

acción
Educación
Entre Ríos



Delta Editora S.R.L.
Editorial - Librería - Imprenta
J u r í d i c a

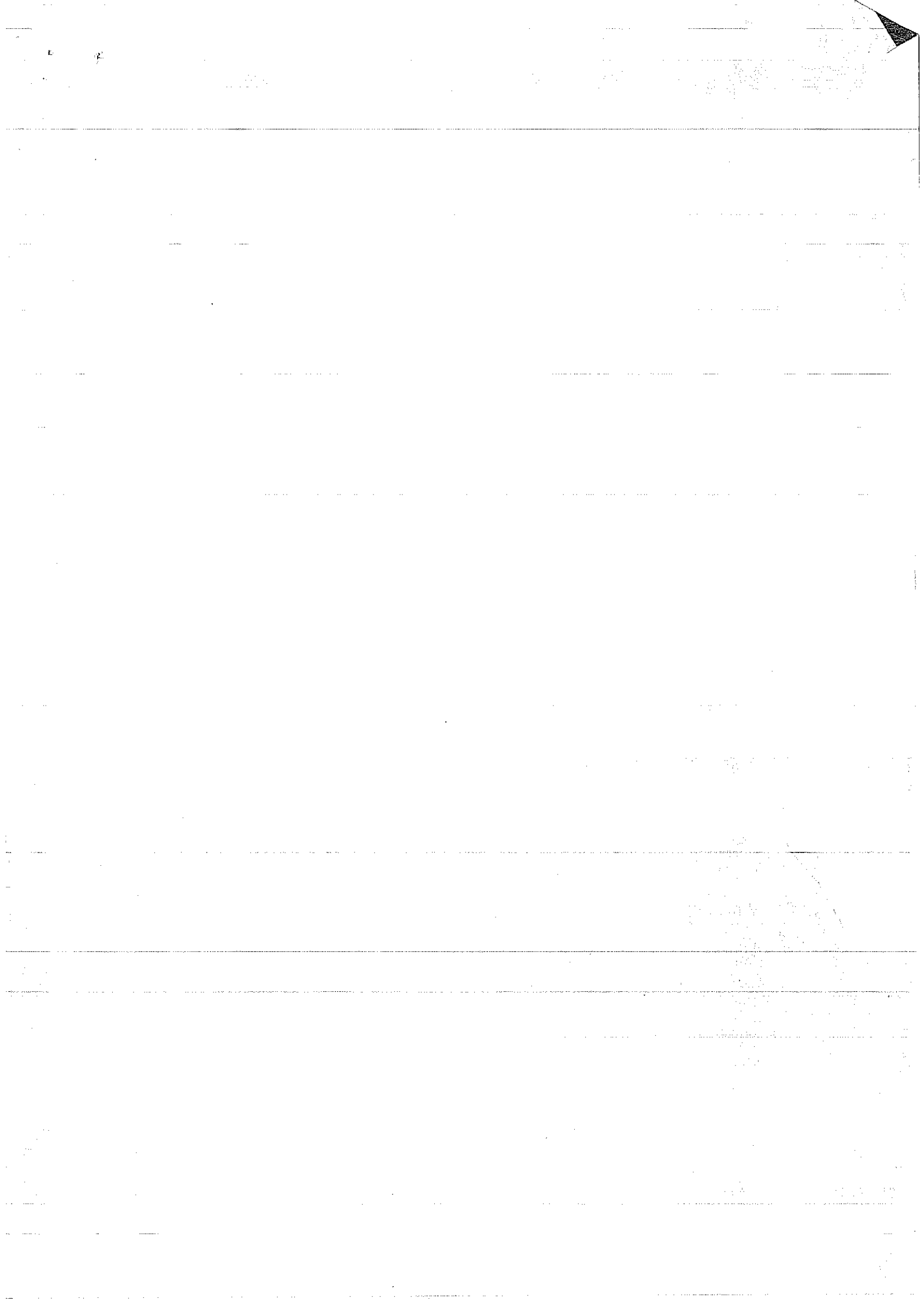
La Educación
en la Constitución de Entre Ríos

Eduardo
Rey Leyes

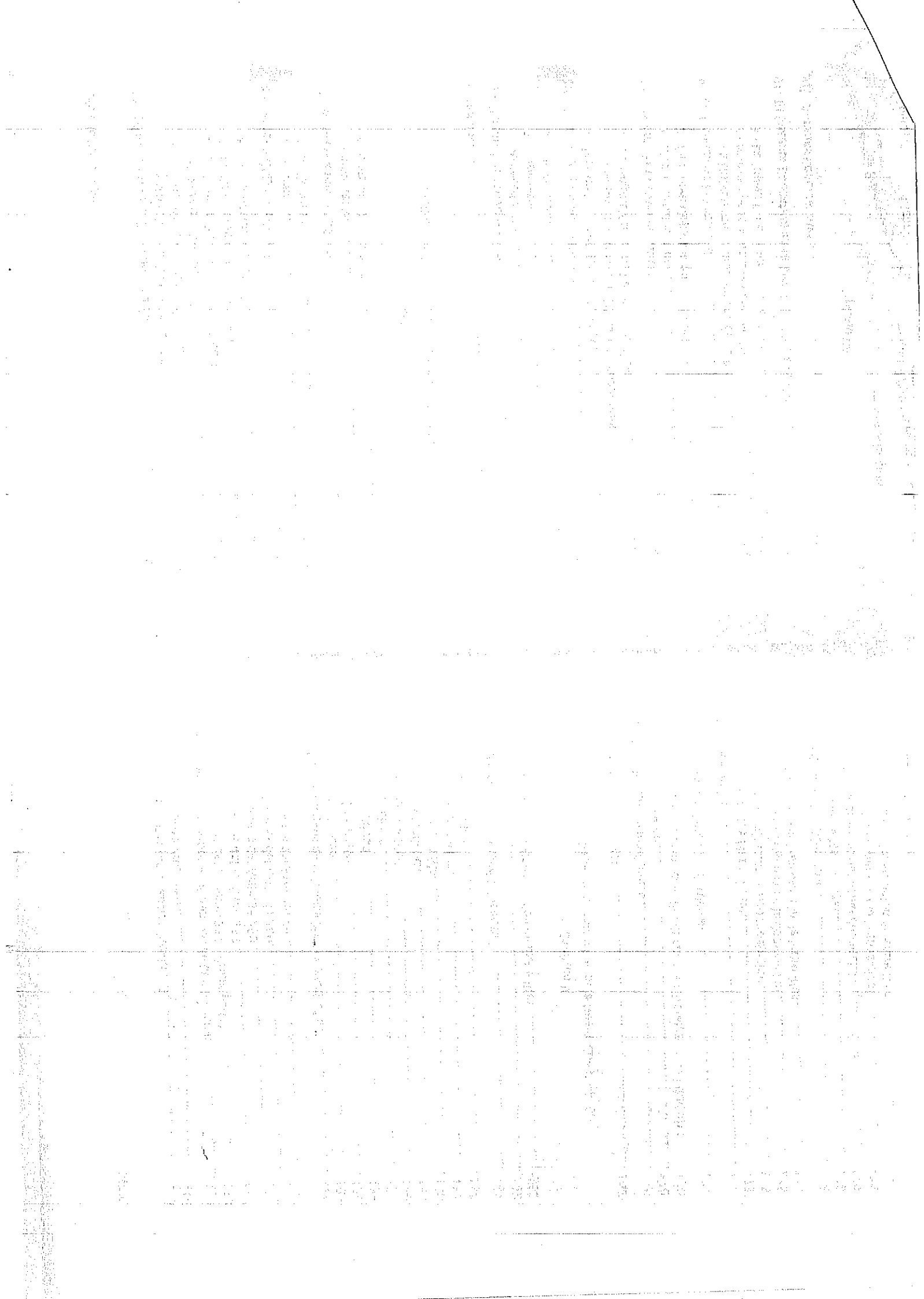
La Educación
en la Constitución
de Entre Ríos

Eduardo Rey Leyes

 Delta Editora



III - Dimensiones Del Derecho A La Educación.....	61
1 - Los Derechos de Enseñar y Aprender.....	61
2 - El Derecho "De Aprender".....	62
3 - El Derecho "De Enseñar".....	64
4 - La Educación como Derecho Humano.....	66
5 - La Educación como Deber del Estado.....	71
6 - La "Educación Común".....	73
IV - Fines y Objetivos de la Educación.....	78
1 - Noción.....	78
2 - La Reforma.....	80
V - Materias afines a "Educación".....	83
1 - Bibliotecas.....	83
2 - Ciencia y Tecnología.....	85
Capítulo III	
El Sistema Educativo en la Nueva Constitución	
I - Noción.....	95
II - Sistema Educativo Nacional.....	96
1 - Antecedentes.....	96
2 - Caracteres.....	97
3 - Estructura.....	97
III - El Constitucionalismo Provincial.....	98
1 - Institución Genérica del Sistema.....	98
2 - Consagración precisa de Niveles y Modalidades.....	98
3 - Consagración de las Bases del Sistema.....	99
IV - Sistema Educativo Provincial.....	100
1 - Marco Legal Nacional.....	100
2 - La Nueva Constitución de Entre Ríos.....	100
V - La Universidad Provincial.....	107
1 - La Universidad Autónoma de Entre Ríos.....	107
2 - Nuestra propuesta a la Convención.....	108
3 - La Nueva Constitución de Entre Ríos.....	108
VI - El Sistema Educativo en la Ley Nº 9.890. Remisión.....	113
VII - Algunas Conclusiones.....	113
Capítulo IV	
Los Principios de la Educación en la Nueva Constitución	
Principios de la Educación.....	115
III - El Constitucionalismo Provincial.....	115
2 - Nuestra Propuesta.....	116
3 - Fuentes Referidos a "Principios de la Educación".....	117
1 - Fuentes del Artículo 257 (última parte).....	118
2 - Fuentes del Artículo 258.....	119
3 - Fuentes del Artículo 259.....	121
4 - Fuentes del Artículo 260.....	121
5 - Fuentes del Artículo 261.....	123
II - Artículos Referidos a "Principios de la Educación".....	124
1 - Publicidad.....	124
2 - Obligatoriedad.....	126
3 - Gratuidad.....	135
4 - Laicismo.....	137
5 - Integralidad.....	140
6 - Gradualidad.....	145
7 - Asistencialidad.....	146
8 - Participación.....	151
9 - Igualdad.....	158
IV - Acerca de la "Calidad Educativa".....	162
1 - Noción.....	162
2 - La Nueva Constitución de Entre Ríos.....	162
Capítulo V	
Los Sujetos de la Educación en la Nueva Constitución	
I - Noción y Marco Legal.....	167
II - La Administración Pública.....	170
1 - Concepto.....	170
2 - La Administración Provincial y su Protagonismo Educativo.....	170
III - La Gestión Educativa Particular.....	171
IV - La Familia.....	173
1 - Noción y Marco Legal.....	173
2 - El Constitucionalismo Provincial.....	175
3 - Nuestra Propuesta a la Convención.....	175
4 - La Nueva Constitución de Entre Ríos.....	175
V - La Comunidad Educativa.....	178
1 - Noción y Marco Legal.....	178
2 - El Constitucionalismo Provincial.....	179
3 - Nuestra Propuesta a la Convención.....	179
4 - La Nueva Constitución de Entre Ríos.....	180
VI - El Personal Docente.....	184
1 - Noción y Marco Legal.....	184



Leyes con el gobierno

VII - El Educando 204
 1 - Noción y Marco Legal 204
 2 - La Nueva Constitución de Entre Ríos 205

Capítulo VI

Gobierno, Administración y Financiamiento Educativo en la Nueva Constitución

I - Gobierno y Administración de la Educación 213
 1 - Nociones 213
 2 - Sistema Nacional 213
 3 - El Constitucionalismo Provincial 214
 4 - Sistema de Entre Ríos 216

II - El Ministerio de Educación Deportes y Prevención de Adicciones 217
 1 - Antecedentes 217
 2 - Competencias del Ministerio 218
 3 - Relaciones Orgánicas en Materia Educativa 218
 4 - Conclusión. Las Funciones del Ministerio 220

III - El Consejo General de Educación 221
 1 - Antecedentes 221
 2 - Su Continuidad Actual 222
 3 - Nuestra Propuesta a la Convención 222
 4 - La Nueva Constitución de Entre Ríos 223
 5 - La Representación Docente en la Nueva Constitución 230

IV - Los Consejos Departamentales de Educación 240
 1 - Antecedentes 240
 2 - La Nueva Constitución de Entre Ríos 242

V - Las Direcciones Departamentales de Escuelas 245
 1 - Un Tema para la Convención de 2.008 245
 2 - Evolución de la Institución 246
 3 - Situación Actual 247
 4 - La Nueva Constitución de Entre Ríos 248

VI - Financiamiento Educativo 253
 1 - Nociones Previas 253
 2 - El Constitucionalismo Provincial 254
 3 - La Constitución de 1.933 255
 4 - Nuestra Propuesta a la Convención 256
 5 - La Nueva Constitución de Entre Ríos 258

Capítulo VII

La Ley de Educación Provincial Nº 9.890 (2.009)

I - Una Nueva Ley para la Educación Provincial 265
 II - Derecho a la Educación. Sus Fines y Objetivos 266

INDICE

III - El Sistema Educativo 267
 1 - Concepción 267
 2 - Caracteres del Sistema 267
 3 - Estructura del Sistema 269

IV - La Institución Educativa 275

V - Principios de la Educación 276
 1 - Publicidad 276
 2 - Obligatoriedad 277
 3 - Gratuidad 277
 4 - Laicismo 278
 5 - Igualdad 278
 6 - Integralidad 278
 7 - Gradualidad 278
 8 - Asistencialidad 278
 9 - Participación 279
 10 - Calidad 279
 11 - Inclusión 280

VI - Sujetos de la Educación 280
 1 - La Administración Pública 280
 2 - La Gestión Educativa Particular 281
 3 - La Comunidad Educativa 282
 4 - La Familia 283
 5 - Las Instituciones Intermedias 283
 6 - Los Alumnos 283
 7 - El Personal Docente 284
 8 - El Personal No Docente 284

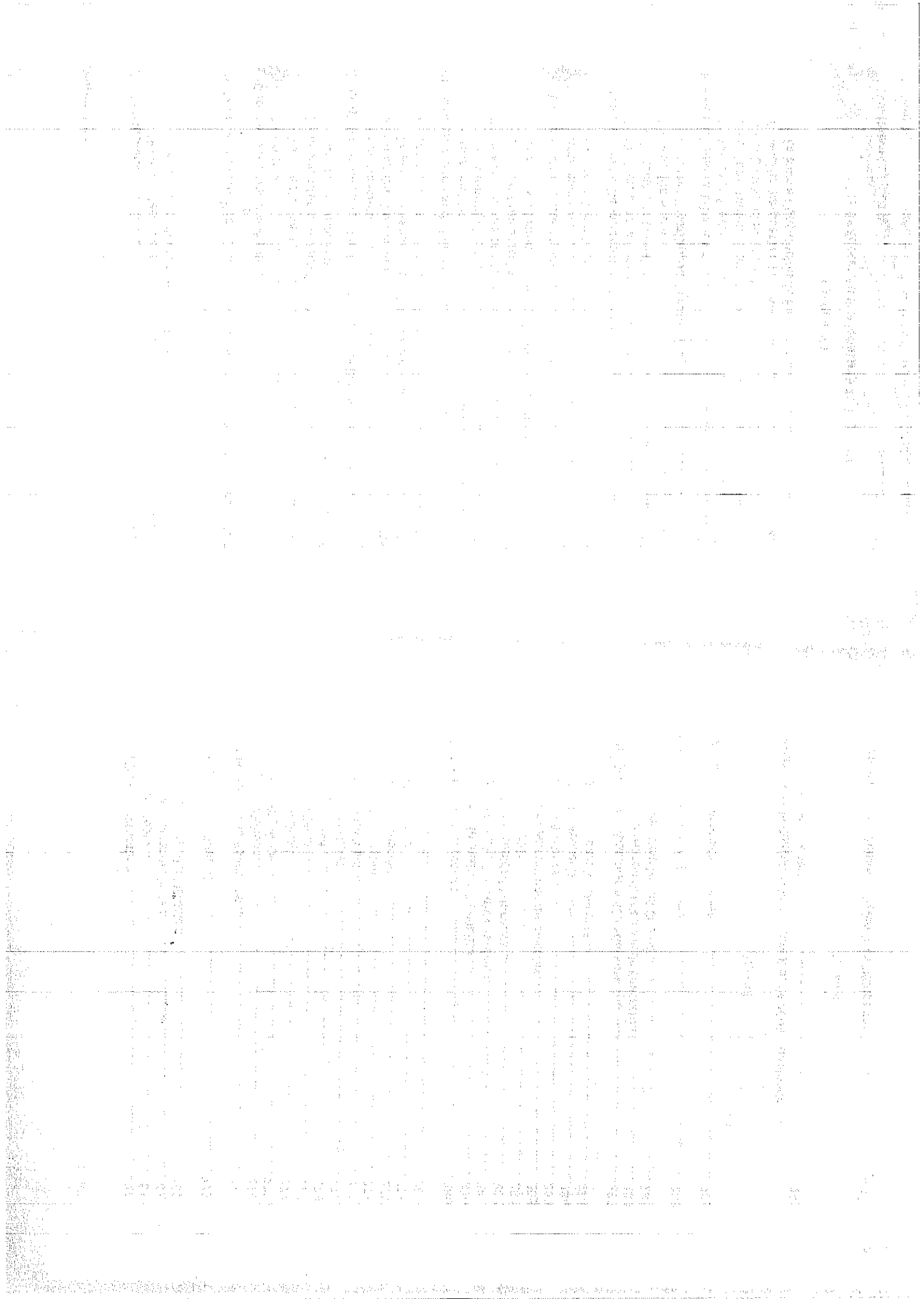
VII - Gobierno y Administración Educativa 285
 1 - Composición del Consejo de Educación 285
 2 - Competencias del Cuerpo 286

VIII - Financiamiento Educativo 288

IX - La Reglamentación Necesaria 289
 Anexo I
 Anexo II

Artículos de la Constitución de Entre Ríos de 2008 examinados en la presente obra 293

Despachos de Comisiones Referidos a "Educación" 301



Anexo III

Ley Nº 9.768 declarativa de la necesidad de Reforma de la Constitución Provincial 311

Anexo IV

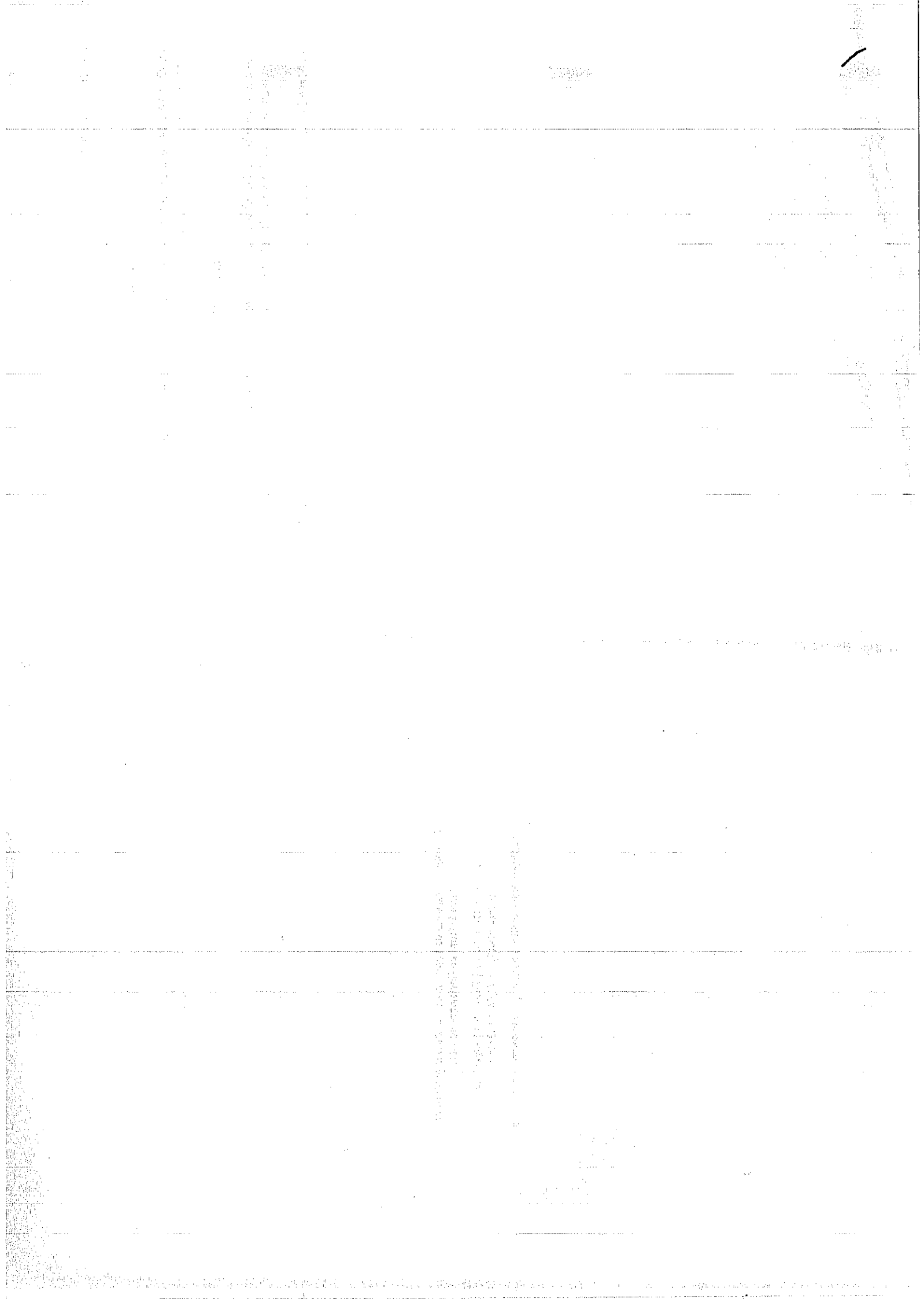
Educación y Reforma Constitucional. Proyecto de Reformas del autor presentado a la Convención reformadora de 2.008 325

Bibliografía..... 349

Esta obra se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Delta Editora en Noviembre de 2012

Santa Fe 314 | Paraná | Entre Ríos | Argentina
Tel./fax (0343) 4230754 / 4223896

deltareditora@deltareditora.com.ar | www.deltareditora.com.ar



Capítulo II

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

I - INTRODUCCIÓN AL TEMA

Bajo esta denominación de "Derecho a la Educación", la doctrina y la legislación de la educación -nacional y provincial- han desarrollado diversos conceptos cuyo común denominador es el aseguramiento de la posibilidad de acceso de todos los habitantes al sistema educativo público, tanto estatal como de gestión particular, como así también de la continuidad en aquel sistema. Obviamente, algunos de esos conceptos han sido materia de regulación por la nueva Constitución de Entre Ríos de 2.008 y su consideración es el objeto definido de este sector de nuestro trabajo.

Pero, como previo al examen de los textos que abordan aquella temática, creemos sumamente valioso referir los Proyectos presentados a la Convención que principalmente refirieron a la misma y los momentos del debate en que ella fue tratada. Tales circunstancias se manifestaron principalmente en las sesiones de la Comisión de "Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Popular" en torno a la elaboración del artículo 257. Las conclusiones de aquella Comisión fueron luego vertidas en las Reuniones Plenarias, oportunamente publicadas. También accedimos a numerosos Proyectos sobre dicha materia, presentados

e

e

l

-

3

7

3

1

-

,

a la Convención por sus propios miembros o –como en nuestro caso– por ciudadanos interesados. Iniciaremos por ello este Capítulo glosando lo que entendemos fueron las principales fuentes de aquel artículo y refiriendo los aspectos principales de su tratamiento en las reuniones plenarias.

II – GÉNESIS DEL ARTÍCULO 257 DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Este artículo asume en la reforma constitucional de 2.008 el rol de emblemático, no solo porque con él se abre la Sección X, titulada “*Educación Común*”, sino porque el mismo contiene el concepto mismo de aquella función estatal y su finalidad principal. Asimismo, enuncia –como se hace también en otros artículos– algunos de los principios que informan el Sistema Educativo Provincial.

Más adelante, al examinar la materialidad de aquellos criterios fines y objetivos, haremos la exégesis de su texto³¹. En este lugar en cambio, aspiramos a mostrar la forma en que se construyó aquella norma, como fruto de las opiniones de numerosos Convencionales, que en todo momento procuraron consensos tendientes a la integración de los conceptos en debate.

1 - El Texto

Dispone el art. 257 de la nueva Constitución Provincial: “*La educación es el derecho humano fundamental de aprender durante toda la vida accediendo a los conocimientos y a la información necesarios en el ejercicio pleno de la ciudadanía, para una sociedad libre, igualitaria, democrática, justa, participati-*

³¹ Ver *Infra*, pág. 117.

va y culturalmente diversa. El Estado asume la obligación primordial e indelegable de proveer a la educación común, como instrumento de movilidad social, con la participación de la familia y de las instituciones de gestión privada reconocidas. Promueve la erradicación del analfabetismo, imparte la educación sexual para todos los niveles y modalidades del sistema educativo, garantiza el acceso universal a los bienes culturales y la vinculación ética entre educación, trabajo y ambiente”.

2 - Las Fuentes

En el proyecto original de la Comisión de “*Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Popular*”, los textos que luego conformaron este artículo integraban dos sectores del mismo Despacho, identificados bajo los acápites Nº 1 y Nº 18 (numeración provisoria). Al promediar el debate, durante el curso de la 32ª Reunión, la Comisión retiró el apartado Nº 18, integrando parte de su contenido al apartado Nº 1 y así lo manifestó al Plenario su Presidente.³²

El examen minucioso que hicimos de algunos proyectos referidos a esta materia nos permitió encontrar, en algunos de ellos, las fuentes en que abrevaron los textos que luego examinaremos.

Así, la primera oración del artículo, parece inspirada en el Proyecto de los Convencionales De Paoli, Cepeda y Rogel, que hablaba de un “*derecho de y para todos de aprender a lo largo de toda la vida y acceder a los conocimientos y la información necesarios para el ejercicio ciudadano en una sociedad democrática, justa y culturalmente diversa*” (Expediente Nº 760). Probablemente la Co-

³² Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones, pág. 4178.

misión tuvo igualmente en cuenta el Proyecto de los Convencionales Kunath, Romero, Federli, Báez y Carlin, que también definía: “*La educación es un derecho humano fundamental*” (Expediente N° 1151). Y quizá también se tuvo en cuenta el Proyecto del autor de estas líneas, en sus expresiones: “*La educación es un derecho fundamental de la persona (...) capacitándola para vivir en una sociedad democrática y participativa*”, consagrando, entre otros principios, el de “*asegurar educación permanente*” (Expediente N° 332).

La segunda oración del artículo surge aparentemente del texto del Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López, que proponía: “*El Estado tiene la obligación primordial, indelegable e imprescriptible de proveer una educación común (...) con la participación de instituciones estatales o de gestión privada reconocidas, confesionales o no, y de la familia, como agente primario y natural*” (Expediente N° 1161). Es probable que también tuvo aquí en cuenta el Proyecto del Convencional Busti, que establecía: “*El Estado tiene la obligación primordial e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad (...) con participación de los municipios, instituciones estatales o de gestión privada reconocidas, confesionales o no y de la familia, como agente natural y primario*” (Expediente N° 269). Y quizá tuvo también a la vista el Proyecto del autor de esta obra, en cuanto consagraba, como uno de los principios del sistema: “*Reconocer a la familia como agente natural y primario de la educación*” (Expediente N° 332).

3 - El Debate

Ya en el seno de las sesiones plenarias –Reunión N° 32ª del 9 de Setiembre de 2.008– la ya nombrada Comisión de “*Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Popular*” fundamentó

su Dictamen en materia de educación y numerosos Convencionales aportaron sus puntos de vista. En primer lugar, el Presidente de la Comisión, Dr. Raúl Barrandeguy, explicó el sentido del Dictamen en cuanto consagraba a la educación como un derecho con la cualidad de permanente, afirmando “*que estamos consagrando un derecho que se deberá reconocer durante toda la vida, pero cuando el educando en ese ‘toda la vida’ no tiene la posibilidad, falta de capacidad civil, no tiene la edad, (...) es un sujeto titular de derechos (...) por intermedio de sus representantes, que son los padres, podrá plantear esta cuestión*”³³

Refiriendo a la obligación del Estado en materia educativa, la Convencional De Paoli, actuando como Miembro Informante de la Comisión, expresó que “*en esta propuesta el Estado provincial asume una figura de principalidad, asistiendo a los ciudadanos y asume también una responsabilidad que es impostergable e indelegable*”. Expresó también que “*se alcanzó una síntesis pedagógica que a la vez responde al concepto de educación común*”³⁴ Reservamos este último pensamiento para desarrollarlo al tratar en particular el tema de la “*educación común*”³⁵.

Un aspecto del debate refirió puntualmente al texto del artículo 18 del Dictamen (numeración provisoria) que proyectaba un agregado al artículo 9° de la Constitución de 1.933 –entonces vigente– y que luego la Comisión retiró porque reiteraba conceptos ya expresados en el artículo 1° del mismo Dictamen (numeración provisoria). Dicho texto declaraba como finalidad de la educación “*favorecer el ascenso social*” y ello fue objeto de una observación

³³ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones, pág. 4143.

³⁴ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4145.

³⁵ Ver *Infra*, pág. 73.

por el Convencional Alasino, afirmando: "lo único que siempre me pareció inadecuado es el tema del ascenso social, que no sé por iniciativa de quién se pone. Si uno habla de ascenso social, habla, o de clases sociales o de camino hacia el poder, y a la sensibilidad del poder, no del poder creativo. Si otra cosa es la que nosotros no queremos favorecer, el ascenso social no debe figurar absolutamente para nada, porque inmediatamente que se pone discrimina".³⁶ Seguidamente intervino la Convencional Pérez, sosteniendo el criterio de que la educación es "un motor, un instrumento importante de movilidad social" y "por eso, planteo, pido, que quede plasmada en la letra constitucional que la educación debe ser tenida en cuenta como un instrumento de inclusión y de movilidad social" solicitan-do "que suprimamos el párrafo de "ascenso social" para cambiarlo de artículo y mutarlo por "la educación, instrumento de inclusión y movilidad social".³⁷ Ambas proposiciones fueron aceptadas por la Comisión respectiva. En la Reunión Nº 34, del 19 de Setiembre de 2.008, la Convencional De Paoli, designada en la oportunidad por la Comisión de Redacción y Revisión, expresó: "Cambiamos también de lugar la referencia y el aporte realizado por la Convencional Pérez en el recinto al momento de tratarse el dictamen, referido a la movilidad social y lo incluimos en la serie que considera la obligación del Estado".³⁸

Estos fueron los aspectos más salientes del debate suscitado en el plenario de la Convención en torno al referido art. 257.

³⁶ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones, pág. 4168.

³⁷ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., págs. 4169/4170.

³⁸ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4288.

Seguidamente, abordaremos ese y otros textos constitucionales asumiendo la responsabilidad de producir la primera –o una de las primeras– interpretaciones de los mismos.

III – DIMENSIONES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El "Derecho a la Educación" configura hoy una verdadera constelación de derechos y de relaciones jurídicamente tuteladas que la doctrina de las Ciencias de la Educación ha ido elaborando, que la Legislación Educativa ha consagrado y que las Políticas Públicas Educativas procuran plasmar en la realidad, con mayor o menor resultado, según las circunstancias económico-sociales y culturales de cada ámbito de realización.

Intentamos aquí abordar las principales expresiones de aquel "Derecho a la Educación", con especial proyección a nuestra nueva Constitución Provincial.

1 - Los Derechos de Enseñar y Aprender

Los derechos de la persona humana –concebida como destinatario natural de aquellos– proyectados a la materia educativa, se dimensionan en una doble óptica: la del educando y la del educador. En ese marco, los derechos del usuario del servicio de educación, se globalizan en la expresión "Derecho de Aprender"; y los derechos del prestador de ese servicio, se identifican como el "Derecho de Enseñar".

Evidentemente se trata de dos derechos diferenciados, aun-que articulados en una sola formulación. El uno se justifica en el otro. Así, el "Derecho de Aprender" es un derecho esencial, orientado a la satisfacción de una necesidad vital del hombre, como es la educación. El "Derecho de Enseñar" es un derecho accesorio

de aquél, operando como el medio para asegurarlo. Esa importancia conexidad entre ambos derechos explica que la mayoría de las legislaciones los consagren como una expresión diferenciada de un superior "*derecho a la educación*" o "*derecho a la instrucción*" o "*derecho a la enseñanza*". Nuestro ordenamiento constitucional nacional lo ha consagrado históricamente como una dualidad de derechos: "*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: (...) de enseñar y aprender*" (art. 14 C.N.).

En igual forma los consagra nuestra reciente Constitución Provincial, en el texto que ya provenía de la Constitución de 1.933 y cuya modificación estaba vedada por la Ley N° 9.768, que autorizó la reforma constitucional (art. 4° - 1). Anteriormente era objeto del artículo 9, que ahora es el artículo 11. El mismo expresa: "*Todos los habitantes de la Provincia gozan del derecho de enseñar y aprender conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio*".

2 - El Derecho "De Aprender"

Está concebido como el derecho humano a recibir una educación adecuada al contexto histórico-social en que se vive y en esa forma lo consagra nuestra Constitución en su Sección Décima. Este derecho admite ser examinado desde varias dimensiones, a saber:

1º) Como derecho a recibir Enseñanza

Se expresa en la posibilidad de todos los habitantes de acceder a los bienes culturales de la comunidad y que nuestra Constitución consagra como "*derecho de (...) aprender conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 11)*". Dentro de esta óptica retomaremos su examen, al abordar nuevamente el texto del art. 257

de la nueva Constitución, que perfila a la educación como "*derecho humano fundamental de aprender*"³⁹. Su ejercicio se materializa dentro de un marco reglamentario, que principalmente apunta a razones de organización escolar: radios escolares; aprobación de niveles inferiores; edad mínima; salud; exámenes de ingreso; etc.

2º) Como deber del Estado

La sola consagración de la educación como un derecho humano esencial sugiere en el Estado la obligación de asegurar el disfrute de ese derecho por toda la sociedad. Volveremos luego a referir esta visión del tema al retornar el examen del art. 257 de la nueva Constitución, que encomienda al Estado "*la obligación primordial e indelegable*" de educar.⁴⁰

3º) Como Derecho de los Padres

Cuando el educando es menor de edad, la elección del maestro o escuela compete a sus progenitores o a quienes, por ausencia de ellos, tienen a su cargo la tutoría de los mismos (arts. 265 y 377 Cód. Civil). Resulta una consecuencia de la patria potestad y ha justificado su consagración por la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1.948 (art. 26). En Entre Ríos, la nueva Constitución, refiriendo al sistema educativo, lo consagra expresamente en estos términos: "*Asegura el derecho de los padres a la libre elección del establecimiento educativo para sus hijos*" (art. 261).

4º) Como Derecho al Reconocimiento de los Aprendizajes

Como conclusión -total o parcial- de los procesos de enseñanza-aprendizaje se producen resultados que el Estado debe

³⁹ Ver *Infra*, pág. 68.

⁴⁰ Ver *Infra*, pág. 71.

certificar para poder hacerlos valer en el ámbito social. Es lo que se denomina *"reconocimiento de aprendizajes"*, sin los cuales no puede acreditarse la aprobación de estudios ni ejercitarse actividades laborales o profesionales. Resulta una consecuencia obvia de la consagración del *"derecho de aprender"* pues de otra manera su producto no resultaría demostrable. Nuestra actual Constitución no consagra expresamente esta dimensión del derecho, pero queda subsumida en otras expresiones de su texto, como la garantía de *"la vinculación ética entre educación, trabajo y ambiente"* (art. 257) y el aseguramiento de *"la formación vinculada con el trabajo social y productivo (...) y la relación escuela, ciencia y tecnología"* (art. 261).

3 - El Derecho "De Enseñar"

También ha sido admitido como un derecho natural del hombre y por ello mismo el ordenamiento constitucional lo consagró como derecho humano fundamental (art. 14, C.N.; art. 11, C.P.). Naturalmente, es también objeto de *"reglamentación"* por el Estado, que fija las condiciones para su ejercicio. Igualmente este derecho admite su examen desde diversas ópticas del quehacer humano vinculado a la educación, todas ellas reconocidas y reguladas por el sistema legal del Estado. Así:

1º) Como Derecho a Impartir Enseñanza

Es la posibilidad de realizar el acto de enseñar al amparo de la protección estatal, que la nueva Constitución Provincial consagra como *"derecho de enseñar (...) conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio (art. 11)"*. Como la educación se encuentra implementada por el Estado —*"como obligación primordial e indelegable"* (art. 257 C.P.)— en un gran sistema nacional de ges-

tión, tanto oficial como particular, la posibilidad de ejercer este derecho solo puede darse dentro de aquel sistema, y es por ello que el propio Estado debe asegurarla, fijando condiciones razonables para acceder a *"cargos"* o *"puestos"* desde donde tal función se materialice. Se fijan así las condiciones de idoneidad morales y técnicas esenciales para acceder al ejercicio de la enseñanza. En esto consiste la *"reglamentación"* del ejercicio de este derecho, en los términos del art. 14 y 28 de la C.N. De otra parte, este derecho a dedicarse a la actividad profesional *"de enseñar"* no se limita a una función exclusivamente áulica, sino que se proyecta a todas las latitudes de la función educativa, como son la dirección y supervisión y aún la colaboración con aquella función, cuando existe sujeción a normas pedagógicas. Dentro de esta óptica, el *"derecho de enseñar"* tanto en el ámbito oficial como particular se presenta como una variante o alternativa del derecho *"a trabajar"* que se encuentra reconocido por la misma Constitución (art. 82).

2º) Como Derecho a establecer Instituciones Educativas

Aquí el acto protegido es la actividad ejercida institucionalmente a través de un establecimiento educativo originado en la iniciativa particular y destinado al servicio de educación. Se presenta como la posibilidad de dedicarse a la *"empresa educativa"*, o sea la factibilidad de montar y sostener un establecimiento dedicado a la prestación —arancelada o no— del servicio educativo, dentro del marco regulatorio estatal. Nuestra nueva Constitución lo asegura al declarar que la obligación del Estado en materia educativa se realizará *"con la participación (...) de las instituciones de gestión privada reconocidas"* (art. 257). De otra parte, se encuentra incito en el derecho general *"de enseñar"* y resulta ser también una expresión del derecho a *"ejercer toda industria lícita"* y a *"comerciar"* (art. 14 C.N. y art. 7 C.P.).

3º) Como Derecho de la Familia

Es esta una perspectiva moderna del derecho a impartir instrucción ("derecho de enseñar") y consiste en la convocatoria a los padres a integrarse a la institución escolar y participar en el proceso educativo de sus hijos. Puede definirse como el derecho de la familia a un reconocimiento como verdadero agente educativo y —en razón de ello— a participar en el proceso de instrucción de los hijos, brindando apoyatura y colaboración al personal docente. La nueva Constitución consagra también el derecho de enseñar en esta dimensión, al establecer la obligación estatal de brindar educación "*con la participación de la familia*" (art. 257). Nos encontramos ante una perspectiva abierta y realmente creativa en lo educacional, cuyas alternativas y contenidos deberán informar la futura legislación que se dicte en esta materia.

4º) Como Derecho a Programar la Enseñanza

Es una dimensión del "derecho de enseñar" referida a los contenidos de la educación a impartir. Consiste en la posibilidad de seleccionar, organizar y secuenciar los contenidos educativos, establecer la forma de evaluar los aprendizajes, etc. dentro del marco referencial prefiado por el sistema educacional. Constitucionalmente se encuentra incito en aquel "derecho de enseñar". Nuestra nueva Constitución lo consagra en forma expresa, al establecer: "*El docente ejerce su profesión sobre la base de (...) el respeto a la libertad de cátedra y de enseñanza, en el marco de las normas pedagógicas y curriculares establecidas*" (art. 267).

4 - La Educación como Derecho Humano

1º) Notión

Sin perjuicio de todo lo expresado en torno a los "derechos de enseñar y aprender", la educación es materia definida e identificada

con uno de los derechos más preciados del sujeto humano. Históricamente ha sido consagrada como uno de los derechos fundamentales del hombre y de la sociedad, tanto por los ordenamientos legales nacionales (Constituciones de los Estados, Leyes Orgánicas) como por los acuerdos internacionales (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, 1.948; Convención Sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas, 1.989, entre otros varios).

2º) El Constitucionalismo Provincial

La mayoría de las Constituciones locales consagran a la educación como un "derecho humano fundamental". Así se lee en los textos de Buenos Aires (art. 198), La Rioja (art. 51), San Luis (art. 70); y como "cometido esencial, prioritario e indeclinable del Estado" en Tierra del Fuego (art. 57). La Pampa define a la educación "como dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico" (art. 23). Para Río Negro "la educación es un instrumento eficiente para la liberación, la democracia y el inalienable respeto por los derechos y obligaciones del hombre" (art. 62). Salta la conceptúa como "un derecho de la persona y un deber de la familia y de la sociedad, a la que asiste el Estado como función social prioritaria, primordial e insoslayable" (art. 46).

3º) Nuestra Propuesta a la Convención

En nuestro Proyecto de Reforma a la Constitución Provincial de 1.933, al que ya hemos referido,⁴¹ expresábamos ideas concordantes con los antecedentes arriba citados. Y proponíamos el siguiente texto: "*La educación es un derecho fundamental de la persona y de la familia y un deber insoslayable del Estado*".

⁴¹ Ver Supra, pág. 53.

4º) La Nueva Constitución de Entre Ríos

Nuestra flamante Constitución Provincial se enrola también en esa perspectiva. En el artículo cuyo proceso de elaboración ya hemos examinado, se estatuye que: **“La educación es el derecho humano fundamental de aprender durante toda la vida accediendo a los conocimientos y a la información necesarios en el ejercicio pleno de la ciudadanía, para una sociedad libre, igualitaria, democrática, justa, participativa y culturalmente diversa”** (art. 257).

Algunas opiniones vertidas en el debate del artículo en el plenario de la Convención esclarecen el sentido y alcance de la norma. Así, en un trabajo de la Convencional Griselda De Paoli, elaborado con la colaboración de su Asesora Técnica, Profesora Susana Londero titulado **“EL CAPÍTULO X DE LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL REFORMADA – PROVEER A LA EDUCACIÓN COMÚN”**, aparecido a poco de sancionada la nueva Constitución en la *Publicación Electrónica Bimestral del Proyecto de Extensión “Por una Nueva Economía, Humana y Sustentable”* de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Entre Ríos y que hemos consultado, leemos acerca de la coincidencia **“en entender a la educación como un Derecho Humano Fundamental, como derecho de todos y para todos a lo largo de toda la vida, asumiendo plenamente su función de ser formadora de sujetos de derecho, ciudadanos”**.⁴² En una obra posterior, la misma convencional procuró sintetizar así el nuevo contenido del **“derecho a la educación”**: **“El texto constitucional (...) considera a la educación como un Derecho Humano fundamental y no como un servicio del Estado, establece la principalidad del Estado como responsable y**

preserva fuertemente el concepto de “educación común”, resignificado en su contenido. El texto de la ahora Sección X, instala el concepto de sistema, pasando por el gobierno de la educación y llega a lo que los lineamientos curriculares no pueden obviar, consideranlo a todos los sujetos e instituciones involucradas”.⁴³

A su turno, el Convencional Barranteguy había referido a la consagración, como fin de la educación, de la formación del hombre para la vida en sociedad. **“Impartir educación –decía– es impartir la noción de que el mundo es lo que nosotros queremos que sea (...) ya no (...) estudiantes para conocer el mundo como mirando una película, deberán conocer el mundo entre tanto –como parte de él– lo intentan modificar, lo modifican y lo transforman de acuerdo a sus valores y convicciones”**.⁴⁴ Concordando con ello, el Convencional Schwartzman aportó el criterio de que el derecho a la educación **“no es solamente el derecho a ir a la escuela, el derecho a estar en la institución escolar, sino que, sobre todo, es el derecho a encontrar en las escuelas todo lo necesario para la construcción de una razón activa y de una conciencia moral viva”**.⁴⁵

De todo lo cual se sigue que este **“derecho a la educación”**, consagrado con tales atributos, no se enuncia ya como una expresión general y aún difusa, como lo son los **“derechos de enseñar y aprender”** o el **“derecho a la educación”**, de los que ya hemos hablado, sino que se presenta asociado a determinadas cualidades, que tienden a configurarlo con perfil propio. Por ello es que consideramos

⁴³ DE PAOLI, Griselda; HOCHER de LONDERO, Susana: *Las Palabras de la Constitución*, Paraná, dictumeduaciones, 2009, pág. 27.

⁴⁴ *Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones*, pág. 4143.

⁴⁵ *Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit.*, pág. 4160.

que este derecho, en su consagración constitucional, puede caracterizarse como "Permanente", "Suficiente" e "Igualitario".

A) Un Derecho "Permanente". Concordando con la Ley de Educación Nacional (art. 8º), la educación se identifica con un derecho con permanente vigencia, continuo, "*de aprender durante toda la vida*". Las actuales legislaciones en la materia instituyen precisamente a la educación como un proceso permanente, que debe brindar conocimientos que evolucionan y que se actualizan y que, por ende, debe ser constante y perdurable. Dentro de aquel marco, la posibilidad de acceder a formas ulteriores de conocimiento es un derecho que puede ser demandado de por vida y que compromete al Estado en el montaje de estructuras educativas —tanto formales como no formales— que puedan satisfacer aquellas demandas.

B) Un Derecho "Suficiente". Concordando aquí también con la Ley de Educación Nacional (arts. 7/8), se establece que la educación a recibir debe asegurar el acceso "*a los conocimientos y a la información necesarios*" para desenvolverse en la vida en sociedad, o sea "*en el ejercicio pleno de la ciudadanía, para una sociedad libre, igualitaria, democrática, justa, participativa y culturalmente diversa*". Las modernas legislaciones educacionales han superado ya la concepción de una educación "*básica*" o "*elemental*", limitada a conocimientos introductorios de la realidad socio-económica. Actualmente se aspira a brindar al educando todo lo que resulte "*necesario*" en materia de información y conocimientos para que un sujeto pueda realizarse individualmente y desenvolverse con solvencia en la vida social.

C) Un Derecho "Igualitario". La posibilidad del acceso y permanencia en el sistema educativo deviene en gran medida de condiciones económico-sociales en las cuales el educando se encuentra inserto. De ahí que el Estado deba prever los mecanismos

necesarios para remover los obstáculos que obstan a una escolaridad regular. Es lo que hoy se denomina asegurar la igualdad de oportunidades y de posibilidades, plasmadas ya en nuestra Constitución Nacional (art. 75, inc. 19) y en la Ley de Educación Nacional (art. 11, inc. a). La nueva Constitución provincial consagra igualmente este principio del Sistema Educativo en una disposición expresa, que luego examinaremos en particular, al tratar los "*Principios de la Educación*"⁴⁶, en los siguientes términos: "*El Estado garantiza a los habitantes la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia, reingreso y egreso en todos los niveles de la educación obligatoria*" (art. 258, primera parte).

Aquella igualdad de oportunidades se vería restringida si se la asociara tan solo con el ingreso al sistema educativo; porque —aunque decirlo parezca paradójico— el objetivo final de la educación es lograr el "egreso" del educando de los distintos niveles y modalidades que el sistema ofrece. Igualmente los principios de "*obligatoriedad educativa*" y de "*gratuidad educativa*" se tornarían ilusorios si no se aseguraran los medios necesarios para que todos puedan transitar por aquellas alternativas en forma completa. La igualdad de oportunidades se traduce así en un concepto abarcativo: todos los habitantes deben contar con igual posibilidad para ingresar, permanecer y egresar de todas y cada una de las ofertas educativas existentes en nuestra Provincia.

5 - La Educación como Deber del Estado

También resulta un hecho histórico la concepción de la educación como un servicio a cargo del Estado con calidad de obligación establecida por su sistema legal. En nuestro marco constitucional

⁴⁶ Ver Infra, pág. 160.

federal se prevén normas educacionales "que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado" (art. 75, inc. 19° C.N.). Y la Ley de Educación Nacional establece que "la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de estado" (art. 3°). Consecuentemente, todas las jurisdicciones político-administrativas del país "tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación" (art. 4°).

En concordancia con ello, nuestra nueva Constitución establece también, en el artículo precedentemente examinado, que: "El Estado asume la obligación primordial e indelegable de proveer a la educación común, como instrumento de movilidad social, con la participación de la familia y de las instituciones de gestión privada reconocidas" (art. 257).

La consagración de la educación como un derecho humano fundamental, demandable por todos los habitantes, conlleva su concepción como una correlativa obligación o deber a cargo del Estado. Ello justifica estas declaraciones compromisorias para el mismo. Algunos autores denominan a esta concepción el "principio estatal", por cuanto el Estado se erige en el sujeto protagónico del sistema educacional, tanto en la implementación y prestación de los servicios educativos como en la regulación y control de la gestión educativa particular.

El órgano llamado a sentar las bases orgánicas y programáticas de aquella obligación de asegurar la educación es el Poder Legislativo. La misma Constitución dispone que: "Corresponde al Poder Legislativo: ...4° Dictar planes y reglamentos generales sobre enseñanza pública" y "5° Legislar sobre enseñanza" (art. 122).

Cabe aclarar que aquella obligación no se define como "exclusivamente" estatal, lo que sugeriría una concepción monopólica del sistema, sino socialmente compartida con la familia (erigida así en agente educativo) y las instituciones particulares, (que, conforme al artículo 11 de la misma Constitución gozan del "derecho de enseñar"). La educación en Entre Ríos es una obligación estatal socialmente compartida.

6 - La "Educación Común"

1º) Noción

La expresión "educación común" está históricamente consagrada en la legislación educacional nacional y provincial. Sin embargo, aquella normativa nunca puntualizó con claridad cuál es su sentido y alcance preciso. En el orden nacional, aparece ya con la Ley Nº 1.420, sancionada en 1.884 que —precisamente— se conoció bajo la denominación de "Ley de Educación Común". Y en el orden provincial se la lee —en fecha coincidente— a partir de la Constitución de 1.883. La Constitución de 1.933 mantuvo aquella nomenclatura y también lo hace ahora la Reforma de 2.008. Pero la pregunta subsiste: en el marco de esos textos, ¿qué debemos entender por "educación común"?

2º) La Constitución de 1.933

La Sección IX de esta Constitución, reservada a la materia educacional, se tituló "Educación Común". Sus textos reiteran dicha expresión. El perfil del sistema se expresa en estos términos: "Es obligación primordial del Estado proveer lo conducente al establecimiento y organización de un sistema de educación que comprenda la enseñanza primaria común. Podrá también organizar y sostener escuelas primarias, complementarias de perfeccionamiento e ins-

titulos especiales" (art. 201). Al referir al período de enseñanza obligatoria, se reitera la expresión antedicha: "La obligación escolar se extiende a todo el ciclo de enseñanza primaria común" (art. 203). Al precisar sus contenidos, se habla también de "enseñanza común" (art. 205).

De aquellos y de los restantes textos de la Constitución de 1.933 no se deduce cuál es el significado preciso de la expresión "educación común". Sin embargo, de los antecedentes antes referenciados, de los debates en el seno de la Convención de 1.932-1.933 y de la legislación conexas, puede concluirse que ella se traduce por un conjunto de saberes que, en determinado sentido "todos" debemos poseer y que, en otro sentido, serían los "básicos" o "elementales" o "necesarios" para la vida en sociedad. Generalmente esos saberes fueron identificados con el nivel de "educación primaria" (de ahí que en muchos textos se hablaba de educación "primaria común").

Desde otra óptica, aquellos saberes constituyeron una dimensión de "educación común" que se diferenció de otras formas educativas, vinculadas al nivel inicial, a la modalidad de adultos, a la modalidad para personas con necesidades especiales y a otras. Estas serían formas de "educación especial" brindadas en forma paralela o articulada con la "educación común", que se consagraba como prioritaria y obligatoria.

3º) La Reforma de 2.008

Ella conservó el título asignado a la Sección destinada a Educación, que ahora corresponde a la Sección X.

Procurando desentrañar el contenido que la Convención atribuyó a la expresión "educación común", examinamos con detenimiento el debate de aquella en su 32ª. Reunión y advertimos una

consulta del Convencional Alasino al Convencional Barrandeguy y su correspondiente respuesta, que se desarrolló en los siguientes términos: "Sr. Alasino: Señor convencional Barrandeguy: me hacen llegar una inquietud: (...) si la gratuidad queda incorporada a la enseñanza no común, la diversa; ellos me dicen que al decir solamente "educación común" queda incorporada solamente a eso, y la diversa, la especial, no queda incorporada en el texto (...) Sr. Barrandeguy: (...) Uno de los criterios con que los expertos se pronuncian en educación, dice que la enseñanza común es aquella que tiene los mismos programas. Es común la enseñanza porque en una escuela en Chajarí y otra en Islas, el programa, la currícula, las materias son exactamente iguales. La comisión se inscribió, consultando algunos técnicos o técnicas, en la idea de que la enseñanza es común —más allá de la especialidad de lo material— cuando está disponible, accesible al común de los titulares del derecho. Desde ese punto de vista la enseñanza terciaria o los establecimientos, que ya no se llaman tampoco terciarios, serían enseñanza común (...) lo que a nosotros nos incumbe es darle a las palabras el sentido que habitualmente tienen (...) y el contexto en que nosotros estamos usando estas palabras debe dejarlo tranquilo al convencional Alasino en el sentido de que la enseñanza a la que él alude es común"⁴⁷. Atendiendo a esas explicaciones, una primera interpretación del sentido otorgado por la Convención al término "educación común" señala el de conjunto de saberes ofrecidos por igual a todos los sujetos que demanden el servicio educativo.

A su turno, la Convencional De Paoli, al momento de presentar al Plenario el Proyecto elaborado por la Comisión respectiva,

⁴⁷ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones, págs. 4179/4180.

en su calidad de Miembro Informante, expresó: “Entonces creemos que esta educación común, hoy debe resignificar y conjugar con conocimientos y saberes, para que los ciudadanos y ciudadanas ejerzan el derecho y el poder que estos conocimientos y saberes, le otorgan (...). El concepto de educación común, es de construcción continua y no homogénea. Está sostenido por acuerdos, no por im- posiciones y tenemos que entenderlo como una construcción que nos pertenece, de lo que es indiviso y nos concierne a todos. Como construcción política significa que todos y todas, tenemos parte en lo público; y la educación común es el espacio fundamental para la constitución, para la construcción de lo público. ¿Por qué? Porque es formadora de ciudadanos y ciudadanas que aprenden distintos lenguajes de producciones culturales, de costumbres, de normas, de valores. En este ámbito, se relaciona en forma indivisible y ética, educación, trabajo y ambiente, tal cual lo expresa el punto primero del despacho”.⁴⁸

De aquellas palabras, debemos concluir que “educación común” sería también hoy una amalgama de contenidos que pretenden un resultado formativo para la vida en sociedad. Y que aquella “educación común” resultaría la expresión armonizada de los siguientes caracteres, plasmados todos en el artículo 257:

- a) Educación “de construcción continua y no homogénea”, lo que en el texto constitucional se expresa como “el derecho (...) de aprender durante toda la vida”;
- b) Educación “sostenida por acuerdos”, lo que en el texto constitucional se expresa como “obligación primordial e indelegable” del Estado “con la participación de la familia y de las instituciones de gestión privada reconocidas”;

c) Educación de “construcción de lo que (...) nos concierne a todos”, lo que en el texto constitucional se expresa como “el derecho (...) a los conocimientos y a la información necesarios” y “como instrumento de movilidad social”; dentro de esta caracterización, observamos que, al referir a los contenidos curriculares del Sistema Educativo, la Constitución vuelve a nombrar la “educación común” (art. 260, segunda parte);

d) Educación como “espacio (...) para la constitución, para la construcción de lo público”, lo que en el texto constitucional se expresa como la formación para “el ejercicio pleno de la ciudadanía”;

e) Educación relacionada “en forma indivisible y ética: vincula- da en educación, trabajo y ambiente”, lo que en el texto constitucional se expresa en iguales términos.

La misma Convención, en una publicación posterior a la sanción de la Constitución, reiteró sus precedentes conceptos en una síntesis que contribuye a clarificarlos: “Cuando se habla de una educación humanista, estamos haciendo referencia a una educación común, de, para y entre todos, reconociéndonos como humanos, como distintos a la vez, somos uno y somos varios, desde ese concepto de diversidad que queda comprendido en la idea de educación común. La educación común es la obligación de transmitir la cultura que es patrimonio de todos y que todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores son sujetos plenos del derecho de aprender y de enseñar, todos tenemos la capacidad para aprender y la educación común nos señala esa integración. Educación común, educación integral y sociedad educadora son formadoras de subjetividades, sujetos y de ciudadanía”.⁴⁹

De acuerdo a la opinión de quienes participaron en la construcción de esta nueva normativa, la expresión "*educación común*" se presenta hoy redimensionada y enriquecida con los contenidos y las visiones que hemos deducido del texto constitucional: con- junto de saberes ofrecidos a todos por igual y cuyos contenidos procuran formar para la vida social. Corresponderá al legislador y a la conducción educativa tenerlos presentes al momento de pre- cisar y definir los contenidos curriculares de los diversos niveles y modalidades del sistema educativo.

IV - FINES Y OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN

1 - Noción

1º) *Conceptuación*

Existen conceptos —como los del epígrafe— que requieren cla- ridad para abordar su temática. Si bien algunos autores emplean ambos términos como sinónimos y otros como expresiones con con- tenidos diversos, nos permitimos proponer una noción de ellos que estimamos posibilitará el examen de la cuestión dentro de la norma- tiva legal que los consagra. Llamamos "fines" a las aspiraciones o expectativas a realizar en determinada materia por una institución determinada y que hacen a su misión. Generalmente expresan pro- yecciones de largo alcance y —a veces— se tornan inalcanzables.

Entendemos por "*objetivos*", en cambio, los proyectos a rea- lizar por aquella institución en tiempos determinados y a través medios preestablecidos. Su consecución logra un acercamiento progresivo a los "fines" queridos.

2º) *Marco Legal Nacional*

Como hemos dicho, aquellos conceptos a veces se confunden en su enunciación. Por ello, las legislaciones educacionales sue- len hablar globalmente de "*fines y objetivos*" (Ley de Educación Nacional, Capítulo II; Ley provincial N° 9.330, vigente hasta el año 2.008, art. 6; Ley N° 9.890, hoy vigente, art. 13).

En nuestra Constitución Nacional, los fines y objetivos educa- cionales se identifican así (art. 75, inc. 19º C.N.):

- 1) Consolidar la unidad nacional ("*Sanccionar leyes de organiza- ción y de base de la educación que consoliden la unidad nacio- nal respetando las particularidades provinciales y locales*");
- 2) Asegurar la responsabilidad del Estado ("*que aseguren la res- ponsabilidad indelegable del Estado*");
- 3) Asegurar la participación social ("*que aseguren (...) la partici- pación de la familia y la sociedad*");
- 4) Asegurar los valores democráticos ("*que aseguren (...) la pro- moción de los valores democráticos*");
- 5) Asegurar la igualdad de oportunidades y de posibilidades ("*que aseguren (...) la igualdad de oportunidades y posibilida- des sin discriminación alguna*");
- 6) Garantizar la gratuidad y equidad ("*que garanticen los princi- pios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal*");
- 7) Garantizar la autonomía y autarquía universitaria ("*que ga- ranticen (...) la autonomía y autarquía de las universidades nacionales*").

Con estas breves aclaraciones, nos proponemos abordar se- guidamente la temática de los "fines y objetivos de la educación" en el nuevo texto constitucional de Entre Ríos.

2 - La Reforma

1º) Nuestra propuesta a la Convención

En el Proyecto de Reformas a la Sección IX, al que ya hemos referido, sostuvimos que la educación persigue un fin esencial, globalizante de muchos otros propósitos, el que podía resumirse en un proyecto de persona apta para la vida en sociedad. Lo hicimos en los siguientes términos: **“La educación es un derecho (...) y un deber (...) cuya finalidad esencial es la formación integral de la persona, capacitándola para vivir en una sociedad democrática y participativa, basada en la ética, la libertad y la justicia social”**.

Entendemos que el Cuerpo coincidió con ello en sus líneas generales, al establecer: **“La educación es el derecho humano fundamental de aprender durante toda la vida, accediendo a los conocimientos y a la información necesarios en el ejercicio pleno de la ciudadanía, para una sociedad libre, igualitaria, democrática, justa, participativa y culturalmente diversa”** (art. 257).

2º) La Nueva Constitución de Entre Ríos

Reelaborando el precedente concepto, la nueva Constitución Provincial consagra también, al igual que la Nacional y la de numerosas Provincias Argentinas, algunas declaraciones que deben enunciarse como los fines a lograr para el Estado y la sociedad provincial a través de la educación. Nosotros identificamos los siguientes: a) Asegurar contenidos educativos adecuados a las necesidades actuales; b) Educar para la vida social; c) Asumir —el Estado— su protagonismo educativo; d) Erradicar el analfabetismo; e) Garantizar el acceso a los bienes culturales; f) Integrar las realidades provinciales y regionales. Seguidamente los examinamos en particular.

A) Asegurar Contenidos Adecuados. Como hemos expresado⁵⁰, los procesos educativos de nuestro sistema deberán asegurar el acceso **“a los conocimientos y a la información necesarios para el ejercicio pleno de la ciudadanía”** (art. 257).

Tales contenidos resultan así coyunturales y cambiantes según las condiciones histórico-sociales del momento.

Pero algunos de ellos deberán integrar siempre la currícula educativa, ya que la Constitución se preocupa por puntualizarlos en una desbordante enumeración. Sin perjuicio de que más adelante los referiremos al examinar los **“Principios de la Educación en la Nueva Constitución”**⁵¹ no podemos obviar aquí su enunciación: educación sexual (art. 257); cultura, derechos humanos, culturas ancestrales, cooperativismo, mutualismo, educación para la paz y la no violencia, trabajo, ciencia, tecnología, educación ambiental, lenguajes artísticos, educación física, deporte escolar (art. 260); formación en el trabajo social y productivo, creatividad, pensamiento crítico y autónomo, relación escuela, ciencia y tecnología (art. 261).

B) Educar Para la Vida Social. Concordando con la Ley de Educación Nacional (art. 7) el sistema educativo provincial deberá **“proveer a la educación común, como instrumento de movilidad social”** (art. 257). Es esta otra expresión de fines y objetivos educacionales: la formación de sujetos aptos para promover un desarrollo social identificado con los paradigmas ya expresados de libertad, igualdad, democracia, justicia, participación y diversidad cultural.

⁵⁰ Ver Supra, pág. 70.

⁵¹ Ver Infra, pág. 141.

C) Asegurar el Protagonismo Educativo del Estado. "El Estado asume la obligación primordial e indelegable de proveer a la educación común" (art. 257). Esta finalidad resulta también concordante con previsiones normativas de la Constitución Nacional (art. 75, inc. 19º) y de la Ley de Educación Nacional (arts. 4 y 6). Hemos expresado ya que esta finalidad de la educación la define –precisamente– como un deber a cargo del Estado.⁵²

D) Erradicar el Analfabetismo. Si bien nuestro país no sufre este flagelo en la medida de otros, aún persisten expresiones de ausencia de escolaridad, de deserción y de escolaridad incompleta. Lo que se torna más grave en la actualidad, en que lo elemental educativo no se limita a la lecto-escritura y a las operaciones aritméticas básicas, sino que se proyecta a mayores contenidos científicos-técnicos, que incluyen la informática. Por todo ello es que, entre sus fines y objetivos, en nuestro sistema educativo el Estado: **"Promueve la erradicación del analfabetismo" (art. 257).**

F) Garantizar el Acceso a los Bienes Culturales. La educación es parte y expresión de un contexto socio-cultural complejo y en constante desarrollo con el cual el habitante del país convive y con el cual se identifica. Por ello, resulta coherente declarar como finalidad del sistema que: **"El Estado (...) garantiza el acceso universal a los bienes culturales" (art. 257).**

G) Integrar las Realidades Locales y Regionales. El sistema educativo provincial es local, pero concebido con proyección integrativa a la región y a la totalidad del país. Es un sistema integrador. Tal concepción concuerda con la estructura político-administrativa de un país federal, en el cual sus realidades provin-

ciales y locales resultan la expresión integradora de una única y multiforme realidad nacional. Por ello, la nueva Constitución se propone como finalidad que: **"El sistema educativo provincial es de carácter esencialmente nacional. Integrará las realidades provinciales, locales y regionales" (art. 261).**

V - MATERIAS AFINES A "EDUCACIÓN"

Nuestra nueva Constitución incluye en la Sección X sobre "Educación Común" dos disposiciones que –en rigor– refieren a materias afines aunque no integrativas de la especialidad que da nombre a la Sección. Ellas son las que refieren al fomento de las Bibliotecas y a las Políticas sobre Ciencia y Tecnología.

En razón de aquella afinidad y por cuanto aparecen integrando la Sección sobre Educación, las examinamos en este Capítulo, consagrado al Derecho a la Educación.

1 - Bibliotecas

1º) El Nuevo Texto

Dispone la nueva Constitución que: **"El Estado: fomenta el funcionamiento de las bibliotecas escolares y populares" (art. 270, primer párrafo).**

Este párrafo aparece desde el inicio en el Despacho de la "Comisión de Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Popular". Pero no aparece tratado en el debate, donde sólo fue enunciado por su Miembro Informante.⁵³ Tampoco localizamos Proyectos de Reforma referidos a bibliotecas.

⁵² Ver Supra, pág. 71.

⁵³ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008, Diario de Sesiones, pág. 4149.

Probablemente la Comisión tuvo aquí en cuenta un texto que se lee en la Constitución reformada de 1.933 —incluido a instancias del Convencional Aguirrezabala, en las postrimerías del tratamiento de la Sección sobre Educación—⁵⁴ que expresaba: “La *Legislatura* dictará leyes fomentando las bibliotecas fijas o circulantes” (art. 215, en la Constitución de 1.933).

En las Constituciones Provinciales no hemos encontrado normas específicamente referidas a bibliotecas, tanto escolares como populares. La gran mayoría de ellas trata en forma conjunta las materias “*Cultura*” y “*Educación*” y algunas pocas no contienen mención a la actividad cultural. La de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires trata separadamente ambas materias (art. 32). La de Santa Fe consagra una disposición sobre estímulo y protección de la cultura en su primera Sección (art. 22). Es esa precisamente la metodología de la Constitución de Entre Ríos, como veremos.

2º) La Ubicación de la Disposición

Entendemos que esta disposición refiere a una institución de indudable afinidad con la educación pero que, por su esencia, se integra a los contenidos de una materia más vasta, como son las expresiones culturales en general, para las cuales nuestra Constitución consagra un artículo específico, en su Sección Primera.

La norma a que referimos, expresa: “*La cultura es un derecho fundamental. El Estado impulsa las siguientes acciones, entre otras: la promoción, protección y difusión del folklore, las artesanías y demás manifestaciones; el reconocimiento a la identidad y respeto a la diversidad cultural, la convivencia, la tole-*

rancia y la inclusión social, estimulando el intercambio desde una perspectiva latinoamericana; la protección, preservación y divulgación de los bienes culturales, el patrimonio tangible e intangible, histórico, artístico, arqueológico, arquitectónico y paisajístico; la aplicación de las nuevas tecnologías de la comunicación para la producción cultural. Los fondos para su financiamiento no podrán ser inferiores al uno por ciento de las rentas no afectadas del total de las autorizadas en la ley de presupuesto” (art. 26).

Estimamos que la cláusula referida al fomento de las bibliotecas armonizaría en mayor medida con el artículo que acabamos de transcribir, proyectado específicamente a las acciones culturales del Estado, antes que integrada a una norma —el referido artículo 270— cuyo objeto es la Asistencia Educacional (becas y seguro escolar).

Es verdad que esta última disposición también alude en forma precisa a “*bibliotecas escolares*”. Pero, siendo ella una dimensión de la “*institución educativa*” para la cual el constituyente consagró un artículo específico —el 265— consideramos que, en todo caso, tal referencia encontraría en éste una mejor ubicación.

2 - Ciencia y Tecnología

1º) El Nuevo Texto

Dispone la nueva Constitución que “*La Provincia desarrolla la política de ciencia y tecnología como bien público y garantiza la libertad de la investigación científica y tecnológica, el aprovechamiento social de los conocimientos en orden al bienestar general e impulsa el fortalecimiento de la capacidad tecnológica y creativa del sistema productivo de bienes y servicios y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas. A fin de*

⁵⁴ Entre Ríos. Convención Constituyente 1932-1933. Antecedentes y Versiones Taquígráficas, Paraná, Imprenta Oficial, s/f, T. II, págs. 990/991.

articular las actividades que en materia de desarrollo e investigación científica y tecnológica se realicen, habrá un sistema de ciencia y tecnología que promoverá la integración de universidades, institutos, centros de investigación públicos y privados" (art. 271).

2º) Las Fuentes

Varios Proyectos se presentaron en torno a esta materia y, según el Despacho de la Comisión de "Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Popular", todos ellos fueron tenidos en cuenta para la formulación del mismo. Realizando un examen por menorizado de aquellos, creemos que puede deducirse qué influjo tuvo cada uno de ellos en el texto definitivo que se aprobó. Intentamos expresarlo en la forma que sigue:

- a) La expresión inicial, referida a la "política de Ciencia y Tecnología" aparentemente se inspiró en los Proyectos de los Convencionales Busti (Expte. Nº 267), Monge (Expte. Nº 1106) y Díaz Gustavo (Expte. Nº 468).
- b) La expresión "bien público" aparentemente se inspiró en el Proyecto de los Convencionales De la Cruz de Zabala, Reggiardo, Haiek, Acharta (Expte. Nº 1046).
- c) La referencia a la garantía de "la libertad de investigación científica y tecnológica" aparentemente se inspiró en el Proyecto de los Convencionales De la Cruz de Zabala, Reggiardo, Haiek y Acharta.
- d) La expresión "el aprovechamiento social de los conocimientos en orden al bienestar general" probablemente se inspiró en una expresión del Proyecto del Convencional Monge, que proponía contemplar la transferencia de los resultados de las investigaciones a los diversos ámbitos de la sociedad.

e) El texto que refiere al impulso del "fortalecimiento de la capacidad tecnológica y creativa del sistema productivo de bienes y servicios y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas" consideramos que se inspiró en el Proyecto de los Convencionales Schwartzman, Zabala y Acharta (Expte. Nº 984).

f) La consagración de "un sistema provincial de Ciencia y Tecnología" para "articular las actividades que en materia de desarrollo e investigación científica y tecnológica se realicen" consideramos que se inspiró en el Proyecto de los Convencionales De la Cruz de Zabala, Reggiardo, Haiek y Acharta.

g) La integración de centros de investigación públicos y privados en aquel sistema provincial, fue una propuesta contenida en todos los Proyectos a que hemos referido precedentemente.

3º) El Debate

Al momento de debatirse el artículo, en el plenario de la Comisión, el Miembro Informante de la Comisión respectiva desarrolló una extensa exposición conceptual acerca del conocimiento emergente de la investigación científica y tecnológica y de la necesidad de asegurar su apropiación social. Lo hizo -entre otros argumentos- en los siguientes términos: "La Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva define al sector científico y tecnológico como el ámbito compuesto -y esto también forma parte de lo que queda plasmado en el texto- por instituciones, recursos humanos, equipo, instrumental tecnológico, a través de los cuales se genera y circula el conocimiento científico (...). Estamos hablando de conocimiento relacional (...) que es el que nosotros vamos construyendo con lo que conocemos; relacionándolo con lo que seguimos conociendo; es decir, es una construcción propia que hacemos. Es la más alta categoría del conocimiento este 'conocimiento rela-

y tecnologías que promuevan la calidad ambiental, el manejo sustentable de los recursos naturales y el bienestar para los pueblos".⁵⁶

A su turno, el Convencional Schwartzman, apoyando el Despacho original, expresó: "Nosotros estamos convencidos que esta propuesta de dictamen refleja con extrema felicidad esa pretensión, al encabezar con el derecho de todas las personas en Entre Ríos a acceder a los beneficios de la investigación científica y tecnológica. Creemos que esa investigación puede definitivamente contribuir al progreso social, económico y cultural (...) Recientemente nuestra Provincia ha anunciado la creación de la Agencia de Ciencia y Tecnología e Innovación para la cual la actual gestión provincial ha asignado presupuesto y que nosotros entendemos que a partir de la creación de este sistema provincial de ciencia y tecnología con rango constitucional, se convertirá en política de Estado".⁵⁷

En los tramos finales del debate, el Convencional Alasino propuso -en relación con el "sistema provincial de Ciencia y Tecnología"- agregar la siguiente frase: "afectando a los centros de investigación oportunamente construidos por el Estado nacional en las ciudades de Diamante y Concordia". Los Convencionales Rogel y Taleb explicaron que aquellos centros no eran en realidad provinciales; el último nombrado manifestó que "Esos dos centros aún pertenecen al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas". Por esas razones, el Presidente de la Comisión respectiva, Convencional Barranteguy, concluyó: "No vamos a aceptar la propuesta, señor Presidente, porque si son nacionales no los podemos

cional' (...) Cuando pensamos en estos conocimientos relacionales aplicados, entonces ahí estamos hablando de tecnología. En estos ámbitos, las actividades desarrolladas pueden ser clasificadas como investigación y desarrollo científico y tecnológico, formación de recursos humanos en ciencia y tecnología, difusión de la ciencia y la tecnología, innovación tecnológica, servicios y transferencias de ciencia y tecnología; entre los principales, aunque podría haber otras categorías (...). Dichos conocimientos científicos y tecnológicos deben fomentarse y subsidiarse desde el Estado, más el aporte resposable -le agregó- y solidario del ámbito privado, evaluándose fundamentalmente los que promuevan un concepto de desarrollo que incluya calidad de vida, sustentabilidad política, económica, social y ecológica (...). Para esto, es necesaria la articulación con instituciones provinciales, regionales, nacionales, tanto del ámbito público como del ámbito privado (...) a fin de potenciar su capacidad de incidir en la realidad (...). Tener a la ciencia y a la tecnología con rango constitucional significa, además, posicionarnos como un Estado moderno, tener la visión de un futuro mejor, que no dependa sólo de una economía próspera, sino que además promueva la prosperidad y el bienestar general".⁵⁵

Intervino también en este debate la Convencional De la Cruz de Zabal, quien expresó: "La ciencia se debate hoy, señora Presidenta, entre dos políticas alternativas. Por una parte, seguir siendo la principal herramienta de la economía mundial de mercado, orientada por la búsqueda de la ganancia individual y el crecimiento sostenible; por otra parte, está llamada a producir conocimientos

⁵⁶ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 3522.

⁵⁷ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., págs. 3523/3524.

*afectar; y si son provinciales deben estar incluidos en el vocablo 'centros de investigación' que está expresamente considerado".*⁵⁸

El tratamiento del texto concluyó en la Reunión Ordinaria N° 32, del 15 de Setiembre de 2.008, oportunidad en que la Comisión de Redacción y Revisión presentó un texto más reducido, en el que se advertía la supresión de su primera oración. Al fundamentarlo, la Presidenta de aquella, Convencional Kunath, expresó: "Nuestra propuesta tiende a simplificar la redacción del texto y a evitar la reiteración de determinados vocablos". Finalmente, hubo aprobación por unanimidad de los presentes.⁵⁹

4º) El Constitucionalismo Provincial

Examinando los textos constitucionales provinciales, hemos podido concluir que exactamente alrededor de la mitad de ellos no contienen disposiciones referidas a Ciencia y Tecnología. Los restantes –entre ellos ahora el de Entre Ríos– pueden agruparse en los que tratan la materia conjuntamente con la temática de la Educación y los que separan ambas temáticas.

Establecen un tratamiento unificado las Constituciones de Catamarca (1.988), Córdoba (1.987), Chaco (1.994), Chubut (1.994), Entre Ríos (2.008) y Tierra del Fuego (1.991). Todas ellas integran, de una u otra forma, las materias Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología. La de Entre Ríos consagra la disposición sobre Ciencia y Tecnología en la Sección sobre Educación.

Establecen un tratamiento separado las constituciones de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1.996), Formosa (1.991), Río Negro

⁵⁸ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones, págs. 3525/3526.

⁵⁹ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., págs. 4235/4237.

(1.988), San Juan (1.986), San Luis (1.987) y Tucumán (1.990). Santa Fe incluye en su primera Sección una disposición acerca del estímulo y promoción a "la investigación científica y técnica" (art. 22).

Confrontando las respectivas Constituciones, deducimos que pudieron haber ejercido influencia al momento de elaborar el texto para Entre Ríos las de Formosa (art. 99), Río Negro (art. 69) y San Luis (art. 79). Todas ellas instituyen –como lo hace ahora la nuestra– un sistema provincial de Ciencia y Tecnología. La última prevé también la participación en el mismo de diversos sectores –públicos y privados– como también lo hace la nuestra.

5º) La ubicación del Artículo

La primera cuestión que se suscita al abordar el estudio de la norma que aquí glosamos, es su ubicación dentro del contexto de la nueva Constitución. Es verdad que las materias de Ciencia y Tecnología guardan indudable afinidad con la materia Educación. Pero también es verdad que otras muchas disciplinas –como cultura, capacidades especiales, información pública, no discriminación, deporte, por sólo citar algunas– reconocen una igualdad o similitud afinidad con la Educación. También es verdad –como lo hemos expresado– que otras Constituciones Provinciales asocian el tratamiento de las materias nombradas. Pero, en general, todas ellas lo hacen consagrando apartados o capítulos diferenciados para cada una; por lo que, en estos casos, no se trata propiamente de la unificación de tales materias, sino de un tratamiento conexo de ellas.

En su extensa exposición, la Convencional De Paoli patrocinó el tratamiento de Ciencia y Tecnología en la Sección consagrada a Educación y mencionó en su apoyo particular algunas Constituciones Provinciales. Al respecto, expresó que: "El artículo de ciencia y

menta la incorporación de fuentes de energía renovables y limpias. Establece medidas preventivas y precautorias del daño ambiental” (art. 83); de “recursos naturales existentes” (art. 85).

Por entender que aquellos temas resultan totalmente afines con la Ciencia y la Tecnología y en mayor medida que con la Educación, creemos que el texto del actual artículo 271 bien pudo haber sido integrado a la Sección Segunda de la Constitución.

tecnología requiere ser incorporado hoy en la sección reservada a la educación, en una Constitución moderna y actualizada como la que pretendemos producir, como son las de San Juan, San Luis, Salta, Santiago del Estero, por citar a algunas”⁶⁰.

Por nuestra parte, consideramos que aquella referencia fue más bien de carácter genérico, ya que no todas las normas ahí citadas incluyen Ciencia y Tecnología en la misma Sección que Educación. San Juan y San Luis –como lo hemos dicho– tratan aquellas materias en Capítulos separados. Y la de Santiago del Estero y Salta no incluyen reglas sobre Ciencia y Tecnología. La última sólo contiene una referencia tangencial cuando integra a la educación en “*un Ministerio específico, para ejecutar la política educacional, cultural, científica y tecnológica*” (art. 49).

En definitiva: nos inclinamos por un criterio sistemático, dentro del cual se agrupe el tratamiento de las diversas temáticas constitucionales según la materia o según la mayor afinidad en las materias. Así, encontramos que la Sección II, referida al Régimen Económico, del Trabajo y Desarrollo. Sustentable, ofrece –a nuestro entender– mayores aspectos para la vinculación tangencial de la Ciencia y la Tecnología con aquellas temáticas. En aquel Capítulo se habla de “*industrias*” y “*comercialización*” (art. 67); de “*producción*” e “*industrias madres*” (art. 68); de “*explotación de sus recursos radioeléctricos y los medios de comunicación*” (art. 70); de “*explotación de industrias o empresas*” (art. 71); de “*establecimiento de las industrias*” (art. 73); de promoción del “*consumo responsable, el uso de tecnologías y elementos no contaminantes, las prácticas disponibles más avanzadas y seguras, una gestión integral de los residuos y su eventual reutilización y reciclaje*. Fo-

Capítulo III

EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

I - Noción

El concepto de "sistema" resulta común a los diversos campos científicos y, en términos generales, puede afirmarse –siguiendo a Farrés Cavnagnaro– que consiste "en un conjunto de partes (elementos) que se encuentran dispuestos en una relación recurrente (interrelación) con uno o varios propósitos (objetivos)".⁶¹ En otras palabras: se trata de un conjunto de unidades que interactúan armónicamente entre sí para el logro de un objetivo común a todas ellas.

Proyectado al campo de la educación, aquel concepto de Sistema nos permite identificar:

- a) Unidades educativas –escuelas, institutos, etc.– y unidades de gestión –órganos administrativos– (se corresponden con los "elementos" del sistema);
- b) La inserción de aquéllos en complejos circuitos administrativos (se corresponden con la "interrelación" de los elementos);

⁶¹ FARRÉS CAVAGNARO, Juan: *Administración Pública*, Depalma, pág. 41.

c) La prestación por el Estado –a través de aquéllos– de los diversos servicios educativos (se corresponde con los “objetivos” del Sistema).

Hans, Schneider y Roselló dicen de él que es “la síntesis institucional de las concepciones jurídicas y pedagógicas de quienes gobiernan un Estado”.⁶²

II – SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

1 - Antecedentes

En nuestro país puede hablarse de “sistema educativo nacional” a partir de la sanción, en 1.993, de la Ley Federal de Educación, Nº 24.125 y de la sanción, en 1.995, de la Ley de Educación Superior, Nº 24.521. Hasta entonces, existió una suma coordinada –y no siempre bien coordinada– de estructuras educativas autónomas –nacionales y provinciales; de gestión estatal y de gestión privada– que reportaban a autoridades educativas provinciales y a un Ministerio Nacional de Educación, pero carentes de una organización general integradora de sus diversos niveles y modalidades.

Desde la sanción de aquellas normas se produce una sistematización de todos los servicios educativos –nacionales, provinciales y de gestión particular– comprensiva de todos los niveles y modalidades, incluyendo las expresiones de la educación no formal.

⁶² Editorial Santillana, Diccionario de Ciencias de la Educación, Voz “Sistema Educativo”.

La actual Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (2.007) asegura la continuidad de aquel diseño organizacional y define al Sistema en estos términos: “El Sistema Educativo Nacional es el conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a la educación” (art. 14).

2 - Caracteres

Nuestro Sistema Educativo Nacional reconoce –en el marco de aquella Ley– los caracteres de unidad, concertación, articulación y federalismo, que la misma presenta enunciados en la forma que sigue:

1º) Unidad “El Sistema Educativo Nacional tendrá una estructura unificada en todo el país” (art. 15 L.E.N.).

2º) Concertación. Todas las jurisdicciones educativas “de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional” (art. 12 L.E.N.).

3º) Articulación. La estructura unificada del Sistema Educativo Nacional asegurará “la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación” (art. 15 L.E.N.).

4º) Federalismo. “El Gobierno y Administración del Sistema Educativo asegurará el efectivo cumplimiento de los principios y objetivos establecidos en esta ley, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo” (art. 114 L.E.N.).

3 - Estructura

El Sistema Educativo Nacional está conformado por niveles y modalidades que resultan ser el modelo de todos los Sub-Sistemas

educativos locales. Los niveles –o grados del sistema– son cuatro: inicial, primario, secundario y superior. Las modalidades –o especialidades desarrolladas en el seno de los niveles– son ocho: técnico-profesional; artística; especial; de jóvenes y adultos; rural; intercultural bilingüe; en contextos de privación de libertad; y domiciliaria y hospitalaria (art. 17 L.E.N.).

Se consagran también otras alternativas educativas: la educación a distancia (arts. 104-111 L.E.N.); la educación no formal (art. 112); y la educación basada en las tecnologías de la información y la comunicación (arts. 100-103).

III – EL CONSTITUCIONALISMO PROVINCIAL

1 - Institución Genérica del Sistema

Dentro del contexto de Constituciones Provinciales, encontramos algunas que optan por aludir en forma genérica a la existencia de niveles o modalidades educativas, dejando evidentemente reservada al legislador la tarea de institucionalizarlos. Así: Catamarca (art. 258); Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 24); Córdoba (art. 62-10); Río Negro (art. 63-1).

2 - Consagración precisa de Niveles y Modalidades

Otras Constituciones, en cambio, identifican con precisión cuáles son los niveles y modalidades que se dejan preestablecidos para la educación provincial. Lo hacen así Corrientes (art. 171); Chaco (art. 80); La Rioja (art. 53); Mendoza (arts. 211/216); Misiones (arts. 41-2; 41-4); Santa Cruz (art. 81); Santiago del Estero (art. 198); Tierra del Fuego (art. 58); Tucumán (art. 123).

Algunas de ellas consagran incluso disposiciones más o menos extensas acerca de algunos o todos los niveles y modalidades, como Neuquén (arts. 110; y 122/131); Salta (arts. 48/49); y Santa Fe (art. 109).

3 - Consagración de las Bases del Sistema

Algunas Provincias adoptan en esta materia un perfil distinto: especifican solamente las bases conforme a las cuales la legislación deberá organizar e instrumentar el sistema educativo de la Provincia. Pero en general todas ellas establecen los criterios conforme a los cuales deberá establecerse el perfil del sistema. Así:

1º) Correlación con las Necesidades Educativas. San Juan pone el acento en las necesidades educativas locales: “*El Estado estructura un sistema de educación integrado por niveles y modalidades que responden a las necesidades provinciales y regionales*” (art. 85). Chubut acentúa más la idea de evolución de aquellas necesidades educativas: “*La ley garantiza un sistema educativo que provea a las variadas necesidades que surgen de la evolución de la persona y de la sociedad, previendo eficiencia, calidad y actualización constantes*” (art. 116).

2º) Correlación con los Caracteres Locales. Jujuy asocia el sistema a instituir con las características territoriales: “*El Estado organizará un sistema educativo de acuerdo con las características geográficas, sociales y económicas de las distintas regiones de la Provincia*” (art. 67-7).

3º) Carácter Articulado. San Luis prioriza el principio de la articulación del sistema: “*Las instituciones educativas de la Provincia se organizan en niveles articulados de integración y desarrollo progresivos*” (art. 75-1). También lo hace Formosa, aunque

asociando la articulación con las características locales: “Que el sistema educativo se integre por niveles, ciclos y grados; por modalidades y especialidades adecuadamente articuladas entre sí; en forma regionalizada” (art. 93-4).

IV – SISTEMA EDUCATIVO PROVINCIAL

1 - Marco Legal Nacional

La existencia de un Sistema Educativo Nacional “único” determina que las estructuras educativas locales se manifiesten como “sub-sistemas” de aquél y respetando el mismo diseño organizacional que aquél. De este modo el ordenamiento jurídico del Estado logra la coexistencia armónica de una pluralidad de organizaciones educativas locales autónomas dentro de un contexto nacional único y totalizador. Se asegura así la unidad del sistema en la pluralidad de expresiones locales. La unicidad de los lineamientos en la multiplicidad de los servicios. Para garantizar aquel equilibrio, se cuenta con un importante organismo de coordinación y concertación de políticas y acciones educativas, que es el Consejo Federal de Educación (art. 113 y conexas, L.E.N.).

Por todo lo cual el Sistema Educativo de la Provincia de Entre Ríos –al igual que el de las restantes Provincias– deberá, dentro de sus peculiaridades, guardar correspondencia con los perfiles del Sistema Educativo Nacional al que se encuentra constitucionalmente integrado (art. 75, inc. 19° C.N.).

2 - La Nueva Constitución de Entre Ríos

1º) Visión General. Nuestra flamante Constitución deja planteadas las bases de un nuevo Sistema Educativo Provincial. De sus

textos emerge cuáles deben ser los niveles y cuáles son algunas de las modalidades que posteriormente deberá estructurar el legislador. Así lo expresó la Convencional que tuvo a su cargo informar la materia “Educación Común” en la Convención, Profesora De Paoli. Después de referir que se alcanzaron acuerdos en orden a los principios de la educación, destacó que ellos también se lograron “atendiendo a la ampliación del sistema, intentando un texto pertinente para lo constitucional y dejando a la ley, precisamente, aquellas cuestiones que requieren un alto grado de flexibilidad, para permitir una adecuación continua a los cambios que necesariamente se producen en el sistema”.⁶³

Compartimos aquel criterio de establecer solamente los lineamientos generales de la organización educacional, reservando a la ley su desarrollo. El Sistema Educativo es una institución cambiante en el tiempo, conforme a la evolución social y al progreso de las Ciencias de la Educación. En los últimos años (1.993-2.007) se ha asistido a una importante renovación en los diversos niveles y modalidades de la educación en el país y en las provincias. Por ello, estimamos que la organización y estructura de esos servicios es, más que una tarea del constituyente, una faena del legislador. Como ya hemos visto, algunas Constituciones Provinciales establecen en sus textos cuales son los niveles y modalidades educativas del Estado. Pero como ellas han sido dictadas para regir durante un largo período de tiempo, tales disposiciones quedan expuestas a los cambios que puedan sobrevenir en el corto y mediano plazo y que –como ocurre con las grandes transformaciones sociales– se producirán inexorablemente sin aguardar a una reforma constitucional previa.

⁶³ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones, pág. 4145.

Con posterioridad al funcionamiento de la Convención Constituyente, la misma Convencional De Paoli formuló una visión global de las disposiciones que versaban sobre aquella temática y —en una personal interpretación de sus textos— entendió que la noción de “*Sistema Educativo Provincial*” quedó plasmada en la nueva Constitución. Y así lo expresó en el trabajo que ya hemos referido, realizado en colaboración con la Profesora Londero: “*El texto de la ahora Sección X, instala el concepto de sistema, desde lo conceptual*”.⁶⁴

Nosotros en cambio entendemos que, en los nuevos textos, la noción de Sistema Educativo se manifiesta a través de algunas cláusulas de carácter general y de otras de carácter específico. Examinadas aquellas en su conjunto, se advierte que, más que consagrar o instituir un Sistema, dan por sentada su existencia y sobre tal base establecen reglas que deberá tener en cuenta el legislador. Es lo que seguidamente pasamos a explicar.

2º) Disposiciones Generales. La presencia de un Sistema Educativo en nuestra Constitución reconoce un perfil más bien genérico o difuso, porque el vocablo “*sistema*” aparece expresado cuando el articulado regula determinadas instituciones educacionales, como son los niveles y modalidades, los contenidos curriculares o el planeamiento educativo. De donde —en nuestro criterio— para el lenguaje constitucional la existencia de un Sistema Educativo deviene, más que de una cláusula conceptual, de la referencia a estructuras educacionales que —por su naturaleza— presuponen la pertenencia a un Sistema. Tal lo que se evidencia en los textos que siguen:

- a) Cuando la Constitución refiere a “*todos los niveles y modalidades del sistema educativo*” (art. 257) está insinuando la preexistencia de un sistema;
 - b) A igual conclusión se arriba cuando la misma define que “*el sistema educativo provincial es de carácter esencialmente nacional*” (art. 261);
 - c) También arribamos a las precedentes conclusiones cuando sienta bases para el “*planeamiento del sistema*” (art. 264 in fine);
 - d) Cuando hace referencia a “*los lineamientos curriculares para cada nivel educativo obligatorio*” (art. 260) está aludiendo a estamentos educativos que resultan propios de un sistema;
 - e) Cuando establece la cualidad de “*gratuita y laica en los niveles inicial, primario, secundario y superior de las instituciones de gestión estatal*” (art. 258), está presuponiendo también instancias educativas propias de un sistema;
- La alusión que precedentemente hemos hecho al “*planeamiento del sistema*” educativo merece una consideración especial, por el rol que confiere y la valorización que hace del principio de la planificación educacional. El párrafo completo dedicado a esta materia expresa: “*El Consejo General de Educación, mantendrá actualizada y en condiciones de accesibilidad pública, una base informativa y estadística que facilite el planeamiento del sistema*” (art. 264 última parte).

Dicha disposición se inspiró en una propuesta contenida en el Proyecto de las Profesoras Bar y Osuna, aunque con reducción de su texto, que era más extenso (Expte. Nº 1004). Así lo expresa la Miembro Informante de la Comisión respectiva, Convencional De

⁶⁴ DE PAOLI, Griselda; LONDERO, Susana: Ob. cit. Ver Supra, pág. 69.

Paoli, al fundamentar el Despacho sobre esta materia: “Respecto del Punto 8 –esta fue una propuesta de iniciativa ciudadana de las profesoras Osuna y Bar– creemos afinada la obligación impuesta al Consejo General de Educación de mantener actualizada una base informativa y estadística, en tanto complementa, por un lado, lo que hemos venido sosteniendo sobre la información pública, y, por otro lado, específicamente creemos que resulta de vital importancia al momento de planificar el sistema educativo. Queda a la ley la caracterización de dicha base, nosotros estamos decidiendo su objeto y, en consecuencia, dando algunas pautas para la ley”⁶⁵.

3º) Disposiciones Específicas

Sin perjuicio de las precedentes disposiciones que –desde una visión más general– presuponen la vigencia de un Sistema Educativo Provincial, la nueva Constitución contiene también otras cláusulas que hacen referencia precisa a determinados niveles o modalidades de aquel Sistema Educativo, que –por diversas razones– han recibido una atención especial del constituyente. Para ellos se consagraron disposiciones y previsiones puntuales que, en la implementación de dicho Sistema, el legislador también deberá tener presentes. En tal sentido, identificamos las reglas que siguen, cuyo examen se complementa con lo que oportunamente expresaremos al tratar la temática de los “Sujetos de la Educación”⁶⁶.

A) El Nivel Superior. En los institutos de este nivel –y particularmente en los destinados a formar el personal de seguridad– se previó la formación del alumno en la asignatura “Derechos Humanos” en los siguientes términos: “*Los institutos de formación*

superior y del personal de seguridad incluirán los derechos humanos en sus planes de estudio” (art. 260, última parte).

B) La Modalidad “Educación Rural”. Para ella se consagraron previsiones especiales, vinculadas al asentamiento del docente y del educando en el medio en que se desarrolla el servicio educativo, disponiendo: “*El Consejo General de Educación dispondrá acciones positivas para brindar progresivamente a las escuelas de zonas desfavorables, alejadas del radio urbano, periurbanas y rurales, los recursos necesarios para fortalecer el arraigo del docente al mismo, la permanencia de los alumnos en el sistema y doble escolaridad que permita complementar lo curricular con actividades recreativo formativas*” (art. 262).

C) La Modalidad “Educación en Contextos de Privación de Libertad”. Esta muy particular modalidad educativa fue también objeto de atención especial del constituyente. Al respecto –y refiriendo al Consejo General de Educación– estableció que: “*Dispondrá la creación de instancias educativas y de capacitación para las personas privadas de su libertad en las unidades penitenciarias provinciales*” (art. 262, última parte).

D) La Modalidad “Bilingüe e Intercultural”. Concordante con la Ley de Educación Nacional, nuestra Constitución introduce esta modalidad educativa para los pueblos originarios de la Provincia. En oportunidad de establecer reglas protectorias de su identidad e integridad, establece que “*Reconoce (la Provincia) a los pueblos originarios el derecho a una educación bilingüe e intercultural, a sus conocimientos ancestrales y producciones culturales*” (art. 33, última parte).

E) La Modalidad “Educación Especial”. También para ella la Nueva Constitución contiene una previsión específica, asegura-

⁶⁵ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4148.

⁶⁶ Ver Infra, pág. 205.

tiva de su prestación a quienes la demanden, e incluso a sus familias: "El Estado asegura a las personas con discapacidad y en su caso a sus familias: la igualdad real de oportunidades;... el acceso a la educación en todos los niveles con la infraestructura necesaria..." (art. 21).

4º) La Institución Educativa. La Convención consagró también una disposición específica tendiente a resguardar y asegurar el rol que cumplen las Instituciones Educativas, en cuanto estaciones terminales de todo el Sistema y que se ven así jerarquizadas a nivel constitucional. Al respecto dispone que: "El Estado impulsa la jerarquización funcional de las instituciones educativas. (...) Las instituciones escolares dispondrán de plantas funcionales completas que incluyan equipos interdisciplinarios" (art. 265).

Esta disposición reconoce como fuente --al igual que otras muchas-- el Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López, aunque con una reducción de su texto original (Expte. Nº 1161).

Al momento de fundamentar el Despacho de la Comisión respectiva y refiriendo a esta disposición, la Convencional De Paoli expresó: "En el proyecto que propone el despacho de comisión --nos referimos al punto 9-- la escuela adquiere una dimensión protagónica; y se convierte, conjuntamente con los actores que la componen, en un espacio válido para la formación integral de todos los miembros. La propuesta es jerarquizarla, Señora Presidenta. Desconocer esta realidad objetiva en realidad estaría bloqueando la mirada del propio sistema. Pensamos en la participación de toda la comunidad educativa y las instituciones intermedias, pensamos que ese es el lugar. En este artículo hacemos referencia a la necesidad de que las instituciones escolares cuenten con plantas funcionales completas. Voy a decir a qué nos estamos refiriendo. Pensemos en

la necesidad de atender las complejidades, por ejemplo, de una escuela que tiene tres turnos y sólo una directora o un director y un vicedirector, con las dificultades que este implica respecto de la gestión armónica para atender tres niveles. Y al hablar de equipos interdisciplinarios estamos pensando que la estrategia del Consejo General de Educación fijará con qué dispositivos: por zona, según el mapa provincial, según los lugares que necesiten refuerzos; pero no hablamos sólo de equipos psicopedagógicos, aquí estamos hablando también de integración de equipos interdisciplinarios en relación con el conocimiento"⁶⁷.

V - LA UNIVERSIDAD PROVINCIAL

1 - La Universidad Autónoma de Entre Ríos

La nueva Constitución incorpora al Sistema Educativo Provincial una nueva y especial institución: una Universidad Provincial, bautizada "Universidad Autónoma de Entre Ríos".

Creada por Ley Nº 9.250 del año 2.000, la misma atravesó un largo y dificultoso proceso de reconocimiento de Carreras y de Títulos por parte del Ministerio de Educación de la Nación hoy prácticamente concluido, con lo cual se accedería a una etapa de normalización completa. Las dificultades a que referimos devinieron, de una parte, de su especial origen, fundado en institutos provinciales de nivel superior no universitario; y de otra parte en la peculiaridad de esta Institución: se trata de un instituto provincial y, por lo tanto, sujeto a la normativa de Entre Ríos; pero que integra un sistema educativo nacional al que debe ajustarse y que

⁶⁷ Entre Ríos. Convención Constituyente 2.008: Ob. cit., pág. 4148.

reconoce otras reglas. De lo cual se sigue que, si bien conforma el Sistema Educativo Provincial, presta sus servicios educativos en un contexto nacional cuyo marco normativo es la Ley de Educación Superior.

2 - Nuestra propuesta a la Convención

En concordancia con las ideas antes expresadas, al presentar a la Convención Constituyente nuestro proyecto de reformas en materia educacional, sugerimos el siguiente texto: *"La Provincia sostiene la Universidad Autónoma de Entre Ríos como ente autárquico provincial y dicta las normas necesarias para asegurar su debida integración al Sistema Universitario Nacional"*.

3 - La Nueva Constitución de Entre Ríos

Dispone al respecto nuestra Constitución que: *"La Universidad provincial tiene plena autonomía. El Estado garantiza su autarquía y gratuidad e impulsa su articulación pedagógica con los institutos dependientes del Consejo General de Educación"* (art. 269).

1º Las Fuentes del Artículo 269

En el Despacho originario de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Popular, se consagraron dos disposiciones; una de ellas refería a la educación de nivel superior y la otra a la Universidad de Entre Ríos. Posteriormente ellas se reunieron en una sola, con lo cual en el texto final se produjo una integración de conceptos.

El Punto 1.2 del mencionado Despacho expresaba: *"El Estado Provincial asegura la gratuidad de la Educación Superior en los Institutos Terciarios Estatales dependientes del Consejo Gene-*

ral de Educación e impulsa su articulación pedagógica con la Universidad Provincial". Y el Punto 13 del mismo Despacho decía: *"La Universidad de Entre Ríos tiene plena autonomía. El Estado garantiza su autarquía y gratuidad"*. Ambos puntos reconocen inspiración en el Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López. El primer punto contiene la reproducción textual de aquel Proyecto. El segundo punto, si bien con reducción en el texto, también reconoce su inspiración en aquél (Expte. N° 1161).

No debe olvidarse que existieron en la materia también otros Proyectos. Así, el del Convencional Busti, que proponía la consagración de la autonomía universitaria en estos términos: *"El gobierno de la Universidad Provincial es autónomo y autárquico se organiza de acuerdo a su ley de creación y sus propios Estatutos"* (Expte. N° 269). Podemos citar también el de la Asociación del Magisterio de Enseñanza Técnica (A.M.E.T.), que proponía *"Garantizar la autonomía universitaria en la provincia asegurando su autogobierno con la participación de sus distintos estamentos y promoviendo la enseñanza, la investigación y la extensión universitaria"* (Expte. N° 451 y N° 1082 (unificados)).

Al momento del debate en el plenario de la Convención y como resultado de diversas opiniones vertidas a lo largo del mismo, ambos puntos del Despacho se integraron –como hemos dicho– en uno solo. Así lo explicó el Presidente de la Comisión, Convencional Barrandeguy: *"El Punto 12 es suprimido, porque pasa la fracción que queda al siguiente, al 13, y la gratuidad ya estaba enunciada en un artículo anterior"*. Punto 13: *"La Universidad de Entre Ríos tiene plena autonomía. El Estado garantiza su autarquía*

y gratuidad e impulsa su articulación pedagógica con los institutos dependientes del Consejo General de Educación.⁶⁸

Como consecuencia de ello, el texto aprobado se redujo al Punto 13 del Despacho –que refiere exclusivamente a la Universidad de Entre Ríos– y al mismo se aditó la previsión sobre articulación pedagógica con los institutos de nivel superior dependientes del Consejo General de Educación.

2º) Reflexiones sobre el Nuevo Texto

Sin pretender entrar en discusiones,⁶⁹ consideramos que el texto precedentemente transcripto amerita algunas aclaraciones y quizá debe motivar algunas reflexiones para su debida interpretación. Lo hacemos a continuación.

A) La Autonomía. En general, ya existe consenso acerca del sentido y alcance de esta expresión en el ámbito de las Universidades Argentinas: la autonomía universitaria es semiplena y se traduce en la posibilidad de elegir sus propias autoridades (autocefalia); de obtener y administrar sus propios recursos (autarquía); y de contar asignado un cúmulo de competencias (materia propia); y de contar con garantías de funcionamiento independiente (autodeterminación). Su mayor expresión se reconoce en lo funcional y académico.

La autonomía universitaria se sinonima por tanto con la autoconducción y autoadministración institucional y con la capacidad para dictar los propios Planes de Estudio. Cabe agregar aquí que en el lenguaje jurídico-político la autonomía admite también un grado de plenitud superior, que incluye la capacidad de autonomía o autorregulación institucional, lo que supone la potestad para establecer su propia estructura orgánica, la composición de

sus órganos, competencias, relaciones, requisitos para los cargos, etc. Ella resulta propia de las Provincias, Municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Entendemos que esta última dimensión no alcanza a las Universidades, delimitadas en estas materias por la Ley de Educación Superior.

B) La Autarquía. No existe duda de que la Universidad Provincial constituye una autarquía administrativa, o sea un ente independiente de la Administración Pública centralizada, con importantes competencias delegadas al mismo en forma regular y permanente y personalidad jurídica propia. Pero es necesario aclarar que la propia Ley de creación de la U.A.D.E.R. no consagra en forma explícita aquellas competencias. Por tal motivo, creemos necesario el dictado de normas complementarias en esta importante materia, que brinden el debido marco legal a la estructura y a los fines de esta trascendente Institución.

C) La Gratuidad. Siendo la Universidad un servicio provincial el aseguramiento de su gratuidad resulta coherente con los principios constitucionales ya expuestos y que reconocen antigua data.

En oportunidad de referirse a la Universidad Provincial, la Miembro Informante de la Comisión, Convencional De Paoli relacionó la disposición que examinamos con el debate sostenido en torno al financiamiento educativo y destacó –aludiendo a la gratuidad en el nivel universitario– que “Se coincidió absolutamente en el reconocimiento de la plena autonomía de la universidad provincial y en la necesidad de garantizar su autarquía y gratuidad para que al eliminar el porcentaje que pretendíamos asignarle en

⁶⁸ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., págs. 4175/4178.

su presupuesto no pudiera entenderse que estamos hablando de autofinanciamiento”.⁶⁹

A su turno el Convencional Schwartzman, fundamentó el principio de la gratuidad en la educación universitaria relacionándolo con su autonomía y su proyección a la comunidad. En tal sentido expresó: *“La consagración de la gratuidad en todos los niveles de la educación y, por las dudas, por si no quedaba claro, la consagración de la gratuidad también en lo que tiene que ver con la universidad provincial, con la universidad de Entre Ríos, la autonomía de esa universidad, la idea que subyace en ese concepto de participación de la comunidad educativa y de sus asociaciones, que es la del cogobierno, que es la de lograr una educación democratizada incluso en la toma de decisiones”*.⁷⁰

D) La Articulación Pedagógica. La Constitución prevé la articulación de la gestión pedagógica de la Universidad Provincial “con los institutos dependientes del Consejo General de Educación”, medida de indudable valor para el conveniente tránsito del educando de uno a otro sistema y para la mayor excelencia de los estudios de nivel superior no universitarios que se cursan en la Provincia.

Pero en cambio no se prevé la necesaria articulación de esta Universidad Provincial con las restantes instituciones que conforman el Sistema Universitario Nacional y con el propio Ministerio de Educación de la Nación. Entendemos que esta última articulación resulta indispensable para la adecuada integración de una institución provincial inserta en un sistema educativo de jurisdicción nacional, con reglas propias –y de proyección nacional– en

⁶⁹ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4149.

⁷⁰ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4162.

materia de concursos, escalafones docente y administrativo, retribuciones, sistema educativo, acciones de investigación y extensión, etc. De hecho la Universidad Autónoma de Entre Ríos así lo ha hecho –y lo continúa haciendo– en orden al reconocimiento de sus Carreras y Títulos, sistema de concursos, etc., pero ello no releva al Estado Provincial de reglar convenientemente aquellas complejas relaciones inter-orgánicas –incluso inter-jurisdiccionales– que deben sostenerse –y de manera fluida– entre un ente provincial y un sistema nacional.

VI – EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA LEY Nº 9.890. REMISIÓN

El propósito de la presente obra se limita al examen de la nueva Constitución Provincial en materia de Educación. Pero el desarrollo de una de sus instituciones –el Sistema Educativo– es materia específica de la Ley de Educación Provincial, Nº 9.890 (B.O. 26-01-2.009). Por esa razón hemos creído que una breve referencia a esta norma, ofreciendo una descripción general de aquel Sistema, resultaría un complemento valioso de nuestro trabajo, que sin duda enriquecerá sus contenidos.

Y por ello mismo hemos incorporado a esta obra un Capítulo destinado a una sucinta visión de la Ley Nº 9.890, al que nos permitimos remitir al lector⁷¹.

VII – ALGUNAS CONCLUSIONES

Como corolario de todo lo examinado en torno a las reglas constitucionales vinculadas al Sistema Educativo Provincial, podemos establecer que:

⁷¹ Ver Infra, pág. 265.

- 1) Existe identidad entre el Sistema Educativo Nacional y el Provincial. Ello es así porque —como ya hemos expresado⁷²— los subsistemas provinciales deben concordar con el diseño nacional, en los términos de un federalismo de concertación a través del Consejo Federal de Educación.
- 2) Existen previsiones específicas para el nivel superior y la Universidad Provincial, justificándose esta última por la especial trascendencia de la Institución. Y existen disposiciones específicas para las modalidades de educación rural, educación en contextos de privación de libertad y educación bilingüe e intercultural, que han motivado una preocupación especial del constituyente.
- 3) Existen previsiones específicas para el planeamiento educativo y para las instituciones educativas. De esta manera, las escuelas e instituciones donde se brinda el servicio educacional han adquirido personería constitucional.
- 4) En cambio, no se ha previsto una indispensable articulación entre la Universidad Provincial y el Sistema Universitario Nacional, que deberá asumir la propia institución universitaria y —eventualmente— la Provincia, a través de Leyes Específicas.
- 5) La concepción, caracterización y estructura del Sistema Educativo Provincial se encuentran regulados en detalle en el marco de la Ley de Educación Provincial N° 9.890, que se torna así complemento indispensable de su marco constitucional.

Capítulo IV

LOS PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN EN LA

NUEVA CONSTITUCIÓN

I - PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN

1 - Noción

Llamamos así a los criterios fundamentales a los que debe adecuarse y supraponderarse el Sistema Educativo de cualquier país. Expresan las cualidades de aquel sistema, que aparecen consagradas por la estructura normativa del Estado.

Proyectando aquella noción a nuestro propio país, podemos definirlos como los parámetros a los que debe ajustarse el Sistema Educativo Nacional como así los Sub-Sistemas educativos de las diversas jurisdicciones del mismo. Su marco legal está dado por la Constitución Nacional (art. 75, inc. 19) y por la Ley de Educación Nacional (arts. 14 y 15).

2 - El Constitucionalismo Provincial

Todas las Constituciones Provinciales consagran principios rectores u orientadores de la misión educativa confiada al Estado y —por su habilitación— a los particulares. Muchos textos optan por formularlos en un artículo más bien extenso, enunciativo de todos los principios. De entre muchos de ellos destacamos, por su mayor

⁷² Ver Supra, pág. 100.

precisión y amplitud, los de Córdoba (1.987, art. 62); Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1.996, art. 24); Catamarca (1.988, art. 266); Formosa (1.991, art. 93).

Otros textos en cambio, optan por una enunciación breve y concisa de aquellos principios, reservando al legislador la tarea de su desarrollo. Así:

- a) La Pampa (1.994): *"La educación (...) responderá a principios de universalidad, calidad, gratuidad, pluralidad, libertad y equidad"* (art. 23);
- b) San Juan (1.986): *"La enseñanza que imparte el Estado es obligatoria, gratuita, no confesional, integral, asistencial, democrática y exaltará los principios de solidaridad y cooperación humana"* (art. 80);
- c) Río Negro (1.988): *"Asegura (el Estado) el carácter común, único, gratuito, integral, científico, humanista, no dogmático y accesible a todas las personas (de la educación provincial)"* (art. 62-2);
- d) Santiago del Estero (1.986): *"Será (la educación) común, diversa y simultáneamente humanista, científica-tecnológica, práctica y portadora del porvenir"* (art. 195).

3 - Nuestra Propuesta

En nuestro citado Proyecto de Reformas a la Sección IX de la Constitución de 1.933 y con referencia a los *"Principios de la Educación"*, propusimos el siguiente texto:

El sistema educativo provincial tenderá a la realización efectiva de los siguientes principios:

- 1) Asegurar educación permanente, integral, gradual y de igual calidad para todos los habitantes.
- 2) Reconocer a la familia como agente natural y primario de la educación y la función educativa de la comunidad.
- 3) Asegurar la igualdad de oportunidades y de posibilidades en el acceso y permanencia en la educación.
- 4) Prever medidas asistenciales que aseguren la escolaridad en todos los niveles educativos.
- 5) Estimular la participación de todos los sujetos vinculados al proceso educativo en la gestión de los establecimientos.
- 6) Asegurar el derecho de los padres a la libre elección del establecimiento educativo para sus hijos como así del contenido y orientación de los estudios.
- 7) Asegurar la inclusión educativa de las personas con necesidades especiales.
- 8) Procurar la formación en y para el trabajo y la vinculación de los estudios con la ciencia y la tecnología.

El texto propuesto se inspiró en los modernos cuerpos normativos de la educación -Ley de Educación Nacional, Constituciones Provinciales- e incluso en la propia Ley Declarativa de la necesidad de la Reforma N° 9.766, como su referencia al trabajo y la vinculación del estudio con la ciencia y la tecnología (art. 1-42).

II - ARTÍCULOS REFERIDOS A "PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN"

La nueva Constitución dedica un importante sector de sus textos a esta materia, que en lo fundamental están desarrollados en la última parte del artículo 257; en los artículos 258, 259 y 260; y en la primera parte del artículo 261. Identificamos en ellos los

siguientes principios, que luego examinaremos siguiendo este mismo orden: a) Publicidad, b) Obligatoriedad; c) Gratuidad, d) Laicismo; e) Integralidad; f) Gradualidad; g) Asistencialidad; h) Participación; i) Igualdad.

Como ya se expresó, fueron numerosos los Proyectos presentados a la Convención en materia de "Educación" y varios de ellos constituyen la fuente directa del Despacho de la Comisión de "Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Ciudadana", en primer lugar y del nuevo texto constitucional, en segundo lugar. Destacaremos aquí los Proyectos; que —en nuestro criterio— contribuyeron en mayor medida a aquellos resultados.

1 - Fuentes del Artículo 257 (última parte)

Dispone esta norma, en su última oración, que refiere a algunos "Principios de la Educación": "Promueve la erradicación del analfabetismo, imparte la educación sexual para todos los niveles y modalidades del sistema educativo, garantiza el acceso universal a los bienes culturales y la vinculación ética entre educación, trabajo y ambiente".

El precedente texto —que se identifica con el "Principio de Integralidad", como luego veremos⁷³— refiere a determinados contenidos curriculares que se declaran necesarios al Derecho a la Educación, que el mismo consagra. Este texto debió inspirarse en varios proyectos, ya que fueron numerosos los que sugerían "contenidos" para el sistema educativo. De entre ellos, destacamos el de la Asociación del Magisterio de Educación Técnica (A.M.E.T.), proponiendo que "quede establecida la vinculación de la educa-

ción con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología" (Expedientes Nº 451 y 1082 unificados); el del Convencional Schwartzman, encomendando al Estado asegurar "la educación sexual en todos los niveles de la educación formal e informal" (Expte. Nº 1188); y el del autor, proponiendo como otro principio del sistema, el de "procurar la formación en y para el trabajo", en lo cual seguía un criterio de reforma propuesto por la Ley de Convocatoria a la misma, Nº 9.768 (art. 1º - 42), (Expte. Nº 332).

2 - Fuentes del Artículo 258

Dispone esta norma: "El Estado garantiza a los habitantes la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia, ingreso y egreso en todos los niveles de la educación obligatoria. La educación común en la Provincia es gratuita y laica en los niveles inicial, primario, secundario y superior de las instituciones de gestión estatal. La obligatoriedad corresponde a los niveles inicial, primario y secundario o al período mayor que la legislación determine".

La primera oración de este artículo sugiere la recepción de la propuesta plasmada en el Proyecto de la Convencional Romero, que expresaba: "La Provincia garantiza el derecho a la educación de todos sus habitantes promoviendo la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia, la reinscripción y el egreso del sistema educativo" (Expte. Nº 1171). También sugiere haber tenido presente el Proyecto de los convencionales Kunath, Romero, Fedorik, Báez y Carlin, en cuanto proponía: "Se garantiza el libre acceso y las condiciones para la permanencia, reinscripción y egreso de los diferentes niveles del sistema educativo" (Expte. Nº 1151). Igualmente el de las Profesoras Graciela Bar y Blanca Osuna, que proponía "asegurar el libre acceso, permanencia, reinscripción y egreso

⁷³ Ver *Infra*, pág. 140.

a la educación en todos los niveles de la educación obligatoria, haciendo efectiva la igualdad de oportunidades" (Expte. N° 1004). Y quizá se tuvo también en cuenta el Proyecto del autor de este trabajo, que proponía consagrar, entre otros principios del sistema educativo, "asegurar la igualdad de oportunidades y de posibilidades en el acceso y permanencia en la educación" (Expte. N° 332).

La segunda oración del Despacho reconoce como antecedente el Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López, en cuanto expresaba: "La educación común en la Provincia será gratuita y laica para los Niveles Inicial, Primario, Secundario y Superior de las instituciones públicas de administración estatal. La obligatoriedad corresponde a los niveles Inicial, a partir de los cuatro años, Primario y Secundario" (Expte. N° 1161). Lo propio puede decirse con respecto al Proyecto de las Profesoras Bar y Osuna, que rezaba: "La escolarización obligatoria corresponde a los niveles de educación inicial (...) la educación primaria y la educación secundaria o el período mayor que la legislación determine" (Expte. N° 1009). Quizá se tuvo también presente el Proyecto de la Convencional Romero, en cuanto proponía: "La educación en las escuelas del Estado será gratuita, laica y obligatoria desde el nivel preescolar y hasta la finalización del ciclo secundario" (Expte. N° 1171).

Si bien no aparece receptado por los textos constitucionales citamos aquí —por su conexión con el tema— el Proyecto de los Convencionales Alasino y Pasqualini, proponiendo: "Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación preescolar, primaria y secundaria, con carácter obligatorio, por un período no inferior a trece años de escolaridad, o plazo mayor que la ley determine" (Expte. N° 1003).

3 - Fuentes del Artículo 259

Dispone esta norma: "La educación que el Estado se obliga a impartir y los habitantes están obligados a recibir deberá proveerse en escuelas públicas, de gestión estatal o privada, que ofrezcan garantías de estabilidad y eficiencia educativa, ajustándose a las normas que se dicten en la materia. La obligación escolar se considerará incumplida por el Estado siempre que no se acredite el mínimo de educación obligatoria establecido por esta Constitución".

La fuente indudable de este artículo fue el propio texto de la Constitución de 1.933 (art. 202) pero reelaborado probablemente sobre la base del Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López, que el nuevo artículo, aquí transcripto, reproduce textualmente, con ligeras modificaciones (Expte. N° 1161). También la Comisión receptiva pudo haber tenido presente aquí el Proyecto del Convencional Busti, que consistía en una reelaboración del texto del art. 202 de la Constitución de 1.933 (Expte. N° 269).

4 - Fuentes del Artículo 260

Dispone esta norma: "Los lineamientos curriculares para cada nivel educativo obligatorio, integrarán, de manera transversal, educación con: cultura, derechos humanos, culturas ancestrales, cooperativismo y mutualismo, educación sexual, para la paz y para la no violencia, trabajo, ciencia y tecnología. La educación ambiental, los lenguajes artísticos, la educación física y el deporte escolar son inherentes a la educación común. Los institutos de formación superior y del personal de seguridad incluirán los derechos humanos en sus planes de estudio".

Todo el primer párrafo de este artículo reproduce la propuesta contenida en el Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López, que expresaba: "El Estado definirá los ineamientos curriculares para cada Nivel Educativo obligatorio, integrando, de manera transversal, educación con cultura, derechos humanos, educación ambiental, educación sexual, educación para la no violencia, trabajo, ciencia y tecnología" (Expte. Nº 1161).

La agregación de los contenidos referidos a "cooperativismo y mutualismo" probablemente provino del Proyecto del Convencional Schwartzman, que patrocinaba su incorporación (Expte. Nº 983). La incorporación de los contenidos sobre "educación física y deporte" se inspiró aparentemente en el Proyecto presentado por la Agrupación "Grupo Parque Sur", de Concepción del Uruguay, que solicitó su inserción (Expte. Nº 389).

La oración final del artículo, referida a la enseñanza de los derechos humanos, quizá se originó en el Proyecto de los Convencionales Díaz y Schwartzman, como lo explicamos más adelante.⁷⁴

Si bien no fueron tenidos en cuenta por la Convención —probablemente en atención a que se fundamentan en un eje conceptual algo distinto al que inspiró a la Comisión respectiva— referiremos aquí los contenidos curriculares más generales propuestos por el Partido Popular de la Reconstrucción: "La enseñanza en todos los niveles, deberá fortalecer contenidos bien definidos como ser: la identidad y el Ser Nacional Argentino, la moral, las buenas costumbres, los valores esenciales de la vida, el orden natural, la defensa de la Familia como núcleo primario de la Educación, contemplar-

do la formación integral, teniendo en cuenta la parte espiritual y material del alumno. Estos conceptos estarán plenamente establecidos como ejes a tener en cuenta en los llamados a concursos de coberturas de horas de cátedras, cargos docentes, directivos y de supervisión" (Expte. Nº 989).

5 - Fuentes del Artículo 261

Dispone esta norma: "El sistema educativo provincial es de carácter esencialmente nacional. Integrará las realidades provinciales, locales y regionales. Asegura (...) la formación vinculada con el trabajo social y productivo, la creatividad, el pensamiento crítico y autónomo y la relación escuela, ciencia y tecnología".

También este texto reconoce cierta inspiración en el Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López, que, entre otros conceptos, expresaba: "El Sistema Educativo Provincial será de carácter esencialmente nacional. Respetará las particularidades provinciales y locales (...) Asegurará (...) la formación vinculada con el trabajo social y creativo y la interrelación de los estudios con la ciencia y la tecnología"; como así también: "La educación impulsará la formación de un ciudadano reflexivo y crítico" (Expte. Nº 1161).

Probablemente la Comisión tuvo también en cuenta en este lugar los siguientes Proyectos: a) De la Asociación del Magisterio de Educación Técnica (A.M.E.T.) —al que ya hemos referido— poniendo que "quede establecida la vinculación de la educación con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología, procurando los mecanismos presupuestarios y normativos que requieran su concreción" (Exples. Nº 451 y 1082 unificados); b) De

⁷⁴ Ver, *Infra*, pág. 144.

las Profesoras Bar y Osuna, proponiendo establecer “políticas que permitan: (...) Fomentar la vinculación de la educación con el sistema productivo, capacitando a la población para la inserción y reinsertión laboral” (Expte. Nº 1004); c) Del autor de este trabajo –que también hemos referido– proponiendo, como uno de los fines del Sistema Educativo, “Procurar la formación en y para el trabajo y la vinculación de los estudios con la ciencia y la tecnología” (Expte. Nº 332), siguiendo en ello –como ya se expresó⁷⁵– un criterio contenido en la Ley de Convocatoria, Nº 9.768 (art. 1º - 42);

III – LOS “PRINCIPIOS DE LA EDUCACIÓN” EN PARTICULAR

1 - Publicidad

1º) Concepto y Marco Legal

Se denominan servicios públicos aquellos ofrecidos por la Administración Pública –por sí o por terceros– a los miembros de una comunidad y en la medida en que cada uno de sus miembros lo requiera. Su objetivo es el de satisfacer “necesidades de interés general”. La educación es una de ellas. En los sistemas monopolísticos, el servicio es brindado exclusivamente por el Estado. En los restantes sistemas, lo asume el Estado admitiendo –en mayor o menor medida– la gestión de los particulares, a quienes habilita para ello dentro de un marco reglamentario.

En nuestro país el Sistema Educativo consagrado por la Constitución Nacional (art. 75, inc. 19) y la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (2.007) es básicamente público ya que, conforme a esta última: “La educación y el conocimiento son un bien público y un

⁷⁵ Ver Supra, pág. 117.

derecho personal y social, garantizados por el Estado” (art. 2º); “La educación es una prioridad nacional” (art. 3º); y “El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación” (art. 4º).

2º) La Nueva Constitución de Entre Ríos

Como todas las del país, ella se enrola también en un Sistema Educativo Público. Tal lo que surge del texto de su artículo 260, al instituir la obligatoriedad educativa “en escuelas públicas, de gestión estatal o privada”. Esta calidad de Sistema Público, dirigido a la sociedad toda, fue remarcado por la Miembro Informante de la “Comisión de Nuevos Derechos y Garantías. Formas de Participación Ciudadana”, Convencional De Paoli, al presentar su despacho a la Convención: “en esta Propuesta el Estado Provincial asume una figura de principalidad (...) que es poner esta educación y el ejercicio de este derecho al alcance de todos”.⁷⁶

A su vez, el artículo 257, al definir el derecho a la educación dentro de un perfil de obligación estatal, lo hace –según ya hemos examinado– declarando: “El Estado asume la obligación primordial e indelegable de proveer a la educación común (...) con la participación de la familia y de las instituciones de gestión privada reconocidas”. Resulta así que nuestro Sistema Educativo Provincial es esencialmente público, aunque no monopolístico. Puede ser implementado y prestado directamente por la Administración Pública (gestión estatal) o indirectamente, por instituciones particulares “reconocidas” por aquélla (gestión particular).

⁷⁶ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Diario de Sesiones, pág. 4145.

La oferta educativa provincial es pública: está dirigida "a todos" o "a la generalidad". Su implementación y prestación pueden provenir del Estado o de los particulares, por habilitación de aquél.

Estos conceptos volverán a ser referenciados al momento de abordar otro de los principios del Sistema Educativo: su carácter participativo.⁷⁷

2 - Obligatoriedad

1º) Noción y Antecedentes

Se denomina "educación obligatoria" al sistema que impone a los responsables de los menores la obligación de asegurarles un grado mínimo de instrucción; así también a los adultos que no lo poseen. Se universalizó en el Siglo XIX para la educación primaria, pero en la actualidad se tiende a establecerla para los otros niveles educativos.⁷⁸

En nuestro país, algunos autores remontan su primer antecedente a un Decreto de la Provincia de Buenos Aires del 6 de Diciembre de 1.822.⁷⁹ Pero nosotros hemos encontrado en nuestra Provincia un precedente de fecha anterior, que fue el Reglamento Para el Orden de los Departamentos de la República de Entre Ríos, de 1.820, dictado por Francisco Ramírez. Este disponía: "Cada Comandante, en su respectivo Departamento, será encargado de establecer una escuela pública, y de obligar a los padres de familia,

⁷⁷ Ver infra, pág. 150.

⁷⁸ LUZURRAGA, Lorenzo: *Diccionario de Pedagogía*, Buenos Aires, Losada, págs. 278/279.

⁷⁹ RIVAROLA Horacio C.; DANANI Della: *Política Educativa, Organización Educativa y Ciencia de la Educación*, Buenos Aires, Kapelusz, pág. 114.

mandar a los hijos de menor edad para la útil enseñanza, al menos la de leer, escribir y contar" (art. 36).

El Código Civil Argentino (1.869) instituyó para los padres, con respecto a sus hijos, "la obligación y el derecho de (...) educarlos conforme a su condición y fortuna" (art. 265). El principio fue definitivamente consagrado por la Ley de Educación Común Nº 1.420 (1.884) para los menores de 6 a 14 años de edad (arts. 1/5). La Ley de Educación Nacional también lo consagra en la actualidad en forma expresa (art. 16).

En nuestra Provincia la institución de la obligatoriedad educativa data de la constitución de 1.883 y se ha mantenido inalterable hasta la actualidad. Sobre esta materia continúa vigente una antigua ley -la Nº 3.244- denominada de Censo Escolar Permanente, que data del año 1.939. Conforme a ella, los padres tutores o encargados debían inscribir a los niños en edad escolar dentro del trimestre que antecede al cumplimiento de los siete años de edad, acto en el que se les haría entrega de una Libreta de Censo Escolar. El incumplimiento a esta obligación era penado con multa (arts. 3/5). Se confeccionaría asimismo un padrón, que serviría de base para el referido censo (arts. 1º y 2º). Posteriormente el Consejo General de Educación afectó a aquella actividad al personal docente provincial (Resoluciones de fecha 9 de Noviembre de 1.939; 15 de Noviembre de 1.939; y otras).

En el Constitucionalismo Provincial el principio aparece igualmente consagrado. Pero algunas Constituciones procuran asegurarlo a través de medidas asistencialistas, tales como becas, seguros, comedores y otras formas de apoyo económico. Examina-

económico-social que los limita. Entiendo que un enfoque correcto de esta problemática nos llevará siempre a admitir que la obligatoriedad educativa depende de numerosas circunstancias limitantes, como lo indican los índices de inasistencia, de deserción y de repitencia. Y aquellas requieren, más que declaraciones formales, medidas de apoyo económico y técnico-pedagógico que contribuyan a superarla.

Por ello, en nuestra propuesta de Reforma presentada a la Convención, sostuvimos la conveniencia de requerir al Estado aquel conjunto de medidas. Y lo hicimos en los términos que siguen: **"La obligatoriedad comprenderá los niveles inicial, primario y secundario, debiendo el Estado adoptar las medidas pedagógicas, administrativas y asistenciales necesarias para hacerla efectiva"**.

En otras palabras: asegurar la obligatoriedad a través de adecuaciones en los propios procesos de enseñanza-aprendizaje; a través de servicios complementarios y a través de un conveniente apoyo socio-económico.

3º) La Nueva Constitución de Entre Ríos

Cuando la Convención Constituyente abordó el tema de la obligatoriedad educativa, reelaboró el anterior texto de 1.933, consagrando este principio en los siguientes términos: **"El Estado garantiza a los habitantes la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia, reingreso y egreso de todos los niveles de la educación obligatoria (...) La obligatoriedad corresponde a los niveles inicial, primario y secundario o al período mayor que la legislación determine"** (art. 258).

Conforme a ello, se asegura la igualdad en los procesos educativos propios **"de la educación obligatoria"** y ésta es la que

remos esta temática en nuestra Constitución al abordar el principio de "Asistencialidad"⁸⁰.

La Ley que declaró la necesidad de la Reforma Constitucional, Nº 9.768, incluyó este principio dentro de los asuntos insusceptibles de modificación -el "núcleo pétreo" - (art. 4-15).

2º) Nuestra Propuesta a la Convención

En nuestra opinión, la consagración de un principio como el de la **"obligatoriedad educativa"** resulta íntimamente asociada a las condiciones socio-económicas imperantes en el país en el que se lo instituye. Y ello es así porque la recepción del servicio educativo exige costos que la familia del educando debe asumir (transporte, indumentaria, alimentación, útiles, por no citar sino los corrientes). De donde si aquellas condiciones imperantes en el mismo no aseguran o posibilitan que sus habitantes puedan dar cumplimiento a tal obligación, ella se tomará un mero **"acto declarativo"**. En tal caso, el aseguramiento de dicha **"obligatoriedad"** sólo resultará posible si el Estado concurre con medidas complementarias que aseguren de manera efectiva la recepción del servicio que se ha declarado obligatorio. Es lo que llamamos el **"asistencialismo educativo"**, del que nos ocupamos más adelante. En ello, concordamos ampliamente con la normativa de otras Constituciones Provinciales y con la legislación educacional nacional en cuanto prevén diversas medidas de asistencialidad para el sistema educativo. Ello así, por nuestro convencimiento de que, tanto la obligatoriedad de que aquí hablamos como la gratuidad, a la que también referiremos⁸¹, no pueden ser principios efectivos en un país que -fuerza es reconocerlo- acusa una problemática

⁸⁰ Ver *Infra*, pág. 146.

⁸¹ Ver *Infra*, pág. 134.

corresponde a los niveles nombrados: **"inicial, primario y secundario o al período mayor que la legislación determine"**. Dicho de otro modo: la estructura del texto sancionado no contiene una declaración formal del principio de **"obligatoriedad"** de la educación, como lo hace cuando declara que ella **"es gratuita y laica"** porque evidentemente da por sentado el principio de la obligatoriedad. Es evidente que el concepto de obligatoriedad se encontraba muy arraigado en el sentir de los constituyentes, ya que no se declara la **obligatoriedad de la educación**. Pero sí se garantiza la posibilidad de educarse **"en todos los niveles de la educación obligatoria"**. Y se puntualizan cuáles son los niveles a los cuales **"la obligatoriedad corresponde"**. En nuestra Constitución, la obligatoriedad educativa se presenta así como un principio **"rícto"** a ella, y que aparece confirmado por la consagración de una garantía (**"la igualdad de oportunidades"**) que —precisamente— encuentra su sustento en aquella.

Las precedentes reflexiones encuentran confirmación en los criterios y en los consensos acerca de esta temática operados en el seno de la Convención y que refiere en un reciente trabajo —al que ya hemos referido— la Convención De Paoli, que fuera relatora para la Sección de Educación de la Comisión respectiva. Por su trascendencia, transcribimos textualmente sus conceptos: **"Todos los proyectos referenciaban el alcance de la obligatoriedad tal como lo dispone la Ley Nº 9.768. Las variantes estuvieron centradas en el nivel inicial, respecto del cual las propuestas iban desde la obligatoriedad desde los 3 años, desde los 4 y desde los 5 y en otros casos lo que marca la ley nacional. No nos privamos al momento de considerar este punto, de argumentar y defender que la mejor política de inclusión es la educación inicial en el tramo de 3 a 5 años, desde el momento que la educación precoz aporta la posibilidad de mo-**

difcación, estructuración y estimulación neuronal y mental, de allí que estuviéramos conscientes de que la educación temprana es el mejor instrumento en la tarea de superar las desigualdades sociales y de prevención y fortalecimiento de la permanencia en el sistema. En el texto sancionado finalmente consignamos la obligatoriedad del Nivel inicial, dejando que la ley sea la que disponga la edad con el objeto de que pueda hacer una ampliación progresiva del nivel, contemplando, precisamente las consideraciones realizadas y en el convencimiento de que ésta es la política inclusiva por antonomasia y que si bien saludamos, acompañamos y creemos necesaria la extensión de la obligatoriedad al nivel secundario, sostenemos que el fortalecimiento del sistema comienza por el nivel inicial así como el derecho a la educación durante toda la vida. En definitiva, la manda constitucional es la universalización de la educación en todo el sistema. En relación con la extensión de la obligatoriedad en el otro extremo del sistema, la educación secundaria, no se trató solo de pensar en la escolarización, que en muchos lugares está instalada, sino de pensar en la inclusión desde ese conocimiento que mencionamos antes, socialmente valorado y que permite, a nuestros jóvenes, acceder a la integración social y a la capacidad expresiva y productiva. Para el ciudadano la obligatoriedad va desde el nivel inicial a la finalización del secundario. Para el estado la obligatoriedad de oferta es extensiva hasta el nivel superior, un desafío único y loable de Entre Ríos que ha hecho punta con los institutos superiores y con la Universidad Provincial. Necesitamos referenciar aquí a Tenti Fanfani que en su Sociología de la Educación nos advierte sobre la importancia de que la obligatoriedad esté relacionada con el

conocimiento y no con la escolarización, nosotros, los entrerrianos, tenemos que hacer ambas cosas".⁸²

Un aspecto puntual del debate se centró en torno al Proyecto presentado por los Convencionales Villaverde, Acharta y Allende de López, que proponía: "Los alumnos que asistan a los niveles obligatorios de la educación, establecidos en la presente, tienen derecho a un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días, garantizando la Provincia su cumplimiento efectivo, a través de la adopción de medidas necesarias para tal fin. La comunidad educativa es corresponsable en la concreción de este derecho, debiendo contribuir a su realización, salvo razones de fuerza mayor" (Expte. Nº 502). Al comienzo del debate, el Presidente de la Comisión, Dr. Barrandeguy había aclarado que "no lo consideramos, pero formó parte de un debate que fue rico y amplio— que se encuentra en esos momentos en la Comisión de Poder Ejecutivo Poder Legislativo, Poder Judicial y Régimen Electoral— como me ha informado su Presidente para el estudio y examen".⁸³ Al momento de tratarse el texto del artículo que luego llevaría el número 258, el Convencional Villaverde solicitó "que se agreguen los fundamentos por escrito" que nosotros creemos poder resumir en "considerar al ciclo lectivo mínimo como de carácter de política de Estado" referenciando sus orígenes en una Paritaria Nacional Docente del año 2.003, que se coronó luego en la Ley Nº 25.864. Y concluyó diciendo: "En función de la posibilidad de alcanzar alguna solución para garantizar los derechos de los alumnos a través de esta incorporación en el texto constitucional, de alguna manera lo que pretendemos es que la Provincia garantice los días de clase y los recursos necesarios a

tal fin, y que la comunidad educativa, dentro de la cual obviamente debemos incluir a la familia, a los trabajadores y a los docentes, contribuyan a la realización de este objetivo fundamental, como una respuesta a este problema, de modo tal que se pueda lograr la política de Estado y logremos alcanzar este objetivo".⁸⁴ Promediando ya el debate, el Convencional Barrandeguy informó al Plenario de la Convención cómo quedaría redactado el texto final de aquel artículo, luego de consensuarlo con la Vice-Presidenta de la misma. Finalmente, brindó una nueva explicación, justificando el rechazo del Proyecto en consideración, aclarando que procuró "constatar el grado de consenso que suscita esta propuesta entre los miembros de la Comisión, y como hemos percibido que es mayoritaria la opinión que considera que esta obligación debe deferirse a la ley —para que incluso la ley pudiera, por ejemplo, establecer un régimen menor a escuelas de islas— no la vamos a admitir".⁸⁵ El texto se aprobó luego por unanimidad en la forma originalmente proyectada.⁸⁶

La Convención refirió también a la temática de la obligatoriedad educativa en otras disposiciones, que complementan lo antes expresado. Así, en una norma cuyas fuentes ya hemos examinado, dispuso que: "*La educación que el Estado se obliga a impartir y los habitantes están obligados a recibir deberá proveerse en escuelas públicas, de gestión estatal o privada, que ofrezcan garantías de estabilidad y eficiencia educativa, ajustándose a las normas que se dicten en la materia*" (art. 259). En este texto

⁸² DE PAOLI, Griselda; LONDERO, Susana: Ob. cit., págs. 28/29.

⁸³ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4141.

⁸⁴ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4156.

⁸⁵ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4176.

⁸⁶ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4181.

se advierte una reelaboración y actualización del artículo que llevaba el número 202 en la Constitución de 1.933.

Y otra disposición que expresa la preocupación de la Convención por la afirmación de este principio, es la que establece un presupuesto educativo del veintiocho por ciento, como mínimo, de las rentas generales provinciales, destinado *“al sostenimiento de la educación obligatoria, al pago de los gastos y sueldos que ella demande y a la extensión de su obligatoriedad”* (art. 268). Aparentemente esta última frase refiere a los mayores costos que demandará la instrumentación de la obligatoriedad en el nivel medio –y eventualmente en otros niveles– establecida por el art. 258, como se ha visto.

Finalmente, deseamos destacar que nuestra nueva Constitución resulta novedosa en otro aspecto del principio de *“Obligatoriedad Educativa”* que estamos examinando: la identificación del sujeto a cuyo cargo está el *“cumplimiento”* de la obligatoriedad escolar. En efecto: históricamente se ha entendido que existe un sujeto *“activamente”* obligado a asegurar la educación del menor, que es su padre o su tutor; y un sujeto *“pasivamente obligado”* a recibir aquella instrucción, que es el propio menor. Pero nuestra actual Constitución dispone ahora que: *“La obligación escolar se considerará incumplida por el Estado siempre que no se acredite el mínimo de educación obligatoria establecido por esta Constitución”* (art. 259).

Lo precedente significa que se ha consagrado otro destinatario de la *“obligatoriedad escolar”* que es el propio Estado. Y significa también que aquel incumplimiento no sólo podrá reprocharse al padre o tutor del menor o a las condiciones socioeconómicas que lo motivan, sino también a la propia autoridad estatal, en cuanto

no ha logrado remover los obstáculos para que aquella obligatoriedad se cumpla en la realidad.

3 - Gratuidad

1º) Noción y Antecedentes

Llamamos *“educación gratuita”* o *“gratuidad educativa”* al Sistema en el cual el alumno no debe tributar suma alguna por recibir el servicio de educación. En su origen, se lo entendió como la exención del pago del derecho de *“matrícula”* y otros aranceles propios de aquél. Pero en la actualidad ha evolucionado hacia un concepto más amplio, conforme al cual el alumno debe ser cubierto en algunas o en todas las contingencias que resultan necesarias para asistir a recibir aquel servicio, tales como material de estudio, transporte, alimentación, vestimenta, cobertura de salud y de riesgos, etc.

Este principio –al igual que la gratuidad– se universalizó en el Siglo XIX. En nuestro país fue consagrado –junto a otros– por la ya citada Ley de Educación Común Nº 1420 del año 1884. Actualmente se encuentra instituido a nivel constitucional, al preverse leyes *“que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal”* (art. 75, inc. 19 C.N.). La Ley de Educación Nacional lo instituyó también para la educación, *“garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho”* (art. 4º).

En Entre Ríos data de la Constitución de 1.883, manteniéndose vigente hasta hoy. Cuando se debatió esta materia en la Convención Constituyente de 1.932-1.933, el Convencional Calderón

propuso "que la Convención vote este párrafo con el criterio de que la enseñanza ha de ser absolutamente gratuita", evitando así que pudiera admitirse el cobro de una matrícula escolar, proposición que acompañaron los Convencionales Daneri, Tibiletti y Aguirre-zabala. De ella quedó constancia en el acta y finalmente resultó aprobada por asentimiento general.⁸⁷ Es este un interesante caso de "interpretación legislativa" del texto constitucional de 1.933, del que emerge un concepto amplio y abarcativo de la "gratuidad" en la educación, justificante de cualquier medida estatal -asistencial o financiera- que asegure fondos para el aseguramiento de aquel servicio. De hecho que tal interpretación continúa hoy en vigencia, atento a que la Ley que declaró la necesidad de la Reforma de la Constitución de 1.933, Nº 9.768, declaró a la gratuidad como un principio inmodificable (art. 4º - 15), dando continuidad histórica a los contenidos de la Constitución de 1.933 en ésta y en otras materias determinadas.

2º) La Nueva Constitución de Entre Ríos

Al reelaborar los textos del año 1.933, la Convención Constituyente de 2.008 lo consagró en los términos siguientes: "*La educación común en la Provincia es gratuita (...) en los niveles inicial, primario, secundario y superior en las instituciones de gestión estatal*" (art. 258). En el artículo se expresa una obvia aclaración: la gratuidad se impone en la educación estatal, pero no en la de gestión particular, amparada por el ejercicio libre de los derechos civiles, dentro del marco reglamentario fijado por el ordenamiento legal del Estado.

⁸⁷ Entre Ríos. Convención Constituyente 1932-1933. Antecedentes y Versiones Taquigráficas, Paraná, Imprenta Oficial s/d., T. II, págs. 944/947.

Como ya hemos expresado anteriormente, este principio se vincula y se apoya en otro Principio constitucional de la Educación -la "Asistencialidad"- que examinaremos más adelante⁸⁸.

4 - Laicismo

1º) Noción y Antecedentes. Se entiende por "laicismo" el principio según el cual el Sistema de Educación Pública se abstiene de incluir la enseñanza religiosa en los contenidos curriculares. No obstante ello, la mayoría de los laicistas admiten el derecho a la educación religiosa en las escuelas de gestión privada y aún en las estatales, aunque en forma extracurricular.

En los países europeos sus primeras expresiones datan del Siglo XVIII, universalizándose luego en el Siglo XIX, en cuyas últimas décadas se trasladó a nuestro país, siendo aceptado expresamente por la ya citada Ley de Educación Común, Nº 1.420, del año 1.884, luego de un extenso debate en el Congreso Nacional, aunque posibilitando aquella enseñanza fuera del horario escolar y a cargo de Ministros autorizados de cada culto (art. 8º). A partir de entonces, la polémica entre los defensores del laicismo educativo y de la educación religiosa en el ámbito escolar ha sido tradicional y, en algunos momentos, generó acciones de violencia en el ámbito estudiantil. Pero finalmente el principio ha sido pacíficamente aceptado dentro del marco regulatorio dado por la Ley arriba citada.

No obstante ello, a la fecha se ha producido una importante variante: ni la Ley Federal de Educación (año 1.993) ni la Ley de Educación Nacional (año 2.007) consagran al Laicismo como principio de la educación pública nacional, que se ha mantenido

⁸⁸ Ver Infra, pág. 146.

en cambio en numerosos textos de Constituciones y Leyes Educativas provinciales. Por ello es que cabe concluir que, aún cuando en la realidad educativa del país existe neutralidad en materia religiosa en sus contenidos curriculares —expresión de la “laicidad”— fruto de una amplia tradición histórica, no puede afirmarse en cambio que el laicismo constituya un atributo legalmente consagrado en el actual Sistema Educativo Nacional. En el Constitucionalismo Provincial, como veremos seguidamente, existe pluralidad de criterios sobre esta temática.

En nuestra Provincia el principio fue entronizado —junto a la obligatoriedad y la gratuidad— por la Constitución de 1.883, manteniéndose a lo largo de todas las reformas posteriores, con excepción de la de 1.949, que instituyó la educación religiosa. Al momento de declararse la necesidad de la reforma de la Constitución de 1.933, la ya citada Ley Nº 9.768 declaró también al laicismo como principio inmodificable (art. 4-15).

2º) *El Constitucionalismo Provincial*

Durante casi un siglo —aproximadamente entre los años 1.884 y 1.986— el laicismo informó el texto de casi todas las Constituciones Provinciales Argentinas. A partir del último año indicado, en las Provincias se desarrolló un indetenido proceso de renovación de sus textos constitucionales que continúa en nuestros días, siendo la última reforma precisamente la de Entre Ríos. Dentro de este proceso, el laicismo no continuó siendo un principio universal. Está presente en muchas de ellas, al tiempo que otras no expresan pronunciamiento alguno respecto a él; y otras admiten —con matices— la enseñanza religiosa en la escuela pública estatal.

En la actualidad, seis Constituciones Provinciales consagran de modo expreso este principio: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1.996, art. 24); Santiago del Estero (1.986, art. 196-1); Chado (1.994, art. 79); Neuquén (1.994, art. 110-a); Mendoza (1.914, art. 212, inc. 1º); y Entre Ríos (2.008, art. 258). Otras tres lo consagran acudiendo a otra forma de enunciación. Así, refieren a una educación “no confesional” como San Juan (1.986, art. 80); o de carácter “no dogmático” como Tierra del Fuego (1.991, art. 58, inc. 2); y Río Negro (1.988, art. 63-2).

En cambio seis Constituciones consagran de diversas maneras, la posibilidad de brindar educación religiosa en los establecimientos estatales: Catamarca (1.988, art. 270); Córdoba (1.987, art. 62-5); La Pampa (1.994, art. 24); Salta (1.986, art. 48); Tucumán (1.990, art. 123); San Luis (1.987, art. 75-4º).

Jujuy establece que la educación pública será “pluralista” (1.986, art. 66-4). Buenos Aires fija como un objetivo educacional “la formación integral de la persona con dimensión trascendente” (1.994, art. 199). La Rioja establece, como finalidad educativa “el desarrollo integral, permanente y armonioso de la persona, capacitándola (...) en los sentimientos religiosos, morales y de solidaridad humana” (1.986, art. 51).

Las restantes seis Constituciones optan por no pronunciar-se en torno a esta temática: Santa Fe (1.962); Formosa (1.991); Chubut (1.994); Corrientes (1.993); Santa Cruz (1.994); Misiones (1.958).

3º) *La Nueva Constitución de Entre Ríos*

Nuestra actual constitución consagra este principio en los siguientes términos: “La educación común en la Provincia es (...) laica en los niveles inicial, primario, secundario y superior de

las instituciones de gestión estatal" (art. 258). También aquí resulta obvia la reserva de este principio con respecto a la educación de gestión particular, donde puede no existir neutralidad religiosa, de acuerdo a la ideología que inspire su enseñanza.

Aunque no fue objeto de debate en el Plenario de la Convención, citaremos aquí el Proyecto del Partido Popular de la Reconstitución, porque el mismo transmite una concepción ideológica diversa a la imperante en la Convención y a la que inspira a nuestra Constitución. Aquel Proyecto coincidía con la consagración de la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, pero no así del laicismo, al que definía "como una concepción que es: a) extemporánea; b) mutiladora y reduccionista del educando; c) ajena a nuestra legítima tradición histórica y educativa; d) que fue instrumento del imperialismo liberal-capitalista para la colonización pedagógica del país" (Expte. Nº 989). En realidad esta cuestión estaba vedada a la reforma por la Ley de Convocatoria a la misma (Ley Nº 9.768 art. 4º - 15). Por lo tanto, su consideración tampoco hubiera resultado factible.

5 - Integralidad

1º) *Noción y Antecedentes*

Se denomina "integral" al Sistema Educativo que procura la formación del educando en todas las dimensiones de su personalidad, en forma completa e interdisciplinaria, a través del estímulo y desarrollo de la totalidad de sus aptitudes psicofísicas, intelectuales, estéticas y éticas. Es un principio esencialmente pedagógico, receptado por la normativa educacional desde muchos años atrás.

En nuestro país fue consagrado ya por la Ley de Educación Común Nº 1.420 y modernamente aparece expreso en la actual Ley de Educación Nacional (arts. 4º, 8, 11-b y conexos).

En nuestra Provincia, la expresión "integral" no se leía en sus textos constitucionales, pero de ellos surgía un perfil educativo integralista. Así ocurrió en los de 1.903 y 1.909 y especialmente en el de 1.933, que asignó a la educación el "fin primordial de dirigir y fortalecer (...) el desarrollo moral, intelectual y físico del educando" (art. 205), expresiones que no dejan dudas acerca del concepto de "integral" atribuido a la educación.

En la Ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional, Nº 9.768, este principio quedó también resguardado por su "núcleo pétreo" que vedó la eliminación del texto de "las obligaciones estatales en materia de Educación Común, previstas en los artículos 201 al 205" (art. 4º-15).

2º) *La Nueva Constitución de Entre Ríos*

En la actual Constitución, la concepción de la "integralidad educativa" aparece desarrollada en varias disposiciones que, de diversas ópticas, consagran numerosos contenidos curriculares cuyo objetivo común es asegurarla.

En nuestra sincera opinión, aquellos textos resultan muy extensos y detallistas (contamos más de veinte contenidos curriculares) lo que no resulta conveniente en las disposiciones constitucionales, que deben ser muy genéricas. Además, evidencian una cierta falta de sistematización, al extremo que algunos de ellos aparecen reiterados. Un solo Convencional —el Convencional Peto— formuló una observación en el sentido que hemos indicado,

no en cuanto a sus contenidos, sino en cuanto a su detallismo, que en su criterio debía ser materia reservada al legislador; en tal sentido, expresó que *“con respecto al punto cuatro (luego artículo 260), entiendo que todo este punto puede formar parte de la legislación común, no exactamente como texto constitucional”*.⁸⁹

Seguidamente, intentaremos sistematizar aquellos contenidos curriculares consagrados por nuestra Constitución como con-figurativos de una *“Educación Integral”*:

A) Ejercicio de la Ciudadanía. La educación provincial debe asegurar el acceso *“a los conocimientos y a la información necesarios en el ejercicio pleno de la ciudadanía”* (art. 257). Aquí la Constitución visualiza al ciudadano como sujeto de la educación y por ello mismo requiere al Sistema Educativo los contenidos que aseguren su formación.

B) Educación Sexual. La Provincia *“imparte la educación sexual para todos los niveles y modalidades del sistema educativo”* (art. 257). Este contenido educacional refleja una especial preocupación del Constituyente, que la expresó en dos normas de su articulado (arts. 257 y 260). También aquí emitió su opinión el Convencional Pesuto, sugiriendo la conveniencia de derivar este contenido educativo al legislador. Lo hizo en los siguientes términos: *“Yo, lo que creo es que la frase ‘imparte la educación sexual’ podría ser eliminada del texto constitucional y dejado librado a la ley porque no es porque no esté de acuerdo con esto, es imprescindible, y cada vez más necesaria la educación sexual, de lo que hemos hablado muchas veces. Pero si ponemos educación sexual, porqué*

La Educación en la Constitución de Entre Ríos

no ponemos educación vial o cuidado del medio ambiente. Este es un concepto que me parece está sobrando en el texto”.⁹⁰

C) Contenidos Curriculares. *“Los lineamientos curriculares para cada nivel educativo obligatorio, integrarán, de manera transversal, educación con: cultura, derechos humanos, culturas ancestrales, cooperativismo y mutualismo, educación sexual, para la paz y para la no violencia, trabajo, ciencia y tecnología. La educación ambiental, los lenguajes artísticos, la educación física y el deporte escolar son inherentes a la Educación Común”* (art. 260). Este amplio espectro de contenidos –como se ve, algo detallista para un texto constitucional– constituye una clara expresión del principio que examinamos. La miembro informante de la Comisión, Profesora De Paoli, destacó en su oportunidad que determinados contenidos curriculares plasmados en el actual artículo 260 son *“inherentes a la educación común”* y por ello mismo se los consignó en su texto de manera expresa.⁹¹

D) Otros Contenidos Curriculares. No se agota allí la enunciación de contenidos. El siguiente artículo estatuye: *“El sistema educativo provincial es de carácter esencialmente nacional, integrará las realidades provinciales, locales y regionales. Asegura (...) la formación vinculada con el trabajo social y productivo, la creatividad, el pensamiento crítico y autónomo y la relación escuela, ciencia y tecnología”* (art. 261). En oportunidad de tratarse el Punto 1 del Despacho de la Comisión (actual artículo 257) el Convencional Alasino formuló algunas observaciones al texto y expresó su propuesta en relación a los fines y objetivos de la educación: agregar la expresión *“el criterio independiente, la ca-*

⁸⁹ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4158.

⁹¹ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4289.

pacidad de discernimiento propio, la posibilidad de valerse por uno mismo, la libertad intelectual, la creación artística y los beneficios de la cultura".⁹² La Comisión recogió parcialmente la propuesta, reelaborando en el texto la frase "el pensamiento crítico y autónomo" pero —como lo explicó la miembro informante Profesora De Paoli en la 34ª. Reunión— "llevamos el aporte que había hecho en el recinto el Convencional Alasino al punto quinto de este dictamen (ahora artículo 261) en razón de que ahí nos estamos refiriendo al individuo que se educa y no en este párrafo (actual artículo 257) donde en realidad hablamos de la educación".⁹³

E) Derechos Humanos en la Educación Superior. Los contenidos curriculares referidos a la enseñanza de los derechos humanos —consagrados ya en un texto precedente— son reiterados en forma especial para los Institutos de Nivel Superior, como lo hemos referido ya al considerar el Sistema Educativo⁹⁴. En tal sentido, el nuevo texto expresa: "**Los institutos de formación superior y del personal de seguridad incluirán los derechos humanos en sus planes de estudio**" (art. 260, última parte). Anticipamos ya que nos parece que este texto se inspiró en el Proyecto de los Convencionales⁹⁵ Díaz y Schwartzman, que proponía "acreditar la aprobación de la asignatura 'Derechos Humanos' cursada en una institución educativa de Nivel Superior de gestión pública" como condición "para ser empleado o funcionario de las fuerzas de seguridad dependientes del Estado Provincial" (Expte. N° 1234). La Convención aceptó el criterio, disponiendo la inclusión de aquella

⁹² Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4169.

⁹³ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4288.

⁹⁴ Ver Supra, pág. 104.

⁹⁵ Ver Supra, pág. 122.

asignatura en los estudios de "formación superior y del personal de seguridad", como reza el texto aprobado.

6 - Gradualidad

1º) *Noción y Antecedentes*

Se denomina "gradual" al Sistema Educativo cuya estructura asegura la formación del educando a través de procesos escalonados, incorporando contenidos y destrezas en forma progresiva y dosificada, conforme a la evolución psico-física de aquél. Generalmente se articula en "grados" o "años" y éstos en "niveles". Es otro principio netamente pedagógico, receptado —al igual que la "integralidad"— por la legislación educacional.

En nuestro país fue consagrado también por la Ley de Educación Común N° 1.420 y actualmente está presente en la Ley de Educación Nacional, a través de sus cuatro "niveles educativos": inicial, primario, secundario y superior (art. 17 y conexos). En nuestra Provincia aparece con cierta nitidez en la Constitución de 1.933, al establecer que la enseñanza lleva por finalidad "dirigir y fortalecer, gradual y sistemáticamente, el desarrollo (...) del educando" (art. 205).

Este principio quedó también al resguardo de modificaciones por el "núcleo pétreo" de la Ley N° 9.768, que a ese fin identificó —como ya referimos anteriormente— los artículos 201 a 205 del texto de 1.933.

2º) *La Nueva Constitución de Entre Ríos*

La actual Constitución no contiene una expresión "declarativa" del principio de la "gradualidad en la educación". Pero ella viene incita del lenguaje constitucional cuando refiere al sistema educativo. Así:

- a) Garantiza la igualdad de oportunidades "*en todos los niveles de la educación obligatoria*" (art. 258, primer párrafo).
- b) Establece que la "*obligatoriedad corresponde a los niveles inicial, primario y secundario*" (art. 258, última parte).
- c) Establece contenidos básicos de los "*lineamientos curriculares en cada nivel educativo obligatorio*" (art. 260).

De las expresiones precedentes se infiere por tanto que el sistema educacional resulta "*gradado*" o "*escalonado*" en diversos niveles que, en el lenguaje pedagógico expresan su "*gradualidad*". Advertimos aquí una sinonimia con el principio de "*obligatoriedad*" y así lo expresamos anteriormente: no se consagran estos principios mediante "*declaraciones formales*", sino a través de medidas que presuponen su existencia.

El desarrollo sistematizado de los distintos niveles educativos a que hemos referido —como así de las diversas "*modalidades educativas*" que se manifiestan dentro de aquellos niveles— es materia que corresponde a la legislación y que, por ello mismo, ha sido objeto de la actual Ley de Educación N° 9.890.⁹⁶

7 - Asistencialidad

1º) *Noción y Antecedentes*

Se entiende por "asistencialidad educativa" la previsión de medidas de apoyo económico y social para el educando que lo necesita y que el mismo Sistema Educativo consagra. Parte del supuesto de que el contexto de la realidad socioeconómica del país condiciona, en cierta medida, el acceso, la inserción y la reinser-

ción del alumno en el sistema. Y frente a ello implementa medidas que, al "asistir" al educando que lo necesita, equilibra su situación y posibilita su acceso y continuidad en el servicio educativo.

El desarrollo de este principio en la legislación educacional ha sido concurrente con situaciones de crisis o de necesidades económicas evidenciadas en diversos sectores sociales. Precisamente a través de él se procura paliar aquella desigualdad social preexistente, intentando establecer lo que se ha dado en llamar la "*igualdad de oportunidades y de posibilidades*". En los diversos sistemas, la asistencialidad disminuye en la medida que crece el bienestar de la comunidad.

Observando el principio desde una óptica distinta, se advierte que el mismo tiende a asegurar la realización de otros dos principios, también consagrados por la normativa educacional: la obligatoriedad y la gratuidad. La obligatoriedad será puramente declarativa si no se asegura la posibilidad real de acceder y permanecer en el Sistema Educativo. Y la gratuidad se tornaría una paradoja si, para acceder a un servicio público gratuito, resultara inevitable asumir costos sin los cuales aquel servicio no podría ser gozado.

En nuestro país aparece claramente instituido en la Ley Federal de Educación del año 1.993 que, entre otras previsiones, dispuso una concertación de acciones entre organismos públicos y privados, para implementar "*programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte, para los niños y adolescentes de los sectores sociales más desfavorecidos. En todos los casos (...) integrarán sus esfuerzos, a fin de lograr la optimización de los recursos, y se adoptarán medidas específicas para las personas que no ingresan al sistema, para las que lo abandonan y para las repitentes*" (art. 40). La actual Ley de Educación Nacional

prevé también medidas de contenido asistencialista, especialmente para asegurar la igualdad educativa (arts. 80, 85-f y conexos) y de complementación educativa para adultos (art. 138 y conexos).

En nuestra Provincia, sus Constituciones anteriores no contienen medidas de aquella naturaleza, lo que se explica por la época de su sanción.

Nosotros estimamos que, en atención a las condiciones económicas y sociales dadas en nuestro país, el Sistema Educativo debe asumir un perfil asistencialista. Por ello, en nuestra Propuesta a la Convención, incluimos como otro principio del mismo, el de "Prever medidas asistenciales que aseguren la escolaridad en todos los niveles educativos" (Expte. N° 332).

2º) El Constitucionalismo Provincial

En términos generales, puede afirmarse que las Cartas Constitucionales Provinciales consagran sus respectivos Sistemas Educativos con un perfil asistencialista. Varias de ellas emplean precisamente la expresión "asistencial" para calificarlo. Así: Catamarca (1.988); Córdoba (1.987); La Pampa (1.994); La Rioja (1.986); San Juan (1.986); Santiago del Estero (1.986); Salta (1.986); San Luis (1.987);

Algunas instituyen medios conocidos de asistencia al estudiante previendo "becas de ayuda escolar", como Santiago del Estero; o "becas y otras formas de asistencia", como Tierra del Fuego (1.991); o becas, comedores, seguros y otros medios, como la de San Luis;

Otros textos desarrollan este principio a partir de medidas específicas. Así:

- "Para los educandos que lo necesiten, la salud psicofísica, la nutrición y la canasta escolar" (San Juan, 1986);

- "Asistencia de carácter socioeconómico" y "comedores escolares" (Formosa, 1.991);
- "A los económicamente necesitados" el acceso a la educación (Río Negro, 1.988);
- Asistencia social para "quienes no posean los medios suficientes, acrediten méritos, vocación, capacidad" (Chaco, 1.994).

3º) La Nueva Constitución de Entre Ríos

En torno a este principio, su texto no se explora en la medida de otras Constituciones Provinciales. No obstante ello consagra para el educando, dos importantes instrumentos de apoyo asistencial: las becas y el seguro escolar. Lo hace en estos términos: "El Estado (...) sostiene el sistema provincial de becas, destinado a los alumnos cuya situación socioeconómica, ponga en riesgo su ingreso y permanencia en el sistema educativo. Contrata una póliza escolar obligatoria, a su cargo, para los alumnos matriculados de todos los niveles y modalidades de escuelas de gestión estatal y privadas gratuitas" (art. 270).

El presente artículo se inspira también en el citado Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López (Expte. N° 1161) que, salvo ligeras modificaciones, se corresponde enteramente con aquel texto.

En cuanto refiere al sistema becario, algunos Convencionales habían propuesto en la Comisión un determinado criterio para el otorgamiento de este beneficio: que cada establecimiento educativo determinara la nómina de beneficiarios. Así, lo hicieron Díaz Carlos, Acevedo Miño y Schwartzman. Este último lo fundamentó en los siguientes términos: "Nos parece que esa frase 'a instancias

*de la unidad educativa a la que concurra, cerrando el párrafo, es necesario que permanezca en el dictamen. Esto es así porque estamos convencidos, como se fundamentó en la comisión, que nadie mejor que la propia unidad educativa conoce las necesidades y sabe quienes son los alumnos que se encuentran en riesgo, tanto en su ingreso como en su permanencia, y además con la capacidad de valorar las distintas situaciones por las cuales se encuentra en riesgo y las necesidades a las cuales se dará resolución mediante la beca.”*⁹⁷

Al promediar el debate y en referencia al sistema becario, el Convecional Rogel estimó conveniente aclarar: “Una aclaración, señor Presidente, para todos los convencionales que no tuvieron posibilidad de estar en el debate, que este artículo vinculado a las becas, en nada tiene que ver con la posibilidad de dejar de lado el INAUBERPRO. Quiero manifestarlo por algunas consultas para que quede absolutamente claro.”⁹⁸ Finalmente el texto propuesto por la Comisión se aprobó por unanimidad.⁹⁹

Estimamos corresponde aclarar que el régimen de becas para todos los niveles educativos existe en la Provincia desde años atrás; se sostiene con el Impuesto a la Actividad Profesional y se instrumenta a través de un ente llamado Instituto Autárquico Becario Provincial (Ley N° 10.133, de 2.012). El seguro escolar existe también aunque limitado a la educación inicial y primaria y de escuelas estatales; para el nivel medio es opcional y requiere el pago de una módica prima. Cubre los riesgos de muerte, incapacidad absoluta y permanente y gastos médico-farmacéuticos hasta un determinado monto (Ley N° 3.936, de 1.953; Decreto N° 9.234/54

⁹⁷ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., págs. 4154, 4158, 4164.

⁹⁸ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4178.

⁹⁹ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4184.

M.E.; Ley N° 4.343, de 1.960). La nueva cláusula constitucional motivará una oportuna readecuación de este seguro a los nuevos parámetros que se han fijado (obligatoriedad del seguro; alcance a la totalidad de los niveles y modalidades educativas; alcance a las escuelas de gestión privada gratuitas; y determinación de los riesgos a cubrir). O bien –como expresa el mismo artículo– cabrá que el Estado contrate a su cargo un seguro escolar en aquellas condiciones.

8 - Participación

1º) *Noción y Antecedentes*

Se dice que un Sistema Educativo es “participativo” cuando asegura a la comunidad la posibilidad de colaborar en determinadas alternativas de gestión del servicio y, en algunos casos, de integrar su propia conducción. Existen diversas formas de participación ciudadana –tanto en la educación como en otros ámbitos de la gestión pública– algunas espontáneas y otras institucionalizadas. El Constitucionalismo Provincial consagra varias de ellas. Institucionalmente se pueden citar: el ejercicio de los derechos de petición, de iniciativa legal y de consulta popular (arts. 4º, 39 y 40 C.N.; arts. 4º; 49/51 C.P.). En el ámbito municipal se identifica la Audiencia Pública. Una forma más elaborada de este principio es la integración, por los actores del proceso educativo, de los órganos de conducción del Sistema (Juntas, Jurados, Consejos y otros cuerpos colegiados). También lo es la participación de padres y vecinos en Consejos Escolares, como así de alumnos en Consejos Directivos o Consultivos. También se desarrollan formas de participación espontánea, como es la acción de las Cooperadoras y Cooperativas Escolares; la conformación de Comisiones especiales para fines específicos de la vida escolar (refacciones, ampliaciones, adquisición de bienes, viajes); la colaboración de padres y

vecinos en el mantenimiento edilicio de las unidades educativas, en actos y en actividades escolares áulicas y extraáulicas, etc.

Este principio ingresó a la realidad educacional por la acción espontánea de padres y docentes y podemos afirmar que se institucionalizó a partir de la Ley Federal de Educación (1.993), que dispuso: "*Las acciones educativas son responsabilidad de la familia, como agente natural y primario de la educación, el Estado nacional, como responsable principal, de las provincias, los municipios, la Iglesia Católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales*" (art. 4° y conexos). En 1.994 lo recibió la Constitución Nacional, en su Reforma de aquel año, estableciendo que las leyes básicas de la educación "*aseguren (...) la participación de la familia y la sociedad*" (art. 75, inc. 19°). La actual Ley de Educación Nacional prevé también la prestación de un servicio educacional "*con la participación de las organizaciones sociales y las familias*" (arts. 4°, 6° y conexos).

Las Constituciones de Entre Ríos no previeron estas formas de participación ciudadana, atento a la época de su sanción, aun que consagraron —desde el año 1.883— un organismo con el que se aspiró a promoverla y que, en definitiva, no se desarrolló en la sociedad: los Consejos Escolares Departamentales (art. 208, Constitución de 1.933).

2°) La Nueva Constitución de Entre Ríos

Ella también se enrola —de acuerdo a los nuevos tiempos— en este principio de convocatoria a la sociedad a participar del proceso educativo.

A) Consagración del Principio. La nueva Constitución declara en su artículo 257 —examinado ya en cuanto consagratorio del Derecho a la Educación— que: "*El Estado asume la obliga-*

ción primordial e indelegable de proveer a la educación común, como instrumento de movilidad social, con la participación de la familia y de las instituciones de gestión privada reconocidas" (art. 257). Atribuimos a este texto —entre otras— la cualidad de consagratorio del principio de participación ciudadana en la educación: el Estado asumiendo la obligación indelegable de educar, con la apoyatura y el compromiso de la familia —"*agente natural y primario*" para la Ley de Educación Nacional (art. 6°)— y de las instituciones de gestión privada reconocidas, a las que ha confiado una importante porción del servicio de educación pública.

Este sector del artículo aparentemente se inspira también en el Proyecto de los Convencionales De Paoli, Rogel, Villaverde, Cepeda, Monge, Guy, Arralde y Allende de López que, al establecer la obligación estatal de asegurar la educación común, proponía que se implementara "*con la participación de instituciones estatales o de gestión privada reconocidas, confesionales o no, y de la familia, como agente primario y natural*" (Expte. N° 1161). Es probable que también haya tenido aquí en cuenta el Proyecto del Convencional Busti, que establecía para el Estado la misma obligación "*con participación de los municipios, instituciones estatales o de gestión privada reconocidas, confesionales o no y de la familia, como agente natural y primario*" (Expte. N° 269). Y quizá tuvo también a la vista el Proyecto del autor de esta obra, en cuanto consagraba, como uno de los principios del sistema: "*Reconocer a la familia como agente natural y primario de la educación*" (Expte. N° 332).

B) Participación de las Corporaciones Municipales y de las Comunidades Educativas. Sin perjuicio de lo expresado, la nueva Constitución prevé también algunas alternativas concretas de participación comunitaria, que están proyectadas puntualmente a los Municipios y Comunas y a las comunidades educativas escola-

res. Lo hace por tres veces en la Sección destinada a Educación Común, incurriendo en una evidente reiteración de conceptos, que no escapó a observaciones formuladas en el debate.

Examinamos aquí dos de aquellas disposiciones:

a) "El Estado articulará acciones con los municipios, comunas y organizaciones de la comunidad, dirigidas a la creación y funcionamiento de escuelas, pudiendo contribuir a su sostenimiento siempre que funcionen con las garantías aquí establecidas" (art. 261 última parte). El texto de esta disposición debió inspirarse sin duda en el Proyecto de la Convencional Romero, que, salvo detalles, se expresaba de una manera muy similar (Expte. Nº 1171).

Al referirse a esta disposición, el Convencional Rogel estimó oportuno aclarar su referencia a los municipios expresando: *"Cuando dice que el Estado apoyará las iniciativas y articulará las acciones con los municipios e instituciones sociales, lo que estamos marcando es la necesidad de optimizar el recurso porque (...) también aquí hay que ser eficiente y hay que tratar en lo posible de optimizar todo el recurso económico y humano, nada más que eso; no estamos hablando de la municipalización de la educación"*.¹⁰⁰ También lo aclaró, al momento de leer los textos definitivos, la Miembro Informante, Convencional De Paoli, diciendo: *"Acá conviene, por alguna preocupación, hacer la aclaración de que estamos hablando de articulación con los municipios y comunas y esto de ningún modo puede llegar a verse como alguna intención de municipalización de la educación"*.¹⁰¹

Por nuestra parte, observamos que el artículo que aquí glosamos consagra una política de fomento de las instituciones educativas que nos recuerda el anterior texto de 1.933 (art. 204), que expresaba: *"El Estado fomentará el establecimiento de escuelas municipales y particulares y contribuirá al sostenimiento de las mismas, siempre que funcionen en las condiciones y con las garantías del artículo 202"* que las identificaba como *"de estabilidad y eficiencia educacional"*. El texto actual sugiere ahora *"acciones"* concurrentes de la Provincia con las corporaciones municipales y las organizaciones sociales, declarando facultativo *"contribuir a su sostenimiento"*. Esta alternativa, que podríamos denominar *"de participación municipal a través del fomento educativo"* deberá ser oportunamente materia de la legislación reglamentaria.

Por lo demás, corresponde destacar que los municipios poseen en materia educacional todas las facultades de contralor propias de sus competencias esenciales; así: *"Ejercer el poder de policía y funciones respecto a: (...) b) Salud pública, asistencia social y educación, en lo que sea de su competencia"* (art. 240, inc. 21). La Constitución refiere aquí indudablemente al contralor de las condiciones de higiene y seguridad de los establecimientos educativos en general.

b) "El Estado (...) Incorpora la comunidad educativa, municipios y comunas e instituciones intermedias en la gestión" (art. 265).

No se perciben fuentes precisas de este texto, que pareciera ser una reiteración del pensamiento que informó al texto del anterior artículo 261, en su segundo párrafo. Quizá la Comisión tuvo aquí en cuenta el Proyecto del autor de este trabajo, que proponía consagrar, entre los principios de la educación: *"Estimular la par-*

¹⁰⁰ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4171.

¹⁰¹ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4290.

tipación de todos los sujetos vinculados al proceso educativo en la gestión de los establecimientos" (Expte. N° 332).

Aunque no fue considerado para la redacción de los textos, es-
timamos atinado referir aquí las interesantes propuestas contenidas en el Proyecto de los Convencionales Schwartzman, Gianfelici, Haiek y Zabala, que otorgaban un fuerte impulso a la participación de la comunidad educativa en la acción del Estado. Así, proponía: "Los miembros de la comunidad educativa de la provincia tienen derecho a: a) *Intervenir en la definición de los planes y presupuestos del área, conforme a lo que establece esta Constitución y la ley que reglamente dicha participación;* b) *Integrar los consejos directivos o consultivos de los establecimientos educativos de todo nivel que funcionan en la provincia. Se comprende como miembros de la comunidad educativa a: los trabajadores de la educación, docentes y no docentes; los alumnos de los distintos niveles; los integrantes de cooperadoras escolares y otras organizaciones de fines concurrentes reconocidas por las autoridades del área; y los gobiernos municipales*" (Expte. N° 1016).

Al momento del debate y en oportunidad de leer los textos definitivos, la Miembro Informante de la Comisión, Convencional De Paoli, advirtió en este artículo la reiteración de la referencia ya hecha en otras disposiciones a los municipios y comunas y el riesgo de hacer una alusión a "la gestión" educativa de ellas. Lo hizo en los siguientes términos: "Aquí quiero hacer una observación por que tal vez en un exceso que al venir incluyendo municipios y comunas cuando hablamos de comunidad, hemos incluido municipios y comunas que en realidad no corresponde. Entonces, propongo la

eliminación en esta instancia porque lo estaríamos involucrando con la gestión institucional y eso sería de absoluta complejidad". Seguidamente, la Presidencia expresó: "Tomamos nota, entonces, de que en este punto se elimina la frase 'municipios y comunas'.¹⁰² Pero, a pesar de aquella atinada observación, el texto fue votado sin la corrección indicada y quedó plasmado en la Constitución aprobada con su redacción original".¹⁰³

De lo anterior se sigue que, tal como quedó redactada la disposición que examinamos, ella refiere indudablemente a otro perfil de la cuestión: la concurrencia de los entes municipales y organizaciones sociales en "la gestión" de "las instituciones educativas". Esto significa arbitrar modos de que aquellas instituciones "participen" en el propio "quehacer escolar" ya que en ello consiste "la gestión" en materia educacional. La medida adoptada es delicada y por ello mismo creemos que la normativa reglamentaria deberá precisar cuáles serían las formas y los medios a través de los cuales podría instrumentarse aquella participación de la comunidad y de las corporaciones municipales en la prestación del servicio educacional que está a cargo de las distintas unidades educativas a través de personal altamente especializado: los docentes.

C) Consejos Departamentales de Educación. Establece la nueva Constitución que: "Habrán en cada departamento un Consejo departamental de Educación, en forma honoraria, con participación de la comunidad educativa, los municipios y comunas" (art. 266).

Esta nueva figura constitucional —el Consejo Departamental honorario— recuerda al Consejo Escolar Departamental de la Constitución de 1.933 (art. 208), que no tuvo desarrollo en la realidad provincial. En el examen de esta disposición nos permitimos remitir al Capítulo que hemos dedicado al Gobierno y Administración de la educación.¹⁰⁴

9 - Igualdad

1º) *Noción y Marco Legal*

La igualdad es un concepto con vuelo filosófico. En general, existe consenso en que ella refiere a una identidad de trato entre los seres humanos que se encuentren en idéntica condición natural o social. Lo contrario significaría tratar de igual modo a quienes son distintos entre sí y que, por ello mismo, exigen ser tratados en forma diferenciada. *"Por eso se ha dicho que la verdadera igualdad consiste en tratar desigualmente a los desiguales"*.¹⁰⁵

Traducido al campo del derecho, el concepto se identifica con la *"igualdad ante la ley"* que, en el plexo constitucional de nuestro país *"consiste en que la ley debe ser igual para todos los iguales en iguales circunstancias, y en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias"*.¹⁰⁶

Proyectada al ámbito de la educación, la problemática de la igualdad se resume en dilucidar cómo es posible una educación

igual para quienes no lo son desde lo natural y lo social. La actual Ley de Educación Nacional dedica a ella importantes disposiciones, que la definen como derecho (art. 126-a), como política pública (art. 11-f) y como resultado del proceso educativo. Concretamente, prevé la fijación de *"políticas de promoción de la igualdad educativa"* y que ellas *"deberán asegurar las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos los niños, jóvenes y adultos en todos los niveles y modalidades, principalmente los obligatorios"* (arts. 79/80). Finalmente, define a la igualdad educativa a través de medidas puntualmente dirigidas a la educación de jóvenes y adultos, en contextos de privación de libertad y en áreas rurales. En todos estos casos, se procurarán resultados iguales a partir de procesos educativos diferentes (arts. 48-i; 51; 59 y conexos). De aquel contexto se concluye que la igualdad educativa consiste en la realización de un sistema al que todos accedan, en el que todos se integren y del que obtengan logros iguales, pese las situaciones de desigualdad humana y social preexistentes.

2º) *El Constitucionalismo Provincial*

Varias Constituciones Provinciales incluyen en sus textos el principio de la igualdad en la educación. Lo hacen mediante la consagración de la igualdad de oportunidades y de posibilidades para todas las personas, las Constituciones de Catamarca (1.988, art. 266-a); La Rioja (1.986, art. 52); Santiago del Estero (1.986, art. 205); San Juan (1.986, art. 81).

Algunas Constituciones, además de consagrarlo, puntualizan que aquella igualdad debe asegurarse tanto para el ingreso como para la permanencia en el sistema educativo. Así, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1.996, art. 23); Formosa (1.991, art. 93-4); San

¹⁰⁴ Ver Supra, pág. 242.

¹⁰⁵ OSSORIO, Manuel: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, 1994, pág. 484.

¹⁰⁶ LINARES QUINTANA, Segundo V. citado por BIDART CAMPOS, Germán J.: *Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Ediar, T. II, págs. 156/157.

Luis (1.987, art. 75-5). Dos de ellas prevén que tal igualdad se asegure a través de medidas asistenciales, como becas, comedores, seguros, etc. Ellas son: Jujuy (1.986, art. 67-6) y San Luis (ya citada).

3º) *La Nueva Constitución de Entre Ríos*

En la nueva Constitución provincial la igualdad aparece consagrada como un nuevo principio educativo. No porque la educación en la legislación precedente no procurara la igualdad en sus resultados, sino porque ahora ha sido entronizado como un derecho constitucional del educando. Lo hace en los siguientes términos, en una disposición que ya hemos examinado al tratar el "Derecho a la Educación"¹⁰⁷: **"El Estado garantiza a los habitantes la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia, reingreso y egreso en todos los niveles de la educación obligatoria"** (art. 258, primera parte).

En oportunidad de presentar el Despacho de la Comisión, su Miembro Informante, Profesora De Paoli, refiriendo a aquel texto, justificó la preocupación de aquella en asegurar el egreso del educando del sistema, expresando: "y señalamos esto de la terminidad, atendiendo a que uno de los mayores problemas del sistema es, precisamente, el abandono, la deserción; hace pocos días el Ministro de Educación señalaba que el abandono en el caso de los jóvenes relacionados con la escuela secundaria, es del cuarenta por ciento, son números graves y a los que con esta cuestión, pretendemos prestar atención"¹⁰⁸. Refiriendo luego en forma puntual al principio de igualdad, señalaba que "todos los proyectos presentados, aúnan un concepto común que es el de la igualdad, como inherente al hombre. Aquí lo hemos cargado de significación, también

¹⁰⁷ Ver Supra, pág. 71.

¹⁰⁸ Entre Ríos. Convención Constituyente 2008: Ob. cit., pág. 4-145.

en función de lo que estos proyectos dicen, abordando la igualdad como la firme intención de brindar idénticas oportunidades. Lo que solamente se puede hacer efectivo, si nosotros vinculamos el viejo valor de la igualdad, con el hoy emergente valor de la diferencia"¹⁰⁹. La misma Convención De Paoli, en el trabajo que ya hemos citado, completa aquellas ideas afirmando: "Es por ello que se torna necesario superar las desigualdades sociales y culturales a través de la igualdad de oportunidades"¹¹⁰.

Por nuestra parte, consideramos que la igualdad de oportunidades y de posibilidades constituyen dimensiones particulares del superior principio de la "Igualdad Educativa". Entendemos por "igualdad de oportunidades" una idéntica posibilidad de acceso a las diversas ofertas u ocasiones educativas del Sistema a todos los sujetos que se encuentren en condiciones de cursarlas. Entendemos por "igualdad de posibilidades" la previsión de los instrumentos necesarios para asegurar a los mismos sujetos su permanencia y egreso de aquellas instancias educativas. Creemos que esa fue también la óptica de la Convención en esta materia, según se desprende de la opinión vertida por su Miembro Informante, que hemos transcrito.

Este nuevo principio constituye sin duda un verdadero desafío para el legislador que deberá instrumentarlo y para los agentes de la educación que deberán procurar su realización en la práctica educativa concreta. Porque, de los criterios emergentes de la legislación nacional que ya hemos glosado, se desprende que la igualdad educativa se resume en lograr iguales resultados para sujetos diferentes.

IV - CERCA DE LA "CALIDAD EDUCATIVA"

1 - Noción

Se denomina "calidad" a la propiedad o propiedades de un objeto o actividad que evidencian sus atributos y que, comparada con la calidad de otros similares, permite valorar sus bondades y defectos. Proyectada a la educación, existe un razonable consenso en afirmar que educación de calidad es aquella que asegura un conjunto de saberes y valores que procuran realizar un determinado ideal de persona y de sociedad. La educación de calidad es aquí la que responde adecuadamente a la pregunta: ¿qué clase de personas queremos formar?

La Ley de Educación Nacional receipta aquel concepto, cuando afirma que la educación tenderá a "desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas (...) y promover (...) la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común" (art. 8°).

Además, incluye a la "calidad educativa" entre "los fines y objetivos de la política educativa nacional" por cuanto aquella deberá "asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades" (art. 11-a.L.E.N.) mediante "acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalentes en todo el país y en todas las situaciones sociales" (art. 16).

2 - La Nueva Constitución de Entre Ríos

La Reforma Constitucional de 2.008 no incluyó a la "calidad" como otro principio de la educación provincial y quizá ello se debió a que la Convención entendió que aquella debería ser

una cualidad "propia" de la gestión educativa estatal. Así parecen sugerirlo las Profesoras De Paoli y Hocher de Londero en su obra "Las Palabras de la Constitución". Al enumerar las "palabras (de la Constitución) ausentes para la formación de sentido", expresan: "Calidad en Educación. Está intencionalmente omitida. Argumentamos fuertemente en la Comisión de Nuevos derechos y Garantías que la única calidad que podíamos entender en educación es la del aseguramiento de las condiciones de igualdad en el marco del concepto de 'democracia pedagógica', respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de ningún tipo. De calidad debería ser la intervención del Estado para incrementar y fortalecer las capacidades del sistema educativo. De calidad debería ser el cumplimiento del sistema respecto de las finalidades que se le han encomendado. Sería calidad la transparencia en la elaboración de las decisiones colectivas, por ejemplo en la elaboración de las leyes. Es responsabilidad y es fortalecimiento. La calidad estaría en asignar adecuadamente, eficientemente y oportunamente el 28% 'como mínimo' para educación y si la calidad necesitara más, más. Y dónde estaría la calidad ¿en la gestión del C.G.E.? si y en analizar profunda y minuciosamente los resultados recientes de los censos y planificar en función de ellos y analizar los procesos que llevan a resultados que nos preocupan. Calidad es conocer la realidad, planificar, accionar y construir antes que medir, es la intervención del Estado para impedir efectos en lugar de mitigar. Es como la prevención en salud o en temas ambientales".¹¹¹

Por nuestra parte, no podemos omitir expresar que, en términos generales, concordamos con las opiniones vertidas por las autoras. Pero —y precisamente por ello— consideramos que la "calidad en la Educación" debió ser consagrada por nuestra Constitu-

¹¹¹ DE PAOLI, Giselda; HOCHER de LONDERO, Susana: Ob. cit., pág. 22.

ción como un atributo propio de la función educativa del Estado, al que se le encomendaba así una responsabilidad más en esta materia. De cualquier manera, tampoco encontramos en la Constitución aprobada una "ausencia" total de previsiones referidas al principio de "calidad de la Educación". En tal sentido, destacamos la presencia de varias disposiciones que tienden a asegurarla y que creemos que se corresponden con el pensamiento desarrollado por las autoras en el párrafo que hemos transcrito. Por ello mismo, nos permitimos identificarlas y correlacionarlas con aquellas opiniones. Lo hacemos a renglón seguido:

1º) Excelencia en la Gestión Estatal

Afirman las autoras nombradas que "De calidad debería ser la intervención del Estado para incrementar y fortalecer las capacidades del sistema educativo". Consideramos que esta afirmación concuerda con el texto constitucional en cuanto el mismo dispone: "El Estado impulsa la jerarquización funcional de las instituciones educativas (...) Las instituciones escolares dispondrán de plantas funcionales completas, que incluyan equipos interdisciplinarios" (art. 265).

2º) Sistema Educativo Eficiente

Afirman también las mismas autoras que "De calidad debería ser el cumplimiento del sistema respecto de las finalidades que se le han encomendado". Creemos también aquí que esta afirmación concuerda con el texto constitucional cuando dispone que: "La educación (...) deberá proveerse en escuelas públicas (...) que ofrezcan garantías de estabilidad y eficiencia educativa" (art. 259).

3º) Planeamiento Educativo

Igualmente las autoras antes nombradas expresan que "Calidad es conocer la realidad, planificar, accionar y construir antes

que medir". Volvemos aquí a encontrar en esta afirmación concordancia con el texto constitucional cuando expresa que: "El Consejo General de Educación mantendrá actualizada y en condiciones de accesibilidad pública, una base informativa y estadística que facilite el planeamiento del sistema" (art. 264).

4º) Personal Docente Calificado

Agregan las mismas autoras que la calidad "es la intervención del Estado para impedir efectos en lugar de mitigar. Es como la prevención en salud o en temas ambientales". Pensamos que esta afirmación reconoce alguna identidad con la acción y la función de los agentes que tienen a su cargo los procesos educativos y sus consiguientes resultados: el personal docente. Por ello, la estimamos identificada con el reciente texto constitucional que expresa: "La educación es confiada a docentes titulados. El Estado (...) se obliga a brindarles perfeccionamiento gratuito, permanente y en servicio" (art. 267).

5º) Conclusión

De las precedentes reflexiones, entendemos que lo atinente a "Calidad Educativa" no se encuentra propiamente "omitido" o "ausente" en nuestra Constitución. Si bien no ha sido instituida con la solemnidad de un "principio", si en cambio ha sido prevista a través de medidas asegurativas del Sistema Educativo que, en forma íncita, la consagran como uno de los atributos que la educación provincial debe ostentar.