



UNIVERSIDAD
NACIONAL

ABOGACÍA

Estudiante: María Marina Risoli

Docente Tutor: Mg. Romina Cecilia Bruno

“La Ley Orgánica de Educación de Río Negro: una
mirada a través de los instrumentos de derechos
humanos”

Fecha: 16/12/2016

I. Introducción	3
II. Aproximación teórica y aspectos metodológicos	4
1. Estado de la cuestión	4
2. Marco teórico	7
3. Objetivos	14
4. Metodología	15
III. El Derecho a la Educación: objetivos y finalidad	17
1. Objetivos y finalidad del Derecho a la Educación según los Instrumentos de Derechos Humanos	17
1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos	17
1.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	18
1.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos	18
1.4. Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - "Protocolo de San Salvador"	19
1.5. Convención sobre los Derechos del Niño	20
1.6. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	22
1.7. Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza	26
1.8. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	27
1.9. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	28
2. Ley de Educación Nacional N° 26206	29
3. Artículo 63 de la Constitución de la Provincia de Río Negro	32
4. Ley Orgánica de Educación de Río Negro N° 4819	33
1. Génesis de la norma	33
2. Análisis del texto legal	34
IV. Conclusión	39
V. Bibliografía	40

I. Introducción

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar la Ley N° 4819 denominada Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro vista a través de las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos relevantes en materia de derecho a la educación, en la legislación nacional y en la constitución provincial.

La idea central era identificar en la normativa mencionada los elementos característicos del derecho a la educación y los objetivos que la educación debe perseguir, resaltando como uno de ellos a la educación para la ciudadanía, y luego identificar si dichos elementos y objetivos estaban presentes en la ley provincial.

El interés por esta temática surgió en virtud del debate que actualmente está vigente en nuestra provincia con relación a la reforma educativa que pretende llevar adelante el gobierno de turno y a la resistencia que han efectuado distintos gremios docentes y sectores sociales¹. Si bien la reforma que se plantea no requiere modificaciones a la ley, me resultó llamativo que un gobierno que planteó un amplio debate al momento de efectuar la reforma legislativa, hoy se encuentre en una posición por demás alejada del diálogo.

Asimismo adquiere fundamental importancia en el marco del desarrollo y evolución de la sociedad en la que vivimos el tratamiento que el Estado le otorga a la educación para la ciudadanía, dado que es a partir de ella que los estudiantes pueden ejercer una ciudadanía plena y consciente, lo cual redundaría en un mejor control sobre los actos de gobierno, por lo que tomar conciencia sobre el papel que se le da a esta temática en la legislación es relevante para entender qué tipo de ciudadanos quiere formar el Estado.

Por otro lado, el derecho a la educación es un derecho humano fundamental y una herramienta elemental para la emancipación del hombre y el fortalecimiento de la democracia. En el campo del derecho es relevante el análisis desde la perspectiva de derechos humanos y desde la perspectiva de las políticas que desarrolla el Estado. En relación con el derecho a la educación no se han realizado trabajos de este tipo, mucho menos que contemplen una norma de la provincia de la cual soy residente.

El interrogante que me condujo a la realización de la presente investigación fue la curiosidad de establecer si la Ley Orgánica de Educación se encuentra en armonía con las obligaciones que el Estado ha asumido en el marco del sistema internacional de derechos humanos, o si por el contrario, no lo está.

Claramente complementaria al análisis de esta temática el estudio acerca de las medidas concretas que lleva adelante el Estado para aplicar la mencionada legislación. Sin embargo, por cuestiones metodológicas y temporales, solo me concentré en analizar la situación en el plano de las normas. Ello sin perjuicio de que aspiro a realizar, en el futuro, otro trabajo de investigación que complete la presente y se enfoque en las acciones que el

¹ Sobre este debate se pueden ver las noticias periodísticas que distintos medios han publicado:
<http://www.rionegro.com.ar/no-estamos-de-acuerdo-con-la-propuesta-de-reforma-educativa-IA893468>
http://www.rionegro.com.ar/region/una-nueva-escuela-media-desafio-2016-en-rio-negro-NARN_802528
<http://www.laizquierdadiario.com/Una-reforma-de-la-escuela-media-que-no-resuelve-los-problemas-educativos>
<http://www.rionegro.com.ar/rio-negro-piden-mas-plazo-para-la-reforma-de-nivel-medio-GX1257967>

Estado efectivamente pone en marcha para hacer efectivo, en los hechos, el ejercicio del derecho a la educación.

Como objetivo general me propuse analizar si el Estado de Río Negro, en su calidad de garante del derecho a la educación, ha incorporado en el ámbito educativo provincial a la educación para la ciudadanía en forma armoniosa con lo establecido en los instrumentos y tratados internacionales de derechos humanos.

Para ello desarrollé un esquema de objetivos específicos agrupando las unidades de información siguiendo como criterio su jerarquía normativa y realicé una interpretación de cada una que me permitiera identificar, por un lado, los elementos característicos del derecho a la educación y, por otra parte, si la formación ciudadana constituía uno de los objetivos que la educación debe perseguir.

II. Aproximación teórica y aspectos metodológicos

1. Estado de la cuestión

Para comenzar a delinear el estado de la cuestión debo aclarar previamente que en relación con el objetivo que me propongo no se han realizado investigaciones de este tipo con la legislación educativa de la provincia de Río Negro, con lo cual he tomado distintos trabajos que sirven para conceptualizar y visualizar el objeto de estudio, y a partir de ellos construí la base para identificar en la legislación las cuestiones relevantes.

Por ello voy a dedicar este acápite para hacer un breve desarrollo de lo que se ha investigado en relación con el derecho a la educación, la educación para la ciudadanía y el rol de los Estados, agrupando las investigaciones según sean de origen internacional o nacional.

En primer lugar, en el plano internacional se ha analizado la normativa vigente en materia de educación en los países de la región latinoamericana desde una perspectiva de derechos humanos, en especial del derecho a la educación y en la función de los Estados como garantes de su cumplimiento (Croso, López, Larrondo y Entenza, 2015).

En esa oportunidad se realizó un desarrollo histórico sobre el derecho a la educación en los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, con los cuales los Estados se han comprometido y desde esa perspectiva se analizó la normativa educativa de 19 países latinoamericanos².

El documento desarrolló el contenido y alcance del derecho a la educación, las obligaciones asumidas por los estados mediante instrumentos internacionales y la legislación que han producido internamente para responder a ellas. También sostiene que las legislaciones creadas específicamente para abordar la cuestión educativa operan como instrumentos que transformarán la sociedad, ya que nos permiten exigir el goce del derecho a la educación (cuando no esté garantizado) y brindan los recursos necesarios para el fortalecimiento de la disponibilidad universal de establecimientos educativos, garantizando en ellos aprendizajes tanto académicos, como aquellos orientados a la formación de ciudadanos "...dignos, plenos e integrados..." (Croso, López, Larrondo y Entenza, 2015, p. 68)

² Entre ellos Argentina, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Colombia, Panamá, Brasil, El Salvador, República Dominicana, Paraguay, Perú, Nicaragua, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Honduras y Ecuador.

y que estas prácticas educativas se den en contextos de plena vigencia y respeto de los derechos humanos.

Sobre el derecho a la educación y las obligaciones del Estado se ha sostenido que:

“Los gobiernos tienen que elaborar planes estratégicos para la realización paulatina de los derechos a la educación, lo que incluye un calendario para la aplicación de medidas con miras a la ampliación del acceso tanto a la enseñanza primaria como secundaria, el aumento de la calidad de la educación y la introducción de las medidas legislativas y políticas necesarias para garantizar la protección de los derechos de los niños en las escuelas.”(Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008, p. 40).

Desde el enfoque de los derechos humanos se ha destacado que *“la educación es necesaria para el cumplimiento de cualesquiera otros derechos civiles, políticos, económicos o sociales.”* (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008, p. 7)

En relación con la educación ciudadana cobra central importancia el Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS) de la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA). La IEA llevó a cabo estas investigaciones a partir del año 1971, año en el que realizó su primer estudio de educación cívica y ciudadana en nueve países. Luego, en el año 1999, condujo un segundo estudio en 28 naciones.

La primer investigación demostró que no en todos los países se enseñaban de manera formal contenidos relacionados con la educación cívica, arrojando información inconclusa para establecer qué impacto tenía la escolaridad sobre las aptitudes de los estudiantes en este ámbito (Schulz, Fraillon, Ainley, Losito y Kerr, 2010). Sin embargo, los resultados del segundo estudio sirvieron para aclarar el rol de la escuela en la preparación de los jóvenes para ejercer su rol como ciudadanos³.

El ICCS realizado en 2009 se llevó a cabo en 38 países⁴ y se utilizaron como base las investigaciones anteriores. Hay que destacar que esta última investigación se realizó en un contexto mundial claramente diferente, caracterizado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, las cuales han acelerado y facilitado la circulación y acceso a la información⁵, con lo cual, las condiciones de los estudiantes para aprender y conocer el mundo son diferentes⁶.

El ICCS se planteó como uno de sus objetivos el conocer cómo los países preparan a los jóvenes para desempeñarse como ciudadanos y que comprensión tienen de sus implicancias y contenidos, dentro de este punto, adquiere importancia el estudio del contexto nacional en el cual se consideraron las características de cada nación (sistema de

³ Afirmación extraída de los fundamentos del ICCS.

⁴ Argentina no participó de ninguno de ellos.

⁵ Para profundizar esta cuestión relacionada con la propiedad intelectual Barrio, F. J., “La “propietización” de la información y el derecho a recibir conocimiento”, Buenos Aires, Revista Derecho Privado. Año III, N° 10. Ediciones Infojus, 2015.

⁶ Puede leerse en el informe elaborado en el marco de la investigación: *“...El Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS) realizado en 2009 se llevó a cabo en 38 países de todo el mundo y se desarrolló con base en las investigaciones anteriores de la IEA sobre el tema. Sin embargo, tuvo lugar en un contexto caracterizado por cambios sociales significativos, que incluyen el rápido desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación, el creciente movimiento de las personas entre países y el aumento de las organizaciones supranacionales...”* (Pág. 3), por lo cual, lo expresado es una interpretación personal.

gobierno, prioridad de cada país sobre la educación ciudadana, sistemas educativos, recursos, etc.).

También en el plano internacional se ha sostenido la noción de una ampliación de lo que se entiende por "formación ciudadana", argumentando que ella debe complementar la formación académica y debe servir para que los estudiantes desarrollen destrezas que les permitan mejorar sus relaciones interpersonales y se involucren cívicamente, lo cual generará un fortalecimiento de los sistemas democráticos (Cox, Jaramillo, Reimers, 2005).

Los mismos autores plantean una evolución desde la "educación cívica" hacia la "educación ciudadana", explicando esta evolución en función de una "*triple expansión de la educación cívica tradicional*"⁷ (Cox, Jaramillo, Reimers, 2005 p. 19).

En el mismo sentido se ha sostenido que la educación ciudadana debe, además de inculcar y desarrollar los sentidos de pertenencia y valoración de la identidad nacional, brindar las herramientas suficientes para fomentar una visión crítica del orden establecido (Cox, 2005).

Por su parte, el Profesor titular de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, David Sánchez Rubio, en las XXVII Jornadas Argentinas de Filosofía Jurídica y Social: Multiculturalismo, Interculturalidad y Derecho, se expresó en relación a esta temática sosteniendo que:

"...Cuando se reivindica para los sistemas educativos de secundaria, bachillerato y universitarios la incorporación de la enseñanza ético-cívica en base a la democracia y los derechos humanos, no basta limitarnos a dar por sentados conceptos que pueden tener una fuerte carga ideológica y que, además, pueden servir para fortalecer todo lo contrario de lo que supuestamente nos transmiten: una participación ciudadana activa, comprometida, que convive solidariamente en el respeto efectivo de los derechos de sus miembros..."(Sánchez Rubio, 2014, p. 34).

Ubicado en esta línea de pensamiento el autor sostiene que la enseñanza de los derechos humanos se realiza desde una visión demasiado simplista y que los programas educativos deben ampliar estos conceptos y dirigirse hacia una pedagogía pluriversal y de confluencia.

En sintonía con la temática de los derechos humanos, dentro del contexto nacional, se ha mencionado que el contenido del derecho a la educación debe analizarse interrelacionado con otros derechos tales como el derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación, a la participación ciudadana, a elegir y ser elegido, entre otros (Muñoz, 2014).

Muñoz (2014) realiza una reseña de la normativa aplicable a la temática y ubica al derecho a la educación como un derecho Económico, Social y Cultural, concluyendo que la educación debe ser concebida como un motor de cambio, de desarrollo y realización, como un instrumento liberador de la persona, por lo cual sus contenidos deben orientarse en virtud de permitir el desarrollo de la sociedad, la facilitación del acceso al mercado laboral y

⁷ En el citado documento se sostiene: "El cambio puede describirse en función de una triple expansión de la educación cívica tradicional: expansión *temática*, *cuantitativa* y *formativa*. *Temática*, porque el foco de los contenidos de conocimiento se amplía desde la institucionalidad política (...) a problemas actuales de la sociedad como equidad, derechos humanos, medio ambiente, ciencia y tecnología en contextos de sociedades que deliberan sobre sus fines y sus medios...*Cuantitativa*, porque la presencia de la formación ciudadana es redefinida en forma sustancial... Y *formativa*, al plantearse objetivos de aprendizaje que, junto con el conocimiento, se refieren a habilidades y actitudes y a la organización misma del aula o de la escuela que condiciona y educa las relaciones sociales que se quiere existan en la ciudadanía política, civil y social..." (Cox, Jaramillo, Reimers, 2005 p. 19 y 20).

a la justicia, el incremento de la participación ciudadana en una sociedad democrática, a garantizar la igualdad, y debe ser también, una herramienta para que todas las personas puedan gozar de una vida digna.

También se ha dicho que la educación es fundamental para el funcionamiento de un sistema democrático, y que dentro de este sistema tiene una doble finalidad, por un lado debe conducir al desarrollo integral de cada persona a través del desarrollo de sus facultades intelectuales, espirituales, emocionales y físicas; y por otro lado debe servir también para formar a los individuos como ciudadanos integrados a una sociedad, a través del desarrollo de sus valores éticos y políticos (Cacace, 2015).

Luego de analizar lo que se ha investigado en torno a la problemática educativa, surge que la educación ciudadana es un elemento fundamental del derecho a la educación, y que es el Estado quién tiene la obligación de asegurar su cumplimiento. Asimismo, debemos agregar, que para cumplir con las obligaciones internacionales que el propio Estado ha asumido al ratificar los tratados internacionales en materia de derechos humanos es necesario que a partir de una perspectiva amplia y crítica, brinde a los individuos las herramientas que les permitan conocer y ejercer sus derechos, como así también los prepare para ejercer un control activo sobre los actos de gobierno y fortalecer el sistema democrático a partir de la participación ciudadana.

Todos los trabajos analizados tienen en común la relevancia que le atribuyen a la educación para la ciudadanía como componente elemental para la realización de los individuos y para la construcción de una sociedad desarrollada. Otro punto de coincidencia viene dado por la relevancia que adquiere la función del Estado como garante de estos procesos educativo-formativos y la necesidad de afianzarlos desde la infancia, no sólo para cimentar la pertenencia nacional, sino también para generar individuos críticos.

Desde esta noción, nos proponemos analizar si estos principios han sido receptados normativamente en la ley orgánica de educación de la provincia de Río Negro de forma armoniosa con lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos.

2. Marco teórico

En primer lugar y para afianzar la base teórica de la presente investigación debo hacer referencia a la relación existente entre el derecho interno de un Estado y el derecho internacional de los derechos humanos. Este último está compuesto por tratados de derechos humanos que, siguiendo a Bidart Campos (2003, p. 506) *“son tratados destinados a obligar a los estados-parte a cumplirlos dentro de sus respectivas jurisdicciones internas, es decir a respetar en esas jurisdicciones los derechos que los mismos tratados reconocen directamente a los hombres que forman la población de tales estados.”*

Los Estados al firmar tratados de derechos humanos adquieren un compromiso y una responsabilidad internacional que lo convierten en sujeto pasivo y le imponen una doble obligación, la de omitir la violación y la de dar/hacer algo frente al hombre (sujeto activo) (Bidart Campos, 2003). Es necesario agregar que el Estado es además el único sujeto internacionalmente acusable tanto por violación como por omisión, aún cuando no sea el autor del hecho que produce la violación del tratado.

En el caso particular de nuestro país, luego de la reforma constitucional de 1994, en el Artículo 75 inciso 22 se les ha reconocido rango superior a las leyes a los instrumentos

internacionales y, se les ha dado jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos que allí se mencionan⁸, creando además, el procedimiento mediante el cual pueden adquirirla nuevos tratados. Esto afianza y fortalece el sistema de derechos humanos hacia adentro del Estado.

Dentro del esquema de las obligaciones de los Estados se entiende que, en el sistema del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos son operativos. Bidart Campos (2003, p. 509) sostiene que esta operatividad se da en los siguientes sentidos:

"a) con el efecto de derogar cualquier norma interna infraconstitucional opuesta a la norma convencional; b) con el efecto de obligar al poder judicial a declarar inconstitucional cualquier norma interna infraconstitucional que esté en contradicción con la norma convencional, o a declarar que la norma convencional ha producido la derogación automática; c) con el efecto de investir directamente con la titularidad del derecho o la libertad a todas las personas sujetas a la jurisdicción argentina, quienes pueden hacer exigible el derecho o la libertad ante el correspondiente sujeto pasivo; d) con el efecto de convertir en sujetos pasivos de cada derecho o libertad del hombre al estado federal, a las provincias, y en su caso, a los demás particulares; e) con el efecto de provocar una interpretación de la constitución que acoja congruentemente las normas de la convención en armonía o en complementación respecto de los similares derechos y libertades declarados en la constitución."

Seguidamente el autor citado hace referencia a que muchas de las cláusulas de los tratados sobre derechos sociales suelen ser programáticas y requieren de una ley que les otorgue eficacia, dejando en claro que en este caso, si dicha ley no es dictada en un tiempo razonable, la omisión resultaría inconstitucional.

En concordancia con lo dicho, el Artículo 26 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados⁹, eleva al plano internacional el principio "**Pacta sunt servanta**" y su Artículo 27¹⁰ establece que "*Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...*". El Artículo 29 establece el ámbito de

⁸ Artículo 75 Inciso 22) Constitución Nacional: "...Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara."

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional..."

⁹ Recuperada en fecha 27 de septiembre del 2016 del sitio web:

http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Convencion_Viena.pdf

¹⁰ El cual fue invocado en numerosa jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

aplicación territorial de los tratados, fijando que la aplicación de los tratados es obligatoria en todo el territorio de un Estado parte.

En el fallo Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros¹¹ del año 1992, la Corte Suprema sostuvo que: "...La violación de un tratado internacional puede acaecer tanto por el establecimiento de normas internas que prescriban una conducta manifiestamente contraria, cuanto por la omisión de establecer disposiciones que hagan posible su cumplimiento...".

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) en sus Artículos 1º y 2º establece dentro de las obligaciones y deberes de los Estados las de respetar los derechos y adecuar sus legislaciones internas cuando no esté garantizado el ejercicio de dichos derechos¹².

En el mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones." Sentencia de 14 de Mayo de 2013 sostuvo que "...cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y ejecutivo, cuyos miembros deben velar porque los efectos de las disposiciones de dichos tratados no se vean mermados por la aplicación de normas o interpretaciones contrarias a su objeto y fin...".

Desviando un poco la temática y como modo de comenzar a orientar este acápite hacia el tema central de la presente investigación, adquiere relevancia realizar una definición sobre la palabra "**educación**". Utilizaré como referencia el concepto de educación desarrollado por Domínguez Rodríguez (2008, p. 21 y 22) quien sostiene que:

"El término educación comienza a usarse en el siglo XVIII con la formación de los sistemas escolares nacionales; la ambigüedad de contenidos deducible de los distintos ambientes socioculturales la encontramos en su misma etimología latina, ya que educere significa "hacer salir", mientras que educare hace referencia a "criar", "alimentar" o "producir". La ambivalencia etimológica se extiende al campo de actuación, pues junto a la promoción del individuo está su dotación socializadora para que actúe como los demás. Desde la exterioridad en que madura el niño, la educación pretende alcanzar su conciencia interior, mientras que su práctica viene de una tradición, y debe abrir la posibilidad de un futuro diferente. A pesar de las diferentes maneras de concebir la educación Sarramona destaca las coincidencias en torno a la idea de perfeccionamiento, vinculada a los ideales del hombre (1989, pp. 27 y ss.). La educación aparece como una acción organizada hacia unos fines en la que se ejerce una influencia intencional sobre los humanos que pretende ayudarles a realizar unas metas individuales y sociales. Esta actividad

¹¹ Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerardo y otros. s/ Recurso de hecho. SENTENCIA.CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION. , 7/7/1992. Recuperado en fecha 27 de Septiembre del 2016 del sitio web:

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-ekmekdjian-miguel-angel-sofovich-gerardo-otros-recurso-hecho-fa92000322-1992-07-07/123456789-223-0002-9ots-eupmocsollaf?#>

¹² Convención Americana sobre Derechos Humanos: "...**Artículo 1º. Obligación de Respetar los Derechos** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano. **Artículo 2º. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.** Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades..."

intencional sistemática que acerca a un modelo, plantea la perspectiva filosófica de los fines que orientan la educación.”

La autora mencionada, siguiendo a los profesores Colom y Núñez Cubero (2001), nombra once características de la acción educativa:

1. La educación es un hacer, no es pensar (**acción o proceso**).
2. Fenómeno comunicativo que se establece entre educador y educando (**comunicación de información**).
3. Intencional (**intención o proyecto**).
4. Inteligencia de parte del educador y del educando para entender, captar, aceptar las intenciones que los van a orientar en el proceso educativo (**inteligencia**).
5. Educarse significa aprender (**aprendizaje**).
6. El aprendizaje debe orientar al individuo en el mundo (**orientación a valores**).
7. Moralizar al hombre (**moralización**).
8. Debe fomentar la capacidad crítica en los educandos (**crítica o libertad**).
9. La educación debe ser integral, debe incidir en las capacidades individuales y en las capacidades sociales (**integral**).
10. Educar debe ser innovar/transformar a nivel personal y comunitario (**innovación para el cambio**).
11. Debe ayudar al educando a vivir y superar las dificultades de la vida (**pragmática, para la vida**). (Domínguez Rodríguez, 2008, p. 22 a 24)

A partir de estas características Colom y Núñez Cubero (2001, p. 22) han reformulado el concepto de educación diciendo que “*educar es desarrollar un proceso permanente –mediante aprendizaje- de formación personal, social y cultural orientado por un sistema axiológico y moral que propicie la capacidad crítica y de adaptación innovadora en el hombre*”.

Para complementar esta visión voy a recoger lo postulado por Paulo Freire (2015) quien propone una educación eminentemente problematizadora, crítica y liberadora del educando. La educación dirigida al hombre-sujeto debe ser un proceso de acción, en el cual educador y educando se plantean al hombre-mundo como problema y se exija una postura reflexiva, crítica y transformadora de la realidad.

Esta perspectiva también la encontramos en numerosos instrumentos de derechos humanos, como por ejemplo en el inciso 2) Artículo 26º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), cuando dice que la educación “*...tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales...*”.

Como se menciona en el informe “Leyes Generales de Educación en América Latina: El derecho como proyecto político” (Croso, López, 2015, p. 9), la perspectiva de derechos incorporada por la DUDH en el campo de la educación (y con ello, también en el campo de las políticas públicas) se vuelve fundamental, ya que trae con ella la propuesta de un nuevo vínculo entre los Estados y la ciudadanía, quitándoles a los primeros la posibilidad de elaborar políticas públicas arbitrarias sujetas a los grupos políticos de turno, y promueve su elaboración, proyección e inscripción en el compromiso de consolidar a los Estados como garantes de los derechos humanos.

Ya definido el concepto de educación, debo ubicarlo dentro del campo de los derechos humanos y para ello acudiré lo sostenido en el Punto 1 de la Observación General

Nº 13 de Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³, en la cual se sostuvo que:

"...la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico..."

Surge de la cita realizada que la educación es un derecho humano y Muñoz sostuvo que para fijar su contenido es necesario tener en cuenta otras cuestiones tales como la pobreza, la desigualdad social, el derecho al trabajo, los índices de natalidad, entre tantas otras, ya que estas *"...inciden en los objetivos perseguidos por el Estado al brindar, promover y asegurar el derecho a aprender y el derecho a enseñar..."*(Muñoz, 2014, p. 193).

La misma autora resalta que al intentar definir los objetivos y propósitos del derecho a la educación se han desatado diversos debates, y que tras la secularización del Estado, al convertirse la educación en una cuestión pública, esos debates fueron revitalizados y cobraron mayor importancia. Según plantea, esa importancia se reflejó en las redacciones de numerosos tratados de derechos humanos en los cuales se han incorporado enunciaciones detallando los objetivos y propósitos del derecho a la educación.

En este sentido, para mencionar algunos ejemplos, la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁴ en su artículo 29º dice:

1. *Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:*
 - a) *Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;*
 - b) *Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;*
 - c) *Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;*
 - d) *Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.*

Por otro lado, la DUDH, en su artículo 26º, establece:

1. *Toda persona tiene derecho a la educación...*
2. *La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y*

¹³ 21º período de sesiones - 15 de noviembre de 1999.

¹⁴ Recuperada en fecha 27 de Septiembre del año 2016 del sitio web:

<http://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobrelosderechos.pdf>

promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz..”

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁵, también hace mención a este derecho, y en su artículo 13º dispone:

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

La mención es meramente ilustrativa, dado que en el apartado titulado Objetivos y Finalidad del Derecho a la Educación me detendré en ellos nuevamente.

Para cerrar lo que entenderé cuando me refiera al derecho a la educación en el presente trabajo y en sintonía con la autora citada precedentemente, diré que el derecho a la educación es un derecho humano, indispensable, que está íntimamente relacionado con aspectos tales como la pobreza, la inclusión social, el trabajo, el desarrollo humano y la realización individual y social, y que sólo a través de la educación los individuos adquirirán las herramientas necesarias para conocer sus derechos y exigir el cumplimiento y respeto de ellos por parte del Estado.

Debo destacar que lo dicho también incide en la eliminación de obstáculos para el acceso a la justicia, ya que la finalidad de la educación no es solamente brindar a las personas el conocimiento sobre sus derechos, sino que la enseñanza también debe brindarles las herramientas para identificar cuándo esos derechos son vulnerados y cómo exigir su cumplimiento.

En este estado de cosas, ha quedado establecido que la educación hace a la emancipación del ser humano, y entiendo que en esta emancipación/liberación individual y en esta comprensión/entendimiento de la realidad social-comunitaria y de los sistemas que nos gobiernan (objetivos todos a los que *debe* encaminarse la educación), adquiere un papel central la construcción conceptual realizada alrededor de la expresión “educación para la ciudadanía”¹⁶.

Para llevar adelante la conceptualización de este término es necesario traer a la exposición el estudio previamente citado, en el cual Cox (2005), plantea que hubo un cambio de paradigma, en el que el tradicional concepto de “educación cívica” fue ampliamente superado. Para ello, el autor, en primer lugar nos dice que:

“La definición del currículum —contenidos, propósitos formativos y organización temporal de la educación ciudadana contemporánea— plasma en el sistema escolar lo que la sociedad requiere con la nueva generación. Sus prescripciones afectan decisivamente desde la formación inicial y el desarrollo profesional de los docentes, hasta la definición de los textos y los recursos de aprendizaje, pasando por la evaluación. Está en el ‘origen de la cadena’ que constituye la transmisión cultural del sistema escolar y debe recibir toda la atención posible.”(Cox, 2005, p. 19).

¹⁵ Recuperado en fecha 2 de Junio de 2016 del sitio web:

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

¹⁶ Utilizaré como sinónimos los términos educación para la ciudadanía y educación ciudadana.

Con lo dicho, nos introduce el concepto de currículum y establece su relevancia al decir que es *"el origen de la cadena"*. A través del currículum (o diseño curricular) los Estados definen los contenidos -mínimos- y alcances del sistema educativo, con lo cual, se supone que si el Estado se propone brindar una educación que cumpla con las obligaciones internacionales a las que se sometió voluntariamente, esté deberá ser elaborado en sintonía con la perspectiva que vengo desarrollando.

Tradicionalmente la educación cívica se trataba de una asignatura en la que los contenidos estaban enfocados al conocimiento del gobierno y sus instituciones. Estos contenidos eran presentados al alumno sin visualizar la posición que él mismo ocupaba dentro de la sociedad que estaba bajo la órbita de ese gobierno, y sin mostrar cuáles eran las relaciones -de dominación, de poder, de responsabilidad- que se daban entre ese gobierno y esa sociedad.

La superación en torno a esta asignatura, y siguiendo con lo que plantea Cox (2005, p. 19), implica una nueva conceptualización del aprendizaje en el área, ya que:

"Supone el paso de un foco prácticamente exclusivo en el logro de conocimientos al logro con similar énfasis de habilidades y actitudes y de atender los ambientes en que se dan las relaciones en la escuela. ¿Cómo este conjunto de propuestas afecta de manera directa o indirecta las nociones de gobierno, política, participación y democracia?"

*El cambio puede describirse en función de una triple expansión de la educación cívica tradicional: expansión temática, cuantitativa y formativa."*¹⁷

De forma sintética, lo que Cox plantea es que la educación ciudadana se construye a partir de un triple foco (*"institucionalidad política y ampliación de la temática a problemas actuales de la sociedad y a las competencias para resolver conflictos"* (Cox, 2005, p. 21)), el cual debe estar presente a lo largo de la vida escolar, y debe estar orientada a la incorporación de conocimientos, habilidades y actitudes en *"ambientes y prácticas con predominio de relaciones participativas y democráticas"* (Cox, 2005, p.21).

A raíz de los conceptos expuestos podemos inferir, que el Estado como garante de los derechos humanos en general y del derecho a la educación en particular, debe llevar adelante las acciones necesarias para cumplir con estos objetivos, los cuales implican poner a disposición de los ciudadanos un sistema educativo de calidad que debe estar orientado a la emancipación del hombre y a brindarle las herramientas suficientes para convertirse en un sujeto activo y consciente de su capacidad transformadora de la realidad, todo lo cual redundará en un evidente fortalecimiento de la democracia.

Para ello los Estados en uso de sus facultades constitucionales, deben poner en movimiento sus poderes legislativo, ejecutivo y, cuando corresponda, judicial (la Corte ha afirmado que es posible exigir judicialmente el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁸), con el objetivo de brindar a los ciudadanos una educación de calidad que cumpla con las características que vengo desarrollando.

Como mencioné anteriormente, en nuestro país recientemente se ha modificado la Ley Nacional de Educación, la cual fija los principios mínimos que debe contener el sistema educativo. Estos principios pueden ser ampliados por las provincias en el desarrollo de sus

¹⁷ Ya realice el desarrollo conceptual de esta triple expansión en el capítulo dedicado al Estado de la Cuestión. Remito a lo dicho allí.

¹⁸ CSJN, "Ferrer de Leonard, Josefina y otros c/ Superior Gobierno de la Pcia. de Tucumán s/ amparo", F. 466. XXXVII. 12/08/2003.

propias legislaciones ya que según el artículo 121 C.N. las provincias "...conservan todo el poder no delegado... al Gobierno Federal..." y según el artículo 5 del mismo cuerpo normativo, la enseñanza elemental es una facultad de las provincias.

La Constitución de la provincia de Río Negro establece en su artículo 62 que la educación es "*un instrumento eficiente para la liberación, la democracia y el inalienable respeto por los derechos y obligaciones del hombre*" y seguidamente agrega que es un derecho de la persona, la familia y la sociedad. El artículo 63 del mismo cuerpo normativo, fija los principios a los que debe ajustarse la política educativa provincial, los que por cuestiones metodológicas son analizados en el apartado titulado Objetivos y finalidad del Derecho a la Educación.

En relación con las facultades del Estado provincial, el poder legislativo deberá crear/modificar legislación en materia educativa observando lo establecido por los pactos y tratados internacionales, y en lo que refiere al poder ejecutivo, este deberá velar por la correcta aplicación de las mencionadas leyes, mediante las reglamentaciones que sean necesarias, la asignación de recursos económicos y humanos, la creación de programas educativos, la profesionalización de directores y docentes, etc., a los fines de cumplir con las obligaciones internacionales y poner a disposición de los ciudadanos un sistema educativo que les permita ejercer su derecho a una educación de calidad.

3. Objetivos

Como objetivo general del presente trabajo, me propuse analizar si el Estado de Río Negro, en su calidad de garante del derecho a la educación, ha incorporado en el ámbito educativo provincial a la educación para la ciudadanía en forma armoniosa con lo establecido en los instrumentos y tratados internacionales de derechos humanos. Para ello lleve a cabo una revisión de la Ley Orgánica de Educación de Río Negro N° 4819, en contraste con la Ley Nacional de Educación N° 26.206, e intente identificar en ellas los principios reconocidos por los instrumentos internacionales.

Con este propósito, seguí un esquema de objetivos específicos, para organizar la información en forma jerárquica y facilitar el desarrollo del trabajo. Estos objetivos fueron:

1. Realizar un análisis descriptivo sobre cómo conceptualizan el contenido del derecho a la educación y la función de la educación los siguientes instrumentos internacionales:
 - Declaración Universal de Derechos Humanos
 - Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos
 - Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos
 - Convención sobre los Derechos del Niño
 - Observación General N° 1
 - Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
 - Observación N° 11 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

- Observación N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
 - Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza
 - Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
 - Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
- 2. Analizar la Ley Nacional de Educación N° 26.206 en lo que hace a la conceptualización del contenido y finalidad del derecho a la educación.
- 3. Analizar el Artículo 63 de la Constitución de Río Negro.
- 4. Analizar y contrastar con todo lo anterior el contenido de la Ley Orgánica de Educación de Río Negro N° 4819.

4. Metodología

La presente investigación se pensó y realizó desde un enfoque cualitativo dado que sus características me brindaban mejores herramientas para enfrentar los objetivos propuestos. Dichas características, podrían resumirse diciendo que desde este enfoque el investigador comienza su trabajo examinando el mundo social y en este proceso desarrolla una teoría fundamentada. Es decir, se trata de un proceso inductivo (Sampieri, 2008).

Por otro lado, no me propuse comprobar una hipótesis, sino, que el objetivo era interpretar el contenido de las normas mencionadas para aproximarnos al alcance que se le ha dado a la educación para la ciudadanía en ellas. Sin embargo si tuviera que plantearla lo haría diciendo que la Ley Orgánica de Educación se encuentra en armonía legislativa con respecto al contenido de los instrumentos de derechos humanos en cuanto al contenido y finalidades del derecho a la educación.

La investigación cualitativa se fundamenta en una perspectiva interpretativa, lo cual permite a partir de técnicas no estructuradas, llevar adelante un estudio que se amolda a las necesidades que la realidad del sistema social previamente definido presentan.

El enfoque cualitativo es definido como

"...un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Es naturalista (porque estudia a los objetos y seres vivos en sus contextos o ambientes naturales) e interpretativo (pues intenta encontrar sentido a los fenómenos en términos de los significados que las personas les otorgan)..." (Sampieri, 2008, p. 9).

Tal como aclara Vasilachis de Gialdino (2007), el caracterizar al enfoque cualitativo como naturalista, no supone el empleo del modelo de las ciencias naturales, sino que alude a que el investigador cualitativo, se aproxima a fenómenos que son preexistentes, o comienzan o se desarrollan durante su presencia en el campo y continúan en su ausencia. El investigador no se propone controlar, influir o modificar dichos fenómenos, su objetivo es comprenderlos en toda su complejidad y como realmente ocurren y lo hacen a partir de la observación, el análisis y la interpretación.

Las ventajas del enfoque cualitativo son básicamente, que nos proporciona "...profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente o entorno, detalles y experiencias únicas..." (Sampieri, 2008, p. 21) y "emplea métodos de análisis y de explicación flexibles y sensibles al contexto social en el que los datos son producidos..." (Vasilachis de Gialdino, 2007, p. 29).

Dentro de este enfoque, realice una investigación de nivel descriptivo (la cual consiste en "...la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo, con el fin de establecer su estructura o comportamiento..."(Arias, 2012, p. 24)) y multidimensional. Asimismo, el diseño de investigación fue de tipo documental, ya que "depende fundamentalmente de la información recogida o consultada en documentos o cualquier material impreso o susceptible de ser procesado, analizado e interpretado."(Arias, 2012, p. 25).

Las dimensiones de análisis sobre las que indagué fueron:

- Instrumentos internacionales relevantes en materia educativa¹⁹
- Ley Nacional de Educación N° 26206
- El artículo 63 de la Constitución de Río Negro
- Ley Orgánica de Educación de Río Negro

Para trabajar con estas dimensiones y a partir del método sistemático²⁰ analice las leyes mencionadas en lo referente al contenido del derecho a la educación y a la educación para la ciudadanía, con el fin de comprender cuál es el sentido y alcance que dichas normas le dan, contrastandolas con los instrumentos internacionales de derechos humanos a los fines de evaluar si el sistema normativo rionegrino se encuentra en armonía con la normativa nacional e internacional. Siguiendo a Witker (1997), en esta lógica de trabajo, la norma constitucional tiene un rol fundamental, ya que es la que da la validez a todo el subsistema normativo que sigue después.

El trabajo fue desarrollado en las siguientes etapas:

1. Recopilación de documentos.
2. Lectura y esquema de los documentos.
3. Recolección de datos mediante lectura evaluativa.
4. Análisis e interpretación de la información recolectada mediante la comparación de los distintos cuerpos normativos.
5. Redacción del esquema definitivo.

En cuanto a las técnicas, se utilizaron técnicas de análisis documental (esquemas realizados y almacenados en computadora debido a que todos los documentos a trabajar se encuentran disponibles en formato digital) y análisis de contenido (confección de cuadros comparativos con el fin de contrastar los datos obtenidos en todos los documentos).

Las unidades de información utilizadas fueron los sitios web de los organismos productores de las normas y de los instrumentos internacionales.

¹⁹ Fueron mencionados en el capítulo titulado Objetivos.

²⁰ "El método sistemático recurre, para interpretar e investigar el derecho, a dos elementos: i) tipificar la institución jurídica, a la cual debe ser referida la norma para su análisis e interpretación, y ii) determinar el alcance de la norma interpretada, en función de la institución jurídica a la cual pertenece." (Witker, 1997, p. 186)

III. El Derecho a la Educación: objetivos y finalidad

1. Objetivos y finalidad del Derecho a la Educación según los Instrumentos de Derechos Humanos

Como me propuse en los objetivos, voy a comenzar a darle cuerpo a la presente investigación, realizando una descripción del contenido que se le ha dado al derecho a la educación en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, intentando construir la lupa con la que luego será observada la ley orgánica de educación de la provincia de Río Negro.

1.1. Declaración Universal de Derechos Humanos

La DUDH²¹ ya en su Preámbulo, hace mención a la importancia que tienen la enseñanza y la educación para lograr el respeto por los derechos y libertades consagrados cuando dice que:

“...La Asamblea General

Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción...”

En este sentido, como ya mencione anteriormente, en su artículo N° 26 la DUDH, establece tres dimensiones del derecho a la educación: a) la gratuidad, la obligatoriedad y la universalidad, b) los objetivos que debe perseguir la educación y c) el derecho de los padres a elegir que tipo de educación recibirán sus hijos. Dentro de estas dimensiones, la que más nos interesa a los efectos del presente trabajo es la relativa al contenido de la educación, en cuyo sentido el artículo bajo mención en su inciso 2) dice:

“...La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz...”

Este artículo da a la educación un contenido amplio, ya que establece que su objeto debe ser el pleno desarrollo de la personalidad humana orientado hacia el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la tolerancia a las distintas culturas y naciones y el mantenimiento de la paz.

²¹ Adoptada y proclamada por la resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

1.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH)²² en su Artículo N° 12, proclama al derecho a la educación en los siguientes términos:

"...Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos..."

Al igual que la DUDH, también hace énfasis en la universalidad y la gratuidad, pero va más allá en lo que hace a la función de la educación, la cual debe apuntar a que toda persona logre una subsistencia digna, mejore su calidad de vida y sea "útil a la sociedad".

1.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica (CADH)²³ no consagra de forma expresa el derecho a la educación, sin embargo en su Artículo N° 26 establece:

"...Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados..."

Con lo expresado en el artículo mencionado, la Convención nos remite a la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual hace mención en numerosas veces al derecho a la educación, con lo cual, interpreto que lo está reconociendo implícitamente.

La Carta de la OEA menciona que los Estados partes deben asegurar el efectivo ejercicio del derecho a la educación sobre las bases de la obligatoriedad y universalidad de la educación primaria, la que debe ser gratuita si es impartida por el Estado, la extensión progresiva de la educación media, la que además de fomentar la formación general de los educandos, debe también satisfacer las necesidades de desarrollo de los países y en la necesidad de que las universidades estén abiertas a todas las personas²⁴.

²² Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, 1948.

²³ Firmada en la ciudad de San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, ratificada por Argentina mediante Ley N° 23.054.

²⁴ el Artículo N° 49 de la Carta dice: "Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases:

a) La educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella. Cuando la imparta el Estado, será gratuita;

Asimismo, menciona que el campo educativo forma parte del desarrollo integral al que deben aspirar los Estados²⁵. En este sentido, en su artículo 31, menciona expresamente que:

"...Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: ...h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación;..."

Con lo dicho, deja establecido que para alcanzar las metas propuestas y los objetivos básicos del desarrollo integral es necesaria la participación de los pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo y menciona que para lograrlo, la erradicación del analfabetismo y la ampliación de las oportunidades en el campo de la educación son elementos básicos.

1.4. Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - "Protocolo de San Salvador"

El Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (PSS)²⁶ en su Artículo N° 13 consagra el derecho a la educación. Para ello, hace referencia a la universalidad²⁷, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, la generalización y accesibilidad de la educación secundaria y universitaria (y la implantación progresiva de su gratuidad)²⁸, y hace referencia a la libertad de los padres de elegir el tipo de educación que reciben sus hijos²⁹.

Este protocolo, también agrega que la educación debe ser inclusiva de aquellas personas que por algún motivo no hayan podido acceder a la instrucción primaria, como así también de las personas que tengan alguna discapacidad física o mental³⁰.

b) La educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte posible de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades del desarrollo de cada país, y

c) La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes."

²⁵ Artículo 30 Carta de la OEA.

²⁶ Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de Noviembre de 1988, ratificado por Argentina el 30/06/2003 mediante Ley N° 24.658.

²⁷ Artículo 13: "...1. Toda persona tiene derecho a la educación..."

²⁸ Artículo 13: "...3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;..."

²⁹ Artículo 13: "...4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecúe a los principios enunciados precedentemente..."

³⁰ Artículo 13: "...3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la

En cuanto al contenido de la educación, menciona también en el Artículo 13 que:

"...2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz..."

Este artículo, da un doble sentido a la función de la educación, ya que menciona que la misma debe estar orientada al pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad, y también que debe capacitar a las personas para que puedan participar activamente en la sociedad, lo cual es fundamental para afianzar los sistemas democráticos, la pluralidad y la tolerancia ante las diferencias.

1.5. Convención sobre los Derechos del Niño

La Convención sobre los Derechos del Niño (CSDN)³¹ también contiene en su desarrollo aspectos referentes al derecho a la educación. En primer lugar, en el artículo 4 menciona expresamente la obligación de los Estados parte de adoptar las medidas administrativas, legislativas o de otra índole, hasta el máximo de los recursos de los cuales dispongan con el objetivo de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales, como a los reconocidos por ella misma.

Esta Convención reconoce y delimita al derecho a la educación en sus artículos 28 y 29, y sobre este último el Comité de los Derechos del Niño ha elaborado la Observación General N° 1, Propósitos de la Educación.

En el artículo 28 los Estados parte reconocen el derecho de los niños a la educación y con el objetivo de alcanzar su ejercicio progresivo y en condiciones de igualdad, se comprometen a implantar la enseñanza primaria obligatoria, gratuita y universal; fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria y su disponibilidad, accesibilidad y progresiva gratuidad; la accesibilidad de la educación superior; la disponibilidad y accesibilidad de información y orientación educacional y profesional para todos los niños; y la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las instituciones escolares y la reducción de la deserción escolar.

En cuanto al artículo 29, el mismo desarrolla el contenido y el propósito que debe tener la educación en los siguientes términos:

"Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales..."

³¹ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989.

b) *Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;*

c) *Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;*

d) *Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;*

e) *Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.*

2. *Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”*

Al respecto del primer párrafo del artículo 29 el Comité ha expresado en la Observación General N° 1 que éste reviste una importancia trascendental ya que los propósitos que en él se enuncian “...*promueven, apoyan y protegen el valor supremo de la Convención: la dignidad humana innata a todo niño y sus derechos iguales e inalienables...*”

³².

El Comité ha mencionado que estos propósitos están vinculados con el ejercicio de la dignidad humana y los derechos del niño, con especial atención de sus necesidades de desarrollo. Según el Comité los objetivos propuestos en este artículo son

“...el desarrollo holístico del niño hasta el máximo de sus posibilidades (29 (1) (a)), lo que incluye inculcarle el respeto de los derechos humanos (29 (1) (b)), potenciar su sensación de identidad y pertenencia (29 (1) (c)) y su integración en la sociedad e interacción con otros (29 (1) (d)) y con el medio ambiente (29 (1) (e))...”³³

En la tarea interpretativa de este artículo, el Comité también sostuvo que se ha añadido una dimensión cualitativa que refleja los derechos y dignidad que rodean al niño, y también, que se ha resaltado la necesidad de que la educación gire en torno a él, que lo favorezca y lo habilite, que le sirva de preparación para la vida cotidiana, debiendo fortalecer su capacidad para disfrutar de todos los derechos humanos y fomente una cultura donde prevalezcan valores de derechos humanos adecuados.

³² Punto 1 de la Observación General N° 1 del Comité de los Derechos del Niño.

³³ Idem anterior.

En esta observación general, se sostiene que la educación debe permitir a los niños desarrollar sus personalidades, dotes y aptitudes para llevar una vida plena y satisfactoria dentro de la sociedad.

En el punto 3 se sostiene que el derecho del niño a la educación no solamente tiene que ver con el acceso, sino también con su contenido. La educación no puede limitarse a la alfabetización del niño ni a la aritmética fundamental, sino que debe tener por objeto la preparación fundamental para la vida activa, la capacidad de tomar decisiones, resolver conflictos, llevar una vida sana, asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico y todas las aptitudes que le otorguen a los niños las herramientas necesarias para llevar adelante una vida digna.

El Comité sostiene que el objetivo general de la educación es "*potenciar al máximo la capacidad del niño para participar de manera plena y responsable en una sociedad libre y sus posibilidades de hacerlo*" y para ello, debe existir un equilibrio entre los aspectos físicos, mentales, espirituales y emocionales, como así también entre las dimensiones intelectuales, sociales y prácticas.

Para cumplir con los propósitos del artículo 29 es necesario que la educación promueva y refuerce la gama de valores éticos consagrados en la Convención, que se eduque para la paz, tolerancia y el respeto, con un planteamiento multidisciplinario enfocado en el ambiente, el desarrollo sostenible y las cuestiones socioeconómicas y socioculturales.

Por último es necesario destacar que para desarrollar la capacidad del niño de participar plena, activa y responsablemente de la sociedad debe promoverse la comprensión por los derechos humanos, lo cual debe constituir un proceso integral que se prolongue en todo el trayecto educativo.

1.6. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³⁴ es el instrumento internacional que, según ha expresado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 13, contiene en el artículo 13 la disposición de alcance más amplio y exhaustivo sobre el derecho a la educación de todos los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Ya en su preámbulo menciona que para realizar el ideal del ser humano libre deben crearse las condiciones que le permitan gozar tanto de sus derechos económicos, sociales y culturales, como así también de sus derechos civiles y políticos. También hace mención a que los individuos tienen deber de respeto de otros individuos y de la comunidad a la que pertenecen, con lo cual le impone la obligación de procurar la vigencia y observancia de los derechos que allí se reconocen, sin dejar de lado las obligaciones de los Estados.

³⁴ Suscrito en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, el 19 de diciembre de 1966.

El Pacto dedica al derecho a la educación sus artículos 13 y 14, sobre los cuales el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales elaboró las Observaciones Generales Nº 13 y 11 respectivamente.

En el artículo 14 los Estados parte que al momento de la firma aún no hayan instituido en sus territorios la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, se comprometen a presentar en un plazo de dos años el desarrollo de un plan de acción para la aplicación progresiva del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

La Observación General Nº 11 al respecto menciona, en primer lugar, que el derecho a la educación es de vital importancia, y que es tanto un derecho económico, social y cultural, como un derecho civil y político, ya que "se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos"³⁵.

Es interesante destacar el desarrollo que el Comité realizó en esta observación general con respecto a la obligatoriedad y gratuidad en sus puntos 6 y 7. En el primero de ellos menciona que el elemento de obligatoriedad sirve para destacar que ni los padres ni el Estado pueden tratar como operativa la decisión de si el niño debería tener acceso a la educación primaria. Se sostiene que la obligatoriedad sirve para fortalecer el principio de no discriminación por motivo de sexo en el acceso a la educación y que la obligatoriedad sólo puede justificarse si la educación ofrecida es de calidad y permite la realización de otros derechos del niño. En cuanto a la gratuidad, el Comité ha expresado que este requisito es la fórmula para asegurar la disponibilidad de la enseñanza para el niño, y que de ninguna manera contradice la libertad de los padres de elegir el tipo de enseñanza que reciben sus hijos.

Por su parte, en el artículo Nº 13 del Pacto se establece el contenido y alcance del derecho a la educación en los siguientes términos:

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

2. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) la enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

³⁵ Tal como se menciona en el punto número 2. de la Observación General Nº 11.

e) se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

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

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párr. 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”

Tal como los instrumentos que vengo analizando, el Pacto sostiene que para lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita, la educación secundaria generalizada y accesible con una implantación progresiva de la enseñanza gratuita, la educación superior accesible y también con una implantación progresiva de la gratuidad, se debe fomentar la educación primaria para aquellas personas que no hayan podido acceder y el seguimiento activo del desarrollo del sistema escolar a través de sistemas de becas y formación continua del cuerpo docente. Establece también la libertad de los padres para elegir que tipo de educación reciben sus hijos y la posibilidad de que particulares establezcan instituciones de enseñanza.

Respecto del artículo 13, la Observación General N° 13 realiza un detallado análisis de su contenido. Comienza diciendo que *“la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos”*, aclarando que es el principal medio para que las personas marginadas económica y socialmente puedan salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades.

Esta observación general da al derecho a la educación un lugar central en el desarrollo de las sociedades, ya que sostiene que se trata de un factor decisivo para obtener la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral y sexual, como así también la promoción de los derechos humanos y la democracia.

Con respecto al contenido normativo del artículo N° 13, el Comité expresó que los propósitos y objetivos de la educación se encuentran en el primer párrafo y reflejan los principios fundamentales consagrados en los Artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas, como así también en el párrafo 2 del Artículo 26 de la DUDH.

Sin embargo, el Comité destaca que el artículo 13 amplía la DUDH en tres aspectos:

“...la educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos...”³⁶

De estos tres aspectos, se consideró como el más importante el que afirma que *“la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana”*, el cual está íntimamente relacionado con lo expresado más arriba cuando se mencionó que la educación debe permitir a las personas salir de la pobreza, participar activamente en sus comunidades y ejercer otros derechos.

³⁶ Punto 4 de la Observación General N° 13.

En relación con el derecho a recibir educación, el Comité sostuvo que la educación en todos sus niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad las cuales son conceptualizadas en el siguiente cuadro:

Característica	Disponibilidad	Accesibilidad	Aceptabilidad	Adaptabilidad
Contenido	Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente. Se refiere tanto a la infraestructura como al contenido.	Accesibles a todos sin discriminación. Tiene tres dimensiones -No discriminación -Accesibilidad material -Accesibilidad económica	La forma y el fondo deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad.	Debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las transformaciones y necesidades de las sociedades y de los estudiantes.

Luego, el Comité continúa analizando cada uno de los distintos niveles educativos desde la educación primaria hasta la superior, con sus características fundamentales. No realizaré un desarrollo sobre la cuestión debido a que excede los propósitos del presente trabajo.

Sí voy a resaltar la segunda parte de la Observación General bajo análisis, la cual está dedicada a las obligaciones que asumen los Estados parte y las violaciones en las que pueden incurrir. La observación las divide en Obligaciones Jurídicas Generales, Obligaciones Jurídicas Concretas y Violaciones y las desarrolla en sus puntos 43 al 59. Para presentar la información de forma sencilla, decidí realizar un cuadro siguiendo el esquema propuesto por el texto de la observación.

Obligaciones y Violaciones de los Estados parte		
Obligaciones Jurídicas Generales	Respetar	Evitar las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho
	Proteger	Adoptar medidas que eviten que el derecho sea obstaculizado por terceros
	Cumplir	Adoptar medidas positivas que permitan disfrutar del derecho y den asistencia
	Facilitar	Dar cumplimiento cuando un individuo o grupo no puede poner

		en práctica el derecho por sí mismo
	Proveer	Invertir los recursos necesarios para el ejercicio del derecho
Obligaciones Jurídicas concretas		Que los planes de estudio de todos los niveles estén orientados a los objetivos definidos. Establecer un sistema transparente y eficaz para comprobar si la educación se orienta hacia dichos objetivos. (Párrafo 1 Artículo 13)
		Respetar, proteger y llevar a efecto las características fundamentales (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación. Dar prioridad a la implantación de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria. (Párrafo 2 Artículo 13)
		Deben adoptar medidas inmediatas para implantar la enseñanza secundaria, superior y fundamental para todos dentro de sus jurisdicciones. (Párrafo 2 Artículo 13 inc. b) a d))
		Crear sistemas de becas de enseñanza para grupos desfavorecidos. Garantizar el derecho a la educación en la mayoría de las circunstancias. (Párrafo 2 Artículo 13 inciso e))
		Establecer las normas mínimas de enseñanza que deben cumplir las instituciones privadas y supervisarlas. (Párrafos 3 y 4 Artículo 13)
Violaciones	Pueden ser por acción o por omisión	Ejemplos de violaciones del artículo 13: la adopción de leyes que discriminan grupos o individuos o la omisión de revocarlas; la no adopción de medidas que aseguren el ejercicio del derecho a la educación; la aplicación de planes de estudios incompatibles; la no implantación, con carácter prioritario, de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita; etc.

1.7. Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza

La convención relativa la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (CLDEE)³⁷, califica en el artículo 1 inciso 2) el término enseñanza diciendo: "...A

³⁷ París 14 de Diciembre de 1960, ratificada por Argentina el 30/12/1964.

los efectos de la presente Convención, la palabra "enseñanza" se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados, y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de esta y las condiciones en que se da..." y aborda las cuestiones que los Estados deben tener en cuenta a los fines de eliminar o prevenir cualquier forma de discriminación³⁸ en la esfera de la enseñanza.

Para ello, en sus Artículos 4 y 5 desarrolla las características que deben tener los sistemas de enseñanza de los Estados parte. Dentro de los compromisos que asumen los Estados en los artículos mencionados, se da importancia a la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria, la generalización y accesibilidad de la enseñanza secundaria, la accesibilidad en condiciones de igualdad a la enseñanza superior, el mantenimiento del mismo nivel y condiciones en lo que se refiere a la enseñanza proporcionada, el fomento de la inclusión de las personas que no hayan recibido instrucción primaria y la libertad de los padres o tutores de elegir el tipo de establecimiento al que concurren sus hijos.

Innova al agregar que en la preparación para la profesión docente no deben existir discriminaciones y que debe reconocerse a las minorías nacionales el derecho a realizar las actividades docentes que les sean propias, tales como establecer escuelas donde puedan usar y enseñar su propio idioma, aunque debe asegurarse que sus miembros comprendan la cultura e idioma nacional y estén integrados.

En lo que hace al contenido de la educación, como los tratados que vengo reseñando, en el Artículo 5 inciso a) menciona que debe apuntar al "*pleno desenvolvimiento de la personalidad humana*" reforzando el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales como así también la comprensión y tolerancia de las naciones y grupos raciales o religiosos y el mantenimiento de la paz.

1.8. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés)³⁹ aborda la cuestión del derecho a la educación en sus artículos 10, 14.2 inciso d) y 16 inciso e), aunque además hace mención a la importancia de la educación para los distintos aspectos de la vida y la dignidad de las mujeres en reiteradas oportunidades.

³⁸ A tales efectos, la Convención en su artículo 1º hace una calificación autárquica del término discriminación diciendo: "ARTICULO 1.- 1. A los efectos de la presente Convención, se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia, fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

a. Excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza;
b. Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo;
c. A reserva de lo previsto en el artículo 2 de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o
d. Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana...."

³⁹ Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979; entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27.

El artículo 10 de la Convención establece que los Estados parte deben adoptar todas las medidas que sean apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, con la finalidad de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en el ámbito educativo y enumera los distintos supuestos en los que esta igualdad debe ser asegurada.

Estos supuestos son básicamente la igualdad de condiciones de orientación en carreras y capacitación, acceso a los estudios y obtención de diplomas en todos los niveles educativos (preescolar, general, técnica, profesional y superior); el acceso a los mismos programas de estudio, exámenes y personal docente; la eliminación de conceptos estereotipados con relación a los roles femeninos o masculinos; las mismas oportunidades para la obtención de becas o subvenciones para estudiar; igualdad en las oportunidades de acceso a los programas de alfabetización con el objetivo de reducir toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres; reducción de la tasa de abandono femenino; mismas oportunidades de acceso para realizar deportes; y acceso a la información que contribuya a asegurar la salud y bienestar de la familia, incluida información sobre planificación familiar.

El artículo 14 inciso d) de la Convención, contempla que la eliminación de la discriminación debe alcanzar también a las mujeres de las zonas rurales, a quienes se les debe asegurar la obtención de todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluida la alfabetización, así como, los beneficios de los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica.

El inciso b) del mismo artículo hace referencia al acceso a la información sobre planificación familiar.

En cuanto al inciso 16, si bien está referido a la igualdad entre el hombre y la mujer en lo que hace a las relaciones familiares y al matrimonio, en su inciso e) establece que las mujeres tienen los mismos derechos a decidir libre y responsablemente cuántos hijos desean tener, con qué intervalos entre los nacimientos y a contar con el acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer todos estos derechos, con lo cual, tiene un contenido bastante abundante en relación con el derecho a la educación y el objetivo de la educación.

1.9. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁴⁰ en su Parte VI bajo el título Educación y Medios de comunicación, desarrolla entre sus artículos 26 a 31 las características básicas y las medidas que deben adoptar los Estados para garantizar a los pueblos y comunidades a los que se aplica el Convenio según lo establecido en su Artículo 1.1 incisos a y b⁴¹.

⁴⁰ Adoptado el 27 de Junio de 1989 en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

⁴¹ "Artículo 1. 1. El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras

En su artículo 26 establece que los Estados miembros deben garantizar a los miembros de dichos pueblos la posibilidad de adquirir todos los niveles educativos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Sin embargo, en el artículo 27 agrega que los programas y servicios educativos a ellos destinados deben ser desarrollados con la cooperación de sus integrantes, debido a que esa es la forma óptima para responder a sus necesidades particulares, como la inclusión de contenidos relacionados con la historia, los conocimientos y técnicas propios.

El Convenio resalta la importancia que la autoridad competente debe dar a la formación de miembros de estos pueblos para que participen en la formulación y ejecución de los programas educativos dirigidos a esos pueblos, como así también el reconocimiento del derecho a crear sus propias instituciones, las cuales deben satisfacer las normas mínimas establecidas para el sistema educativo general dentro del Estado de que se trate.

En el Artículo 28 se ha dispuesto la necesidad de enseñar a los niños de esas comunidades a leer y a escribir en su propia lengua, aunque también deben dominar la lengua oficial del país. Las lenguas indígenas deben ser preservadas.

Con relación al contenido y objetivo de la educación, el mismo se encuentra desdoblado en los artículos 29 y 30, el primero de los cuales establece que se deberá impartir a los niños de estos pueblos, conocimientos generales y aptitudes que les permitan participar plenamente y en igualdad de la vida en sus comunidades propias y de la comunidad nacional.

El artículo 30 del Convenio establece la obligación de los Estados de adoptar medidas que den a conocer a los individuos integrantes de estas comunidades el contenido de sus derechos y obligaciones, resaltando que estas medidas deben ser acorde con las tradiciones y culturas de estos pueblos.

Por último en el artículo 31 del Convenio se establece que los Estados deben adoptar medidas dirigidas a todos los sectores de la comunidad nacional a los fines de eliminar los prejuicios que pudieran existir con relación a los pueblos indígenas y tribales.

2. Ley de Educación Nacional N° 26206

La Ley de Educación Nacional (LEN)⁴² se propuso como una reforma a la antigua Ley Federal de Educación N° 24195⁴³, en virtud de las constantes críticas que pesaban sobre esta última por su contenido de corte neoliberal según el cual se le había otorgado al Estado un papel subsidiario cuya principal función consistía en favorecer el desarrollo del sector privado (Paviglianiti, 1995).

La LEN ha sido objeto de críticas por imprecisiones en el uso de los términos, tanto a nivel jurídico (Groisman, 2007) como a nivel pedagógico (Nosiglia, 2007), sin embargo ha significado un gran avance con relación a la mencionada Ley Federal de Educación.

En lo que respecta su contenido, en primer lugar es necesario destacar que en el artículo 2° de la norma bajo análisis, se establece que la educación es un bien público, un

estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas..."

⁴² Promulgada el 27 de Diciembre de 2006.

⁴³ Sobre el análisis de dicha ley: Vior, Susana E., "La política educacional a partir de los '90", Educación, Lenguaje y Sociedad ISSN 1668-4753 Vol. V N° 5, 2008.-

derecho personal y un derecho social⁴⁴. Con relación a ello, Nosiglia ha manifestado que *“desde la perspectiva económica, un bien público se define como un servicio u objeto que puede ser consumido por algún o algunos individuos sin reducir las oportunidades de otros en cuanto a su consumo o disfrute”* (2007, p. 123).

Siguiendo a la misma autora, se resalta que lo importante de calificar a la educación como un bien público es el doble efecto que esto genera, por un lado porque evidencia el rasgo inclusivo que debe tener la educación y por otro, porque establece la imposibilidad de ser apropiado por algún sector en particular.

Entiendo que la calificación de la educación como derecho personal y social, se encuentra en sintonía con el planteo del doble objetivo de la educación que se desarrolla a lo largo de este trabajo, con relación a que debe responder a una finalidad individual (en palabras de los instrumentos analizados *“pleno desarrollo de la personalidad humana”*) y a una finalidad comunitaria (la cual sería el desarrollo económico y social de la comunidad y el fortalecimiento de la democracia).

El artículo 3° de la LEN establece que la educación es una prioridad nacional y una política de estado para *“construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación.”*⁴⁵, de lo cual se desprende la importancia que el legislador le otorga a la educación para la profundización del ejercicio de una ciudadanía activa y de la participación ciudadana.

La LEN en su artículo 4° hace referencia a la obligación en cabeza del Estado Nacional, las Provincia y Ciudad Autónoma de Buenos Aires de garantizar la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio del derecho a la educación. Si bien autoriza el funcionamiento de instituciones de gestión privada (religiosas o no), e incorpora la posibilidad de creación de instituciones de gestión social y de gestión cooperativa, establece que la gratuidad y la obligatoriedad de extienden desde los cuatro años⁴⁶ hasta la finalización de la educación secundaria.

Esto último implica un avance en relación con el cumplimiento de las obligaciones internacionales que el Estado ha asumido, porque como ya mencionamos, los instrumentos internacionales en la materia, establecen la gratuidad y la obligatoriedad de la educación primaria e invitan a los Estados a trabajar por la extensión progresiva de estos principios hacia la educación media.

En su artículo 46 la normativa dispone que el Estado debe garantizar la alfabetización y, en cumplimiento de la obligatoriedad prevista, debe brindar posibilidades de educación destinadas a aquellas personas que no hayan podido completar sus estudios en la edad establecida por cualquier motivo que sea. En los tratados este tipo de educación es denominada como educación fundamental, pero la LEN la denomina Educación Permanente de Jóvenes y Adultos.

⁴⁴ *“ARTÍCULO 2°.- La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado.”*

⁴⁵ Artículo 3° LEN.

⁴⁶ Según la reforma legislativa efectuada por Ley N° 27045. La norma en su versión original la establecía desde los cinco años hasta la finalización de la educación secundaria.

En lo que respecta a los objetivos que debe perseguir la política educativa nacional, los mismos están desarrollados en el artículo 11, el cual consta de 23 incisos. Solo me detendré en los primeros cuatro. De este modo, el mencionado artículo dice:

“ARTÍCULO 11.- Los fines y objetivos de la política educativa nacional son:

- a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.*
- b) Garantizar una educación integral que desarrolle todas las dimensiones de la persona y habilite tanto para el desempeño social y laboral, como para el acceso a estudios superiores.*
- c) Brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural.*
- d) Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana...”*

En la letra del artículo citado, podemos reconocer que los objetivos que se proponen son idénticos a los expresados en los instrumentos internacionales, dándole una especial atención a la doble función educativa en lo que respecta al desarrollo de las personas tanto en las dimensiones que tienen que ver con su individualidad (inciso b), como así también a la formación ciudadana con el claro objetivo de profundizar la participación ciudadana y fortalecer el sistema democrático (inciso c).

La LEN va más allá y al definir las características de los distintos niveles educativos, menciona cuales son los objetivos a los que cada nivel debe orientar sus esfuerzos. En tal sentido según establece el artículo 27° de la LEN la finalidad de la educación primaria debe ser proporcionar una formación integral básica y uno de los objetivos que debe perseguir es brindar a los niños formación ética destinada al ejercicio de una ciudadanía activa y responsable.

Si bien la terminología empleada por la norma resulta anticuada en relación con los nuevos paradigmas que he planteado al inicio de este trabajo según los cuales es más apropiado hablar de formación o educación para la ciudadanía, es importante destacar que se le ha dado importancia a este tipo de contenidos educativos desde la escolaridad primaria.

En lo que respecta a la educación secundaria, el artículo 30° de la ley bajo análisis da especial relevancia a la finalidad educativa de habilitar a los estudiantes para el ejercicio pleno de la ciudadanía. El texto de la norma dice:

“ARTÍCULO 30.- La Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los/las adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios. Son sus objetivos:

- a) Brindar una formación ética que permita a los/as estudiantes desempeñarse como sujetos conscientes de sus derechos y obligaciones, que practican el pluralismo, la cooperación y la solidaridad, que respetan los derechos humanos, rechazan todo tipo de discriminación, se preparan para el ejercicio de la ciudadanía democrática y preservan el patrimonio natural y cultural.*
- b) Formar sujetos responsables, que sean capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos/as en un mundo en permanente cambio.*

- c) *Desarrollar y consolidar en cada estudiante las capacidades de estudio, aprendizaje e investigación, de trabajo individual y en equipo, de esfuerzo, iniciativa y responsabilidad, como condiciones necesarias para el acceso al mundo laboral, los estudios superiores y la educación a lo largo de toda la vida.*
- d) *Desarrollar las competencias lingüísticas, orales y escritas de la lengua española y comprender y expresarse en una lengua extranjera.*
- e) *Promover el acceso al conocimiento como saber integrado, a través de las distintas áreas y disciplinas que lo constituyen y a sus principales problemas, contenidos y métodos.*
- f) *Desarrollar las capacidades necesarias para la comprensión y utilización inteligente y crítica de los nuevos lenguajes producidos en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación.*
- g) *Vincular a los/as estudiantes con el mundo del trabajo, la producción, la ciencia y la tecnología.*
- h) *Desarrollar procesos de orientación vocacional a fin de permitir una adecuada elección profesional y ocupacional de los/as estudiantes.*
- i) *Estimular la creación artística, la libre expresión, el placer estético y la comprensión de las distintas manifestaciones de la cultura.*
- j) *Promover la formación corporal y motriz a través de una educación física acorde con los requerimientos del proceso de desarrollo integral de los adolescentes.”*

Nuevamente, se repite la misma falencia con respecto al término elegido por el legislador (formación ética), sin embargo se distingue con claridad el doble objetivo de la educación de dar al estudiante los conocimientos necesarios para desarrollar sus habilidades personales, como así también brindarles las herramientas necesarias para convertirse en sujetos conscientes de sus derechos y obligaciones y para el ejercicio activo, informado y responsable de la ciudadanía.

Si bien la legislación desarrolla muchos otros elementos y conceptos (como por ejemplo la educación intercultural bilingüe), dejaré aquí el análisis de la misma porque las demás temáticas exceden los objetivos del presente trabajo.

3. Artículo 63 de la Constitución de la Provincia de Río Negro

El artículo 63 de la Constitución provincial que fija los principios en los cuales debe basarse la política educativa provincial con las siguientes palabras:

“Artículo 63 - La política educativa provincial se basa en los siguientes principios:

1. *El Estado establece la educación obligatoria desde el nivel inicial hasta el ciclo básico del nivel medio y demás niveles que en lo sucesivo se establezca por ley; fija la política del sector y supervisa su cumplimiento.*
2. *Asegura el carácter común, único, gratuito, integral, científico, humanista, no dogmático y accesible a todas las personas.*
3. *Promueve contenidos y métodos actualizados de educación, cuidando que contemple la creatividad, integración de conocimientos y habilidades; la ética como principio fundamental inspirado en el espíritu de comunidad democráticamente organizada en un sentimiento de solidaridad universal.*
4. *Garantiza la libertad de cátedra.*
5. *Los padres tienen el derecho de elegir la educación de sus hijos.*
6. *En las escuelas privadas la enseñanza es libre, pero debe sujetarse a las leyes y reglamentos escolares en cuanto al mínimo de enseñanza y régimen de funcionamiento. No se reconocen oficialmente más títulos y diplomas de estudios*

que los avalados por el Estado Nacional o Provincial. La ley reglamenta la cooperación económica del Estado sólo en aquellas escuelas públicas de gestión privada, gratuitas, que cumplan una función social, no discriminatoria y demás requisitos que se fijen.

7. Genera y promueve acciones para la educación permanente, la erradicación del analfabetismo y la creación cultural; la capacitación laboral o formación profesional según necesidades regionales o provinciales.

8. Asegura la atención a la educación especial.

9. Garantiza los requerimientos del sistema educativo en cuanto a la formación, actualización e investigación del educando y del educador.

10. Los medios de comunicación social colaboran con las tareas de la educación y adaptan su actividad a las necesidades de la educación común.

11. Facilita a los económicamente necesitados el acceso a todos los grados de enseñanza de modo que se hallen condicionados exclusivamente por la aptitud y la vocación.”

El contenido de la norma constitucional es completo en relación con los elementos que destacamos en los instrumentos de derechos humanos. Este artículo contiene los elementos de obligatoriedad (desde el nivel inicial hasta el nivel medio), gratuidad, educación fundamental, libertad de elección por parte de los padres, no discriminación y la posibilidad del establecimiento de instituciones privadas.

Los principios establecidos en esta parte de la Constitución son los que deben regir las políticas especiales del Estado, independientemente del gobierno que esté de turno. En este sentido cobra absoluta relevancia que la Constitución haya receptado los elementos característicos con los cuales los instrumentos internacionales han revestido a la educación. Si la Ley Orgánica no recogiera estos elementos, no estaría en armonía con los instrumentos internacionales y además resultaría contraria a la constitución provincial.

4. Ley Orgánica de Educación de Río Negro N° 4819

1. Génesis de la norma

La Ley N° 4819, llamada Ley Orgánica de Educación (LOE)⁴⁷ de la provincia de Río Negro, es necesario destacar que la misma fue producto de un intenso debate del cual formaron parte docentes, alumnos y ciudadanos de toda la provincia. La necesidad de la reforma fue planteada mediante la Ley N° 4737⁴⁸, la que sustituyó algunos artículos de la Ley N° 2444 (antigua ley orgánica). A los fines de iniciar la etapa de debate el artículo 11 de la Ley 4737 establecía

“Artículo 11.- Sustitúyese el artículo 150 de la ley F n° 2444, el que quedará redactado de la siguiente forma:

“ Artículo 150.- Declarar la necesidad de revisión integral de la ley F n° 2444, denominada Ley Orgánica de Educación, a los fines de su sustitución por una nueva norma adecuada a las necesidades actuales y que posibilite el logro de una educación de calidad, democrática, integral y permanente “Para Todos” los rionegrinos.

Declarar abierto el proceso de debate de dicha ley a partir del 1° de marzo de 2012, a través de los mecanismos que se establezcan para cada región y de

⁴⁷ Sancionada el 20/12/2012.

⁴⁸ Promulgada el 30/12/2011

acuerdo al cronograma de actividades que se determine a través del Consejo Provincial de Educación.

Establecer que dicho proceso de debate concluirá el día 30 de septiembre de 2012, a los fines de presentar ante los representantes legislativos las conclusiones del mismo.”

A raíz de ello se inició un proceso de debate impulsado por el gobierno provincial, el cual elaboró un Documento Base que contenía los puntos de partida y los objetivos que se perseguían con la creación de una nueva ley. Para la redacción de este documento base se tuvieron en cuenta los ejes temáticos propuestos por los docentes en una serie de jornadas institucionales que se realizaron a esos efectos.

Los ejes temáticos propuestos para el debate fueron: fines de la educación, concepción de la educación como derecho social y principalidad del Estado, principios político-educativos, estructura, niveles y modalidades, participación y gobierno de la educación, financiamiento, lugar de la educación pública estatal y de la educación privada y derechos y responsabilidades de los sujetos colectivos (docentes, estudiantes y comunidad educativa).

Con esto solo quiero resaltar la importancia que se le dio al proceso de elaboración del proyecto que finalmente fue tratado por la legislatura, dándole participación a toda la comunidad. En la provincia de Río Negro se dio el proceso opuesto al que sufrió la reforma nacional, la cual fue criticada por la falta de debate tanto dentro del Congreso como hacia la sociedad.

2. Análisis del texto legal

Dando inicio al análisis de la LOE lo primero que debo mencionar es que la ley califica a la educación como un derecho social y un bien público (artículo 2º) lo cual se encuentra en sintonía con lo establecido en la legislación nacional.

En el artículo 5º de la ley se incorpora el concepto de “Estado Docente” a partir de la responsabilidad indelegable del Estado. El objeto de este Estado Docente es garantizar el derecho a la educación entendido como un derecho colectivo.

El capítulo II de la LOE denominado Principios Político-educativos y fines de la Política Educativa Provincial está compuesto de un artículo extenso en el cual se desarrollan los principios que deben respetar y hacer cumplir las autoridades educativas. Se trata del Artículo 10 y contiene 19 incisos. Para facilitar el desarrollo de cada uno, los iré desglosando. Así el artículo 10 dice:

“Artículo 10.- El Poder Ejecutivo Provincial, de acuerdo a lo que establezca la Ley de Ministerios, con la intervención de un Consejo Provincial de Educación, conduce el Sistema Educativo Provincial y formula las políticas educativas, respetando y haciendo cumplir los siguientes fines y principios político-educativos:

a) Asegurar la igualdad de posibilidades para todos los habitantes de la provincia a una educación de calidad que permita la formación del pensamiento crítico, el desarrollo de la imaginación creadora, la autonomía y la proyección personal y colectiva en el mundo social.

b) Brindar una formación ciudadana comprometida con la democracia sustantiva en el respeto a la Constitución Nacional y a las leyes que regulan su ejercicio, al Sistema Republicano y Federal, a la Constitución Provincial, y que permita a los niños, a los adolescentes, a los jóvenes y a los adultos, aprender y ejercitar en las escuelas rionegrinas el valor de la participación, de la toma de

decisiones colectivas, del diálogo y la argumentación como medio para la resolución de los conflictos, de la reflexión crítica sobre el orden escolar y social y la elaboración colectiva de propuestas y acciones que se consideren necesarias establecer para garantizar la democratización del conocimiento y la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas."

En estos dos incisos resaltan algunos elementos que hacen a los objetivos que debe perseguir la educación en cuanto al plano individual del desarrollo de las personas y también a la dimensión social. En primer lugar, destaca que el objetivo que se propone la "formación del pensamiento crítico" es un elemento que no fue expresado de esa forma en la legislación nacional y que es por demás importante.

En cuanto al inciso b), el mismo habla del concepto de formación ciudadana orientada a la participación y al fortalecimiento de la reflexión crítica. Estos elementos contienen un valor altísimo debido a que son los objetivos que planteamos al inicio del trabajo a los cuales debe estar orientada la educación.

c) Formar en la ética de los derechos humanos y en la memoria histórica de modo de contribuir desde la Educación a concientizar contra cualquier intento de etnocidio, genocidio o quiebre en el orden constitucional en la provincia, en la Nación, en la región latinoamericana y en el mundo.

Este inciso claramente es complementario del anterior dado que se manifiesta la importancia de incluir en la formación de los educandos la ética de los derechos humanos como modo de fortalecer y preservar el orden constitucional. Esta formación también contiene beneficios para el ejercicio de activo de la ciudadanía debido a que es una forma de conocer los derechos fundamentales del hombre y los mecanismos para hacerlos efectivos.

d) Establecer como principio político educativo la interculturalidad en las prácticas, contenidos y proyectos educativos provinciales, constituyendo un derecho de toda la sociedad que se ejerce libremente en las escuelas, enseñando y aprendiendo a ser diferentes, conociendo y respetando la alteridad, siendo iguales en la condición humana y promoviendo la igualdad de derechos para todos.

e) Promover la revalorización de la cultura y la lengua de los pueblos originarios Mapuche y Tehuelche, ejerciendo el derecho a la educación bilingüe consagrado por la Constitución Nacional en su art. 75º, inc. 17 y por la ley provincial nº 2287, garantizando la participación de las organizaciones que los representan en la planificación de las políticas educativas interculturales.

f) Fortalecer la identidad nacional como construcción colectiva e intercultural, a partir de nuestra realidad provincial y patagónica, reconociendo nuestra pertenencia al continente latinoamericano y sus culturas, hermanados por una historia común y promoviendo la integración desde la región hacia el mundo.

g) Construir prácticas institucionales y pedagógicas respetuosas de las distintas culturas y orígenes nacionales, étnicos y religiosos estructurando propuestas educativas que promuevan el diálogo entre culturas, la convivencia democrática, y la integración provincial, reafirmando el carácter laico de la educación pública.

Estos principios de la ley promueven los valores de igualdad, inclusión y respeto intercultural, como así también la importancia en torno al fortalecimiento de la identidad cultural y regional.

h) Formar en los distintos campos del conocimiento, para el desarrollo de capacidades y habilidades que se orienten a la construcción de un modelo productivo sustentable.

i) Concebir y fortalecer la cultura del trabajo y de los saberes socialmente productivos, tanto individuales, colectivos y cooperativos, así como la vinculación efectiva con los procesos científicos, tecnológicos, de desarrollo e innovación productiva, como parte constitutiva del proceso de formación de todos los niños, adolescentes, jóvenes y adultos.

En este aspecto nuevamente hace hincapié en la doble finalidad que debe perseguir la educación de generar habilidades para el desarrollo de las personas en su faz individual y al mismo tiempo, orientar estas habilidades para la construcción de un modelo productivo sustentable.

j) Favorecer una enseñanza pluralista que permita a los estudiantes conocer las distintas corrientes de pensamiento y paradigmas que configuran diferentes campos del conocimiento de modo de fortalecer la conciencia crítica, abierta a la construcción científica del conocimiento, no dogmática, interesada en estudiar, comprender y transformar la realidad social.

Nuevamente se da relevancia al fortalecimiento de la conciencia crítica como medio para comprender y transformar la realidad social. Se supone que la educación debe formar sujetos conscientes del contexto en el que están insertos y con habilidades suficientes para transformarlo.

k) Garantizar el derecho de los niños, los adolescentes, los jóvenes y los adultos a recibir una Educación Sexual Integral, a la igualdad de género y a la libre elección sexual, de acuerdo a las leyes nacionales y provinciales, promoviendo el desarrollo concertado con otros organismos gubernamentales, medios de comunicación social, u organizaciones de la sociedad civil, de programas y acciones educativas que permitan a la ciudadanía reflexionar críticamente sobre las conductas discriminatorias que aún predominan en la cultura social.

Esta temática es relevante en virtud de que se debe garantizar el acceso a la información sobre sexualidad, igualdad de género y libre elección sexual lo cual contribuye al cumplimiento de los fines propuestos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en virtud de que se pone al alcance de los niños, niñas y adolescentes información que les permite tomar conciencia sobre sus cuerpos y sobre los derechos que rodean aspectos sobre la planificación familiar y la elección del proyecto de vida.

o) Garantizar la obligatoriedad de la educación desde la Sala de 4 años del Nivel Inicial hasta la finalización de la Educación Secundaria.

En el inciso o) se establece la obligación del Estado de garantizar la obligatoriedad de la educación desde la sala de 4 años del nivel inicial hasta la finalización de la educación secundaria. En este punto voy a realizar dos interpretaciones, en primer lugar a la luz de los instrumentos internacionales de derechos humanos reseñados y al igual que la legislación nacional, la legislación provincial ha sido superadora y ha extendido la obligatoriedad hasta la educación secundaria.

Sin embargo, al contrastar esta disposición con el artículo 63º de la Constitución de Río Negro, encuentro una incongruencia en la legislación en virtud de que el precepto

constitucional establece la obligatoriedad **desde el nivel inicial**, el cual según el artículo 13 inciso a) de la LOE alcanza a niños que van desde los 45 días hasta los 5 años, con lo cual se podría interpretar que la legislación ha ido en desmedro de la norma constitucional.

p) Garantizar la gratuidad en todos los niveles y modalidades del Sistema Público de Educación, como condición necesaria para el ejercicio del derecho.

En cuanto a la gratuidad, la misma se establece en todos los niveles y modalidades del Sistema Público de Educación. La LOE establece en su Artículo 13 que el Sistema Educativo Provincial está compuesto por la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior, con lo cual interpreto que la gratuidad que el Estado debe garantizar alcanza a todos estos niveles, siendo superadora de lo establecido en los instrumentos de derechos humanos.

q) Fortalecer la Escuela Pública como centro de la vida cultural de la comunidad, implementando programas y actividades extracurriculares que favorezcan el desarrollo del deporte, las disciplinas artísticas, los conocimientos tecnológicos, las distintas aplicaciones audiovisuales, el aprendizaje de oficios y aquellas propuestas que sean presentadas por el Consejo Escolar y aprobadas por el Consejo Provincial de Educación, de modo que los niños, los jóvenes y los adultos tengan la posibilidad de descubrir y adquirir nuevas capacidades que complementan los aprendizajes escolares.

r) Formar en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo provincial la conciencia ambiental promoviendo el estudio de los problemas y el desarrollo de propuestas de trabajo comunitario, de difusión y cuidado de los bienes comunes propios de la naturaleza y la cultura de los pueblos con el objeto de mejorar la calidad de vida.

s) Promover el cooperativismo, el mutualismo y las acciones comunitarias como alternativa de organización social, económica y productiva.

Con respecto a estos últimos incisos, no voy a detenerme demasiado en ellos dado que no revisten mayor dificultad para su interpretación. Debo aclarar que si bien la educación fundamental no está definida dentro de los niveles que conforman el Sistema Educativo Provincial, está contemplada como una de las modalidades que se desarrollan en el mismo (artículo 15 inciso d) y es calificada en el artículo 65° como Educación Permanente de Jóvenes y Adultos manifestando que esta modalidad es la "...destinada a todos aquellos jóvenes y adultos que han visto interrumpida o impedida su escolaridad en la edad teórica establecida por esta ley para la Educación Primaria y Secundaria común, y que por lo tanto han sido vulnerados en su derecho social a la educación...". La legislación provincial utilizó la misma denominación dada por la legislación nacional.

Al igual que la LEN, la ley educativa provincial establece los objetivos y funciones de cada nivel educativo. La formación ciudadana adquiere un rol importante desde la escolaridad primaria, a tal efecto el artículo 32 que define los objetivos y funciones del nivel de educación primaria establece que debe

"a) Garantizar a todos los niños, el aprendizaje de los conocimientos que se definan como prioritarios y relevantes para comprender el mundo y actuar críticamente en él, tomando como punto de partida de estos aprendizajes los conocimientos y las habilidades o capacidades desarrolladas en su entorno familiar y comunitario.

b) Utilizar el conocimiento construido en la escuela, a partir del desarrollo curricular de las áreas de lengua, comunicación, ciencias sociales, exactas y

tecnológicas, ciencias naturales, lenguas extranjeras, arte, deporte y cultura, como herramienta para intervenir activamente en la comprensión y resolución de las problemáticas del entorno social, cultural, y comunitario.

(...)

k) Promover el tratamiento de los contenidos vinculados a: Educación Ambiental, Derechos Humanos y Formación Ciudadana, Educación Sexual Integral en acuerdo con la ley nacional n° 26150, usos de las tecnologías de la información y la comunicación y la recepción crítica de los discursos mediáticos.”

Si bien el inciso k) menciona expresamente que se debe promover el tratamiento de contenidos vinculados a derechos humanos y formación ciudadana, de los incisos a) y b) se desprenden elementos que están vinculados con el desempeño de las habilidades y capacidades del estudiante para desenvolverse en el ámbito comunitario.

En cuanto al nivel secundario los objetivos están definidos en el artículo 39°, el cual establece:

“Artículo 39.- Los objetivos de la Educación secundaria son:

a) Formar sujetos comprometidos que sean capaces de apropiarse de los conocimientos definidos como prioritarios y relevantes para comprender y transformar críticamente su realidad social, económica, ambiental y cultural, y de situarse frente a ella como protagonistas de la historia.

(...)

e) Reconocer a los adolescentes y jóvenes como sujetos de derecho y a sus prácticas culturales como parte constitutiva de las experiencias pedagógicas de la escolaridad, para fortalecer la identidad, la ciudadanía y la preparación para el mundo adulto.

f) Reconocer y consolidar en cada estudiante las capacidades de estudio, de trabajo individual y colectivo, de esfuerzo, de iniciativa, autonomía y responsabilidad, como condiciones necesarias para el acceso al mundo productivo, la prosecución de los estudios superiores y el ejercicio de los derechos políticos, civiles y colectivos.

g) Promover en los estudiantes una actitud de respeto y diálogo entre las diferentes identidades culturales, religiosas, de nacionalidad, de sexualidad y de género.

h) Formar en los valores y conceptos que ponderen la construcción de una sociedad justa, la reafirmación de la soberanía e identidad nacional, el ejercicio de la ciudadanía democrática y republicana y el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, de modo de contribuir desde la educación secundaria a la construcción de la memoria colectiva sobre los procesos históricos y políticos que quebraron el orden constitucional y fortalecer un modelo de desarrollo económico-social sustentable, con justa distribución de la riqueza en la Provincia y en la Nación.

i) Brindar conocimientos y promover acciones para garantizar la educación sexual integral de los adolescentes, jóvenes y adultos, el cuidado de la salud y la prevención de adicciones.

j) Brindar conocimientos y promover espacios de acción y reflexión que favorezcan la conciencia crítica en relación a las múltiples causas y consecuencias de los problemas ambientales regionales y nacionales.

(...)

o) Promover en las escuelas mecanismos que favorezcan la participación real de los estudiantes, a través de la conformación de los Centros de Estudiantes, del Consejo de Convivencia, de la toma de decisiones en los Consejos Escolares, con el objeto de favorecer y fortalecer la experiencia individual y colectiva en el ejercicio de la ciudadanía.

p) *Promover programas educativos que valoricen la actividad legislativa como parte de la formación para la ciudadanía.*

r) *Establecer condiciones y propuestas pedagógicas que aseguren a los adolescentes, a los jóvenes y a los adultos con discapacidades temporales o permanentes, el desarrollo de sus capacidades, la inclusión escolar, la justicia curricular y el pleno ejercicio de sus derechos.*

(...)"

Se puede interpretar que todo el contenido del artículo tiene elementos que están dentro del gran concepto de formación para la ciudadanía. Desde el inciso a) se pone énfasis en que la formación debe dar como resultado sujetos comprometidos y con las capacidades suficientes de apropiarse de los saberes y utilizarlos para transformar la realidad social, económica, ambiental y cultural.

Asimismo, el inciso e) establece como fundamental para el fortalecimiento de la identidad, la ciudadanía y la preparación para el mundo adulto, el reconocimiento de los educandos como sujetos de derecho, de modo que las prácticas pedagógicas deben estar orientadas en este sentido.

Por otro lado, la formación debe permitir a los estudiantes conocer y ejercer responsablemente sus derechos políticos, civiles y colectivos, en una actitud de diálogo y de respeto frente a la diversidad. A lo dicho, el inciso h) agrega que la formación debe contener los valores y conceptos que ponderen la construcción de una sociedad justa y que contribuyan al ejercicio de una ciudadanía activa y responsable, consciente de la importancia de la participación para el fortalecimiento del sistema democrático y de los derechos humanos.

Los objetivos propuestos en este artículo están orientados a la doble dimensión que debe perseguir la educación. Si bien no lo hace con los mismos términos empleados en los instrumentos de derechos humanos (por ejemplo, cuando se utiliza la expresión "pleno desarrollo de la personalidad humana"), interpreto que cuenta con todos los elementos característicos que debe tener la educación para que los estudiantes desarrollen capacidades individuales y sociales que les permitan modificar los contextos desfavorables y ser conscientes de sus derechos y obligaciones.

IV. Conclusión

A lo largo de la presente investigación me propuse desmembrar el contenido de la letra de nueve instrumentos internacionales de derechos humanos que tienen disposiciones sobre el derecho a la educación, de la Ley de Educación Nacional y de la Ley Orgánica de Educación de Río Negro, con el objetivo de establecer si el Estado provincial en su calidad de garante del derecho a la educación, ha receptado en la ley el contenido y los objetivos que han sido delineados en los instrumentos internacionales.

Luego de haber analizado cada una de las disposiciones en profundidad, puedo sostener que la Ley Orgánica de Educación de Río Negro, se encuentra en armonía con lo dispuesto por los instrumentos internacionales. En ella, logré identificar todos los elementos y características con los cuales se ha investido al derecho a la educación.

Asimismo, logré establecer que la formación ciudadana es un elemento trascendental de este derecho y que tanto la normativa internacional como la legislación nacional centran bastante su atención en él.

En definitiva, la educación debe apuntar al pleno desarrollo de las personas y al mejoramiento de la calidad de vida, lo que impacta positivamente en la comunidad, por lo tanto resultaría por demás llamativo que la legislación de un Estado no pusiera su atención en estas temáticas. Queda la incertidumbre por saber qué medidas toma efectivamente el Estado para la aplicación de esta ley y si en los hechos realmente se persigue el cumplimiento de estos objetivos.

V. Bibliografía

- Álvarez Undurraga, G. "Metodología de la Investigación Jurídica: Hacia una Nueva Perspectiva", Santiago, Universidad Central de Chile, 2002.
- Arias, F. G., "El Proyecto de Investigación", Venezuela, Episteme, 6ª Edición, 2012.
- Cacace, A., "La educación en el régimen democrático", Revista Derecho Privado. Año III, N° 10. Ediciones Infojus, 2015.
- Barrio, F. J., "La "propietización" de la información y el derecho a recibir conocimiento", Buenos Aires, Revista Derecho Privado. Año III, N° 10. Ediciones Infojus, 2015.
- Bidart Campos G. J., "Manual de la Constitución Reformada", Tomo I (2001) Tomo II (2002) Tomo III (2003) Buenos Aires, Ediar Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera.
- Cao, C., "Las reformas del gobierno y la gestión del Sistema Educativo: debate parlamentario de la Ley de Educación Nacional (2006)". Historia de la educación - anuario, 12(1), 2011. Recuperado en 14 de diciembre de 2016, de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2313-92772011000100005&lng=es&tlng=es.
- Colom, A. J. y Núñez, L., Teoría de la Educación, Madrid, Síntesis, 2001.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), (21º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999).
- Cox, C. y otros, Educar para la Ciudadanía y la Democracia en las Américas: Una Agenda para la acción, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- Cox, C., Oportunidades de Aprendizaje Escolar de la Ciudadanía en América Latina: Currículos Comparados, Chile, CEPPE Facultad de Educación - Universidad Católica de Chile, versión preliminar en proceso de edición.
- Croso, C., López, N., y otros, Leyes Generales de Educación en América Latina: El derecho como proyecto político, Buenos Aires, IPE UNESCO, 2015.
- Domínguez Rodríguez, E., Teorías e instituciones contemporáneas de la educación, Barcelona, Grupo Planeta (GBS), 2008.
- Freire, P., "La Educación como Práctica de la Libertad", 1ª edición (especial), Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- Groisman, E. I., "Crítica a la Ley de Educación" en La Ley 19-4-07, 2007.
- López, N., "Mercado o Garantía de Derechos, Modelos en Debate para la Educación Escolar en Chile", UNICEF- (IPE) UNESCO, Santiago de Chile, 2014.

- Muñoz, R., "El "derecho a la educación" como derecho humano", Buenos aires, Libro Los Derechos Humanos en el Derecho Internacional, Infojus, 2014.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, "Un enfoque de la educación para todos basado en los Derechos Humanos", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nueva York, 2008.
- Paviglianiti, N., "La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina". Serie Pedagógica, Nº 2, 1995.
- Sampieri, R. H., "Metodología de la Investigación", México, McGraw-Hill, 4ª Edición, 2008.
- Sánchez Rubio, D., "Por una educación en derechos humanos desde una noción compleja e intercultural", Buenos Aires, Libro XXVII Jornadas Argentinas de Filosofía Jurídica y Social. Multiculturalismo, Interculturalidad y Derecho, Infojus, 2014.
- Schulz, W. y otros, "Estudio internacional sobre Educación Cívica y Ciudadana", Madrid, Ministerio de Educación, 2010.
- Schulz, W. y otros, "Resultados iniciales del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana de la IEA", Ámsterdam, IEA, 2010.
- Vasilachis de Gialdino, I., y otros, "Estrategias de Investigación Cualitativa", Buenos Aires, Gebisa, Primera Reimpresión, 2007.
- Vior, S. E., "La política educacional a partir de los '90", Educación, Lenguaje y Sociedad ISSN 1668-4753 Vol. V Nº 5, 2008.
- Witker, J., "Metodología Jurídica", México, McGraw-Hill, 1997.
- Zarini, H. J., "Derecho Constitucional", Buenos Aires, Ed. Astrea, 2º edición actualizada y ampliada, 2009.