

Abel Fleitas Ortiz de Rozas, Derecho Constitucional

Abogado y escribano, Universidad Nacional de Buenos Aires. Vocal del Directorio del Instituto Nacional de la Administración Pública.

SUMARIO

1. El problema de la formación cívica/jurídica/institucional
 2. Conciencia del Estado de Derecho y formación constitucional
 3. La Constitución: significado, contenidos y alcances
 - 3.1. Conceptos y perspectivas de la Constitución
 - 3.2. La Constitución Nacional. Principios y parte dogmática
 - 3.3. Organización y distribución del poder
 - El régimen federal*
 - La institución municipal*
 - El carácter republicano y representativo*
 - 3.4. El valor simbólico de la Constitución
 4. Proyecto de sociedad, formación cívica y sistema educativo
 5. Contenidos Básicos Comunes (síntesis)
 - 5.1. Para la Educación General Básica
 - 5.2. Para la Educación Polimodal
 - 5.3. Para la formación y actualización docente
- Anexo: Criterio de consulta y nómina de colegas consultados

1. El problema de la formación cívica/jurídica/institucional

Enseñar un sistema de normas constitucionales, separadas de su inserción en la sociedad, su aplicación y su relación con la vida del alumno, carece de sentido.

Podría observarse que la información sobre los principios y normas de la Constitución tiene, por lo menos, un significado formativo cultural.

“Siendo la vida personal libertad y superación –decía Emmanuel Mounier– y no acumulación y repetición, la cultura no consiste, en ninguna esfera, en atiborrarse de saber, sino en una transformación profunda de posibilidades por un acrecentamiento de los llamados interiores... Toda cultura es trascendencia y superación; en cuanto se detiene, la cultura se vuelve incultura: academicismo, pedantería, lugar común.”

Cuando se discuten en algunos ambientes académicos las cuestiones curriculares, suele haber una sobrevaloración de los “contenidos” expresados en programas y planes de estudio. ¿Alcanza el tiempo para “dar” todo el programa? ¿No habría que añadirle más temas que se consideran importantes?... El documento del Ministerio de Cultura y Educación sobre “Orientaciones generales para acordar contenidos básicos comunes” no incurre, por cierto, en esa limitación, pues asume un sentido amplio de los “contenidos”, como capacidades intelectuales, prácticas y sociales; valoraciones, actitudes, habilidades, métodos y procedimientos. Resulta útil, de cualquier modo, insistir en el punto, y en particular refiriéndonos a la formación cívica.

Los planes de estudio y la relación de temas incluidos en los mismos son sólo un aspecto del “qué” se enseña, y tanta o mayor importancia tiene el “cómo” se enseña. Las formas de comunicación entre docentes y alumnos condicionan los mensajes y se convierten también en contenidos. El alumno que debe “aprender” dogmáticamente un concepto (aunque éste se refiera a los principios democráticos) incorpora para sí algo muy diferente del que ha llegado al mismo principio a través de la reflexión, del diálogo, y en especial, a través de la experiencia de su práctica.

La experiencia de la enseñanza-aprendizaje tiene una inevitable dimensión comunitaria: es un modo particular de “vivir juntos”, donde puede predominar la integración, el diálogo, la cooperación, o el autoritarismo, la pasividad, el individualismo... Cada curso contribuye a una experiencia formativa (o deformativa) acerca del modo de vivir la interrelación social, la autoridad, la cooperación y la búsqueda del conocimiento.

Debemos, entonces, estar prevenidos, para que, cualquiera sea el temario propuesto para la enseñanza, ésta no se desnaturalice por las siguientes vías:

- En lugar del crecimiento cultural e intelectual, acumulación de textos recibidos pasivamente, sin investigación, elaboración ni creatividad.
- En lugar del desarrollo personal y grupal, el predominio de la actitud indiferente o individualista.
- En lugar de la conciencia y compromiso en la relación con la sociedad, el Estado y el sistema constitucional, la información sobre un conjunto de datos alejados de su sentido, aplicación y de la vida del alumno.

Organizar y llevar adelante cursos, con objetivos y características de verdadera formación cívica y constitucional, es una tarea mucho más exigente, tanto para docentes como para alumnos, que la tradicional enseñanza informativa.

Implica para el docente, en primer lugar, no sólo el dominio de la materia, sino también una actitud sensible, abierta y actualizada frente a los problemas políticos, sociales e institucionales.

Implica una activa capacidad de conducción grupal, de estimulación e integración de esfuerzos, de diálogo y de asistencia a los alumnos en su progresiva experimentación de la vida cívica.

Implica apertura al debate, al riesgo de lo imprevisto, a las observaciones y a los cuestionamientos fundados de los alumnos; en definitiva, a la práctica de los principios que el docente enseña.

2. Conciencia del Estado de Derecho y formación constitucional

Hace diez años concluyó un período oscuro, culminación de décadas de inestabilidad, de alteración de los poderes y de violación de los derechos constitucionales.

Nos encontramos en un camino de refundación y consolidación de nuestras instituciones políticas.

El restablecimiento del Estado de Derecho y de la democracia no resulta exclusivamente de la convocatoria regular a elecciones, a partir de octubre de

1983, ni del cumplimiento formal de la Constitución en el funcionamiento de los poderes.

La reconstrucción del Estado de Derecho exige una Constitución viva, actuante, operativa, y una sociedad consciente del valor de esa Constitución, del valor del respeto a las instituciones, del valor de las reglas de juego democráticas.

Entre la normativa constitucional y la sociedad es necesaria una relación dialéctica, una alimentación recíproca. Hay dos extremos igualmente inútiles: la Constitución idealizada, alejada de la realidad, inaplicable, la “hoja de papel” que describía F. La-salle; y la Constitución que se limite a santificar las relaciones de poder y de fuerza tal como existen, sin un proyecto axiológico.

En un reportaje en el año 1956, José Luis Romero, después de reconocer el valor positivo de la Constitución de 1853, señalaba que “el país ha cambiado profundamente”, que “la Constitución tiene no sólo que atender a la nueva situación creada, sino prever las nuevas situaciones a crearse”, y agregaba que “la mentira no es útil para que una sociedad se ponga al día con su propia realidad, para que encuentre sus propias formas de existencia; es imprescindible que nos pongamos a decir con plena y absoluta seguridad lo que pensamos, lo que creemos del país, de las fuerzas que operan en él, las intenciones que las mueven, los designios que deben guiarlos, todo lo que pensamos de nuestros problemas y de nuestro futuro” (en: Romero, José Luis, 1980, *La experiencia argentina y otros ensayos*, Buenos Aires, pp. 450-451).

En la última década del siglo, vivimos una Argentina donde se impuso la necesidad de un profundo cambio en los roles del Estado y de los actores económicos y sociales, pero donde el proceso de reforma del Estado todavía deja muchos interrogantes.

Dentro de ese cambio, se nota un fuerte descenso de la participación cívica en la vida pública, una mayor indiferencia o descrédito frente a la actividad política, un creciente individualismo que no favorece las soluciones colectivas de los problemas sociales.

Estas características no ayudan a una verdadera formación cívica y constitucional.

Recuperar el Estado de Derecho significa integrar, con la estabilidad y el crecimiento económico y la búsqueda de la justicia social, una *cultura de la juridicidad*, una conciencia de la importancia y necesidad de reglas de juego asumidas colectivamente. Significa incorporar en la vida social y política, una cultura viva del orden jurídico, de los deberes y derechos, de los poderes, funciones y responsabilidades, del valor de la ley y de sus límites.

La sociedad argentina todavía arrastra elementos de anomia, cuya peor expresión en el nivel político-constitucional fue el poder absoluto y la destrucción de todo derecho durante el régimen *de facto* 1976-1983; pero que también encuentra otro tipo

de manifestaciones en la vida social. Una de ellas es la corrupción sistemática, muestra aparente que un resultado exitoso para el interés particular es una regla, no escrita, superior a los valores y cauces del orden jurídico. Otra manifestación es la pérdida del sentido de servicio en la actividad política, convertida exclusivamente en una competencia electoral signada por los intereses personales.

El reconocimiento de tales circunstancias plantea un particular desafío a la formación cívica y constitucional en el sistema educativo, y acentúa su relación con el proyecto cultural nacional. Un escape frente a ese desafío –al que es proclive la enseñanza jurídica– sería sustituir la formación por una “información” sobre el sistema normativo constitucional, relegando el reconocimiento de la realidad social y política, y de la relación dialéctica entre los principios de la Constitución y nuestra vida.

Por ello, reiteramos la inescindible vinculación entre los contenidos básicos, los objetivos formativos (en términos de capacidades, actitudes y valores), el modo de enseñanza y la formación docente.

3. La Constitución: significado, contenidos y alcances

3.1. Conceptos y perspectivas de la Constitución

Toda organización política, por el hecho de existir, presupone una constitución. El Estado se estructura sobre un conjunto de normas, escritas o consuetudinarias, que regulan los poderes u órganos del Estado, sus relaciones con los ciudadanos, y los derechos y deberes de estos, dentro de una básica concepción del orden social.

Este concepto fue prefigurado ya por Platón y Aristóteles, y en particular por este último, quien definió la constitución como el ordenamiento de los poderes en una comunidad, sus preponderancias y relaciones, refiriéndose tanto a los órganos políticos como a los sectores sociales; criterio con el cual sistematizó el estudio de las constituciones de 158 *polis* griegas.

Dicha perspectiva integra elementos políticos, sociales y jurídicos, y permite, en un sentido amplio, analizar la “constitución” de cualquier comunidad política a lo largo de la historia.

A partir del siglo XVIII, adquiere predominio el concepto formal-racional de la constitución, expresado en forma escrita como “Ley Suprema”, vinculado al principio del Estado de Derecho y de la soberanía del pueblo. Su primera expresión relevante fue la Constitución de Estados Unidos de 1787, ejemplo seguido por la mayoría de los países europeos y americanos en el siglo XIX.

Cuando nos referimos, entonces, a la “constitución” de un país, y pensamos cómo se vincula con el sistema cultural y educativo, podemos colocarnos en diferentes perspectivas:

a) *El concepto racional normativo*. Los primeros teóricos del constitucionalismo liberal presentaban a la sociedad como una suma de individuos indiferenciados, que la constitución organiza. “No hay orden sin Constitución” escribía Sieyès en 1789. Su expresión debe ser racional y escrita, por contraposición al carácter impreciso e irracional de la costumbre.

Así, la constitución aparece como un texto, un complejo normativo establecido de una sola vez, y en el que de una manera completa y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos. A ello se agrega la declaración de derechos y garantías, que la Constitución de Estados Unidos de 1787 no tenía en su origen, pero luego se añade por vía de enmienda, y pasa a ser habitual. En el siglo XX se incorporan los “derechos sociales”, expresados en nuestro país por la Constitución de 1949, y después de su derogación, por la reforma de 1957, y por las constituciones provinciales de los siguientes años.

b) *Concepto histórico tradicional*. Frente a las exageraciones del racionalismo iluminista, desde fines del siglo XVIII una corriente de pensamiento sostiene la primacía de lo histórico-tradicional: los valores y comportamientos sociales y políticos son producto de una evolución histórica, a través de las generaciones, y no pueden ser predeterminados por una decisión adoptada en un instante ni cristalizados en un texto. “Incluso aquellos legisladores establecidos por la Providencia no hacen más que reunir los elementos preexistentes en las costumbres y en el carácter de los pueblos” (De Maistre, *Considérations sur la France*, 1796).

c) *Concepto sociológico*. La constitución escrita es una hoja de papel; la constitución real está dada por los factores de poder que imperan en un país. Así lo afirmaba F. Lassalle en su clásico ensayo “¿Qué es una constitución?”, donde añadía “se toman los factores reales de poder, se los extiende en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, puestos en el papel, ya no son simples factores; se han convertido en Derecho”. También podemos encontrar una fuerte afirmación de la realidad política y económica, por encima de los textos, en la carta de la Hacienda de Figueroa, de Juan Manuel de Rosas (1834).

Una constitución, en su génesis, contenido y aplicación, recoge e integra, en diferentes proporciones, todos esos elementos, que necesariamente se interrelacionan.

Hermann Heller, en su “Teoría del Estado”, se ocupó de señalar los vínculos entre “normalidad” y “normatividad”: una no se puede explicar sin la otra. El análisis

de las normas en el puro campo del “deber ser”, a través de relaciones de validez formal, es un ejercicio lógico que no sirve para explicar su origen, sustento y razón de ser. Pero también sería insuficiente limitarse a reconocer “la realidad”: toda constitución política, además de ser una forma de “normalidad”, resulta igualmente una forma de actividad normada. “Las pautas constitucionales –sigue Heller– son indicaciones empíricas de previsión pero también criterios positivos de valoración del obrar.” Este aspecto es remarcado por otro destacado constitucionalista, Maurice Hauriou, para quien “no importan tanto los mecanismos políticos como las energías espirituales que los han creado y que los animan”; las ideas, las creencias, las convicciones, son el alma de las instituciones políticas y sociales.

La constitución se apoya sobre la historia y la realidad social, y al mismo tiempo significa evaluación, proyecto, organización.

Para ello, decía Alberdi, necesita originalidad, “porque debiendo ser la expresión de una combinación especial de hechos, de hombres y de cosas, debe ofrecer esencialmente la originalidad que afecte esa combinación en el país que ha de constituirse”. En esta perspectiva, agregaba el autor de las “Bases”, el documento constitucional tiene similitud con una “carta de navegación”.

Esa “carta” tiene también, inevitablemente, una directa relación con el poder político. Las constituciones, si bien influidas y enmarcadas por los antecedentes históricos, las circunstancias sociales y las orientaciones ideológicas, son producto inmediato de las luchas y los acuerdos por el poder. Llegan para ser límite, y a la vez instrumento, del poder político. Su sentido es encauzar el ejercicio de poder, sin anularlo, y ser la regla básica para el juego, la confrontación, el intercambio, de los actores políticos. Define espacios y protagonismos, en el plano de la distribución territorial del poder (mayor o menor centralismo, federalismo, municipalización), y de su distribución social y política (formas de elección y de representación, vías para la participación popular, relación sociedad-gobierno).

3.2. La Constitución Nacional. Principios y parte dogmática

La Constitución de 1853 adoptó como régimen de gobierno el representativo, republicano y federal, con el sistema de división (relativa) de los poderes.

La base de su parte dogmática es individualista: se reconocen derechos y establecen garantías, atendiendo a la situación del individuo frente al poder del Estado, pero sin un concepto social, situado, del ciudadano, ni del conjunto de condiciones para su realización como ser humano.

El posterior desarrollo del constitucionalismo social apuntó a una visión integral del hombre, de su inserción en la comunidad, y de su desarrollo personal y social,

contemplando así un concepto sustancial de la igualdad y de los derechos, que atienda no sólo a su garantía formal, sino a la posibilidad de su efectivización.

Podemos recordar, dentro de esa orientación, los derechos del trabajo y de la seguridad social, de las asociaciones profesionales y demás grupos intermedios; los derechos de la familia, maternidad, infancia y tercera edad; la protección de la salud y de la calidad de vida; la función social de la propiedad y de las actividades económicas y productivas, y los derechos vinculados a la cultura y la educación.

La Constitución de 1949 procuró su incorporación integral, pero, habiendo sido derogada por el régimen *de facto* en 1956, los “derechos sociales” lograron un espacio en la Convención de 1957, que incorporó un agregado al art.14, conocido como “14 bis”.

El constitucionalismo social obtuvo un importante desarrollo en nuestro país en las últimas décadas, a través del proceso de reforma de las constituciones provinciales, incorporándose así en la de Chubut (1957), Chaco (1957), Neuquén (1957), Santa Cruz (1957), Río Negro (1957 y 1988), Misiones (1958), La Pampa (1960 y 1986), Salta (1986), San Juan (1986), La Rioja (1986), Jujuy (1986), Córdoba (1987), San Luis (1987) y Catamarca (1988).

Ha sido debatida la eficacia de ese tipo de normas; en la doctrina, hay quienes las consideran directamente operativas (Bidart Campos y Spota; y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Siri”, del 27 de diciembre de 1957); otros las consideran programáticas, pero válidas como criterio axiológico de interpretación judicial (el mismo Tribunal, en fallos del 15 de octubre de 1962 y del 3 de mayo de 1965); otros, como Kelsen, las ven como simples orientaciones propuestas al legislador; e incluso hay quienes las cuestionan como inútiles e ilusorias, crítica que por lo general tiene un base ideológica individualista-liberal.

3.3. Organización y distribución del poder

El régimen federal

El carácter federal de la Constitución, inscripto en su mismo origen (el Acuerdo de San Nicolás y los “pactos preexistentes” entre las provincias) es, más que una forma de gobierno, una forma de Estado. Implica un orden jurídico autónomo para cada una de las provincias, que se dictan su propia constitución, coordinado con un poder central al que se han delegado atribuciones, algunas con carácter exclusivo, y otras en forma concurrente con las provincias (conforme Arts. 1, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 31, 67, 86, 94, 100, 104, 105, 106, 107, 108 y 109 de la Constitución de 1853/60).

Dicho federalismo, acentuado en la reforma constitucional de 1860, fue sin embargo perjudicado por diversas circunstancias que resumimos a continuación:

a) La pérdida de atribuciones provinciales, por delegación al Estado Nacional o avance de éste, debido a circunstancias políticas y/o económicas y/o tecnológicas, al margen o en contra de lo previsto en la Constitución Nacional (p. ej.: recursos naturales, servicios públicos, régimen de privatizaciones y control de los entes y servicios privatizados).

b) Concentración de poder en el Estado Nacional, avanzando sobre las competencias provinciales, y creación de soluciones *de facto* en razón de la oscuridad, imprecisión o carencia de regulaciones constitucionales (p. ej.: régimen impositivo, regulación de la radio y TV, explotación de los recursos en el mar territorial, etc.).

c) Dificultades para la gestión autónoma de algunas provincias, por las limitaciones de sus recursos propios, o por la declinación de sus posibilidades económicas, e incluso por la crisis de su dirigencia política (Rosas, en su carta a Quiroga de 1834 que hemos mencionado, afirmaba que “una república federal es lo más quimérico y desastroso que pueda imaginarse, toda vez que no se componga de estados bien organizados en sí mismos”, refiriéndose luego a los limitados recursos de las provincias y a las dirigencias locales).

La conciencia de dichos problemas se expresó en el “Acuerdo de Reafirmación Federal”, firmado en Luján el 24 de mayo de 1990 por el Presidente de la Nación y los gobernadores de todas las provincias, donde se decía:

Que la necesidad de reafirmar en nuestra Patria el espíritu federalista, establecido en la Constitución Nacional, determinó que tanto el Gobierno Nacional como los gobernadores de todas las provincias produjeran documentos que resalten la revalorización del federalismo, institución básica de nuestra organización política. Que el federalismo en la Argentina no surge históricamente ni se concibe actualmente como una mera técnica gubernamental, de división territorial de las competencias estatales, sino que tiene su origen en un largo período signado por conflictos internos que modelaron a lo largo de los años, el perfil de la Nación Argentina. Que en tal sentido, reafirmar el federalismo, no supone sólo redistribuir nuevamente algunas competencias, o reasignar responsabilidades funcionales, sino reasumir el compromiso de asentar la convivencia futura sobre la base del respeto, la tolerancia, y la garantía de igualdad de oportunidades de todas las partes que componen el Estado Nacional, cualquiera sea su enclave territorial, su densidad poblacional, su potencialidad económica, o su grado de desarrollo tecnológico. Que la desfederalización del país es un problema real, cuya solución debe ser encarada efectivamente por el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, mediante conductas que exterioricen una voluntad clara y concreta,

en orden a revitalizar los principios federalistas sobre los que se asienta nuestro sistema institucional.

A continuación este nuevo “Pacto Federal” señalaba sus objetivos y puntos de acuerdo, con importantes definiciones sobre las competencias provinciales y las orientaciones para la recuperación de un verdadero federalismo. Debemos advertir que dicho texto, a pesar de su trascendente enunciación de principios, ahora, cuatro años después, todavía está lejos de haberse convertido en derecho positivo, y menos aún en realidad, pero refleja una conciencia política y social a la que no puede ser ajeno el sistema educativo.

La ley 24.309, del 29 de diciembre de 1993, declarativa de la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, incluye como “tema habilitado” (art. 3), el “fortalecimiento del régimen federal”, comprendiendo la distribución de competencias entre la Nación y las provincias, la creación de regiones, y la aptitud provincial para realizar gestiones internacionales.

La institución municipal

El poder municipal se encuentra contemplado en el art. 5 de la Constitución de la Nación, que impone a las provincias la responsabilidad de respetarlo y asegurarlo.

El municipio fue el marco de las más antiguas experiencias de participación política, desde las *polis* griegas, de una dimensión similar a muchas de nuestras actuales comunas, y cuyos pensadores ya destacaban la importancia del conocimiento y contacto entre los ciudadanos, y de la posibilidad de encuentro y debate en común de los problemas públicos.

A pesar de que esas expresiones de autosuficiencia local cedieron ante la formación de las grandes unidades políticas (imperios, monarquías), se mantuvo una línea de pensamiento occidental que comprendió a la sociedad como un entramado y escalonamiento de comunidades, una *communitas communitatis* (en las palabras de Santo Tomás de Aquino), donde es función del poder central conducir y orientar, procurando el crecimiento y consolidación de las comunidades intermedias, impulsoras naturales del desarrollo social.

En nuestro país, la institución municipal también encuentra antiguas raíces y fuerte tradición, desde los Cabildos coloniales, con su participación vecinal en un régimen de relativa autarquía, presencia que supo expresarse con intensidad en los momentos previos a la Revolución de Mayo.

A pesar de que el poder comunal se redujo fuertemente a partir de 1821 (disolución de los Cabildos), Alberdi y los constituyentes de 1853 consideraron necesaria su revitalización, dándole el reconocimiento del art. 5 de la Constitución Nacional.

La doctrina jurídica ha discutido prolongadamente si ese texto significaba sólo reconocer la autarquía de los municipios (el derecho a su propia administración) o, más ampliamente, su autonomía (el derecho a dictarse su propio régimen institucional).

Esta última posición ha sido sostenida por la corriente de pensamiento municipalista, con el apoyo de importantes constitucionalistas, quienes sostienen la conveniencia de que los municipios puedan darse su propia organización político-administrativa, con facultades tributarias, financieras y en materia de servicios públicos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha mostrado un criterio cambiante en la interpretación de esa cláusula constitucional: se inclinó por la autarquía en una serie de fallos desde 1911 hasta 1986, para definirse por la autonomía municipal en dos difundidos casos de 1989 (casos “Rivademar contra Municipalidad de Rosario” y “Promenade contra Municipalidad de San Isidro”), y luego, en 1991-92, volver a una posición intermedia.

De cualquier modo, y sin necesidad de ser impuesta por la Constitución Nacional, la autonomía municipal se abrió camino en las reformas a la mayoría de las constituciones provinciales, con un importante grupo que reconoce la posibilidad del dictado de “cartas orgánicas” a los municipios, el equivalente a una constitución local (en este sentido, Río Negro, arts. 225 y 228; Formosa, arts. 140 y 143; La Rioja, art. 154; Córdoba, arts. 180, 181 y 184; Jujuy, art. 188; Neuquén, arts. 182, 185, 186 y 190; Chubut, arts. 206, 219 y 222; Misiones, arts. 161, 162 y 170; San Luis, arts. 248; Salta, art. 168; San Juan, art. 241).

El camino hacia una mayor democratización, al crecimiento de la participación política, a una relación más responsable y cercana entre gobernantes y gobernados, se vincula al fortalecimiento de la institución municipal. Cuestión que merece una reflexión detenida en orden a fijar prioridades en la formación cívica dentro de nuestro sistema educativo.

La ley 24.309 incluye como tema habilitado en la reforma de la Constitución la “autonomía municipal”, lo que afirma la tendencia indicada precedentemente.

El carácter republicano y representativo

El art. 1º de la Constitución define su carácter “representativo” y “republicano”.

El sistema representativo de gobierno se manifiesta en la forma de elección de la Cámara de Diputados (art. 37), del Senado (art. 46) y del presidente y vicepresidente de la Nación (art. 81 y sges.).

Son resabios de un concepto oligárquico del poder el art. 22 (“el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes...”), y la forma mediatizada de elección de senadores, de presidente y vice.

Estas limitaciones han sido superadas en casi todas las constituciones provinciales, que incorporan formas directas y semidirectas de ejercicio democrático, tanto en el nivel provincial como en el municipal (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocatoria de mandato).

La convocatoria a la reforma de la Constitución Nacional (ley 24.309) incluye la “elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación”; la “elección directa de tres senadores, dos por la mayoría y uno por la primera minoría”; y la “posibilidad de incorporación de la iniciativa y de la consulta popular como mecanismos de democracia semidirecta”.

También se habilita como “garantías de la democracia”, “la regulación constitucional de los partidos políticos, sistema electoral y defensa del orden constitucional”.

El carácter republicano se expresa en la división de poderes y en los derechos y garantías para los habitantes.

La protección de esos derechos depende, por una parte, de una Justicia independiente y eficaz, y por la otra, de una fuerte conciencia ciudadana respecto de su defensa.

La jurisprudencia y la legislación desarrollaron la vía del recurso de amparo y del *habeas corpus* para la protección última de los derechos fundamentales; y dichas instituciones fueron incorporadas en la mayoría de las constituciones provinciales.

Ahora, la ley 24.309 habilita como temas de reforma “la consagración expresa del *hábeas corpus* y del amparo”, “la defensa de la competencia, del usuario y del consumidor”, “la preservación del medio ambiente”, y la creación del “defensor del pueblo” como órgano constitucional.

Igualmente, se proponen modificaciones importantes en la forma de designación de los jueces, y en su procedimiento de remoción, tendientes a asegurar una mayor calidad e independencia.

3.4. El valor simbólico de la Constitución

La política es un “universo de representaciones, de creencias y de apariencias”, señala George Burdeau, “el poder de la autoridad radica menos en su fuerza intrínseca que en la idea que de ella se hacen los que se le someten”. Coincidentemente, Mario Justo López agrega que “la realidad política no es, como la naturaleza, totalmente objetiva, o sea del todo independiente de nuestra voluntad y de nuestros gustos; no es permanente y consistente como la piedra, ni resistente al cambio. La realidad política es cambiante al tiempo y huidiza como el agua, y un tejido de apariencias, de ilusiones, de posibilidades, la envuelven y la penetran. Es una realidad simbólica”.

La fuerza de un político, de una corriente, crece, invade la escena, se afirma... y, por un golpe de desprestigio, se desmorona, se diluye, desaparece. Las representaciones públicas que sustentan el poder político son lábiles, engañosas y cambiantes, y el mantenimiento de ese poder exige una suerte de tácito plebiscito renovado.

Incluso el poder de un régimen militar depende, no sólo de la fuerza real de su organización armada, sino de la imagen, respeto o temor que puede infundir. El mismo gobierno militar que en algún momento alcanzó el poder total, puede verse obligado a la retirada frente al repudio social, aun cuando conserve las armas intactas.

El contenido simbólico también es importante para comprender el significado de la Constitución en la vida de un país.

El peso de la “Ley Fundamental” en los momentos decisivos de la vida política de la nación depende, en gran parte, de su inserción representativa en la conciencia social.

Las constituciones, en la historia de los pueblos, han sido en determinados momentos bandera de lucha –por su instauración, por su defensa o por su reforma-, ocupando entonces el valor simbólico un lugar preponderante.

En 1983, después de siete años de dictadura, y de bastantes más de enfrentamientos e inestabilidad institucional, el recitado del “Preámbulo” en la campaña presidencial del Dr. Raúl Alfonsín adquirió una relevancia directamente vinculada con las representaciones y demandas de la sociedad.

El Estado de Derecho necesita una presencia viva de la Constitución en el imaginario social. Esto depende, en gran parte, de la clase dirigente: si la relación entre los políticos y la Constitución aparece vinculada exclusivamente a la apetencia de espacios de poder personal o sectorial, es difícil que el resto de la sociedad asuma plenamente el valor de la Ley Fundamental como “proyecto sugestivo de vida en común”, como norma necesaria y superior de convivencia.

Y no estamos hablando del culto de una constitución histórica en particular (1853, 1860, 1949, 1957, ...) sino de la conciencia del valor y del respeto por la norma suprema vigente, de la necesidad de ajustarse a una regla compartida y aceptada, de la disposición a sostenerla y defenderla.

Con estas palabras lo expresó Bartolomé Mitre: “Esta es la Constitución definitiva, el verdadero símbolo de la unión perpetua de los hijos de la gran familia argentina, dispersados por la tempestad, y que al fin vuelven a encontrarse en días más serenos para abrazarse bajo el amparo de una ley común”.

El sistema educativo puede apoyar el desarrollo de esa conciencia. Empezando, desde luego, por los docentes: si éstos no han incorporado el valor de la Constitución en su imaginario personal, es poco lo que podrán transmitir a sus educandos.

La formación popular en el respeto a la Constitución y a la ley tiene, además, un efecto dialéctico sobre la clase dirigente, que influye sobre la sociedad pero también es reflejo de ésta.

“Un pueblo republicano es aquél que sabe igualmente obedecer y mandar a la sombra de una ley que asegura a la clase pobre la parte de poder que le corresponde”, decía Aristóteles. “La república debe sostenerse por sus propios principios, consiguiendo el acuerdo de todos los ciudadanos, ninguno de los cuales quiera cambiar de régimen” [...] “Las leyes más útiles, las leyes sancionadas con aprobación unánime de los ciudadanos, se hacen ilusorias, si la educación y las costumbres no corresponden a los principios políticos” (*Política*, III-cap. 11; VI-cap. 7; VIII-cap. 7).

4. Proyecto de sociedad, formación cívica y sistema educativo*

El sistema educativo cumplió un rol trascendente en la consolidación de la sociedad proyectada en la Constitución de 1853-1960, y conformada en especial entre 1870 y 1910. Para aquellos constituyentes, “la educación era un derecho fundamental, valorada en su capacidad para desarrollar las potencialidades de todos los hombres y como instrumento de formación ciudadana”, por lo que “estos principios fundamentan el art. 67, inc. 16, de la Constitución Nacional vigente, que atribuye al Congreso la facultad de proveer lo conducente... al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria” (Gelli).

También ahora el sistema educativo se vincula necesariamente al proyecto social, pero bajo condiciones muy diferentes: las de una sociedad que ha adquirido forma pero mantiene cierta movilidad, con culturas y subculturas establecidas y sometidas a diversas influencias, cambios acelerados y nuevas exigencias tecnológicas, y una presencia determinante de los medios masivos de comunicación. Y, por otra parte, no es fácil – pero tampoco omitible– referirnos al “proyecto social”, que no es el producto simple de la elaboración de una “minoría ilustrada”, sino el resultado complejo de la interacción de factores sociales, representaciones colectivas, valores comunes, y de la capacidad de interpretación de la clase dirigente.

Pensamos en una “educación comprometida con el desarrollo personal, social y cívico de las personas” (Gelli), cuyo objetivo sea “la formación de la moderna ciudada-

* En este punto incorporamos al texto una selección de fragmentos de las opiniones de los especialistas consultados (véase el Anexo), a quienes se menciona luego de cada transcripción, y del cap.V del documento de CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento*, Chile, 1992.

nía”, para “reforzar la organización institucional y los valores de la democracia”; “la formación de los ciudadanos en una conciencia de responsabilidad social, que significa hacerlos solidarios y activos al asumir tareas como miembros de una organización con un proyecto en común”; “formar a las personas en los valores y principios éticos y desarrollar sus habilidades y destrezas para la participación política y la vida de su comunidad” (CEPAL/ UNESCO, págs. 126-127).

Ocupa un primer plano en esta formación la *conciencia del Estado de Derecho* (Terral), del significado e importancia de las normas aceptadas para la vida en común (a esta cuestión nos hemos referido precedentemente, en el punto 2).

Para que dicha formación cumpla sus fines, es indispensable acentuar la *importancia de las actitudes* por sobre la simple información. Se recuerda una antigua forma de enseñanza de “educación moral y cívica”, “muy arcaica, muy apegada al texto, con palabras altisonantes”, frente a las cuales “la reacción lógica de los adolescentes era reírse de esas cosas, no darles ninguna importancia, estudiarse de memoria algunas palabras, algunos conceptos para la prueba, y nada más” (Abal Medina); los alumnos eran “indiferentes, no les interesaba, quizás debido a los textos arcaicos y a la mecánica de las clases” (Wajntraub).

En la enseñanza de los derechos y deberes fundamentales, deben alcanzarse “objetivos de habilidades y de conducta, además de los objetivos de conocimiento”, por lo que debería “partirse de la práctica de esos derechos” (Gelli, Padilla, Abal Medina). La ejercitación es “muy conveniente, porque quizás es la mejor forma de asimilar los derechos”, a pesar de reconocer “la muy baja participación de los alumnos, la apatía bastante generalizada, probablemente relacionada con la baja participación de la sociedad en general en la vida política” (Wajntraub).

“Tradicionalmente el concepto de aprendizaje se vinculó con el estudio y la enseñanza como en una relación de dependencia, como que la enseñanza y el estudio producían el aprendizaje. Hoy se sabe que el aprendizaje es una construcción interna individual que cada uno de los alumnos logra utilizando datos que incorpora en la situación de experiencia educativa más todos los elementos que tiene internalizados con anterioridad”, de allí que el aspecto práctico es esencial en este proceso formativo (Pitrau).

Antes que la aplicación a los textos, debe prestarse atención a las actitudes: “las instituciones no son las normas escritas en un papel, sino las normas que se institucionalizan en la cabeza de la gente; son los actores políticos, entre los que está, en una democracia, el conjunto de la población, quienes deben hacerse cargo de las instituciones y llevarlas a cabo” (Abal Medina). Si no existe la actitud, la enseñanza de la Constitución se transforma en letra muerta en un papel.

Teniendo claro ese punto de partida en el concepto de la formación cívica, ésta debe comprender *los principios básicos de los derechos, deberes y responsabilidad*

personales, y del régimen institucional y político nacional, provincial y municipal (Gelli, Padilla, Teruel, Pitrau, Abal Medina y Wajntraub).

“Debe darse prioridad en la enseñanza de los principios y/o derechos constitucionales, a aquellos que protegen la persona humana, en su naturaleza individual y social, y luego vincular tales aspectos fundamentales con las líneas de organización del Estado” (Teruel); cabe resaltar “el derecho a la vida y la dignidad humana como derechos personales prioritarios en la enseñanza, porque en ellos se resumen todos los demás” (Gelli, Abal Medina).

Para la enseñanza del sistema institucional, “debe tomarse como base los conocimientos adquiridos por el alumno a través de la experiencia y de la transferencia del medio cultural”, comenzando por lo más cercano, “ubicando al alumno en su familia y en su escuela, los grupos que más conoce, para luego insertarlo pedagógicamente en su barrio, en su municipio, en su provincia, y en la Nación” (Pitrau).

El concepto del “Estado de Derecho” debe ser una referencia permanente, dentro de la cual cabe estudiar, progresivamente, las instituciones municipales, provinciales y nacionales (Teruel), y luego se agrega la enseñanza sobre sistemas electorales y de los partidos políticos (Gelli, Padilla).

Dentro de ese desarrollo, *cabe mencionar las siguientes técnicas, de especial importancia por su sentido formativo:*

- a) Resolución de problemas a partir de la deliberación y la obtención de consensos; b) decisión de cuestiones estudiantiles, por medio del sufragio; c) ejercitación de responsabilidad en la organización escolar; [] d) elección de delegados estudiantiles, estudio de cuestiones en grupos operativos para aprender a escuchar y respetar la opinión ajena; e) []; f) aprendizaje de la coordinación, a partir de la tarea y no sólo por el ejercicio de la autoridad; g) []; h) redacción de códigos de ética y su aplicación por los mismos estudiantes; i) aprender a ‘leer’ los medios de comunicación, evaluar el impacto que todo ello produce en el que observa, detectar la consistencia o contradicción en el mensaje, etc. (Gelli).

“*Role-playing* dramatizado sobre organización y funcionamiento de poderes”, con atribución de los roles del Ejecutivo y del Legislativo, dramatización de las sesiones y del debate; análisis de las consecuencias de la ley votada, de su aplicación en casos particulares y de su tratamiento en la Justicia (Pitrau, Padilla).

Aplicación en los cursos de ejercicios electorales, estímulo de la participación, reconsideración de la actividad y funciones de los centros de estudiantes (Abal Medina, Wajntraub).

La formación cívica incluye el ejercicio de la *solidaridad social*.

“La solidaridad social sobre todo en situaciones de emergencia integra la enseñanza constitucional y contribuye a la formación cívica del estudiante, quien sa-

brá así asociar su participación al funcionamiento de las instituciones cuyo destinatario es la persona humana” (Padilla). “La formación cívica y constitucional en la escuela debería incluir la práctica de la solidaridad social en el ámbito de la propia institución; la práctica de la solidaridad social fuera de la escuela debe ser siempre voluntaria, ajena a lo político-partidario, con autorización familiar y amplio margen de libertad para docentes y directivos que la organicen” (Gelli). “Considero importante incorporar prácticas de solidaridad social, que deberían realizarse mediante acciones conjuntas con entidades intermedias de la comunidad” (Teruel). “La solidaridad social puede enseñarse, pero fundamentalmente habrá que practicarla con casos concretos dentro del aula entre los compañeros del curso, y fuera del aula, visitando lugares donde los alumnos puedan tomar contacto con la realidad social y llevar a cabo alguna acción social concreta” (Pitrau). “La práctica de la solidaridad social: en la escuela primaria, todo tipo de cooperación que puedan hacer con los necesitados; en la secundaria, se podría dentro de las actividades de los centros de estudiantes, hacia dentro de la escuela, y hacia fuera, en actividades concretas, alfabetización, hospitales, etc.” (Abal Medina, Wajntraub).

Las características de las pautas expresadas acentúan la importancia de una formación de los docentes adecuada para este tipo de enseñanza.

5. Contenidos Básicos Comunes (síntesis)

La propuesta de Contenidos Básicos Comunes toma en cuenta lo expuesto precedentemente, los resultados de las opiniones de los especialistas consultados y las características sintéticas propias de su objetivo.

5.1. Para la Educación General Básica

- Identificación de la sociedad a la que se pertenece, desde las comunidades o instituciones más cercanas (familia, escuela, barrio, municipio) hasta las superiores (provincia, nación).
- Comprensión de las funciones que cumplen y de las necesidades que atienden las instituciones de gobierno.
- Diferenciación de roles y responsabilidades en las instituciones sociales (escuela, club, cooperativa, etc.) y políticas (municipio, provincia, nación).
- Comprensión y práctica de las funciones electivas y relaciones de representación.
- Comprensión y práctica de las formas de participación directa en decisiones de interés común.

- Estado de Derecho: concepto y práctica. Determinación de reglas grupales por consenso, aceptación y cumplimiento.
- La Constitución Nacional. Conciencia y valoración de los principios, deberes, derechos y garantías. En especial, el respeto a la vida, a la libertad, a la dignidad humana.
- Conocimiento de la Constitución de la Provincia e identificación de sus poderes públicos.

5.2. Para la Educación Polimodal

- El sistema social: investigación y práctica relacionada con asociaciones intermedias, locales y provinciales (desde la cooperadora o asociación de padres, a los sindicatos y entidades empresariales). Organización, actividad, funciones, forma de resolución de conflictos. Los problemas sociales: práctica de identificación de problemas sociales cercanos, y de actividad cooperativa y solidaria para su atención.
- El sistema representativo: investigación y práctica relacionada con las formas de representación electiva, social y política; y con las actividades de los partidos políticos, funciones que cumplen, forma de nominación de candidatos. Consenso, conflicto, negociación.
- El sistema de gobierno: investigación y práctica sobre la organización y funcionamiento de los poderes públicos provinciales y municipales. Vías de participación directa o semidirecta, posibilidades y experiencias de aplicación. Funciones y presencia del gobierno nacional en la provincia.
- Derechos, deberes y garantías: investigación sobre los derechos constitucionales, su aplicación en la realidad, formas de violación, garantías y vías para su defensa.
- Los medios masivos de comunicación. Lectura crítica de sus mensajes; análisis de su poder.

5.3. Para la formación y actualización docente

La formación de los docentes responsables del área de enseñanza cívica y constitucional debe incluir el conocimiento de las materias comprendidas, y especiales habilidades con relación a:

- Conducción y trabajo grupal.
- Técnicas participativas, deliberación y consenso.
- Investigación, análisis y crítica social, política e institucional.
- Análisis del mensaje en los medios escritos y audiovisuales.
- Prácticas de cooperación y solidaridad social.

ANEXO

CRITERIO DE CONSULTAS Y NOMINA DE COLEGAS CONSULTADOS

Las consultas a especialistas se realizaron tomando como base un cuestionario-guía, pero sin requerir que las respuestas se ajustaran estrictamente al mismo.

Al par de las personas elegidas por su formación y trayectoria, se efectuaron consultas a estudiantes universitarios con práctica política y buen nivel académico, que pudieran unir al valor de su opinión, una experiencia cercana del aprendizaje en el sistema educativo.

Las personas consultadas fueron las siguientes:

Dra. María Angélica GELLI (Buenos Aires), profesora de Derecho Constitucional (UBA) y consultora del proyecto PNUD para la cooperación en materia electoral.

Dr. Santiago A. TERUEL (Mendoza), presidente del Foro de Ética Política de la Provincia de Mendoza, ex director del Instituto de Derecho Público, ex senador provincial.

Dr. Alejandro PADILLA (Buenos Aires), profesor de Derecho Constitucional (FDCA, UBA).

Dr. Osvaldo F. PITRAU (Buenos Aires), profesor de Derecho Civil (UBA y UNLP), profesor de Doctrina Social Cristiana en la Universidad del Salvador.

Lic. Juan Manuel ABAL MEDINA, integrante del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (1994), secretario de Asuntos Gremiales de la FUBA, ex presidente del Centro de Estudiantes del Colegio Nacional Pueyrredón (1985).

Javier WAINTRAUB, estudiante de 5º año de abogacía (UBA), secretario de Prensa y Difusión de Franja Morada, ex presidente del Centro de Estudiantes del Colegio Nacional Nicolás Avellaneda.

