

Principios para dictar las leyes de educación pública

Proyecto Ingresado Nº 358

La Honorable Convención Nacional Constituyente sanciona:

Artículo 1º: Reemplazar el artículo 67, inciso 16, donde dice: "...dictando planes de instrucción general y universitaria", por:

"...dictando leyes de organización y de bases de la educación nacional que aseguren la principalidad del Estado y la participación de la sociedad; la gratuidad, el carácter común y no discriminatorio de la enseñanza oficial; y la autonomía universitaria".

FUNDAMENTOS

1. Nuestro pedido de inclusión dentro de este artículo responde a la necesidad de establecer claramente las responsabilidades indelegables del Estado Nacional respecto de los derechos consagrados en la Constitución Nacional más allá de cualquier acto de descentralización que se realizare.

La Constitución Nacional distingue entre las atribuciones del Estado nacional la de legislar sobre el sistema educativo a regir en todo el territorio de la República, mientras que obliga expresamente a las provincias a brindar los servicios educativos primarios. No obstante y por interpretación de la cláusulas de aquélla se ha entendido que el Estado nacional puede, como lo ha hecho desde la ley 4874 (1905) participar directamente en la prestación de los servicios educativos cuando las provincias no pudieran sostenerlo.

Recordamos esta facultad concurrente entre Estado nacional y provincias, que permitió el desarrollo de la educación común, y de los niveles medio y superior, para destacar que según nuestra interpretación las obligaciones del Estado nacional respecto del derecho a la educación no han caducado pese a que las provincias sean hoy las que tengan a su cargo tal prestación.

2. La democracia es un régimen político que se asienta sobre los principios de la libertad y la igualdad, ambos deben concurrir para permitir el pleno desenvolvimiento de la autonomía personal que es lo que posibilita a los hombres el desarrollo pleno de su condición humana.

Los únicos límites que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la libertad son los que emanan de los derechos inherentes a la autonomía de los otros hombres, que se fundan en el principio de la inviolabilidad personal, y en las autolimitaciones que aceptan los hombres al ejercicio de sus derechos en aras de la convivencia social.

Las libertades se expresan en nuestra constitución a través de los derechos consagrados en los artículos 14, 14 Bis, 15, 16, 17, 18 y 20. Estos protegen las condiciones necesarias para que los hombres y mujeres puedan gozar del derecho a elegir y materializar sus planes de vida.

Entre estos bienes indispensables se encuentra el derecho a la educación consagrado en el art.14 de nuestra Constitución. Se trata de un derecho fundamental en una democracia, ya que esta forma de gobierno requiere permanentemente de la participación autónoma de hombres y mujeres en los procesos de decisión colectiva. Para que éstos expresen realmente la voluntad de la mayoría aquéllos deben estar en condiciones igualitarias de información sobre los hechos significativos y los intereses que se nuclean alrededor del objeto de la decisión, como también de discernir cuál es la mejor forma de vincular los intereses particulares con el bien público.

Vemos así que este derecho a la educación tiene dos dimensiones que deben ser igualmente tenidas en cuenta, la de la autonomía personal, y la de la participación en el proceso democrático.

El Dr. Carlos Santiago Nino ha señalado en su obra Fundamentos del Derecho Constitucional: "el consenso en la democracia requiere de participantes que se puedan expresar libremente, que al momento de hacerlo tengan asegurada su vida y su seguridad y que no estén sujetos a los intereses de los demás".

"Estas condiciones son las que aseguran la imparcialidad en la deliberación y en la decisión colectivas. Para que estas condiciones se den es necesario que mujeres y hombres cuenten con un conjunto de derechos a priori. Ellos son: el derecho a la vida, la libertad de expresión, la igualdad del goce de los derechos electorales y el derecho a la educación".

Coincidimos con esta apreciación, que también señala que sólo a partir de la consagración de estos derechos se podrá contar con derechos a posteriori, aquéllos que se determinan a partir del proceso de discusión y decisión colectivas.

El alcance que le damos al derecho a la educación nos trae necesariamente al problema de la igualdad en la educación. Hemos sostenido que la igualdad es un principio de la democracia y creemos que su interpretación excede al de la concepción que la limita a la igualdad ante la ley.

Suscribimos la versión del mencionado jurista cuando al hablar del principio de la inviolabilidad de las personas respecto de la autonomía personal dice: "Por esta segunda versión del principio de la inviolabilidad de las personas se proscribire toda restricción a la autonomía de una persona que la reduzca a niveles inferiores a la autonomía de la que otros gozan."

Esta es una forma ética de evitar la explotación en la sociedad, que permite sostener que el Estado, como garante de los derechos de todos, debe favorecer a los menos autónomos dentro de la sociedad. Esta es una cuestión central cuando nos referimos al derecho a la educación.

En nuestro país se ha confundido muchas veces, y se sigue confundiendo, el derecho a la educación con la libertad de enseñanza. Esta confusión que ha pretendido colocar un derecho derivado, como es el de enseñar, por encima del derecho a la educación ha generado, reiteradamente, violaciones al derecho a la educación a partir de las restricciones que se han impuesto a la libertad de conciencia en nombre de tradiciones religiosas y autoritarismos políticos.

También en ese sentido se ha restringido la libertad de expresión de educandos y educadores. Creemos que la falta de una clara definición de las obligaciones del Estado respecto del alcance de este derecho ha contribuido a su degradación. Las omisiones del Estado en su aseguramiento condenan hoy a hombres y mujeres argentinos a la segregación social.

Pese a la existencia de la institucionalidad democrática, las personas que no han accedido o que han sido expulsadas del sistema educativo están marginadas de toda posibilidad cierta de decisión autónoma tanto sobre sus planes de vida como de sus decisiones políticas.

Pensamos que la profundización de la democracia en la Argentina supone brindar a todos sus habitantes las mismas posibilidades de ejercer sus derechos a fin de permitir su pleno desenvolvimiento personal y que la educación también debe ser protegida por ser una herramienta fundamental para la transformación social y la participación política.

Es por ello que solicitamos la modificación propuesta que pasamos a explicitar.

I- Proponemos reemplazar la expresión DICTANDO PLANES DE INSTRUCCION GENERAL por DICTANDO LEYES DE ORGANIZACION Y DE BASES DE LA EDUCACION NACIONAL, a fin de modernizar el contenido de la expresión mencionada y precisar las obligaciones del Estado Nacional en la materia, sin desmedro de las responsabilidades inherentes a provincias y municipalidades en la prestación de los servicios educativos.

El Doctor Héctor Félix Bravo en un excelente trabajo de exégesis del artículo en cuestión señala las dificultades de interpretación del mismo, a las que agrupa en tres problemas: 1. de técnica jurídica, 2. de hermenéutica pedagógica, y 3. de política educativa.

En relación al primero destaca que al final del artículo se menciona la posibilidad de establecer "leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios..." Señala el autor que aquí hubo un problema de redacción ya que a la propuesta de Alberdi que sostenía para ese inciso "corresponde al Congreso ...proveer lo conducente a la prosperidad, defensa y seguridad del país ... estimulando el progreso de la instrucción y de la industria..." se le agregó "los planes de instrucción..." sin hacer una corrección apropiada de la redacción, quedando así planteada la posibilidad de que los planes de instrucción general y universitaria pudieran estar regulados por concesiones temporarias lo que resulta incongruente.

La segunda cuestión remite a la interpretación de a qué niveles de la educación se refiere la expresión "instrucción general". Aquí el autor señala que han existido distintas interpretaciones que agrupa en tres:

La primera es la enunciada por José Manuel Estrada y Amancio Alcorta para quienes corresponde interpretar instrucción primaria como "instrucción general" y enseñanza media y superior dentro de la "instrucción universitaria". Por ello para estos autores la ley del Congreso debe comprender los tres niveles de la enseñanza.

La segunda posición es la sustentada por los Dres. Joaquín V. Gonzalez y Juan Antonio González Calderón para quienes instrucción general significa instrucción secundaria, por creer que al asignar el art. 5 de la Constitución Nacional la obligación de asegurar la educación primaria a las provincias, ésta deja de ser un problema del orden nacional.

La tercera opinión en divergencia es la de los doctores Rodolfo y Horacio Rivarola, para quienes tanto la educación primaria como la secundaria están comprendidas en la mención.

El Dr. H. F. Bravo realiza un importante señalamiento que se debe tener en cuenta para entender la necesidad del cambio; éste es el estado de la educación al momento de la sanción de la Constitución. Dice: "Por ello conviene recordar que la educación primaria -tempranamente desarrollada, en cuanto a enseñanza de las primeras letras- había adquirido un perfil definido, pese a los obstáculos presentados durante las últimas décadas. Sin duda, en la aspiración

de fuertes sectores dirigentes -aunque fuera en un nivel declarativo- significaba la instrucción para todos o, cuando menos, para la generalidad de los habitantes.

La más tarde llamada enseñanza media, en cambio, tenía un carácter marcadamente elitista. Los pocos establecimientos existentes, tanto públicos como particulares, se limitaban, con raras excepciones, a ofrecer estudios preparatorios para el acceso al tercer nivel que se cursaba en las universidades de Córdoba y Buenos Aires. Recién en el último tercio del siglo la enseñanza correspondiente al segundo nivel empieza a extenderse, con las diversificaciones y las características que le han conferido un lugar propio en el sistema educativo"

En la República Argentina de nuestros días no sólo encontramos un complejo sistema educativo formal, hoy en transformación debido a la recientemente sancionada Ley Federal de Educación que integra el sistema con los niveles inicial, básico, polimodal, superior y cuaternario, sino que también debemos considerar todas las acciones que se llevan adelante en el ámbito asistemático de la educación, la educación no formal.

Por lo dicho creemos que sería un error mantener la equívoca expresión citada pudiendo hacerla más clara con sólo decir ORGANIZANDO LA EDUCACION NACIONAL. Pero como además de organizar todos los niveles y modalidades de la enseñanza, será menester que el Congreso de la Nación eche las bases para su desarrollo es que ampliamos esa fórmula y proponemos DICTANDO LEYES DE ORGANIZACION Y DE BASES DE LA EDUCACION NACIONAL.

La tercera cuestión que señala el profesor H. F. Bravo, es respecto de la palabra "planes", la cual analiza desde dos dimensiones, la conceptual y la jurisdiccional.

En el primer caso sostiene, siguiendo a los tratadistas del derecho constitucional A. de Vedia, J. V. González, J. A. González Calderón y C. Sánchez Viamonte y a la jurisprudencia de la Corte de Justicia de la Nación: "Los planes de instrucción previstos por el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional son las bases que al Congreso le corresponde sancionar para la orientación y la organización de la enseñanza , en todos y cada uno de sus niveles, modalidades, tipos y aspectos, o sea los lineamientos generales dentro de los cuales la enseñanza debe desenvolverse. El Parlamento ejercerá cabalmente tal atribución el día que dicte una ley orgánica sobre la totalidad de la materia - constitutiva de un auténtico sistema nacional de educación- inspirada en los principios de la centralización normativa y la descentralización ejecutiva, que coordine el esfuerzo de las distintas jurisdicciones (federal, provincial y comunal) y favorezca, entre otros objetivos, el desarrollo de la educación y la unidad nacional".

Esta atribución normativa implica además, por estar incluida dentro de la obligación de PROVEER LO CONDUCENTE A LA PROSPERIDAD DEL PAIS, la obligatoriedad del Estado Nacional de realizar las acciones necesarias, entre las que se incluyen obras y financiamiento, para el sostenimiento de lo prescripto en el orden de las normas.

El segundo aspecto que señala Bravo, el de las jurisdicciones, nos lleva al adjetivo por nosotros utilizados al decir ORGANIZACION DE LA EDUCACION NACIONAL.

El mismo se fundamenta en la práctica legislativa argentina, que ha tenido como última corroboración la LEY FEDERAL DE EDUCACION, y en la opinión de los tratadistas que en su mayoría coinciden con C. Sánchez Viamonte cuando dice: "Esto significa que la Constitución ha querido entregar al Congreso la atribución de orientar y organizar técnicamente, de un modo uniforme para todo el país la enseñanza en todos sus grados: primaria, secundaria y superior".

Queremos destacar que la unidad normativa del sistema educativo es una condición necesaria para garantizar la universalidad del ejercicio del derecho a la educación en todo el territorio nacional.

II- Proponemos agregar lo siguiente: QUE ASEGUREN LA PRINCIPALIDAD DEL ESTADO Y LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD.

La responsabilidad fundamental del Estado en la enseñanza es un tema indiscutido en los países democráticos que durante este siglo abrazaron el ideario del Estado Social.

Concebir a éste como un promotor del bienestar general de la sociedad y como el garante de la igualdad de oportunidades ha agregado a sus funciones tradicionales la de brindar los servicios educativos necesarios para el acceso de todos los individuos al derecho a la educación.

En este sentido cabe consignar que la principalidad del Estado en la educación ha sido señalado en la Constitución de México de 1917 (art. 3); en la Constitución de Weimar de 1919, que concibe a la educación como una función esencial del Estado; la Constitución de Brasil de 1946, que en el Título VI, Cap. II, art. 166 y 167 señala la obligación del Estado de proveer oportunidades educativas a todos los habitantes sin perjuicio de la libertad de enseñanza y que la enseñanza de las diferentes ramas será suministrada por los poderes públicos; la Constitución vigente de Francia consagra en su preámbulo la función docente del Estado.

La principalidad del Estado en la educación ha sido materia de controversia doctrinaria en nuestro país, no obstante lo cual el Congreso de la Nación cuando ha reglado al sistema educativo se ha pronunciado en este sentido.

Lo hizo así al sancionarse la Ley 1420 la que, al decir de la Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico, "...fue una ley homogeneizadora y nacionalizadora del país en su conjunto... que desempeñó un papel sobresaliente en una sociedad que no había establecido aún el sufragio universal y que, por ese entonces, retaceaba

la participación política negando la ciudadanía a los inmigrantes y, a través del fraude, a los criollos ... la ley 1420 ... fue positiva y favorable, integradora y nacionalizadora porque aseguró la principalidad del Estado que ofrecía igualdad de oportunidades, propiciando un sistema de educación pública que creó, organizó, dirigió, sostuvo y supervisó".

Cabe también citar aquí algunas de las leyes que han establecido regulaciones a la enseñanza privada, la cual es reconocida también en el art. 14 a través de la libertad de enseñar, como la ley sobre exámenes de alumnos de los colegios particulares, la ley sobre relaciones de los establecimientos de enseñanza privada con el Estado y su personal, la ley sobre otorgamiento de títulos y la disposición de facto sobre autorización y fiscalización del funcionamiento de las universidades privadas.

Toda esta legislación tiene por finalidad asegurar el control del Estado hacia la enseñanza privada y es también una forma de afirmar la principalidad del Estado en la enseñanza sin desconocer el derecho de la sociedad a establecer establecimientos educativos en concurrencia con el Estado.

La tradición argentina es la de la escuela pública, la de la escuela oficial al alcance de todos. Esta visión es la propia del pensamiento liberal fundador de nuestra nacionalidad que se expresa claramente en un discurso parlamentario de Bartolomé Mitre en 1870, en la Cámara de Senadores cuando afirmaba: " No, señores, el Estado debe atender con sus recursos a los servicios más indispensables, a lo que favorezca al mayor número, a lo que más influencia tenga en la felicidad general; lo demás es el desperdicio insensato de las fuerzas vitales, el favoritismo que perjudica hasta los mismos favorecidos. Es precisamente por esto que la difusión de la instrucción es una función pública, porque la Escuela es una institución, porque el Estado puede obrar con eficacia y perseverancia, procediendo con imparcialidad y firmeza".

La Comisión Honoraria de Asesoramiento del Congreso Pedagógico ha señalado también que: "la principalidad del Estado se asienta en una interpretación dinámica de la Constitución en lo que respecta al art. 14, 25 y 67, inc. 16 conforme al alcance que Juan Bautista Alberdi precisó en orden a la realización de obras escolares, aspecto prácticamente omitido por los tratadistas".

La actual Ley Federal de Educación sostiene asimismo en los artículos 2, 3 y 4 la responsabilidad principal e indelegable del Estado diciendo expresamente en el art. 4: "Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación y del Estado Nacional como responsable principal,..".

Sostenemos la principalidad del Estado a fin de garantizar plenamente el derecho a la educación de todos los habitantes del país, la vigencia del estado de derecho, el afianzamiento de la unidad nacional, la preservación de los intereses generales sobre los particulares, la existencia de una enseñanza fundada en los derechos y libertades consagrados por nuestra Constitución y por las cartas de derechos internacionales de forma tal de asegurar efectivamente una convivencia social pluralista y pacífica en el marco de un régimen político democrático.

La tradición legislativa argentina que se inscribe en los principios de la democracia liberal y también del constitucionalismo social ha intentado ser desvirtuada durante los gobiernos de facto mediante la aplicación del principio de la subsidiariedad del estado en materia educativa. No es casual que este replanteo se haya dado en esas circunstancias y que desde 1955 hasta 1983, con los meritorios pero limitados esfuerzos de los gobiernos electos entre esas fechas, la República Argentina haya ido perdiendo en progresión geométrica los logros alcanzados durante los cien primeros años de existencia del estado nacional respecto a la universalización de los servicios educativos primarios a su población, a la expansión de la educación media y universitaria, al desarrollo de la ciencia, la técnica y las artes. Por lo antedicho creemos indispensable que nuestra Constitución consagre expresamente este principio de principalidad del Estado.

III- Proponemos incluir: QUE ASEGUREN... LA GRATUIDAD, EL CARACTER COMUN Y NO DISCRIMINATORIO DE LA ENSEÑANZA OFICIAL.

Queremos señalar aquí las propiedades con que debe contar la enseñanza oficial o pública, creemos que las tres concurren a garantizar el derecho a la educación en igualdad de condiciones para todas las personas que vivan en nuestro país.

Haremos una análisis diferenciando a cada una de ellas a fin de su debida justificación.

GRATUIDAD: El principio de la gratuidad de los servicios educativos es tan antiguo como el Estado representativo. Así lo consignan algunas constituciones estadales norteamericanas entre las que cabe citar a la de California, de donde J. B. Alberdi extrajera su idea plasmada en el art. 32 de su propuesta de constitución que dice: "La constitución asegura en beneficio de todas las clases del estado la instrucción gratuita, que será sostenida con fondos nacionales destinados de un modo irrevocable y especial a ese destino" que fuera incorporada a la Constitución Argentina de 1853 y retirada por la Reforma de 1860.

La Constitución francesa de 1791 consagra la gratuidad en un artículo que dice: "Será creada y organizada una instrucción pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto a las partes de la enseñanza indispensables para todos los hombres y cuyos establecimientos serán distribuidos gradualmente en una relación combinada con la división del reino".

La Constitución alemana de 1848 consagra también la gratuidad instituyendo la educación pública a cargo del estado. En el mismo sentido se expresa la constitución mexicana de 1824. El principio de gratuidad que aparece en estos textos constitucionales se constituye en un antecedente de la obligatoriedad de la enseñanza primaria que va a caracterizar a las sociedades en vías de industrialización en el momento en que se constituye el Estado-Nación.

La universalidad de la enseñanza elemental, la gratuidad de la misma y su obligatoriedad son características que concurren para el logro de la finalidad de la formación de la ciudadanía nacional. La ley 1420 en nuestro país fue receptora de esta concepción a través de la expresión educación gratuita, laica y obligatoria.

En todas ellas se inscribe la necesaria gratuidad de la enseñanza obligatoria y es de destacar la Constitución de Francia que prescribe la gratuidad para todos los niveles diciendo: "La nación garantizará, tanto al niño como al adulto, el acceso a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. La organización de la enseñanza pública, gratuita y laica, en todos los grados, será un deber del Estado"; la de Brasil de 1946 que establece la gratuidad para la enseñanza primaria pero también dice; es gratuita "la enseñanza oficial posterior a la primaria para aquellos que probaren falta o insuficiencia de recursos".

Nuestro país ha incorporado a su legislación positiva a través del Decreto Ley 7672-63 y la Ley 23.313 los siguientes instrumentos del Derecho Internacional Público, respectivamente: CONVENCION RELATIVA A LA LUCHA CONTRA LAS DISCRIMINACIONES EN LA ESFERA DE LA ENSEÑANZA y el PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Los mismos prescriben respecto de la gratuidad de la enseñanza lo siguiente:

Decreto Ley 7672-63: "Artículo 4º: Los Estados partes en la presente Convención se comprometen, además a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial, a: a) Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno la enseñanza superior; velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley;"

Ley 23.313: "Artículo 13º: 1.- Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz."

"2.- Los Estados partes en el presente Pacto reconocen que con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) La enseñanza secundaria en sus diferentes formas incluso en la enseñanza secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita."

Como complemento de esta legislación, y siguiendo la tradición legislativa argentina al respecto, la Ley Federal de Educación establece en su TITULO VI, GRATUIDAD Y ASISTENCIALIDAD, "Art. 39: El Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de Buenos Aires se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de la gratuidad en los servicios estatales en todos los niveles y regímenes especiales."

Incorporar el carácter gratuito de la educación oficial en todos sus niveles a nuestra Constitución no haría más que reconocer la práctica argentina en materia educacional que casi siempre ha sostenido la gratuidad de la enseñanza pública primaria, media y universitaria.

Hacer esta incorporación sería también una forma de reivindicar el pensamiento alberdiano ya que el retiro de la palabra "gratuita" del texto constitucional originario se debió a una interpretación errónea sobre las implicancias operativas de la expresión.

Los constitucionalistas de 1860 entendieron que la institución de la gratuidad impedía a los gobiernos locales imponer contribuciones para atender con su producto los gastos de la educación pública. Por lo cual asumían que la educación debía ser gratuita para permitir un acceso universal a la educación pero evitaban ponerlo en la Constitución para no comprometer directamente al presupuesto provincial.

H. F. Bravo, luego de un excelente análisis de la cuestión, al que nos remitimos, sostiene: "En este estado, los elementos de juicio disponibles permiten afirmar que la gratuidad de la educación por virtud de un precepto constitucional, no impide el establecimiento de impuestos y contribuciones especiales que aseguren recursos bastantes para su sostén, difusión y mejoramiento, particularmente en el nivel primario, dado su carácter común o popular".

Las Constituciones provinciales argentinas también incorporan hoy las cláusulas de gratuidad de la enseñanza oficial. Además, la responsabilidad del financiamiento es concurrente para los estados provinciales y el Estado nacional. Cuando las provincias no pudieron cumplir con el financiamiento de la educación primaria, el Estado Nacional concurre ya sea en ejercicio de sus facultades establecidas en el art. 67 inc. 8 (otorgar subsidios) o inc. 16 (creación y sostenimiento de escuelas). Cabe citar a modo de ejemplo las leyes 2737 y 4874.

EL CARACTER COMUN: Queremos señalar expresamente en el texto constitucional la obligatoriedad de asegurar a todos los argentinos una educación igual en cantidad y calidad que contenga principios de integración nacional, que permitan homogeneizar socialmente a los argentinos y brindarles las mismas posibilidades de participación en el proceso político.

La educación común argentina también llamada educación popular por Domingo Faustino Sarmiento, es la que permitió a los excluidos del Siglo XIX y principios del Siglo XX llegar a ocupar las más altas funciones de gobierno del Estado y de dirección de las más diversas asociaciones civiles y la que logró forjar una nacionalidad común en un país de inmigrantes.

La Ley 1420 fue la artífice de esta posibilidad que le significó a la Argentina contar con una sociedad igualitaria en el marco de una América Latina signada por la discriminación étnica, social y económica, y también de iniciar tempranamente, para el continente, la expansión de su ciudadanía a través de la Ley Saenz Peña.

Constituye un imperativo ético en una sociedad democrática brindar a hombres y mujeres las mismas posibilidades de acceso al conocimiento, a la participación en el desarrollo de la ciencia y en la creación del saber necesario para superar las necesidades de las mayorías. Por ello la educación básica, la obligatoria, debe reunir las mismas características a lo largo y a lo ancho del país.

Los países que, como nosotros, vivieron largos años de autoritarismo y, a veces, de totalitarismo han visualizado también esta necesidad. Es por ello que aquí cabe citar la Constitución Italiana que en el art. 3º, consigna: "... que incumbe a la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país". Además de establecer en otros artículos que la escuela es abierta para todos, la obligatoriedad de la educación primaria y la garantía del Estado a becar y subsidiar a aquellos que lo necesiten para continuar con sus estudios no obligatorios.

También es dable mencionar la Constitución de Portugal que destaca en su articulado el compromiso del Estado para democratizar la educación y la cultura además de garantizar a todos los portugueses el derecho a la enseñanza y la igualdad de oportunidades en la formación escolar. Además dispone expresamente: "...corresponde al Estado a) asegurar la enseñanza básica, universal obligatoria y gratuita".

Los retrocesos en la democratización de la educación caracterizan los períodos de las dictaduras militares en la Argentina. Adquiriendo niveles dramáticos a partir de 1966 hasta 1983. El saldo en la educación de las Dictaduras Militares de 1966 y 1976 ha sido, entre otros igualmente graves, el incremento de los índices de analfabetismo y de deserción escolar. Hechos que han contribuido a segmentar a nuestra sociedad y que deben ser reparados y evitados.

El derecho positivo argentino a través de la Ley 1420, de la actual Ley Federal de Educación y de la Ley 23.313 respalda nuestra interpretación que no está a nuestro entender suficientemente apoyada en los textos constitucionales provinciales donde en algunos casos, como en los de San Luis, Santiago del Estero y Neuquén, se predica el carácter nacional de la educación, no siendo ésta una propiedad común a todas las Cartas. En otros no se hace alusión al carácter común de la educación obligatoria.

Es por ello que creemos que el Estado Nacional como garante de los derechos fundamentales de los habitantes debe asumir esa responsabilidad la cual debe establecerse en este artículo de nuestra constitución, dentro de las atribuciones del Congreso, ya que es éste el que tiene la obligación de "Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias...". Lo que importa, a nuestro entender, atender también, al logro de una educación común para toda la población, presupuesto básico de la prosperidad y el adelanto.

Además, a sabiendas de la precariedad financiera de muchas provincias argentinas, y a fin de asegurar el derecho a una educación común, creemos que el Congreso a través del inc. 8 de este mismo artículo cuenta con los medios para asegurar igual cantidad y calidad de educación en todos los Estados Provinciales a todos los habitantes.

NO DISCRIMINACION: Hemos sostenido al principio de esta fundamentación que el derecho a la educación es un derecho a priori que no puede ser sometido a deliberación para su consideración como una libertad esencial para el desarrollo de la dignidad humana.

Siguiendo al Dr. Carlos Santiago Nino hemos señalado que éste es un derecho que permite a los hombres y mujeres elegir en las mejores condiciones de información sus planes de vida. Es en este sentido que creemos que no existe justificativo alguno para limitar las posibilidades de conocimiento y de selección de los individuos. Los únicos límites que aceptamos son los mencionados oportunamente.

Es por ello que creemos que el servicio educativo oficial, público, no puede producir en sus usuarios ningún tipo de limitación de índole religiosa, política, étnica, cultural, social o económica. Cualquier limitación de esta índole que se produjera por acción u omisión del Estado implicaría una discriminación.

Sostenemos que la enseñanza oficial, sobre todo en la educación primaria y media, debe ser absolutamente respetuosa de la libertad de los educandos, que por estar en una etapa formativa, no deben sufrir la violencia de la imposición de obligaciones escolares, contenidos curriculares, diseños organizacionales, que impliquen generar conflictos de conciencia a personas que se encuentran en una situación de subordinación respecto de la autoridad escolar; esto constituye a nuestro entender una situación de discriminación.

En este sentido la educación argentina tiene una larga tradición laica que arranca con la ley 1420 y que se funda, casualmente, en la libertad de creencias. Los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Nacional son los que fundamentan la laicidad que permitió la convocatoria del Preámbulo a "...todos los hombres del mundo...".

Es en función de este precepto que la Corte Suprema de Justicia estableció en el caso BARROS, Juan C. y otro, LL., 1979-B-531. lo siguiente:

"1. Procede acceder al amparo interpuesto por el actor en nombre de sus hijos menores de siete y ocho años que fueron separados de la escuela a que concurrían, con arreglo a lo dispuesto por la resolución general nro. 4 del Consejo Nacional de Educación y por el decreto 1867/76, por negarse a reverenciar los símbolos patrios fundados en convicciones religiosas de sus progenitores.

2. La separación de una escuela primaria de dos menores les provoca un serio perjuicio, pues reviste el carácter de una inhabilitación permanente para asistir a la escuela pública argentina, si se considera el motivo de la conducta, en el caso, no reverenciar los símbolos nacionales por razones religiosas, con transgresión del derecho constitucional de aprender (art. 14), el deber del Estado de asegurar la educación primaria (art. 5) y la obligatoriedad de ésta, reglado todo ello en los términos de la ley 1420.

La ilegitimidad de la decisión adoptada resulta de aplicarse a dos menores carentes de discernimiento (Cod. Civ., art. 921), cuya actividad fue meramente pasiva en el caso. Partiendo de esa condición no puede afirmarse constituyera una manifestación razonada de falta de respeto a los símbolos patrios y sí de obediencia a la autoridad paterna (Ley 10.903 y arts. 264 y sgtes. del Cod. Civ.).

Por ello, sin perjuicio de la validez legal de la resolución general nro.4 del Consejo Nacional de Educación, la inteligencia asignada por las autoridades del establecimiento escolar respectivo importa un apartamiento manifiesto y arbitrario de los fines de la norma superior, con grave daño a los recurrentes, que torna admisible la vía del amparo". En este caso la Corte dictaminó sobre un recurso interpuesto por miembros de los Testigos de Jehová.

Por su parte la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal fue más allá en el caso "D.A.F." cuando revocó la expulsión de la escuela de un niño de los Testigos de Jehová por negarse a saludar a la bandera nacional, sobre la base de que el ideal de patriotismo no puede ser inculcado coactivamente. Lo interesante de este fallo, al decir del Dr. Nino en un comentario sobre el mismo es que se elude hablar de la falta de discernimiento y la pasividad como características de las condiciones y propiedades en que caracterizan al acto discriminatorio, poniendo por encima de toda consideración a la libertad de conciencia y el derecho a la educación.

Es dable citar aquí también el Fallo C.S., del 15-5-84, "ARENZON, Gabriel Darío v. ESTADO NACIONAL ARGENTINO", Fallos, 306-1:400, donde la Corte de la democracia, evita que se produzca una discriminación en el derecho a la educación por motivos emanados de características físicas. En este fallo la Corte estableció:

"1. Si bien es cierto que los docentes del "pre-primario" y primario trabajan sobre una circunstancia humana particularmente sensible y que sus personalidades (no sus meras apariencias) se convierten en modelos de identificación de los niños y los estampan significativamente en su futuro comportamiento social, también es verdad que el Estado tiene en la educación un interés vital. Por lo mismo, cabe preguntarse si no sería más compatible con la estructura democrática de aquél, antes que el requisito del metro y sesenta para poder ingresar a la carrera docente, la exigencia de un juramento de lealtad a la Constitución Nacional que incluya el expreso compromiso de repudiar desde la cátedra la promoción por parte de cualquier persona, simple ciudadano o funcionario de los poderes constituidos, de toda idea o acto que conduzca al desconocimiento de sus principios y garantías fundamentales.

2. El hecho de que la resolución nro.957/81 del Ministerio de Educación de la Nación haya sido establecida por autoridades de facto, exige una revisión judicial honda y puntual.

3. La resolución nro.957/81 del Ministerio de Educación es incompatible con la necesidad de cimentar una sociedad democrática e inteligente. El mantenimiento de su eficacia importaría una suerte de inhabilitación especial perpetua para que la demandante accediera a los beneficios que la Constitución le acuerda, sin reserva alguna que permita apoyar discriminaciones semejantes a las que fija la mencionada resolución.

El Ministerio de Educación debería matricular al actor en el Instituto Nacional de Profesorado Dr. Joaquín V. González, pese a no contar aquél con la estatura mínima -1.60m- exigida por la resolución 957/81 de dicho Ministerio, pues la negativa de extender el certificado de aptitud psicofísica, fundamentada únicamente en la estatura del actor -1,48 m- no guarda razonable relación con el objetivo de estudiar el profesorado de matemáticas y astronomía e importa una limitación arbitraria a los derechos de enseñar y aprender, contemplados en el art. 14 de la Ley Fundamental, que excede la facultad reglamentaria de la administración".

Por lo dicho ha de quedar claro que no sólo nos interesa evitar la discriminación de carácter religioso en la escuela pública, nos preocupan también las restricciones culturales que abarcan un sinnúmero de cuestiones, desde las relativas al género hasta las del desconocimiento de la cultura aborigen de nuestro país.

La Legislación internacional sobre derechos humanos que ha incorporado la República Argentina a través de las Leyes 23.054 (1984) (ratificación del Pacto de San José de Costa Rica), 23.313 (1986) y el Decreto Ley 7672/73 interpreta nuestro sentir respecto de la importancia que tiene que el Estado asuma la función de garantizar la no discriminación.

La prescindencia de la escuela oficial respecto de cuestiones religiosas e ideológicas es una necesidad para garantizar la convivencia democrática en nuestras sociedades contemporáneas. Los dogmatismos de cualquier signo son contrarios a las sociedades libres.

Sostener en la Constitución el compromiso con la no discriminación implica, por otro lado, la obligación del Estado de respetar la constitución de asociaciones de toda índole a fin de favorecer el pluralismo religioso y cultural. El único límite aceptable al derecho a la educación es el de las obligaciones establecidas por la Constitución Nacional y el derecho positivo congruente con la misma.

La no discriminación económica y social obliga por otra parte al Estado a la realización de políticas activas de promoción que permitan a los hombres y mujeres que acceden al sistema educativo su permanencia en él. Las limitaciones del origen social y económico deben ser resueltas a través de la acción del Estado para que el derecho a la educación no se transforme en uno de los que G. Bidart Campos ha llamado: "derechos imposibles".

Dice el tratadista: "Las democracias actuales ponen el acento en un deber del Estado que latamente consiste en promover los derechos humanos. La formulación normativa ya no basta... Los derechos imposibles, es decir, los que los hombres no alcanzan a ejercer y gozar, necesitan remedio... las malas o injustas situaciones sociales son las que causan los derechos imposibles".

Es así que para nosotros esta cláusula de la no discriminación es esencial porque define el alcance de la responsabilidad del estado en el aseguramiento del derecho a la educación.

ENSEÑANZA OFICIAL: Usamos esta expresión para significar educación pública, en el sentido de la que se imparte por el Estado. No entendemos por ella educación estatal que es la que corresponde usar cuando se trata de un régimen totalitario. La enseñanza oficial o pública es una enseñanza caracterizada por el respeto a la libertad de conciencia y de expresión de quienes forman parte del proceso educativo.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA: La sociedad argentina cuenta entre sus logros democratizadores a la REFORMA UNIVERSITARIA de 1918, que permitió colocar a la ciencia, las artes y la reflexión filosófica al alcance de todos los hombres y mujeres que quisieran acceder a los estudios superiores. Rompiendo así con una concepción elitista respecto del disfrute de los distintos saberes. Sólo las experiencias autoritarias han actuado, desde ese momento, en el sentido de una educación elitista.

El desarrollo de los distintos tipos de conocimientos y la creación de los mismos requieren de un ámbito en el que reine la libertad. La ciencia no puede estar sometida a dogmatismos ni a preferencias políticas sectoriales, constituye un patrimonio común no sólo de la sociedad que la crea o la aplica sino que también trasciende sus fronteras.

De allí que es necesario que la legislación que regule la enseñanza universitaria conciba a las universidades como entes estatales autónomos con derecho a la libertad de cátedra (autonomía académica), a nombrar sus propias autoridades (autogobierno), a administrar sus recursos financieros (autonomía), a disponer sus bienes (autonomía patrimonial), a legislar sobre sus propias actividades (autonomía normativa), muy especialmente aquellas que regulan la vida académica, la organización de las carreras que en ella se cursan, el régimen al que habrán de someterse sus alumnos y su personal docente y no-docente; y a llevar adelante todas aquellas acciones que tiendan al mejoramiento de la enseñanza y de la investigación.

Por ello creemos que, conforme a la tradición de la Argentina democrática, la del estado de derecho, sólo el Congreso tiene capacidad de crear Universidades en el ámbito nacional y en mérito a ello, sólo éste y por incumplimiento de las obligaciones expresas en la legislación que las comprenda puede proceder a su intervención.

Permitir que esta facultad se mantenga en el ámbito del Poder Ejecutivo es aventurar la reedición de actos políticos que contrarían la vocación democrática de la sociedad argentina respecto de sus universidades. Que como sabemos desde la fecha mencionada inauguró un verdadero proceso de descentralización ya que cuando las universidades se han normado de acuerdo a los principios de la Reforma Universitaria, ellas han sido gobernadas por sus claustros promoviéndose así la libertad de cátedra, el desarrollo de la ciencia, el pluralismo ideológico, cultural, científico, filosófico y el acceso libre a su enseñanza.

La autonomía universitaria es hoy un valor entendido en toda latinoamérica en virtud de la experiencia argentina. Los textos constitucionales de Italia (art. 33), de España (art. 27), de Brasil (art. 207) para citar algunos casos del derecho comparado también consagran este status para las universidades.

Constitutionalistas argentinos como los Dres. Carlos S. Nino, Jorge Vanossi y H. Quiroga Lavié han sostenido que la autonomía universitaria es congruente con el pensamiento liberal, democrático y social que anima a nuestra constitución.

Por lo expuesto y en el convencimiento que la continuidad de la democracia en la Argentina requiere de hombres y mujeres capaces de decidir por sí mismos sobre su futuro y el de nuestra sociedad es que reiteramos las modificaciones e inclusiones solicitadas.

JESUS RODRIGUEZ
VICTOR H. SALAZAR
GASTON MERCADO LUNA
MARCELO BASSANI