El Decreto de Necesidad y Urgencia N°154/83, restableció la vigencia de los estatutos que regían en las Universidades nacionales al 29 de junio de 1966, como homenaje a la autonomía universitaria democrática vivida en el país entre 1958 y 1966. Se restauró el cogobierno universitario; se restableció la más amplia libertad académica e ideológica en el seno de las Universidades; se dispuso la revisión de la aparente validez de los concursos efectuados bajo el régimen de la Ley N°22.207, así como la reincorporación de todos aquellos docentes y no docentes cesanteados sin sumario previo como consecuencia de la persecución política habida durante la dictadura militar. Se reconoció la personería universitaria de los centros de estudiantes en cada unidad académica. La Ley derogó la prepotente Ley de facto N°21.536 y llevó a concurso a todos aquellos que, en violación al postulado reformista de la periodicidad en la cátedra, habían quedado confirmados *per vitam* en sus cargos.

Toda la evolución legislativa señalada nos conduce a los años noventa en dentro del modelo socioeconómico que primaba en esa época. La pregunta inevitable se presenta al analizar qué pasó realmente con la educación superior argentina en los últimos años.

Como se ha expresado con anterioridad la situación es de tal magnitud que verificamos que la Universidad argentina en el pasado dio al país cinco Premios Nobel, dentro de un nivel intelectual elevadísimo en Latinoamérica. En esos tiempos, los

universitarios argentinos fundaron escuelas de pensamiento en todo el mundo.

Pero el interrogante se presenta ante los bajos rendimientos universitarios, cuando toda la sociedad es la que financia esa educación. Todas esas fallas son consecuencia inevitable de los errores repetidos en todos los sectores que plantean un cuestionamiento ineludible luego de las tres Leyes claves que instrumentaron el proceso que operó para la crónica de la destrucción anunciada en los años noventa: la Ley de Transferencia Educativa N°24.049, la Ley Federal de Educación N°24.195 y la Ley de Enseñanza Superior N°24.521 que parcialmente es derogada por el presente proyecto.

Hay que tener presente que en la sanción de este conjunto de Leyes primaron decisiones económicas y no pedagógicas y en ellas participaron muchas personas que actualmente conducen el Ministerio de Educación.

El daño que han producido en la educación superior universitaria y por tanto en toda la sociedad argentina este trío de Leyes es difícil, aunque no imposible, de evaluar. Los diarios registran circunstancias inusuales en la educación superior argentina. Las imágenes de televisión ponen de resalto hechos violentos en los que, más allá del conflicto y las diferentes razones que cada parte esgrime, se detecta una absoluta falta de diálogo, en un ámbito cuya característica es precisamente el debate racional de ideas. Es verdad que el mundo no se cambia con Leyes, pero es igualmente cierto que con Leyes inapropiadas se colabora en la destrucción y sin Leyes, por supuesto, también se producen resultados dañosos.

Sin dudas, en la actualidad, toda la educación se halla inmersa en una de las peores crisis de la historia, y gran parte de la responsabilidad por esa situación se debe a las tres Leyes a las que hicimos referencia. Este proyecto busca rescatar los elementos valiosos de la Ley y al mismo tiempo replantear nuevos esquemas adaptados a la realidad contemporánea.

Por eso, ahora, el gran objetivo es recuperar la tradición universitaria del pasado luchando fuertemente contra la crisis de la educación argentina que en la educación superior se hace más evidente.

De esa manera, este proyecto tiene como propósito operar de manera convergente dentro de una norma superadora que busca adecuar la educación universitaria no a los noventa, sino

al siglo actual. Quizás el gran objetivo sea generar un marco en el que pueda articularse la enseñanza universitaria, ubicando a las Universidades en el pleno marco de sus autonomías para producir el cambio verdadero que la república necesita.

No debemos olvidar que desde la sanción de la Ley N°24.521 de educación superior, se han presentado diversas iniciativas judiciales de inconstitucionalidad o proyectos legislativos con miras a la derogación de esta Ley.

Este proyecto tiene como propósito provocar un cambio en la educación superior como el que en su época ha sido la reforma estudiantil de 1918 en la que un grupo de jóvenes se planteó la modernización de las estructuras antiguas que operaban como una cortapisa al futuro de la educación universitaria y por ende de la nación misma. En esa oportunidad coincidió con la democratización que, como una ola, invadió al mundo. Hoy la ola es de eficiencia, calidad, gratuidad y también inclusión con socialización del conocimiento dentro de una educación superior para la ciudadanía, para consolidar los derechos humanos.

Una educación superior diferente para una sociedad diferente, en la que los políticos, los científicos, los educadores, etcétera, están obligados a interpretar la sociedad y sus profundos cambios.

Una educación superior en la que es preciso terminar con las políticas de olvido y destrucción y a partir de allí comenzar a lanzar a hacia el futuro un compromiso con las generaciones venideras como lo fue la Ley Avellaneda o la Reforma Universitaria de 1918.

El tema será adecuar a los tiempos actuales la Universidad del siglo XXI estableciendo la libertad, la autonomía, la gratuidad y la inclusión con derechos humanos, eficiencia, calidad y equidad.

Por tanto el propósito de este proyecto de Ley es abrir a la reflexión y al debate el tema estratégico más importante para el futuro de la Argentina: la educación universitaria y su instrumento, la Universidad.

Todas estas finalidades se deben efectivizar en la mesa del diálogo democrático del Parlamento Argentino, porque este tipo de normas requiere la búsqueda de la construcción del consenso sin imposiciones como se hizo anteriormente.

Finalmente, los objetivos planteados coinciden plenamente con el plan de la *Constitución Argentina* histórica de 1853 y la Reforma Constitucional de 1994.

Recordemos el plan general de prosperidad establecido en la mencionada *Constitución* histórica de 1853, en el actual Artículo 75° inciso 18, en la parte correspondiente a las Atribuciones del Congreso donde se establece la facultad de dictar planes de instrucción general y universitaria.

A partir de 1994, en la reforma constitucional se estableció un paso más, estableciendo que para la prosperidad nacional se hace necesario dictar Leyes educativas 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.

Luego de la enunciación de los antecedentes legislativos que han sido reseñados, se llega al convencimiento de la conveniencia de que la nueva Ley universitaria tenga el carácter de una Ley de bases, donde se consagren las conquistas básicas obtenidas por la reforma universitaria, y que no sea la reiteración de la antigua legislación, que ha sido más unos estatutos universitarios que el plan de gobierno que la *Constitución Nacional* predica. De este modo, estamos seguros de hacer posible el nacimiento de una nueva época en la Universidad argentina.

Por último corresponde señalar los puntos principales de este proyecto de Ley:

- 1.- Se unifica la denominación con exigencias comunes para todas las Universidades.
- 2.- Se prioriza la creación de las Universidades por Ley del Congreso de la Nación.
- 3.- Se unifica en un solo régimen jurídico los Institutos Universitarios de la Fuerzas Armadas y de Seguridad.
- 4.- Se han precisado y se ha estimulado la experimentación e innovación tecnológica a través de establecimientos educativos dependientes de la Universidad.
- 5.- Se ha enfatizado en la relación de la Universidad con la gestión de la administración pública, nacional, provincial y municipal.
- 6.- Se ha establecido la participación responsable de todos los actores universitarios.

- 7.-** Se ha establecido la igualdad ante la Ley de todas las Universidades excluyendo el uso de la fuerza pública en recintos universitarios.
- 8.-** Se ha reafirmado la gratuidad de la enseñanza universitaria en las Universidades de gestión oficial, nacional o provincial y participación de todos a través de una mayor carga impositiva para afectar esos recursos a programas de becas.
- 9.-** Se ha incorporado el régimen de la Audiencia Pública para acentuar la participación general.
- 10.-** Se ha incorporado en el texto legal el año sabático entre los derechos de los docentes e investigadores.
- 11.-** Se efectiviza por Ley del Congreso Nacional, previo dictamen del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, el cese de las Universidades de gestión oficial, nacional o provincial.
- 12.-** Se ha establecido la obligación de los estudiantes universitarios de participar en actividades comunitarias al servicio del bien común.
- 13.-** Se ha asegurado la participación responsable de los estudiantes en la gestión universitaria en el ámbito del Consejo Interuniversitario Federal.
- 14.-** Se han limitado las funciones del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria a las evaluaciones externas y a la acreditación de carreras de grado de aquellas profesiones reguladas por el estado, incluyéndose en dicha estructura administrativa la participación de las Universidades provinciales.
- 15.-** Se ha establecido la no reelección de los integrantes de la CONEAU y asimismo la dedicación exclusiva en esa función.
- 16.-** Se ha reemplazado en Consejo Interuniversitario Nacional por el Consejo Interuniversitario Federal asegurando la participación de las Universidades provinciales.
- 17.-** Se han establecido nuevas contribuciones y porcentajes de impuestos para favorecer el desarrollo de las Universidades.
- 18.-** Se ha previsto que el Consejo Superior de la Universidad tiene la atribución de aprobar el presupuesto y la distribución o modificación de los créditos pertinentes.

19.- Se ha establecido en defensa de las autonomías universitarias, el régimen de incompatibilidades.

20.- Se crea el Instituto Nacional de Crédito Universitario.

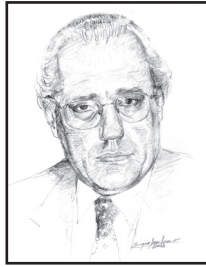
21.- Se determina la posibilidad de que el Estado Nacional acuda en ayuda financiera a las Universidades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Antes de finalizar debo agradecer la inestimable colaboración de los siguientes amigos: Dr. Jorge Califano, Dr. Oscar Campoli, Lic. José María Lentino, Prof. Carlos Rios, Dr. Horacio J. Sanguinetti y Dr. Juan Antonio Travieso que, aportando experiencia y entendimiento, han contribuido en aspectos centrales de la preparación y redacción del presente proyecto de Ley.

JORGE REINALDO VANOSSI
DIPUTADO DE LA NACIÓN

LUÍS ALBERTO GALVALISI
DIPUTADO DE LA NACIÓN

RAFAEL MARTÍNEZ RAYMONDA
DIPUTADO DE LA NACIÓN



Jorge Reinaldo Vanossi

Miembro de 4 Academias Nacionales de Buenos Aires: Derecho y Ciencias Sociales; Ciencias Morales y Políticas; Educación; y de la Academia Nacional de Ciencias; y 2 Academias Reales de España (Jurisprudencia; y Ciencias Morales y Políticas). Pertenece a las análogas de Chile, Brasil, Ecuador y Colombia.

Cuatro veces Diputado en el Parlamento
Ha sido Ministro de Justicia y Derechos y del Ministerio de Infraestructura.

Es presidente de la Sociedad Científica Argentina.

OTRAS OBRAS DEL AUTOR

“Teoría Constitucional”

2 tomos, 2 ediciones

“Obra Legislativa”

4 tomos

“Recurso Extraordinario Federal”

“Situación del Federalismo”

“Presidencialismo y Parlamentarismo”

“El Misterio de la Representación Política”

“El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social”

3 ediciones

“La Universidad y sus Problemas”

2 ediciones

“Régimen constitucional de los Tratados”

2 ediciones

“La influencia de Gorostiaga en la Constitución y en la jurisprudencia”

“La Reforma de la Constitución”

“Propuesta de una Reforma Judicial”

