

# **El Desafío del Derecho a la Educación en Argentina**

**Un dispositivo analítico para la acción**

**Axel Rivas**

**Verona Batiuk, Claudia Composto, Florencia Mezzadra,  
Martín Scasso, Cecilia Veleda y Alejandro Vera**

**CIPPEC**

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

El desafío del derecho a la educación en Argentina : un dispositivo analítico para la acción /

Axel Rivas...[et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2007.  
204 p. ; 17x24 cm.

ISBN 978-987-20142-7-8

1. Derecho a la Educación.  
CDD 344.07

Diseño gráfico: Patricia Peralta

Fotos de tapa: Julia Coria

Primera edición: 1000 ejemplares

Impreso en: Edigraf S.A., Delgado 834 (1426) Buenos Aires. Agosto 2007.

© 2007, CIPPEC

Fundación CIPPEC

Av. Callao 25, 1°. C12022AAA, Buenos Aires, Argentina.

[www.cippec.org](http://www.cippec.org) - [infocippec@cippec.org](mailto:infocippec@cippec.org)

*Dedicamos este libro a los defensores silenciosos y cotidianos del derecho a la educación, y a la dignidad de esos rostros conocidos y desconocidos que ilustran las fotos de la tapa\*.*

\* Las fotos de la tapa pertenecen al archivo personal de María Ester Donza, maestra secuestrada-desaparecida en 1977, y fueron donadas a CIPPEC por su hija, Julia Coria.



# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	7
<b>1. Abordajes del derecho a la educación</b> .....	11
1.1. El campo internacional .....	11
1.2. Defender el derecho a la educación en el contexto de la Argentina....	19
1.3. Hacia un nuevo paradigma del derecho a la educación.....	25
<b>2. Contenidos del derecho a la educación</b> .....	31
Condiciones.....	34
Cobertura .....	65
Contextualización .....	87
Calidad.....	101
Ciudadanía .....	114
<b>3. Dimensiones condicionantes del derecho a la educación</b> .....	131
3.1. El rol del Estado .....	131
3.2. La estructura social y económica .....	133
3.3. Las condiciones políticas e institucionales .....	134
3.4. La estructura del sistema educativo.....	137
3.5. El financiamiento de la educación .....	142
3.6. Los marcos legales vigentes.....	149
3.7. La información disponible .....	154
3.8. La formación, capacidades y representaciones de los actores .....	161
<b>4. Dilemas</b> .....	165
4.1. Derecho a la educación vs. Libertad de enseñanza.....	165
4.2. Los costos del derecho a la educación: ¿Cómo establecer prioridades? ¿Dónde están los límites?.....	168
4.3. Derechos de los docentes vs. Derechos de los alumnos.....	170
4.4. Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial: ¿Políticas, normas o acciones judiciales? .....	171
4.5. La igualdad vs. La meritocracia .....	175
<b>5. Participación e incidencia</b> .....	179
5.1. Claves estratégicas.....	180
5.2. Herramientas de participación e incidencia.....	183
<b>Bibliografía general</b> .....	191
<b>Normativas consultadas</b> .....	200



## ■ Introducción

Dos concepciones dominantes del derecho a la educación merecen ser discutidas y redefinidas. Una, añeja ya, pero persistente en muchos sentidos, señala que basta con garantizar que los chicos “estén en la escuela” para cumplir con su derecho a la educación. Si esta concepción es reduccionista y estrecha, la otra representa su opuesto, ya que considera al derecho a la educación como algo sagrado, abstracto e indiscutible. En ese caso se pretende totalizar el lenguaje del derecho como si no hubiese dilemas, recursos limitados o problemáticas puntuales. De tan abarcativa, esta concepción se convierte en un obstáculo para las prácticas, dado que parece penalizar cualquier avance mundano, condenado por no formar parte de una transformación global.

El presente libro se propone recorrer una renovada concepción del derecho a la educación, que ha comenzado a tomar fuerza recientemente en el ámbito internacional a través de trabajos como los de Tomasevski (2004). La propuesta consiste en avanzar en una definición integral del derecho a la educación, que guíe y facilite acciones concretas de compromiso con su cumplimiento, adaptando esa mirada internacional al caso específico de la Argentina.

La perspectiva del derecho internacional gana muchas posibilidades de acción cuando se localiza el análisis y las recomendaciones para un país concreto. El contexto local es el verdadero espacio de participación e incidencia de la ciudadanía para la construcción democrática del derecho a la educación. Incluso, en nuestro sistema político federal, cobra especial relevancia la mirada comparada de las provincias, en el camino hacia la elaboración de un lenguaje de derechos que revierta las desigualdades y fragmentaciones existentes.

Se trata de un trabajo orientado a la acción, tanto para los actores que representan al Estado, como para el conjunto de organizaciones, instituciones y personas de la sociedad civil. Con ese objetivo, se ha privilegiado un lenguaje que intenta combinar rigurosidad analítica y conceptual, recomendaciones prácticas y estratégicas para la acción e inspiración para el compromiso. En ese lenguaje se busca traducir la concepción de la educación como un derecho humano fundamental, integral, indivisible y exigible, que implica responsabilidades concretas para el Estado, como principal garante de su cumplimiento.

La concepción privilegiada no se resume en un tratado jurídico de los marcos legales que regulan el derecho a la educación. Nuestra propia experiencia y formación como equipo de trabajo nos inclina naturalmente hacia una visión sociológica y política. En ese abordaje se busca ampliar la mirada estrictamente jurídica para proponer una visión dinámica y cambiante del derecho a la educación. En muchos sentidos, los distintos derechos educativos analizados conforman un horizonte no alcanzado aún por los marcos legales vigentes, que si bien protegen en muchos aspectos el derecho a la educación, todavía requieren numerosas adaptaciones. Por

eso, la visión sociopolítica del derecho a la educación no descansa en la legalidad vigente, sino que se inscribe en un paradigma de acción para alcanzar nuevas conquistas sociales, capaces de ser traducidas en normas específicas.

En ese camino, el libro plantea una combinación de abordajes que van de lo macro a lo micro, y de lo específico a lo global, generando alternativas y sugerencias de acciones para defender el derecho a la educación. No pretende ser un mensaje facilista donde se enuncian todos los derechos y se deja que el Estado haga “lo que le corresponde”. Concibe al Estado como una aspiración social, democrática y republicana, que tendría que ser construida en base a intercambios permanentes con la ciudadanía. Por eso, además de señalar posibles cursos de acción, destaca también las responsabilidades y deberes que se hallan detrás de cada derecho, saliendo de una concepción teórica para posibilitar una reflexión práctica.

La organización del libro se divide en cinco capítulos, con recuadros internos que procuran ilustrar aspectos particulares. El primer capítulo señala la historia reciente del derecho a la educación en la perspectiva internacional, para luego especificar las adaptaciones necesarias en relación con el caso argentino. Allí se sitúa brevemente un panorama de las investigaciones vinculadas con las temáticas del derecho a la educación en nuestro país, así como un mapa conceptual de nuestro abordaje.

El segundo capítulo representa el cuerpo central del libro, al construir un dispositivo analítico del derecho a la educación adaptado al caso de la Argentina. Allí se presenta el esquema de las cinco “C” -Condiciones, Cobertura, Contextualización, Calidad y Ciudadanía-, inspirado en la recientemente fallecida relatora del derecho a la educación de las Naciones Unidas, Katerina Tomasevski. Este esquema analítico y práctico sintetiza 23 derechos educativos, describiendo su definición, marco legal y la información disponible para monitorearlo, así como un breve diagnóstico de su cumplimiento y sugerencias para la acción política y social.

En el tercer capítulo se realiza un nuevo abordaje integral de todos los derechos educativos, a partir de sus dimensiones condicionantes. Allí el análisis se centra en los aspectos estructurales que deberían ser modificados para poder garantizar un cumplimiento integral del derecho a la educación. Las dimensiones abarcan el rol del Estado, la estructura social y económica, las condiciones políticas e institucionales, la estructura del sistema educativo, el financiamiento, los marcos legales, la información disponible y las representaciones de los actores.

El cuarto capítulo refiere a una serie de dilemas que se presentan inevitablemente al abordar las distintas facetas del derecho a la educación. Los dilemas considerados incluyen la disputa entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza; entre los derechos de los docentes y de los alumnos; entre la igualdad y la meritocracia; así como los debates sobre las prioridades para la inversión educativa y la judicialización de los derechos. La consideración de los dilemas como parte intrínseca de todo abordaje de los derechos intenta formar parte de una mirada reflexiva y dialógica sobre la construcción y la defensa de los derechos sociales.

Finalmente, el capítulo cinco recorre algunas claves para la acción, a través de procesos de incidencia de la sociedad civil a favor del cumplimiento del derecho a la educación. La descripción de estrategias y herramientas concretas de participación apelan al trabajo articulado en redes, que generen condiciones institucionales complementarias a la acción del Estado en la defensa de los derechos.

La elaboración de este libro fue posible gracias al apoyo económico recibido del Ayuntamiento de Amurrio, España, como parte de una convocatoria lanzada a inicios de 2005. De manera conjunta, SETEM (federación de ONGs de solidaridad internacional) y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) desarrollaron el proyecto “Herramientas de participación ciudadana para la defensa del derecho a la educación”, que fue continuado por el equipo de Educación de CIPPEC mediante nuevas iniciativas de defensa del derecho a la educación en distintas instancias de trabajo. Una de ellas, especialmente vinculada con este libro, fue la realización de talleres con organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y diversos actores de la comunidad educativa en las provincias de Jujuy y Corrientes. Agradecemos el trabajo de las organizaciones Red Quepu (Red de Institutos de Formación Docente Quebrada y Puna) de Jujuy, y Fundación CIAE (Centro Integral de Apoyo Educativo) de Corrientes, en la organización de los talleres, que fueron claves para la elaboración definitiva de la presente publicación.

A su vez, este libro se inscribe en el desarrollo de actividades de la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, en la cual CIPPEC integra la mesa promotora. Allí compartimos, junto con la Fundación SES, FLACSO Argentina, Laboratorio de Políticas Públicas, Save the Children Argentina y CASACIDN, un novedoso espacio de promoción de los derechos educativos. Esta iniciativa forma parte de la Campaña Global por el Derecho a la Educación, representada en nuestro país por la Confederación de Trabajadores de la Educación Argentina (CTERA), con quienes hemos estrechado lazos en distintas actividades capaces de sumar esfuerzos sociales para garantizar el cumplimiento estatal de los preceptos del derecho a la educación.

Por último, queremos agradecer a todo el equipo de Educación de CIPPEC que participó en distintos aspectos de este libro. En particular, agradecemos la colaboración de Celia Veliz, Analía Viola y Julia Coria, así como a otros integrantes de CIPPEC que nos brindaron sus comentarios: Diego Freedman, Luciana Díaz Frers y Laura Zommer. Como en todos los casos, las responsabilidades por los errores son de nuestra exclusiva autoría y no necesariamente lo expresado en este trabajo coincide con las opiniones de todos los integrantes de CIPPEC.



# 1. Abordajes del derecho a la educación

## 1.1. El campo internacional

El desarrollo internacional del derecho a la educación tiene una historia corta y reciente. Su principal punto de partida puede localizarse con la sanción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948. Ya el impulso de la escolarización moderna había conformado muchos de los componentes que posteriormente fueron apropiados por la concepción de la educación como derecho humano: la educación obligatoria, la gratuidad en el acceso, entre otras obligaciones estructurales que asumieron los Estados occidentales mayormente en la segunda mitad del siglo XIX. Más allá de estos largos antecedentes<sup>1</sup>, la historia de una concepción integral del derecho a la educación recién ha comenzado a escribirse.

Como señala Tomasevski (2004: 18) para ilustrar el hito histórico que significó la Declaración de 1948, *"la trascendencia de los derechos humanos puede expresarse en una sola palabra: violaciones. El poder movilizador de llamar violación de derechos humanos a un pacto roto es inmenso. Además, los mecanismos legales vuelven costosas las violaciones para los gobiernos"*.

Bajo esta premisa, diversas discusiones internacionales se detuvieron en el debate acerca de si catalogar a la educación como un derecho o si evadirse de esta definición y sus consecuencias. La normativa internacional sentó las bases para avanzar hacia una definición cada vez más abarcativa y completa de la educación como derecho, aunque todavía queden muchas cuestiones pendientes. Sin embargo, en otros espacios internacionales, como veremos, todavía no se ha llegado al punto de partida de asumir la definición de la educación como derecho humano. Esto marca la importancia de considerar los distintos campos de debate y de definición normativa internacional, que no necesariamente coinciden ni son apoyados por las mismas fuerzas políticas.

La evolución de estas discusiones internacionales fue zanjada a través de distintos instrumentos, fundamentalmente Pactos o Convenciones y Declaraciones. La mayoría de ellos tiene una amplia adhesión internacional, así como en América Latina también existen normas avaladas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), que tienen implicancias para el contexto regional. La Argentina adhirió a todos los marcos legales reseñados en el Recuadro 1, ratificados en algunos casos por legislación específica.

Los Pactos o Convenciones internacionales son los instrumentos legales con mayor relevancia, dado que determinan estándares obligatorios para los países que

.....

1 La evolución histórica del derecho a la educación no es el centro del presente texto, pero toda síntesis resulta siempre injusta con temáticas tan amplias. La propia discusión histórica acerca del nacimiento de los sistemas educativos modernos señala que la obligatoriedad fue la marca que impuso su presencia por encima de la noción de la educación como derecho (véase Aries 1987 y Hunter 1998, entre otros, para un análisis de esta cuestión).

los ratifican y establecen mecanismos de control internacionales. Sin embargo, la mayoría de estos tratados impiden que las personas demanden individualmente ante los organismos internacionales a los países que ratifican estos instrumentos. Aun así, los Pactos o Convenciones obligan a sancionar normas nacionales que avalen y transformen en justiciables los compromisos internacionales asumidos.

Las Declaraciones o Acuerdos son instrumentos de mayor importancia política que jurídica. En general, establecen metas globales u objetivos generales que deben ser cumplidos por los Estados firmantes y son monitoreados por organismos internacionales. La generalidad de estas metas hace que en algunos casos no representen verdaderas transformaciones para la situación de países como la Argentina, dadas las particularidades señaladas en el Recuadro 3. Así, por ejemplo, las dos metas educativas de la Declaración del Milenio (2000) significan un piso común tan básico que no imprimió ninguna presión adicional para la Argentina, dado su cumplimiento casi automático. Incluso su adecuación nacional, que establece pisos específicos para nuestro país, no define una meta suficientemente rigurosa (la meta expande la universalización de la primaria de 9 años de educación, cuando ya la Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada en 2006, establece 12 años de educación obligatoria).

Una de las referencias centrales para contextualizar este amplio marco legal internacional es la elaboración paralela de los Pactos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), por un lado, y de Derechos Civiles y Políticos, por otro, sancionados en 1966. La distinción es importante, porque reconoce los derechos que implican fundamentalmente una obligación de financiamiento y planificación para el Estado (los DESC) y los derechos individuales que el Estado no puede coartar (como el derecho a crear escuelas o a elegir la educación religiosa).

Sin embargo, ambos tipos de derechos deben ser vistos complementariamente, no como opuestos. Pese a que en muchos casos generan polémicas y dilemas (véase Capítulo 4), son las dos caras de una misma moneda, la del derecho a la educación desde una visión integral e indivisible. El problema es que la tradición internacional y nacional ha sido mucho más contemplativa con los derechos civiles y políticos, con amplios antecedentes jurídicos, relegando a un segundo plano la posibilidad de reclamar judicialmente los DESC.

La característica procesal del derecho a la educación como derecho humano implica que ante una afectación específica las víctimas tienen ciertos mecanismos de control internacional. En términos globales, los mecanismos funcionan a través de informes, pero en el ámbito regional está abierta la vía litigiosa. Por ende, cuando las víctimas sufren violaciones a sus derechos humanos en el ámbito interamericano, una vez agotadas las vías de protección jurídica internas, pueden recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este organismo analizará el caso y, de considerarlo admisible, realizará un informe y formulará recomendaciones al Estado. Cuando no sean atendidas sus recomendaciones, puede llevar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que a través de un procedimiento judicial analizará si el Estado

incurrió en responsabilidad internacional por vulnerar los derechos humanos y puede condenarlo a reparar los daños y cesar en su conducta lesiva.

Un gran desafío que actualmente atraviesa el derecho a la educación es justamente el de integrar un frente común de batallas por afianzar la importancia internacional y nacional de los DESC, como capítulo sustancial de los derechos humanos. Esto implica avanzar en una definición exigible y judicializable, que sea llevada a la práctica por organizaciones internacionales y locales. Recientemente se han dado pasos en esta dirección con la creación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>2</sup>, que en 1990 ayudó a establecer la exigibilidad jurídica de este conjunto de derechos (Muñoz 2004: 11).

A su vez, la discusión internacional más reciente se ha visto atravesada por la firma de una serie de Declaraciones sucesivas que, al establecer metas educativas internacionales, desarrollaron definiciones específicas del derecho a la educación. En particular se destacan las Declaraciones de Educación para Todos en Jomtien (1990) y Dakar (2000) y la Declaración del Milenio (2000), cuyas metas pueden observarse en el Recuadro 1.

Como puede advertirse, el rol de los organismos internacionales muestra distintas facetas en torno de la definición de los alcances del derecho a la educación. Por un lado, Naciones Unidas, como organismo global, mantiene una posición firme de avance progresivo en ciertas conquistas, aunque detrás de un manto de neutralidad diplomática, que frena sus posibilidades de intervención. Por otra parte, otros organismos multilaterales, con una concepción más económica de la educación, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI), se alejan del compromiso vinculado con definir o ampliar la definición de la educación como derecho, dado que ello podría entrar en conflicto con otras prerrogativas económicas.

Así, en ciertos casos, las intervenciones del Banco Mundial han revestido un carácter contradictorio. Mientras en muchos países sus misiones han recomendado ajustes estructurales, que incluían el recorte del financiamiento educativo e, incluso en algunos casos específicos de África, la eliminación de la gratuidad en la educación primaria, el propio organismo es uno de los firmantes de la Declaración del Milenio, que establece la gratuidad de la enseñanza primaria y reconoce a la educación como derecho (Tomasevski 2004).

Frente a estas posturas, distintas organizaciones no gubernamentales han gestado un amplio espacio de defensa del derecho a la educación, comenzando incluso a litigar judicialmente ante las posturas contradictorias de organismos como el Banco Mundial. La creciente influencia de organizaciones de ayuda internacional como OXFAM o Action Aid<sup>3</sup>, ha logrado replantear muchas de las discusiones internacio-

2 Véase el informe completo sobre las recomendaciones del Comité para América Latina y el Caribe en [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/publications/CESCR-Compilacion\(1989-2004\).pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/publications/CESCR-Compilacion(1989-2004).pdf).

3 [www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es) y [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org).

nales, gestando nuevos espacios de intervención global (véase Recuadro 36). A su vez, desde las propias Naciones Unidas ha cobrado relevancia la conformación de la Relatoría Especial sobre el Derecho a la Educación<sup>4</sup>, como una instancia con amplia independencia del propio organismo, que ha sido capaz de realizar numerosas denuncias sobre la vulneración del derecho a la educación.

Estos avances hablan de la conformación todavía temprana, pero cada vez más firme, de un nuevo campo internacional de discusión del derecho a la educación. En el camino de las propuestas de trabajo que estos organismos no gubernamentales y comisiones específicas han iniciado, como parte de un proyecto de redefinición y conceptualización integral del derecho a la educación, se inscribe el presente libro.

### ***Recuadro 1 - La normativa internacional del derecho a la educación***

- ***Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)***: en el artículo 26 se establece que toda persona tiene derecho a la educación; que será gratuita y obligatoria para el nivel elemental, generalizada para la educación técnica y profesional, e *“igual para todos, en base al mérito”* en el caso de los estudios superiores. La educación deberá promover *“el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”*. Los padres tendrán derecho a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos.
- ***Convención contra la Discriminación en la Educación (1960)***: en el artículo 3 los Estados parte se comprometen a *“eliminar o prevenir cualquier discriminación”* que afecte la igualdad educativa, derogando toda legislación y práctica administrativa contraria a dicho precepto, tomando las medidas necesarias para evitar la discriminación en la admisión de los alumnos en las escuelas, y procurando que la entrega de becas y subsidios educativos se lleve a cabo sin ninguna preferencia o restricción que no sea el mérito y la necesidad. En el artículo 4 se comprometen a *“(…) aplicar una política nacional encaminada a promover (...) la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza (...)”*, garantizando: la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, la generalización de la educación secundaria y el acceso a la educación superior conforme a las capacidades de cada uno; el acceso a una educación de igual calidad en todos los establecimientos públicos; la finalización de la primaria a todas aquellas personas que no la hayan recibido o que lo hayan hecho sólo parcialmente, la formación docente en iguales condiciones para todos. En el artículo 5, se reconoce el derecho de los padres a elegir la educación para

4 <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/medu.htm>.

sus hijos y de las minorías nacionales a “(...) ejercer actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de establecer y mantener escuelas (...) enseñar y emplear su propio idioma”.

- **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965):** el artículo 7 estipula que “los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos”.
- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966):** en el artículo 18, los Estados partes se comprometen a respetar la libertad de los padres y/o tutores a elegir para sus hijos la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966):** en el artículo 13, los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, que “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”. Asimismo, “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”. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita; la enseñanza secundaria, generalizada y progresivamente gratuita; y la enseñanza superior, accesible a todos, “sobre la base de la capacidad de cada uno”, y progresivamente gratuita. Los Estados partes deben fomentar que aquellas personas que no hayan recibido o terminado el nivel primario puedan hacerlo. También deberán “implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”. Por otra parte, se comprometen a respetar el derecho de los padres a elegir libremente la educación para sus hijos dentro de las escuelas de enseñanza oficial, y a garantizar que sus hijos “reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”. Asimismo, los particulares y entidades tendrán libertad para establecer y dirigir instituciones de enseñanza que se ajusten a las normas mínimas prescriptas por el Estado.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (1969):** el artículo 12, sobre “libertad de conciencia y de religión”, establece el derecho de los padres y tutores a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
- **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979):** el artículo 10 expresa que “los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”,

por ejemplo, asegurando la igualdad de condiciones en la formación profesional (con igual acceso a los estudios y obtención de diplomas, programas de estudios, exámenes, obtención de becas, nivel profesional del personal docente, edificios y equipos escolares de la misma calidad); eliminando el estereotipo de roles masculinos y femeninos en todos los niveles y formas de enseñanza; y reduciendo toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres (con acciones que tiendan a disminuir la tasa de abandono femenino de los estudios y el retorno de aquellas que hayan dejado los estudios prematuramente).

- **Convención sobre los Derechos del Niño (1989):** ver Recuadro 2.
- **Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990):** el artículo 1 establece que *“cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje”*. Luego, el artículo 2 propone la adopción de una visión ampliada de la educación básica que *“sobrepase los niveles de los recursos vigentes, las estructuras institucionales, programas de estudios, y los sistemas convencionales de servicio y se vaya construyendo paralelamente sobre lo mejor de las prácticas en uso”*. La visión ampliada comprende: (a) universalizar la educación básica de niños, jóvenes y adultos y reducir las desigualdades educativas (garantizando iguales oportunidades de aprendizaje con calidad a todos los grupos desamparados y personas discapacitadas; y eliminando todos los estereotipos de género); (b) concentrar la atención en las adquisiciones y los resultados de aprendizaje. Para ello deberá definirse un piso mínimo de aprendizajes e implementar sistemas de evaluación de logros; (c) ampliar los medios y las perspectivas de la educación básica; (d) valorizar el ambiente educativo, garantizando que *“(…) todos los que aprendan reciban nutrición, atención de salud y el apoyo general –físico y emocional– que necesitan para participar activamente y obtener los beneficios de su educación”*; (e) fortalecer la concertación de acciones.
- **Declaración de Hamburgo sobre el Aprendizaje de las Personas Adultas (1997):** en el artículo 8 se establece la responsabilidad de los gobiernos (mediante cooperación interministerial) y de los *“copartícipes sociales”* de tomar las medidas necesarias *“para facilitar a las personas la expresión de sus necesidades y aspiraciones en materia de educación y para que tengan, durante toda la vida, acceso a oportunidades de recibirla”*. A partir de los artículos 10 y 12 propone la adopción de una nueva concepción de la educación de adultos, como derecho a la educación y al aprendizaje durante toda la vida, siendo la meta última *“la creación de una sociedad educativa”*. Esta concepción integral de la educación de adultos debe garantizar la alfabetización (art. 11), la integración y autonomía de la mujer (art. 13), el respeto por la diversidad y la interculturalidad (arts. 15 y 18). Asimismo, debe contemplar la formación ciudadana con valores democráticos (art. 14), la educación ambiental (art. 17)

y sanitaria (art. 16), la formación para el mundo del trabajo (art. 19) y en uso de las nuevas tecnologías (art. 20).

- **Marco de Acción de la Educación para Todos (Dakar, 2000):** se propone seis objetivos: (a) extender y mejorar la educación integral de la primera infancia, con especial énfasis entre los sectores más vulnerables; (b) lograr la universalización de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, de buena calidad, para antes de 2015; (c) satisfacer las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos mediante el acceso equitativo a programas de enseñanza que les brinden herramientas para la *“vida activa”*; (d) aumentar el número de adultos alfabetizados en un 50% para 2015 y asegurar su acceso equitativo a la educación básica y permanente; (e) eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria para 2005, y garantizar que, para 2015, las niñas y jóvenes logren el acceso pleno con buen rendimiento a una educación básica de calidad; (f) mejorar la calidad de la educación y garantizar el logro de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en relación con la alfabetización, la aritmética y las competencias prácticas fundamentales.
- **Declaración del Milenio (2000):** entre los ocho objetivos para el desarrollo del milenio acordados a nivel global, se incluyen dos de carácter educativo: la universalización de la educación primaria para el año 2015; y la eliminación de las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria para 2005, y en todos los niveles educativos para 2015.

### **Recuadro 2 – La Convención sobre los Derechos del Niño**

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 es una de las normas más avanzadas en la defensa de una concepción integral del derecho a la educación, vigente en la Argentina a partir de su sanción como Ley Nacional N° 23.849 en 1990. En su artículo 28, inciso 1, reconoce a la educación como derecho, y enumera una serie de condiciones que los Estados firmantes deben garantizar a fin de alcanzar su efectivo cumplimiento. Las más importantes son: a) la implementación de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) el desarrollo de la enseñanza secundaria (general y profesional) accesible a todos mediante *“la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad”* y la progresiva *“implantación de la enseñanza gratuita”* y; c) la implementación de medidas para reducir las tasas de deserción escolar. Luego, el inciso 2, compromete a los Estados partes a velar *“(…) porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño (...)”*. Por último, el inciso 3, los obliga a promover la cooperación internacional con el objetivo de *“contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo*

*en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza (...)*, especialmente en los países en vías de desarrollo.

En el artículo 29, inciso 1, se hace referencia a los fines a los que deberá aspirar la educación. Los Estados partes acuerdan en que deberá: 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 (...)”*; 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”*; y 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”*. En el inciso 2 se ratifica *“la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición (...) de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado”*.

Por último, en el artículo 30 se establece el derecho de las minorías étnicas, religiosas y/o lingüísticas *“a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”*.

Fuera de lo estrictamente educativo, la Convención enuncia otro gran conjunto de derechos fundamentales de la niñez (etapa que se extiende hasta los 18 años de edad según el artículo primero), tales como: el derecho del niño a la vida y a que el Estado garantice su supervivencia y desarrollo (art. 6); a poseer y preservar su identidad, incluidas la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (art. 7 y 8); a no ser separado de sus padres a menos que tal decisión por parte del Estado sea consecuencia de la existencia de maltrato o abandono y procure preservar el interés superior del niño (art. 9); a expresar sus opiniones libremente y a que ellas sean tenidas en cuenta (art. 13), a la libertad de pensamiento, de conciencia, y de religión (art 14); a estar protegido contra todo abuso físico y mental, descuido, malos tratos o explotación de toda índole (art 19).

También se declara que el niño tiene derecho a gozar de buena salud, y a recibir servicios para el tratamiento y rehabilitación de enfermedades. En este sentido, los Estados firmantes se comprometen a emprender acciones para reducir la mortalidad infantil, combatir la desnutrición, asegurar la atención primaria de los niños, la atención prenatal y posnatal de las madres y la educación sanitaria de la familia (art 24).

Asimismo, se estipula que el niño tiene derecho a la seguridad social (art. 26); a gozar de un nivel de vida adecuado para su desarrollo y a que el Estado colabore con los padres o tutores en el efectivo cumplimiento de este derecho mediante asistencia material y programas de apoyo cuando sea necesario (art. 27); al descanso, el esparcimiento, el juego, a las actividades recreativas, y a participar de la vida cultural y de las artes (art. 31).

## 1.2. Defender el derecho a la educación en el contexto de la Argentina

Uno de los objetivos centrales del presente libro es resignificar la concepción del derecho a la educación aplicada a un país específico, la Argentina. Los abordajes internacionales mencionados funcionan como un marco conceptual y comparativo, pero no permiten comprender las particularidades de un caso concreto, que requiere una mirada más específica y contextualizada. Así, no sólo es necesario adaptar ese marco conceptual, sino reformularlo dejando en un segundo plano los derechos menos significativos para el contexto argentino (véase Recuadro 3) y reposicionando otros derechos que representan un desafío de primer orden.

Las características históricas del sistema educativo argentino conducen las claves de análisis del derecho a la educación, que recorrerán los siguientes capítulos de este libro. En particular, el temprano desarrollo del sistema educativo en el último cuarto del siglo XIX marcó una diferencia con el resto de los países de América Latina, que dejó una impronta indeleble en el imaginario social de la educación argentina.

Como veremos en el apartado 3.4, algunas de las características centrales del sistema educativo argentino en su desarrollo histórico fueron las siguientes: (a) La fuerte presencia del Estado para asegurar la masificación temprana de la educación primaria, garantizando la obligatoriedad y gratuidad en el acceso, (b) El proceso de homogeneización cultural que implicó el surgimiento de un sistema nacional, frente a los contingentes de inmigrantes que poblaban la República, (c) El carácter dual del federalismo político, con las provincias a cargo de la educación, pero con significativos avances del Estado nacional tanto en las regulaciones como en la construcción de escuelas en los territorios nacionales y en las propias provincias, (d) La disposición de un sistema más semejante al modelo francés, con una educación primaria universalista y una escuela secundaria enciclopédica y selectiva, que formó para el acceso a los estudios superiores a las clases hegemónicas, (e) La importancia social del docente normalista como agente de la vanguardia cultural, sustentando un sistema de enseñanza de calidad y con fuerte presencia como cuerpo moral, (f) Los bajos niveles de desarrollo democrático tanto del gobierno del sistema educativo como de las prácticas de gestión local e institucional, (g) La escasa participación social, comunitaria y familiar en la vida escolar, que se conformó como una clara frontera frente al medio social inmediato (véase Puiggrós 1991 o Tedesco 1986 para un mayor desarrollo histórico)

Estas características sufrieron variaciones significativas en los últimos 30 años: (a) La combinación de la masificación definitiva de la educación secundaria con el crecimiento de la pobreza y las desigualdades, transformó el perfil social del sistema educativo, que debió sostener un rol de contención frente a su tradición de aislamiento relativo de las problemáticas sociales; (b) A su vez, esta modificación estructural generó un proceso de privatización y segmentación de la oferta educativa, con circuitos cada vez más distanciados entre sí según el perfil social de la población,

frente al tradicional rol homogeneizante del sistema educativo; (c) La revolución de las nuevas tecnologías, sumada a los profundos cambios culturales de los últimos 40 años, ha condicionado el rol pedagógico y la autoridad intergeneracional de la educación tradicional; (d) La provincialización definitiva del sistema educativo no universitario, que implicó una recomposición de las relaciones de fuerzas entre la Nación y las provincias, paralela al debilitamiento del rol regulador del Estado en el último cuarto del siglo XX.

Por otra parte, la trágica experiencia histórica de las dictaduras militares, y en particular del terrorismo de Estado durante el período 1976-83, son marcas indelebles para un enfoque del derecho a la educación en la Argentina. Las consecuencias de la última dictadura militar en los distintos derechos educativos son todavía palpables, como parte de una herencia larga en la vida social y política del país. En algunas investigaciones recientes (Pineau y Mariño 2006, Kaufmann, 2001 y 2003, Palamidesi 1998, Puiggrós 1997, además del clásico trabajo de Tedesco, Braslavsky y Carciofi 1985) se han resaltado las vulneraciones al derecho a la educación que implicó este período histórico.

Estas características, sintéticamente referidas, interactúan y condicionan los marcos de abordaje, las concepciones y los centros de interés de la investigación educativa referida de forma directa o indirecta al derecho a la educación. Un recorrido global sobre la literatura reciente vinculada con el derecho a la educación en la Argentina señala distintos recorridos.

**(a) La bibliografía paralela:** las miradas desde la sociología de la educación. La perspectiva más desarrollada es aquella vinculada con la mirada sociológica de diversas problemáticas educativas, que tienen un correlato de fondo con el derecho a la educación. Desde los trabajos pioneros en los años ochenta sobre la discriminación educativa (Braslavsky 1985, Braslavsky y Filmus 1987), pasando por diversos estudios vinculados con las desigualdades educativas (Eichelbaum 1995, López y Tedesco 2002, Feijoo 2002, CIPPEC 2004, Llach 2006, entre otros), existe un profuso campo de investigación desde una mirada crítica y reflexiva sobre estas cuestiones. También es posible ubicar en este amplio espacio a la literatura referida a “educación y pobreza” (Aguerrondo 1993 y 2000, Sautu y Babini 1996, Kortentlinlk y Jacinto 1996, Redondo 2004, Gonzalez 2005, Krichesky 2005, entre otros), con énfasis en los condicionantes sociales de la educación. Más recientemente, este campo ha comenzado a reforzarse a partir de la investigación de los vínculos entre estructura social, educación y la cuestión de las subjetividades, identidades y trayectorias de alumnos y docentes (Kaplan 1992 y 1997, Kessler 2002, Duschatzky 2002). Denominamos “paralela” a esta bibliografía, porque en general su perspectiva no se centra en el lenguaje y la concepción jurídica del derecho a la educación, sino que aborda muchas de estas cuestiones desde una mirada sociológica, como una senda alternativa para estudiar problemáticas comunes.

- (b) **La bibliografía indirecta:** perspectivas dominantes desde la política educativa. Un campo de reciente relieve se vincula con los análisis críticos de las reformas educativas contemporáneas, que han buscado defender distintos preceptos del derecho a la educación. En este caso, el desarrollo de la investigación es menos profuso y más fluctuante, con trabajos de investigación que sientan posición ideológica (Puiggrós 1997, CTERA 2005, Vior 1999), generalmente sobre el eje de la crítica a las reformas educativas de los años noventa, como expresión del abandono por parte del Estado de la defensa de los derechos sociales. El criterio para llamar “indirecta” a este conjunto de literatura es que trabaja el derecho a la educación desde una perspectiva macro, más ligada con las transformaciones de la estructura económica y social, que como un objeto de estudio en sí mismo. Si bien algunos derechos son estudiados en particular, como por ejemplo las condiciones laborales docentes, en general, estos trabajos manifiestan un estado de denuncia global frente a las transformaciones del capitalismo y su forma de afectar la educación.
- (c) **La bibliografía focalizada en derechos específicos.** En este rubro se inscribe una fecunda y numerosa producción que abarca distintos campos y ejes temáticos, desde enfoques más concentrados en derechos particulares. Por ejemplo, trabajos sobre los derechos de las personas con necesidades especiales (Belgich 1998, Lus 1995), el analfabetismo (Llomovate 1989), la educación en contextos de encierro (Dubaniewicz 1997), el acceso a la educación de adultos (Brusilovsky 2006), las desigualdades de género (Morgade 1992 y 2001), el derecho a la educación de las adolescentes embarazadas (Fainsod 2006), los niños y niñas indocumentados (CIPPEC, Propuestas y UNICEF 2003) entre otros, muestran la importancia del estudio focalizado de los derechos. A su vez, otros estudios abordan problemáticas también puntuales, no tanto por el tipo de población involucrada, sino por ejes temáticos específicos, como la discriminación (Neufeld y Thisted 1999), la disciplina y la violencia escolar (Moroni 1999, Belgich 2003, Kaplan 2007), la enseñanza de derechos humanos (Siede 2007), el derecho a la salud en las escuelas (Milstein 2003), el maltrato infantil vinculado con la educación (Bringiotti 2000), entre otros ejemplos. En estos casos, la investigación resulta crucial para iluminar problemáticas poco conocidas e instalarlas en agendas de debate capaces de generar respuestas políticas.
- (d) **La bibliografía conceptual sobre el derecho a la educación.** Aquí pueden ubicarse algunos trabajos vinculados con el campo de los derechos económicos, sociales y culturales (Abramovich y Courtis 2002) e infancia (García Méndez 1998, UNICEF 2004), que tratan a la educación como un capítulo específico y, en general, sin un abordaje profundo. Los trabajos desde el campo de la educación sobre la conceptualización, historia, teorías y debates sobre el derecho a la educación escasean en nuestro país. Si bien en el subgrupo de estudios

sobre las normativas vinculadas con el derecho a la educación pueden ubicarse algunos trabajos (Bravo 1996, Rodríguez y Acconada 1989 y el reciente estudio del Laboratorio de Políticas Públicas 2007), también resulta un campo débil de producción científica. Algunas excepciones más amplias y conceptuales (Paviglianiti 1997) resultan valiosos aportes, aunque todavía resta recuperar estas tradiciones a la luz de las transformaciones sociales y educativas recientes.

En conjunto, la literatura sobre el derecho a la educación es todavía una cuenta pendiente en la Argentina. Las amplias y fecundas trayectorias de la investigación vinculadas con la sociología de la educación, especialmente, la política educativa y con otros abordajes focalizados son antecedentes inevitables para cualquier aproximación al derecho a la educación. Las evidencias empíricas, la sistematización de información y las reflexiones conceptuales y analíticas se convierten en piezas que entran permanentemente en el rompecabezas de esta temática, construyendo una mirada más formalizada y sistemática.

Sin embargo, el abordaje integral del derecho a la educación requiere una renovación conceptual tanto a la luz de las transformaciones sociales y educativas recientes como a partir de los abordajes internacionales contemporáneos citados en el apartado anterior. Este libro se inscribe en esa dirección, buscando reposicionar ciertas discusiones ya presentes en diversos trabajos, pero con el espíritu de encontrar un renovado discurso que articule en el paradigma del derecho a la educación las posibilidades teóricas de reflexión y las prácticas de cambio.

### ***Recuadro 3 - Especificidades del derecho a la educación en la Argentina***

Dado que la bibliografía y la legislación internacional tienen un mayor desarrollo y difusión en el campo del derecho a la educación, es importante resumir una serie de especificidades para su adaptación en la Argentina. Si bien el objetivo central del presente libro es justamente ese, cabe aquí reseñar sintéticamente algunas claves que diferencian el caso argentino de ciertas dimensiones recurrentes de los trabajos internacionales sobre el derecho a la educación.

- La **gratuidad en Nivel Primario** se halla ampliamente garantizada, así como incluso en los niveles superiores. La primera dimensión que diferencia a la Argentina de las problemáticas más urgentes del derecho internacional a la educación es la gratuidad de la educación en todos sus niveles. Más allá de que existen costos privados asociados con la educación (véase el Recuadro 8) que relativizan esa gratuidad, la realidad es que en esta dimensión la Argentina se posiciona como un país de avanzada incluso en relación con el mundo desarrollado. Es importante destacar este punto, porque gran parte de la dis-

cusión internacional pasa por lograr la gratuidad plena de la educación primaria, mientras la educación secundaria ni siquiera ha conseguido garantizar ese estatus en las principales normas que regulan el derecho a la educación.

- Las **desigualdades de género**, que afectan negativamente a las niñas y mujeres, no son un problema tan extendido en la educación Argentina. A diferencia de la importancia de la problemática en otros continentes (especialmente en África), en la mayoría de los países de América Latina (entre ellos, la Argentina) no existen brechas importantes en el acceso, en el tratamiento y en los resultados de los alumnos según género. De todas formas, las desigualdades de género sí se observan en ciertos derechos específicos, como por ejemplo, en el tratamiento de los roles sociales estereotipados que transmiten algunos libros de texto tradicionales.
- Las **diferencias raciales** no son una temática central, aunque tampoco es menor su importancia. A diferencia de algunos países con fuertes migraciones históricas o recientes, donde la cuestión de la discriminación racial es un tema prioritario, en la Argentina la relativa homogeneidad racial le quita un rol protagónico a esta dimensión (salvo en zonas de frontera o en núcleos urbanos específicos). Esto no elimina la importancia del tema, como se verá en ciertos derechos específicos, donde la discriminación acecha tanto por motivos étnico-raciales como especialmente por factores sociales y económicos.
- La educación como mecanismo de **adoctrinamiento y/o militarización** no es una cuestión tan extendida en nuestro país, como sí sucede en muchos de los estudios internacionales sobre el derecho a la educación. Afortunadamente, en la Argentina ha existido relativa independencia de los contenidos curriculares frente al poder político de turno, más allá de las profundas transformaciones políticas históricas. Desde el retorno de la democracia en 1983, la educación ha quedado especialmente resguardada de contenidos que promuevan un adoctrinamiento político específico o una concepción militarista y disciplinaria de la enseñanza.
- Las **condiciones educativas** son en general mucho mejores que en los países del tercer mundo o en vías de desarrollo. El temprano y extendido desarrollo histórico del sistema educativo argentino, sustentado por un fuerte impulso estatal, diferencia a nuestro país en distintos derechos vinculados con el capítulo de condiciones educativas. Más allá de que todavía pueda mejorarse mucho la condición de las instituciones educativas, la comparación con otros países de la región y de los continentes más pobres (que son referencia constante en la legislación internacional del derecho a la educación) marca diferencias profundas. Un ejemplo de ello es la cantidad de alumnos por docente, mientras que en algunos países es un problema central, en la Argentina mantiene buenos niveles para los estándares de los países desarrollados.

- La escasa relevancia de los **castigos físicos y tratos humillantes** en el diagnóstico educativo en la Argentina, a diferencia de otros países donde estas prácticas todavía están ampliamente extendidas. Al igual que en los otros puntos señalados, esto no implica que no existan casos particulares que deban ser investigados y denunciados, sino que corre el eje de la agenda de problemáticas generalizadas hacia otros derechos.

#### ***Recuadro 4 – Agenda de investigaciones pendientes***

El lento desarrollo de una concepción renovada del derecho a la educación en la Argentina indica que hay importantes áreas de vacancia en la investigación referida a esta temática. Si bien existen muchas investigaciones sobre los distintos ejes del derecho a la educación (véase el Capítulo 2 para cada derecho específico), aquí se agrupan algunas de las recomendaciones sobre las investigaciones pendientes:

- **Derechos y “escuelas totales”:** Una materia pendiente es el estudio de la adecuación a los distintos capítulos del derecho a la educación en las instituciones educativas cerradas, que funcionan en cárceles, el ejército, la policía, institutos de menores o internados.
- **Derecho de admisión en escuelas públicas y privadas.** Sería importante avanzar en estudiar los mecanismos de selección de alumnos que realizan con distintos mecanismos las escuelas públicas y privadas, como potencial vulneración del derecho de acceso sin discriminación en el sistema educativo.
- **Comedores, asistencias y derechos.** La gran transformación social reciente hizo crecer las funciones más asistenciales del sistema educativo. Resta realizar investigaciones sobre las dimensiones, formas de distribución y efectos pedagógicos de estas transformaciones, que se vinculan con derechos humanos básicos.
- **Horas de clase reales.** La reciente agenda de expansión del tiempo escolar (tanto a partir de la Ley de 180 días de clase como con las metas de universalización de la jornada extendida o completa) requiere de investigaciones previas sobre el uso efectivo del tiempo escolar en la oferta actual. El derecho a un tiempo de aprendizaje escolar acorde requiere estudiar cómo se distribuye el tiempo de clases efectivo según sectores sociales y contextos específicos.
- **Educación religiosa en escuelas públicas.** Si bien es conocida la normativa de ciertas provincias en este punto (véase el Recuadro 14), resta realizar investigaciones para comprender las funciones de la educación religiosa en el sector público, como potencial vulneración del derecho a la libertad de conciencia de los alumnos y docentes.

- **Subsidios estatales a escuelas privadas.** Se conoce muy poco acerca de las formas de distribución y rendición de cuentas de los aportes estatales a escuelas privadas. Es importante estudiar si se cumple con la distribución según criterios sociales y si existen evaluaciones del uso de los recursos por parte del Estado.
- **Educación para la salud.** Una temática poco estudiada es la referida al rol que cumple el sistema educativo en la prevención de problemas asociados con la salud y la nutrición. Analizar los contenidos curriculares, cursos y espacios de capacitación referidos a estas temáticas sería vital para mejorar las condiciones del derecho a la salud a través de la educación.
- **Relevamientos globales sobre el cumplimiento del derecho a la educación.** Un proceso más global de síntesis de cumplimiento y vulneración de cada derecho vinculado con la educación es una cuenta pendiente, tanto para las instituciones que realizan investigación social, como para el propio Ministerio de Educación Nacional y sus pares provinciales.

### 1.3. Hacia un nuevo paradigma del derecho a la educación

La perspectiva adoptada aquí propone continuar las distintas tradiciones de estudio de problemáticas vinculadas con el derecho a la educación en la Argentina, sobre la base de un renovado paradigma internacional, que ha cobrado fuerza en los años recientes, especialmente a partir del trabajo de Tomasevski. El camino hacia la construcción de ese paradigma implica concebir a la educación como un derecho humano y como componente crucial de los derechos económicos, sociales y culturales.

Este libro pretende aportar ejes conceptuales y prácticos para la defensa del derecho a la educación. Con ese objetivo en mente, las claves analíticas que lo sustentan pueden resumirse de la siguiente forma:

- (a) **Eje sociopolítico.** El primer punto de la concepción defendida aquí indica que los derechos son parte de una construcción política y social, que cambian en el tiempo y dependen de las relaciones de poder de distintos actores y sectores. Eso implica alejarse de una concepción estrictamente jurídica, que tiene plena validez e importancia en el terreno legal, para abordar el derecho a la educación como parte de un complejo proceso de luchas sociales inacabadas. Una sociología política del derecho a la educación no descansa en los marcos legales vigentes, sino que intenta analizar las condiciones sociales y políticas de ese Estado de Derecho e incluso proponer las necesarias reformas legales para garantizar plenamente el derecho a la educación. A su vez, esta perspectiva se enfrenta con la concepción “natural” del derecho, que no tiene

- en cuenta los cambios sociales y se inspira en un modelo inmóvil -generalmente religioso- de la sociedad.
- (b) **Eje paradigmático.** Uno de los principios centrales que guía este trabajo es el de definir al derecho a la educación en un sentido paradigmático. Esto implica subrayar la importancia de una mirada integral sobre el derecho a la educación, que es capaz de funcionar como un marco para la acción, tanto sea de los docentes, funcionarios políticos o investigadores. Esa concepción está basada en dos principios fundamentales: 1-La educación es un derecho humano, 2-La educación conforma un capítulo central de los derechos sociales, económicos y culturales, que deben ser garantizados por el Estado. Pensar sistemáticamente a la educación desde esta concepción supone para la mayoría de los casos un punto de quiebre, una transformación profunda. Esa transformación es la que buscamos promover en este libro. Para ello proponemos trabajar sobre la base de un dispositivo analítico (desarrollado en el Capítulo 2) que facilite la interpretación e interiorización de esta renovada concepción del derecho a la educación.
  - (c) **Eje pragmático.** La concepción del derecho a la educación que se privilegia aquí está orientada a la acción. Esto supone un corrimiento del campo académico para avanzar en la construcción de una caja de herramientas para que tanto los actores políticos y funcionarios estatales, como los docentes y la sociedad civil en general puedan garantizar y defender más efectivamente el derecho a la educación. Por eso, se realizan sugerencias a lo largo del texto sobre posibilidades de acción y, en especial, en el capítulo final se sistematizan estrategias para una participación integral en este sentido.
  - (d) **Eje mediador.** En el camino hacia la acción, este libro busca además superar las concepciones basadas en el enfrentamiento y en la polarización ideológico-política. Como objetivo de fondo, el lenguaje y la disposición analítica del texto intentan generar espacios de encuentro entre diversos actores y sectores que tienen muchos objetivos compartidos, más allá de sus diferencias. Apostamos aquí al diálogo y al contacto, sin que esto implique eliminar el conflicto y los dilemas de toda acción. Justamente creemos que abordar la complejidad de los dilemas (como lo hacemos en el Capítulo 4) puede permitir un sincero acercamiento de las posiciones enfrentadas y facilitar el diálogo. Cuando uno se coloca en el lugar del otro y observa críticamente la complejidad de toda decisión (y sus dilemas), resulta más probable que exista una comprensión de las posiciones opuestas, que permita construir bases comunes y principios fortalecidos de defensa del derecho a la educación.
  - (e) **Eje articulador.** Si el eje mediador intenta acercar las posiciones de los actores para defender principios básicos, en este caso el eje articulador se refiere a establecer continuidades entre las problemáticas micro y macro. La mencionada renovación del paradigma analítico implica dejar de pensar que el derecho a la educación abarca solamente a las poblaciones excluidas, a las

minorías o a determinados grupos sociales específicos. La concepción que buscamos transmitir aquí se ocupa tanto de los derechos específicos de los excluidos, las minorías y los grupos desfavorecidos como de los derechos que abarcan a todos, de forma estructural a través de la educación. Dado que consideramos a la educación como un derecho humano, la aspiración de fondo es universalista y no privativa de las minorías. Por eso, es necesario asumir la complejidad de una concepción del derecho a la educación que no sólo trabaje en ambos niveles –macro y micro- sino que se proponga establecer los lazos y las conexiones entre ellos. La articulación de niveles analíticos es una de las misiones fundamentales de la renovada concepción del derecho a la educación que volcamos a lo largo de este texto.

- (f) **Eje ético-político.** Así como expresamos que no asumimos una concepción netamente jurídica del derecho a la educación –sino sociopolítica-, también cabe resaltar que tratar a la educación desde el lenguaje de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales implica destacar una preocupación por la justicia. Los ejes de la concepción reseñados hasta aquí se completan con una mirada ética y política, que asume determinados principios ordenadores de la perspectiva de abordaje de la educación. Uno de ellos, quizás el principal, es el principio de justicia, entendida como la responsabilidad humana, social y política de preocupación por los demás en términos de igualdad de derecho. Esta concepción se enfrenta con las perspectivas que asumen a la educación como un bien de mercado o como un servicio intercambiable con otros, donde priman los derechos individuales frente a las necesidades colectivas. A su vez, se enfrenta con la concepción meritocrática que ve a la educación como un derecho diferencial según capacidades individuales, que en todo caso pueden ser compensadas con aportes especiales para los sectores desfavorecidos. La visión ético-política, basada en criterios de justicia distributiva (véase Dubet 2005), propone pensar a la educación como derecho universal, con todas las modificaciones en las relaciones de saber y poder que eso implica.

Nuestras sociedades cambian cada vez más aceleradamente, planteando desafíos inmensos para el sistema educativo. En particular, las transformaciones políticas, sociales, culturales y tecnológicas de los últimos 30 años abren la necesidad de encontrar nuevas herramientas analíticas y conceptuales para entender la función de la educación en un paradigma de derechos.

La salida de la última dictadura militar marca un capítulo especial para la Argentina en materia de educación y derechos humanos, particularmente en la dimensión política de la construcción de una ciudadanía democrática y participativa. La profunda recomposición de la estructura social en nuestro país en las décadas recientes, con la herencia de una sociedad cada vez más desigual, es un segundo desafío de primer

orden para reformular las tradicionales nociones de igualdad y diversidad en el sistema educativo. Lo mismo ocurre con las mutaciones globales, impulsadas por transformaciones culturales y tecnológicas de profundo alcance, que conforman un gran reto para las relaciones de saber entre docentes y alumnos, haciendo necesarios cambios y nuevas prácticas.

Un renovado paradigma del derecho a la educación es un camino para enfrentar estas incertidumbres. No se trata de dar respuestas simples y esquemáticas ante cuestiones profundamente complejas y dilemáticas. Sí se busca generar un marco conceptual de abordaje integral de estas transformaciones, que facilite las prácticas de educadores, investigadores, tomadores de decisiones y de la ciudadanía en general.

### ***Recuadro 5 - Síntesis del paradigma integral del derecho a la educación***

La educación es un derecho humano, que debe ser garantizado universalmente. La definición fundamental de un derecho humano es aquella que establece su carácter universal, indivisible y exigible. En un sentido jurídico, el reconocimiento de la educación como derecho humano significa el establecimiento de una obligación del Estado frente a cada individuo como sujeto de derechos (Pinto 1997). El derecho a la educación tiene distintas facetas, que pertenecen tanto al campo de los derechos económicos, sociales y culturales, como al de los derechos civiles y políticos. En todos los casos, el Estado es el principal garante del cumplimiento de los derechos, asignando los recursos necesarios y adecuando su marco legal y su planificación política para tal fin.

La educación es un “derecho de derechos”, una vía fundamental para acceder a otros derechos, como por ejemplo el trabajo y la seguridad social. Por ello, debe ser afrontada como doblemente exigible: por ser un derecho en sí y por ser condición para el cumplimiento de otros derechos humanos.

Es necesario un enfoque paradigmático, integral, del derecho a la educación. Esto afirma el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

El enfoque privilegiado se conforma como un dispositivo analítico que permite orientar prácticas y acciones.

La educación como derecho implica la capacidad de exigibilidad y judicialidad frente al incumplimiento por parte del Estado.

La exigibilidad no implica considerar al derecho a la educación como una “protección” frente a los abusos del Estado, sino que se asume como parte del proceso de construcción de un Estado social, representativo y democrático. Esa concepción del Estado como garante de los derechos se opone a la idea de “Estado mínimo” que en ciertas concepciones está implícita en la defensa de los derechos civiles y políticos como los únicos judicializables. Los derechos, en este caso edu-

cativos, se construyen socialmente y deben ser conquistados, nos son inmutables ni “naturales”.

Es posible dar pasos concretos en la mejora de derechos educativos específicos. Esperar al cumplimiento de una concepción idealizada y sagrada es peligroso, porque inmoviliza.

Frente a ciertas concepciones idealistas, totalizantes e iluministas, el abordaje privilegiado aquí asume la complejidad, los dilemas y las imperfecciones de problemáticas concretas que afectan vidas. Situar en el mundo real de las prácticas implica un compromiso y una responsabilidad: cada derecho es un pacto social implícito y explícito entre obligaciones y responsabilidades.

El derecho a la educación abarca a las minorías, buscando defender sus derechos específicos, pero siempre integrándose con concepciones universales. El paradigma integral busca justamente conectar lo micro con lo macro, lo individual con lo general.

La concepción de la educación como derecho humano busca romper con el aislamiento sectorial, conectando a la educación con todos los derechos humanos. La concepción del derecho a la educación se fundamenta en un principio ético de defensa de la justicia, como una responsabilidad humana, política y social de preocupación por el otro en términos de igualdad de derecho. Esta concepción se enfrenta con el principio de la educación como bien de mercado o como servicio intercambiable.

Pese a que muchos derechos parecen “obvios”, es necesario plantearlos para que su incumplimiento no se naturalice. El lenguaje de los derechos nos obliga a pensar las formas de revertir su incumplimiento, indignándose y no aceptando como dado el estado de situación de cualquier problemática específica.



## 2. Contenidos del derecho a la educación

El derecho a la educación no es algo tangible en sí mismo, sino que debe ser traducido en un conjunto específico de derechos concretos, materializados a su vez en normas, prácticas y políticas. Aquí se verá más claramente que es necesario hablar de “derechos educativos”, en plural, para acercarnos a las acciones implicadas en su cumplimiento.

Con el objetivo de ordenar la exposición de los derechos educativos, hemos recurrido a un esquema analítico que retoma e intenta avanzar más allá de las “4A” de Tomasewski (2004, 2005c), referidas a conceptos en inglés de compleja traducción (Véase Recuadro 6): *Availability* (asequibilidad), *Accesibility* (accesibilidad), *Acceptability* (aceptabilidad), *Adaptability* (adaptabilidad). Aquí presentaremos en cambio las “5C”, como cinco grandes capítulos del derecho a la educación, a través de conceptos claves que esclarecen cada uno de estos ejes: Condiciones, Cobertura, Contextualización, Calidad y Ciudadanía. En cada capítulo presentaremos los derechos educativos, enumerados del 1 al 23, como formas de simplificarlos, clasificarlos y convertirlos en proposiciones operativas para la política pública y la acción ciudadana.

Cada derecho es complejo y se vincula de distintas formas con los demás, lo cual dificulta su separación completa como unidad analítica. Los criterios que tomamos en cuenta para realizar el proceso de clasificación incluyen: (a) la magnitud del derecho, que debe contar con suficiente importancia legislativa y práctica, abordando problemas generales y estructurales, (b) la relevancia para el caso argentino, dado el enfoque adaptado a un país específico que sigue este libro, (c) la existencia de indicadores, o la posibilidad de construirlos, para monitorear el cumplimiento o la vulneración de cada derecho en sí mismo. En cierto sentido, este conjunto de derechos podría funcionar como un “tablero de control” tanto para la planificación y la toma de decisiones políticas como para el monitoreo ciudadano del cumplimiento integral del derecho a la educación.

El mensaje de fondo es que el derecho a la educación no está garantizado si cada uno de estos derechos no se cumple. Los cinco capítulos o ejes del derecho a la educación muestran la integralidad del proceso educativo: si falta o se incumple uno de ellos afecta al conjunto de los derechos y lesiona un componente dentro de un sistema.

Para analizar cada uno de estos derechos, se realizará una breve descripción de su definición formal y de las responsabilidades (fundamentalmente estatales) para garantizar su cumplimiento. Luego se presentarán la normativa y la información vigente y necesaria referida a cada derecho, como aspectos clave para realizar el monitoreo de su grado de avance. A continuación, se presentarán ciertos elementos de diagnóstico sobre el estado de cumplimiento o vulneración del derecho correspondiente. Finalmente, se plantearán algunas recomendaciones políticas y una guía para

la acción de distintos actores de la sociedad civil y de las instituciones educativas, con el fin de fortalecer las capacidades tanto del Estado como de los actores sociales en el cumplimiento de cada derecho educativo específico. En todos los casos se trata de aproximaciones globales, que requieren ser profundizadas con trabajos específicos de investigación y recomendaciones más profundas sobre cada derecho en particular.

Un aspecto que no debe ser mal interpretado es la conexión entre los distintos derechos enumerados en este capítulo. Aquí vuelve a ser importante comprender las relaciones y las mutuas formas de condicionarse que tienen cada uno de los derechos educativos. El siguiente capítulo, referido a los obstáculos para el cumplimiento del derecho a la educación, será una forma de articular los distintos derechos, analizando las causas comunes que los afectan y condicionan. La mirada recomendada, por lo tanto, va de lo global a lo específico y viceversa, facilitando así acciones concretas enmarcadas en una concepción integral de defensa del derecho a la educación.

### **Recuadro 6 - Las 4 A de Tomasevski**

En su trabajo *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Katarina Tomasevski (2005c), quien fuera relatora especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, presentaba el esquema de las "4 A". Allí sintetizaba en cuatro conceptos (Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad) las obligaciones que deben cumplir los Estados a fin de garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la educación.

Este esquema resulta interesante porque cada uno de los conceptos que allí se introducen representa un delicado equilibrio entre derechos y obligaciones, libertades y responsabilidades, en el que confluyen diversas visiones del derecho a la educación. A continuación presentamos un breve resumen del esquema.

- **Asequibilidad:** este concepto hace referencia a la "posibilidad" de la educación, entendiéndolo por esto que el pleno ejercicio del derecho a la educación sólo es posible si, en primer lugar, existe una oferta educativa suficiente y de calidad para todos. Las condiciones para ello están dadas por la existencia de un presupuesto adecuado, que garantice escuelas suficientes, con infraestructura apropiada y dotadas de los materiales educativos necesarios; así como docentes suficientes, formados con excelencia y gozando de condiciones laborales dignas. Partiendo de este principio, se presenta una tensión entre dos visiones distintas del derecho a la educación: aquella que lo considera un derecho civil y político y que vela por el derecho de los particulares (instituciones

o individuos) a establecer y dirigir instituciones educativas; y aquella que lo considera un derecho social y económico y que obliga al Estado a garantizar la oferta educativa a través de servicios propios. En el medio queda abierto el debate acerca de los subsidios estatales a los servicios privados, sus distintas variantes y efectos.

- **Accesibilidad:** este concepto refiere al “ingreso” a la educación, es decir, a la necesidad de brindar una oferta educativa equivalente que sea accesible para todos. Para ello, deben cumplirse ciertas condiciones económicas (gratuidad de la educación), materiales y geográficas (distribución adecuada de las escuelas) que garanticen el acceso de los sectores sociales más vulnerables. Aquí nuevamente se presentan algunos dilemas. En primer lugar, se plantea el problema de la “elección”. Si bien los padres tienen derecho a elegir libremente la educación que desean para sus hijos, no pueden soslayarse las consecuencias indirectas que esta práctica tiene sobre la igualdad en el acceso, que debe ser indefectiblemente acompañada por el principio de no discriminación. Una segunda discusión tiene que ver con que la obligación del Estado de garantizar el acceso igual y gratuito a la educación se circunscribe a los años de obligatoriedad escolar, restringiendo la posibilidad de continuar su educación a amplios sectores de la sociedad.
- **Aceptabilidad:** este concepto remite a la idea de “diversidad”, entendiéndose por ello que el currículo y la organización escolar debe respetar la idiosincrasia y adecuarse a las necesidades específicas de cada contexto social y cultural. En este caso, el equilibrio que garantiza el pleno ejercicio del derecho a la educación se dirime en la existencia de un Estado que regule y supervise la educación, prescribiendo contenidos mínimos y estándares comunes de funcionamiento; pero que a su vez tenga suficiente flexibilidad para respetar la libertad de credo de los particulares, por un lado, y el derecho de las minorías a ser educadas en su propia lengua y costumbres, por el otro.
- **Adaptabilidad:** este concepto refiere a la idea de “integración”, y pone el énfasis en todas aquellas situaciones que plantean una dificultad o impedimento para que las personas afectadas asistan a la escuela en los términos exigidos formalmente. Es particularmente el caso de las personas con discapacidades, pero también de aquellas que, por ejemplo, se encuentran en situación de encierro. Aquí el cumplimiento del derecho a la educación afronta la discusión que, por un lado, plantea la inclusión en la educación común mediante adaptación de contenidos y formas de enseñanza y, por el otro, llama la atención sobre los posibles límites de dicha alternativa y la necesidad de pensar en circuitos de educación especial que atiendan estas realidades particulares.

## Condiciones

### (1) “Derecho a la educación en condiciones de vida adecuadas”

#### **Definición y responsabilidades:**

El Estado tiene un rol fundamental en complementar y afianzar los esfuerzos por garantizar las condiciones de vida adecuadas para acceder y ejercer el derecho a la educación. En los casos en que las familias no puedan asegurar las condiciones de alimentación, salud, vivienda y vestimenta, el sistema educativo debe afrontar el desafío de tener una respuesta a esta serie de derechos humanos básicos de sus alumnos, adecuando su articulación con otras instituciones estatales específicas.

El Estado debería aprovechar las capacidades sociales y educativas de las instituciones educativas para garantizar en los casos necesarios la alimentación e incluso el acceso a servicios preventivos de salud a aquellos sujetos que tienen negados tales derechos por otra vía. En todos los casos, en relación con este primer derecho, la educación siempre debe ser un espacio de escucha, con capacidad de brindar asesoramiento y consejos para cualquier necesidad básica insatisfecha de los alumnos y sus familias. Su tarea no es saber reemplazar funciones que corresponden a otras instituciones, sino complementarlas y continuarlas interrelacionadamente.

#### **Normativa:**

La Convención sobre los Derechos del Niño, sancionada como Ley N° 23.849 por el Congreso Nacional en 1990, establece el derecho de todo niño a un nivel adecuado de vida que deberá ser garantizado por los padres o encargados, y reforzado por el Estado, dentro de sus posibilidades, cuando fuera necesario (art. N° 27).

Por su parte, la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), establece la responsabilidad del Estado de garantizar condiciones educativas adecuadas que permitan la igualdad de oportunidades en el acceso y los resultados educativos, a través de políticas de provisión de recursos (económicos, materiales, culturales, pedagógicos y tecnológicos) a alumnos, familias y escuelas en situación económica desfavorable (art. N° 80). Véase el derecho N° 11 para un detalle de las disposiciones provinciales sobre becas estudiantiles, que aplican tanto al presente derecho como al referido a la continuidad en los estudios.

#### **Información disponible:**

A fin de monitorear el cumplimiento de este derecho es necesario contar con información acerca de las condiciones de vida de la población en edad escolar, y de los alumnos del sistema educativo en particular. En nuestro país, el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC)<sup>5</sup> es el organismo oficial que produce información socioeconómica de la población, siendo los indicadores más difundidos aquellos

.....  
5 [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

relacionados con las necesidades básicas insatisfechas de los hogares y con las líneas de pobreza e indigencia. En el primer caso, la información se actualiza cada diez años, con la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, mientras que los indicadores referidos a la pobreza e indigencia se calculan trimestralmente a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

Por su parte, en el sistema educativo se aplican periódicamente los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)<sup>6</sup>, que relevan, a partir de encuestas complementarias a las pruebas de aprendizaje, la situación socioeconómica de los alumnos participantes, lo cual permite obtener este tipo de información para determinados años de estudio y unidades geográficas de análisis. Sin embargo, estos operativos presentan una limitación: al tratarse de relevamientos muestrales no permiten comprender la situación del conjunto de las escuelas.

Otras dimensiones y variables de información socioeconómica pueden consultarse en el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)<sup>7</sup> y en los diferentes organismos que ejecutan programas sociales en los distintos niveles de gobierno.

A nivel internacional también existen diversas fuentes de información socioeconómica y de condiciones de vida de la población, siendo recomendable para la comparación en América Latina la información provista por SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina)<sup>8</sup>.

### **Elementos de diagnóstico:**

La profunda crisis que vivió la Argentina en los años recientes, sumada a la expansión de la pobreza y las desigualdades de los últimos 30 años, tienen efectos directos sobre las condiciones educativas. La transformación de la función educativa en función social y asistencial es una carga reconocida en el contexto reciente de las escuelas, especialmente en los ámbitos de mayor pobreza (véase el Cuadro 2, que expresa la extensión de los programas alimenticios en el sistema educativo formal). Así, resulta inevitable plantear estrategias prioritarias de desarrollo de las condiciones básicas que garanticen el derecho a una vida digna para poder participar de prácticas educativas (véase Tedesco y López 2002, Feijoo 2002).

El Cuadro 1 muestra la evolución de los niveles de pobreza e indigencia de la población desde 1988 hasta 2006. Allí se observa que las crisis más profundas (1989, 2001) provocan los cambios más drásticos, acompañados por períodos de crecimiento económico que apenas alcanzan a recomponer la situación social sin alterar las condiciones estructurales de exclusión, que abarcan a más de un cuarto de la población. La mirada de más largo plazo muestra que la tendencia iniciada en

6 <http://diniece.me.gov.ar/index.php?m=1&i=334>.

7 [www.politicassociales.gov.ar/siempro.html](http://www.politicassociales.gov.ar/siempro.html).

8 [www.siteal.iipe-oei.org](http://www.siteal.iipe-oei.org).

1976 evidencia una serie de capas de pobreza y desigualdad estructural creciente, que requiere de medidas distributivas y sociales superadoras de las coyunturas económicas favorables.

A su vez, el análisis de estas transformaciones sociales debe considerar las enormes disparidades entre jurisdicciones, en un país federal como la Argentina. Por ejemplo, la brecha entre aglomerados urbanos también se ha ampliado, distanciando más a los aglomerados urbanos históricamente más pobres (Corrientes, San Salvador de Jujuy y Palpalá, Formosa y Gran Resistencia) de los más ricos. Por último, también se puede observar cómo en los aglomerados urbanos más importantes la crítica situación social ha impactado más fuertemente: por ejemplo, en el período 2002-2003, la Tasa de Incidencia de la Pobreza crece en más de un 100% en los aglomerados de Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Mendoza y Bahía Blanca.

### **Recomendaciones políticas:**

Como consigna general, el Estado debe garantizar condiciones de financiamiento para la asistencia de los alumnos en todas sus necesidades básicas, invirtiendo estratégicamente sus recursos en los aspectos más urgentes y estructurantes, que permitan reconstruir lazos sociales.

Coordinar las políticas sociales intersectorialmente, facilitar los vínculos entre las instituciones educativas y otras instituciones de asistencia social, salud y justicia. Para ello, se recomienda potenciar el rol de los gabinetes escolares con equipos interdisciplinarios, que incluyan las áreas de salud, justicia y asistencia social.

Promover, tanto a través de la formación y capacitación docente como mediante materiales e instructivos específicos, la participación docente en la asistencia de cualquier demanda de los alumnos vinculada con sus derechos humanos.

Crear una red institucionalizada de acciones y cursos en las escuelas que aborden problemáticas sociales en los sectores sociales más vulnerables (prevención de la salud, acciones frente al maltrato familiar e infantil, talleres de organización comunitaria, etc.)

### **Guía para la acción:**

El principal desafío para los docentes y representantes de las instituciones educativas en este punto implica afrontar todas las demandas, problemas y necesidades insatisfechas de los alumnos, conociendo dónde derivarlas y canalizarlas para no obstaculizar su principal tarea que es la educativa. Esto supone un cabal conocimiento de las instituciones de protección de la infancia, de salud y de justicia, así como la información sobre los ámbitos estatales a cargo de otras problemáticas no relacionadas con el sector propiamente educativo (véase Recuadro 7).

El rol de escucha y consejo debe reemplazar dos roles que amenazan el cumplimiento de este derecho y del derecho general a la educación: (a) el rol del docente desconocedor de respuestas y, por lo tanto, imposibilitado de facilitar el acceso de sus alumnos a condiciones más dignas de vida y (b) el rol del docente que se hace cargo directamente de las demandas asistenciales y deja en un segundo plano las educativas, sin lograr consolidar una buena estrategia de interacción con otros actores e instituciones.

Evidentemente no es fácil escapar a las necesidades inmediatas de los alumnos y cada situación requiere respuestas distintas e imposibles de prever, pero se trata de una propuesta que tiende a mejorar las capacidades de atención de estas problemáticas, con más diálogo e interacción entre las agencias sociales.

A su vez, para las organizaciones de la sociedad civil, el desafío en este punto implica vincularse y facilitar nexos con los actores educativos y los representantes de otras agencias sociales. La diversidad de funciones que cumplen los distintos tipos de organizaciones deberían mantener un vínculo entre sí a través de la información sobre lo que hacen, para complementar su trabajo en el objetivo de defender derechos sociales que se atraviesan mutuamente.

**Cuadro 1. Personas bajo la línea de Pobreza y de Indigencia**  
Conglomerado de Gran Buenos Aires

<b>Año</b>	<b>% de personas bajo la línea de Pobreza</b>	<b>% de personas bajo la línea de Indigencia</b>
1988	29.8	8.6
1989	25.9	8.0
1990	42.5	12.5
1991	28.9	5.1
1992	19.3	3.3
1993	17.7	3.6
1994	16.1	3.3
1995	22.2	5.7
1996	26.7	6.9
1997	26.3	5.7
1998	24.3	5.3
1999	27.1	7.6
2000	29.7	7.5
2001	32.7	10.3
2002	49.7	22.7
2003	51.7	25.2
2004	42.7	15.2
2005	38.0	12.8
2006	29.4	10.3

Nota: los datos 1988-2003 corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual, utilizando los valores de las ondas de mayo. Los valores 2004-2006 corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH-C), utilizando los valores del 1° semestre.

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPH-C).

### ***Recuadro 7 – Instituciones complementarias para la defensa de derechos humanos y sociales***

La escuela se enfrenta, cada vez con mayor frecuencia, con situaciones sociales, familiares y personales de los niños y adolescentes que en muchos casos demandan la intervención de la justicia o de profesionales e instituciones especializadas, según el caso. Por eso, es fundamental que tanto los docentes como los directivos estén preparados para identificar estas situaciones y cuenten con información adecuada sobre la red de instituciones complementarias que pueden dar una respuesta apropiada a cada necesidad.

Ante la sospecha o corroboración de situaciones de maltrato infantil (abuso físico o emocional), los docentes y directivos de la institución escolar tienen la obligación legal de realizar la denuncia. La misma puede radicarse en una sede policial, en la fiscalía o en el Juzgado de Menores (Juzgado de Paz si no existe el primero) del distrito. Cabe destacar que, de ser posible, es recomendable no utilizar la vía policial en primera instancia, ya que puede implicar una “revictimización” del niño, que, en función del procedimiento policial, será expuesto a una indagatoria que luego se repetirá necesariamente en el juzgado.

Asimismo, en varias jurisdicciones existen Programas de Asistencia a la Víctima del Delito (C.A.B.A., Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe y Tucumán) donde también se puede recurrir para solicitar asesoramiento sobre los pasos a seguir ante situaciones de maltrato infantil. La función de estos centros, generalmente conformados por equipos multidisciplinarios especialmente calificados, no es la persecución del delito (para ello tomarán contacto con la fiscalía), sino brindar acompañamiento y asistencia a la víctima.

Por otra parte, la línea telefónica 102 es una instancia nacional de asesoramiento, recepción de denuncias, intervención y/o derivación ante situaciones de maltrato infantil. La llamada es gratuita y las denuncias que se realicen pueden ser anónimas.

Otras situaciones que requieren la actuación de instituciones complementarias a la escuela son todas aquellas relativas a la salud (nutrición, vacunación, adicciones, embarazo adolescente). En estos casos se recomienda acudir a los centros de salud barriales o al hospital público más cercano. Para atender situaciones delicadas, como pueden ser el embarazo adolescente y las adicciones, todos los hospitales públicos y centros sanitarios cuentan con servicios de salud mental que brindan asistencia psicológica.

Asimismo, en los casos de adicción, las escuelas puede recurrir a la Secretaría de Programación para la Prevención de La Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), que cuenta con un servicio de orientación en adicciones a través de una línea telefónica gratuita para todo el país (0800-222-1133).

## Cuadro 2. Establecimientos educativos que brindan servicio de comedor escolar

Educación Común, Año 2005

	COPA DE LECHE		ALMUERZO	
	Establecimientos	% sobre el total	Establecimientos	% sobre el total
<b>Inicial</b>	9,701	53.1%	6,632	36.3%
<b>EGB 1 y 2 / Primario</b>	14,761	53.2%	13,417	48.3%
<b>EGB 3</b>	7,302	46.5%	5,632	35.9%
<b>Polimodal / Medio</b>	1,447	17.0%	979	11.5%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Relevamiento Anual 2005.

### (2) “Derecho a la educación con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento”

#### **Definición y responsabilidades:**

Una primera necesidad imprescindible para garantizar el derecho a la educación es la existencia de instituciones educativas (generalmente escuelas, pero también espacios educativos en otros contextos menos formales) en condiciones adecuadas para desarrollar las prácticas de enseñanza y aprendizaje. El Estado provincial, junto con la asistencia del Estado nacional, es responsable de garantizar la construcción y mantenimiento de escuelas que permitan el acceso a la educación a todos los niños, niñas y jóvenes, sobre la base de condiciones dignas y seguras de infraestructura y equipamiento, acordes con las necesidades pedagógicas.

#### **Normativa:**

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206), establece el derecho de los alumnos a desarrollar sus aprendizajes con instalaciones y equipamiento adecuados, que aseguren su calidad (art. 126, inciso j). El documento “Criterios y Normativa Básica de Arquitectura Escolar”, aprobado por el Consejo Federal de Educación (Resolución N° 68/97), define pautas comunes básicas con alcance en todo el territorio nacional, para la elaboración de proyectos y la habilitación de edificios escolares. También existe un “Instructivo para la ejecución de obras” (Resolución Ministerial N° 1120/02 y su modificatoria N° 1559/05).

### **Información disponible:**

La información disponible sobre las condiciones de infraestructura y equipamiento de las escuelas argentinas es escasa. En el año 1998 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT) implementó el Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CENIE), cuyos resultados se encuentran disponibles en la página web de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)<sup>9</sup>. Luego de ese censo no se han implementado relevamientos específicos para esta temática, aunque la mencionada Dirección Nacional proyecta realizar un nuevo Censo de Infraestructura Escolar en el año 2008.

Por otra parte, el Relevamiento Anual que realiza la DiNIECE contiene algunas preguntas generales sobre equipamiento escolar, multimedial e informático. Esta información es procesada en las bases oficiales del MECyT, aunque habitualmente no se publica en los Anuarios Estadísticos. A su vez, es posible consultar los programas nacionales que ejecutan obras de infraestructura escolar<sup>10</sup>.

A nivel provincial se ejecutan las obras de infraestructura, en general financiadas por programas nacionales, y se realiza el mantenimiento de edificios. La información disponible es dispar, generalmente ad hoc, es decir, para cumplir demandas específicas de la gestión y no como parte de una política orgánica.

Es fundamental definir un claro sistema de estadísticas sobre las condiciones de infraestructura de las escuelas, con una periodicidad acorde de implementación y publicación. En paralelo se debería relevar el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, para ponderar hasta qué punto las condiciones edilicias de las escuelas privilegian a los sectores más pobres.

### **Elementos de diagnóstico:**

El principal factor de incumplimiento de este derecho es la insuficiencia de recursos estatales para garantizar la construcción y mantenimiento de las escuelas. Esto genera en muchas provincias diversos problemas: falta de aulas y espacios educativos adecuados, falta de instalaciones dignas, calefacción, equipamiento, etc. Más allá de los programas nacionales y provinciales, se trata de una problemática recurrente en el sistema educativo argentino, dada la falta de continuidad de largo plazo de estas políticas.

Una consecuencia indirecta de la falta de inversión estatal en este punto es el reemplazo de su función por parte de las familias, a través de la acción de las cooperadoras en el mantenimiento edilicio de las escuelas públicas. Esto genera mayores desigualdades, ya que reproduce la condición socioeconómica de los alumnos a través de la disponibilidad de recursos que tienen las cooperadoras para reparar los edificios.

.....  
<sup>9</sup> [www.me.gov.ar/diniece](http://www.me.gov.ar/diniece).

<sup>10</sup> En el período reciente se desarrollaron dos Programas Nacionales que ejecutan obras de infraestructura escolar, el Programa "Más Escuelas, Mejor Educación" del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y Plan "700 escuelas del MECyT. Para acceder a información de estos programas se puede consultar las páginas [www.700escuelas.gov.ar](http://www.700escuelas.gov.ar); [www.minplan.gov.ar](http://www.minplan.gov.ar).

A su vez, la falta de datos sobre el nivel socioeconómico de los alumnos de cada escuela es un factor que promueve condiciones poco justas y equitativas de distribución de los recursos estatales para la infraestructura escolar. Como analizamos en investigaciones previas (CIPPEC 2004, véase también Llach 2006), al menos hasta el año 2000 en el sector público los alumnos más pobres asistían a escuelas de peor condición edilicia. La acción desigual de las cooperadoras, sumada a la discrecionalidad y a la presión que realiza cada escuela son factores que favorecen esta distribución injusta de las condiciones educativas en el sector público.

Otra problemática central es la baja capacidad operativa y de gestión que han demostrado muchas administraciones provinciales y el propio gobierno nacional a la hora de planificar y poner en marcha la construcción de aulas y escuelas. A veces las trabas burocráticas generan demoras que afectan el derecho a la educación de poblaciones específicas o los propios procesos de licitación no responden a condiciones de transparencia y eficiencia. En otros casos, el apuro de los tiempos políticos implica supeditar la apertura de escuelas a los ciclos electorales, con consecuentes problemas de construcción que se advierten al poco tiempo de la puesta en funcionamiento de las instituciones.

#### ***Recomendaciones políticas:***

Garantizar un financiamiento acorde con las necesidades de infraestructura y equipamiento del sistema educativo. En particular, es recomendable fijar partidas específicas para el mantenimiento de las condiciones de infraestructura de las escuelas, que terminan siendo muchas veces reemplazadas por los esfuerzos de la comunidad.

Generar un registro de escuelas según nivel socioeconómico de los alumnos, para que la distribución de los recursos de infraestructura y equipamiento priorice a los sectores más desfavorecidos, eliminando toda posibilidad de injusticia por vía de la discrecionalidad.

Garantizar continuidad, trabajo en equipo y actualización profesional en las áreas de planeamiento e infraestructura educativa de la Nación y las provincias.

Establecer criterios de transparencia para todos los procesos de licitación de obras públicas y reparaciones.

Generar un registro público de denuncias de problemas edilicios, difundido por Internet, para que todos puedan observar las acciones estatales de solución de cada problema edilicio y de equipamiento.

Agilizar los trámites administrativos y permitir que las escuelas tengan fondos propios (una “caja chica”), asignados por el Estado para solucionar problemas inmediatos y cotidianos de infraestructura, sin necesidad de esperar respuestas centralizadas.

#### ***Guía para la acción:***

Una cuestión clave en torno de este derecho es que los actores del sistema educativo (directivos, docentes, padres y organizaciones locales) no presionen a los funcionarios fomentando la discrecionalidad y la decisión individual arbitraria en el financiamiento de la infraestructura y equipamiento escolar. Es necesario unir las fuerzas de los actores individuales del sistema educativo para reclamar por un financiamiento acorde

y por criterios objetivos para asignar las obras de infraestructura. Solicitar la formalización de las denuncias de condiciones indebidas de infraestructura y equipamiento en un único registro, y presionar colectivamente por respuestas estatales.

Las organizaciones sociales, sindicatos, centros de estudios, etc. tienen las capacidades para realizar monitoreos sobre los procesos de licitación del Estado, generando mayores condiciones de transparencia y eficiencia.

### **(3) “Derecho a una cantidad de días y horas de clase acordes para desarrollar el proceso educativo integral de la escolarización formal”**

#### ***Definición y responsabilidades:***

Un componente central de las condiciones educativas que deben ser garantizadas por el Estado es la oferta de una cantidad de días y horas de clases suficientes para desarrollar todas las instancias de aprendizaje de la escolarización formal. Esto implica principalmente una responsabilidad de financiamiento acorde, por dos motivos. Por un lado, la cantidad de días de clase depende en gran medida de condiciones laborales acordes, que prevengan las huelgas docentes que afectan este derecho. Por otra parte, la oferta de cantidad de horas de clase implica altos costos estructurales (nuevas escuelas y docentes), especialmente si se plantea extender el tiempo de enseñanza.

#### ***Normativa:***

Este derecho está regulado por la Ley Nacional N° 25.864, sancionada en 2004, que fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días de clase (art. 1). Esta norma prevé que ante el incumplimiento del piso mínimo establecido, las autoridades educativas provinciales “*deberán adoptar las medidas necesarias a fin de compensar los días de clase perdidos*” (art. 2).

Con respecto a la cantidad de horas de clase, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, sancionada en 2005, establece el acceso de un mínimo del 30% de los alumnos de la educación básica a escuelas de jornada extendida o ampliada, como uno de los destinos prioritarios para el incremento de la inversión educativa (art. 2, inciso b). Por su parte, la Ley de Educación Nacional (N° 26.206/06) dispone la universalización de la jornada extendida o completa a todas las escuelas primarias del país de forma progresiva (art. 28).

#### ***Información disponible:***

Para analizar el cumplimiento efectivo de los días de clase estipulados por la normativa, el dato de mayor relevancia es la cantidad de días de paro docente, que afectan el normal desarrollo del calendario escolar. Al respecto, el Informe de Salarios que publica trimestralmente la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del MECyT<sup>11</sup>, incluye habitualmente análisis de los conflictos docentes y de la cantidad de días de clase en cada jurisdicción.

.....  
11 [www.me.gov.ar/cgecse](http://www.me.gov.ar/cgecse).

Otra fuente posible de información respecto de los conflictos docentes, la constituyen los sindicatos, que si bien no realizan publicaciones oficiales poseen información actualizada de la cantidad de paros realizados.

En cuanto a la duración de la jornada escolar, las publicaciones de la DiNIECE incluyen en su Anuario Estadístico información sobre los alumnos que se encuentran en una oferta escolar de jornada doble.

Finalmente, se puede acceder a comparaciones internacionales, consultando los informes anuales de la UIS/UNESCO (UNESCO Institute for Statistics)<sup>12</sup> y OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)<sup>13</sup>, quienes publican información de días, semanas y horas de clase para diferentes países, incluido la Argentina.

#### ***Elementos de diagnóstico:***

La deteriorada condición salarial de los docentes en la tendencia de las últimas tres décadas en la Argentina, sumada a la siempre conflictiva relación de los sindicatos con los gobiernos a nivel provincial y nacional, han sido factores que explican la constante vulneración de este derecho. El Cuadro 4 permite observar los casos de provincias que han vivido huelgas intensas de un total de más de 40 días sin clase en un año. En esos casos se establecieron mecanismos de promoción automática, que implican una certificación sin la adquisición correspondiente de los aprendizajes.

En la comparación internacional, la Argentina se encuentra por debajo de los estándares de cantidad de días de clase, incluso entre los países de América Latina (cuadro 3). A su vez, en lo referido a la cantidad de horas de clase por día, también se observa un piso bajo, de 4 horas diarias para primaria y 5 para secundaria. Sólo la ciudad de Buenos Aires tiene un alto porcentaje de escuelas públicas de jornada completa, que amplían las condiciones de cumplimiento de este derecho. De todas formas, esas escuelas no atienden prioritariamente a sectores de bajos recursos (CIPPEC 2004), lo cual vulnera el principio de priorizar a los alumnos más pobres con más oferta de horas de clase.

En el total del país, en el año 2005 sólo 5,4% de los alumnos de Educación General Básica (EGB) asistía a escuelas de jornada completa, con una oferta mayor en jurisdicciones como ciudad de Buenos Aires, Catamarca y La Pampa (véase los gráficos 1 y 2 para observar las diferencias en la educación primaria y secundaria). La meta establecida por la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075/05) de brindar oferta de jornada extendida o completa al 30% de los alumnos en el año 2010 implicará un gran esfuerzo presupuestario y parece difícil de cumplir con este punto de partida.

#### ***Recomendaciones políticas:***

Como principio general, es necesario garantizar los recursos suficientes para remuneraciones docentes y condiciones laborales acordes y dignas. Esto se combina con la importancia de mantener mesas de negociación permanentes con los sindicatos y

.....

12 Instituto de Estadísticas de la UNESCO, [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org).

13 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

generar acuerdos viables y de largo plazo, que prioricen el derecho a la educación de los alumnos.

Garantizar que las actividades de apoyo a problemáticas sociales que desarrollan las escuelas se realicen sin afectar las 4 o 5 horas de clase destinadas al trabajo propiamente pedagógico. Para ello se deberían estudiar las buenas prácticas institucionales en la gestión de los servicios complementarios (comedor, salud, conflictos individuales, etc.), y generar políticas de capacitación y organización en base a estos ejemplos.

Definir políticas de extensión de la jornada escolar, que se dirijan prioritariamente a los sectores más vulnerables de la población con estrategias claramente educativas, no como espacios de mera “contención social”.

### **Guía para la acción:**

Aquí los sindicatos tienen un mandato central en torno de la responsabilidad de generar condiciones de diálogo y buscar medidas de protesta alternativas a la huelga en la medida de lo posible. Esto no implica abandonar el legítimo derecho de huelga, sino aplicarlo como último recurso, frente a situaciones extremas. Una de las formas de resistencia alternativas al paro es el cese de actividades con presencia en las escuelas, para conversar con alumnos y padres acerca de los problemas laborales y educativos que aquejan al sector. De esta manera, se promueve desde la acción sindical el compromiso social por la educación, sin dejar que los alumnos pierdan la jornada en sus casas.

La posición de las familias frente a los paros docentes es un tema amplio, difícil de resumir para los fines de este texto. Sí cabe destacar la importancia por parte de las familias de interiorizarse más acerca de los problemas que afectan las condiciones laborales de los docentes, para poder discernir mejor los contextos específicos de cada conflicto sindical sin tomar posiciones apresuradas frente a la negación del derecho a la educación de sus hijos.

**Cuadro 3. Días de clase en la Educación Primaria. Año 2004**

País	Días de clase	País	Días de clase
México	200	Brasil <sup>1</sup>	200
Australia	197	Chile	192
Inglaterra	190	Paraguay <sup>1</sup>	183
Estados Unidos	180	Argentina <sup>1</sup>	180
España	176	Perú <sup>1</sup>	173
Portugal	176	Uruguay <sup>1</sup>	165
Promedio Países OCDE	187		

1) Año de referencia: 2002.

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de la OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), Education at the glance 2005 y 2006.

**Cuadro 4. Jurisdicciones en las que se desarrollaron paros de más de 40 días**  
Años 1992-2006

Jurisdicción	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Buenos Aires	x									x	x				
Chaco		x	x											x	
Chubut											x				
Corrientes								x							
Entre Ríos											x	x			
Jujuy				x			x								
Misiones									x	x					
Río Negro				x							x				
Salta				x											
San Juan										x	x				
Santiago del Estero		x													
Tierra del Fuego				x				x							
Tucumán							x	x							
<b>Total Jurisdicciones</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

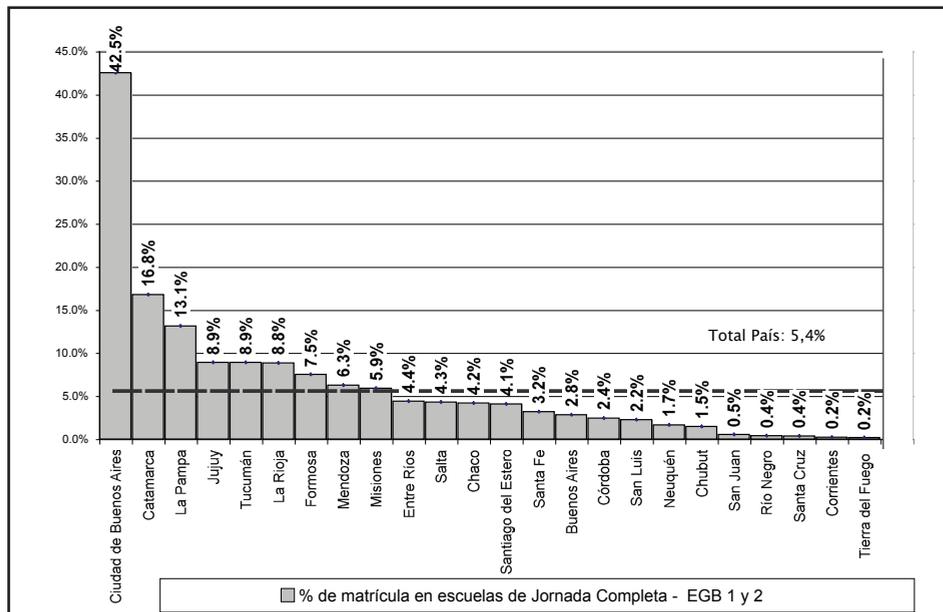
Fuentes:

1992 - 2002: Elaboración CIPPEC en base a información recopilada en trabajo de campo en el proyecto "Las Provincias Educativas".

2003 - 2006: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

### Gráfico 1. Porcentaje de matrícula de Primaria (EGB 1 y 2) en escuelas de jornada completa para el sector de gestión estatal.

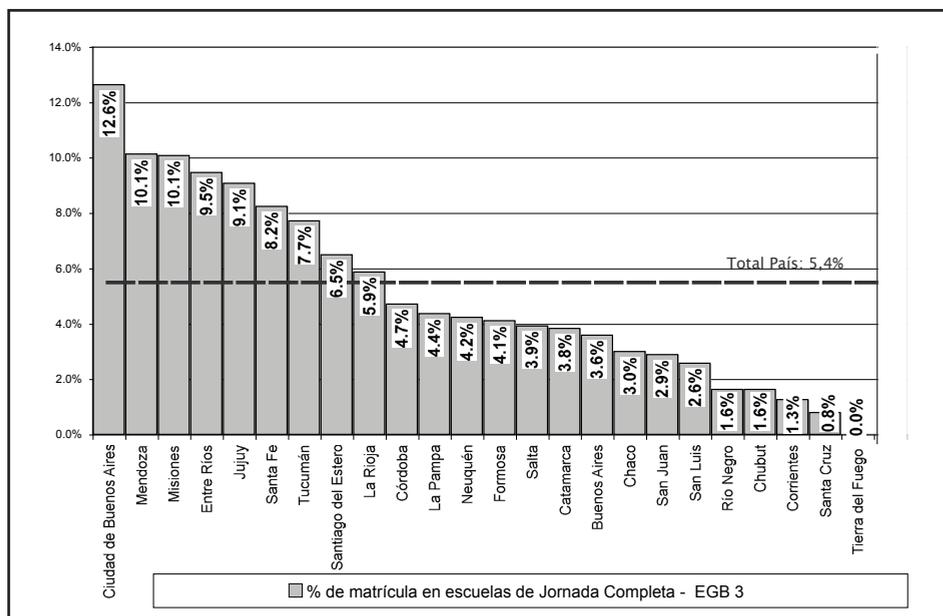
Por Jurisdicción, año 2005.



Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT), Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Relevamiento Anual 2005.

### Gráfico 2. Porcentaje de matrícula de educación secundaria (EGB 3) en escuelas de jornada completa para el sector de gestión estatal

Por Jurisdicción, año 2005.



Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECYT), Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Relevamiento Anual 2005.

#### **(4) “Derecho a la educación con suficientes docentes titulados y bien preparados para cubrir todas las modalidades, niveles y áreas del proceso educativo”**

##### ***Definición y responsabilidades:***

El Estado tiene la obligación de garantizar que todos los niños, niñas y jóvenes asistan a instituciones educativas dotadas de suficientes docentes titulados en todas las áreas y modalidades específicas de la enseñanza. Esta definición es una responsabilidad principalmente delegada en los Estados provinciales, dado que son quienes regulan las condiciones de formación, contratación y régimen laboral de los docentes. De todas formas, el Estado nacional tiene el rol de velar por garantizar que esta oferta se cumpla y asistir a aquellas provincias que no puedan afrontarla financieramente.

##### ***Normativa:***

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) dedica un capítulo a la formación docente (arts. 71 a 78) y establece, entre otras cosas, la extensión de la formación inicial a cuatro años y la creación de un “Instituto Nacional de Formación Docente” encargado de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el sistema.

A su vez, el artículo 83 de esta ley establece que debe priorizarse la distribución de docentes con mayor antigüedad y capacitación en las escuelas con altos niveles de vulnerabilidad.

En todos los Estatutos del docente provinciales se estipula que para el ingreso a la docencia es condición poseer el título oficial habilitante, que se corresponda con la asignatura o cargo de destino. En la mayoría de los casos se contemplan dos situaciones de excepción: a) cuando no exista para determinada asignatura el título docente habilitante, o el instituto que forme para la misma, b) cuando no se presenten concursantes las condiciones establecidas para la provisión del respectivo cargo.

En cuanto a los topes de alumnos por sección, se trata de una cuestión regulada a nivel provincial, generalmente en los Reglamentos de escuelas.

Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires hasta 2005 la relación de alumnos por docente estaba regulada por el Reglamento General de Escuelas Públicas (Decreto N° 6013/58), estableciendo un mínimo de 19 y un máximo de 39 alumnos por sección (arts. 45 a 53). En marzo de ese año, ante el extendido problema de la superpoblación de aulas verificado en la provincia, la Dirección General de Cultura y Educación (DG-CyE) ensayó un principio de solución a través de lo dispuesto por la Resolución N° 673, que creaba el cargo de “maestro provisional de apoyo” para aquellos cursos de 1° y 2° ciclo de la EGB que superaran los 39 alumnos y a los que, por falta de infraestructura, no se pudiera dividir. Luego, en julio del mismo año, la Resolución N° 3367 estableció que, mediante una implementación gradual y progresiva, las secciones de todos los niveles educativos de las escuelas públicas de la provincia no debían superar los 30 alumnos.

##### ***Información disponible:***

Los Relevamientos Anuales de la DiNIECE incluyen en sus cuestionarios información sobre la cantidad de cargos docentes, horas cátedra y módulos por nivel

educativo, con un importante nivel de desagregación. Este relevamiento tiene una orientación institucional, ya que indaga acerca de las plantas orgánicas de los establecimientos y la existencia de “cargos” u otras categorías de contratación, lo cual presenta una limitación a la información, ya que no se obtiene la cantidad de docentes que estos cargos involucran. Para conocer esta información se cuenta con una segunda fuente: el Censo Nacional de Docentes, que fue aplicado en los años 1994 y 2004.

Entonces, a partir de los datos surgidos de los Relevamientos Anuales y los Censos Docentes es posible calcular diferentes indicadores para abordar la relación entre la cantidad de alumnos y docentes en cada una de las jurisdicciones, datos que nos aproximan al cumplimiento de este derecho.

Por otra parte, el dato más reciente de la cantidad de docentes con título habilitante corresponde al Censo de Docentes de 2004. Para realizar una comparación internacional de la titulación de los docentes se pueden consultar las publicaciones estadísticas de la UIS/UNESCO y OECD, en las cuales se incluye una serie de datos que sitúan a la Argentina en relación con otros países.

#### ***Elementos de diagnóstico:***

Una problemática central es la falta de docentes titulados para ciertas áreas y niveles específicos del sistema educativo, según las regiones geográficas del país. Por ejemplo, es remarcable la falta de docentes con formación específica para la enseñanza de lenguas extranjeras o en distintos espacios curriculares de la educación secundaria. Los datos del Censo Docente 2004 muestran que desde 1994 la proporción de docentes con título habilitante no se ha modificado significativamente, más bien ha tendido a mantenerse estable, con algunas variaciones significativas al interior de cada jurisdicción (véase cuadro 5).

Un punto positivo del diagnóstico es que en general el número de alumnos por docente en nuestro país es bajo en la comparación internacional y ha tendido a disminuir en los años recientes. Sin embargo, en algunas provincias y, en particular en las escuelas de contextos populares, sigue siendo un problema irresuelto el alto número de alumnos por docente, que niega el cumplimiento de un parámetro adecuado de este punto del derecho a la educación, masificando las aulas escolares.

Un problema central de la oferta docente es que generalmente reproduce condiciones de desigualdad según nivel socioeconómico de los alumnos. Dado que los docentes con más puntaje (y, por lo tanto, con mejores calificaciones) tienen posibilidades de optar en qué escuelas trabajar, esto genera un circuito regresivo, perjudicando a las escuelas más pobres que terminan siendo “evitadas” por los docentes más formados.

#### ***Recomendaciones políticas:***

Garantizar el financiamiento necesario para la contratación de todos los docentes requeridos, cubriendo las demandas de los distintos tipos y modalidades de educación en cada contexto geográfico.

Diseñar un proceso de planificación estratégica de corto, mediano y largo plazo de las necesidades de formación y capacitación docente para cubrir todas las plazas de la oferta del sistema educativo.

Evitar cambios bruscos que generen defasajes entre la formación de los docentes y la oferta curricular propuesta tanto a nivel nacional como provincial.

Generar normas, incentivos salariales mejor ajustados y políticas integrales que favorezcan la llegada de docentes con mayor formación y experiencia en escuelas donde asisten alumnos en riesgo social o, en todo caso, evitar una distribución regresiva de la oferta docente (menor formación y experiencia a mayor pobreza).

**Guía para la acción:**

Las familias deben demandar y denunciar cada situación puntual donde no haya disponibilidad de docentes o exceso de alumnos con un mismo docente. Las organizaciones sociales y los sindicatos pueden crear registros públicos donde consten estas situaciones, junto a otras vulneraciones del derecho a la educación.

**Cuadro 5. Porcentaje de Docentes de Educación Común según posesión de título pedagógico habilitante**

Por Jurisdicción, Años 1994 y 2004

Jurisdicción	% de docentes con formación pedagógica		
	1994	2004	Diferencia 2004 - 1994
Buenos Aires	72.7%	67.0%	-5.7%
Capital Federal	69.4%	77.6%	8.2%
Catamarca	73.6%	80.9%	7.3%
Córdoba	76.1%	70.6%	-5.5%
Corrientes	81.9%	74.1%	-7.8%
Chaco	76.5%	73.5%	-3.0%
Chubut	69.7%	78.1%	8.4%
Entre Ríos	78.9%	80.9%	2.0%
Formosa	78.5%	82.4%	3.9%
Jujuy	74.0%	80.7%	6.7%
La Pampa	67.7%	78.9%	11.2%
La Rioja	74.8%	78.8%	4.0%
Mendoza	73.8%	75.0%	1.2%
Misiones	75.5%	77.0%	1.5%
Neuquén	68.6%	54.1%	-14.5%
Río Negro	67.2%	71.5%	4.3%
Salta	72.6%	79.3%	6.7%
San Juan	71.3%	75.9%	4.6%
San Luis	74.0%	76.4%	2.4%

Santa Cruz	64.5%	76.0%	11.5%
Santa Fe	75.4%	74.0%	-1.4%
Santiago del Estero	72.8%	84.0%	11.2%
Tierra del Fuego	69.8%	72.0%	2.2%
Tucumán	76.40%	79.80%	3.40%
TOTAL	73.50%	72.70%	-0.80%
NOTA: En el censo docente 2004 el 13,8% de los docentes no brindó información sobre su titulación, una proporción mayor que la de 1994, que había sido de 7,9%.			
Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Censo Nacional de Docentes, años 1994 y 2004.			

## **(5) “Derecho a la educación con condiciones laborales adecuadas, dignas y justas para todos/as los/as docentes”**

### ***Definición y responsabilidades:***

Los docentes tienen derechos específicos como trabajadores, que deben ser garantizados por el Estado para desarrollar sus prácticas educativas acordemente y en condiciones justas y dignas. De esta forma, los derechos laborales de los docentes son tanto un fin en sí mismo como un medio para el cumplimiento del resto de los derechos educativos.

Para prevenir situaciones de vulneración de sus derechos laborales (y salariales, como se analiza en el próximo punto), los docentes tienen derecho a sindicalizarse y reclamar mediante distintos mecanismos, uno de los cuales es la huelga. Esto implica muchas veces una serie de dilemas, dado que las huelgas confrontan con el derecho a la educación de los alumnos (véase el apartado 4.3).

### ***Normativa:***

En el plano nacional, la Constitución de la Nación Argentina establece el derecho de los trabajadores a gozar de “condiciones dignas y equitativas de labor” (art. 14bis). Por su parte, la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) incorpora entre los derechos laborales fundamentales de los docentes la equivalencia de los títulos y la posibilidad de desempeñarse en cualquier jurisdicción; de capacitarse en forma gratuita a lo largo de toda su carrera; la libertad de enseñanza; de negociación colectiva; de acceso a programas de salud laboral, beneficios de seguridad social, jubilación, seguros y obra social (art. 67). Asimismo, la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26075) establece la mejora de las condiciones laborales de los docentes como una de las diez metas prioritarias del aumento en la inversión educativa (art. 2, inciso i).

El derecho a huelga de los docentes también se encuentra garantizado por la Constitución nacional (art. 14 bis). No obstante, cabe resaltar que en el año 2001, el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos sancionó la Resolución N° 480 que calificaba a la educación como “servicio esencial”

en el período de la escolaridad obligatoria y establecía (amparada en el Decreto Nº 843/00 del Poder Ejecutivo Nacional que reglamentaba el derecho a huelga para los servicios esenciales) una serie de “servicios mínimos” que deberían garantizarse en el caso de una huelga docente: (a) el funcionamiento de los comedores escolares; (b) el dictado de la cantidad de días de clases en el año, determinados por el calendario escolar obligatorio de cada jurisdicción; (c) mantener abiertas las escuelas, garantizando una guarda mínima, para que los padres puedan dejar a sus hijos en ellas con seguridad. En 2002, tras las acciones emprendidas por el Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declaró la inconstitucionalidad de ambas normas.

A nivel provincial, la estructura de los derechos laborales docentes se define a través de los Estatutos del Docente, que tienen una base ampliamente compartida de condiciones laborales, más allá de ciertas particularidades de cada provincia. A su vez, otras normas paralelas al Estatuto complementan el cuerpo legal que sustenta los derechos de los trabajadores de la educación (régimen de licencias, de previsión social, etc.).

Con excepción de Santa Fe, que aún no cuenta con un Estatuto del docente provincial, la mayoría de las provincias presentan un estatuto único para todos los niveles del sistema, siendo nueve las que tienen normativas separadas para los docentes de primaria y secundaria. Los más antiguos, que datan de 1960, corresponden a las provincias de Jujuy (para el nivel primario) y de San Juan (para la educación media). En todos los casos se mantiene el modelo del Estatuto Docente Nacional, Ley Nº 14.476 de 1958, que quedó en desuso en 1992, con la provincialización definitiva de los servicios educativos.

Todos los estatutos docentes provinciales enumeran una serie de derechos básicos tales como la estabilidad en el cargo; la posibilidad de ascenso a través de concursos de antecedentes y oposición; el acceso a toda información que concierna al desarrollo profesional; el aumento progresivo de clases y/o horas-cátedra y la concentración de tareas; el goce de vacaciones y licencias reglamentarias, el desarrollo de su actividad profesional en condiciones pedagógicas e higiénicas adecuadas; la participación en el gobierno escolar, la libre agremiación para defensa de sus intereses y la defensa de sus derechos mediante las acciones y recursos establecidos legalmente.

#### **Información disponible:**

Sobre este punto no existe una fuente oficial que procese y difunda datos sistemáticamente. Los sindicatos, a nivel nacional y provincial, elaboran distintos informes que documentan las situaciones laborales, referidas a la salud docente, las condiciones de trabajo y otros puntos vinculados con sus derechos como trabajadores. Sería importante avanzar en instancias oficiales que sistematicen información sobre estas cuestiones, para facilitar y promover el cumplimiento de este capítulo específico del derecho a la educación.

A nivel internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>14</sup> produce un conjunto de estadísticas por países y región vinculadas al mundo del trabajo, que pueden utilizarse para contextualizar en parte el cumplimiento de este derecho en nuestro país en relación al contexto internacional.

**Elementos de diagnóstico:**

La cuestión laboral docente es un tema amplio y complejo, cuyo análisis excede a este trabajo (véase Tenti 2006, Birgin 1999 y Batallán 2007, entre otros). En particular, es posible señalar una serie de condiciones de vulneración de los derechos laborales que aparecen en las provincias de forma dispar según los contextos políticos y económicos de negociación entre los gobiernos y sindicatos:

- En ciertos casos los incentivos por presentismo son tan desmedidos en la escala salarial que obligan a los docentes a trabajar en situaciones de riesgo de su salud. Asimismo, el presentismo constituye una herramienta política eficaz que frecuentemente utilizan los gobiernos provinciales para contener los conflictos docentes, frenar las huelgas y disciplinar a los sindicatos.
- Distintos estudios destacan que las condiciones laborales de los docentes han empeorado como consecuencia de la multiplicidad de funciones que han tenido que abarcar en su rol de contención social. El “malestar docente” es una expresión de una serie de vulneraciones del derecho a un trabajo en condiciones adecuadas de salud y seguridad, que muchas veces no se cumplen en la práctica.
- En repetidas ocasiones, los gobiernos provinciales recurren a la sanción de leyes o decretos de titularización masiva a fin de contrarrestar un problema de larga data como es, en la mayoría de las jurisdicciones, la ausencia de concursos de acceso a los cargos docentes y la importante cantidad de interinos dentro del sistema. La ausencia de sistematicidad en la realización de concursos docentes (especialmente para el nivel medio) se explica por el alto costo monetario y el enorme esfuerzo de carácter administrativo que su organización implica para las gestiones educativas. Sin embargo, estas medidas paliativas violan los derechos docentes instituidos por los estatutos provinciales, normas que establecen que el acceso a los cargos se realice por concurso de oposición y antecedentes.
- En cuanto al sistema de nombramiento de los cargos docentes, en las provincias funcionan las Juntas de Clasificación, que sistematizan el puntaje docente y establecen una regulación basada en la participación de la propia comunidad docente, con amplia independencia del poder político de turno. Sin embargo, en algunas provincias se ha alterado el funcionamiento normal de las Juntas e intervenido políticamente en el nombramiento de docentes, vulnerando el derecho a una carrera laboral basada en el mérito individual.

.....  
14 [www.oit.org](http://www.oit.org).

**Recomendaciones políticas:**

Sería importante generar una norma nacional que garantice un piso común de derechos laborales docentes, como base de todos los Estatutos Docentes provinciales, para ordenar y articular las normas laborales de las provincias.

Es clave establecer modernos sistemas administrativos que simplifiquen los trámites y las dinámicas de asignación de los cargos docentes, tanto sea a través de concursos para los casos de docentes titulares como mediante la designación oportuna de suplentes.

Los gobiernos son responsables de ofrecer las condiciones necesarias para que el trabajo docente se desarrolle en un contexto digno: transporte escolar para acceder a las escuelas más alejadas, edificios en condiciones adecuadas, materiales de trabajo actualizados y suficientes, etc. Si bien estas condiciones se refieren a derechos de los alumnos, también se aplican para el caso de los docentes.

**Guía para la acción:**

Todos los docentes deben ser concientes de su condición de trabajadores e informarse acerca de sus derechos laborales, amparados en las normas vigentes. Los propios docentes son los primeros defensores de sus derechos, más allá de la acción sindical que tiene la misión de representarlos.

Asimismo, se torna necesario que la sociedad civil en general esté informada sobre las problemáticas que aquejan la tarea docente, a fin de comprender las causas que impulsan las demandas de los docentes y los contextos en donde se desarrollan los reclamos laborales.

**(6) “Derecho a la educación con condiciones salariales adecuadas, dignas y justas para todos/as los/as docentes”****Definición y responsabilidades:**

Entre los derechos laborales docentes, cobra especial relevancia el derecho a percibir salarios dignos y justos, como condición fundamental para el cumplimiento del derecho a la educación de los alumnos. La precariedad salarial es un factor que afecta de diversas formas el derecho a la educación, generando mayor ausentismo y menores posibilidades de capacitación y actualización cultural de los docentes, lo cual repercute directamente en las condiciones de aprendizaje de los alumnos.

En este punto, los Estados provinciales tienen la mayor responsabilidad, dado que está a su cargo la fijación de los salarios docentes. De todas formas, también el Estado nacional debería ejercer un rol de garante de pisos salariales básicos, promoviendo aportes suplementarios para las provincias con menos recursos y que realizan mayor esfuerzo por la educación.

**Normativa:**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) establece que a fin de lograrse el pleno ejercicio del derecho a la educación será

necesario “*mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente*” (art. 13, inciso e).

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) también menciona el derecho de los docentes a percibir un salario digno por su trabajo (art. 67, inciso h). Asimismo, el mejoramiento de las condiciones salariales se halla entre las diez metas prioritarias fijadas por la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075). Si bien el pago de los salarios docentes es prerrogativa de las jurisdicciones, dicha norma también establece la creación de un Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objetivo de corregir las significativas disparidades que existen entre las provincias en relación a este tema (art. 9). Dicho Programa se suma al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) creado en 1999 por la Ley N° 25.053 y luego prorrogado por cinco años a través de la Ley N° 25.919 de 2004.

En cuanto al salario de los docentes del sector privado, la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) establece que éstos tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los docentes del sector público (art. 64), principio que a su vez se replica en las Leyes de Educación de diez provincias (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan y Tucumán).

En el plano de la normativa provincial, los estatutos también hacen referencia al salario digno como uno de los derechos fundamentales de la docencia. En el capítulo dedicado a las remuneraciones del sector, se especifican los distintos componentes que conforman el salario docente. En todos los casos, se establece algún tipo de bonificación por desempeño en establecimientos de zonas desfavorables o aisladas, así como una clasificación que establece diferencias en la remuneración según antigüedad y cargo en el escalafón jerárquico.

### **Información disponible:**

La Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del MECyT cuenta con una publicación trimestral referida a salarios docentes. Allí se presenta información sobre el nivel del salario docente para cada una de las jurisdicciones y para diferentes niveles educativos. En el informe también se incluyen datos vinculados con la composición del salario y sus modificaciones.

A nivel provincial pueden existir otras fuentes de información salarial, como los Ministerios de Hacienda o de Educación de la provincia y los gremios docentes. Sin embargo, habitualmente esta información no se difunde periódicamente, siendo la sistematización más accesible la que realiza el MECyT.

Por otra parte, a fin de comparar el salario docente con otros sectores del mundo laboral y analizar su evolución real, la información necesaria, índices salariales e índices de precio, es relevada y publicada en forma periódica por el INDEC.

Finalmente, para estudios que requieran contar con un criterio de comparación internacional, existe la posibilidad de consultar los anuarios estadísticos publicados por la UIS/UNESCO y OECD, que contienen información sobre situación salarial docente para diferentes países de Latinoamérica y el mundo.

### ***Elementos de diagnóstico:***

La condición salarial de los docentes en la Argentina manifiesta distintos ejes problemáticos centrales (véase CIPPEC 2006b):

- La gran desigualdad entre las provincias (cuadro 6), que responde a las enormes disparidades de recursos estatales (determinadas en gran medida por la coparticipación federal de impuestos) y se hace sentir no sólo en el sector docente sino en toda la administración pública.
- El fuerte deterioro salarial histórico acumulado durante los últimos 30 años, período en el cual los docentes perdieron su estatus laboral histórico en paralelo con la masificación del sistema educativo (que justamente fue financiada en gran medida gracias a la depreciación del salario docente, véase Braslavsky 1999).
- El bajo nivel salarial promedio del país frente a otros países vecinos, teniendo en cuenta el valor de los salarios docentes comparados con otras profesiones o con el Producto Bruto Interno (PBI) por habitante (Cuadro 7).
- Las problemáticas asociadas con las escalas salariales de la carrera docente, que distinguen fundamentalmente la antigüedad y el ascenso jerárquico como únicas vías de mejora salarial.
- El amplio porcentaje de sumas no remunerativas en la composición del salario en muchas provincias, que afecta las futuras jubilaciones y otros derechos laborales.

Frente a esta situación crítica, un punto favorable del diagnóstico es la intervención nacional reciente, buscando propiciar condiciones salariales más dignas y equitativas. La sanción de la Ley de Incentivo Docente (N° 25.053, de 1998) y su prórroga por cinco años (N° 25.919, de 2004), sumada al fondo compensatorio salarial establecido en la Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075) son dos señales positivas de recuperación del sector, aunque no bastan para compensar los problemas estructurales planteados que siguen vigentes.

En cuanto a los efectos sobre el resto de los derechos educativos, la depreciación progresiva del salario docente tiene consecuencias diversas. La imposibilidad de concentrar horas de trabajo en menos instituciones y con menos cantidad de grupos de alumnos lleva a un exceso de horas de trabajo que imposibilitan ocupar el tiempo necesario en la preparación de las clases y en la corrección de pruebas. A su vez, el bajo nivel salarial condiciona todas las facetas de la relación entre los docentes y la actualización del conocimiento, tanto a través de cursos o carreras de postgrado como mediante bienes culturales claves (bibliografía, revistas especializadas, acceso a Internet, etc.). Estas condiciones de trabajo repercuten negativamente en los derechos educativos de los alumnos, como continuación directa con el derecho a una educación de calidad.

### ***Recomendaciones políticas:***

El primer factor condicionante de las graves desigualdades salariales es la injusta distribución de los recursos estatales entre las provincias. Es necesario plantear un modelo de federalismo solidario y productivo, que apueste por el desarrollo de

las regiones más pobres y que distribuya los recursos de forma más justa. Estas decisiones extra educativas serían fundamentales para generar condiciones estructurales más igualitarias en relación con el salario docente.

Dentro de las medidas políticas propiamente educativas, deberían establecerse mecanismos más institucionales y orgánicos de negociación salarial, tanto a nivel nacional como provincial, como agencias de trabajo entre sindicatos y gobiernos para establecer condiciones salariales dignas sin que se llegue a las huelgas como medida de fuerza que afecta el derecho a la educación de los alumnos.

**Guía para la acción:**

En este punto es clave generar diálogos entre sindicatos, docentes y la ciudadanía en general, para establecer demandas compartidas y altamente consensuadas. Todos los esfuerzos deben encaminarse a concertar el reclamo por condiciones salariales justas y dignas, generando un diálogo informado en las instituciones educativas sobre la situación comparada de los salarios docentes frente a otras provincias, otros países y su evolución en el tiempo y en relación con el costo de vida y otras profesiones.

A su vez, estos diálogos deben promover la discusión pública sobre las condiciones estructurales de la desigualdad salarial docente, que responden tanto a los esfuerzos diferenciales por el financiamiento educativo como a la distribución desigual de los recursos fiscales de las provincias. Esto implica en muchos casos discutir las políticas económicas que determinan las desigualdades y las injusticias de nuestro contexto federal. Aunque esto supone una especificidad técnica (que impide muchas veces una discusión masiva), es importante que los medios de comunicación recojan estas discusiones, mostrando cómo afectan los derechos sociales e involucran a la población en su conjunto.

**Cuadro 6. Salario de Bolsillo, Financiamiento Nacional y Provincial <sup>(1) (2)</sup>**  
Diciembre de 2006

Jurisdicción	Salario (\$)	Jurisdicción	Salario (\$)
Buenos Aires	877.20	Mendoza	958.66
Catamarca	1,194.27	Misiones	840.00
Chaco	905.36	Neuquen	1,162.53
Chubut	1,352.13	Río Negro	969.97
Ciudad de Buenos Aires	1,030.67	Salta	957.36
Córdoba	1,269.72	San Juan	1,119.01
Corrientes	840.00	San Luis	1,011.00
Entre Ríos	937.75	Santa Cruz	1,736.33

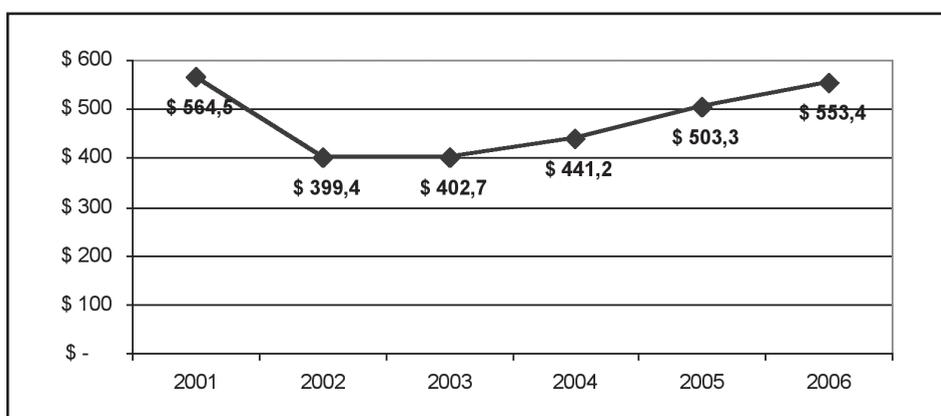
Formosa	840.00	Santa Fe	1,068.05
Jujuy	1,062.08	Santiago del Estero	1,022.94
La Pampa	1,209.92	Tierra del Fuego	1,867.15
La Rioja	845.07	Tucumán	908.87

(1) Maestro de grado de jornada simple, Educación Primaria, con 10 años de antigüedad.  
(2) Incluye FONID y Compensación Salarial (Art. 9 de Ley de Financiamiento Educativo)

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo, Informe Indicativo de Salarios Docentes Julio - Diciembre 2006.

### Gráfico 3. Salarios reales (base 2001)

Promedio Jurisdicciones



Nota: Corresponde a la remuneración bruta de un maestro de jornada simple, nivel primario, con 10 años de antigüedad (los salarios anuales corresponden al promedio mensual para cada año).

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MECyT), Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo.

### Cuadro 7. Salarios docentes en relación al PIB per cápita <sup>(1)</sup>

Por países, Año 2004

País	Salario / PIB per cápita
Alemania	1.63
Australia	1.36
Austria	1.03
Corea	2.37
España	1.40

País	Salario / PIB per cápita
México	1.64
Noruega	0.87
Portugal	1.75
República Checa	1.07
Suecia	0.95

Estados Unidos	1.00	Suiza	1.50
Francia	1.07		
Grecia	1.33	Argentina <sup>2</sup>	0.78
Holanda	1.23	Brasil <sup>3</sup>	1.56
Hungría	0.91	Chile	1.11
Inglaterra	1.36	Paraguay <sup>2</sup>	1.49
Italia	1.05	Perú	1.30
Promedio Países OECD	1.30	Promedio Países Latinoamericanos	1.25
1) Docente de instituciones públicas de educación primaria con 15 años de antigüedad.			
2) Corresponde a datos del año 2003.			
3) Corresponde a datos del año 2002			
Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Education at the Glance 2005 y 2006.			

## **(7) “Derecho a la educación privada, no estatal, con condiciones justas y adecuadas de apertura de servicios educativos particulares”**

### **Definición y responsabilidades:**

La enumeración de derechos sociales vinculados con las condiciones educativas se complementa con un derecho civil y político fundamental: la libertad de los individuos y agentes privados de desarrollar procesos e instituciones educativas con el reconocimiento oficial del Estado. Esto implica para el Estado la obligación de regular y supervisar las condiciones de apertura de servicios educativos privados, velando por el cumplimiento de los principios del derecho a la educación y permitiendo que distintos proyectos educativos se desarrollen autónomamente, siempre y cuando respeten los contenidos básicos comunes y las normas educativas vigentes.

Este derecho individual de crear instituciones educativas puede verse continuado en el siguiente punto, referido al derecho a recibir financiamiento estatal. Una posible justificación, aunque deba ser ampliamente debatida, para ambos derechos es la apertura hacia la diversidad de opciones para las familias, no imponiendo como única alternativa educativa la ofrecida por el Estado.

### **Normativa:**

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) reconocen “la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que (...) la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado” y a los derechos respaldados en cada caso por las citadas normativas internacionales (art. 13 y 29, respectivamente).

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) establece que la apertura de establecimientos educativos de gestión privada y su incorporación a la enseñanza oficial está sujeta a la autorización y supervisión de las autoridades jurisdiccionales (art. 62). Tendrán derecho a prestar estos servicios la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscriptas en el Registro Nacional de Cultos; las sociedades civiles con personería jurídica y las personas de existencia física (art. 63). Este derecho también está contemplado por todas las Constituciones y Leyes Provinciales de Educación consultadas. Por su parte, las Leyes de Educación Privada provinciales son las que definen los requisitos para la apertura de los establecimientos y las causas que pueden llevar a su suspensión.

***Información disponible:***

Las publicaciones oficiales de la DiNIECE incluyen información específica del sector privado. En los Anuarios Estadísticos se puede acceder a datos de matrícula, cantidad de establecimientos, secciones, cargos docentes, horas cátedra y módulos por jurisdicción. Asimismo, también es posible construir indicadores de trayectoria (tasa de promoción, de repitencia y abandono) y de la calidad educativa. Esto permite contar con datos propios del sector, a fin de monitorear la cobertura y evolución de la enseñanza privada, y su comparación con los establecimientos de gestión estatal.

En el ámbito internacional, las publicaciones de la UIS/UNESCO y OECD presentan indicadores de participación relativa del sector privado en la educación para un conjunto importante de países.

***Elementos de diagnóstico:***

En nuestro país se observa un amplio, aunque desigual, desarrollo de la educación privada reconocida por el Estado (véase Morduchowicz 1999). En todas las provincias existen normas que reconocen la libertad de apertura de instituciones privadas, aunque en algunos casos se trata de procedimientos complejos y sumamente burocráticos, que cercenan el derecho de diversos agentes a crear instituciones.

La oferta de educación privada es muy dispar en las provincias, tanto en su proporción frente al sector público como en su caracterización como educación confesional (el cuadro 8 muestra los números para el total del país). Esto indica que existen distintas tradiciones sociales vinculadas con la creación de escuelas privadas, así como distintos tipos de incentivos estatales (como se destaca en el siguiente punto, referido a los subsidios) y posibilidades económicas de las familias.

Otro punto importante tiene que ver con la supervisión de las instituciones educativas privadas, que en la mayoría de las provincias dista de asumir una modalidad suficientemente institucionalizada y continua. Incluso, existe toda una serie de instituciones educativas que brindan títulos oficiales en menos años de los corrientes que requieren especial control para regular las condiciones de su oferta, siempre y cuando expidan diplomas y certificados reconocidos en alguna instancia estatal.

***Recomendaciones políticas:***

Se recomienda establecer dos redes de instituciones educativas claramente diferenciadas en su concepción y en su relación con las agencias estatales y las res-

ponsabilidades de cumplimiento del derecho a la educación: una red o sector privado con independencia financiera del Estado, que asuma el cumplimiento de las normas básicas comunes de funcionamiento de las instituciones educativas para poder expedir títulos oficiales; y otra red de gestión social, que reciba subsidios estatales y tenga un claro compromiso con los sectores más vulnerables de la población, sin fines de lucro y garantizando el cumplimiento de todos los preceptos del derecho a la educación (con excepción del punto referido a la educación confesional, que en la educación privada debería permanecer libre).

Si bien la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) marca criterios sería importante establecer parámetros nacionales más explícitos para la apertura de servicios educativos privados. La actual disparidad provincial genera en algunos casos una gran complejidad normativa y, en general, deja abiertos demasiados espacios discrecionales y arbitrarios de definición.

**Guía para la acción:**

La creación de instituciones educativas privadas debe estar guiada por principios claramente educativos y sociales, en lugar de derivar en un negocio o en una mera actividad lucrativa. La responsabilidad fundamental de los actores del sector privado de la educación debería ser la de continuar con la defensa de todos los derechos educativos desde su ámbito institucional. Su desarrollo debe garantizar principios como el libre acceso, la inclusión, la diversidad cultural, la garantía de condiciones laborales dignas, la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje y la participación democrática para la formación ciudadana.

**Cuadro 8. Establecimientos educativos que brindan educación privada y confesional**

Educación Común, por nivel. Año 2005

	<b>EGB 1y2 / Primario</b>	<b>EGB 3 / Polimodal / Medio</b>
<b>% Est. Privados sobre el total</b>	<b>15.0%</b>	<b>28.7%</b>
% Est. privados confesionales	7.9%	14.2%
% Est. privados no confesionales	7.2%	14.4%
Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Relevamiento Anual 2005.		

## **(8) “Derecho a la educación privada con subsidios estatales distribuidos de forma justa y transparente”**

### ***Definición y responsabilidades:***

Este derecho complementa al anterior en lo referido a la importancia de sostener condiciones transparentes y equitativas de distribución de los recursos públicos a entidades privadas, actualmente bajo la modalidad de subsidios o aportes a los salarios docentes de las escuelas privadas.

Este derecho tiene una doble lectura posible. Por un lado, la existencia masiva y estructural de escuelas privadas subsidiadas por el Estado obliga a pensar la mejor forma de distribución de esos aportes. Por eso el Estado (especialmente a nivel provincial, dado que bajo su órbita se encuentran las escuelas privadas) tiene la responsabilidad de establecer reglas claras, evaluaciones objetivas continuas del uso de los recursos y absoluta publicidad de los fondos distribuidos.

Por otra parte, existe una discusión no saldada y más profunda acerca de si el Estado debe efectivamente subsidiar instituciones del sector privado, en qué proporción y según qué criterios. El criterio más justificado en términos del derecho a la educación es el referido a fomentar la diversidad de opciones educativas para las familias, para no monopolizar en el Estado la oferta educativa dirigida a quienes no tienen recursos para pagar cuotas para acceder a otras opciones.

A su vez, este criterio implica otra discusión abierta acerca de hasta qué punto en esas opciones que fomentan la diversidad deben figurar proyectos educativos diferenciales u opciones religiosas. Dado que la cuestión de las motivaciones de fondo para subsidiar escuelas privadas es una discusión pendiente en el terreno de la política educativa, en la definición de este derecho asumimos la responsabilidad estatal por garantizar criterios justos en la distribución de los subsidios ya existentes. Sin embargo, esto no quita que el debate acerca de los argumentos que justifican la existencia y la proporción de los subsidios debería ser un tema de primer orden en la agenda política y social de la educación.

### ***Normativa:***

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) contempla la asignación de aportes financieros a los establecimientos educativos del sector privado para el pago de los salarios docentes, supeditando su distribución a criterios objetivos de justicia social, que consideren la función social de la institución en su área de influencia, el tipo de establecimiento, el proyecto educativo y el monto de la cuota (art. 65).

A nivel provincial, este derecho es mencionado por casi la mitad de las constituciones provinciales y por la mayoría de las Leyes Provinciales de Educación. En algunos casos la normativa exige la gratuidad del servicio como requisito para acceder al subsidio estatal; en otros sólo se exige que no persigan fines de lucro y/o que cumplan los requisitos que establece la ley correspondiente. Por su parte, las Leyes de Educación de la provincia de Buenos Aires (N° 11.612), sancionada en 1994, y de San Juan (N° 6.755), sancionada en 1996, exigen que se demuestre la imposibilidad de cumplir con el pago de los salarios de manera autónoma.

Los criterios que rigen la distribución de los aportes estatales sólo se especifican en unas pocas Leyes de Educación provinciales (Buenos Aires, Chaco, Jujuy, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Río Negro, San Juan y Tucumán), y en todos los casos se hace hincapié en la función social que el servicio cumple en su zona de influencia, el grado en que cubre una demanda que la oferta de gestión pública no está en condiciones de satisfacer, el tipo de establecimiento y la cuota que percibe. Particularmente, la Ley de Educación de Entre Ríos (N° 9330), sancionada en 2001, agrega que “los establecimientos pertenecientes a entidades civiles de bien público sin fines de lucro que atiendan la enseñanza de menores carenciados y/o con necesidades educativas complejas de cualquier naturaleza, propiciadas por iniciativa de la comunidad, contarán con el aporte (...) y con la asistencia del Estado en las circunstancias en que sea necesario para facilitar su funcionamiento” (art. 53).

Asimismo, resulta interesante destacar el caso de Río Negro, cuya Ley de Educación (N° 2.444), sancionada en 1991, establece que el Estado cooperará económicamente con los establecimientos de gestión privada sin fines de lucro que cumplan una función social no discriminatoria (art. 17). Si bien en la mayoría de estos casos se postula el criterio de “justicia social” como determinante para la distribución de los aportes estatales, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996) es la única normativa que establece explícitamente que al momento de otorgar subsidios se dará prioridad a aquellas instituciones privadas que “reciban alumnos de menores recursos” (art. 25). También se distingue del resto el caso de la Constitución de Tucumán (2006), al mencionar que el Estado provincial “debe procurar distribuir los subsidios públicos de modo que los padres puedan escoger con libertad absoluta, según su propia conciencia, las escuelas para sus hijos” (art. 144, inciso 3).

Por su parte, la mayoría de las Leyes de Educación Privada definen los detalles que hacen al funcionamiento general del sistema de subsidios estatales: las distintas categorías de establecimientos que pueden acceder al aporte estatal y los porcentajes que corresponden a cada una, el período y la forma de distribución, los requisitos y plazos para la solicitud, las características y plazos para la rendición de cuentas, las causas para el cese de los aportes, etc.

### **Información disponible:**

En primer lugar, respecto de la subvención estatal a los establecimientos de gestión privada, la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo del MECyT consolida la información de ejecución presupuestaria de los gobiernos provinciales, quienes tienen a su cargo estos aportes. En la clasificación del presupuesto por objeto de gasto encontramos las Transferencias al Sector Privado, constituidas principalmente por los aportes a establecimientos educativos de gestión privada. Esta información también puede consultarse en los respectivos presupuestos provinciales.

La nómina de establecimientos y el aporte que cada uno recibe es una información que se procesa a nivel provincial, pocas veces difundida y para la que no existen instancias de consolidación nacional. Este es el dato más crítico que se mantiene oculto, incumpliendo con el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir información, reconocido expresamente por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.

13), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), incorporados a la Constitución nacional en 1994<sup>15</sup>.

Una situación similar sucede con el valor de las cuotas que cobran los establecimientos, aunque con algunas excepciones, como el relevamiento que periódicamente realiza la Subsecretaría de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Producción<sup>16</sup> para los establecimientos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires.

**Elementos de diagnóstico:**

La distribución de los recursos públicos para las instituciones educativas del sector privado se realiza en la mayoría de las provincias con altos niveles de discrecionalidad y opacidad (véase Morduchowicz 1999 para un mayor desarrollo). No existen claros criterios o jurados independientes para distribuir los recursos, así como tampoco existen en general evaluaciones sobre sus usos y resultados para mantener o suspender los aportes (en la práctica, las escuelas que comienzan a recibir los aportes lo hacen por “tiempo indeterminado”).

A su vez, es casi imposible acceder a registros oficiales sobre las instituciones que reciben subsidios, lo cual atenta contra la transparencia necesaria en todo esquema de subsidios públicos al sector privado.

**Recomendaciones políticas:**

Abrir una discusión pública sobre las justificaciones de la existencia de sistemas de subsidios estatales al sector privado. La normativa nacional y provincial no es clara en este punto, que debería basarse en el eje de fomento de la diversidad educativa como parte del capítulo del derecho a la educación referido a la contextualización (véase Derecho 14).

Establecer sistemas de subsidios al sector privado que garanticen: (a) criterios objetivos de asignación de recursos, basados principalmente en la atención de los sectores más pobres de la población y en la calidad educativa del proyecto institucional; (b) comisiones técnicas con total independencia política, que juzguen la asignación de los subsidios según los criterios establecidos; (c) publicidad de las escuelas que reciben subsidios y de las decisiones tomadas por las comisiones técnicas; (d) evaluación periódica para la continuidad de los subsidios.

**Guía para la acción:**

Cuanto más pública y transparente sea la asignación de los subsidios menos espacios habrá para la negociación individual, discrecional e inequitativa de los recursos estatales para el sector privado. Por eso, es importante reclamar por estos datos, como parte del derecho a la información sobre todos los gastos del Estado, y difundirlos para generar conciencia pública sobre la justicia distributiva en el sector privado.

.....  
<sup>15</sup> Para consultar la normativa sobre acceso a la información pública, tanto a nivel nacional como provincial, véase el sitio [www.accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org).

<sup>16</sup> [www.mecon.gov.ar/secdef/](http://www.mecon.gov.ar/secdef/).

### Cuadro 9. Transferencias al sector privado. Gasto educativo por alumno del sector estatal y transferencias al sector privado por alumno

Por jurisdicción, promedio años 2001-2005

Jurisdicción	Transferencias al Sector Privado		Gasto Educativo por alumno estatal	Transferencias al sector privado por alumno
	Monto (en mill de \$)	% sobre el presupuesto educativo total		
Buenos Aires	\$ 660.9	14.7%	\$ 1,370	\$ 576.5
Capital Federal	\$ 170.8	15.9%	\$ 2,381	\$ 558.1
Catamarca	\$ 12.8	7.3%	\$ 1,624	\$ 911.3
Chaco	\$ 17.8	4.5%	\$ 1,213	\$ 696.0
Chubut	\$ 9.7	3.9%	\$ 2,098	\$ 663.8
Córdoba	\$ 228.3	23.1%	\$ 1,284	\$ 889.9
Corrientes *	\$ 26.3	10.2%	\$ 1,085	\$ 664.7
Entre Ríos	\$ 60.6	14.9%	\$ 1,326	\$ 768.1
Formosa	\$ 5.5	3.0%	\$ 1,071	\$ 349.1
Jujuy	\$ 16.3	6.4%	\$ 1,276	\$ 676.3
La Pampa	\$ 12.7	8.7%	\$ 2,208	\$ 1,176.8
La Rioja *	\$ 4.2	2.7%	\$ 1,740	\$ 505.0
Mendoza	\$ 54.0	9.6%	\$ 1,334	\$ 710.5
Misiones	\$ 43.9	16.2%	\$ 842	\$ 744.3
Neuquén	\$ 21.1	5.4%	\$ 2,417	\$ 1,255.8
Río Negro	\$ 18.4	7.2%	\$ 1,506	\$ 604.3
Salta	\$ 17.7	6.7%	\$ 766	\$ 326.3
San Juan	\$ 27.2	12.3%	\$ 1,354	\$ 865.8
San Luis	\$ 14.5	9.2%	\$ 1,545	\$ 1,135.7
Santa Cruz	\$ 19.4	10.6%	\$ 2,762	\$ 2,088.7
Santa Fe	\$ 203.0	20.2%	\$ 1,359	\$ 916.2
Santiago del Estero	\$ 26.6	9.8%	\$ 1,150	\$ 782.7
Tierra del Fuego	\$ 11.9	11.2%	\$ 3,103	\$ 1,834.9
Tucumán	\$ 44.8	12.6%	\$ 1,094	\$ 531.7
<b>Promedio Jurisdicciones</b>		<b>10.3%</b>	<b>\$ 1,579</b>	<b>\$ 843.0</b>
* Corresponde al promedio años 2001 - 2004				
Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE).				

## **Cobertura**

### **(9) “Derecho a la educación gratuita en el Nivel Inicial, Primario, Secundario y Superior”**

#### ***Definición y responsabilidades:***

Un aspecto central del derecho a la educación es la condición de gratuidad del acceso a los servicios educativos. Las definiciones tradicionales de la normativa internacional sobre el derecho a la educación señalan distintos alcances de la gratuidad, consagrando una discusión abierta sobre los límites y las diferencias según edades del acceso a la educación. En nuestro país, afortunadamente existe una amplia historia de desarrollo de la noción y la práctica de la gratuidad no sólo para la educación primaria, sino también inicial, secundaria y superior. Esta historia propia debe ser concebida como un piso más alto que el de muchos países del mundo y debe ser defendida y propiciada como un fundamento clave del derecho a la educación garantizado por el Estado a nivel nacional y provincial.

De todas formas, es necesario remarcar que la educación gratuita es financiada por recursos del Tesoro estatal, lo cual implica una gran carga fiscal para el Estado nacional y especialmente para las provincias que cuentan con más limitaciones en la disponibilidad de sus recursos.

Se trata de una inversión progresiva en términos de beneficiar a la población más pobre, pero en la educación superior esta inversión es regresiva al beneficiar a sectores de mayor poder adquisitivo, que acceden de forma mayoritaria en la estructura actual del sistema universitario. Por eso, cabe resaltar la responsabilidad de que los recursos estatales que garantizan la educación superior gratuita sean destinados a ofertas de impacto social, cultural, científico y económico, capaces de redistribuir adecuadamente esos recursos en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, el derecho al acceso a la educación gratuita se combina con el postulado central de la obligatoriedad de la educación común. La obligatoriedad, sancionada por la legislación educativa y recientemente extendida hasta la finalización del nivel secundario, debe ser entendida como un instrumento estatal para facilitar y garantizar el cumplimiento del derecho al acceso a la educación. En este sentido, debe fortalecerse la idea de que la obligatoriedad indica primero una responsabilidad estatal de ofrecer efectivamente oportunidades educativas gratuitas a toda la población, y sólo secundariamente como una coacción hacia los alumnos (y sus familias) de asistir a las escuelas.

#### ***Normativa:***

Este derecho es contemplado por las normativas internacionales más importantes. En el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y de la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960) se establece la gratuidad y obligatoriedad de la educación elemental o primaria y la generalización de la

educación secundaria. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) promueven además la progresiva gratuidad de la educación media.

En el plano nacional, la gratuidad de la educación pública estatal es un derecho que establece la Constitución nacional en su artículo 75 inciso 19, y que retoman tanto la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (N° 26.061, de 2005), como la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), especificando que ésta se garantiza para todos los niveles y modalidades (art. 16 y 11 inciso h, respectivamente). Asimismo, la Ley N° 26.206 establece que la obligatoriedad escolar se extiende desde los cinco años hasta la finalización del nivel secundario.

A nivel provincial, la gran mayoría de las Constituciones y Leyes de Educación también establecen la gratuidad de la educación estatal para todos los niveles educativos. En el primer caso, son excepciones la provincia de Formosa, Misiones y Santa Cruz, cuyas Constituciones establecen sólo la gratuidad del nivel primario. Por su parte, la Constitución de La Rioja (2002) establece que la educación será gratuita hasta el ciclo básico del nivel secundario *“y demás niveles que en lo sucesivo se establezcan por ley”* (art. 53, inciso 1). A su vez, la mayoría de las Leyes de Educación provinciales enuncian la gratuidad de todos los niveles educativos. Escapan a la regla la Ley de Educación de Río Negro (N° 2444), sancionada en 1991, que establece la gratuidad de la educación entre los 4 y 16 años (art. 4); y la de San Luis (N° 4947), sancionada en 1995, que no hace ninguna mención sobre este punto.

### **Información disponible:**

Para este derecho no es posible acceder a información que permita monitorear directamente su cumplimiento, aunque a través de diversas fuentes de información se pueden realizar análisis parciales.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001 cuenta con información acerca de la cobertura del sistema educativo por edad, a nivel nacional, jurisdiccional y departamental. Estos datos pueden ser un indicador de la posible existencia de costos directos o indirectos asociados con la inclusión y permanencia en el sistema educativo. Sin embargo, no son datos suficientes para establecer esta relación. Una segunda fuente de información de cobertura, aunque limitada en su alcance geográfico, es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), a partir de la cual es posible realizar estimaciones de cobertura, y a su vez caracterizar la población que no asiste a la escuela, lo cual permite profundizar el análisis de este derecho.

Otra forma de acceder a indicadores de cumplimiento de este derecho es la sistematización de la información de los costos asociados con la asistencia a los distintos niveles del sistema educativo. Este cálculo es posible a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGH) que aplicó en dos oportunidades el INDEC, para los años 1996/1997 y 2004/2005.

A su vez, por parte de la oferta estatal sería clave contar con información más detallada de los diversos programas educativos nacionales y provinciales en materia

de distribución de útiles escolares, guardapolvos, libros, material didáctico y otros recursos que garanticen la gratuidad en la disponibilidad de insumos esenciales para las prácticas educativas.

Por último, es importante señalar la falta de información sobre la dimensión y el funcionamiento de las cooperadoras escolares<sup>17</sup>, dato que sería muy relevante para poder establecer el cumplimiento efectivo del derecho a la educación pública gratuita.

**Elementos de diagnóstico:**

La educación pública en la Argentina tiene una tradición de gratuidad que alcanza a todos los niveles del sistema educativo, incluyendo la educación universitaria. Este es quizás el punto más destacado de defensa del derecho a la educación que presenta el caso argentino frente a la experiencia internacional, dado que cristaliza un alto piso de oportunidades educativas para toda la población, más allá de su condición socioeconómica.

Sin embargo, la educación pública no es plenamente gratuita, como se observa en un indicador indirecto de esta cuestión que es la cantidad de alumnos que no asisten al sistema educativo (véanse Cuadros 10 y 11). Primero, el pago de las cooperadoras, si bien voluntario en las normas, es muchas veces una obligación en la práctica para las familias o un factor central de segregación de las propias escuelas públicas según estratos socioeconómicos de la población.

Segundo, los costos asociados a la educación (útiles, material de estudio, vestimenta, viáticos, etc.) son altos y especialmente difíciles de afrontar para las familias más pobres. Por ejemplo, analizando un estudio a nivel nacional sobre datos del año 1996 (véase Llach, Montoya y Roldán 1999), encontramos que el gasto de las familias ascendía a 27,2% de la inversión total en educación para el nivel primario y a 29,7% para el nivel secundario. Esta participación de las familias en el gasto total es diferente según hablemos de las escuelas públicas o privadas: el caso del nivel primario, asciende a 15,5% en las escuelas públicas y a 66,2% en las privadas, mientras que en el nivel secundario los porcentajes son de 14,9% y 60,4%, respectivamente.

En el sector privado también existe un gran debate silenciado, referido a las becas para garantizar la gratuidad de la educación de los sectores más pobres. La normativa en este punto es imprecisa o está poco publicitada, ya que existe una baja y dispar tradición de otorgar becas a alumnos de bajo nivel socioeconómico por parte de las escuelas privadas.

**Recomendaciones políticas:**

Continuar la defensa del principio de gratuidad de todos los servicios educativos públicos e institucionalizar procedimientos de denuncia y sanción de las instituciones que tienen cuotas encubiertas o segregatorias (como ocurre con muchas cooperadoras de padres que presionan por el pago de cuotas cuasi obligatorias a las familias).

.....  
17 Véase el sitio: [www.cooperadoras.com.ar](http://www.cooperadoras.com.ar).

El Estado, a nivel provincial especialmente, debería garantizar medios de transporte gratuitos para que los sectores de la población más alejados de núcleos urbanos o de centros educativos puedan acceder a la educación.

Desarrollar políticas sociales que abarquen subsidios, becas o entrega directa de materiales educativos para que los sectores más vulnerables no tengan costos asociados a la educación que cercenen su derecho a acceder y permanecer en el sistema educativo.

Establecer claras normativas que marquen un cupo mínimo de becas por parte de las escuelas privadas, para ampliar la oferta gratuita de educación a sectores socioeconómicos más bajos (este punto se vincula, a su vez, con la discusión acerca de los aportes estatales al sector privado para garantizar diversidad en la oferta educativa).

### **Guía para la acción:**

El financiamiento estatal es vital para garantizar la gratuidad del acceso a la educación. Por eso, las acciones de la sociedad civil para defender este punto específico deben priorizar la presión colectiva por un financiamiento adecuado, suficiente y justo en su distribución, para que ninguna familia deba pagar por la educación pública, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad.

Clarificar las funciones de las cooperadoras de padres de las escuelas públicas. Un punto central es que las cooperadoras deben ser organismos que no generen ninguna presión por el pago de las cuotas y que tengan una visión complementaria y no contrapuesta al financiamiento que debe garantizar el Estado. Esto implica la prioridad de reclamar a los organismos estatales por el adecuado financiamiento de las instituciones educativas antes de reemplazar su función a través de aportes privados.

## **Cuadro 10. Población que no asiste a un establecimiento educativo**

Año 2001

<b>Edad</b>	<b>Población</b>	<b>No Asiste</b>	<b>%</b>
5 años	714,495	151,497	21.2%
6 a 11 años	4,177,315	75,155	1.8%
12 a 17 años	3,928,579	494,103	12.6%
<b>Total</b>	<b>8,820,389</b>	<b>720,755</b>	<b>8.2%</b>

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

## **Cuadro 11. Tasa neta de escolarización por nivel de enseñanza <sup>(1)</sup>**

Por jurisdicción, año 2001

<b>Jurisdicción</b>	<b>Nivel Primario</b>	<b>Nivel Medio</b>
Ciudad de Buenos Aires	98.4	84.3
Buenos Aires	98.5	78.8
Catamarca	98.1	70.5

Córdoba	98.0	67.0
Corrientes	96.4	57.2
Chaco	96.1	55.2
Chubut	98.4	75.1
Entre Ríos	97.7	67.1
Formosa	97.3	60.1
Jujuy	98.2	72.1
La Pampa	98.4	73.7
La Rioja	97.6	67.9
Mendoza	98.2	70.8
Misiones	93.8	52.9
Neuquén	98.8	69.7
Río Negro	98.6	68.3
Salta	97.2	69.0
San Juan	97.1	67.7
San Luis	97.3	65.9
Santa Cruz	99.2	75.8
Santa Fe	98.4	72.7
Santiago del Estero	96.3	50.4
Tierra del Fuego	99.1	84.3
Tucumán	97.2	59.4
<b>Promedio Jurisdicciones</b>	<b>97.7</b>	<b>68.2</b>
1) Corresponde a la estructura primaria y secundaria (7-5)		
Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.		

### ***Recuadro 8 - Cooperadoras y jerarquización de la oferta en el sector público***

Aunque la participación de las cooperadoras en el sistema educativo es bien antigua -su primer antecedente se reconoce en la “Primera Junta Vecinal de Ayuda a las Escuelas”, fundada en la ciudad de Chascomús el 15 de octubre de 1816-, la progresiva retirada del Estado en el financiamiento de las necesidades materiales cotidianas del sistema educativo ha provocado una profunda resignificación de su rol. Estas asociaciones de padres de alumnos han ido asumiendo mayores responsabilidades, ocupándose no sólo de cubrir necesidades secundarias de los alumnos, sino de aspectos vitales para las actividades de la escuela.

En muchas provincias, las escuelas no reciben recursos estatales para sus gastos corrientes: los Ministerios provinciales sólo garantizan el pago de los salarios docentes, los servicios y la cobertura de las refacciones importantes. Por lo tanto, los gastos cotidianos requeridos para el adecuado funcionamiento del establecimiento -mantenimiento edilicio, reparaciones, insumos didácticos, elementos de limpieza, botiquín y papelería- son sostenidos en gran medida por las cooperadoras. Su apoyo puede llegar incluso a sostener necesidades menos esenciales para las actividades cotidianas de la escuela, como por ejemplo la adhesión a un servicio de emergencias médicas, la adopción de diversos sistemas de seguridad para el edificio, la compra de ropa o útiles escolares para los alumnos más necesitados, la adquisición de recursos pedagógicos, la construcción de aulas o incluso el pago de profesores para el dictado de talleres extraprogramáticos.

Dado que en las provincias la normativa no prevé ningún tope para la cuota voluntaria de las familias de la escuela, los montos pueden variar considerablemente entre un establecimiento y otro, así como la modalidad de pago y la cantidad y continuidad de los contribuyentes. Pero además del cobro a las familias, las asociaciones cooperadoras apelan a múltiples medios de recaudación de fondos: la organización de eventos, la venta de golosinas en los recreos, rifas, etc.

Si la recaudación depende del nivel socioeconómico de las familias que congrega la escuela, el capital social y cultural de los miembros de la asociación cooperadora incide de manera determinante sobre sus posibilidades de mejorar el funcionamiento del establecimiento. La captación de recursos económicos por las cooperadoras constituye un medio paradigmático de jerarquización y segmentación de la oferta educativa del sector público.

### ***Recuadro 9 - La importancia de la educación inicial como determinante del futuro escolar***

Existe un cada vez mayor consenso acerca de la importancia determinante de la educación temprana en el futuro desarrollo escolar de los alumnos, especialmente en condiciones de vulnerabilidad social. El primer período de vida, desde el nacimiento mismo, es clave en la generación de las capacidades neuronales que posibilitarán una autonomía plena para la reflexión y las habilidades escolares posteriores (Llach 2006).

La educación maternal es todavía una temática poco estudiada como parte de las políticas públicas, muchas veces a cargo de los municipios o los agentes privados. Es fundamental darle mayor espacio en los ministerios de Educación de la Nación y de las provincias, integrando las estrategias de educación temprana

en la planificación educativa y garantizando la mayor cobertura posible en los sectores más desfavorecidos.

Por otra parte, el nivel inicial también guarda esa relación de determinación con la trayectoria educativa posterior. La Ley Federal de Educación estableció en 1993 la obligatoriedad de la sala de 5 años. Los últimos datos oficiales, que se remiten al Censo de 2001, muestran que la cobertura de la sala de 5 años alcanza a 78,8% de los alumnos, con grandes disparidades entre las provincias. La Ley de Educación Nacional (N° 26.206/06) expandió ese derecho al universalizar la obligatoriedad de la oferta estatal de vacantes en salas de 4 años para todos. El desafío de la universalización de la sala de 4 años debe cubrir la brecha de 51,8% de alumnos que todavía no asiste a la escuela en esa edad. En el año 2001, menos de la mitad de los niños y niñas de esa edad asistían a clase.

El inicio de la vida escolar en primer grado –como sucede todavía con muchos chicos en situación de pobreza- es un determinante de su fracaso escolar posterior, dado que el nivel inicial no sólo ofrece oportunidades de aprendizaje sino una adaptación necesaria a los códigos culturales de la escuela. Esa adaptación implica una socialización pedagógica, que cumple el doble rol de garantizar el derecho a la educación desde una edad temprana y de fortalecer las posibilidades de integración escolar, con una trayectoria posterior en tiempo y forma.

## **(10) “Derecho al acceso a la educación sin discriminación de ningún tipo y garantizando el principio de libre ingreso en todas las instituciones educativas públicas, de gestión estatal o privada”**

### ***Definición y responsabilidades:***

El tercer factor ineludible para garantizar el acceso a la educación es el cumplimiento del principio de no discriminación en todas las instituciones educativas, ya sean de gestión estatal o privada. Esto implica que el Estado debe velar por garantizar que todos tengan igualdad de oportunidades para acceder a cualquier institución educativa, más allá de su raza, etnia, nacionalidad, cultura, género, creencias políticas o religiosas y nivel socioeconómico.

En el caso de las escuelas privadas, reconocidas oficialmente por el Estado, debe garantizarse el principio de adscripción como escuelas “públicas” en términos de libre acceso de la población, aunque su gestión sea privada. Esto implica que las escuelas de gestión privada no pueden reservarse el “derecho de admisión” y deben garantizar la no discriminación de ningún tipo. El cobro de cuotas limita el derecho al libre acceso y, por eso, es necesario instrumentar sistemas de becas, que, aun sin cubrir a todos los posibles demandantes, puedan propiciar el principio de gratuidad limitada a una porción del estudiantado y, de esa manera, eliminar las restricciones

originarias al acceso a la educación de gestión privada de los sectores más desfavorecidos de la población.

**Normativa:**

En la normativa internacional, este derecho se encuentra garantizado de forma específica por la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), que compromete a los Estados firmantes a *“adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza”* (art. 3, inciso b).

En el plano nacional, la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206), estipula el principio de no discriminación en el acceso y trayectoria educativa de los alumnos (art. 123). A nivel provincial, la mayoría de las Constituciones (excepto las de Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán) y prácticamente todas las Leyes de Educación provinciales (excepto la de Jujuy) también establecen el derecho al libre acceso a la educación.

Si bien el derecho de libre ingreso a todas las instituciones educativas es mencionado en las principales normas que regulan el sistema educativo, existe actualmente un importante vacío legal en relación con el derecho de admisión de las escuelas privadas, que con frecuencia da lugar al desarrollo de prácticas discriminatorias (como negar la inscripción o la rematriculación de los alumnos) por parte de los establecimientos. Estas prácticas se amparan en la Resolución Nº 641/81, dictada por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación durante la última dictadura, que en su artículo 137 establecía que: *“Los institutos [de enseñanza privada] se reservan el derecho de admisión. Este derecho sólo podrá ejercerse al comienzo de cada período lectivo y en referencia con la posible matriculación de alumnos”*. Si bien el artículo 2 estipulaba que su aplicación tendría vigencia *“por el término de (3) años”*, luego de los cuales se procedería a su *“ajuste y aplicación definitiva”*, esta norma nunca fue finalmente derogada o reemplazada a nivel nacional.

Particularmente, en la ciudad de Buenos Aires, tras la recepción de numerosos reclamos contra su aplicación, la Defensoría del Pueblo de la Nación impugnó su vigencia mediante la Resolución Nº 755/00, exhortando a la Secretaría de Educación de dicho distrito a que tomara *“las medidas necesarias para que se reglamente el derecho de admisión (...) de modo que cuando se resuelva la no rematriculación de un alumno, la medida sea fundada, exponiendo las causales objetivas que le dan sustento e informándolas a los involucrados”*. En esta línea, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires presentó en 2004 un proyecto de ley para regular el derecho de admisión, que introduce la obligación de los establecimientos de gestión privada del distrito de explicitar por escrito las causas y los fundamentos que motivaran la negativa a matricular o inscribir a un alumno.

En cuanto a la defensa del derecho al libre acceso de los niños y niñas indocumentados, un ejemplo que deberían seguir las restantes jurisdicciones lo constituyen la Ley Nº 114, de 1998, sobre Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y

Adolescentes; y la Ley N° 203, de 1999, sobre inscripción provisoria en los establecimientos educativos de alumnos sin DNI, ambas correspondientes a la ciudad de Buenos Aires. La Ley N° 114 establece que los alumnos deberán *“recibir educación pública, eximiéndoselos de presentar documento de identidad nacional, en caso de carecer del mismo, o cualquier otra documentación que restrinja dicho acceso debiéndoseles entregar la certificación o diploma correspondiente a cada nivel”* (art. 29, inciso K). Por su parte, la Ley N° 203 establece que *“se inscribirá provisoriamente a los alumnos/as menores de dieciocho (18) años que, por sí o por sus representantes legales lo soliciten, aún cuando no cuenten con el documento de identidad correspondiente”* (art. 1).

**Información disponible:**

No se dispone de información estadística oficial que permita establecer el grado de cumplimiento de este derecho o diseñar intervenciones específicas. Se trata de una de las áreas del derecho a la educación más desatendidas por las fuentes de sistematización de datos y estadísticas. Como se menciona en el Recuadro 10, sería importante contar con información relativa a la cantidad de escuelas que ejercen algún tipo de restricción al acceso (exámenes, sorteos, orden de llegada, etc.). Esta información sería clave para analizar las sutiles formas de vulneración del derecho al libre acceso a la educación, tanto en el sector público como privado.

A su vez, sería conveniente realizar indagaciones sistemáticas a los alumnos y familias sobre el uso de criterios “no oficiales” en la selección de su acceso y permanencia en el sistema educativo, para comprender cómo funcionan esos criterios en la práctica.

**Elementos de diagnóstico:**

En el sector público, la discriminación en el acceso a la educación, si bien no está generalizada, es un problema concreto. Muchas veces ocurre que en el momento de inscribirse, los alumnos (a veces por su origen social, por ser inmigrantes o por estar embarazadas) son “derivados” a otras escuelas, utilizando prácticas segregatorias de forma explícita o implícita (véase Recuadro 10).

A su vez, los mecanismos de acceso selectivo a escuelas secundarias a través de exámenes o pruebas de conocimiento son factores que obstaculizan el principio de no discriminación en el acceso a la educación. Dado que estas pruebas requieren una formación complementaria a la aprobada a través de los títulos oficiales previos, generalmente se paga por una formación específica preparatoria, mitigando las posibilidades de los sectores más pobres de acceder a esas instituciones. En cierto sentido, estas instituciones desconocen la autoridad pública de los títulos habilitantes previos (de primaria en el caso de las escuelas secundarias), ya que no son suficientes para garantizar el libre acceso de cualquier estudiante.

La modalidad de selección de alumnos está mucho más desarrollada e incluso legitimada en el sector privado de la educación. Esta vulneración flagrante del libre acceso a la educación es un factor crítico de cualquier diagnóstico sobre el cumplimiento del derecho a la educación. La falta de claridad en la normativa, el bajo nivel

de supervisión estatal y el silenciado debate sobre la cuestión del libre acceso en el sector privado contribuyen a este diagnóstico.

### **Recomendaciones políticas:**

El Estado, tanto a nivel nacional como especialmente provincial, debería establecer claramente que el criterio central para seleccionar alumnos ante un exceso de demanda es el sorteo en igualdad de condiciones para todos. En caso de que se apele a criterios complementarios como el radio geográfico o la condición de ser hermanos de alumnos en la institución, se deberá publicitar por igual en todas las instituciones públicas este requisito y no permitir que en algunos casos se utilice y en otros no.

A su vez, deberían crearse nuevos mecanismos normativos (más explícitos que los vigentes) y mayor jurisprudencia de penalización severa de todas las autoridades educativas que discriminen alumnos en el proceso de inscripción para acceder a la educación.

El Estado debería propiciar que las instituciones educativas públicas que utilizan sistemas de exámenes de admisión garanticen cursos de formación gratuitos para todos los estudiantes, especialmente para aquellos que por su condición socioeconómica no pueden pagar profesores particulares o formaciones complementarias necesarias para la aprobación de las pruebas selectivas.

Frente a las políticas de segregación en el sector privado, debería existir a nivel nacional y provincial normativa más precisa que garantice el libre acceso de la población y supervisiones asiduas para controlar que no sea cercenado este principio.

En todos los casos, no basta con las normas y controles, el Estado debe crear políticas que apoyen las capacidades y el valor de la inclusión en las instituciones educativas, formando a los docentes y directivos en una cultura de la inclusión educativa, a través de un renovado diálogo pedagógico con los jóvenes y las familias.

### **Guía para la acción:**

La primera cuestión que todos los docentes y directivos de escuelas públicas y privadas tienen que defender en torno de este derecho es su posición firme e innegociable de garantes del libre acceso y de la no discriminación en la inscripción de los alumnos en las instituciones educativas. Es necesario tomar mayor conciencia del valor de este principio y fomentar en el proyecto institucional la inclusión como un desafío ineludible, que requiere estrategias pedagógicas y organizativas, esfuerzos individuales y colectivos, pero nunca mecanismos de selección excluyentes.

Un rol fundamental para los padres en la defensa de este derecho es priorizar la búsqueda de justicia colectiva y no focalizarse únicamente en el beneficio individual que puede conllevar una decisión discrecional de las autoridades. Por eso, es clave reclamar al Estado y a las autoridades de las instituciones educativas que establezcan criterios claros de libre acceso, antes que explotar las ventajas individuales que puedan tener ciertos mecanismos selectivos.

### **Recuadro 10 - Estrategias de selección extraoficial en las escuelas públicas**

Fuera del procedimiento oficial de inscripción, ciertas escuelas públicas que cuentan con una importante demanda ponen en práctica medios extraoficiales y directos de “filtrado” de los alumnos. Varias son las modalidades de inscripción selectiva de los alumnos. Si en algunas escuelas se niega directamente la vacante a determinadas familias, en otras se fijan montos altos para la cuota de la cooperadora o se exige su pago como requisito para la inscripción (en ciertas ocasiones como cuota anual, lo cual resulta estrictamente imposible para muchos hogares), vulnerando el carácter voluntario del aporte mensual de las familias. En otros casos, los directores acceden a los pedidos especiales de ciertos padres o personas influyentes para aceptar a candidatos “protegidos”. Otras veces, la aceptación suele estar condicionada por las calificaciones reflejadas en los boletines de años precedentes, la revisión de los cuadernos del postulante o en una evaluación de ingreso.

Si bien la no discriminación es uno de los principios que fundan la educación pública, las referencias de padres, directores y supervisores indican que algunas de ellas la practican abiertamente. Imposible de determinar en su envergadura, este fenómeno ha sido evidenciado ya por estudios que denuncian su naturalización por parte de las autoridades políticas, los directores de escuela y las propias familias (Veleda, 2005; Fiszbein, 1999; Carro et al, 1992). Estos trabajos señalan que la posibilidad de selección de alumnos en el sector público de educación queda abierta gracias a la complicidad de las autoridades locales y la ausencia de efectivos mecanismos de control.

### **(11) “Derecho a la continuidad en la educación, garantizando las condiciones necesarias para afianzar la permanencia y trayectoria adecuada en el sistema educativo”**

#### **Definición y responsabilidades:**

El derecho al acceso a la educación debe complementarse ineludiblemente con generar las condiciones adecuadas para garantizar la continuidad en la trayectoria educativa de los alumnos en tiempo y forma. Esto implica desarrollar marcos legales, políticas y acciones que afiancen el rol incluyente del sistema educativo. Un punto central de estas acciones lo constituye la normativa referida a la obligatoriedad de los niveles educativos, que en nuestro país se ha extendido recientemente a la educación secundaria.

En gran medida, esta responsabilidad del Estado debe conjugarse con espacios de transformación de las instituciones educativas, para facilitar el tránsito interno de los alumnos y generar prácticas basadas en el principio de la inclusión. A su vez, el

Estado debe establecer políticas específicas para aquellos sectores socioeconómicos más desfavorecidos que busquen continuar su trayectoria educativa y tengan impedimentos económicos.

**Normativa:**

La Ley de Educación Nacional (Nº 26.206) promueve “*alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales*”, a fin de lograr el cumplimiento de la obligatoriedad escolar desde los cinco años hasta la finalización del secundario (art. 16).

En la normativa provincial, sólo cuatro Constituciones mencionan la obligación del Estado de implementar un sistema de becas (entre otros servicios asistenciales como comedores, bibliotecas, etc.) como mecanismo para generar la igualdad de oportunidades educativas (son los casos de Jujuy, Misiones, San Luis, y también de Neuquén pero específicamente para el nivel medio). A su vez, al menos 12 Leyes de Educación provinciales prevén la existencia de becas y otros servicios asistenciales destinados a los sectores sociales más desfavorecidos (provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago de Estero, Tierra del Fuego y Santa Cruz).

En cuanto a las formas de asegurar la trayectoria educativa adecuada en los años iniciales de la educación primaria, algunas provincias han recurrido a normas específicas que establecen la promoción automática de los alumnos.

**Información disponible:**

La trayectoria escolar de los alumnos es un tema profundamente estudiado y para el cual se dispone de abundante información. La fuente principal de datos es el Relevamiento Anual de la DiNIECE. De allí surgen las variables generales del sistema, como matrícula por año de estudio, edades, género, ámbito, etc. En base a esta información se construyen un conjunto de indicadores que permiten analizar la trayectoria de los alumnos, como las tasas de repitencia, abandono escolar y egreso, los años promedio de estudio, etc.

Para una comparación internacional de este tipo de variables e indicadores es recomendable acceder a los anuarios estadísticos y publicaciones de indicadores educativos de UIS/UNESCO y OECD, en las cuales participa nuestro país.

En este derecho también es útil mencionar la información sobre las acciones que los diferentes niveles de gobierno de la educación realizan a fin de fortalecer la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo. Aquí se destacan programas que otorgan becas, libros y útiles escolares, otros que financian el trabajo de tutores, la implementación de proyectos institucionales en las escuelas, entre otras acciones<sup>18</sup>.

.....

18 En la órbita nacional, la política reciente más importante es el “Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo” (PROMSE) que lleva adelante acciones en la escuela media, incluidas las becas nacionales destinadas a la retención. Asimismo, se han implementado distintas líneas, entre las que podemos mencionar las becas de inclusión, tanto de nivel primario como secundario, y aquellas destinadas a alumnos de escuelas técnicas y de poblaciones aborígenes. [www.me.gov.ar/promse](http://www.me.gov.ar/promse); [www.me.gov.ar/todosaestudiar](http://www.me.gov.ar/todosaestudiar); [www.inet.edu.ar](http://www.inet.edu.ar) y [www.me.gov.ar/dnpc](http://www.me.gov.ar/dnpc).

Sobre este segundo conjunto de información es necesario trabajar para lograr una mejor sistematización y reclamar su publicación, brindando transparencia a las acciones que realiza el Estado para sostener la educación de los niños y jóvenes que presentan estas necesidades. Asimismo, sería importante llevar un mejor control de la relación entre estas acciones y la situación socioeconómica de los alumnos beneficiados, ya que es este criterio el que debería primar en la distribución de recursos con este fin.

### ***Elementos de diagnóstico:***

Nuestro país se caracteriza por haber alcanzado una significativa cobertura en su escolaridad: según los datos del Censo 2001, en el nivel primario es prácticamente universal, 97,7% de la población en edad de asistir se encuentra dentro del sistema educativo, y en la educación secundaria este porcentaje alcanza el 68,2%. Sin embargo, estos importantes logros en el acceso a la educación no son suficientemente acompañados por políticas que aseguren la trayectoria educativa de los alumnos en tiempo y forma, es decir su permanencia y egreso.

La tasa de abandono interanual, el indicador de mayor relevancia para analizar la permanencia de los alumnos en el sistema, muestra una grave situación en los años de la educación secundaria, 7° a 12° año de estudio. Para los años 7° a 9°, luego de haber descendido seis puntos porcentuales entre los años 1996 y 2000, el nivel de abandono ha comenzado una nueva tendencia creciente que en 2004 llevaba ya cuatro años, ubicándose en 9,6%. Prácticamente 10 de cada 100 alumnos que comienzan el año en este nivel no continúan sus estudios en el período siguiente. En los años 10° a 12°, la situación es aún más comprometida, ya que en el año 2004 se destaca el punto máximo de abandono de la última década con 16,8% (véase los datos referidos a estos indicadores para el año 2004 en el cuadro 12).

Esta situación es más crítica si analizamos algunos años de estudio en particular, dado que a medida que los alumnos avanzan en su trayecto escolar se ven más expuestos al riesgo de abandono. Así, el 9° año de estudio presenta una tasa de abandono interanual de 13,1% para todo el país, mientras que en el 12° año se observa un alarmante 28,4% de abandono. Un segundo nivel de desigualdad interna en el diagnóstico del abandono se encuentra entre provincias: algunas de ellas, como provincia de Buenos Aires, Chaco, Jujuy y Santa Fe, superan el 20% de abandono en los años 10° a 12°.

Asimismo, la simple permanencia en las escuelas no asegura el cumplimiento de una trayectoria adecuada. En nuestro sistema educativo se observan altos niveles de sobreedad, que supera el 25% para los primeros seis años de escolaridad, y el 35% para los siguientes seis. La repitencia también presenta una tendencia creciente en este nivel, siendo los años 7° a 9° los de mayor preocupación con 11,3% en 2004, constituyendo un antecedente del alto nivel de abandono en el siguiente nivel.

### ***Recomendaciones políticas:***

Desarrollar políticas de becas para adolescentes y jóvenes de bajos recursos en la educación secundaria, generando mejores condiciones económicas para no abandonar la escuela.

Establecer criterios de continuidad en el sistema educativo de los hijos de quienes reciben planes sociales o asistencias estatales directas.

Afianzar políticas de inclusión en todo el sistema educativo, con nuevas estrategias y dinámicas organizacionales basadas en el aprendizaje de las experiencias exitosas, muchas de ellas desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y en la educación no formal y popular. Trabajar en esta dirección desde la propia formación docente, preparando a los docentes para la permanencia educativa de los alumnos en contextos de marginación social.

Prevenir la repitencia en los años clave de la trayectoria educativa, especialmente en el primer grado de la educación primaria, donde los efectos pueden condenar al fracaso a los alumnos de más bajo nivel socioeconómico (véase Recuadro 11).

### **Guía para la acción:**

Las organizaciones sociales que vienen desarrollando un sostenido trabajo de apoyo escolar, programas de becas y otras iniciativas educativas incluyentes, deberían generar lazos entre sí y con el Estado para sistematizar e institucionalizar los aprendizajes de estas experiencias, que de lo contrario pueden quedar aisladas.

El trabajo comunitario, social y de desarrollo local es fundamental para generar vínculos con los adolescentes y jóvenes, valorando la inclusión educativa. Las experiencias múltiples de trabajo barrial y comunitario son espacios donde fomentar la continuidad en los estudios de los jóvenes de sectores populares.

### **Recuadro 11 – La repitencia como germen naturalizado de la exclusión educativa**

Hacer repetir de grado a un alumno es un procedimiento usual en las escuelas, que se utiliza como estrategia para paliar las dificultades en el proceso de aprendizaje por el que atraviesan niños y adolescentes. La lógica que subyace a este tipo de estrategias es la idea de la reiteración de la propuesta de enseñanza, frente a otras alternativas más vinculadas con la adecuación de la propuesta pedagógica a las necesidades y particularidades de cada alumno.

La persistencia de estas prácticas está fuertemente vinculada con la inercia propia de las estructuras y pautas de gestión y organización del sistema educativo, enraizada en ciertos discursos y representaciones naturalizadas en los actores escolares. Que un número más o menos determinado de alumnos repita el grado al final del ciclo lectivo parece ser parte del desarrollo normal de la vida en las instituciones escolares.

Sin embargo, diversas investigaciones en el campo de la educación señalan que:

- La repitencia no nivela los aprendizajes: los alumnos que repiten obtienen sistemáticamente peores calificaciones que los no remitentes.

- La repitencia se sostiene en una idea de no intervención pedagógica: la escuela debe “esperar” a que el alumno madure o reestructure su estructura cognitiva en forma autónoma, brindando repetidamente las mismas fórmulas de enseñanza.
- La repitencia estigmatiza: el defasaje de edad y la pérdida del grupo de pares son características fácilmente perceptibles en el ámbito escolar, sumado a la internalización del fracaso por parte del alumno, reforzado en muchos casos por los mismos docentes y padres.
- La repitencia no responde a criterios homogéneos: en el nivel primario, la decisión de hacer repetir a un alumno recae en el docente, que en muchos casos la toma arbitrariamente y en soledad. En el nivel medio, no responde a una decisión pedagógica integral, más bien responde a la capacidad del alumno de desplegar estrategias para acumular certificados de validación de aprendizajes de una multiplicidad de profesores con criterios y metodologías diversas.
- La repitencia se constituye en un mecanismo discriminante: las representaciones de los docentes respecto de los motivos por los cuales un alumno debe repetir muchas veces esconden argumentos de discriminación hacia la pobreza.
- En los primeros años de la escolaridad básica, los efectos de la repitencia son particularmente nocivos, ya que pone trabas al proceso de aprender y porque es el punto de partida de la deserción, la sobreedad y otras manifestaciones del fracaso de la escuela.
- Diversos especialistas en el aprendizaje de la lectoescritura ponen de manifiesto que el proceso alfabetizador tiene una duración que excede la del primer año escolar y que la repitencia es una interrupción que pone en riesgo el proceso de aprendizaje de la lengua escrita.
- La experiencia de fracaso tiene un fuerte impacto en la subjetividad del niño, en el momento en que consolida su autoestima a partir del desarrollo de su capacidad de realizar acciones valoradas por el mundo adulto. Por otra parte, para los alumnos provenientes de contextos de pobreza, la escuela es su primera experiencia de vida institucional, y un comienzo coronado por el fracaso abona sentimientos de hostilidad y alimenta su frustración.

Estos argumentos llevan a concluir que el mecanismo inercial de la repitencia, principalmente en los primeros años de la escolaridad, no sólo resulta inútil, sino también altamente peligroso: una forma naturalizada de vulneración del derecho a la educación<sup>19</sup>.

19 Una experiencia interesante para combatir la repitencia a través de una promoción asistida es la desarrollada por la Asociación Civil Educación Para Todos, en convenio con UNICEF. Véase: [www.educacionparatodos.org.ar/tpa](http://www.educacionparatodos.org.ar/tpa).

## Cuadro 12. Tasa de repitencia y tasa de abandono interanual

Por jurisdicción y nivel. Año 2004

Jurisdicción	EGB 1 Y 2		EGB 3		Polimodal	
	Abandono Inter-anual	Repitencia	Abandono Interanual	Repitencia	Abandono Interanual	Repitencia
Buenos Aires	1.1	5.3	6.9	9.8	24.2	8.9
Catamarca	1.9	6.0	6.1	6.6	15.4	4.9
Chaco	4.0	8.5	9.4	10.8	20.8	6.2
Chubut	0.8	7.2	5.7	12.4	15.9	8.9
Capital Federal	0.5	2.4	5.0	9.2	12.6	6.8
Córdoba	1.1	4.1	10.5	12.8	16.8	5.5
Corrientes	4.4	12.0	9.3	7.9	19.5	6.7
Entre Ríos	2.3	9.0	11.2	13.6	14.2	6.0
Formosa	4.6	11.1	11.1	10.8	14.8	6.0
Jujuy	1.6	4.5	13.4	10.7	21.6	11.9
La Pampa	0.9	5.5	10.5	13.3	17.5	10.0
La Rioja	1.5	7.9	10.0	8.5	14.9	2.0
Mendoza	1.2	6.4	11.3	11.5	19.1	7.2
Misiones	4.2	9.4	12.4	10.9	16.0	4.6
Neuquén	0.2	6.4	9.7	13.6	13.4	9.8
Río Negro	0.6	6.9	12.9	15.2	17.4	9.8
Salta	2.1	6.7	7.0	9.1	16.4	5.7
San Juan	3.5	8.1	10.6	10.1	18.4	5.6
San Luis	3.6	9.4	9.5	10.8	17.2	4.3
Santa Cruz	(0.1)	11.5	9.0	20.8	16.2	10.1
Santa Fe	1.9	6.9	8.1	8.5	20.3	7.3
Santiago del Estero	4.0	11.3	15.9	8.2	10.3	5.3
Tierra del Fuego	(1.3)	3.4	6.0	17.6	16.3	7.3
Tucumán	2.0	6.1	7.8	8.9	13.1	5.3
<b>Promedio Jurisd.</b>	<b>1.9</b>	<b>7.3</b>	<b>9.6</b>	<b>11.3</b>	<b>16.8</b>	<b>6.9</b>

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

## (12) “Derecho al acceso a la educación a lo largo de toda la vida y en cualquier contexto o situación”

### **Definición y responsabilidades:**

La educación no se reduce únicamente a la escolarización formal, sino que abarca una multiplicidad de instancias abiertas, no formales, a distancia, etc. El Estado debe garantizar una adecuada oferta de oportunidades educativas en estas instancias, complementarias a la escolarización obligatoria.

A su vez, como parte de una oferta superadora de los años de obligatoriedad, el Estado tiene el deber de garantizar y fomentar ofertas educativas diversas a lo largo de toda la vida, especialmente brindando posibilidades gratuitas de educación de adultos a aquellos que no hayan completado su escolarización básica.

Por otra parte, el Estado tiene la responsabilidad de brindar oportunidades educativas adecuadas y de calidad en situaciones de encierro o en modalidades de internado por conflicto con la ley o problemas de salud y mentales.

### **Normativa:**

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) enuncia este derecho de forma general en su artículo 8 al establecer que *“la educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida”*. Para ello, establece una serie de regímenes especiales de educación que atienden a un conjunto de situaciones sociales particulares, para garantizar la igualdad de oportunidades educativas: (a) la educación permanente de jóvenes y adultos, destinada a aquellas personas que no hayan podido completar la educación obligatoria en la edad reglamentaria (arts. 46 a 48); (b) la educación rural, destinada a las poblaciones de zonas alejadas y de difícil acceso, o que en función de los ciclos productivos locales requieren de modalidades educativas especiales (arts. 49 a 51), (c) la educación en contextos de privación de libertad, destinada a todas aquellas personas recluidas en instituciones de encierro (arts. 55 a 59); (d) la educación domiciliar y hospitalaria, destinada a aquellos niños y jóvenes que por razones de salud se ven imposibilitados de concurrir a los establecimientos educativos por el lapso de 30 días o más (arts. 60 a 61).

Por otra parte, la ley también establece que deberá promoverse la inclusión de niños/as en espacios escolares no formales que permitan el pasaje paulatino a la reinserción escolar plena (art. 82). Asimismo, en un apartado específico, establece el deber del Estado Nacional y las jurisdicciones de promover propuestas de educación no formal que den respuestas integrales y complementarias del sistema escolar a las necesidades educativas y socioculturales de cada comunidad (art. 112).

Desde el Consejo Federal de Educación se ha otorgado especial atención a la educación de jóvenes y adultos, a partir de una serie de resoluciones y documentos que acuerdan principios y criterios generales para este tipo de educación (Resolución N° 105/99), definen líneas de acción para la implementación de políticas concretas

dentro de esta modalidad educativa (Resolución N° 145/00), y finalmente aprueban el “Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos” (Resolución N° 226/04).

Con respecto a la legislación provincial, se constata que todas las leyes educativas garantizan la educación rural y de jóvenes y/o adultos. Sólo en los casos de Entre Ríos (Ley N° 9330, de 2001) Formosa (Ley N° 1470, de 2005) y Mendoza (Ley N° 6.970, de 2001) se incorpora la educación en contextos de privación de libertad. Asimismo, tanto en estos dos últimos casos como en Jujuy (Ley N° 4.731, de 1993), se incluye a la educación hospitalaria y domiciliaria entre los regímenes especiales de la educación.

Por otra parte, resulta interesante destacar la Ley de Educación de la provincia de Río Negro (N° 3718), sancionada en 1997, que crea el Área de Educación No Formal dentro del Consejo Provincial de Educación, con el objetivo principal de *“llegar a aquellos sectores de la población que se vean privados de educación sistemática”* (art. 3), brindando información sobre la oferta existente de educación no formal, promoviendo y generando nuevos programas acordes a las necesidades de los sectores más vulnerables, realizando convenios con asociaciones intermedias para el desarrollo de proyectos conjuntos, evaluando la pertinencia de los proyectos presentados, y capacitando al personal idóneo para desempeñarse en los mismos (art. 5).

### **Información disponible:**

El Relevamiento Anual de estadísticas educativas de la DiNIECE incluye no sólo la oferta formal sino también otros servicios educativos, correspondientes a la oferta “no formal”. Entre ellos, se puede acceder a información actualizada de matrícula, instituciones y cargos docentes para jardines maternas, estimulación temprana y talleres en la educación especial, cursos y talleres de educación artística, y formación o capacitación laboral.

Por otra parte, concentrándonos en las alternativas educativas para la población adulta, la fuente oficial de información es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del INDEC, donde es posible conocer el nivel educativo de la población y su condición de asistencia a algún establecimiento educativo. En cuanto a la oferta educativa disponible para la población adulta, el Relevamiento Anual de la DiNIECE contempla entre los diferentes tipos de educación, la Educación de Adultos como parte de la educación formal y la Alfabetización de Adultos entre Otros Servicios Educativos. Esta información puede ser complementada con datos de los programas y organismos que tienen bajo su responsabilidad estas modalidades educativas<sup>20</sup>.

Un segundo grupo de análisis lo constituye la población en situaciones de encierro o internado. Al respecto, la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del MECyT tiene a su cargo el Programa Nacional de Educación

---

20 Entre ellos resulta relevante el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos del MECyT: [www.me.gov.ar/alfabetizacion](http://www.me.gov.ar/alfabetizacion).

en Contextos de Encierro, que produce cierta información estadística<sup>21</sup>. De todas formas, la educación en contextos de privación de la libertad todavía cuenta con una gran deuda pendiente en relación con la elaboración de indicadores básicos de seguimiento de las trayectorias educativas de los alumnos. Sería importante realizar relevamientos específicos sobre esta cuestión.

***Elementos de diagnóstico:***

La educación fuera de la escuela tiene diversas expresiones que generalmente han sido marginadas como instancias secundarias. Esto ha llevado a diversos problemas estructurales: desarticulación con el sistema formal; deslegitimación de los docentes e instituciones educativas populares y no formales; falta de regulación, presupuesto y sistemas de estadísticas que generen condiciones sustentables para la continuidad de las numerosas experiencias que desarrollan los educadores en instancias no escolares. Todo diagnóstico educativo debe reconocer la importancia de valorar y resignificar estas instancias como núcleo central de una concepción integral del derecho a la educación.

La educación de adultos conforma un régimen específico, con amplio pero dispar desarrollo en las provincias. Una de las problemáticas centrales es la falta de criterios unificados para definir la localización de los jóvenes adultos dentro o fuera de instituciones comunes o directamente vinculadas con el régimen de adultos. Esta temática merece un análisis más profundo, dado que se trata de una cuestión central para la definición del derecho a la educación en relación con la adecuación de las instituciones a las necesidades y expectativas de la población.

A su vez, la extensión de la obligatoriedad escolar hasta el nivel secundario implica una redefinición de las políticas de educación de adultos, dado que casi 5 millones de personas adultas no tienen la secundaria completa. Los costos y la infraestructura para garantizar una oferta masiva de instituciones de adultos dificultan el cumplimiento de este derecho en lo inmediato. Aún así, resulta clave establecer una secuencia de acciones para no dejar de lado el cumplimiento del derecho a la educación de la población adulta, especialmente en tiempos de extensión de la demanda en el universo de niños, niñas y jóvenes que forman parte del sistema educativo formal.

La educación en cárceles e institutos de menores es todavía una gran deuda pendiente en nuestro país, ya que si bien existe un creciente desarrollo de la oferta, esta dista de alcanzar a todos los internos, en un contexto en el que la función educativa es trascendental.

Una de las principales problemáticas de la educación en cárceles e institutos de menores es la baja adaptación de la oferta educativa a las realidades particulares de los internos, con diferentes temporalidades según la situación que atraviesan (enormemente variables según sus condenas y sus inciertas situaciones procesales).

.....  
21 [www.me.gov.ar/curriform/edpenitenciaria.html](http://www.me.gov.ar/curriform/edpenitenciaria.html).

**Recomendaciones políticas:**

Crear un registro nacional de educación no escolar, donde puedan inscribirse todas las experiencias educativas no formales y alternativas, generando no sólo una red de intercambio, sino un espacio institucionalizado donde registrar estadísticas y orientar las políticas públicas.

Establecer criterios comunes para ordenar el sistema de educación de adultos, fomentando que los jóvenes de 18 a 21 años mantengan una pertenencia institucional con contención y espacios de tutoría. Para los adultos mayores de esa franja etaria es importante considerar sus particularidades, favoreciendo que las prácticas educativas sean complementarias de su actividad laboral, con modelos diversos de organización institucional, horarios y espacios educativos.

Establecer un régimen nacional de educación en situación de encierro y conflicto con la ley, que garantice una cantidad mínima de días y horas de clase con oferta variada de docentes y prácticas educativas basadas en la pedagogía social.

Generar espacios educativos en cárceles e institutos de menores que brinden alternativas pedagógicas superadoras de la institucionalización del cuerpo docente. En el nivel primario especialmente, es clave modificar las lógicas internistas con prácticas innovadoras que generen un renovado compromiso docente por el aprendizaje de los privados de libertad.

**Guía para la acción:**

La alfabetización y la educación de adultos en general, así como las prácticas educativas no formales o en contextos de encierro requieren de una fuerte participación de las organizaciones sociales. La rica tradición de la educación popular y de la pedagogía social son oportunidades de involucramiento de las organizaciones sociales, y en muchos casos de jóvenes estudiantes terciarios y universitarios, que buscan desarrollar prácticas innovadoras en contextos de exclusión social.

**Cuadro 13. Evolución de matrícula en educación de adultos**

Jurisdicción	Primario / EGB 1 y 2		Variación	Medio / EGB 3 y Polimodal		Variación
	2001	2005		2001	2005	
Buenos Aires	30,897	32,049	3.7%	222,776	223,217	0.2%
Catamarca	1,341	957	-28.6%	3,063	2,972	-3.0%
Chaco	11,218	10,216	-8.9%	7,368	8,576	16.4%
Chubut *	2,560	2,379	-7.1%	7,493	7,220	-3.6%
Ciudad de Buenos Aires	7,083	6,681	-5.7%	18,328	44,125	140.8%
Córdoba	7,492	8,496	13.4%	23,169	37,276	60.9%
Corrientes	5,261	5,662	7.6%	2,484	2,740	10.3%
Entre Ríos	5,728	4,279	-25.3%	11,062	17,106	54.6%
Formosa	4,212	3,935	-6.6%	3,565	3,271	-8.2%
Jujuy	2,266	4,584	102.3%	1,473	7,318	396.8%
La Pampa	591	770	30.3%	3,500	4,295	22.7%
La Rioja	2,182	1,822	-16.5%	2,031	2,273	11.9%
Mendoza	7,129	5,643	-20.8%	22,855	22,283	-2.5%
Misiones	7,047	4,761	-32.4%	11,805	15,815	34.0%
Neuquén	3,087	3,301	6.9%	10,500	12,770	21.6%
Río Negro	4,168	4,176	0.2%	14,022	14,191	1.2%
Salta	3,424	3,913	14.3%	13,824	15,203	10.0%
San Juan *	3,137	3,379	7.7%	4,268	4,066	-4.7%
San Luis	45	27	-40.0%	1,036	2,714	162.0%
Santa Cruz	765	1,000	30.7%	5,408	5,638	4.3%
Santa Fe **	16,837	15,674	-6.9%	19,356	20,818	7.6%
Santiago del Estero	3,459	3,242	-6.3%	4,253	4,074	-4.2%
Tierra del Fuego	444	466	5.0%	2,772	2,701	-2.6%
Tucumán	8,782	6,075	-30.8%	6,065	11,346	87.1%
<b>Total País</b>	<b>139,155</b>	<b>133,487</b>	<b>-4.1%</b>	<b>422,476</b>	<b>492,008</b>	<b>16.5%</b>

\* Los datos de las provincias de Chubut y San Juan (2005) corresponden al Relevamiento Anual 2004  
\*\* Los datos de la provincia de Santa Fe (2001) corresponden al Relevamiento Anual 2000

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).

### Cuadro 14. Población del sistema penitenciario nacional por nivel educativo y participación en programas educativos

Año 2004

Nivel educativo	Cantidad	%
Ninguno	3,328	6.3%
Primario Incompleto	11,100	20.9%
Primario Completo	27,737	52.3%
Secundario Incompleto	7,254	13.7%
Secundario Completo	2,235	4.2%
Terciario Incompleto	224	0.4%
Terciario Completo	146	0.3%
Universitario Incompleto	268	0.5%
Universitario Completo	110	0.2%
Sin datos	627	1.2%
<b>Total</b>	<b>53,029</b>	<b>100.0%</b>

Participó de algún Programa Educativo	Cantidad	%
EGB	9,615	18.1%
Polimodal	3,511	6.6%
Terciaria	136	0.3%
Universitaria	312	0.6%
Educación No Formal	4,702	8.9%
No participa	29,514	55.7%
Sin datos	5,239	9.9%
<b>Total</b>	<b>53,029</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Dirección Nacional de Política Criminal, Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

## Contextualización

### (13) “Derecho a no ser discriminado, marginado o segregado dentro del sistema educativo por ningún motivo o razón”

#### **Definición y responsabilidades:**

Un aspecto complejo y central en el entramado del derecho a la educación es el principio de no discriminación dentro del sistema educativo, que puede asumir diversas facetas. En este punto, el Estado, junto con las autoridades y docentes de las instituciones educativas, tienen la responsabilidad de generar prácticas de integración, convivencia y diálogo, fomentando el respeto y la valoración de la diversidad.

#### **Normativa:**

Son varias las normas internacionales que retoman este derecho. Por ejemplo, la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960) compromete a los Estados firmantes a *“aplicar una política nacional encaminada a promover (...) la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza”* (art. 4). Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) obliga a tomar medidas para *“eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación”* (art. 10). Asimismo, la Declaración Mundial de Educación para Todos (2000) establece que deberá promoverse la equidad de la educación básica: (a) garantizando igual acceso y calidad de la educación para niñas y mujeres, eliminando los estereotipos de género; (b) modificando las desigualdades educacionales y suprimiendo las discriminaciones en el acceso a las oportunidades de aprendizaje de los grupos desamparados; (c) atendiendo con especial énfasis las necesidades básicas de aprendizaje de las personas discapacitadas, tomando medidas para facilitar su integración en el sistema educativo (art. 3).

En el plano nacional, la Ley de Educación (N° 26.206) establece la obligación del Estado de impulsar políticas de promoción de la igualdad educativa con el objetivo de erradicar todas las formas de discriminación (socioeconómica, cultural, geográfico, étnica, de género o de cualquier otro tipo) que puedan afectar el derecho a la educación (art. 79).

Dicha norma también establece la obligación de los gobiernos jurisdiccionales de garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo de alumnas embarazadas y madres. Para tal fin, estipula la creación de salas de lactancia en las escuelas (art. 81).

En cuanto a la normativa provincial, algunas Constituciones hacen referencias generales al principio de no discriminación. Por ejemplo, la Constitución de Neuquén (2006) establece que *“es inadmisibles cualquier forma de discriminación”* (art. 112). En los casos de La Rioja (2002), y Salta (1998) se llama al Estado a *“eliminar toda forma de discriminación ideológica en la creación cultural”* (art. 56 y 52, respectivamente). Por

su parte, la gran mayoría de las Leyes de Educación también incorporan el deber del Estado provincial de garantizar la no discriminación.

**Información disponible:**

No existe información sistemática sobre este derecho, que resulta difícil de ponderar con datos estadísticos. La falta de un sistema de información sobre el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela también impide analizar muchos de los factores vinculados con procesos de discriminación dentro del sistema educativo. Por ejemplo, con esa información se podría observar hasta qué punto las escuelas están segmentadas según nivel socioeconómico, y dentro de ellas de qué forma se distribuyen los alumnos en distintos grados y turnos. Esto permitiría tener un mapa de la segregación educativa, para planificar medidas y acciones proclives a revertir la discriminación educativa, al menos en torno de la distribución de los alumnos.

**Elementos de diagnóstico:**

El desafío de la no discriminación es complejo, sutil y multifacético. Una de sus manifestaciones más preocupantes corresponde a las representaciones de muchos docentes que suponen capacidades diferenciales de aprendizaje de los alumnos y “condenan” como incapaces de aprender a aquellos más “débiles”, “pobres”, “tumultuosos” o “tímidos”. La importancia de este elemento de diagnóstico es que las representaciones de los docentes sobre sus alumnos son un determinante central de sus logros de aprendizaje –como una “profecía autocumplida”- y un motor de integración clave para otros aspectos de la convivencia escolar (véase Kaplan 1997).

Otro gran campo de discriminación dentro del sistema educativo proviene de la relación entre los mismos alumnos, según grupos, edades, estrato social, etc. El maltrato, las cargadas, la segregación e incluso la humillación son prácticas comunes y cotidianas en las instituciones educativas, cercenando y vulnerando el pleno derecho a la educación. La cultura escolar es una dimensión fundamental para repensar estas prácticas, siempre interrelacionadas con relaciones sociales generales fuera de la escuela.

Por otra parte, las familias, tanto al momento de elegir la escuela como en muchas de sus intervenciones, pueden ser reproductoras de diferencias sociales, generando mecanismos de discriminación educativa. Un ejemplo de ello es la práctica de elegir la escuela en base al estrato social que concurre a ella, sin generar diálogos y relaciones educativas con otros grupos sociales.

A su vez, las escuelas y las propias políticas educativas son a veces cómplices inconscientes de la discriminación educativa, promoviendo que existan escuelas y circuitos de “primera y segunda categoría”. Incluso esta práctica se da dentro de las mismas instituciones, con la división de grados según capacidades de los alumnos o con la segregación según nivel socioeconómico en la inscripción al turno tarde o mañana.

**Recomendaciones políticas:**

Valorar la diversidad como concepto clave en el diseño de todas las políticas educativas. Dado que la discriminación tiene diversas facetas y niveles de intervención, todas las políticas educativas deben tener una dimensión que apunte a evitar

la discriminación y generar mecanismos de defensa ante la segregación interna del sistema educativo.

Formar y capacitar a los docentes para generar estrategias de enseñanza basadas en la integración y en la no discriminación.

Limitar y revertir las políticas de segregación implícita, que favorecen la creación de grados A y B, a los cuales asisten alumnos con distinto perfil socioeconómico o de conducta; así como las diferencias entre los turnos de la mañana y de la tarde que generan circuitos de escolarización diferenciados.

Evitar los mecanismos de competencia entre escuelas y propiciar la conformación de redes de escuelas en los contextos locales, que limiten la tendencia al “pase” de alumnos con dificultades educativas o sociales de una institución a la otra y que favorezcan el seguimiento de los alumnos en su trayectoria educativa entre los distintos niveles.

#### **Guía para la acción:**

La elección de la escuela por parte de las familias es un factor fundamental para revertir las tendencias segregatorias y excluyentes del sistema educativo. Los padres deberían privilegiar la elección de escuelas incluyentes, que respeten y valoren la diversidad, contribuyendo así a modificar desde la demanda las condiciones de cumplimiento pleno del derecho a la educación de sus hijos y de los demás alumnos.

La misma definición de la elección de la escuela se aplica a las formas en que las familias alimentan mecanismos autosegregatorios. Los grados A y B diferenciados según tipos de alumnos, al igual que la segregación de los turnos mañana y tarde son dos claros ejemplos de cuestiones que deben ser revertidas tanto por el accionar activo del Estado y las autoridades de las escuelas, como por parte de las familias y alumnos.

Más allá de la práctica de la elección, una forma concreta de luchar contra la discriminación es participar de la vida social educativa, generando intercambios, valorando y conociendo a las demás familias, así como promoviendo en el hogar una defensa incondicional del respeto y cuidado por el otro.

Las iniciativas de apertura de las escuelas al barrio y la comunidad permiten estrechar lazos con el contexto, desmitificar estereotipos y abrir canales para una mayor integración, especialmente en los ámbitos urbanos que tienen una amplia diversidad social.

### **(14) “Derecho a la educación con contenidos curriculares que respeten la diversidad cultural, los derechos humanos y un abordaje adecuado de cada contexto y grupo social particular”**

#### **Definición y responsabilidades:**

Una mirada que continúa y complementa a los principios antidiscriminatorios es la referida a los contenidos curriculares y libros de texto en su rol de garantes del respeto y fomento de la diversidad cultural y los derechos humanos. El Estado nacional tiene la responsabilidad de establecer contenidos básicos comunes y los Estados provinciales adaptarlos a diseños curriculares propios, mientras las escuelas

tienen sus espacios de definición institucional, que deben garantizar estos principios. A su vez, el Estado tiene la función de supervisar los contenidos de los libros de texto y de otros materiales pedagógicos en su tratamiento de todos los aspectos vinculados con la no discriminación y el respeto por la diversidad.

Por otra parte, el Estado podría generar consensos con los medios de comunicación para desarrollar contenidos educativos en la programación, promoviendo principios acordes con los derechos humanos y con el respeto de las distintas culturas y grupos sociales. En casos específicos, el Estado deberá multar y prohibir expresiones discriminatorias y violentas en los medios de comunicación.

**Normativa:**

La Constitución de la Nación Argentina establece que es atribución del Congreso de la Nación *“sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren (...) la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna”* (art. 75, inciso 19). En esta línea, por ejemplo, la Constitución también establece que el Poder Legislativo debe *“reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural (...)”* (art. 75, inciso 17).

Durante los primeros años de la década del 90, el Consejo Federal de Cultura y Educación, acordó una serie de criterios básicos que guiaron la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes (CBC) a nivel nacional, y de los contenidos curriculares en las jurisdicciones. En 1993, se aprobó la Resolución N° 33, y con ella el documento *“Orientaciones generales para acordar Contenidos Básicos Comunes”*. En 1994, la Resolución N° 37 aprobó el documento *“Criterios para la planificación de Diseños Curriculares Compatibles en las provincias”*. En el caso de los CBC se hacía referencia a la necesidad de fortalecer la unidad nacional respetando la diversidad regional, y en los contenidos curriculares provinciales enfatizaba que tuvieran la suficiente flexibilidad para respetar la identidad institucional de cada establecimiento educativo.

Una década más tarde, el Consejo Federal aprobó el documento *“Reducir desigualdades y recuperar la centralidad de los aprendizajes”* (Resolución N° 214/04). Allí se argumentaba sobre la necesidad de elaborar Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) que identificaran los contenidos ineludibles que deben aprender todos los alumnos del país desde el nivel Inicial hasta la Educación Media, en las áreas de Lengua y Literatura, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales; a fin de reestablecer la unidad del sistema y la equivalencia de los aprendizajes, perdida tras la dispar aplicación de la Ley Federal de Educación.

Tanto los CBC como los NAP hacen referencia al respeto por la diversidad cultural y los derechos humanos en sus fundamentos y en el tratamiento de varios contenidos de las áreas curriculares sobre las que prescriben. Pero por su extensión,

en los CBC estas referencias son más frecuentes y se incluyen en otras áreas. En lo que respecta a Derechos Humanos como contenido, su presencia se centra en las áreas de Formación Ética y Ciudadana y en Ciencias Sociales.

Por su parte, la nueva Ley de Educación Nacional (Nº 26.206) establece que las jurisdicciones deberán elaborar “*contenidos curriculares acordes a sus realidades sociales, culturales y productivas*”, y promover la consecución de “*proyectos institucionales que permitan a las instituciones educativas postular sus propios desarrollos curriculares, en el marco de los objetivos y pautas comunes definidas por esta ley*” (art. 86). Asimismo, en el apartado de la Ley dedicado a la Educación Multicultural Bilingüe, se determina que se acordarán “*contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, permitiendo a los/as alumnos/as valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad*” (art. 54).

En lo referido a los libros de texto, el Estado sólo interviene a través de su propio programa de dotación gratuita de libros de texto a las escuelas, regulado por las “Bases para la selección de textos escolares”, que son acordadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y la Cámara de Editoriales. Este procedimiento se lleva a cabo para cada tipo de texto seleccionado, dejando registro del mismo en una resolución oficial. Por otra parte, el Estado no tiene ninguna injerencia sobre la producción editorial de libros de texto. A través del Programa hace recomendaciones que orientan los contenidos de los libros que salen al mercado, pero no tiene ninguna prerrogativa para evitar la venta de ninguna publicación.

#### **Información disponible:**

Se trata de un derecho difícil de sistematizar en estadísticas, por las características eminentemente cualitativas del campo curricular. Sin embargo, sería importante contar con un monitoreo u observatorio curricular que establezca parámetros en cada diseño curricular provincial de la adecuación, prioridad y modalidades de tratamiento de los Derechos Humanos y la diversidad cultural.

#### **Elementos de diagnóstico:**

Las transformaciones sociales recientes, que manifiestan un aumento estructural de las desigualdades, se combinan con movimientos migratorios y cambios en las relaciones culturales entre generaciones y grupos sociales. La imagen de una escuela uniforme, con una identidad sagrada que representa los valores de la civilización y de la Nación, ha quedado deslegitimada y todavía no encuentra reemplazo en un proyecto educativo renovado y potente frente a los tiempos que corren.

En el plano curricular, la adaptación crítica, no sumisa, de la escuela a la multiplicidad de culturas y valores sociales representa un desafío de primer orden. Los procesos de reforma curricular de los últimos años han incorporado contenidos ligados con estos temas y han promovido diversas estrategias para su enseñanza, con algunas publicaciones oficiales y no oficiales destacadas (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2000, Siede, Helman y Micó 2001, Siede 1997, Dussel y Finocchio 2003,

UNICEF 2002, CIPPEC 2006a). En el caso nacional estos contenidos se incorporaron especialmente a través del área de Formación Ética y Ciudadana. Pero más allá de las definiciones normativas, el tratamiento de estos temas en las escuelas sigue siendo un aspecto con muchos puntos pendientes.

Los libros de texto forman parte del complejo entramado curricular que más efectos tiene en la práctica educativa. En muchos casos, dada la importancia del mercado editorial vinculado con la ciudad y la provincia de Buenos Aires, en los contenidos presentados prima una visión “capitalina” y centralista, que no toma en cuenta la diversidad de experiencias y realidades sociales del interior del país. A su vez, en algunos casos existen ciertos estereotipos de género, que posicionan a la mujer en un rol secundario frente al hombre, como parte de una herencia tradicional de la concepción de sus roles sociales (véase Wainerman 1999).

Afortunadamente, el diseño de los contenidos curriculares a nivel nacional y provincial ha estado basado en un proceso donde participaron especialistas, con baja intervención por parte de los intereses políticos partidarios. Un síntoma de esto es que los casos donde ciertos personajes políticos intentaron hacer mella en los contenidos curriculares o libros de texto, mostrándose como “próceres”, terminaron siendo expuestos masivamente en los medios de comunicación (así ocurrió con los casos de Carlos Menem en La Rioja y Adolfo Rodríguez Saa en San Luis).

#### ***Recomendaciones políticas:***

La actualización curricular debería ser una política de Estado, que respete acuerdos y la participación constante de las provincias, unificando en el nivel federal una perspectiva de defensa de los Derechos Humanos que atraviese los contenidos básicos obligatorios.

Establecer una clara política de evaluación y certificación de los libros de texto y otros materiales educativos, donde puedan controlarse diversas vulneraciones del derecho a la educación mediante contenidos discriminatorios o visiones dogmáticas.

Propiciar un área específica en el Ministerio de Educación de la Nación (por ejemplo, el actual Programa Escuela y Medios) para consensuar contenidos con los medios de comunicación, promoviendo la inclusión de valores educativos en distintas áreas estratégicas de difusión masiva.

#### ***Guía para la acción:***

Desde el nivel local, la principal responsabilidad de los actores sociales es la lectura crítica de todos los materiales educativos establecidos o aprobados por el Estado. Así, la visión más concreta desde la práctica debería continuar la producción de materiales mediante comentarios, sugerencias y pedidos específicos de adaptaciones, correcciones y mejoras para garantizar el respeto por la contextualización necesaria de los saberes.

## **(15) “Derecho a la adaptación de la educación a las necesidades específicas de cada grupo de alumnos/as, más allá de su condición particular, y fomentando la integración con respeto a la diversidad”**

### **Definición y responsabilidades:**

El Estado tiene la obligación de generar procesos de integración educativa de todos los grupos sociales, más allá de sus condiciones específicas. Este principio se combina con el referido a respetar y valorar la diversidad cultural. Esto implica el desafío de generar políticas, instituciones y acciones que propicien la integración respetando y valorando las diferencias.

En particular, las minorías étnicas, los inmigrantes, los aborígenes, las personas con necesidades educativas especiales, son ejemplos de grupos sociales que deben tener espacio y voz en las instituciones educativas públicas, sin ser segregados, excluidos o recludos en ámbitos institucionales distintivos.

A su vez, es especialmente importante superar todo tipo de discriminación o segregación de género, fomentando no sólo el carácter mixto de la educación sino la superación de estereotipos vinculados con el rol de la mujer en la vida social.

### **Normativa:**

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) garantiza el respeto a la diversidad y la atención a las necesidades específicas de cada grupo, previendo modalidades de educación alternativa que contemplen las diversas realidades sociales. Por un lado, asegura la existencia de un régimen de educación especial para las personas con discapacidades (arts. 42 a 45), por otro, crea un régimen de educación intercultural bilingüe destinado a preservar la identidad cultural de las comunidades indígenas (arts. 52 a 54).

En relación con la perspectiva de género, cabe destacar el significativo avance que introduce la Ley N° 26.150, sancionada en 2006, con la creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral, al establecer la obligatoriedad de la educación sexual en todas las escuelas públicas y privadas del país. La Ley propone un abordaje interdisciplinario y transversal que, como uno de sus principales objetivos, aspira a garantizar la “*igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres*” (art. 3).

A nivel provincial, sólo la Constitución de Formosa (2003) establece “*que la educación impartida por el Estado en las comunidades aborígenes se realice en forma bilingüe e intercultural*” (art. 93 inciso 10). De forma más indirecta, la Constitución de Chaco (1994) instituye la responsabilidad Estatal de “*fomentar el renacimiento y respeto a los aportes culturales de las comunidades aborígenes y de las corrientes inmigratorias*” (art. 84, inciso 3). Por su parte, las Constituciones de Santiago del Estero (2005) y Tucumán (2006) mencionan el respeto a la interculturalidad, como finalidad de la educación en el primer caso (art. 64, inciso 1), y como responsabilidad del Estado en el segundo (art. 145). En esta línea, la Constitución de la ciudad de Buenos Aires (1996) establece que la educación debe “*favorecer la integración con otras culturas*” (art. 23). Por su parte,

las leyes educativas de Chaco (N° 4449), Formosa (N° 1470), Misiones (N° 4026) y Tucumán (N° 7463), dedican un apartado especial a la educación aborigen, indígena o intercultural bilingüe según el caso.

En cuanto a la problemática de género, la Constitución de la ciudad de Buenos Aires es la única que hace referencia a la necesidad de incorporar esta perspectiva en la educación (art. 24), junto con la Ley de Educación de Mendoza (N° 6970), que introduce la igualdad de derechos entre los sexos como uno de los fines de la educación provincial (art. 6).

En relación con la educación especial, nueve Constituciones incorporan este tipo de educación en sus textos (ciudad de Buenos Aires, Corrientes, Formosa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego). Por su parte, todas las Leyes de Educación provinciales garantizan la educación especial de personas con discapacidades, y la mayoría de ellas establece que se promoverá la integración al sistema de educación común cada vez que sea posible (cabe mencionar que este principio no está explicitado en la Ley de Educación Nacional N° 26.206).

Resulta interesante destacar el caso de Mendoza (N° 6.970), cuya ley dedica particular atención a la educación especial y, por ejemplo, establece: (a) la realización de campañas informativas en distintos medios para promover principios integradores (art. 49), (b) la implementación de un registro permanente de todas las personas con necesidades educativas especiales, identificando sus características individuales y zonas de residencia, así como de las escuelas integradoras que existen en cada región (art. 54); (c) la creación de equipos interdisciplinarios que brinden apoyo técnico a los docentes y escuelas integradoras (art. 55) y (d)-el desarrollo de cursos de capacitación sobre las problemáticas específicas de la educación especial y las instancias integradoras (art. 56).

Como contrapartida, llaman la atención tres ejemplos que atentan explícitamente contra el principio de respeto e integración de la diversidad. Es el caso de las Constituciones de Catamarca (1988), cuyo texto habla de educación especial para *"disfuncionados"* (art. 277, inciso a), y de Santa Fe (1962), donde se establece que *"la provincia presta particular atención a la educación diferencial de los atípicos"* (art. 109). También es el caso de la Ley de Educación de Santa Cruz (N° 263), sancionada en 1961, donde se establece la creación de escuelas para *"minorados orgánicos o psíquicos"*, *"retrasados pedagógicos"* e *"inadaptados sociales"* (art. 26).

### **Información disponible:**

Los datos que permiten monitorear el cumplimiento de este derecho son tan diversos como las necesidades específicas de cada grupo de alumnos.

En primer lugar, respecto a los niños y jóvenes con necesidades especiales, el Relevamiento Anual de la DiNIECE contempla entre los diferentes tipos de educación a la Educación Especial, lo cual permite acceder a información periódica y actualizada sobre su estado en las diferentes provincias. Esta información incluye estadísticas sobre la cantidad de alumnos con necesidades especiales *"integrados"* en escuelas comunes.

También en la órbita del MECyT, específicamente de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, funciona el Área de Educación Especial<sup>22</sup>.

En segundo lugar, en cuanto a la *población indígena y la educación intercultural bilingüe*, el Relevamiento Anual incluye en sus cuadernillos preguntas para identificar la matrícula perteneciente a población indígena o hablante de lenguas indígenas, información que aún no se publica en los Anuarios Estadísticos, pero que se encuentra disponible en las bases de la DiNIECE. Una situación similar sucede con la información de docentes, ya que el último Censo Nacional de Docentes, implementado en 2004, incluyó preguntas acerca de la formación y ejercicio de los docentes en lenguas nativas.

Asimismo, en la órbita del MECyT existe el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe<sup>23</sup> y en el Ministerio de Desarrollo Social se encuentra el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas<sup>24</sup>. En estos organismos se puede solicitar información adicional respecto de las acciones que ejecutan, así como información presupuestaria.

Una fuente adicional de información sobre estas dos temáticas la constituyen las encuestas complementarias al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2001<sup>25</sup>. La primera de ellas es la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI), que tuvo por objetivo cuantificar y caracterizar a la personas con discapacidad; y la segunda es la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004 - 2005 (ECPI), a través de la cual se relevó un vasto conjunto de información de la población indígena, acerca del manejo de lenguas o idiomas indígenas, características sociodemográficas, migración, educación, empleo, fecundidad y características habitacionales de los hogares, entre otros temas.

Finalmente, para realizar análisis referidos a la cuestión de género, tanto en los relevamientos de la DiNIECE como del INDEC la información puede consultarse clasificada por género, ya sea en sus publicaciones o en solicitudes especiales.

#### **Elementos de diagnóstico:**

El tratamiento de los derechos de las personas con necesidades educativas especiales (véase el cuadro 15 sobre la cantidad de alumnos en educación especial) es un tema amplio, que resulta difícil de resumir en pocas líneas (véase Lus 1995 y Belgich 1998). La integración en escuelas comunes ha cobrado cada vez mayor legitimidad en los años recientes, aunque resulta todavía muy problemática por la falta de capacitación de los docentes. Es clave avanzar en estrategias de concientización masivas para que tanto los docentes como los padres y alumnos acepten y valoren trabajar en la inclusión, paralelas a procesos de formación de los docentes en la integración y el trabajo conjunto con profesionales específicos.

.....  
22 [www.me.gov.ar/it/lisespecial.html](http://www.me.gov.ar/it/lisespecial.html).

23 <http://www.me.gov.ar/dnpsc/>.

24 <http://www.desarrollosocial.gov.ar/INAI/site/default.asp>.

25 [www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp](http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp); [http://www.indec.gov.ar/webcenso/ECPI/index\\_ecpi.asp](http://www.indec.gov.ar/webcenso/ECPI/index_ecpi.asp) y [http://www.indec.gov.ar/webcenso/ENDI\\_NUEVA/index\\_endi.asp](http://www.indec.gov.ar/webcenso/ENDI_NUEVA/index_endi.asp).

Uno de los principales problemas de atención a las culturas aborígenes y a la población con necesidades especiales es que se trata de grupos minoritarios, muy heterogéneos (por etnias, lengua y problemática especial) y distribuidos por todo el territorio nacional. A su vez, la gran mayoría de la población aborígen se encuentra en situación de pobreza, y presenta bajos niveles de escolarización (véase Cuadro 16). Esto implica un desafío cultural de primer orden para el sistema educativo, rompiendo con su oferta homogénea y adaptándose a las necesidades y valores propios de la identidad de cada grupo aborígen.

La cuestión de género no presenta los niveles de discriminación en el acceso ni en los resultados educativos que tienen otros países. Otro punto positivo es la progresiva desaparición de las escuelas para un solo sexo, que han quedado cada vez más aisladas en un sistema masivamente adaptado al modelo mixto. Sin embargo, las problemáticas de género y sexualidad todavía no han sido discutidas en profundidad en el sistema educativo. El Programa Nacional de Educación Sexual, creado en 2006 por la Ley N° 26.150, seguramente ayudará a dar nuevas pautas a un debate cultural y curricular, que promueva nuevos enfoques a favor del derecho a la educación sin discriminación de género.

#### ***Recomendaciones políticas:***

Desarrollar políticas de inclusión de los alumnos con necesidades especiales en escuelas comunes, capacitando a los docentes y brindando apoyos profesionales para su mejor adaptación en la vida social y pedagógica de las escuelas.

Planificar la adaptación edilicia de las escuelas para la circulación cotidiana de personas discapacitadas.

Garantizar la enseñanza de la lengua materna de todos los alumnos de comunidades específicas como los aborígenes, propiciando la integración con otros grupos sociales en instituciones comunes.

Extender la discusión sobre los derechos de género en el marco de la Ley de Educación Sexual, a través de capacitaciones y guías de trabajo adecuadas para cada tramo de edad.

#### ***Guía para la acción:***

La integración es una tarea que va más allá de las políticas públicas específicas, a través de las relaciones sociales cotidianas dentro de las instituciones educativas. En este sentido, el desafío de la integración multicultural y de las personas con necesidades especiales es responsabilidad de todos, valorando las diferencias y generando espacios genuinos de aprendizaje e intercambio cultural.

### Cuadro 15. Alumnos en Educación Especial

Año 2005

Nivel Educativo	Alumnos	%	Alumnos integrados a educación común y de adultos	% sobre el total de alumnos educación especial
Inicial	10,640	13.5%	3,935	37.0%
Primario / EGB	65,479	83.1%	22,929	35.0%
Medio / Polimodal	2,678	3.4%	1,281	47.8%
Total	78,797	100.0%	28,145	35.7%

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Relevamiento Anual 2005.

### Cuadro 16. Población perteneciente a los pueblos indígenas de 5 a 14 años de edad y población que asiste a nivel EGB1 y EGB2

Años 2004-2005

Pueblo Indígena	Población de 5 a 14 años	Población que asiste a EGB 1y2	
		Total	% que no recibe clases en su lengua o idioma
Atacama	913	568	98.9
Ava guaraní	6,309	4,355	82.5
Aymara	1,289	742	100.0
Chané	1,498	1,039	86.2
Chorote	706	485	62.5
Chulupí	143	104	-
Comechingón	2,468	1,487	99.9
Diaguita/ Diaguita calchaquí	6,785	3,987	99.6
Guaraní	4,485	2,753	97.7
Huarpe	3,228	2,084	99.0
Kolla	19,227	12,713	98.1
Mapuche	28,365	18,478	93.3
Mbyá guaraní	1,929	987	53.6
Mocoví	5,050	3,225	93.4
Ona	203	129	100.0
Pilagá	1,549	1,106	84.8

Quechua	1,559	862	100.0
Rankulche	2,689	1,849	99.0
Tehuelche	2,500	1,750	94.6
Toba	20,896	14,655	78.4
Tonocote	1,289	742	100.0
Tupí guaraní	4,254	2,845	77.8
Wichí	12,321	8,564	59.9
La población de cada pueblo indígena corresponde a la población que se reconoce perteneciente y/o descendiente en primera generación de ese pueblo. Se excluyen los pueblos Charrúa, Lule, Maimará, Omaguaca, Pampa, Querandí, Sanavirón y Tapiete, por no contar con información estadísticamente significativa.			
Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004-2005.			

## (16) “Derecho a la libre elección de las instituciones educativas por parte de las familias y los/as alumnos/as”

### **Definición y responsabilidades:**

Las familias tienen el derecho de elegir la institución educativa donde concurrirán sus hijos. El Estado (fundamentalmente a nivel provincial) debe propiciar las condiciones necesarias para que esa elección sea posible, por ejemplo, mediante la apertura de escuelas públicas con distintas orientaciones (especialmente en el nivel secundario), o fomentando el funcionamiento de escuelas privadas con distintas ofertas. A su vez, el Estado tiene que brindar información sobre la oferta educativa disponible, facilitando las opciones de elección a todas las familias, especialmente en contextos socioeconómicos más desfavorecidos.

Este derecho individual no debe colisionar con el derecho social a la educación, generando mayor fragmentación y desigualdad en el sistema educativo. Por eso, el Estado debe arbitrar los medios para favorecer un piso común alto de calidad educativa, que permita una elección no basada en circuitos sociales o de evitación de instituciones de bajo nivel, sino en una genuina diversidad de opciones en otras dimensiones del proceso educativo.

### **Normativa:**

En el ámbito de la normativa internacional, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), como la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), establecen el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos.

Por su parte, la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), también garantiza el derecho de los padres y/o tutores a “elegir para sus hijos/as o representados/as,

*la institución educativa cuyo ideario responda a sus convicciones filosóficas, éticas o religiosas” (art. 128).*

En el plano de la normativa provincial, sólo las Constituciones de Misiones (1988), Salta (1998), Santa Fe (1962) y Tucumán (2006) incorporan en su texto este derecho (art. 41, 49, 110 y 144 respectivamente). En los casos de San Luis (1987), Río Negro (1988) y Tierra del Fuego (1991) se hace una mención más general, refiriendo al derecho de los padres a elegir la educación para sus hijos (art. 71, 63 y 58, respectivamente). Ocurre lo mismo entre las Leyes de Educación provinciales: mientras aproximadamente la mitad explicitan el derecho de la familia a seleccionar libremente el establecimiento educativo para sus hijos (Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Tucumán y Tierra del Fuego), unas pocas (Catamarca y Formosa) hacen una mención más indirecta, refiriendo a la elección de la educación.

**Información disponible:**

La única información disponible a nivel nacional es la publicación del Listado de Establecimientos Educativos<sup>26</sup>, en la cual se incluyen algunos datos como el tipo de educación de cada establecimiento (común, artística, especial o de adultos); el nivel educativo que ofrece; su ubicación geográfica (dirección, localidad, departamento); el sector (gestión pública o privada) y ámbito (rural y urbano); y algunos otros datos básicos. Esta información permite realizar un análisis muy general de la oferta educativa por nivel en un ámbito geográfico determinado. A su vez, a través del Mapa Educativo Nacional<sup>27</sup> se puede acceder gráficamente a la distribución geográfica de escuelas en una zona específica.

Los resultados de rendimiento educativo, medidos tanto a través de los indicadores de trayectoria (repitencia, sobreedad, abandono, promoción) como de calidad educativa, no son informados abiertamente en su discriminación por escuela. En pocas oportunidades hubo publicidad de estos datos por escuela, aunque no fueron ampliamente difundidos, y desde el año 2001 los Operativos Nacionales de Evaluación dejaron de ser censales, con lo cual no sería posible informar resultados de calidad de todas las escuelas, sino sólo de la muestra seleccionada.

Como señalamos en el Recuadro 29, esta restricción de la información es dilemática, ya que limita el derecho a la información, pero preserva a las escuelas de bajo rendimiento de una posible estigmatización pública y de mecanismos de competencia que tienen el efecto potencial de ampliar las desigualdades en la oferta del sistema educativo.

.....  
26 [www.oni.esuelas.edu.ar/establec.asp](http://www.oni.esuelas.edu.ar/establec.asp).

27 [www.mapaeducativo.edu.ar](http://www.mapaeducativo.edu.ar) Véase también la información que publican las provincias. En particular es muy completa la información por escuela de la provincia de Buenos Aires: [www.mapaeducativo.edu.ar/pages/mapas/localizacion.php](http://www.mapaeducativo.edu.ar/pages/mapas/localizacion.php).

Por último, algunas consultoras privadas se han dedicado en los años recientes a “aconsejar” a los padres sobre la elección de las escuelas, como parte de un negocio creciente en el mercado educativo del sector privado<sup>28</sup>.

**Elementos de diagnóstico:**

El principio de libertad de elección de las escuelas por parte de las familias se respeta en la mayoría de las provincias, tanto mediante la existencia de escuelas privadas como a través de las normas vigentes. Sin embargo, es muy diferente la posibilidad de elección según los contextos, ya que en ámbitos urbanos existe una amplia oferta de escuelas en un reducido radio geográfico mientras en zonas rurales muchas veces resulta imposible optar. A su vez, las posibilidades de elección disminuyen a mayor pobreza, dado que no es posible pagar la oferta privada de las instituciones educativas.

Otro factor que genera desigualdades en la elección es la ausencia de información pública sobre la oferta educativa. La información sobre las escuelas es informal, y circula bajo la forma del rumor entre las familias -mejor posicionadas cuanto más extensas e informadas sean sus redes sociales- o en publicaciones privadas accesibles sólo a los electores más advertidos.

Un problema fundamental de la elección es que, en las condiciones y reglas actuales, hoy está contribuyendo a profundizar la jerarquización de la oferta educativa, entre escuelas académica y socialmente desiguales. Es decir que la elección no se restringe a la opción entre escuelas diversas en cuanto a sus identidades y proyectos pedagógicos, sino entre escuelas con alumnado y ofertas pedagógicas jerárquicamente desiguales (Veleda 2003).

**Recomendaciones políticas:**

Generar políticas de información sobre las diversas opciones de oferta educativa (especialmente sobre las distintas orientaciones de las escuelas medias y sobre espacios extra curriculares que contengan la oferta particular de cada institución) en todos los ámbitos sociales, especialmente en los contextos más desfavorecidos.

Planificar la oferta educativa pública y orientar la oferta privada de forma complementaria, buscando opciones aptas para los distintos contextos, evitando superposiciones y competencias en circuitos específicos.

Promover el acercamiento de la escuela a la comunidad educativa como un modo de modificar los términos actuales de la relación de elección, fomentando un trabajo integrado en vez de una visión de las familias como “clientes” que “consumen” servicios educativos.

Considerar la posibilidad de implementar sistemas de elección “coordinada” o “concertada”, que implican una mediación estatal como modo de conciliar la libre elección con la necesidad de garantizar cierta heterogeneidad social en las escuelas.

.....  
28 Véase <http://www.cedp.com.ar/>, <http://www.dieresisconsultora.com.ar/>, <http://www.edgconsultora.com/>, <http://www.redeseducacion.com.ar/frameCarreras.htm>.

**Guía para la acción:**

Las familias deben informarse y analizar las distintas opciones educativas con sumo cuidado y responsabilidad. Es clave valorar a las escuelas inclusivas como parte de un proyecto pedagógico, no propiciando una segregación cada vez mayor de los estratos sociales que asisten a cada escuela, más allá de la pertenencia o no al sector privado.

**Calidad****(17) “Derecho a la educación con materiales pedagógicos y tecnologías educativas adecuadas, actualizadas y justamente distribuidas entre los/as alumnos/as y escuelas”****Definición y responsabilidades:**

El Estado tiene la obligación de distribuir materiales y tecnologías educativas adecuadas, actualizadas y de calidad para todos los alumnos. Entre estos materiales figuran especialmente los libros de texto, los libros de lectura, computadoras con acceso a Internet y materiales de consulta para docentes y padres. Es importante considerar que estos materiales forman parte del eje de la calidad educativa, dado que tienen claros fines pedagógicos y deben ser elaborados por equipos profesionales de especialistas.

Un componente central de este derecho es su distribución según nivel socioeconómico de los alumnos. La responsabilidad del Estado debe fundamentarse en priorizar la entrega de estos materiales en los contextos más vulnerables, donde los alumnos no tendrán posibilidades alternativas de acceso a tales bienes educativos. Si bien estos materiales y tecnologías forman parte de la obligación estatal de garantizar el universalismo de la calidad educativa, es necesario remarcar la prioridad de acceder a ellos por parte de los sectores más pobres de la población.

**Normativa:**

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) establece la obligación del Estado de dotar a todas las escuelas de los recursos materiales necesarios para garantizar una educación de calidad (incluyendo equipamientos científicos y tecnológicos, bibliotecas y demás recursos pedagógicos), dando prioridad a aquellos establecimientos que atienden población en situación económica desfavorable (art. 85). Asimismo, la Ley de Educación pone especial énfasis en el fortalecimiento de las bibliotecas escolares y su creación en aquellas escuelas donde aún no se hayan desarrollado (art. 91). Por otra parte, dedica un apartado a las nuevas tecnologías y medios de comunicación, haciendo hincapié en la incorporación de estas herramientas en el proceso de enseñanza-aprendizaje (arts. 94 a 99).

En cuanto a la normativa provincial sólo las Constituciones de Tierra del Fuego (1991) y de Formosa (2003) realizan una referencia específica a la obligación del

Estado de fomentar la creación de bibliotecas en el sistema educativo (art. 93 y 58 respectivamente). En los casos de Chaco (1994), Chubut (1994), Entre Ríos (1933) y San Juan (1986) se estipula que el Estado promoverá la creación de bibliotecas públicas o populares. En general, las Leyes de Educación provinciales también prescinden de cualquier referencia a la provisión de materiales pedagógicos y tecnologías educativas a las escuelas, a excepción de los casos de Catamarca (art. 35) y Santiago del Estero (art. 67). Del mismo modo que ocurre con varias de las Constituciones Provinciales, las Leyes Educativas de Chaco (N° 4449) –arts. 65 a 68–, Chubut (N° 3146) –art. 14–, Mendoza (N° 6970) –art. 87– y también Santiago del Estero (N° 5804) –arts. 62 a 63– incorporan entre los fines del gobierno educativo el estímulo a la creación de bibliotecas de carácter público (que no necesariamente se localicen en los establecimientos educativos). Luego, en un nivel más práctico, los Reglamentos de Escuelas son los que regulan el funcionamiento de las bibliotecas escolares.

### **Información disponible:**

No existe mucha información sistematizada y de difusión periódica acerca de la situación de las escuelas en cuanto a la posesión de materiales pedagógicos y tecnológicos adecuados. La DiNIECE indaga algunas de estas cuestiones en el Relevamiento Anual, que contiene preguntas generales sobre equipamiento multimedial e informático, y también en el Operativo Nacional de Evaluación, a través de una encuesta al director en la que se incluye preguntas sobre la disponibilidad de materiales.

En cuanto a las acciones de distribución de material pedagógico y tecnologías educativas, tanto a nivel nacional como provincial, existen distintos programas de dotación de materiales a las escuelas. En las páginas web correspondientes se encuentra en algunos casos información sobre la distribución de estos materiales y los recursos presupuestarios implicados<sup>29</sup>.

Dada la variedad de programas que con diferentes líneas de acción, objetivos y universos de trabajo distribuyen material en las escuelas, es imprescindible fomentar la sistematización de la información que producen, clarificando los criterios en la selección de las escuelas y alumnos beneficiados. Asimismo, sería importante llevar un mejor control de la relación entre estas acciones y la situación socioeconómica de los alumnos, ya que este debiera ser uno de los criterios principales en la distribución de recursos.

### **Elementos de diagnóstico:**

Un problema central en el cumplimiento de este derecho es la falta de políticas orgánicas y de largo plazo de distribución de materiales pedagógicos y tecnologías educativas. La discontinuidad y los cambios constantes en las formas de selección, compra y distribución de estos materiales por parte del Estado nacional se combinan con la complejidad del federalismo y las volátiles iniciativas provinciales.

.....  
<sup>29</sup> [www.me.gov.ar/librosenlasescuelas/index.html](http://www.me.gov.ar/librosenlasescuelas/index.html) ; [www.me.gov.ar/piie](http://www.me.gov.ar/piie) ; [www.me.gov.ar/promse](http://www.me.gov.ar/promse) y [www.me.gov.ar/currifom/p\\_lectura.html](http://www.me.gov.ar/currifom/p_lectura.html).

Así, por ejemplo, no existe ninguna acción sistemática de evaluación de los libros de texto que son utilizados por docentes y escuelas.

Una de las consecuencias de esta dinámica política es la falta de criterios de distribución de los materiales educativos según nivel socioeconómico y necesidades específicas de la población. Como hemos analizado en estudios previos (CIPPEC 2004), se constata que aun en las escuelas públicas los alumnos más pobres tienen menos disponibilidad de materiales educativos que aquellos con mayor poder adquisitivo. Esto implica un enorme desafío pendiente para la distribución de las políticas públicas.

De todas formas, ciertas políticas recientes han sido efectivas en distribuir bienes específicos a los alumnos de nivel socioeconómico más bajo, como ocurrió con el plan de compra de libros de texto (Llinás 2005).

#### ***Recomendaciones políticas:***

Diseñar y fortalecer una política nacional de selección, compra y distribución de materiales y tecnologías educativas, que genere condiciones de calidad, continuidad y actualización permanente.

Crear instancias de certificación oficial de la calidad de los materiales educativos (libros de texto, especialmente), donde participen tanto los máximos especialistas como el saber práctico de los docentes, combinando el análisis de la calidad con la adaptabilidad práctica.

Distribuir los materiales priorizando a los sectores más pobres de la población, apelando a bases de datos sobre el nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, para facilitar el uso de criterios objetivos.

Generar capacitaciones e instancias de acompañamiento a los docentes para el uso e introducción de materiales y tecnologías educativas novedosas.

#### ***Guía para la acción:***

La sociedad civil debería monitorear la distribución de los materiales educativos de acuerdo con los criterios señalados de prioridad social. La existencia de bases de datos oficiales facilitaría este proceso y eliminaría las redes de arbitrariedad y discrecionalidad existentes.

## Cuadro 17. Establecimientos y alumnos en escuelas de educación común que disponen de computadoras y promedio de alumnos por computadora

Total país. Cifras absolutas y porcentaje.

Ámbito	Establecimientos que tienen computadoras		Alumnos en escuelas con computadoras		Promedio de alumnos por computadora
	Absolutos	%	Absolutos	%	
Urbano	17,265	75.7	6,853,078	81	50
Rural	5,787	40.7	500,236	54	58
<b>Total</b>	<b>23,052</b>	<b>62.3</b>	<b>7,353,314</b>	<b>78</b>	<b>51</b>

Nota: Los porcentajes refieren al total de establecimientos y de alumnos de la educación común.

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE); Boletín DiNIECE Nro. 1, Año 2006.

### (18) “Derecho a la educación con docentes bien preparados y actualizados permanentemente, capaces de desarrollar prácticas pedagógicas y curriculares adecuadas y significativas”

#### **Definición y responsabilidades:**

La formación y capacitación de los docentes es un aspecto central de la calidad educativa, ya que el cuerpo docente es el principal determinante de los procesos de enseñanza. El Estado, a nivel nacional y provincial, tiene el deber de generar condiciones adecuadas de formación y altos niveles de capacitación, complementando el conjunto de derechos enunciados en torno de las condiciones laborales y salariales docentes. En este capítulo, el derecho especifica la importancia de la formación y capacitación vinculada con la calidad de los procesos de enseñanza, destacando la importancia de generar capacidades autónomas, reflexivas, creativas y actualizadas de transmisión de los saberes curriculares.

#### **Normativa:**

A inicios de la década del 90, con la sanción de la Ley Federal de Educación, se impuso la necesidad de llevar a cabo una reconversión masiva del cuerpo docente, a fin de prepararlo para las nuevas exigencias pedagógicas y curriculares impuestas por la transformación de la estructura de niveles que prescribía dicha ley. En este contexto, el Consejo Federal de Cultura y Educación aprobó, mediante la Resolución N° 32/93, el documento “Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente”, que retoma el concepto de formación docente continúa introducido por la Ley Federal y propone la organización de un sistema institucional integrado para desarrollarla. Luego, con la Resolución N° 36/94 se aprueba el documento

“Red Federal de Formación Docente Continua”, donde se definen los lineamientos para la organización y puesta en funcionamiento de este sistema (Serra, 2004).

Por su parte, la nueva Ley de Educación Nacional (N° 26.206) incorpora a la capacitación entre los objetivos de la política nacional de formación docente, especificando que deberá “ofrecer diversidad de propuestas y dispositivos de formación posterior a la formación inicial que fortalezcan el desarrollo profesional de los/as docentes” (art. 73). Asimismo, introduce dos innovaciones significativas en relación con la formación docente: (a) tendrá una duración de cuatro años e incluirá el desarrollo de prácticas profesionales que tomarán la forma de “residencias”; (b) se crea el Instituto Nacional de Formación Docente, encargado de desarrollar políticas que articulen, fortalezcan y potencien los sistemas de formación docente a nivel provincial.

### **Información disponible:**

En primer lugar, el cumplimiento de este derecho está estrechamente vinculado con que se garantice el derecho a una educación con suficientes docentes titulados y bien preparados para cubrir todas las modalidades, niveles y áreas del proceso educativo (véase Derecho N° 4 de este texto). Por lo tanto, la disponibilidad de información vinculada a la titulación docente, desarrollada en ese punto, es válida para monitorear también el cumplimiento del presente derecho.

Además, es pertinente mencionar aquí la necesidad de contar con datos de capacitaciones docentes para poder monitorear el derecho. Esta información suele ser muy escasa, y se encuentra diseminada y poco sistematizada.

Sin embargo, existen dos posibles fuentes de información al respecto. Por un lado, el Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos, realizado en los años 1994 y 2004 por la DiNIECE, además de presentar datos estadísticos sobre el nivel educativo y la formación pedagógica de los docentes brinda información sobre la concurrencia a capacitaciones.

Por otra parte, las Cabeceras Jurisdiccionales de la Red Federal de Formación Docente Continua (RFFDC), a través del Registro Federal de Proyectos, Evaluación y Certificación (REFEPEC)<sup>30</sup>, poseen información parcial sobre las ofertas de capacitación docente y la cantidad de certificados emitidos por cada uno de los ministerios provinciales, pero no incluye aquellos cursos de capacitación no reconocidos a nivel federal. Esta entidad no realiza publicaciones sobre esta información.

### **Elementos de diagnóstico:**

La formación docente atraviesa problemáticas manifiestas vinculadas con su estructura organizativa y sus lógicas internas. A grandes rasgos, los diagnósticos (véase Diker y Terigi 1997, Davini 1995 y 1998, Aguerrondo y Pogré 2001) indican que existe una gran cantidad de institutos de formación docente, con características muy distintas y sin una clara articulación entre sí. El proceso de acreditación de los años 90

.....  
30 [www.me.gov.ar/curriform/refepec.html](http://www.me.gov.ar/curriform/refepec.html).

no se completó en muchos casos y no funcionó acordemente para sumar racionalidad en la organización del sistema de formación docente.

A su vez, la capacitación docente se encuentra atravesada por un circuito de puntaje que muchas veces premia la cantidad antes que la calidad, coherencia y necesidad de formación para adaptarse a cada contexto específico de trabajo. En general, se valoran más los cursos cortos que las formaciones más prolongadas en carreras universitarias o en instituciones de reconocido prestigio (véase Serra 2004).

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) estableció algunos cambios promisorios y creó el Instituto Nacional de Formación Docente, que implican el inicio de una nueva etapa de reformas para las políticas de formación y capacitación docentes. El antecedente inmediato de estas transformaciones establecidas por la nueva Ley se halla en el informe realizado por la “Comisión Federal de la Formación Docente Inicial y Continua”, creada por la Resolución 241/05 del CFCyE, con el fin de elaborar un diagnóstico exhaustivo sobre la formación docente en la Argentina y, a partir de ello, delinear principios y orientaciones de política, así como las funciones y prerrogativas correspondientes al Instituto Nacional de Formación Docente para llevarlas a cabo. En este sentido, algunas de las líneas de acción propuestas por el informe son: (a) planificar una política nacional de formación docente que imprima un norte común para superar la fragmentación actual sin por ello ignorar las particularidades de cada contexto; (b) procurar que la formación docente se base en contenidos curriculares pertinentes y actualizados que incorporen las transformaciones sociales y culturales de los últimos años y otorguen las herramientas necesarias para asumir una posición ciudadana activa y comprometida; (c) lograr mayores niveles de integración entre los Institutos de Formación Docente (IFDs), y entre éstos y la Universidad, así como la articulación permanente entre los IFDs y las escuelas; (d) considerar la formación docente como un proceso activo que continúa durante toda la carrera; (e) consolidar la profesionalización de la docencia a través del mejoramiento de la formación, la carrera y las condiciones laborales en que ésta se desarrolla.

### ***Recomendaciones políticas:***

Fortalecer la formación docente que se ofrece en los institutos terciarios, pensando alternativas de organización institucional que superen las estructuras tradicionales: promover cargos directivos y docentes de tiempo completo con horas de consulta de estudiantes y horas de investigación, infraestructura propia que permita ofrecer carreras en el horario diurno, instancias de autogobierno y participación de docentes y alumnos, entre otras cuestiones. Por otra parte, los programas de formación inicial deberían combinar desde un inicio formación teórica consistente con un acercamiento constante a las diversas realidades escolares.

Fortalecer y mejorar los circuitos de capacitación docente gratuita. Por un lado, generando redes de interacción entre ellos y, por otro, otorgando mayor importancia a la capacitación situada en las instituciones, que atienda los requerimientos propios de cada equipo docente y las necesidades del alumnado. Los proyectos para

perfeccionar las prácticas de enseñanza deberían estar enmarcados en las necesidades planteadas por cada institución educativa, y deberían contar con un seguimiento sistemático y continuo de especialistas que ofrezcan una constante devolución a los docentes.

Modificar la carrera de puntaje, promoviendo nuevas instancias de formación, capacitación, investigación y experiencias educativas, capaces de generar una adecuación profesional rigurosa y menos cooptada por circuitos mercantilizados de bajo nivel. Un ejemplo de este punto es valorar menos los cursos de capacitación cortos y, en muchos casos, de baja calidad y promover las trayectorias formativas brindadas por instituciones de reconocido prestigio.

***Guía para la acción:***

Se trata de un punto altamente vinculado con la planificación del Estado y la participación de los docentes. Sin embargo, cabe una responsabilidad importante para todos aquellos organismos e instituciones que ofrecen capacitación por puntaje, para que mantengan un criterio formativo centrado en la calidad de las prácticas, sin incentivar trayectos poco rigurosos y sesgados por la necesidad excluyente de sumar puntaje.

**(19) “Derecho a una educación de calidad que garantice altos niveles de conocimientos básicos comunes y capacidad para el aprendizaje autónomo y socialmente significativo a lo largo de toda la vida”**

***Definición y responsabilidades:***

Los aprendizajes de los alumnos deben ser adecuados, actualizados y significativos para que se cumpla plenamente su derecho a la educación. El Estado es el garante de este derecho y debe generar las condiciones necesarias para su cumplimiento. Eso implica múltiples desafíos, vinculados con las prácticas pedagógicas, los contenidos curriculares, la organización de los tiempos, espacios y grupos de aprendizaje, etc.

A su vez, los aprendizajes de los alumnos deben tener un alto piso compartido de igualdad de saberes, capaces de formar en los siguientes principios: aprender a vivir juntos valorando la diversidad cultural; aprender lenguajes y códigos de expresión y comunicación y la resolución de problemas; incorporar una capacidad de reflexión y análisis basada en fundamentos y conocimientos científicos; asumir una reflexión crítica permanente; fomentar una identidad cultural y un conocimiento de la propia historia; asumir un compromiso social, político y ecológico, con capacidad de crear prácticas asociativas y solidarias; formar para el mundo del trabajo y para el uso variado de tecnologías en la sociedad del conocimiento; iniciarse en la apreciación y producción artística, el desarrollo de competencias para emprender proyectos personales y comunitarios, el cuidado de la salud y la educación sexual; desarrollar una formación ética en Derechos Humanos, entre otras cuestiones de primer orden.

Este resumen indica un criterio fundamental para juzgar la calidad educativa: sus contenidos. Esta definición de calidad se opone a las definiciones “neutrales”, que valoran el rendimiento de los alumnos en sí mismo, sin destacar los contenidos y valores aprendidos. La calidad en sí misma es una medida de eficiencia, que debe vincularse con una clara concepción de formación ciudadana y de creación de capacidades de reflexión y acción autónomas de los alumnos, para transformarse en un objetivo del derecho a la educación.

**Normativa:**

En la actualidad existe una serie de normas vigentes que regulan los contenidos que los alumnos deben aprender a lo largo de su escolaridad. Como marco de definición federal se encuentran los Contenidos Básicos Comunes de Nivel Inicial, Educación General Básica y Educación Polimodal (véanse las Resoluciones N° 26/93; N° 33/93; N° 39/94; N° 40/95; N° 57/97); y los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios recientemente aprobados por el Consejo Federal de Educación (véanse las Resoluciones N° 214/04; 225/04; 228/04; 246/05; 247/05; 248/05 y 249/05).

A su vez, una extensa normativa jurisdiccional (que incluye los diseños curriculares de diversos niveles, entre otros instrumentos) regula los contenidos que deben enseñarse en los sistemas educativos provinciales.

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) establece que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá estructuras y contenidos curriculares comunes y núcleos de aprendizaje prioritarios en todos los niveles y años de la escolaridad obligatoria y establecerá mecanismos de renovación periódica total o parcial de dichos contenidos curriculares comunes a fin de asegurar la calidad de la educación (art. 85).

**Información disponible:**

No es fácil llegar a un acuerdo sobre cómo evaluar el nivel de conocimientos y las capacidades adquiridos por los alumnos, y probablemente no exista el instrumento o técnica que pueda dar cuenta en forma completa de esta compleja cuestión.

En nuestro país, el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación implementa desde el año 1993 el Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Este operativo consiste en evaluaciones sistémicas sobre las áreas curriculares básicas: Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales. Se han aplicado en años de estudio seleccionados (generalmente en los años de finalización de ciclo o nivel), con diferente periodicidad (anuales, bianuales) y con distinta cobertura (muestrales, censales). Las evaluaciones son acompañadas por un conjunto de encuestas: al alumno, al docente y al director, que permiten luego mediante procesamientos estadísticos contextualizar los resultados. Los informes publicados y las bases de datos (estas últimas hasta el año 2000) están disponibles en la página web de la DiNIECE.

Más allá del avance que significó la medición de los aprendizajes de los alumnos, todavía resta institucionalizar con estabilidad en el tiempo el sistema de medición, que ha variado mucho según los períodos políticos. A su vez, sería importante que

la sistematización de las evaluaciones tomase en cuenta el efecto del nivel socioeconómico de los alumnos, que condiciona de forma determinante los resultados. Así, podría conocerse el efecto de las escuelas en los logros de aprendizaje, comparando adecuadamente por provincias, regiones, o sector de gestión pública y privada.

En cuanto a las fuentes de comparación internacional, existen exámenes ampliamente difundidos que se aplican periódicamente en diferentes países, por ejemplo el estudio PISA (Programme for International Student Assessment)<sup>31</sup>, de la OECD, o los exámenes TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study)<sup>32</sup> y PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study)<sup>33</sup> de la IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement)<sup>34</sup>. La Argentina ha tenido una participación irregular en estos exámenes, siendo el último informe publicado con información de nuestro país el correspondiente a la aplicación PISA del año 2000 (véase el cuadro 19)<sup>35</sup>.

#### **Elementos de diagnóstico:**

Los indicadores de calidad educativa señalan un bajo nivel promedio de aprendizajes de los alumnos, que no ha podido ser revertido en los últimos años (Cuadro 18). A su vez, el problema central sigue siendo la amplia brecha de desigualdades en los aprendizajes, especialmente según nivel socioeconómico. Esto implica un desafío particular para generar condiciones no sólo de mejoramiento de los resultados de aprendizaje, sino para reducir la brecha, buscando que la escuela sea un verdadero factor de transformación social.

Más allá de los indicadores cuantitativos, existen diversos estudios que marcan las falencias todavía profundas en las prácticas pedagógicas, que tienen su correlato directo en los aprendizajes de los alumnos. La enseñanza basada en prácticas de memorización, la falta de una actualización permanente en los métodos pedagógicos, el uso de libros de texto ya superados por el actual debate científico y pedagógico son sólo algunas de las dimensiones que perjudican masivamente las posibilidades de aprendizaje significativo de los alumnos.

En relación con el currículum, algunas investigaciones señalaron cierta anomia durante el período comprendido entre 1970 y 1990 que contribuyó a la consolidación de un trabajo pedagógico con ausencia de un currículum y programas explícitos, que terminó cristalizando prácticas mecánicas con pérdida del sentido de los fines del trabajo escolar cotidiano (Braslavsky 1996). Las propuestas de enseñanza fueron caracterizadas como desactualizadas y se reorganizaron a través de la amplia

31 Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes.

32 Estudio sobre las Tendencias en Matemática y Ciencia Internacional.

33 Estudio sobre el Progreso en la Comprensión Lectora Internacional.

34 Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos.

35 [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org) y <http://isc.bc.edu/>.

discusión sobre los Contenidos Básicos Comunes durante la etapa de reforma curricular en los años 90 (véase Dussel 2001).

Un problema específico vinculado con la calidad educativa es el referido a las instituciones particulares y privadas que obtienen reconocimiento oficial y no mantienen estándares mínimos de adecuación pedagógica, funcionando como meras instituciones donde obtener títulos en el corto plazo. El desafío de aumentar los estándares debería comenzar por aquellas instituciones que no garantizan los niveles mínimos de adecuación pedagógica y otorgan títulos oficiales.

***Recomendaciones políticas:***

Otorgarle mayor centralidad al diseño de las políticas pedagógicas y curriculares, fortaleciendo a los equipos técnicos y profesionales de los Ministerios de Educación provinciales con ese fin.

Promover el intercambio de experiencias pedagógicas exitosas entre docentes y escuelas a través de instancias presenciales y de documentación de esas prácticas. En particular, se recomienda organizar congresos pedagógicos provinciales de intercambio anual de experiencias y proyectos, con amplia participación de las instituciones educativas.

Establecer altos niveles de calidad como criterio para la apertura y continuidad de todas las instituciones educativas privadas, con supervisiones estatales que monitoreen y sancionen a aquellos casos que funcionan fuera de los parámetros mínimos aceptables para expedir títulos oficiales.

Desarrollar políticas pedagógicas y curriculares centradas en los problemas de enseñanza de las instituciones educativas, favoreciendo el trabajo conjunto entre especialistas o técnicos y docentes en el seno de las escuelas.

***Guía para la acción:***

Las familias deben apoyar pedagógicamente a sus hijos, participando de encuentros en las escuelas, brindando espacios y tiempos adecuados para realizar tareas en el hogar, observando y valorando los avances de sus hijos, entre otras formas de involucramiento. Más allá de las grandes diferencias en las posibilidades de participación de las familias (según nivel socioeconómico, formación, tipos de trabajo, núcleos familiares), es importante asumir el compromiso de ir a las escuelas a ofrecer la colaboración necesaria con la educación de sus hijos, preguntando de qué formas cada uno puede aportar para brindar nuevas y mejores oportunidades de aprendizaje.

### Cuadro 18. Resultados del Operativo Nacional de Evaluación

Porcentaje de respuestas correctas por regiones, año 2003

	3° año		6° año		9° año		Fin del Nivel Medio o Polimodal	
	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática	Lengua	Matemática
Centro	60.7%	61.0%	54.6%	56.6%	53.8%	54.4%	59.3%	58.9%
Cuyo	61.0%	60.5%	55.6%	60.4%	52.9%	53.1%	53.5%	53.3%
NEA	60.1%	60.0%	49.8%	52.7%	46.1%	47.5%	49.5%	45.7%
NOA	56.0%	56.0%	52.9%	54.7%	50.9%	52.0%	52.2%	50.4%
Sur	62.0%	63.4%	57.4%	58.9%	56.0%	55.7%	57.6%	56.4%
<b>Total Nacional</b>	<b>59.4%</b>	<b>59.5%</b>	<b>54.1%</b>	<b>56.4%</b>	<b>52.7%</b>	<b>53.4%</b>	<b>57.2%</b>	<b>56.3%</b>

FUENTE: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Operativo Nacional de Evaluación 2003.

### Cuadro 19. Comparación internacional: puntaje en la evaluación PISA 2000

Puntaje total, desvío estándar, y número de orden

País	Puntaje PISA	Orden según puntaje	Desv. Estándar	Orden según desv. Estándar
Corea	524.8	8°	69.5	1°
España	492.7	20°	84.8	5°
México	422.1	35°	85.9	7°
Brasil	396.1	38°	86.2	8°
Chile	409.6	37°	89.7	11°
Italia	487.4	22°	91.4	12°
Suecia	516.3	11°	92.2	15°
Canadá	534.3	2°	94.6	21°
Perú	326.8	42°	96.0	22°
Reino Unido	523.5	9°	100.5	31°
Australia	528.4	5°	101.7	33°
Estados Unidos	504.3	17°	104.7	37°
Argentina	418.2	36°	108.5	40°
Alemania	484.0	23°	111.3	42°

Nota: La medida de desvío estándar se utiliza, en este cuadro, como medida de aproximación a las desigualdades en los resultados al interior de cada uno de los países, ya que expresa la magnitud de la dispersión de los resultados.

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos de OECD – UNESCO Institute for Statistics, "Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further Results From PISA 2000", año 2003.

### ***Recuadro 12 – Recomendaciones curriculares: la visión de Bourdieu***

En 1980 el ministro de Educación de Francia encomendó a una comisión especial, presidida por Pierre Bourdieu y François Gros, la elaboración de un informe con recomendaciones sobre los contenidos del sistema educativo. Las recomendaciones son fruto de un contexto y de un tiempo específicos (la Francia de 1980), pero resultan sugerentes tanto por sus contenidos como por la presencia de la figura de Bourdieu, reconocido sociólogo que realizó distintos estudios críticos sobre las relaciones entre el sistema educativo y la estructura social.

A título ilustrativo se resumen las siete recomendaciones del informe, para favorecer un análisis de los posibles criterios a tener en cuenta para fomentar un marco curricular acorde con los principios del derecho a la educación.

- (a) Los programas de estudio deben ser sometidos a revisión periódica, introduciendo los progresos de la ciencia y los cambios sociales.
- (b) Deben privilegiarse las enseñanzas apropiadas para ofrecer modos de pensamiento dotados de una reflexividad crítica y aplicabilidad general: fomentar el modo de pensamiento deductivo, el experimental, el histórico y el entrenamiento constante en prácticas de investigación.
- (c) Los programas deben ser cada vez menos restrictivos a medida que se avanza en los niveles de enseñanza: los profesores deben colaborar entre sí para su elaboración abierta, flexible, revisable.
- (d) Los contenidos deben lograr conciliar adecuadamente dos variables: su exigibilidad y su transmisibilidad. Esto implica siempre que haya modificaciones en los contenidos una experimentación previa en situación real, para lograr el máximo de adaptación práctica.
- (e) Deberían distinguirse claramente los contenidos obligatorios y optativos para dedicarse más tiempo a la cantidad de saberes realmente asimilados, en vez de los propuestos teóricamente. A su vez, para mejorar el proceso de transmisión pedagógica, se recomienda introducir nuevas formas de enseñanza que agrupen a profesores de distintas especialidades, con más prácticas de observación sobre el terreno.
- (f) Para reforzar la coherencia de las enseñanzas debería repensarse la división por disciplinas, favoreciendo la enseñanza compartida por distintos profesores.
- (g) Es especialmente importante conciliar el universalismo inherente al pensamiento científico con el relativismo que enseñan las ciencias históricas, atentas a la pluralidad de modos de vida y de las tradiciones culturales (Bourdieu 2002).

### ***Recuadro 13 – Una alfabetización basada en el enfoque universal del derecho a la educación***

Joel Spring (2000) ha realizado uno de los pocos trabajos internacionales dedicados a la investigación comparada de los sentidos y apropiaciones del derecho a la educación en diversos países. Allí, el autor polemiza con ideas preconcebidas sobre lo que debería formar parte de una definición universal del derecho a la educación, señalando que la diversidad de culturas debe conciliar una base compartida de conceptos que no afecten el sistema cultural en el cual se asimilan. Así, cada país y cada contexto cultural debería establecer luego sus propias definiciones ampliadas de lo que significa el derecho a la educación, respetando sus propios valores e historia cultural.

Sin embargo, la compleja definición de un lenguaje universal del derecho a la educación es una tarea que merece llevarse a cabo, yendo más allá de los criterios establecidos en la normativa internacional. El autor referido propone un modelo de currículo básico universal, que permite no sólo respetar y valorar la cultura de origen sino también su vínculo con otras culturas, como parte de una apropiación crítica del mundo globalizado.

Así, Spring propone los siguientes ejes de un currículo universal para la alfabetización y la enseñanza de la lengua:

- (a)** La lengua inicial de instrucción debe ser la lengua materna de los alumnos.
- (b)** La lengua inicial de instrucción debe utilizar palabras y conceptos que nombren las realidades que rodean la vida cotidiana de los alumnos.
- (c)** La lengua inicial de instrucción debe usar y apropiarse de palabras asociadas con el lenguaje de los Derechos Humanos.
- (d)** Los materiales iniciales de lectura deberían incluir la historia y las culturas de los alumnos, con el propósito de proponerles modelos culturales, sistemas políticos y económicos alternativos. Estos materiales no deberían adoctrinar a los alumnos, sino presentarles posibles alternativas para sus modelos de vida.
- (e)** Los materiales iniciales de lectura deberían presentar situaciones de la vida real, que permitan a los alumnos reflexionar sobre sus posibilidades de cambio frente a su situación presente.

## Ciudadanía

**(20) “Derecho a una educación pública laica, no confesional y no dogmática, que garantice la libertad de conciencia de docentes y alumnos/as en todas sus manifestaciones”**

### ***Definición y responsabilidades:***

El Estado debe garantizar que la educación pública sea laica, no confesional, defendiendo la libertad de credos de todos los estudiantes y fundamentando el principio de libertad de conciencia de los docentes y alumnos. Esta definición abarca, a su vez, la prohibición del adoctrinamiento en cualquier forma de pensamiento político, religioso o cultural.

Como contraparte de este derecho, el Estado debe permitir el funcionamiento de ofertas educativas confesionales dentro del sector privado, para dar esa opción de enseñanza a las familias. Sin embargo, la oferta de educación privada confesional oficialmente reconocida no podrá basarse en la exclusión de alumnos con distintos credos, dado que eso vulneraría el derecho al libre acceso sin discriminación alguna en todas las escuelas oficiales, sean de gestión estatal o privada.

### ***Normativa:***

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206), no realiza mención alguna acerca de que la educación pública estatal debe ser laica o no confesional. No obstante, sí garantiza el derecho de los alumnos a ser respetados en su libertad de conciencia (art. 126).

A nivel provincial, sólo seis Constituciones hacen mención explícita de que la educación pública estatal debe ser laica o no confesional (ciudad de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén y San Juan). Luego, mientras que las Constituciones de Buenos Aires (1994) y Catamarca (1988) garantizan una educación basada en la libertad de conciencia (art. 169 y 267, respectivamente), las de Córdoba (2001), Río Negro (1988) y Tierra del Fuego (1991) aseguran una educación exenta de dogmatismos (art. 62, 63 y 58, respectivamente). En relación a las Leyes de Educación provinciales, cinco mencionan explícitamente el carácter laico de la educación pública estatal (Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza y Santiago del Estero). Mientras tanto, en el caso de Tierra del Fuego (Ley N° 159, de 1994) se habla de garantizar una educación no dogmática (art. 5), en el de Santa Fe (Ley N° 3554, de 1949) de respetar la libertad de cultos (art. 9), y en el de Formosa (Ley N° 1470, de 2005) de garantizar el respeto a las convicciones religiosas de los educandos (art. 6).

Asimismo, casi las mitad de las Leyes de Educación provinciales enuncian el principio de libertad de conciencia como un derecho de los alumnos (en los casos de Córdoba, Jujuy y La Rioja también se menciona como un derecho de los docentes). Véase el Recuadro 14 para un análisis particular de la legislación educativa que avala la educación religiosa en el sector público.

**Información disponible:**

A nivel nacional, se puede acceder a información sistematizada sobre el tipo de educación, confesional o laica, de los establecimientos de gestión privada, en el Listado de Establecimientos Educativos que anualmente publica la DiNIECE.

Por otra parte, las provincias tienen diferentes registros de establecimientos. Es en este ámbito, entonces, en donde puede encontrarse información más actualizada y con mayor detalle acerca de las características de la educación que los establecimientos de gestión privada ofrecen.

Sin embargo, no hay información sistemática que caracterice la oferta de educación confesional en el sistema educativo público, especialmente en lo referido a los espacios curriculares obligatorios de características religiosas.

**Elementos de diagnóstico:**

Nuestro país mantiene un extenso debate histórico con respecto a las características religiosas del sistema educativo. La temática supera las posibilidades de síntesis que corresponden a este libro, pero cabe remitir a la bibliografía sobre las raíces históricas y recientes de estos debates, que tuvieron su punto máximo de inflexión durante el primer peronismo y con la polémica de 1958 conocida como “laica o libre”.

En un régimen federal como el argentino, con tantas diferencias en las condiciones culturales de la población, se observan distintas tradiciones de educación confesional. El punto más importante de un primer diagnóstico de la cuestión indica la existencia de tres provincias donde se vulnera en la propia legislación este principio (véase Recuadro 14). Sin embargo, en la práctica son más las provincias y la cantidad de escuelas públicas que vulneran el principio de la educación laica.

Por otra parte, al menos en los años recientes, desde el regreso de la democracia en 1983, son escasos los casos en los cuales se ha intentado fomentar el adoctrinamiento político o ideológico a través de los contenidos del sistema educativo. La reminiscencia de los intentos de intromisión política en los contenidos educativos se observa especialmente durante el primer peronismo (véase Somoza 2006). Las fronteras actuales de la educación parecen mantenerse a resguardo de la vulneración de este derecho en el terreno del adoctrinamiento político, aunque conviene remitirse a diagnósticos más profundos para conocer el tema en su dimensión real.

**Recomendaciones políticas:**

Abrir un amplio debate sobre el carácter no confesional de la educación pública y promover consensos para aplicar las normas nacionales que garantizan ese principio por encima de las normas provinciales que lo vulneran.

Crear un registro de las escuelas públicas que tienen contenidos obligatorios u optativos religiosos, para diagnosticar la dimensión de la situación.

**Guía para la acción:**

Realizar denuncias de prácticas de enseñanza dogmáticas o de carácter religioso obligatorio en el sector público, que excluyan las creencias de determinados grupos de alumnos y que no respeten la libertad de conciencia de docentes y alumnos.

### **Recuadro 14 – Las provincias con educación pública confesional**

La profunda tradición católica de varias regiones de nuestro país implica, en ciertos casos, un principio de no separación clara entre la autoridad de la Iglesia Católica y la del Estado. Esto genera que el derecho a una educación pública laica se vulnere, tanto en las normas como en las prácticas. Como ejemplo de ellos, tres provincias mantienen en sus principales normativas definiciones contrarias al principio de libertad de conciencia, con la obligatoriedad de la enseñanza de la fe católica en el sector público:

- **Catamarca:** la enseñanza religiosa en las escuelas públicas está garantizada por la Constitución provincial de 1988 (art. 270) y por la Ley General de Educación de la provincia N° 4843 (art. 26). Este tema fue fuertemente debatido al aprobarse los diseños curriculares de la provincia, en 1999, cuando se incluyó “Religión” como parte del currículo para las escuelas públicas y privadas. Si hasta ese momento, tanto en la Constitución provincial como en la Ley General de Educación, no se hacía referencia a la “religión católica” y, en el caso de Ley General de Educación, se explicitaba la necesidad de considerar el culto de cada educando para evitar la discriminación, en cambio los nuevos diseños, elaborados por delegados del Obispado provincial, no tuvieron en cuenta otras doctrinas. Es así como comenzó un arduo debate que tuvo repercusión nacional, entre la DAIA (Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas) y otros cultos, que reclamaban la derogación de la enseñanza religiosa por considerar que era discriminatoria, y la Iglesia Católica, que solicitaba el cumplimiento de la garantía constitucional provincial. El conflicto concluyó con el acuerdo de que la enseñanza religiosa sería opcional, no obligatoria, dictada en el último horario escolar del día viernes. En los hechos, sin embargo, en las escuelas públicas catamarqueñas se sigue dictando catequesis, no solamente por la presión que ejerce la Iglesia, sino por las características de la sociedad provincial, en donde la religión católica es parte de la vida de la mayoría de los habitantes.
- **Tucumán:** la educación religiosa en las escuelas públicas está prevista por la Constitución provincial y a partir de los diseños curriculares. La Iglesia Católica tuvo un claro protagonismo en la introducción de contenidos religiosos en los diseños curriculares.
- **Salta:** el derecho a la educación religiosa en las escuelas públicas está consagrado en la Constitución provincial e incorporado en el currículum oficial.

Otros casos también se destacan por ciertas menciones específicas. En la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires (N° 11612) se establece que la educación debe formar “en los principios de la moral cristiana, respetando la libertad de conciencia” (art. 1). En los casos de Córdoba (N° 8113), Jujuy (N° 4331), Santa

Fe (N° 3554), San Juan (N° 6755) y Santa Cruz (N° 263) se establece la enseñanza religiosa optativa según convicciones en las escuelas de gestión estatal. Esta situación normativa se reproduce en una amplia cantidad de escuelas públicas en la práctica cotidiana, con la enseñanza de la fe católica y con numerosos símbolos religiosos presentes tanto en las instituciones educativas como en las propias sedes de los Ministerios de Educación de muchas provincias. Incluso, esta situación genera que, paradójicamente, buena parte de la oferta laica en algunas provincias del norte quede en manos del sector privado de la educación.

## **(21) “Derecho a la participación democrática en todas las instancias de la educación, tanto a nivel macropolítico como dentro de las instituciones educativas”**

### ***Definición y responsabilidades:***

El gobierno de la educación debe respetar y defender los principios de participación democrática del régimen republicano. Esto tiene implicancias para la dinámica de toma de decisiones tanto a nivel macroestatal como microescolar, y en sus instancias intermedias.

En el nivel macro de gobierno de la educación, el Estado (tanto a nivel nacional como provincial) tiene la obligación de hacer pública toda la información necesaria para realizar un seguimiento de las condiciones del sistema educativo. A su vez, deben generarse instancias concretas de participación en la toma de decisiones, que fomenten discusiones, debates y posteriores consensos entre los actores, diferenciando las mayores cuotas de participación que deberían tener determinados sectores (como los docentes o los especialistas de la educación).

En el nivel micro de las instituciones educativas, el Estado debe promover formas de gobierno escolar democráticas y mecanismos concretos de participación de los actores.

En los niveles intermedios, el Estado debe promover la creación de instancias participativas locales, capaces de generar consensos y diálogos interinstitucionales sobre las demandas y propuestas compartidas.

### ***Normativa:***

La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) establece, por un lado, que todas las instituciones educativas deberán implementar modos de organización interna que alienten la participación de los alumnos en la experiencia escolar y, por otro, que los establecimientos de gestión estatal deberán promover la participación de la comunidad a través de la cooperadora y demás órganos colegiados (arts. 123 y 128). En esta misma línea, también cabe resaltar el artículo 90 de la Ley, que insta a las autoridades educativas a promover *“la incorporación de los principios y valores del*

*cooperativismo y del mutualismo en los procesos de enseñanza-aprendizaje*". El reconocimiento en el texto de la ley de los servicios educativos de gestión cooperativa y social como integrantes del sistema educativo nacional implica un avance en la democratización del gobierno escolar (arts. 13 y 14).

Con respecto a la existencia de instancias intermedias de gestión participativa en el gobierno de la educación provincial, es interesante el caso de Chubut (Ley N° 3146, de 1988), cuya ley prevé la constitución de Consejos Comunitarios de Educación que agrupen a las escuelas por localidad, y estén conformados por un docente de cada nivel educativo, un docente de educación especial, un padre por cada establecimiento educativo estatal y privado, un alumno por cada nivel educativo (excepto el inicial) tanto de establecimientos de gestión estatal como privada, y miembros de la comunidad que representen a entidades intermedias (art. 24).

Es similar el caso de Río Negro (Ley N° 2444, de 1991), con los Consejos Escolares Locales o Zonales que agrupan a los Consejos Institucionales y están también integrados por vecinos, padres, docentes y estudiantes (arts. 87 a 95). Luego, en los casos de la provincia de Buenos Aires (Ley N° 11612, de 1994) y Neuquén (Ley N° 242, de 1961), buena parte de los miembros de los Consejos Escolares son elegidos por el electorado de cada distrito en el mismo acto en que se votan autoridades municipales. Por su parte, la Ley de Educación de Córdoba (N° 8113/91) contempla la creación de Consejos Regionales de Educación (art. 68).

En cuanto a las formas de gobierno de los establecimientos educativos, casi la mitad de las leyes provinciales (Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Río Negro, San Juan, Tucumán y Santiago del Estero) contempla la creación de cuerpos colegiados en cada unidad escolar, integrados por representantes del cuerpo docente, los padres, los alumnos y la comunidad local.

**Información disponible:**

No existe información sistemática sobre este derecho en particular. Los datos referidos a la existencia de consejos escolares o mecanismos de gobierno de las instituciones educativas (públicas y privadas) no son relevados a nivel nacional de forma oficial y tampoco es una cuestión fácil de encontrar en las estadísticas provinciales.

**Elementos de diagnóstico:**

Una característica crítica del sistema educativo argentino es su marcada ausencia de tradición democrática tanto para el nivel macro de toma de decisiones como en el nivel institucional de las escuelas. Si bien existen interesantes experiencias en algunas provincias y múltiples excepciones en las escuelas, esta mirada general señala el gran desafío pendiente para garantizar este aspecto clave del derecho a la educación.

A nivel macropolítico, los históricos Consejos Provinciales de Educación, como organismos colegiados con representantes de docentes (y en algunos casos de los padres y organizaciones sociales), nunca terminaron de definirse como instancias plenamente democráticas y representativas. Durante los años 90, la mayoría de estos organismos fueron eliminados o reconvertidos con funciones meramente

consultivas, generando un proceso de concentración de poder en los poderes Ejecutivos provinciales (véase el Recuadro 15).

A nivel intermedio, salvo pocas excepciones, como los intentos en los años 80 de reformas participativas en provincias como Neuquén y Río Negro, existen escasas instancias de decisión y participación de los actores. En la práctica, los Estados provinciales mantienen una raíz centralista y verticalista en su cadena de mando.

A nivel local e institucional, las escuelas tampoco han generado mecanismos estables de participación. Como ejemplo de ello, en varias provincias las Leyes de Educación de los años recientes han creado la instancia de los Consejos Escolares, como espacio de participación en la gestión de la comunidad educativa, con representación de docentes, padres y alumnos, pero casi ninguna provincia los ha implementado efectivamente (véase Recuadro 15).

Por otra parte, las múltiples experiencias de gestión social, comunitaria o cooperativa que existen a lo largo y ancho del país, generalmente han sido dejadas al margen como casos individuales, sin legislación o políticas públicas que las avalen (a excepción de casos como los de Tucumán y Río Negro). El carácter democrático de estas instituciones es un antecedente valioso para la planificación de futuras políticas de reforma de la gestión escolar en el ámbito público (véase Recuadro 16).

#### ***Recomendaciones políticas:***

Véase el Recuadro 35 para una serie de acciones estatales que podrían potenciar las capacidades institucionalizadas de participación ciudadana en defensa del derecho a la educación.

#### ***Guía para la acción:***

Involucrarse y participar con vocación democrática y capacidad de escuchar y argumentar reflexivamente en las instancias actuales de gobierno de la educación.

Demandar la creación de nuevas instancias de participación, con propuestas concretas a través de redes y colectivos de actores.

Fomentar el rol de las cooperadoras como espacios de intercambio con todos los padres (más allá de sus condiciones económicas), generando condiciones de participación democrática y valorando los diversos aportes que puedan realizar las familias para fomentar el proceso educativo.

### ***Recuadro 15 – Consejos Provinciales y Consejos de Escuela: un potencial frustrado***

Existen dos claros antecedentes de instituciones que intentaron favorecer la participación democrática en el gobierno de la educación. Por un lado, la tradición de los Consejos Provinciales de Educación en la mayoría de las provincias, si bien está lejos de ser un ejemplo de institución democrática, favorecía dos principios

claves: (a) la posibilidad de que existan representantes (en muchos casos, elegidos por medio del voto) de los docentes y de otros sectores sociales (según las provincias), (b) el principio de autarquía, que difería el gobierno de la educación, quitándole facultades discrecionales al Poder Ejecutivo provincial.

Durante los años 90 varios Consejos Provinciales (así ocurrió en Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán) fueron eliminados o pasados a funciones meramente consultivas, en una avanzada inédita para monopolizar el gobierno de la educación en manos de los Ejecutivos provinciales (Rivas 2004). Si bien se trataba de instituciones con múltiples problemas y falacias, su eliminación (que en muchos casos fue posible gracias a reformas constitucionales) hizo perder la oportunidad para debatir modalidades más participativas de gobierno de la educación.

Por otra parte, durante los años 80 y 90 varias provincias incluyeron en sus Leyes de Educación la creación de Consejos de Escuela, donde se pretendía democratizar el gobierno de las instituciones educativas. Los Consejos de Escuela en la mayoría de los casos estipulan la participación de representantes de docentes, familias y alumnos, elegidos democráticamente, en distintos aspectos de la vida institucional.

De esta promisoriosa normativa, sólo un caso avanzó en materializar los Consejos de Escuela (no deben confundirse con los Consejos Escolares de nivel departamental), creando una política específica para tal fin: la provincia de Buenos Aires (Hirschberg 1999). Todas las demás jurisdicciones dejaron la letra de la ley sin efecto al no avanzar en su implementación concreta, ya sea por posibles resistencias de los docentes como por su propia indefinición con respecto a la democratización del gobierno educativo.

### ***Recuadro 16 – La educación de gestión social***

Los fuertes debates entre lo público y lo privado en el contexto de las reformas educativas recientes han dejado poco espacio para plantear alternativas menos polarizadas. Así, muchas instituciones educativas no estatales han quedado en el espacio incómodo del sector privado, cuando en su filosofía educativa defienden su pertenencia al sector público. Tal es el caso de muchas escuelas cooperativas, o instituciones identificadas con la educación popular y otras perspectivas innovadoras que trabajan, en general, en contextos de alta vulnerabilidad social.

La reciente sanción de la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) reconoce por primera vez ciertos derechos a estas instituciones, dentro del sector de “educación de gestión social”, una denominación abierta y compleja que requiere mayores debates y definiciones políticas. En algunas provincias ya existe una base

normativa que defiende el protagonismo de este sector público no estatal, como por ejemplo en el caso de Río Negro (con la educación de gestión social) y Tucumán (con la educación cooperativa).

Las instituciones de este nuevo sector se basan en una propuesta que busca defender todos los principios del derecho a la educación, tal como los planteamos en este libro. A modo de ejemplo, cabe reseñar algunas de sus fortalezas:

- En el eje de la calidad educativa, su potencial se encuentra en la fuerte identidad pedagógica, basada en un proyecto institucional con compromiso amplio del equipo docente y la apropiación de un sentido pedagógico, basado en la creatividad, la dimensión artística, la investigación permanente y la innovación en la organización de tiempos y espacios (según las perspectivas institucionales). De esta forma, favorecen además el espíritu de la diversidad en las prácticas educativas y en la oferta para las familias.
- En el eje de la ciudadanía, se trata de instituciones con un marcado acento democrático y participativo, tanto en su gestión institucional como en las propias relaciones pedagógicas. Uno de los criterios claves que deberían definir la pertenencia a este sector es justamente la generación de espacios genuinamente democráticos de gobierno institucional, sin una relación de propietarios-empleados, como sucede en la mayoría de las escuelas privadas.
- Estos rasgos generan un particular espacio de intercambio con otras instituciones y con la comunidad local. En general, se trata de instituciones con un fuerte compromiso social y político, que se vierte en diversas acciones con la comunidad y en una dinámica de apertura de la escuela a su medio, a través de proyectos autogestionados e interrelaciones con otras agencias sociales.

El principal desafío de la educación de gestión social es garantizar el derecho a una educación gratuita, como principio fundamental de lo público. Los debates de política educativa en torno a este punto deben comenzar a formularse con sinceridad y capacidad de diálogo, para promover la posibilidad de que el Estado establezca claros criterios de pertenencia a la educación de gestión social garantizando la gratuidad de los alumnos que asistan a este sector.

## **(22) “Derecho a la educación respetando y defendiendo los derechos humanos y en particular al tratamiento de los/as alumnos/as como sujetos de derecho en los aspectos disciplinarios de las instituciones educativas”**

### ***Definición y responsabilidades:***

El Estado debe irrigar al sistema educativo con la visión de los alumnos (más allá de su edad) como sujetos plenos de derecho, enmarcando sus acciones en un paradigma de protección integral de la niñez y adolescencia. Esto tiene claras conno-

taciones en diversas esferas de la vida escolar, particularmente en los aspectos vinculados con la disciplina y la convivencia. Su implicancia más directa, aunque no la única, supone la prioridad del diálogo, la escucha y el derecho a defensa de los alumnos ante cualquier problemática de convivencia escolar, antes que la imposición estricta y unilateral de sanciones.

A su vez, las propias prácticas pedagógicas se ven directamente influidas por este punto del derecho a la educación, ya que exige la necesidad de garantizar procesos de enseñanza que habiliten la palabra del otro y promuevan participaciones abiertas en las salas de clase. Así, este derecho se antepone a las visiones dogmáticas, “bancarias”, conductistas y autoritarias de la práctica de enseñanza y aprendizaje.

**Normativa:**

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) parte de la concepción del niño como sujeto pleno de derechos. Particularmente, en relación con los aspectos disciplinarios de la educación, establece que los Estados firmantes deberán velar para que *“la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño”* (art. 28, inciso 2).

En cuanto a la normativa argentina, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Nº 26.061) reconoce explícitamente la condición de los menores de edad como sujetos de derecho (art. 3). Por su parte, la Ley de Educación Nacional (Nº 26.206) parte implícitamente de dicho reconocimiento y desarrolla en su texto un conjunto de derechos que corresponden a todos los alumnos/as (art. 126).

Algunas Leyes de Educación provinciales también incorporan este principio en sus textos. Por otra parte, resulta particularmente interesante el caso de la ciudad de Buenos Aires que, mediante la Ley Nº 223 de 1999, instituye el marco normativo para la creación del Sistema Escolar de Convivencia de las escuelas secundarias estatales y privadas. Partiendo del principio que considera a los alumnos/as como sujetos de derecho, dicha norma promueve la participación de toda la comunidad educativa en la elaboración de las reglas para la convivencia institucional y la búsqueda de consensos a través del diálogo como principal herramienta para la resolución de los conflictos (art. 6).

Sin embargo, muchos Reglamentos Generales de Escuelas, que fueron sancionados hace varias décadas y siguen vigentes, regulan la vida interna de las instituciones educativas sin reconocer a los alumnos como sujetos de derechos. Estas normas tradicionales del sistema educativo se encuentran en muchos casos naturalizadas como parte de las prácticas y deberían formar parte de una discusión amplia sobre las relaciones entre alumnos y docentes en las escuelas.

**Información disponible:**

No se dispone actualmente en el país de información estadística que permita realizar algún tipo de monitoreo vinculado a este derecho. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ha desarrollado un Programa Nacional de Convivencia

Escolar<sup>36</sup>, cuyo objetivo es asesorar a las distintas jurisdicciones para mejorar los climas institucionales de las escuelas. Entre otros aspectos, este programa ofrece herramientas para desarrollar relevamientos de información a nivel local.

Más recientemente, el Ministerio de Educación, en convenio con la Universidad Nacional San Martín y UNESCO-Sede Brasil, introdujo el Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas<sup>37</sup>, inspirado en un exitoso programa desarrollado en San Pablo, Brasil. Este programa tiene como objetivos conformar y articular un núcleo de investigadores en el área, y desarrollar un sistema de información acerca de la violencia en las escuelas.

#### ***Elementos de diagnóstico:***

La complejidad de la temática involucrada en este derecho no admite ningún diagnóstico estrecho. Los cambios profundos en las relaciones de autoridad entre docentes y alumnos de las últimas décadas han generado transformaciones variadas en la vida social y pedagógica de las instituciones educativas. La sensación de pérdida de autoridad por parte de los docentes puede derivar en algunos casos en reafianzar viejos esquemas de poder, donde las normas son continuadas a través de sanciones, como manifestaciones disciplinarias. En el otro extremo, la anomia institucional de muchas escuelas impide cualquier tipo de sanción y hace imposible la convivencia pacífica necesaria para desarrollar las prácticas pedagógicas.

Una primera conclusión aproximativa a la temática, que merece nuevos abordajes, indica la existencia de un enorme desafío: lograr la generación de nuevas alianzas entre docentes y alumnos, basadas en la convivencia, en el respeto mutuo y en el paradigma de los Derechos Humanos. En este sentido, existen diversos programas, tanto en el ámbito nacional como provincial, que apuntan a refundar las prácticas disciplinarias al interior de las escuelas, abordando las situaciones de conflicto desde una perspectiva dialógica y anclada en la concepción de los alumnos como sujetos de derecho (véase un análisis de los mismos en Kaplan 2006).

#### ***Recomendaciones políticas:***

Establecer el marco para una discusión profunda de la convivencia escolar, con guías para trabajar la temática en las escuelas y con encuentros provinciales que puedan concluir con propuestas normativas renovadoras, por ejemplo, reemplazando los viejos reglamentos escolares que no reconocen a los alumnos como sujetos de derecho.

#### ***Guía para la acción:***

Las familias tienen un rol fundamental en este derecho, ya que muchas veces intervienen en las decisiones institucionales de las escuelas, buscando favorecer a sus hijos, sin prestar atención a las normas de convivencia establecidas. El compromiso de participación debería estar guiado por una mirada constructiva, solidaria y constante de justicia y de diálogo con las autoridades y los docentes de las escuelas.

.....

36 [www.me.gov.ar/convivencia/](http://www.me.gov.ar/convivencia/).

37 [www.me.gov.ar/observatorio/index.html](http://www.me.gov.ar/observatorio/index.html).

### ***Recuadro 17– Las escuelas totales en la Argentina***

Una cuestión silenciada y poco estudiada en la Argentina es la existencia y permanencia de instituciones educativas con características cerradas, que pueden ser denominadas “escuelas totales”. Nos referimos a algunas variantes de la educación en cárceles, institutos de menores, internados, en las fuerzas armadas y la policía. En muchos de estos casos priman concepciones disciplinarias no acordes con varios de los principios del derecho a la educación defendidos en este libro.

Algunas de las vulneraciones más corrientes de los derechos que manifiestan estas instituciones son las siguientes:

- Desaparece la figura del alumno como sujeto de derechos, ganando terreno una concepción de autoridad en manos de la jerarquía institucional, que impone las reglas y los premios y castigos.
- Los procesos educativos no se basan en el respeto de los Derechos Humanos ni fomentan principios de organización y participación democrática.
- Entre los contenidos curriculares no se privilegia un abordaje de los principios de ciudadanía y de defensa de los Derechos Humanos.
- No se respetan las libertades individuales, sino que se priorizan los códigos internos férreos y disciplinarios, que coartan las posibilidades de expresión de los sujetos.
- Todavía en muchas instituciones se recurre a castigos físicos y tratos humillantes, contrarios a cualquier doctrina del derecho moderno.

Cabe realizar estudios en profundidad para conocer mejor estos casos, y resulta injusto generalizar sin mayores evidencias empíricas que los conocimientos asistemáticos de referencia sobre estas instituciones. A su vez, es interesante el proceso de reforma que en algunas de estas instituciones se ha iniciado en años recientes, como por ejemplo en parte de la educación carcelaria y en el área del Ministerio de Defensa con un reciente proyecto de transformación educativa.

### ***Recuadro 18 – El derecho al disfrute de la educación***

Los derechos educativos enumerados a lo largo de este capítulo no son suficientes para abordar una cuestión menos fácil de medir y sistematizar, y sin embargo central: el derecho al disfrute de la educación. Se trata tanto de un medio para todos los demás derechos como de un derecho en sí mismo, que debe ser garantizado a través de cada derecho (por eso no es enunciado como un derecho, porque atraviesa a todos los demás, aunque es referido en este apartado por tratarse de una cuestión vulnerada de forma más directa con el incumplimiento del Derecho Nº 22).

Como medio, el derecho al disfrute de la educación es clave para garantizar la inclusión y la retención en el sistema educativo, así como para generar condiciones de aprendizaje de calidad, significativas y justas. Como fin en sí mismo es una de las batallas centrales de la educación contemporánea, con diversas raíces en las pedagogías alternativas, en la escuela nueva y en distintas teorías pedagógicas que revitalizan la importancia del alumno como sujeto de derechos.

La filosofía de la educación ha vitalizado esta discusión con diversos aportes (véase Trilla 2002). La visión de la educación como un espacio de disfrute es parte de una concepción que defiende la posibilidad de ser feliz aprendiendo y estudiando, construyendo una relación con el saber apasionada y vivida con plenitud, no como parte de un proceso impuesto, obligatorio y homogéneo. Para cumplir con estos preceptos deben modificarse las visiones tradicionalistas de la educación como la imposición de un saber único, los métodos disciplinarios, las relaciones autoritarias y las más matizadas pero centrales formas de enseñanza “neutras” o despreocupadas por el interés y el sentido que le otorgan los alumnos a su relación con el saber.

### **(23) “Derecho a la educación en Derechos Humanos y la formación ciudadana para la participación social y política”**

#### ***Definición y responsabilidades:***

El Estado tiene la obligación de generar procesos educativos que formen para la ciudadanía y para la participación social y política. Es en este punto que el derecho a la educación vuelve sobre sí mismo, generando las condiciones de continuidad del cumplimiento de otros derechos sociales, culturales, políticos y económicos, dado que el sistema educativo tiene la particularidad de ser una vía de promoción y defensa de todos los derechos.

El aprendizaje de las maneras de involucrarse y formar parte activa de la construcción democrática de la sociedad, son las vías que tiene la educación para reproducir no sólo su continuidad en otros derechos sino para fortalecer todos los derechos educativos que hemos descripto hasta aquí. Cada derecho requiere conocimiento crítico, capacidad reflexiva, sentido de justicia social y una visión ética de la propia responsabilidad en su cumplimiento.

#### ***Normativa:***

La Constitución de la Nación Argentina establece en su artículo 75, inciso 19, que corresponde al Congreso de la Nación sancionar leyes educativas que aseguren “*la promoción de los valores democráticos*”. La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) compromete a los Estados parte a “*inculcar al niño el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales*” (art. 29). Por su parte, la Ley

de Educación Nacional (Nº 26.206) establece entre los fines de la política educativa nacional *“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”* (art. 11). En este sentido, prevé la incorporación de la temática del terrorismo de Estado y la memoria colectiva como parte de los contenidos curriculares comunes, *“con el objeto de generar en los/as alumnos/as reflexiones y sentimientos democráticos y de defensa del Estado de Derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos”* (art. 92).

En el plano de la normativa provincial, si bien gran parte de las Constituciones hacen referencia a la formación ciudadana a través de la inculcación de valores democráticos, sólo en los casos de la ciudad de Buenos Aires (1996), San Juan (1986) y Santiago del Estero (2005) se menciona explícitamente la obligación de incorporar contenidos de Derechos Humanos en los programas de estudio. Algo similar ocurre con las Leyes de Educación provinciales: la gran mayoría promueve la educación en los valores de la democracia y el pensamiento crítico, mientras que sólo una parte de ellas hace referencia explícita a la formación en el conocimiento y el ejercicio de los Derechos Humanos (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, La Rioja, Mendoza, Río Negro y Tucumán).

Resulta particularmente interesante el caso de la provincia de Buenos Aires, donde en el contexto de puesta en marcha del nuevo modelo de educación secundaria a inicios de 2005, se incorporó el dictado de la asignatura *“Construcción ciudadana”*. Algunos de los contenidos abordados por la nueva materia, que se dicta a alumnos de entre 11 y 13 años, son las culturas juveniles, las identidades, el trabajo y la participación en la sociedad.

#### **Información disponible:**

Como los anteriores, este es un derecho complejo y no existe información sistemática que permita un monitoreo desde las estadísticas oficiales. Sería importante contar con un observatorio curricular que genere información sistemática sobre los contenidos curriculares enseñados en las escuelas en relación con estas temáticas.

#### **Elementos de diagnóstico:**

La educación en Derechos Humanos tiene un desarrollo todavía reciente en nuestro país, especialmente por la historia dramática de gobiernos dictatoriales. En los años posteriores a la restauración democrática de 1983, comenzaron a propagarse diferentes avances en la educación para la formación ciudadana, como la incorporación de contenidos ligados al Estado de Derecho en los tradicionales espacios curriculares de Educación Cívica.

A partir de la reforma educativa de la década del 90, se realizó una renovación de los contenidos de las Ciencias Sociales mucho más profunda y se incorporó el área Formación Ética y Ciudadana desde la educación básica. Con las últimas reformas, los gobiernos y las escuelas han promovido y experimentado renovadas perspectivas para la enseñanza de los Derechos Humanos.

La incorporación de un espacio curricular específico ha asumido diversas características según las jurisdicciones del país. En algunos casos se ha definido a Formación Ética y Ciudadana como un espacio curricular transversal, lo cual plantea ventajas y limitaciones. Reconoce que los contenidos pueden tratarse a través de la enseñanza de la gran mayoría de las otras áreas disciplinares, pero deja en juego una apertura tan amplia para su tratamiento que, al no contar con un espacio propio, no resulta fácil identificar su presencia en la enseñanza cotidiana en las escuelas.

Esto tiene su correlato al analizar los libros de texto disponibles en el mercado. Las producciones de algunas de las editoriales con mayor presencia en el mercado muestran que, aunque la renovación de contenidos en la última década es notoria, existe un tratamiento fragmentado, con poco desarrollo de cada uno de los temas que se presentan y con un lenguaje que en muchos casos resulta poco amigable para los niños.

Sin embargo, quedan pendientes grandes deudas en este terreno, ya que existe una profunda herencia de incomprensión del rol educativo en la formación social y política de los ciudadanos. La visión de la escuela como un espacio de contenidos neutros o de valores meramente morales de buenas costumbres representa una concepción todavía dominante en las prácticas pedagógicas y en la adaptación de los contenidos curriculares.

#### **Recomendaciones políticas:**

Desarrollar nuevos materiales para docentes y alumnos que apoyen la formación en Derechos Humanos y la participación social y política.

Generar capacitaciones específicas para que los jóvenes puedan participar en actividades de promoción social, cultural y comunitaria, formando centros de estudiantes y acciones de voluntariado basadas en el desarrollo de proyectos educativos.

#### **Guía para la acción:**

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel central en este punto, dada su experiencia en acciones de participación social y política. Por lo tanto, deberían ser ámbitos que dialoguen y busquen generar sinergias con el sistema educativo, abriendo sus experiencias y aprendizajes a los docentes y alumnos.

### **Recuadro 19 - Resumen de los 23 derechos educativos**

#### **Condiciones**

- (1) "Derecho a la educación en condiciones de vida adecuadas"
- (2) "Derecho a la educación con condiciones adecuadas de infraestructura y equipamiento"
- (3) "Derecho a una cantidad de días y horas de clase acordes para desarrollar el proceso educativo integral de la escolarización formal"
- (4) "Derecho a la educación con suficientes docentes titulados y bien preparados para cubrir todas las modalidades, niveles y áreas del proceso educativo"

- (5) "Derecho a la educación con condiciones laborales adecuadas, dignas y justas para todos/as los/as docentes"
- (6) "Derecho a la educación con condiciones salariales adecuadas, dignas y justas para todos/as los/as docentes"
- (7) "Derecho a la educación privada, no estatal, con condiciones justas y adecuadas de apertura de servicios educativos particulares"
- (8) "Derecho a la educación privada con subsidios estatales distribuidos de forma justa y transparente"

### **Cobertura**

- (9) "Derecho a la educación gratuita en el nivel inicial, primario, secundario y superior"
- (10) "Derecho al acceso a la educación sin discriminación de ningún tipo y garantizando el principio de libre ingreso en todas las instituciones educativas públicas, de gestión estatal o privada"
- (11) "Derecho a la continuidad en la educación, garantizando las condiciones necesarias para afianzar la permanencia y trayectoria adecuada en el sistema educativo"
- (12) "Derecho al acceso a la educación a lo largo de toda la vida y en cualquier contexto o situación"

### **Contextualización**

- (13) "Derecho a no ser discriminado, marginado o segregado dentro del sistema educativo por ningún motivo o razón"
- (14) "Derecho a la educación con contenidos curriculares que respeten la diversidad cultural, los Derechos Humanos y un abordaje adecuado de cada contexto y grupo social particular"
- (15) "Derecho a la adaptación de la educación a las necesidades específicas de cada grupo de alumnos/as, más allá de su condición particular, y fomentando la integración con respeto a la diversidad"
- (16) "Derecho a la libre elección de las instituciones educativas por parte de las familias y los/as alumnos/as"

### **Calidad**

- (17) "Derecho a la educación con materiales pedagógicos y tecnologías educativas adecuadas, actualizadas y justamente distribuidas entre los/as alumnos/as y escuelas"
- (18) "Derecho a la educación con docentes bien preparados y actualizados permanentemente, capaces de desarrollar prácticas pedagógicas y curriculares adecuadas y significativas"

- (19) “Derecho a una educación de calidad que garantice altos niveles de conocimientos básicos comunes y capacidad para el aprendizaje autónomo y socialmente significativo a lo largo de toda la vida”

**Ciudadanía**

- (20) “Derecho a una educación pública laica, no confesional y no dogmática, que garantice la libertad de conciencia de docentes y alumnos/as en todas sus manifestaciones”
- (21) “Derecho a la participación democrática en todas las instancias de la educación, tanto a nivel macropolítico como dentro de las instituciones educativas”
- (22) “Derecho a la educación respetando y defendiendo los Derechos Humanos y en particular al tratamiento de los/as alumnos/as como sujetos de derecho en los aspectos disciplinarios de las instituciones educativas”
- (23) “Derecho a la educación en Derechos Humanos y la formación ciudadana para la participación social y política”



## 3. Dimensiones condicionantes del derecho a la educación

En este capítulo se retoma una mirada más global, como perspectiva complementaria al desglose de derechos del capítulo anterior. Así, se pretende realizar un cambio de niveles de análisis, pasando de la localización/puntualización de los derechos al encuadramiento/reunificación. Con ese objetivo, se presentan las principales dimensiones condicionantes del cumplimiento o vulneración del derecho a la educación.

El listado de dimensiones abarca: (a) el rol del Estado; (b) la estructura social y económica; (c) las condiciones políticas e institucionales; (d) la estructura del sistema educativo; (e) el financiamiento de la educación; (f) los marcos legales vigentes; (g) la información disponible; (h) la formación, capacidades y representaciones de los actores.

Cada una de estas dimensiones será analizada en su doble faz, desde su potencial fuerza para garantizar el derecho a la educación o desde su capacidad de obstaculizarlo y negarlo. De esta forma, se busca comprender la complejidad de los factores que interactúan en el cumplimiento del derecho a la educación, tanto desde el interior del sistema educativo, como desde sus múltiples condicionantes externos. Una pregunta clave que recorre en particular este capítulo es ¿qué proporción del derecho a la educación se garantiza desde el sistema educativo y las políticas sectoriales y qué proporción depende del afuera político, social y económico?

Para abordar esta pregunta, el presente capítulo propone plantear los principales factores estructurantes que afectan las posibilidades de cumplimiento del derecho a la educación. Al realizar una síntesis transversal, la mirada global intenta enfatizar las metas de cambio profundo, que condicionan el cumplimiento de todos los derechos específicos analizados en el capítulo anterior. Para situar esos factores y dimensiones condicionantes, se presentarán algunos ejemplos que conecten la mirada global de este capítulo con los derechos enumerados en el anterior, trazando nuevamente el camino de lo general a lo particular.

### 3.1. El rol del Estado

Las discusiones acerca del rol del Estado se han profundizado durante las últimas décadas, luego de una transformación profunda que implicó la debacle del Estado de bienestar hacia fines de los años 70, específicamente a partir de la dictadura militar de 1976 (coincidente con un período global de debilitamiento del Estado). La década del 90 fue el escenario de una nueva ola de reformas que menoscabaron el rol del Estado en todas las esferas de la vida social, con la privatización de servicios

públicos y apertura indiscriminada a los mecanismos de regulación de mercado. Para la educación, estas transformaciones tuvieron diversos efectos y todavía hoy son parte de una discusión inacabada sobre las relaciones más o menos directas o disociadas entre las políticas económicas y educativas de los años 90 en nuestro país.

Considerando este contexto, la definición de la posición y función del Estado es una condición clave para garantizar el derecho a la educación en la concepción expuesta hasta aquí. El rol del Estado se observa implícitamente en todos los puntos del derecho a la educación e implica asumir una responsabilidad de garante principal de su cumplimiento. Esto supone la defensa de la educación pública, fortaleciendo sus capacidades y sus condiciones para cumplir cada uno de los derechos sociales vinculados con la educación, así como garantizar la libertad de enseñanza del sector privado para facilitar los derechos civiles y políticos educativos.

El debate entre lo público y lo privado es complejo y voluminoso en el terreno educativo (véase, entre otros, Gentili 1997, Feldfeber 2003). Para los fines de este trabajo, basta señalar aquí la interlocución de algunas dimensiones de este debate en relación con cada uno de los ejes del derecho a la educación.

Las condiciones educativas requieren de un sector público fuerte, bien financiado, capaz de garantizar instituciones educativas para todos, más allá de las posibilidades de pago que tengan las familias. Cuanto más dependan las condiciones de infraestructura, los salarios docentes y las propias condiciones de vida de los bienes individuales, menos posibilidades de cumplimiento del derecho a la educación existirán. Por eso, es clave en este punto el fortalecimiento de la educación pública.

La cobertura es casi un sinónimo de lo público. Las condiciones de acceso deben ser lo más abiertas, gratuitas e irrestrictas posibles, algo que es garantizado de forma más general y directa por el Estado. Aún así, es importante señalar el rol social que tienen muchas escuelas privadas, complementando en este punto la función prioritaria del Estado de garantizar el acceso a la educación.

Los ejes referidos a la contextualización y calidad educativa presentan otras complejidades. El sector público parece tener mayores fortalezas para promover la contextualización a través de la convivencia de las diferencias sociales y culturales en espacios comunes. En cambio, el sector privado parece más preparado para atender la heterogeneidad con propuestas educativas diversas, frente a la tradición más homogénea de la oferta estatal.

La calidad es un capítulo demasiado amplio para resumir en pocas palabras, pero no existen en este caso argumentos tan fuertes para destacar la prioridad del sector público, existiendo ejemplos de buenas prácticas tanto en las escuelas estatales como en las privadas. Por último, el eje de la ciudadanía sí parece nuevamente más vinculado con los valores de un sistema educativo público, donde se garantizan espacios comunes, gratuitos, de libre acceso, que sustentan mayores posibilidades de democratización para la formación ciudadana.

### 3.2. La estructura social y económica

Las condiciones de cumplimiento del derecho a la educación están estrechamente vinculadas con la estructura social y económica del país y del contexto mundial cada vez más globalizado. Así, la creciente brecha de desigualdades en la Argentina forma parte de un entramado social injusto e injustificable desde la concepción de los derechos. Quizás ninguna dimensión sea más determinante de las condiciones educativas que las propias segmentaciones sociales y económicas de la población, como han demostrado las distintas tradiciones de la sociología de la educación. Si bien la educación tiene una autonomía relativa y cierta capacidad de respuesta y resistencia frente a la estructura social, es inevitable marcar que depende profundamente de ella.

Las condiciones de pobreza estructural, que se han incrementado con cada crisis económica, son la primera referencia a tener en cuenta para comprender los obstáculos en el camino del cumplimiento de la mayoría de los derechos educativos. Vidas sumidas en el hambre, la miseria, el desempleo crónico, la violencia social, el desarraigo, entre otros procesos sociales cada vez más masivos, dan lugar a necesidades inmediatas de asistencia y salvataje por parte de la educación y de las políticas sociales y económicas. El corrimiento del proceso de aprendizaje por el de contención es la marca más visible de la pauperización de las condiciones de vida de la población en las últimas tres décadas en el terreno educativo. De tal forma que el derecho a la educación se ve vulnerado en sus condiciones de calidad y formación ciudadana, quedando reducido –cuanto mucho- al acceso y la cobertura.

A su vez, en paralelo con la expansión de la pobreza, la creciente brecha de desigualdades genera otra serie de consecuencias en el mapa del derecho a la educación. La formación de circuitos segregados de instituciones educativas y las crecientes dinámicas de exclusión dentro del sistema, son síntomas de un cambio estructural en la relación entre la educación y la sociedad. Lo que antes tendía a evidenciarse con la barrera del acceso a la educación como reproducción de la pobreza, ahora es cada vez más un producto interno del sistema educativo, con escuelas “de primera” y “de segunda”, o con decenas de miles de chicos que están en la escuela pero sin posibilidades reales de aprender.

En términos del derecho a la educación, el resultado de este proceso es una mala definición de la contextualización: no como la posibilidad de adaptar la enseñanza a cada grupo social, valorando sus diferencias e integrándolos socialmente, sino condenándolos a su propio origen, segregando a los estudiantes según su estrato social. Cuando el contexto es extremadamente desigual, la educación debe generar mecanismos que se sobrepongan y generen quiebres con las condiciones sociales de origen. Aún sabiendo los límites que tiene la educación para transformar una estructura social dada, también existe suficiente evidencia para saber que puede hacer mucho más de lo que hace en el camino de revertir y deslegitimar las desigualdades persistentes (véase PISA 2002, Palacio 2003, Casassus 2003).

Por otra parte, las condiciones sociales y económicas marcan el pulso de las relaciones entre la educación y el mercado laboral. Durante los años 90, incluso en momentos de crecimiento, el modelo económico generó una gran dependencia del mercado financiero y el tipo de cambio privilegió las importaciones, con la consecuente pérdida de oportunidades laborales. La conjunción de estas políticas, sumadas a las privatizaciones y a la flexibilidad laboral, hizo crecer enormemente los índices de desempleo y empleo precario. Para el sistema educativo esto implicó una devaluación de los títulos, dado que la formación dejó de asegurar posibilidades de inserción laboral.

Superada la última crisis, desde 2003 el país enfrenta con incertidumbre una nueva época, que combina el modelo económico de los 90 con modificaciones estructurales en su tipo de cambio, favoreciendo el empleo y la producción nacional. El avance creciente de una economía globalizada, basada cada vez más en el conocimiento y el desarrollo tecnológico, hace depender al modelo de crecimiento económico cada vez más de la educación. De allí que existan abrumadoras coincidencias en asignar al sistema educativo la importancia estratégica de generar las condiciones de largo plazo para hacer sustentable el crecimiento económico con una capacidad de desarrollo científico y tecnológico autónomo e integrado a la globalización al mismo tiempo.

Para el derecho a la educación, esto se transforma en una posibilidad de priorizar no sólo la educación como un factor productivo de la economía, sino justamente como un derecho que debe garantizar la igualdad y la identidad cultural. En un mundo globalizado, la combinación de las facetas de la educación vinculada con el desarrollo y de la educación como parámetro de integración social y democrática es sin dudas una de las síntesis a contemplar en el paradigma renovado del derecho a la educación.

### **3.3. Las condiciones políticas e institucionales**

Una dimensión “externa” a la educación también central es la referida al marco político de gobierno, especialmente en un país federal como la Argentina. El federalismo suma una capa de complejidad al proceso de toma de decisiones políticas que afecta a la educación, dada la multiplicación de escenarios de gobierno y la conformación de una doble soberanía, compartida y difusa, entre la Nación y las provincias.

Para el enfoque del derecho a la educación, el federalismo argentino agrega un problema clave: la fragmentación del sistema educativo, dividido en 24 jurisdicciones con condiciones sociales, políticas y económicas muy diferentes y desiguales. Muchas de las decisiones orgánicas necesarias para cumplir con los distintos derechos educativos se ven derivadas en disputas irresueltas entre el poder político nacional y provincial. Un ejemplo es la posibilidad de cumplir con la Ley de 180 días de clase

mínimos (N° 25.864), sancionada en 2003, que el gobierno nacional no puede lograr imponer en un sistema gestionado provincialmente. En cada confrontación sindical con los gobiernos provinciales se constata lo complejo que resulta para la esfera nacional saldar las diferencias o intervenir equilibradamente.

Por su parte, las condiciones políticas y la calidad institucional de los gobiernos provinciales es una dimensión central para generar políticas educativas que resguarden el derecho a la educación en cada territorio. La capacidad de planificación, sustentabilidad y actualización de la política educativa a nivel provincial es un eje clave para avanzar en una concepción del derecho a la educación basada en el rol activo del Estado, tal como fue descrita en el punto 3.1.

En esta dirección, una caracterización sintética de los rasgos que deberían formar parte de un sistema de gobierno democrático con instituciones políticas sólidas y republicanas abarca:

- Autoridades de gobierno elegidas democráticamente, con recambio en sus mandatos (en lugar de liderazgos personalistas o patrimonialistas), capaces de garantizar la legitimidad de la representación pública en todas sus esferas.
- División de poderes y respeto de la autonomía política e institucional del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Marcos legales sancionados con consenso y debates públicos, claramente demarcados y actualizados, que se cumplan a través de las instituciones políticas vigentes.
- Libertad de prensa y comunicación, conjugada con pluralismo en la propiedad de los medios de comunicación, sin condicionamientos políticos por el financiamiento estatal de la publicidad.
- Autonomía de la cartera educativa, con equipos profesionales para desempeñar la función pública referida al diseño e implementación de políticas educativas, sin presiones o arbitrariedades políticas producto de necesidades electorales inmediatas.
- Establecer metas a partir de diagnósticos actualizados y rigurosos, construyendo un plan educativo con visión de largo plazo y en base a consensos democráticos.
- Tener coherencia, continuidad y consistencia en las acciones, con instituciones políticas que respalden la viabilidad y sustentabilidad de largo alcance de las políticas educativas.
- Contar con recursos suficientes, administrados de forma transparente y eficiente, con un constante monitoreo interno y externo.

Este breve repaso de los factores político-institucionales que condicionan la posibilidad de cumplimiento efectivo del derecho a la educación se complementa con otras dimensiones analizadas en este capítulo. En particular, la cultura política

dominante en nuestro país (y en gran medida en toda la región) resulta un pesado obstáculo para desarrollar instituciones de protección y promoción de los derechos sociales. Saldada la etapa más oscura de vulneración de los Derechos Humanos de las dictaduras, la Argentina, al igual que América Latina en conjunto, enfrenta el desafío de hacer madurar las instituciones democráticas y republicanas.

Cambiar la cultura política es un proceso complejo, que merece un abordaje más profundo al que aquí podemos ofrecer, pero antes que nada implica desnaturalizar y combatir la idea de inevitabilidad de las formas políticas dominantes actuales. Desde replanteos a nivel macropolítico (reformas electorales y políticas, profesionalización del funcionariado, etc.) hasta las prácticas micro (relaciones dentro del Estado, discrecionalidades, corrupciones varias y cotidianas) es clave seguir indignándose con el orden vigente, considerar los márgenes de cambio y fomentar los debates para institucionalizar una cultura política defensora de los derechos sociales.

### ***Recuadro 20 - ¿Cómo cambiar la racionalidad política dominante de la educación?***

En un texto previo (véase Rivas 2004) hemos definido a la racionalidad política dominante de la educación provincial como aquella concepción que ve a la educación como una carga presupuestaria constante y creciente; una fuente de problemas y conflictos sindicales; y un sector políticamente improductivo por sus efectos de largo plazo. Esta es la visión preponderante de los gobernadores provinciales, que buscan beneficios electorales de corto plazo y detectan cierta intransigencia fronteras adentro del sistema educativo, que no permite el fácil paso de la influencia por parte de la autoridad política de turno. Esta definición se conecta con factores estructurales de la cultura política dominante en nuestro país y en buena parte de América Latina. Los rasgos personalistas, las lealtades partidarias, las formas de negociación desinstitucionalizadas y patrimonialistas, son aspectos que condicionan las relaciones entre la educación y la política tanto en las provincias como en el ámbito nacional. Muchas veces coinciden en esta cultura política las formas de intervención coactiva de los sindicatos docentes y las lógicas de corto plazo, corporativas, sectorializadas, que hacen prevalecer los intereses particulares por encima del bien común, relegando las discusiones más integrales por el derecho a la educación a un segundo plano.

Revertir esa racionalidad política dominante es un desafío de primer orden para el derecho a la educación. En ese sentido, las siguientes claves sugieren ciertos cambios en la concepción de la educación por parte de la cultura política dominante:

- Generar espacios de debate público sobre la importancia ética y estratégica de la educación, como factor de desarrollo social, humano, democrático, cultural y económico para las provincias.

- Abrir mesas de diálogo genuino entre los Ministerios de Educación y de Hacienda, para comprometer educativamente a quienes administran recursos y para que no vean como algo ajeno la elaboración de políticas educativas sustentables.
- Crear normas que aseguren la continuidad de las políticas educativas, por ejemplo, con reaseguros de pisos presupuestarios, carreras profesionales de los funcionarios, etc.
- Nombrar ministros de Educación a personalidades de reconocido prestigio educativo, consenso y capacidad política de gestión, promoviendo la importancia y legitimidad social del cargo como parte de una política de continuidad y convergencia de largo aliento.
- Proponer que en cada campaña electoral para gobernadores, legisladores y para la propia Presidencia de la Nación haya un debate público sobre la educación, como una cuestión de Estado que debe ser de primer orden en la agenda de propuestas electorales.

### 3.4. La estructura del sistema educativo

La estructura del sistema educativo refiere a la forma en que está organizado, a las dinámicas de regulación que establece, entendidas como un conjunto de condiciones que potencian u obstaculizan los distintos contenidos del derecho a la educación. En gran medida, es posible señalar que las características estructurales del sistema educativo argentino son comunes a los de la mayoría de los sistemas modernos de educación en occidente:

- Es un sistema organizado de forma homogénea, con el objetivo de la escolarización masiva y simultánea de la población, de forma gradual y certificada por títulos oficiales.
- La escuela es su núcleo local fundamental, así como el aula de clase es el ámbito específico de enseñanza, con un diseño organizacional modelo, donde un docente enseña a un grupo promedio de 20 a 40 alumnos.
- La escuela es un ámbito institucional cerrado, con normas propias, que retoma la tradición cristiana de cuidado y formación moral de los sujetos, combinada con una misión civilizatoria basada en el Estado-Nación, como horizonte cultural compartido.
- Presupone la inclusión universal en el nivel primario y un patrón selectivo que se inicia en la educación secundaria, pasando del modelo de un maestro multiáreas a varios profesores según disciplinas, reguladas por sistemas de exámenes que dificultan el pasaje masivo de los alumnos a los estudios superiores.

- Predomina una visión enciclopedista del conocimiento, alejado de la práctica y del trabajo, con formatos curriculares que, pese a las reformas recientes, no ha removido una visión neutralista y formal de la cultura y la realidad social.

Este modelo organizacional del sistema educativo atraviesa actualmente una profunda redefinición, crítica en muchos sentidos e incierta en muchos otros. La masificación (véase Gráfico 4) del acceso a la educación secundaria está cambiando todos los patrones tradicionales de organización de este nivel, generando una crisis de identidad con la contradicción entre la misión de selección fundacional y la misión de inclusión-contención en los tiempos corrientes (véase Tenti 2003).

A su vez, una profunda crisis de sentido atraviesa al sistema educativo a partir del auge de las nuevas tecnologías y del predominio cultural y simbólico de los medios masivos de comunicación. Las nuevas formas de transmisión alteran todos los órdenes de la vida escolar y corroen la legitimidad del saber escolar a manos de múltiples canales comunicacionales que no tienen un centro fijo ni un mensaje preestablecido (véase Palamidessi 2006). En paralelo, se siente el peso de una transformación de la autoridad intergeneracional, es decir una caída del poder de los padres sobre sus hijos y una consecuente crisis de autoridad de la escuela y los docentes sobre los alumnos.

Para la concepción del derecho a la educación, esta estructura y sus transformaciones recientes tienen enormes consecuencias. En primer término, se plantea el desafío de afrontar la masificación de la educación secundaria como un punto de partida necesario y auspicioso de cumplimiento del derecho al acceso y a la cobertura educativa, que debe ser complementado con nuevas estrategias organizacionales capaces de brindar una educación de calidad para las mayorías, enfrentando la concepción selectiva tradicional del nivel medio.

Por otra parte, la necesidad de asumir el uso crítico de las nuevas tecnologías en las prácticas de enseñanza y de redefinir la relación entre el aprendizaje escolar y los medios masivos, con una posición más abierta hacia la formación de ciudadanos reflexivos y autónomos frente al consumo masivo de mensajes mediáticos. El eje del derecho a la educación como formación de la ciudadanía resalta la posición de una escuela abierta al mundo, no cerrada sobre sí misma y sus códigos tradicionales, para poder participar social y políticamente en todas sus dimensiones.

A su vez, esto invita a reflexionar sobre las posibilidades que abren distintos modelos alternativos de organización institucional, capaces de innovar creativamente en las formas de generar y debatir el conocimiento y la cultura. Las tradiciones no formales, la pedagogía social y las diversas prácticas pedagógicas y organizacionales alternativas son muchas veces ejemplos prácticos en pequeña escala de posibles políticas educativas más amplias capaces de afianzar conjuntamente todos los capítulos del derecho a la educación.

En definitiva, la estructura del sistema educativo argentino presenta condiciones ampliamente beneficiosas para la cobertura y puede adaptarse con mayor facilidad a

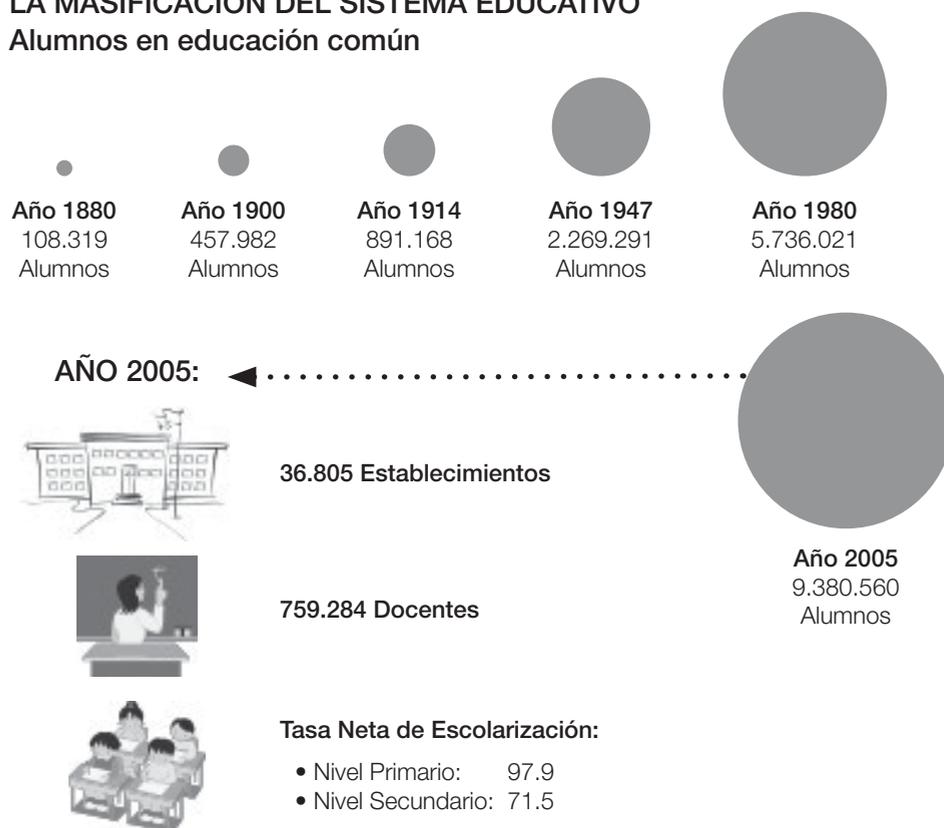
mejorar las condiciones educativas (variables dependientes en gran medida del financiamiento), pero presenta obstáculos claves para garantizar el derecho a una educación de calidad, contextualizada y dirigida a la formación ciudadana. De un sistema educativo basado en escuelas uniformes y cerradas sobre sí mismas, con patrones de aprendizaje homogéneos que certifican conocimientos oficiales en bloque, la concepción del derecho a la educación requiere un sistema más abierto de diversas prácticas e instituciones educativas, más flexible a las innovaciones y actualizaciones permanentes, a la comprensión y valorización de las nuevas culturas adolescentes, y más conectada con su afuera, para descifrarlo críticamente y promover nuevos valores de compromiso social y ciudadano (véase Recuadros 21 y 22).

#### Gráfico 4. Alumnos matriculados en Educación Común.

Años seleccionados

#### LA MASIFICACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

#### Alumnos en educación común



Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos extraídos de Puiggrós (1991), para 1880; Ministerio de Cultura y Educación, DIEPE, Informaciones Estadísticas, para 1900, 1914, 1947, y 1980; y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), para 2005.

### ***Recuadro 21 – Características de una escuela defensora del derecho a la educación***

1. Es inclusiva e integradora: no segrega, discrimina o selecciona a los alumnos con mecanismos formales o informales. Tiene como primera misión la integración de diversos sectores sociales y no rechaza a ningún alumno: acepta el desafío de educar a todos y, de esa manera, respeta el derecho universal a la educación.
2. Está centrada en el aprendizaje: sus prioridades son educativas y no de contención social (tarea que desarrolla también desde una perspectiva pedagógica). Busca de todas las formas posibles garantizar un clima educativo, donde el saber es el principio que organiza las actividades de la escuela, promoviendo también el rol pedagógico de las familias en el hogar. A su vez, actualiza su biblioteca y genera hábitos de uso cotidiano de los materiales, promoviendo la investigación de los alumnos y el conocimiento de su contexto, su comunidad, su historia.
3. Tiene una identidad propia y se involucra en las políticas educativas: no se siente dependiente exclusiva de lo que dicta el Estado, sino que desarrolla autonomía, tiene un proyecto propio, se plantea objetivos, metas y los va evaluando en su evolución. A su vez, participa críticamente de las políticas educativas, se asume como parte de un diálogo y no se excluye de su responsabilidad en las acciones macro que planifica el Estado.
4. Genera confianza con un buen clima de trabajo y de aprendizaje: promueve la confianza en el otro (en sus capacidades de aprender, especialmente), la participación, el ejercicio de prácticas democráticas, el respeto humano por todos, la no imposición verticalista, el diálogo, la innovación, la creatividad, el trabajo en equipo. Valora esos principios por encima de cualquier dinámica burocrática.
5. Tiene normas claras y consensuadas: diferencia el rol de autoridad que tiene el docente frente a la autoridad de los padres y de los alumnos, genera normas aceptadas y legitimadas por todos y les otorga continuidad en el tiempo. Institucionaliza sus prácticas en base a principios de justicia y valora la participación de los alumnos como sujetos de derecho.
6. Tiene un/a director/a comprometido y capaz: la figura del directivo es clave para orientar y guiar la gestión pedagógica y ética de una institución, fomentando el resto de los principios señalados hasta aquí, a través de una gestión institucional democrática.
7. Defiende su derecho a tener recursos suficientes y condiciones laborales dignas y adecuadas: este es el principio que corresponde garantizar al Estado (particularmente en el sector público), pero las escuelas deben promover su cumplimiento generando demandas solidarias y no exclusivas ni excluyentes.

8. Trabaja en red con otras instituciones educativas y extra educativas: tanto para demandar sus necesidades al Estado central como para promover sus prácticas organizacionales y pedagógicas, aprendiendo de otras experiencias y compartiendo las propias.

### ***Recuadro 22 – Una pedagogía política: la visión de Freire***

Paulo Freire fue uno de los educadores que logró trascender las fronteras entre el ámbito académico y la práctica educativa. Su legado sigue presente, desde la publicación de *Pedagogía del oprimido* en 1969 (Freire 1997A) y su desarrollo teórico-práctico de una concepción política de la pedagogía. A través de sus trabajos y experiencias puede ser considerado un precursor de la concepción renovada del derecho a la educación que expone el presente libro. Como resumen de sus enseñanzas, puede mencionarse un listado de exigencias para los educadores incluido en una de sus últimas publicaciones, que manifiestan las dimensiones de su perspectiva crítica y de su compromiso con una pedagogía política:

- Rigor metódico e investigación,
- Respeto a los saberes y a la autonomía del ser de los educandos,
- Estética, ética y corporificación de las palabras por el ejemplo,
- El riesgo, asunción de lo nuevo y rechazo de cualquier forma de discriminación,
- Reflexión crítica sobre la práctica,
- El reconocimiento y la asunción de la identidad cultural y de ser condicionado,
- Humildad, tolerancia y lucha en defensa de los derechos de los educadores,
- La aprehensión de la realidad,
- Alegría, esperanza y convicción de que el cambio es posible,
- Curiosidad, compromiso, seguridad, competencia profesional y generosidad,
- Comprender que la educación es una forma de intervención en el mundo,
- Libertad, autonomía y toma consciente de decisiones,
- Saber escuchar y disponibilidad para el diálogo,
- Reconocer que la educación es ideológica,
- Querer bien a los educandos.

(Freire 1997B).

### 3.5. El financiamiento de la educación

El financiamiento tiene distintas dimensiones, que se vinculan de forma más o menos directa con el derecho a la educación. Para sintetizar, señalaremos tres dimensiones que condicionan el derecho a la educación: las políticas económicas, las políticas fiscales y las políticas presupuestarias de la educación<sup>38</sup>.

En primer término, las políticas económicas se vinculan de forma directa con el punto 3.2, ya que refieren a las definiciones fundamentalmente estatales que reflejan, responden e intentan modificar la estructura social y económica de nuestro país (por ejemplo, el tipo de cambio, la tasa de interés, las regulaciones de precios y mercados, los incentivos a la producción, el modelo de desarrollo, etc.). Estas políticas tienen una influencia profunda aunque indirecta sobre el derecho a la educación, generando mayores condiciones de igualdad o desigualdad, crecimiento, desarrollo, crisis, inestabilidad, dependencia externa, tipos de producción, modalidades de empleo, etc.

Un segundo nivel corresponde a las políticas fiscales, que conforman un capítulo específico de las políticas económicas, referido a la distribución de las funciones de recaudación y uso de los recursos estatales, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Definiciones como quién recauda qué impuestos y de qué forma, quién y cómo utiliza esos recursos y de qué manera se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, son ejemplos centrales de las políticas fiscales. Su capacidad de condicionar el derecho a la educación es también muy alta e indirecta ya que, por ejemplo, afecta las condiciones de igualdad o desigualdad de los recursos que tienen los Estados provinciales (véase Recuadro 23) para destinar al sistema educativo o regula los niveles de recaudación que determinarán la cantidad de fondos disponibles para financiar la educación pública.

Una política fiscal adecuada con las necesidades de cumplimiento del derecho a la educación debería contener los siguientes ejes:

- **Progresiva por el lado de la recaudación:** la recolección de impuestos debería seguir claros criterios de justicia social, promoviendo que los sectores con más ingresos realicen aportes proporcionalmente mayores, para generar recursos que permitan al Estado ofrecer oportunidades educativas universales, acordes con los principios del derecho a la educación.
- **Redistributiva por el lado del gasto:** en un país federal y muy desigual como es la Argentina, es clave una política fiscal que logre redistribuir los recursos estatales priorizando a las provincias con mayores necesidades estructurales. Esto debería implicar un redireccionamiento de las capacidades productivas, para que no haya tanta inequidad en la generación genuina de recursos propios, y una modificación de la estructura distributiva de la coparticipación

---

38 Para profundizar en esta línea de análisis ver Mezzadra y Vera (2005): [http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/Manual\\_presupuesto\\_educativo.pdf](http://www.cippec.org/espanol/educacion/archivos/Manual_presupuesto_educativo.pdf).

(véase Recuadro 23). Siguiendo estos parámetros de equidad, las provincias tendrían recursos estatales similares, para afrontar en condiciones de paridad el financiamiento educativo, a diferencia de lo que ocurre actualmente.

- **Contracíclica:** es clave aprender las lecciones que dejan los ciclos económicos de nuestro país, logrando progresivamente desarrollar una política fiscal contracíclica. Esto implica generar ahorro durante los momentos de crecimiento económico (a través del superávit fiscal) y contar con los recursos necesarios para aumentar el gasto público en momentos de recesión económica. De esta manera, se lograría paliar los tremendos efectos sociales que tienen las crisis económicas. Para la educación este es un punto fundamental: por ejemplo, una adecuada política fiscal permitiría que el Estado garantice más becas de estudio en momentos de recesión económica, cuando habrá más incentivos a abandonar la escuela. En cambio, nuestras políticas fiscales, al menos hasta la reciente crisis de fines de 2001, se caracterizan por ser procíclicas. Así, en el peor momento de la crisis del año 2002, la provincia de Buenos Aires tuvo que eliminar su programa de becas por falta de recursos, afectando en ese momento a los jóvenes de condición más vulnerable que cursaban el Polimodal.
- **Solvente y sustentable:** en el largo plazo, la política fiscal debe transcurrir por un sendero equilibrado, para evitar las fuertes fluctuaciones macroeconómicas que traen graves consecuencias sobre la planificación de las políticas. Es clave en esta dirección ampliar la conciencia ciudadana de la importancia de pagar los impuestos, como parte de un proceso de participación social a favor de los derechos económicos, sociales y culturales. El paradigma del derecho a la educación sólo puede sostenerse si el Estado es capaz de generar mayor legitimidad y si la sociedad amplía su participación y su compromiso para lograr garantizar los recursos necesarios para solventar los derechos. Una política fiscal solvente y sustentable es aquella que logra combatir la evasión impositiva con credibilidad y con calidad institucional, generando políticas eficientes, que brinden mayor confianza en el Estado y aseguren un ciclo fiscal virtuoso y duradero.

Finalmente, la tercera dimensión es la referida a las políticas presupuestarias de la educación, es decir, fundamentalmente la asignación y distribución de recursos para financiar el sistema educativo por vía estatal. En este caso, se trata de un campo de batalla político más directo, donde es importante generar información e instancias de participación ciudadana, tanto en la formulación como en el monitoreo de la asignación y uso de los recursos educativos.

Algunas pautas para facilitar una mayor comprensión de las claves presupuestarias de la educación son las siguientes:

- **Esfuerzo presupuestario nacional por la educación.** La mejor medida que permite dimensionar el esfuerzo que realiza el gobierno nacional por la educación es la comparación de su evolución temporal. Para ello es preciso priorizar el

criterio de medición del porcentaje del total del presupuesto nacional asignado a Educación en comparación con años anteriores. Ese dato es el que mejor resume el esfuerzo que realiza el gobierno nacional por la educación en comparación con el resto del gasto de la administración pública nacional, reflejando las prioridades políticas del gobierno. Como datos complementarios, es importante tener en cuenta el porcentaje que esos recursos educativos representan frente al Producto Bruto Interno (PBI), una medida que permite a su vez incorporar otras dimensiones de la economía que no refieran solamente al gasto estatal y establecer comparaciones internacionales.

- **Distribución de los recursos educativos nacionales.** Una segunda dimensión de análisis es la referida a la distribución de los recursos que se asignan a la educación en el ámbito nacional. Para ello es preciso observar la evolución temporal del porcentaje de recursos asignados a cada uno de los principales ítems presupuestarios: universidades (que representa aproximadamente el 50% de los recursos educativos nacionales), salarios docentes, políticas compensatorias, capacitación docente, entre otras grandes cuestiones. A su vez, es clave observar el reparto de los recursos nacionales por alumno por provincia, observando los criterios priorizados para realizar esas asignaciones (véase CIPPEC 2006c).
- **Esfuerzo presupuestario provincial por la educación.** El principal capítulo del monitoreo de los presupuestos educativos es el referido a las provincias, dado que en ese nivel de gobierno se asignan aproximadamente el 75% de los recursos del sistema educativo. En este caso, los criterios de análisis deben incluir no sólo la evolución temporal sino la comparación con el resto de las provincias. La medición del esfuerzo presupuestario por la educación debe tener en cuenta tres indicadores complementarios (véase Morduchowicz 2002): (a) el porcentaje del presupuesto asignado a Educación, como principal indicador comparativo entre las provincias, que mide la prioridad de la educación en la comparación con el resto del gasto público, (b) el gasto por alumno, que muestra la cantidad de recursos estatales efectivamente asignados a la Educación divididos por la cantidad de alumnos (lo cual permite comparar provincias con poblaciones de diversa envergadura), (c) el gasto por alumno en relación con los recursos fiscales por habitante, una medida más compleja que permite considerar el esfuerzo realizado por la educación según la cantidad de fondos que tiene el Estado por habitante.
- **Distribución de los recursos educativos provinciales.** Dentro de las provincias, la amplia mayoría del presupuesto educativo se asigna para pagar los salarios docentes. Sin embargo, es posible avanzar en distintas comparaciones referidas a la distribución y uso de los recursos por provincia. Para ello se recomienda observar en las partidas presupuestarias: (a) el porcentaje de los recursos educativos asignados al sector privado como subsidios para el pago de salarios, que puede ser comparado con otras provincias tomando en cuenta el porcentaje de alumnos que asisten al sector privado, (b) el porcentaje de los

recursos asignados a pagar salarios y a otras categorías presupuestarias, como las obras de infraestructura, o los programas asistenciales, (c) el porcentaje de recursos asignados a cada nivel educativo, en comparación con otras provincias y en relación con la cantidad de alumnos que asiste a cada nivel y la prioridad política asignada a ellos.

- **Eficiencia en el uso de los recursos.** El análisis de la efectiva asignación de los recursos educativos, es decir si realmente se usan de la manera presupuestada, es otra de las claves para realizar un monitoreo del presupuesto educativo. En esta dirección, en el nivel local o provincial pueden detectarse anomalías en la asignación de recursos de distintas maneras: revisando las nóminas de salarios y subsidios y cotejando si efectivamente se trata de docentes e instituciones existentes; analizando los pliegos de las licitaciones públicas para las obras educativas; o monitoreando los procesos de compras de los Ministerios de Educación, entre otros mecanismos de transparencia y control ciudadano.

En definitiva, el cumplimiento del derecho a la educación se halla intrínsecamente vinculado con la distribución y el uso de los recursos públicos, es decir, las políticas presupuestarias. A su vez, éstas se hallan condicionadas por las políticas fiscales (recaudación y asignación de los recursos) y por las políticas económicas (modelos de desarrollo, etc.). En particular, los ejes de condiciones educativas y cobertura o acceso son los más influenciados por los recursos asignados a la educación a través de los distintos niveles de gobierno. Los restantes ejes (contextualización, calidad y ciudadanía) también dependen de la disponibilidad de recursos, aunque en menor dimensión que los primeros. En cualquier caso, resulta central generar más conciencia ciudadana sobre las condiciones, evolución y distribución del financiamiento educativo, como aspecto capaz de sustentar las políticas públicas garantes del derecho a la educación.

En este camino, la dimensión del financiamiento se conecta estrechamente con las condiciones políticas e institucionales, ya que todavía resta ampliar la conciencia política de la importancia de invertir en educación en lugar de concebir a la educación como un gasto improductivo y buscar formas de recortar su presupuesto. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075/05) (véase Recuadro 24) es una buena señal en la dirección de una renovada concepción política, capaz de asumir prioridades de largo plazo como políticas de Estado. Sin embargo, resta una extensa batalla por el cumplimiento de ésta y otras leyes que protegen el presupuesto educativo<sup>39</sup>. Esta batalla es parte central del desafío de pensar a la educación desde los derechos y al Estado como un organismo con la responsabilidad pública de asignar cuidadosamente los recursos pensando en el bien común y en la prioridad de la primera infancia y de los sectores más vulnerables.

.....  
<sup>39</sup> En el caso de las Constituciones provinciales que establecen pisos presupuestarios para la educación. Véase [http://www.cippe.org/espanol/educacion/archivos/Monitoreo\\_3.pdf](http://www.cippe.org/espanol/educacion/archivos/Monitoreo_3.pdf).

## Cuadro 20. Esfuerzo financiero de las provincias por la educación

Promedio años 2001 - 2005

División político-territorial	Gasto educativo por alumno estatal (en pesos corrientes)	Gasto educativo por alumno estatal frente a recursos fiscales por habitante	Gasto educativo como porcentaje del gasto total
Buenos Aires	1,370	1.65	33.6%
Ciudad de Buenos Aires	2,381	1.76	26.8%
Catamarca	1,624	0.80	24.8%
Chaco	1,213	0.99	29.0%
Chubut	2,098	0.83	23.5%
Córdoba	1,284	1.31	28.2%
Corrientes	1,085	1.06	31.3%
Entre Ríos	1,326	1.05	24.7%
Formosa	1,071	0.64	19.9%
Jujuy	1,276	0.99	28.6%
La Pampa	2,208	0.98	21.8%
La Rioja	1,740	0.74	21.7%
Mendoza	1,334	1.17	29.0%
Misiones	842	0.81	23.8%
Neuquén	2,417	0.69	22.7%
Río Negro	1,506	0.92	26.0%
Salta	766	0.76	23.6%
San Juan	1,354	1.04	25.5%
San Luis	1,545	0.78	21.0%
Santa Cruz	2,762	0.51	15.8%
Santa Fe	1,359	1.22	30.7%
Santiago del Estero	1,150	0.87	28.0%
Tierra del Fuego	3,103	0.56	18.9%
Tucumán	1,094	1.10	23.1%
<b>Promedio Jurisdicciones</b>	<b>1,579</b>	<b>0.97</b>	<b>25.1%</b>

Fuente: Elaboración CIPPEC en base a datos del Ministerio de Economía y Producción, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias, Ejecuciones presupuestarias por objeto del gasto y por finalidad; y del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Relevamientos Anuales.

### ***Recuadro 23 – La coparticipación y el derecho a la educación***

La organización federal de nuestro país determina que los recursos de cada gobierno provincial no dependen únicamente de los impuestos locales, sino que existen otras fuentes de financiamiento. La más importante de ellas es la Coparticipación Federal, un sistema por el cual el gobierno nacional, a cargo de la recaudación de más del 80% de los ingresos impositivos del Estado argentino, distribuye los recursos entre las provincias.

Si bien uno de los propósitos de la coparticipación es equilibrar las desigualdades regionales, los fondos actualmente se distribuyen en razón de pactos políticos históricos antes que según criterios objetivos y equitativos. El resultado es una gran desigualdad en los recursos por habitante que recibe cada provincia: en el año 2005, por ejemplo, Tierra del Fuego obtuvo por coparticipación más de \$2.600 por habitante mientras que a la provincia de Buenos Aires le correspondieron apenas \$368 por habitante. Más allá de las diferencias en las capacidades locales de recaudación y en otros fondos paralelos, la disparidad es enorme incluso entre provincias de similares características de desarrollo: Salta y Misiones recibieron ese mismo año un promedio de \$800 por habitante, mientras Catamarca y La Rioja obtuvieron un promedio de \$1.700 por habitante.

Estas desigualdades repercuten directamente en los sistemas educativos provinciales. En nuestro país, lo que cada alumno recibe como inversión en su educación depende sobre todo del lugar del territorio nacional en donde le tocó vivir: en Tierra del Fuego, Santa Cruz o la ciudad de Buenos Aires, el Estado invierte cada año en Educación más de \$3.200 por alumno; en cambio, en Salta, Misiones, Tucumán, Chaco, Santiago del Estero y Formosa, el Estado destina menos de \$1.700 anuales por alumno.

Las consecuencias sobre el derecho a la educación son evidentes, tanto sobre el derecho del docente a un salario digno y equitativo, como para los alumnos en todos los aspectos de la educación que reciben. Por ejemplo, la cantidad de días de paro tiende a ser mayor en las provincias más desfavorecidas por la coparticipación (como Corrientes, Chaco o Jujuy, que han vivido crisis económicas recurrentes), con escasos recursos para sostener el pago de los ya de por sí bajos salarios. Asimismo, cuanto menores son los presupuestos educativos, se construyen menos escuelas, se destinan menos fondos para su mantenimiento, se compran menos materiales didácticos, se otorgan menos becas y se termina de gestar la rueda de desigualdades que caracteriza a nuestro sistema educativo federal.

En definitiva, la coparticipación es uno de los grandes determinantes estructurales de las desigualdades educativas entre las provincias. La Constitución de 1994 estableció que debía definirse una nueva Ley de Coparticipación que desde entonces nunca fue tratada. Dado que un esquema más justo implicaría que algunas

provincias o la Nación resignen su situación favorable actual para que las más perjudicadas reciban lo que corresponde para garantizar la igualdad de capacidad de financiamiento estatal, resulta muy difícil generar acuerdos para redefinir la coparticipación. Es clave que esta vulneración del mandato constitucional no sea vista como un tema técnico, sino como una discusión central de todos los derechos sociales, en este caso aquellos vinculados con la educación.

### ***Recuadro 24 – La Ley de Financiamiento Educativo: ¿Por qué invertir más en educación?***

La Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo<sup>40</sup>, sancionada el 21 de diciembre de 2005, establece que el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán aumentar progresivamente la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología entre los años 2006 y 2010, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno (PBI). El incremento del gasto consolidado en Educación será asumido en un 60% por los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires y el restante 40% por el gobierno nacional. Para lograr el incremento de recursos educativos entre los años 2006 y 2010, se establece una asignación específica del aumento de los recursos coparticipables a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de la meta.

Esta Ley es fundamental para garantizar los distintos derechos educativos, dado que establece la prioridad de la inversión educativa. Esta prioridad se justifica desde nuestra concepción del derecho a la educación en distintos motivos y principios:

- (a) la educación promueve procesos de largo plazo que tienen el potencial de convertirse en el patrón de sustentabilidad futura de los recursos sociales, culturales y económicos;
- (b) la educación beneficia particularmente a los niños, niñas y jóvenes, lo cual implica un criterio de prioridad sobre esta franja etaria, con derechos específicos a ser garantizados por el Estado de manera integral;
- (c) la educación es la mejor forma de invertir socialmente, dado que genera la capacidad de autodeterminación de los sujetos y grupos sociales: cada año de escolarización que tienen las personas garantiza mejores niveles de prevención de la salud, de capacidad productiva y de participación ciudadana. Se trata de una inversión estratégica incluso dentro del presupuesto social del Estado;
- (d) la educación tiene el carácter único de ser una fuerza motora de cuatro dimensiones: la dimensión ciudadana, al generar valores y herramientas para

40 [www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_finan\\_educ26075.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_finan_educ26075.pdf).

la práctica democrática; la dimensión social, al formar pautas y prácticas de integración social permanente; la dimensión económica, al converger en la capacidad productiva de los sujetos; y la dimensión cultural, al promover relaciones y desarrollos con las diversas expresiones del mundo simbólico.

### 3.6. Los marcos legales vigentes

Como hemos visto en el recorrido del Capítulo 4, existen distintos marcos legales que amparan, definen y hacen exigibles los distintos derechos educativos. El recuadro 25 resume el panorama legal de la educación en su conjunto. A su vez, muchas de estas normas no están basadas en una concepción actualizada del derecho a la educación y deberían ser modificadas, así como todavía quedan pendientes nuevas regulaciones que abarquen en su totalidad la defensa de cada derecho enunciado.

Las normas son antes que nada mensajes simbólicos que muestran la posición de fuerzas dominantes en una sociedad con respecto a ciertas cuestiones, como en este caso la educación. Su elaboración es resultado de distintas luchas de poder y de contextos cambiantes. Esto implica la necesidad de establecer permanentes espacios de debate para su actualización, entendiendo que el campo del derecho es dinámico y no inmutable o ahistórico. Como mensajes simbólicos, se transforman en ordenadores, guías u horizontes sobre los cuales la sociedad deposita su confianza y su sistema de creencias. Por eso, es importante generar marcos legales que expresen en toda su dimensión una concepción actualizada del derecho a la educación.

Pero no basta con tener marcos legales con correctos mensajes simbólicos. Para que los marcos legales sean verdaderos instrumentos al servicio del cumplimiento del derecho a la educación deben estar sustentados en al menos tres principios:

- **Exigibilidad:** Las regulaciones educativas deben basarse en el principio de exigibilidad, que implica en una última instancia el recurso judicial como garante de su cumplimiento. La definición de la educación como derecho humano es la que abre la puerta de la exigibilidad, que implica una responsabilidad estatal tanto en el financiamiento como en las políticas aplicadas para garantizar los derechos (véase el apartado 4.4 para una discusión más amplia).
- **Operatividad:** Las normativas deben contener pautas operativas, que faciliten su implementación y su viabilidad técnica. Los actores involucrados en el cumplimiento de las normativas educativas (funcionarios, supervisores, directivos, docentes) deben tener recursos legales que faciliten su trabajo, buscando conciliar los requerimientos normativos con la agilidad burocrática. Un ejemplo de este punto es la importancia de las reglamentaciones de cualquier ley importante para la educación. Muchas veces ocurre que una ley es un buen discurso, pero escasamente operativo, difícil de traducir en prácticas.

Para ello, sirven las reglamentaciones específicas.

- **Claridad y publicidad:** Cualquier marco legal debe ser de acceso y uso público, evitando quedar aislado en excesivos tecnicismos, que muchas veces sirven para reducir en pocas manos la instrumentación y monitoreo de su cumplimiento. Es importante que se destaque la claridad y la publicidad de las normas que protegen el derecho a la educación, para multiplicar los actores responsables de defenderlas y cumplirlas. En particular, la claridad y publicidad de las normas facilita su monitoreo, permitiendo que incluso los medios de comunicación señalen masivamente su incumplimiento, sin riesgo a tener que entrar en interminables batallas legales, apropiadas por unos pocos especialistas.

En torno de los marcos legales, se observa cómo el derecho a la educación genera sus propias condiciones de sustentabilidad: la educación ciudadana es la que debería formar para comprender y participar en la defensa y monitoreo de las normas vigentes. Así, el Estado tiene un primer deber que es formar ciudadanos críticos y capaces de participar políticamente como defensores del derecho a la educación.

### ***Recuadro 25 - El mapa legal de la educación***

El análisis detallado de la normativa que acompaña y fundamenta cada uno de los derechos educativos realizado en el Capítulo 2 representa un ordenamiento de la existencia, vigencia, compatibilidad jurisdiccional y contenidos del marco legal de la educación en la Argentina. A su vez, allí se señalaron los vacíos, las disparidades y las necesidades específicas para que la legislación permita defender mejor una concepción integral del derecho a la educación.

La siguiente clasificación normativa intenta continuar ese ordenamiento en un plano más global, para facilitar un acercamiento al marco legal educativo vigente:

- **Constitución nacional.** Es la normativa con mayor jerarquía dentro del territorio nacional, significando esto que ninguna ley puede contradecir sus principios. Los artículos que hacen referencia directa a la educación son el número 5 (cada provincia dictará una Constitución que asegure la educación primaria); el 75 inciso 17 (corresponde al Congreso Nacional sancionar leyes que garanticen el derecho a una educación bilingüe e intercultural para las comunidades indígenas); y el 75 inciso 18 (corresponde al Congreso Nacional *“sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que*

*garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales”). A partir de la reforma de 1994, en el artículo 75, inciso 22, se otorga jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales sobre Derechos Humanos de significativa relevancia en materia del derecho a la educación. Se trata de la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; y la Convención sobre los Derechos del Niño.*

- **Constituciones provinciales.** La mayoría de las Constituciones provinciales tuvieron reformas recientes (especialmente a partir de la segunda mitad de los años 90). Todas, a excepción de La Pampa, presentan un apartado dedicado a la educación donde, con mayor o menor grado de detalle, se estipulan los principios, objetivos y lineamientos básicos que rigen los sistemas educativos jurisdiccionales.
- **Leyes nacionales.** Las leyes nacionales vinculadas con el derecho a la educación han sido recientemente renovadas. En particular se destaca la sanción de la Ley N° 25.864 de 180 días de clase (2003), la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional (2005), la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005) y la Ley N° 26.205 de Educación Nacional (2006). Se trata de normas que regulan aspectos tanto nacionales como federales, estableciendo pisos comunes y lineamientos homogéneos para el sistema educativo del país. A su vez, resulta de particular relevancia la reciente Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), que protege los derechos de la niñez más allá del marco específico de la educación.
- **Decretos, Resoluciones y Acuerdos nacionales.** Más allá de las leyes existe un amplio conjunto de normas y acuerdos de orden nacional que afectan el derecho a la educación. Por un lado, se destacan los decretos presidenciales y las resoluciones del Ministerio de Educación, que abarcan distintos temas específicos o reglamentan las leyes educativas. Por otra parte, se encuentran las resoluciones y acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación, que tuvo una amplia importancia en el proceso de reformas educativas de los años 90, encabezando, por ejemplo, el proceso de transformación curricular. La Ley de Educación Nacional (N° 26.206) establece que las resoluciones del Consejo Federal podrán tener carácter vinculante para las provincias, algo que hasta el año 2006 estaba limitado a la aprobación posterior de las autoridades jurisdiccionales.
- **Leyes provinciales de Educación.** La mayoría de las provincias cuenta con una Ley de Educación que establece los principios y lineamientos fundamen-

tales del sistema educativo. Existen grandes diferencias en las características y en el lenguaje de estas normas, dependiendo del año en que fueron sancionadas. En las provincias con leyes antiguas predomina un lenguaje tradicional, que en algunos casos se encuentra en clara contradicción con la concepción de los alumnos como sujetos de derecho. La mayoría de las provincias modificó sus leyes de Educación luego de sancionada la Ley Federal de Educación en 1993, adaptando sus lineamientos a esa norma nacional. Se espera que ocurra una renovación de muchas de estas leyes luego de sancionada la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) a fines de 2006.

- **Estatutos provinciales del Docente.** Son el marco legal fundamental que regula los derechos laborales de los docentes. A su vez, establecen las bases de muchos aspectos propiamente educativos vinculados con la organización de la carrera docente, el puntaje, la formación y la capacitación, los títulos habilitantes y demás cuestiones que condicionan de forma directa las condiciones de aprendizaje de los alumnos. Se trata de normas provinciales, con un formato común basado en el Estatuto del Docente nacional sancionado en 1958, que estableció un conjunto de derechos específicos para el sector docente.
- **Reglamentos provinciales de Escuelas.** En la mayoría de las provincias existen todavía los reglamentos de escuelas, que establecen un conjunto de regulaciones fundamentales en la vida cotidiana del sistema educativo, como los derechos y deberes de alumnos, padres y docentes, las normas disciplinarias y de comportamiento, entre otras cuestiones. En general, se trata de normas “interiorizadas” por el sistema educativo, que marcan los tiempos y ritmos diarios de organización institucional. Sin embargo, en muchos casos expresan una concepción tradicional que no alude a los alumnos como sujetos plenos de derechos y no establecen formas de participación y democratización de la vida escolar.
- **Leyes vinculadas con el sector privado.** Casi todas las provincias tienen leyes que regulan la apertura y funcionamiento de las instituciones del sector privado. Allí se establecen a su vez los sistemas de aportes estatales y las principales condiciones de regulación del sector. Si bien las normas presentan particularidades en cada provincia, en general tienen un cuerpo básico común.
- **Resoluciones, Disposiciones y Circulares.** Los distintos niveles de gobierno, tanto en el Estado nacional como en las provincias, emiten normativas que afectan las prácticas cotidianas, llenan vacíos legales y actualizan aspectos vinculados con el derecho a la educación.

### **Recuadro 26 - La Ley de Educación Nacional y el derecho a la educación**

La sanción reciente en diciembre de 2006, de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 derogó la Ley Federal de Educación y marca un claro avance en la visión de la educación como derecho. Luego de un amplio debate, el nuevo marco legal establece más firmemente una defensa del paradigma de la educación como derecho humano. En particular, aquí se observan algunos ejemplos sobre las responsabilidades que el Estado asume como garante del derecho a la educación y establecen principios normativos relevantes para avanzar en su cumplimiento:

- Artículo 2: *“La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”.*
- Artículo 9: *“(…) el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6%) del Producto Interno Bruto (PIB)”.*
- Artículo 16: *“La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria (...)”.*
- Artículo 19: *“El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de cuatro (4) años de edad”.*
- Artículo 28: *“Las escuelas primarias serán de jornada extendida o completa (...)”.*
- Artículo 52: *“La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo (...) que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas (...) a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y mejorar su calidad de vida (...)”.*
- Artículo 59: *“Todos/as los/as niños/as y adolescentes que se encuentren privados de su libertad en instituciones de régimen cerrado (...), tendrán derecho al acceso, permanencia y tránsito en todos los niveles y modalidades del sistema educativo”.*
- Artículo 60: *“La educación domiciliaria y hospitalaria es la modalidad del sistema educativo en los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria, destinada a garantizar el derecho a la educación de los/as alumnos que, por razones de salud, se ven imposibilitados/as de asistir con regularidad a una institución educativa en los niveles de la educación obligatoria por períodos de treinta (30) días corridos o más”.*
- Artículo 70: *“No podrá incorporarse a la carrera docente quien haya sido condenado/a por delito de lesa humanidad, o haya incurrido en actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático (...)”.*
- Artículo 75: *“(…) La formación docente para el Nivel Inicial y Primario tendrá cuatro (4) años de duración y se introducirán formas de residencia (...)”.*

- Artículo 81: *“Las autoridades jurisdiccionales adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de sus estudios luego de la maternidad, evitando cualquier forma de discriminación que las afecte (...)”.*
- Artículo 82: *“Las autoridades educativas competentes (...) promoverán la inclusión de niños/as no escolarizados/as en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinmersión escolar plenos”.*
- Artículo 84: *“El Estado debe garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural”.*

### 3.7. La información disponible

Un elemento clave para hacer valer los derechos es la generación de información para su monitoreo y control. Muchas veces un derecho pasa a ser más visible y obliga de forma más consistente a tomar medidas para su cumplimiento cuando existe un indicador riguroso y continuo de su evolución. Los datos iluminan áreas y problemáticas sociales, le otorgan sentido y visibilidad política y de esa manera sirven para orientar acciones, recursos y prácticas.

Sin embargo, no toda la información sirve para garantizar el derecho a la educación y en algunos casos puede incluso obstaculizar esta misión. Véase el Recuadro 29 para un ejemplo de los dilemas que genera el uso de la información educativa en algunos casos donde se comunican datos que pueden dar lugar a situaciones de discriminación.

Otro aspecto problemático de la información estadística es que su efecto de visibilidad es capaz de anular dimensiones complejas de la educación, que no pueden reducirse fácilmente a números. Un ejemplo de ello surge con la información de los operativos de evaluación de la calidad, que si bien resultan una unidad de medida necesaria, no deben ser utilizados para simplificar los procesos educativos y dejar de observar las áreas de aprendizaje no evaluadas.

Señaladas estas advertencias, es importante remarcar tres principios fundamentales para que el sistema de información educativa colabore plenamente con el monitoreo del cumplimiento del derecho a la educación:

- La información debe ser generada prioritariamente por una fuente estatal, con suficiente autoridad técnica e independencia política como para evitar cualquier modificación de corto plazo motivada por intereses políticos o partidarios.
- La información debe generar series de continuidad temporal, comparables en el tiempo y en el espacio, especialmente con las provincias como unidades

de medida principales, dado que en nuestro régimen federal es allí donde se localizan muchas responsabilidades políticas sobre aspectos del derecho a la educación.

- La selección de los indicadores a ser medidos debe ser amplia y profunda, buscando iluminar todas las áreas del derecho a la educación, siempre y cuando la rigurosidad técnica así lo permita.

En la actualidad, el sistema de estadísticas educativas en la Argentina es promisorio en términos de su crecimiento, rigurosidad e independencia política, aunque todavía tiene enormes desafíos por delante para monitorear diversos aspectos centrales del derecho a la educación. En el Recuadro 27 y en el Cuadro 21 se señalan todas las fuentes de información disponibles, no sólo en relación con datos educativos sino también con variables sociales, políticas y económicas que afectan de forma más o menos directa el derecho a la educación.

Estos datos fueron analizados en detalle con la descripción de la información disponible para monitorear el cumplimiento de cada uno de los derechos educativos (Capítulo 2). Una de las conclusiones que se desprende de una mirada global de la información disponible es que abarca principalmente los aspectos de cobertura, trayectoria, financiamiento educativo y salarios docentes, pero deja opacadas muchas otras dimensiones clave. El Recuadro 28 resume un conjunto de datos que no existen actualmente en nuestro país y que podrían relevarse sin mayores costos para generar un sistema más amplio de indicadores vinculados con el derecho a la educación.

### ***Recuadro 27– La información educativa***

Las estadísticas educativas en la Argentina tuvieron un importante desarrollo en los últimos años a partir de la implementación, a comienzos de la década del 90, de la Red Federal de Información Educativa y el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. Ambos son administrados actualmente por la **Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)** del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Este organismo implementa relevamientos periódicos para construir las estadísticas del sector, siendo los principales el Relevamiento Anual de Estadísticas Educativas, el **Censo Nacional de Docentes y el Operativo Nacional de Evaluación (ONE)**.

El Relevamiento Anual se implementa de manera censal en los establecimientos educativos y produce información de matrícula, cargos docentes y unidades educativas. En segundo lugar, el Censo Nacional de Docentes, aplicado en los años 1994 y 2004, constituye un complemento necesario de los Relevamientos debido a que estos últimos no indagan información sobre las personas, de manera que

los censos son la única oportunidad de relevar la cantidad de docentes del sistema, sus características personales, socioeconómicas y su formación. Finalmente, los Operativos Nacionales de Evaluación administran pruebas de aprendizaje estandarizadas a los alumnos, acompañadas por un conjunto de encuestas que indagan sobre diferentes dimensiones personales, socioeconómicas e institucionales, que permiten contextualizar el resultado de las pruebas.

Una segunda fuente de estadísticas educativas, de importancia y de mayor antigüedad, es el **Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda** que implementa el **Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)**, organismo responsable del Sistema Estadístico Nacional. De este censo surge un importante conjunto de información sobre las características educativas de la población, como el acceso, cobertura, nivel educativo alcanzado y alfabetización.

Esta institución también implementa la **Encuesta Permanente de Hogares (EPH)**, que si bien tiene algunas limitaciones a los fines de la información educativa (como su cobertura geográfica, ya que sólo se aplica en los aglomerados urbanos), contiene preguntas básicas sobre educación que permiten calcular algunos indicadores y sobre todo relacionarlos con la situación socioeconómica de las personas.

Por otra parte, una dimensión significativa para la educación y para la cual también se ha verificado un desarrollo reciente en materia de información estadística, es el **financiamiento educativo**, es decir, aquellas variables e indicadores relacionados con la inversión educativa, el origen de los recursos y la ejecución de los fondos. Nuevamente, la principal fuente la constituye un organismo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en este caso, la **Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo**.

En el marco de esta Coordinación se desarrollan relevamientos específicos a fin de construir series de financiamiento educativo, tanto nacional como provincial, y de salarios docentes. En el primer caso el organismo publica anualmente datos sobre presupuesto educativo, distribución del presupuesto por objeto del gasto y por nivel educativo y algunos indicadores de esfuerzo presupuestario para la educación. En cuanto a los salarios docentes, se realiza una publicación trimestral con la evolución de los salarios en sus diferentes dimensiones: salario bruto, de bolsillo, costo salarial e impacto de la antigüedad.

De manera complementaria, la información presupuestaria de la educación cuenta con otras fuentes de información en las diferentes dependencias del Ministerio de Economía y Producción. Entre ellas, son importantes la **Oficina Nacional de Presupuesto**, responsable del sistema presupuestario nacional; la **Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias**, que releva y publica información sobre ejecución presupuestaria y endeudamiento provincial; y la **Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales**, que incluye información sobre inversión educativa.

**Cuadro 21. Fuentes de estadísticas educativas y sociales**

INSTITUCIÓN	DIMENSIONES	FUENTE	PERIODICIDAD
Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología www.me.gov.ar/diniece/	Matrícula, Unidades Educativas y Cargos Docentes	Relevamientos anuales	Anual
	Indicadores Educativos		
	Información sobre Establecimientos Educativos	Listado de establecimientos educativos	Anual
	Información sobre Docentes	Censo Nacional de Docentes	1994 y 2004
	Resultados en pruebas estandarizadas	Operativos Nacionales de Evaluación (ONE)	Bianual
	Información socioeconómica de docentes y alumnos		
	Edificios escolares y variables de infraestructura escolar	Censo Nacional de Infraestructura Escolar	1998
Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología www.me.gov.ar/cgecse/	Salarios docentes, información sobre paros docentes	Información de los Ministerios de Educación provinciales	Trimestral
	Financiamiento educativo nacional y provincial	Información de los Ministerios de Educación provinciales	Anual
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Ministerio de Economía y Producción www.indec.gov.ar	Contexto social: población, características sociodemográficas	Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda	Cada 10 años
	Indicadores de pobreza y empleo	Encuesta Permanente de Hogares	Semestral
	Valor de la canasta básica, Índices de precios, Índices de salarios	Relevamientos propios	Mensual

Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). Ministerio de Economía y Producción <a href="http://www.mecon.gov.ar/onp">www.mecon.gov.ar/onp</a>	Presupuesto, Ejecución Presupuestaria, Cuenta de Ahorro-Inversión (Administración Nacional)	Sistema de información financiera	Anual / Situación actual de la ejecución presupuestaria
Sitio de consulta ciudadana sobre el presupuesto. Ministerio de Economía y Producción <a href="http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html">http://www.mecon.gov.ar/consulta/index0a.html</a>			
Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía y Producción <a href="http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm">www.mecon.gov.ar/hacienda/dir_coord.htm</a>	Recursos tributarios, ejecuciones presupuestarias, endeudamiento y gasto medio salarial de las provincias	Información de los Ministerios de hacienda provinciales	Trimestral
Dirección Nacional de Gastos Sociales Consolidados. Ministerio de Economía y Producción <a href="http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html">www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html</a>	Gasto público social nacional, provincial y municipal	Información de los Ministerios de Hacienda provinciales	Anual
Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Ministerio de Economía y Producción <a href="http://www.mecon.gov.ar/secpro/dir_cn/default1.htm">www.mecon.gov.ar/secpro/dir_cn/default1.htm</a>	Producto interno bruto, producto interno geográfico, actividad económica, inversión, ahorro, consumo	Información de los Ministerios de Hacienda provinciales	Anual
Subsecretaría de Defensa del Consumidor. Ministerio de Economía y Producción <a href="http://www.mecon.gov.ar/secdef">www.mecon.gov.ar/secdef</a>	Costo de los servicios de educación de gestión privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Gran Buenos Aires	Relevamiento CIPPEC	Anual
Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) <a href="http://www.siempro.gov.ar">www.siempro.gov.ar</a>	Información de programas sociales: descripción, base de beneficiarios, informes	Información de los gobiernos nacional y provinciales / Relevamientos CIPPEC	Anual

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL). IIPE y OEI www.siteal.iipe-oei.org	Indicadores educativos por países	Información estadística de los países latinoamericanos	Anual
Instituto de Estadísticas de UNESCO www.uis.unesco.org	Estadísticas e indicadores educativos por países	Información de los gobiernos nacionales	Anual
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) www.oecd.org www.pisa.oecd.org	Indicadores educativos por países	Información de los gobiernos nacionales	Anual
	Resultados en pruebas estandarizadas por países	Examen PISA	Cada 3 años
International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) http://isc.bc.edu/	Resultados en pruebas estandarizadas por países	Exámenes TIMSS (Matemática) / PIRLS (Lengua)	Cada 4 años / 5 años

### **Recuadro 28 – La información faltante y necesaria**

- 1. El nivel socioeconómico de los alumnos por escuela.** El principal dato faltante en el sistema de información educativa argentina es el referido al nivel socioeconómico de los alumnos por escuela, que debería ser recolectado de forma censal y periódica. Esta base de datos se podría cruzar con todos los indicadores de oferta (por ejemplo, estado edilicio, materiales, oferta docente, políticas compensatorias, etc.), para analizar de qué formas el Estado reproduce, amplía o reduce las desigualdades de origen de los alumnos a lo largo del tiempo.
- 2. Un registro único de los planes y programas que recibe cada escuela.** Dada la dispersión de políticas nacionales y provinciales que afectan a las escuelas, sería muy importante contar con una única base de datos de las escuelas que participan de cada plan o programa, con un detalle de la oferta de materiales y servicios que reciben. Esto brindaría una aproximación a la inversión por alumno que se realiza por jurisdicción, contexto social y escuela.
- 3. Datos por escuela de los subsidios estatales y de las cuotas que cobran.** Como ya hemos mencionado (véase el Derecho 8), otro dato faltante es el referido a las escuelas privadas que reciben subsidios estatales y la cuota que

cobran a las familias. Esta base debería ser pública para facilitar el monitoreo del uso de los recursos estatales.

4. **Fichas de la trayectoria escolar por alumno.** En algunas provincias se ha avanzado en construir datos de trayectoria de los alumnos, para planificar acciones que detecten casos de abandono o circuitos educativos de segregación. Sería importante establecer un programa único nacional de cédula educativa para unificar criterios entre las jurisdicciones.
5. **Sistemas de acceso por escuela.** Sería importante contar con información relativa a la cantidad de escuelas públicas y privadas que ejercen algún tipo de restricción al acceso, como por ejemplo a través de sistemas de cupos, exámenes, sorteos, orden de llegada, etc. De esta manera se contaría con información vital para comprender la variedad de criterios que operan en el sistema educativo para seleccionar a la población en el acceso.

### ***Recuadro 29 – El debate entre libre acceso a la información y estigmatización de las escuelas***

Un dilema específico (véase otros dilemas más extendidos en el Capítulo 4) se presenta en torno de dos derechos que se entrecruzan: el derecho al libre acceso a la información pública sobre los resultados educativos de las escuelas y el derecho de las escuelas, docentes y alumnos a no ser estigmatizados y discriminados por sus resultados. Se trata de un eje de debate central en torno de los recientes procesos de reforma, que en ciertos países (el caso más emblemático es el de Chile) avanzaron en el camino de la competencia entre escuelas para generar un libre mercado de elección para las familias, basado en los resultados públicos de las evaluaciones de calidad y en la construcción de rankings de escuelas.

Desde la posición clásica neoliberal, se defiende un principio de regulación de mercado como factor decisivo para el mejoramiento de la calidad. Esta posición confronta con varios de los derechos mencionados en este libro, con lo cual no puede ser compatible con el renovado paradigma del derecho a la educación. El sólo hecho de promover la competencia entre escuelas atenta contra el principio de defender la solidaridad y la colaboración entre las instituciones educativas, propio de la concepción defendida del derecho a la educación.

Sin embargo, fuera de esta posición se da un debate específico entre los defensores del derecho a la información y quienes priorizan la igualdad en el sistema educativo. Los primeros señalan que el Estado tiene la obligación de hacer pública toda la información que no afecte la sensibilidad individual de las personas. Así, cualquier familia tiene derecho a conocer los resultados educativos de la escuela

donde asisten sus hijos. En cambio, la posición contraria señala que esa información puede ser nociva para el principio de igualdad que busca promover la educación, ya que genera una estigmatización de las escuelas con bajos resultados y potencia la segregación del sistema educativo, dado que las familias con más recursos son las que utilizarían esa información para elegir la escuela (véase Veleda 2003).

El debate se extiende al campo normativo. Si bien la Argentina no cuenta aún con una ley nacional que regule el ejercicio del derecho a la información pública, el mismo está garantizado en la Constitución nacional a través de varios tratados internacionales (la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos). Asimismo, el Decreto N° 1172/03 regula, entre otras cosas, el derecho de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Esta norma otorga el amparo legal para que la información sobre los resultados educativos de las escuelas pueda ser reclamada desde la sociedad civil y hacerse pública.

En este libro se adopta una perspectiva más cercana a defender el principio de igualdad por encima de ciertas libertades individuales, pero creemos que se trata de un dilema complejo y abierto al debate público.

### **3.8. La formación, capacidades y representaciones de los actores**

Si bien la sociedad en su conjunto debe ser partícipe en las acciones tendientes a garantizar el cumplimiento del derecho a la educación, existen actores clave con responsabilidades específicas que deben ser formados y capacitados acordemente para desarrollar esta función. Así, cuanto más formación y profesionalismo tengan los actores políticos y técnicos de la educación para planificar políticas públicas garantes del derecho a la educación, más posibilidades de implementación tendrán todas las sugerencias realizadas en torno de cada uno de los derechos educativos.

Actualmente, la función pública vinculada con la educación atraviesa diversas dificultades. Por un lado, existe una amplia brecha de formación y recursos entre las provincias más desarrolladas y las más pobres, que genera condiciones muy dispares para la formulación de políticas educativas. Incluso, en la mayoría de las provincias con menor grado de desarrollo existe gran dependencia del Ministerio de Educación de la Nación para la implementación de políticas, quitando márgenes de autonomía y de apropiación contextualizada de las acciones.

Las condiciones de trabajo en la mayoría de los Ministerios de Educación de las provincias están sumidas en lógicas de atención individualizada de problemas, con bajos niveles de formación específica y capacitación adecuada para cumplir las

enormes responsabilidades de la función pública, que sigue siendo un empleo mal pago en nuestro país. A su vez, las políticas de capacitación de equipos técnicos son débiles y están desintegradas, sin que exista un claro eje articulador alrededor de la concepción del derecho a la educación.

Por otra parte, los propios actores cotidianos del sistema educativo –supervisores, directivos, docentes- se hallan atravesados por diversos problemas y conflictos que superan sus habilidades y conocimientos adquiridos en los años de formación. Las nuevas demandas sociales acuciantes que deben atender son afrontadas con diversas actitudes y respuestas, ya que dependen excesivamente de la iniciativa individual de cada actor específico. La brecha entre la formación y los conflictos vinculados con el cumplimiento del derecho a la educación es cada día mayor, y la capacitación atravesada por lógicas mercantilistas de puntaje no alcanza a saldar esa distancia.

En ambos casos se requieren cambios profundos en las políticas de formación y capacitación de los responsables de la conducción de los sistemas educativos, para elevar las capacidades internas de generación de acciones y prácticas garantes del derecho a la educación. Estos cambios se vinculan con otras dimensiones ya abordadas (como la referida a las instituciones políticas), que se condicionan mutuamente. Así, el camino hacia una mayor profesionalización implica pasar de un orden burocrático a una organización activa de defensa del derecho a la educación, no a través de la bajada de órdenes, normas y sanciones, sino mediante actores autónomos y reflexivos que generen consensos democráticos.

En el caso de los funcionarios y equipos técnicos de los Ministerios de Educación de la Nación y las provincias, es necesario desarrollar políticas de formación y capacitación más sólidas, con más recursos, continuidad y relevancia. La creación de una Escuela de Gobierno de la Educación podría ser un paso trascendente en esta dirección, buscando aumentar el profesionalismo y el compromiso social de la función pública. En este tipo de espacios debería privilegiarse el enfoque del derecho a la educación para fundamentar el diseño e implementación de las políticas educativas, avanzando en el objetivo de que los responsables políticos de la educación sean los principales defensores de los derechos. En esta dirección, es imprescindible que los funcionarios sepan usar la información, planificar políticas, armar un presupuesto acorde, monitorear las normas, hacer licitaciones, gestionar recursos, entre las muchas tareas que alisan el camino del derecho a la educación.

En lo referido a los docentes, directivos y supervisores, la formación y la capacitación siguen siendo problemáticas cargadas de falencias irresueltas, que obstaculizan las fuerzas necesarias para garantizar el derecho a la educación en todas sus manifestaciones. Sin dudas un reto clave para cada capítulo del derecho a la educación es la formación y actualización rigurosa, crítica y reflexiva de los docentes.

Sin embargo, la problemática de las representaciones dominantes en los actores va mucho más allá de su formación y depende de condiciones culturales y sociales históricas. Así, resulta inevitable plantear los desafíos profundos del derecho

a la educación, que requieren estrategias constantes de largo plazo. El hecho de que todavía haya docentes que consideren que algunos de sus alumnos son “incapaces” de aprender y que estigmaticen las posibilidades de acceso al derecho a la educación es un claro ejemplo de ciertas representaciones que obstaculizan el cumplimiento de los derechos.

Es necesario pensar la dimensión cultural de las prácticas como un organismo vivo dentro del sistema educativo, que condiciona favoreciendo u obstaculizando el derecho a la educación. Esto implica la necesidad de apelar a campañas masivas, trabajar con los medios de comunicación y con las nuevas tecnologías para asumir el desafío del entramado simbólico que codifica distintos mensajes sobre los contenidos de los derechos educativos. Se trata de un camino largo y complejo, dado que interroga las subjetividades y las relaciones simbólicas de los distintos actores con el derecho a la educación. Pero por ser una dimensión tan profunda e interiorizada, se trata de un desafío de primer orden, que debe ser desnaturalizado para poder generar transformaciones en las formas de pensar y actuar frente a las temáticas de cada derecho educativo.

Como parte de este proceso de cambio cultural, también es necesaria mayor conciencia ciudadana, a través del fomento de instancias de diálogo y reflexión social sobre la educación. La sociedad civil debe acompañar los procesos educativos y no dejar en el Estado y en la comunidad docente la discusión sobre el derecho a la educación. Sin embargo, no toda participación ciudadana es sinónimo de defensa del derecho a la educación, especialmente si no están extendidas las representaciones de lo que esta concepción implica. Así, la participación de la sociedad civil puede servir para legitimar medidas disciplinarias represivas contra los alumnos o un abandono del Estado de su responsabilidad en el financiamiento de las instituciones educativas. Es por ello que es clave instalar debates y discusiones que permitan profundizar en la conciencia ciudadana el concepto y el contenido de la educación como derecho humano, para hacer de esa participación un canal fructífero de cambio.



## 4. Dilemas

### 4.1. Derecho a la educación vs. Libertad de enseñanza

Quizás el debate más profuso y repetido en torno del derecho a la educación es el vinculado con la concepción que prioriza el mandato estatal de garantizar la educación para todos, frente a la visión de la familia como agente primario de la educación, que se manifiesta en la libertad de enseñanza del sector privado. De un lado, el derecho social, económico y cultural de la educación como bien público, garantizado por el Estado, fomentando principios de integración social e igualdad ciudadana. Del otro, el derecho civil e individual, tanto de los educadores no estatales de impartir programas reconocidos oficialmente con la máxima dosis de libertad, como de las familias para elegir cómo y dónde educar a sus hijos.

En esta disputa se han encuadrado la mayoría de los conflictos judiciales y las discusiones legales de la educación. Ya desde la Ley de Educación Común 1420, sancionada en 1884 en nuestro país, la disputa apasionada por el rol de la familia y del Estado en la educación formaba parte central de la batalla entre sectores más cercanos a la Iglesia y la educación privada, con una concepción subsidiaria del Estado, frente a los sectores defensores de un Estado laico moderno. La separación de la Iglesia y el Estado en la educación fue quizás el punto más determinante de aquella norma, que no por ello cerró las diversas discusiones conceptuales y legales sobre la participación privada en la educación.

En el análisis que recorre este texto, queda claro que se privilegia una concepción del derecho a la educación como derecho social, económico y cultural, cuya máxima responsabilidad recae en manos estatales. Esto supone colocar en primer lugar la construcción del bien común, del lazo social, de la dimensión solidaria e igualitaria de la educación, por encima de la libertad individual de ofrecer una diversidad de ofertas educativas. Aún así, se trata de definiciones siempre dilemáticas, que no deben ser resueltas de forma esquemática o dogmática. Un camino superior siempre permite encontrar combinaciones menos extremas, capaces de complementar la función primordial del Estado en la garantía del derecho a la educación con los esfuerzos individuales por brindar espacios educativos alternativos y diversos.

Los ejemplos más concretos donde se pone en juego esta confrontación clásica del derecho a la educación se dan en el terreno de la educación privada. Los contenidos básicos comunes pueden significar para ciertas escuelas una imposición estatal excesiva, así como cualquier normativa que se aplique sobre el sector privado. Algunas situaciones que expresan estos dilemas se presentan a continuación:

- ¿Debe el Estado regular el acceso a la educación privada? ¿Tienen las escuelas privadas libertad de elegir su propia “clientela”, como parte de su derecho a la

- libertad de enseñanza? En este caso, se observa claramente la confrontación de posiciones, que ha sido abordada en el Capítulo 2 (Derecho 10), donde asumimos la prioridad del derecho social al libre acceso a la educación por encima del derecho particular de seleccionar a quienes educar, que puede derivar en una discriminación encubierta.
- ¿Cuáles son los límites de “potestad” de los padres sobre sus hijos? ¿Cómo interviene el Estado en la definición e imposición de esos límites? ¿Por ejemplo, puede una familia decidir educar a su hijo en su hogar, sin enviarlo al sistema educativo formal? Esto forma parte de un amplio debate en otros países, especialmente en los Estados Unidos, donde existe una fuerte tradición de *home schooling* (escolarización en el hogar). En nuestro país no se conocen casos significativos de esta tradición, que se halla regulada a través de un sistema de exámenes oficiales para quienes decidan no enviar a sus hijos a escuelas reconocidas por el Estado.
  - ¿Cuál debe ser el alcance de posibilidades de experimentar métodos pedagógicos alternativos en escuelas públicas y privadas? Este tema merecería un amplio tratamiento, porque justamente en las sutilezas y zonas grises se hallan las disparidades de criterios en cuanto al tratamiento, regulación y supervisión estatal de las experiencias pedagógicas alternativas. Lo que en algunas provincias está prohibido o regulado, en otras es apoyado con subsidios estatales, e incluso dentro de las mismas jurisdicciones los supervisores operan con criterios sumamente dispares.

Muchas de las discusiones sobre las reformas educativas de los años 90 en América Latina giraron en torno de este primer eje de dilemas que enfrentan distintas concepciones del derecho a la educación. El resultado de esas discusiones y de las propias reformas es un tema extenso que ha tenido ya diversos tratamientos. En algunos casos, como puede verse en el Recuadro 30 con el análisis de la experiencia chilena, triunfó una concepción subsidiaria del Estado, que se encuadró con aspectos de la propia historia de cada país.

En la Argentina, el proceso fue mucho más complejo, dado que las relaciones entre las políticas económicas y educativas de los años '90 no fueron evaluadas homogéneamente. Para algunos autores, hubo una clara concordancia entre las políticas neoliberales pro mercado en el sector económico y en el ámbito educativo (Puiggrós 1997, Vior 1999). Otros análisis refieren, en cambio, a la disociación entre las políticas dirigidas a ambos sectores, sugiriendo una relativa independencia del campo educativo (Tedesco y Tenti 2001) o incluso un efecto contracíclico de la educación frente a las tendencias económicas (Braslavsky 1996, Feijóo 2002).

En cualquier caso, el reciente proceso de sanción de la Ley de Educación Nacional (N° 26.206) mostró un claro avance en la concepción del derecho a la educación como una responsabilidad fundamental del Estado, dejando opacadas las

visiones privatistas, que no tuvieron clara presencia en el debate local. Un cambio reciente de “clima de época” parece generar nuevos espacios de discusión en América Latina, que pueden ser aprovechados para situar las definiciones renovadas sobre el derecho a la educación pronunciadas en distintos circuitos internacionales<sup>41</sup>.

### ***Recuadro 30 – El debate constitucional en Chile***

La comparación con países de la región es importante para situar contextualmente el estado del debate sobre el derecho a la educación en la Argentina. En este dilema particular, el caso de Chile resulta especialmente ilustrativo, por tratarse de un país con un candente debate político y público en torno de estos derechos contrastantes (véase Cox 2003).

La historia reciente de Chile enmarca y define la polarización de este debate. Durante el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet (1973-1990), Chile avanzó en una serie de reformas educativas de mercado, que incluyeron la municipalización de la educación pública y la liberación del financiamiento en base a la demanda. Esta dinámica permitió que las escuelas privadas compitan por los mismos recursos que las públicas, lo cual generó un progresivo crecimiento del sector privado de la educación.

En la Constitución de Chile, el principio de libertad de enseñanza que sustentó estas reformas fue fortalecido y claramente favorecido. A su vez, la Constitución establece el principio de igualdad de oportunidades y de acceso a la educación, los cuales han sido vistos como enfrentados en muchos casos con la legitimación ampliada del principio de libertad de enseñanza. En definitiva, este debate tomó forma en dos ejes específicos:

- Las escuelas privadas seleccionan a sus alumnos en base al criterio de libertad de enseñanza, contrastando el derecho al acceso a la educación de quienes son excluidos y deben recurrir únicamente al sector público. La consecuencia de este derecho de admisión del sector privado es la segregación del sistema educativo, vinculada con factores asociados con el nivel socioeconómico de los alumnos.
- El sector privado resiste diversas intervenciones del Estado en materia de regulación de contenidos comunes, supervisión y control de calidad, al mismo tiempo que se financia con recursos estatales. Esto genera una disputa permanente por la justificación constitucional de cada intervención estatal en la normativa y control del sector privado.

41 Véase en particular el documento “Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas”, cuyo eje central gira en torno de la educación como derecho humano, elaborado por el Proyecto Regional de Educación en América Latina y el Caribe (PRELAC) como base para la reunión de ministros de Educación de América Latina realizada en marzo de 2007 en Buenos Aires.

Esta breve caracterización busca señalar los rasgos particulares de un país donde el debate por la libertad de enseñanza y la definición de regulaciones de mercado se hallan mucho más desarrollados y legitimados que en la Argentina. Un punto favorable para el caso argentino, desde la concepción del derecho a la educación defendida en este libro, justamente es que existe un mayor valor simbólico y cultural asignado a la igualdad como un principio a garantizar por parte del Estado, frente a las libertades individuales y los incentivos de competencia regulados por el mercado.

## 4.2. Los costos del derecho a la educación: ¿Cómo establecer prioridades? ¿Dónde están los límites?

Una áspera problemática que evidencia la defensa del derecho a la educación como una obligación fundamental del Estado es la referida a los costos económicos. Como señala Tomasevski (2004: 13), el principal obstáculo del derecho a la educación es su costo. Sabiendo que el Estado se financia a través de la recaudación de impuestos públicos, la responsabilidad por la asignación de recursos forma parte de uno de los principales mandatos ciudadanos. De allí que debemos formular el dilema de priorizar algunos derechos educativos por encima de otros, frente a la limitación de recursos públicos más o menos determinante según el contexto económico.

En este dilema las opciones se multiplican y hacen extremadamente complejo establecer parámetros. ¿Vale más la educación secundaria o inicial de una persona? ¿Es prioritario tener horas de clase extra o más computadoras en las escuelas? ¿Comedores o becas? ¿Mejores salarios docentes o construcción de nuevas escuelas? Estos dilemas cotidianos de la toma de decisiones forman parte intrínseca del abordaje del derecho a la educación.

La disponibilidad de recursos implica prioridades y las prioridades implican límites, que contrastan muchas veces con el paradigma integral del derecho a la educación expuesto en el Capítulo 2. Evidentemente, la primera implicancia de este punto es la necesidad de mejorar las políticas económicas y el financiamiento educativo, como condición determinante para extender el acceso a los derechos educativos. En paralelo con esta batalla permanente por aumentar los recursos para la educación, la segunda respuesta es que hace falta definir criterios toda vez que haya que priorizar áreas de inversión y limitar el cumplimiento de ciertos derechos.

Los **criterios** para definir prioridades en el financiamiento educativo deben considerar las siguientes claves:

- Es necesario invertir estratégicamente en aquellos **aspectos estructurantes** del sistema educativo, donde se generen espirales positivas para potenciar el acceso a todos los derechos educativos. Por ejemplo, la inversión en formar

redes sociales, articulaciones, solidaridades dentro del sistema educativo y con otras agencias sociales es un camino para institucionalizar dinámicas que favorezcan derechos de forma autónoma dentro del propio sistema. Otro ejemplo es la inversión en formación de los docentes para trabajar en contextos de pobreza con un paradigma integral de defensa de los Derechos Humanos, como multiplicador del propio proceso de extensión de los derechos.

- Siempre deben privilegiarse las necesidades de los **sectores excluidos de la población**, en todos aquellos aspectos que permitan su acceso a instancias del proceso educativo inalcanzables en sus hogares. Por ejemplo, brindar más horas de clase para los sectores vulnerables -con contenidos artísticos, culturales y nuevas tecnologías, entre otros- resulta clave para garantizar su acceso a bienes simbólicos que otros alumnos reciben en sus hogares o mediante clases particulares pagas. Así, toda vez que se invierta en materiales y mejoras edilicias debería existir un claro mecanismo institucional para priorizar a los sectores más vulnerables, especialmente cuando haya limitaciones para distribuir los recursos homogéneamente en todo el sistema de forma inmediata.
- La franja etaria correspondiente a la **infancia** debe ser privilegiada frente a los jóvenes y adultos en la inversión educativa, porque cuanto más temprano se invierta en ellos más posibilidades de construir un proyecto de vida tendrán, garantizando su propio acceso a otros derechos educativos. Cuanto más temprana comienza la etapa educativa de los niños, más preventiva será la acción educativa, como inversión ética y estratégica en la primera infancia.
- Es necesario **planificar**, establecer secuencias de acciones que se continúen y alimenten unas a otras, para que la inversión sea más fructífera en el cumplimiento de los derechos. Cada vez que se experimenta una política y una nueva gestión vuelve atrás, se pierde la oportunidad de sustentar mejor las acciones y afectar a más alumnos en el largo plazo. Esto tiene costos económicos irreparables, que deben ser mitigados con mayor responsabilidad en la continuidad constructiva de la política educativa.
- Deben tenerse en cuenta los **resultados de investigaciones** y estudios sobre factores asociados con la mejora educativa a la hora de asignar los recursos. Una de las falencias recurrentes en el proceso de toma de decisiones (no sólo en nuestro país) es la distancia frente a los resultados de las investigaciones y del campo académico para justificar prioridades. El saber de los especialistas, de la investigación y de los estudios estadísticos sobre los factores asociados a los resultados de calidad (tanto a nivel internacional como nacional) debería ser utilizado activamente para planificar las políticas y distribuir las prioridades en la asignación de los recursos.
- Es importante hacer un **uso eficiente** de los recursos, resolver con agilidad los circuitos administrativos para despejar el camino burocrático de posibles deficiencias y bolsones de discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos.

Invertir en mejorar los procesos administrativos tiene el potencial de multiplicar los recursos disponibles para el resto de las prioridades señaladas aquí.

Estas claves no resuelven todos los dilemas, e incluso no deben servir como excusa para simplificar o silenciar los necesarios debates sobre las prioridades del derecho a la educación. Es importante recordar aquí que también estas prioridades se construyen socialmente y cambian en el tiempo, como parte de una lucha permanente por la conquista de derechos sociales. Por eso, no hay que evadir los dilemas de los límites del derecho a la educación frente a la escasez de recursos. El camino democrático de discusión de este dilema central es la búsqueda de una mayor y mejor inversión en educación paralela a la discusión de criterios claros y justificados acerca de por qué invertir más en fortalecer uno u otro componente de los derechos.

### **4.3. Derechos de los docentes vs. Derechos de los alumnos**

Otro de los dilemas más recurrentes y mediáticos del derecho a la educación es el que producen las situaciones de conflicto docente, con huelgas que afectan el derecho a la educación de los alumnos. De un lado, se plantea el derecho constitucional de los trabajadores docentes a ejercer protestas mediante huelgas, sin ser penalizados ni censurados por ello. Del otro, se desprende la responsabilidad del Estado de garantizar una cantidad mínima de días de clase para todos los alumnos. Inevitablemente ambos derechos contrastan y remiten a las condiciones políticas y contextos económicos del país y de cada provincia, que explican en gran medida la diversidad de relaciones de fuerzas entre sindicatos y gobiernos.

La discusión jurídica que enmarca la relación entre ambos derechos es una primera referencia a tener en cuenta. Existen antecedentes de acciones de amparo judicial donde padres de alumnos denuncian la violación del derecho a la educación de sus hijos en casos concretos de huelgas docentes prolongadas. El trabajo de Bravo (1996) analiza la jurisprudencia y señala el caso de la provincia de Santa Cruz en 1990, con un recurso de amparo presentado contra el Poder Ejecutivo Provincial y el sindicato docente (ADOSAC) por vulnerar el derecho a la educación de los alumnos. En esa oportunidad se falló a favor del reclamo, obligando al Estado a saldar los reclamos salariales y al sindicato a dejar sin efecto las medidas de fuerza.

Más allá de la jurisprudencia, queda pendiente en términos jurídicos una discusión más profunda sobre la tensión entre estos dos derechos. En particular, la definición de la educación como servicio público esencial, que permitiría apelar a esta figura para impedir acciones de paros docentes, es una cuestión todavía discutida en muchas ocasiones de conflictos. Si bien la Ley N° 25.877, sancionada en 2004 de ordenamiento laboral establece en su artículo 24 que serán considerados esenciales *“los servicios sanitarios y hospitalarios, la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y el control del tráfico*

*aéreo”, deja abierta la posibilidad de discusión sobre la aplicabilidad de dicha categoría a la educación cuando establece que “una actividad no comprendida en el párrafo anterior podrá ser calificada excepcionalmente como servicio esencial, por una comisión independiente integrada según establezca la reglamentación, previa apertura del procedimiento de conciliación previsto en la legislación, en los siguientes supuestos: (a) Cuando por la duración y extensión territorial de la interrupción de la actividad, la ejecución de la medida pudiere poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población; (b) Cuando se tratare de un servicio público de importancia trascendental, conforme los criterios de los organismos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”.*

Frente a estas dimensiones del campo legal, la práctica demuestra que cada contexto político determina las posibilidades de cumplimiento de los dos derechos al mismo tiempo: salarios y condiciones laborales dignas para los docentes y suficiente cantidad de días de clase para los alumnos. Los Estados provinciales que logran acuerdos sustentables, en base a diálogos claros e institucionalizados, son los que aportan más en esta dirección, garantizando las mejores condiciones posibles dadas las circunstancias específicas para el trabajo de los docentes. A su vez, los sindicatos que analizan las condiciones objetivas del esfuerzo presupuestario de cada gobierno provincial y promueven una discusión madura y sincera son también coresponsables de la resolución de este dilema del derecho a la educación.

En nuestro país resulta inevitable plantear la importancia de definir diálogos fundamentados en información sistemática y con plena honestidad de las partes para resolver los conflictos laborales entre sindicatos y gobiernos. La cultura política basada en luchas de poder, en personalismos y en diatribas acusatorias es una condición netamente perjudicial en el camino complejo del derecho a la educación. Sin plantear cambios en las representaciones dominantes de los actores y en las instituciones políticas de gobierno de la educación estas situaciones dilemáticas quedarán irresueltas, pendientes de cada escenario de negociación particular.

#### **4.4. Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial: ¿Políticas, normas o acciones judiciales?**

Un debate poco planteado en el ámbito educativo es el referido a las esferas de intervención de los poderes públicos, en este caso para garantizar el cumplimiento de los derechos. La excesiva confianza en las acciones políticas puede llevar a ignorar los marcos legales y la posibilidad de contrapeso de la acción del Poder Judicial. Sin embargo, el riesgo contrario es una desbordante presencia judicial que termine reemplazando la política pública con intervenciones externas al campo de la planificación de los Ministerios competentes.

La aspiración de un país republicano y democrático debería ser capaz de conciliar las funciones de los tres poderes, para garantizar los derechos sociales, colectivos

e individuales. Sobre un coherente y sólido marco legal, definido fundamentalmente en instancias del Poder Legislativo, las políticas públicas deberían encabezar el proceso de cumplimiento de los derechos, sin que sea excesivamente necesaria la presencia del Poder Judicial en esta materia. Para ello es clave que existan organismos de control internos a la propia gestión y externos –por ejemplo, a través de organismos internacionales u organizaciones de la sociedad civil-, en ambos casos con reconocida capacidad técnica e independencia política. Así, la intervención judicial sólo quedaría reservada para casos excepcionales y no para invadir la toma de decisiones, “judicializando” la política pública.

En un país con fuerte tradición presidencialista, donde el Poder Ejecutivo domina todos los escenarios de la toma de decisiones, el equilibrio de poderes resulta una cuenta siempre pendiente. La estructura política dominante se caracteriza por una combinación de partidocracia, personalismo y clientelismo, que socava las reglas abstractas de la independencia de poderes. Las negociaciones informales, las lealtades político-partidarias y la discrecionalidad para asignar fondos y nombrar cargos, establecen una serie de intromisiones permanentes especialmente desde el Poder Ejecutivo en los restantes poderes del Estado.

Todas estas dimensiones se hallan estrechamente conectadas con lo analizado en el apartado 3.3, referido a la cultura política y la calidad institucional, como factores condicionantes del cumplimiento del derecho a la educación. Para revertir estas tendencias hace falta una construcción de largo plazo y medidas concretas que garanticen mayor participación ciudadana, reglas claras y garantías republicanas. Sólo así podrían generarse las condiciones de fondo que permitan ejercer a cada poder del Estado sus funciones indelegables, referidas, en este caso, al cumplimiento del derecho a la educación.

En el camino hacia esas condiciones estructurales, es importante que todos los sectores y poderes del Estado conozcan y se apropien de un enfoque integral del derecho a la educación. Antes de iniciar múltiples procesos de judicialización por el derecho a la educación (véanse Recuadros 31 y 32), es imperioso debatir y hacer público el sentido de pensar a la educación como Derecho Humano y como capítulo central de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tanto a través de ese debate público como mediante una progresiva separación de las esferas de acción de cada poder del Estado, es posible pensar en afrontar este dilema sin caer en falsas ambivalencias, que sólo pueden repercutir negativamente en el derecho a la educación.

### **Recuadro 31 – La exigibilidad del derecho a la educación**

Una de las grandes batallas del derecho a la educación es avanzar -en conjunto con el resto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)- en generar mecanismos que garanticen su exigibilidad jurídica. Para ello es necesario enfrentarse con quienes argumentan que los DESC no pueden ser exigidos, porque dependen del presupuesto del Estado; porque se trata de cuestiones subjetivas, difíciles de medir; o porque el Poder Judicial en la práctica no puede obligar al Ejecutivo a desarrollar políticas de gran escala y altos costos.

El trabajo de Abramovich y Courtis (1997) ofrece algunas claves para avanzar en la exigibilidad de los derechos sociales, entre ellos los educativos:

- Siguiendo a Van Hoof (1980), señala que el Estado tienen cuatro niveles de obligaciones frente a los derechos sociales: respetar, proteger, garantizar y promover. Es posible evaluar y juzgar la acción del Estado en estos cuatro niveles, que van más allá de la mera disponibilidad o no de recursos para financiar el cumplimiento de los derechos.
- Esto implica que el Estado tiene obligaciones presupuestarias, pero también obligaciones de regulación, planificación política y difusión, en su rol de garante de los DESC.
- Para defender el principio de exigibilidad, los autores señalan que *“lo que caracteriza la existencia de un derecho social como derecho pleno no es simplemente la conducta cumplida por el Estado, sino la existencia de algún poder jurídico de actuar como titular del derecho en caso de incumplimiento de la obligación debida”* (Abramovich y Courtis 1997: 21).
- Otro ejemplo de exigibilidad poco aprovechada lo representan las normas que establecen avances “graduales” y definidos en el tiempo. Los autores señalan que también es posible judicializar el incumplimiento de esas metas, dado que la gradualidad implica avanzar con actos concretos, deliberados y orientados a la progresividad, que pueden ser medidos en el tiempo.
- Frente al argumento de la impotencia que tiene el Poder Judicial para hacer efectivas las demandas colectivas formuladas ante el Poder Ejecutivo, los autores señalan que existen diversas acciones posibles que afianzan la judicialidad de los derechos sociales.
- Es posible avanzar en todas las dimensiones de los DESC que no implican asignación presupuestaria importante. Por ejemplo, la obligación de no discriminación y trato justo pueden ser perfectamente judicializadas en los marcos legales vigentes.
- En los casos de afectación de recursos o de políticas masivas, las sentencias judiciales son importantes para establecer prioridades en la agenda pública,

delimitando un campo de acción para el Estado, como parte de un proceso de incidencia política.

- A su vez, existen muchos mecanismos alternativos a explorar: nuevas formas de acciones de amparo, planteos de inconstitucionalidad, las acciones declarativas de certezas, las acciones colectivas, la legitimación de los defensores del pueblo, entre otras.

### ***Recuadro 32 – Acciones desde la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires***

Las acciones de los organismos oficiales encargados de denunciar y demandar el cumplimiento de los derechos sociales son a veces poco conocidas en el terreno educativo. Como muestra, a continuación se enumeran algunas de las problemáticas abordadas en años recientes por el Área de Derechos a la Educación, Cultura, e Infancia y Juventud de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (véase Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, *Informe Anual 2005*).

- ***Incremento de aranceles en colegios de gestión privada:*** la Defensoría del Pueblo porteña inició una investigación acerca de la pertinencia de tales aumentos en 25 colegios denunciados por padres damnificados. No obstante, debido a la negativa de la Secretaría de Educación y la Dirección General de Educación de Gestión Privada, así como de algunos de los institutos educativos denunciados, de brindar la información solicitada por el organismo, fue imposible verificar si los incrementos en los aranceles tuvieron lugar conforme a derecho o no. Frente a este escenario, la Defensoría dispuso, mediante la Resolución N° 2190/05, que se publique en el sitio de Internet de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la nómina de instituciones educativas de gestión privada que reciben aportes del Estado, con sus respectivos montos y porcentajes; y que se remita a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Proyecto de Ley de “Obligatoriedad de informar acerca de aportes del Estado a instituciones educativas de gestión privada” para su tratamiento.
- ***Existencia de escuelas que utilizan contenedores como aulas:*** tras corroborar la existencia de deficientes condiciones de infraestructura, seguridad y salubridad en cuatro establecimientos educativos de la ciudad de Buenos Aires, cuyos alumnos (mayoritariamente de sectores con nivel socioeconómico bajo) cursaban sus estudios en aulas modulares de chapa, “tipo container”, con escasa ventilación y baños químicos, la Defensoría del Pueblo, a través de la Resolución N° 2674/05, instó a la Secretaría de Educación a reemplazar, en

un plazo de 30 días, tales instalaciones precarias por construcciones adecuadas que garanticen un servicio educativo digno y de calidad.

- **Discriminación de género en escuela técnica:** tras recibir la denuncia de una alumna de una escuela técnica, alegando la existencia de trato diferenciado entre estudiantes mujeres y varones al interior del establecimiento, la Defensoría corroboró que: (a) el uso de guardapolvo era un requisito exigido sólo a las estudiantes mujeres, mientras que los alumnos podían concurrir a la escuela con cualquier vestimenta, (b) se utilizaban dos escaleras distintas, una para el uso de varones y otras para mujeres, (c) los varones tenían clases de educación física en un Polideportivo, y las mujeres en el patio de la escuela, el cual se caracteriza por sus reducidas dimensiones. Ante dicha situación, la Defensoría dictó la Resolución N° 3408/05, que exhorta a la Secretaría de Educación de la Ciudad a tomar las medidas necesarias para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres. Asimismo, pone en conocimiento del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) a efectos de solicitar su opinión y dictamen sobre las mencionadas irregularidades.
- **Falta de vacantes en jardines maternos y escuelas infantiles:** en respuesta a las numerosas denuncias de familias afectadas por la insuficiencia de vacantes en los establecimientos de nivel inicial de la Ciudad, la Defensoría del Pueblo emprendió en 2005 una investigación para indagar acerca de las dimensiones de dicho problema, verificando que más de 6.000 niños y niñas se registraban en “lista de espera”. La Defensoría informó a las autoridades competentes de la Secretaría de Educación sobre esta problemática y denunció la existencia de trayectos educativos de calidad diferenciada por condición social. Asimismo, exhortó a que se tomen medidas inmediatas a fin de dar respuesta a las solicitudes de vacantes, y a que se desarrollen acciones de largo plazo para garantizar el efectivo acceso de todos los niños y niñas en edad correspondiente al nivel inicial.

## 4.5. La igualdad vs. La meritocracia

Un debate profundo atraviesa toda concepción de la educación: la siempre dilemática opción entre priorizar oportunidades y derechos individuales frente a los derechos sociales de aspiración igualitaria. La filosofía política ha generado distintas teorías de la justicia que ponen el foco en estos dilemas (véase Kymlicka 1990), de particular importancia en el campo educativo actual.

El sistema educativo moderno, vigente aún hoy, se fundamentó sobre el principio de la igualdad en el acceso y en el trato de los alumnos, rompiendo con sus

desigualdades de origen en estos aspectos. Este modelo se completó con el principio de la meritocracia, que establece que ante esa igualdad de oportunidades cada cual logrará diferentes resultados según su esfuerzo y sus capacidades. Así, la educación consagró una “desigualdad justa”, basada en la ficción de que los individuos son sujetos sin historia previa (Dubet 2005).

La sociología crítica de la educación demostró que la educación meritocrática reproducía desigualdades de origen, dado que el capital económico, social y cultural de cada alumno definía las diferencias en los resultados (Bourdieu y Passeron, 2001). Ese esquema de “desigualdad justa” fue especialmente determinante para la conformación de la educación secundaria (y superior), basada en un sistema selectivo y meritocrático. El dispositivo que resume esta concepción educativa dominante es el examen, como práctica selectiva de los méritos, que asume el principio de igualdad en el tratamiento de los saberes de los alumnos y, al ignorar sus condiciones de origen, legitima desigualdades.

Este modelo de justicia educativa no es casual, sino que responde a una serie de necesidades sociales y económicas. La primera y principal de ellas es la referida a la división social del trabajo. Un sistema educativo que forma en competencias comunes en su etapa inicial (preparando, a su vez, para la adaptación a una disciplina de trabajo), pero comienza a seleccionar según capacidades en sus niveles más avanzados, integra una estructura social dividida según jerarquías y esferas productivas. La meritocracia se continúa con la división del trabajo y es lo que permite que haya campos especializados, desarrollos tecnológicos y científicos, entre otras cuestiones.

Por lo tanto, no es sencillo criticar la concepción meritocrática en favor de una educación más igualitaria, porque también de esa manera podría afectarse la relación de la educación con la estructura social y económica. En un ejemplo extremo, Bernstein (1998) señala que cuando la China revolucionaria eliminó todas las diferencias en su sistema educativo, pronto comprendió que un país sin división del trabajo no podría crear la bomba atómica y entonces volvió a establecer circuitos diferenciados de especialización.

Sin embargo, existen planteos teóricos que permiten conciliar la igualdad con las diferencias dentro de una concepción de justicia superadora de la meritocracia. El clásico postulado de John Rawls establece la posibilidad de conciliar la igualdad con la libertad a través de lo que el autor denomina el “principio de la diferencia”. Según este principio, las diferencias existentes en toda sociedad no deberían ser condiciones determinantes de las desigualdades, sino justamente lo contrario: deben brindar más beneficios a quienes menos oportunidades tienen<sup>42</sup>.

.....

42 Como señala su texto clásico: “a) Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos. b) Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones. En primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades; y en segundo lugar, las desigualdades deben ser a mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad” (Rawls 2004: 328).

Para la educación esto implica un desafío de primer orden, revolucionario en muchos sentidos. Siguiendo los postulados que resume Dubet (véase el Recuadro 33), es posible superar el dilema que plantea la meritocracia si se asume que la función central de la educación es generar el bien común de forma colectiva. Así como la educación primaria logra en gran medida un espacio de igualdad que no se define con la selección meritocrática, sería posible lograr ese mismo principio en la educación secundaria. Para que ello ocurra es necesario pensar en dispositivos de aprendizaje no basados prioritariamente en la competencia individual, sino en una formación conjunta, como aprendizaje compartido. Por ejemplo, esto se resume con una política integral que disminuya la cantidad de exámenes individuales y genere más trabajos de investigación en equipo.

Pero no basta con cambiar algunos dispositivos, sino que es necesario enfrentar la concepción preponderante de la educación como ficción de una desigualdad justa. La matriz cultural y simbólica que define a la educación como una carrera meritocrática es una disyuntiva irresuelta para el cumplimiento pleno del derecho a la educación. Por eso, hace falta modificar las propias representaciones de los actores para avanzar en un cambio tan revolucionario para la educación como lo fue en otras épocas la idea misma de que las mujeres tenían derecho a votar. Un paradigma integral del derecho a la educación no puede ignorar la importancia de luchar por semejantes cambios trascendentales, dado que la misma historia demuestra que son posibles.

### ***Recuadro 33 – La concepción de la “escuela justa”***

Un texto reciente de Dubet (2005) afronta el desafío de plantear una nueva concepción de justicia educativa, superadora de la igualdad meritocrática de oportunidades. El autor apela a Michael Walzer para señalar que no se puede escapar fácilmente a los dilemas de la igualdad, sino que es necesario plantear distintos principios o esferas de justicia. Estas esferas de justicia son imperfectas, pero al ponerse en funcionamiento de forma conjunta, pueden lograr corregir los defectos unas de otras. Las tres esferas de justicia que señala el autor son las siguientes:

**(a) La igualdad distributiva de oportunidades.** Implica un esfuerzo por combinar la equidad con la igualdad, fomentando una “igualdad más justa” a través de la generación de mejores oportunidades para quienes no acceden a determinados bienes. El autor defiende la idea de “oportunidad afirmativa”, en reemplazo de la “acción afirmativa”, que primó en muchos países (especialmente en los Estados Unidos). Esto implica que, en lugar de generar cupos obligatorios de alumnos de distinto nivel socioeconómico por escuela (forzando a la igualdad), se postula brindar oportunidades para que los alumnos de condición más vulnerable puedan optar por un proyecto y que el Estado

apoye esa decisión, fomentando la igualdad junto con la libertad individual. Por ejemplo, esto supondría pasar de un sistema de becas por mera condición socioeconómica a sumar un componente de elaboración de una propuesta individual para acceder a esa beca, fomentando la creación de un proyecto de vida autónomo integrado al sistema educativo.

**(b) La igualdad social de oportunidades.** El segundo componente resalta la importancia de ampliar la cultura común de la educación, frente a los sistemas selectivos que diferencian las trayectorias individuales en etapas tempranas de la carrera escolar. Básicamente, el autor propone para el caso francés (similar en muchos sentidos al argentino) ampliar la extensión de la educación común en el nivel secundario, tal como lograron hacerlo los países escandinavos, con sistemas más igualitarios. Esta posición no implica avanzar en establecer estándares o pisos básicos de conocimientos, dado que éstos pueden convertirse rápidamente en los techos de los conocimientos a alcanzar. En cambio, sugiere cambiar la propia concepción organizativa de la educación secundaria, con mayores posibilidades de trayectorias compartidas por los alumnos alrededor de competencias comunes, como parte de un principio de justicia igualitaria. Un típico ejemplo es la escuela secundaria básica compartida por todos (lo que en Europa se conoció como reformas comprensivas), en lugar de dividir en el tradicional sistema de bachillerato, técnica y comercial desde edades tempranas.

**(c) La igualdad individual de oportunidades.** El tercer componente remarca la importancia de la separación de las esferas de justicia, tanto dentro del sistema educativo como en relación con otros sectores. Por un lado, se resalta que la educación pueda tener su autonomía relativa bien delimitada, así como otras esferas sociales también deberían hacerlo. De esta manera, el postulado indica que quienes tengan más poder y dinero no necesariamente tendrían que tener mejor justicia, mejor educación o mejor salud. Debería lograrse una dinámica interna del sistema educativo que quiebre con los condicionantes externos, para no reproducirlos de forma tan directa. Por otra parte, dentro de la escuela debería lograrse una organización similar, que no se centre tanto en el rendimiento de los alumnos, sino que forme en competencias capaces de valorar las diferencias individuales, como “esferas de justicia”. Por ejemplo, en lugar de centrar todas las calificaciones en materias de base intelectual, se podrían abrir las posibilidades a proyectos productivos, deportivos, culturales, que valoren otros aspectos individuales y abran más oportunidades a los alumnos. El autor denomina a esta transformación el camino hacia una “educación democrática”, basada en una formación más diversa, no elitista, capaz de un desarrollo autónomo de los individuos que escape a sus desempeños formales medidos por exámenes.

## 5. Participación e incidencia

El diagnóstico actual del derecho a la educación en la Argentina manifiesta diversas problemáticas y situaciones concretas de incumplimiento. Transformar estas realidades es una responsabilidad de primer orden para el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, como principal garante de los derechos sociales. Pero el Estado no es un organismo monolítico independiente de la sociedad, sino que está integrado a ella por diversos actores e influencias sociales, en una relación multifacética de intercambios.

En este libro aspiramos a avanzar en el fomento de un Estado de derecho republicano, que apunta justamente a fomentar esos intercambios como parte de un proceso de construcción democrática. Para ello, el Estado debería tener la iniciativa de generar instancias concretas de participación social, que institucionalicen las capacidades de incidencia de la ciudadanía y de la comunidad educativa en particular. El Recuadro 35 señala algunas de estas posibilidades a través de la política pública.

Sin embargo, resta un largo camino por recorrer para los actores y organizaciones no estatales, en busca de conciliar las necesarias redes de prácticas sociales defensoras del derecho a la educación. Este libro intenta ser un aporte conceptual y práctico en esa dirección. Por un lado, la propuesta de un esquema conceptual –a la manera de un dispositivo analítico del derecho a la educación– pretende dar marco a las acciones en marcha y por venir. Por el otro, las orientaciones concretas frente a cada derecho dan pistas de posibles acciones para cambiar las realidades vigentes en aquellos aspectos más urgentes donde se vulneran los derechos.

En este capítulo final se pretende dar un paso más en el eje conceptual-práctico, sugiriendo ciertas instancias estratégicas globales y algunas herramientas concretas para la participación ciudadana en defensa del derecho a la educación. Ya no se trata de acciones dirigidas a cada derecho en particular, sino de generar espacios institucionalizados y redes de incidencia política que permitan construir capacidades de participación permanentes y efectivas.

Una de las enseñanzas clave de la concepción del derecho a la educación que buscamos transmitir en este libro es la necesidad de un cambio del foco de mirada. Nuestra perspectiva se enfrenta con cierta mirada que define una concepción abstracta, ideal, sagrada y virtualmente inalcanzable del derecho a la educación. En esa concepción no hay espacio para pensar los dilemas o para explicar y justificar el origen y distribución de los recursos económicos necesarios para garantizar tal expectativa. Frente a esa visión, planteamos una mirada que combine un marco conceptual de la educación como derecho humano y social con un conjunto de posibilidades concretas de acción y transformación.

La obsesión de esta mirada es la de aumentar el piso de los derechos educativos, pasando a un nuevo registro donde nuestras propias posiciones deben ser discutidas, donde no queda espacio para los esquematismos o las soluciones de escritorio. En síntesis: asumir la complejidad y acudir con simplicidad. Para ello, es necesario

pensar de otra forma muchas de las mismas cuestiones de siempre, con la pregunta permanente acerca de dónde y cómo podemos hacer mella y generar cambios. Pregunta que no debe abandonarnos y que nos obliga a ajustarnos a nuevos formatos, a pensar estrategias y herramientas novedosas y concretas de defensa del derecho a la educación. En este capítulo se agrupan algunas de ellas, como parte de una agenda todavía joven de participación ciudadana por la educación.

## 5.1 Claves estratégicas

Las sugerencias resumidas en este apartado y el siguiente están dirigidas a diversos actores sociales: organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, universidades, institutos de formación docente, cultos religiosos, medios de comunicación y periodistas, así como a los propios educadores y a la ciudadanía en general. Todos ellos tienen vínculos más o menos formales con el Estado en sus distintos niveles, pero representan a su vez al conjunto de actores de la sociedad civil. Para que ese amplio espectro de actores sea capaz de defender el cumplimiento del derecho a la educación, es clave multiplicar y sistematizar los procesos de incidencia ciudadana.

La incidencia ciudadana es concebida aquí como un proceso de participación social liderado por la sociedad civil organizada, con el objetivo de proponer, modificar o monitorear políticas públicas, prácticas, ideas y valores, en este caso vinculados con el cumplimiento del derecho a la educación. Como toda actividad social no es neutral, sino que implica una serie de definiciones políticas e ideológicas. No será lo mismo conquistar derechos negados por parte de las poblaciones excluidas que “conceder” derechos desde el Estado. Cada grupo social tendrá una definición propia de su relación con los derechos, que diferenciará las modalidades de intervención. Sin embargo, una característica central de lo que aquí denominamos “incidencia ciudadana” es que responde a intereses comunes y universalistas, no a defensas corporativas de sectores o intereses particulares.

Algunos pasos y claves para el ejercicio activo, efectivo y democrático de la incidencia ciudadana en defensa del derecho a la educación son los siguientes.

- (a) **Diagnóstico.** La identificación de situaciones problemáticas y vulneraciones del derecho a la educación son los puntos de partida de toda acción de incidencia. Para que ese diagnóstico sea coherente con las acciones, es clave consultar distintas fuentes y ser cuidadosos en los distintos niveles analíticos (desde relevamientos directos sencillos hasta los más complejos estudios empíricos). Los diagnósticos pueden afectar temáticas globales o derechos específicos, tanto en un nivel macro político como en la arena local. De ellos surgen objetivos de incidencia, que deben ser precisos y reconocidos por quienes participen en el proceso de acciones. Cuanto más indefinidos y confusos sean los objetivos de la incidencia más difícil será lograr cambios en cualquiera de

las cuestiones involucradas. Véase el Recuadro 34 para sistematizar procesos de diagnóstico del cumplimiento del derecho a la educación.

- (b) **Estrategia.** A partir del diagnóstico y la selección de los objetivos de incidencia, es fundamental diagramar una estrategia. En esta instancia se definen las secuencias de acciones, los posibles socios y herramientas de incidencia. Una clave para definir la estrategia es la comprensión del ciclo político. Tomar conciencia de los contextos políticos, las alianzas de fuerzas, los actores de gobierno específicos, los ciclos electorales y las situaciones económicas, permite diagramar acciones que concuerden estratégicamente con las posibilidades de incidencia. Esto implica asumir siempre una estrategia flexible, capaz de adaptarse a los cambios bruscos e imprevisibles de todo ciclo político.
- (c) **Creación de redes.** Todo proceso de incidencia supone una construcción de poder. Respetando los principios de participación democrática y utilizando medios genuinos y éticos, es inevitable establecer mecanismos de asociación y convergencias para construir una voz, una legitimidad que pueda afectar la problemática objetivo. Para ello, se recomienda la creación, el fortalecimiento o la generación de redes de organizaciones y actores, que no dejen aislados los reclamos y las acciones.
- (d) **Difusión.** La continuidad directa y necesaria de los procesos anteriores es la difusión activa de las acciones de incidencia. La difusión es un componente necesario de todo proceso público, dado que tiene como primer objetivo la apertura y la transparencia de las propias acciones desarrolladas, sin excluir a nadie que quiera conocerlas y participar en ellas. A su vez, la difusión es un componente central de toda estrategia de incidencia, especialmente en relación con los medios de comunicación y aprovechando las nuevas tecnologías que permiten crear mensajes direccionados a bajo costo. Es importante lograr formas originales y creativas de comunicación de los procesos de incidencia para lograr mensajes efectivos, que no se pierdan en la enorme variedad de medios disponibles.

### ***Recuadro 34 – Criterios para diagnosticar, monitorear y defender el derecho a la educación***

Una forma de abordar tanto el diagnóstico como la planificación de acciones para monitorear y defender el derecho a la educación es establecer una serie de criterios analíticos. Si una organización o red de organizaciones se propusiera realizar un diagnóstico del cumplimiento de los distintos derechos educativos en un contexto específico, los siguientes criterios podrían ser agrupados para organizar una matriz de diagnóstico, monitoreo y propuestas de acción referida a cada uno de los 23 derechos educativos abordados en el Capítulo 2:

- (a) **Derecho específico:** enumeración del conjunto de derechos o de un recorte particular de ellos, dependiendo del tipo de diagnóstico e intervención que se proponga.
- (b) **Grado de vulneración:** creando una escala que permita la comparación en la evolución temporal del mismo derecho y la comparación con situaciones internacionales y en relación con otros derechos.
- (c) **Responsables fundamentales de la vulneración:** detallando las responsabilidades del Estado, según áreas y actores específicos, y en otros ámbitos e instituciones. Aquí conviene destacar las dimensiones que obstaculizan el cumplimiento de cada derecho (siguiendo lo analizado en el Capítulo 3).
- (d) **Grado de disparidad en la vulneración:** esto dependerá del contexto geográfico que se analice; si se trata de una dimensión nacional, se compararán las situaciones de las regiones y provincias, mientras que en un contexto provincial o local deberían destacarse las disparidades internas en la vulneración de cada derecho.
- (e) **Grado de urgencia de acciones:** este punto impone una comparación de la situación de vulneración de todos los derechos analizados, para establecer una agenda de prioridades en las acciones.
- (f) **Grado de prioridad presupuestaria:** el punto anterior tiene un correlato directo en el análisis del presupuesto educativo, observando de qué formas se financia el cumplimiento de cada derecho y proponiendo prioridades presupuestarias según el diagnóstico referido en el punto E.
- (g) **Marco legal existente o necesario:** el diagnóstico de las garantías legales para el cumplimiento de cada derecho debe señalar si la normativa vigente es suficiente o si debe ser modificada.
- (h) **Información existente o necesaria:** a su vez, debe analizarse la información (en los términos señalados en el apartado 3.7) disponible, que en algunos casos puede ser insuficiente, estar desactualizada, mal procesada o expuesta de forma parcial. Esto permite hacer pedidos específicos de acceso a la información para mejorar la transparencia, o realizar relevamientos propios con el objetivo de comprender las problemáticas locales no alcanzadas por los relevamientos oficiales.
- (i) **Actores a favor del cumplimiento del derecho:** como parte de un diagnóstico vinculado con la incidencia, es importante demarcar el mapa de actores que podrían favorecer reclamos relativos a cada derecho.
- (j) **Actores con intereses contrarios al cumplimiento del derecho:** en la misma dirección del punto anterior, es importante analizar los intereses en juego y los costos que deberían asumir (políticos, económicos o ideológicos) ciertos actores específicos en caso de modificar la situación de vulneración de cada derecho particular.

- (k) **Posibles acciones en defensa del cumplimiento del derecho:** aquí se deberían incorporar las potenciales iniciativas y herramientas de incidencia (véase el apartado 5.2).
- (l) **Viabilidad de los cambios:** es clave analizar la viabilidad política, social, económica, técnica y cultural de cada propuesta de cambio, midiendo las fuerzas, los recursos y los tiempos de quienes propongan realizar acciones de cambio e incidencia a favor de los derechos educativos.

## 5.2 Herramientas de participación e incidencia

- (a) **Campañas.** Las campañas son acciones desarrolladas por una coalición de organizaciones, que tienen una impronta masiva en sus propuestas de cambio, buscando generar consensos acerca de la necesidad de respuestas ante problemas específicos. Se trata en general de experiencias que promueven movilizaciones masivas en torno de un tema, utilizando estrategias originales e innovadoras de concientizar a la población y a los actores políticos. Véase el ejemplo de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación, que es replicada en distintos países en escala nacional, entre ellos la Argentina (Recuadro 36). En muchos casos las campañas se continúan con movilizaciones y otras formas de incidencia. Un ejemplo masivo de combinación de estas estrategias fue la Carpa Blanca instalada por el principal sindicato docente (la Confederación de Trabajadores de la Educación, CTERA), durante los años 1997 y 1999, con el objetivo de lograr una recuperación salarial para el sector.
- (b) **Denuncias y recursos judiciales.** Un principio inherente al derecho a la educación es la exigibilidad del cumplimiento por parte del Estado de determinados derechos específicos. En casos de vulneración de los derechos establecidos en los marcos legales vigentes, es posible presentar acciones judiciales de amparo. Véase el Recuadro 31 para una discusión de estas estrategias y el Recuadro 32 para una serie de ejemplos concretos de casos judicializados o denunciados por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- (c) **Movilizaciones.** El término “movilizaciones” abarca a toda una serie de acciones de incidencia que son reconocidas como tradicionales: protestas callejeras, marchas, clases públicas, los más recientes “escraches”, tomas de instituciones, etc. Se trata de herramientas de protesta, que generalmente se desprenden de situaciones de extremo conflicto y polarizan las posiciones frente a determinados temas. Deberían ser consideradas como herramientas a utilizar en casos específicos, para no dañar las posibilidades de diálogo ni extremar las posiciones de los actores en pugna.

- (d) **Instalar agendas.** Una herramienta de incidencia muy efectiva es la búsqueda conciente y estratégica de instalar determinadas problemáticas en la agenda pública, para presionar por respuestas políticas. Si bien todas las herramientas señaladas hasta aquí pueden cumplir esa función, lo que se especifica en este caso es la acción puntual de colocar un tema en la agenda pública, sin necesariamente proponer una solución o desarrollar otras acciones paralelas. Instalar un tema en la agenda es una herramienta específica que se utiliza en muchos casos donde las fuerzas de los actores no son suficientes para modificar determinadas realidades, pero sí para obligar a los tomadores de decisiones a dar respuesta ante ciertas problemáticas y, de esa forma, promover su transformación. Por ejemplo, tomar un caso concreto de discriminación educativa para disparar un debate social sobre las formas en que se reproduce la discriminación en distintos estratos del sistema educativo.
- (e) **Monitoreos y relevamientos locales.** Una forma de participación poco extendida que puede tener una relevancia estratégica es la generación de monitoreos específicos del cumplimiento de normas y metas educativas. En una instancia más macro, reservada para redes de instituciones, universidades o sindicatos docentes, el monitoreo requiere de un conocimiento específico y es costoso, pero sus efectos pueden ser claves para obligar al Estado a cumplir sus metas y obligaciones en relación con el derecho a la educación. Como herramientas complementarias, las organizaciones que no dispongan de los recursos y tiempos para este tipo de acciones de monitoreo, pueden recurrir a relevamientos locales específicos, que también pueden cumplir una función estratégica. Dos ejemplos recientes de procesos de monitoreo se destacan: por un lado, el referido al Canje de Deuda por Educación, que centraliza la Fundación SES<sup>43</sup> en alianza con otras organizaciones sociales y, por otra parte, el monitoreo del cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo (Nº 26.075), que desarrolla CIPPEC<sup>44</sup>.
- (f) **Proyectos piloto.** Las acciones vinculadas con “proyectos piloto” son aquellas que, a partir de determinadas experiencias locales concretas, extraen lecciones para la política pública y realizan procesos de incidencia para cambiar la situación vigente en esa temática a nivel más global. Se trata de una herramienta muy útil para aquellas instituciones que desarrollan proyectos propios innovadores y no encuentran un correlato adecuado en la política pública. Por ejemplo, las organizaciones que realizan apoyo escolar pueden generar, a partir de los aprendizajes de su experiencia, una propuesta de política pública más masiva y consolidada por los recursos estatales dedicada a

.....  
43 [www.funds.es.org.ar](http://www.funds.es.org.ar).

44 [www.cippec.org/mlfe](http://www.cippec.org/mlfe).

la misma problemática. En esta dirección, el uso de nuevas tecnologías, como por ejemplo para realizar documentales sobre experiencias educativas, son buenas fuentes de difusión para la incidencia en futuras políticas.

Las distintas herramientas y estrategias son sólo parte de una definición inconclusa sobre las formas de defender el derecho a la educación. Cada contexto marcará el camino de las formas de acción, especialmente en relación con las responsabilidades estatales. La posición que asuman los actores políticos con autoridad pública sobre las distintas facetas de los derechos educativos es siempre un punto de referencia central para planificar las acciones. En los casos donde existan referencias políticas de clara identificación con los derechos sociales, la incidencia se volcará más naturalmente hacia la cooperación y la complementariedad entre el Estado y la sociedad civil. En los ejemplos contrarios, donde priman intereses políticos particulares, contrarios a los principios del derecho a la educación, será necesario apelar a herramientas más combativas.

En cualquier caso, es clave potenciar la institucionalidad de los mecanismos de defensa del derecho a la educación. No sólo es necesario luchar por contenidos particulares de los derechos enumerados (como pueden ser las negociaciones por el presupuesto educativo de un año específico), sino que debe haber siempre una agenda paralela de construcción de instancias formales que trasciendan la negociación del momento para prevenir futuras vulneraciones a los derechos. El compromiso con los derechos no termina en su cumplimiento, sino en asegurar las condiciones para que sea cada vez más difícil y costoso vulnerarlos. En ese camino se inscribe este trabajo, que esperamos sea multiplicado en prácticas y futuras transformaciones para fomentar un sistema educativo más justo integrado a una sociedad y a un Estado democrático.

### ***Recuadro 35 – Políticas de promoción de la participación ciudadana institucionalizada***

El Estado tiene la obligación de promover instancias de participación democrática en defensa del derecho a la educación. No basta con cumplir formalmente “permitir” la participación, sino que es importante promoverla, con recursos y capacitación, para institucionalizar una cultura democrática de gobierno de la educación. Las siguientes propuestas son algunos ejemplos concretos de la forma de canalizar esta demanda.

- **Defensoría del Derecho a la Educación.** Si bien existen Defensorías tanto a nivel nacional como en muchas provincias, sería clave desarrollar una Defensoría

específica vinculada con el cumplimiento del derecho a la educación (como un área específica de la Defensoría del Pueblo de la Nación). Debería ser una institución autárquica, con independencia del poder político, que pueda tomar denuncias y accionar judicialmente contra cada Estado (nacional o provincial) que vulnere alguno de los derechos educativos. A su vez, se trataría de una institución que debería promover la educación en derechos humanos, el diálogo y la mediación en situaciones de conflicto y el monitoreo de las políticas educativas y de las metas establecidas.

- **Consejos de Escuela.** Como observamos en el Recuadro 15, los Consejos de Escuela existen en la normativa de varias provincias, pero parece muy difícil llevarlos a la práctica. El esfuerzo por la construcción de un gobierno de la educación más democrático merece considerar este tema como prioridad en la agenda política. Sólo con discusiones a fondo pueden modificarse las características escasamente democráticas de la gestión institucional de las escuelas. Los Consejos de Escuela son un camino, entre otros, para generar esos cambios, que en gran medida son culturales y pueden ser allanados a través de reformas organizacionales bien diseñadas y ejecutadas.
- **Centros de estudiantes y ex alumnos.** El Estado debería generar políticas concretas que promuevan la participación de los niños, niñas y jóvenes en la vida de las escuelas. Capacitar a los jóvenes para que organicen centros de estudiantes, generar instancias de diálogo entre asociaciones estudiantiles y promover la participación activa de los ex alumnos son algunas vías posibles para institucionalizar desde el Estado la participación juvenil en el sistema educativo.
- **Foros educativos locales.** La organización de foros educativos con la participación de los diversos actores sociales de la comunidad educativa a nivel local es otra estrategia que podría ser promocionada institucionalmente desde el Estado. No se trata de reemplazar la acción de la comunidad desde un direccionamiento estatal, sino de abrir espacios formales y tecnologías que permitan la reunión libre e independiente de las fuerzas sociales para debatir la educación y generar propuestas. En esta dirección, el Estado debería asumir el compromiso de escuchar y dar respuesta a cada una de las propuestas que presenten los foros educativos locales.
- **Congresos pedagógicos.** Algunas provincias (La Pampa, en particular) han desarrollado experiencias muy exitosas de organización de congresos educativos anuales, con la presencia de la gran mayoría de las escuelas de la provincia. Se trata de instancias productivas en términos educativos, al compartir proyectos pedagógicos, pero además estimulantes para la participación, la generación de redes y solidaridades entre instituciones.
- **Organismos consultivos.** La sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006 marcó un avance en este punto, al crear una serie de organismos consultivos del

Consejo Federal de Educación. La función de estos organismos puede ser específica según las temáticas, pero en cualquier caso deberían ser instancias donde puedan debatir distintos actores vinculados con la educación. En particular, sería importante revitalizar los Consejos Provinciales de Educación, generando instancias genuinamente democráticas de elección de representantes de la comunidad educativa, que tengan un marco institucional de trabajo con incidencia en la toma de decisiones y en el monitoreo de las políticas educativas.

- **Monitoreos externos.** El Estado debería promover que sus políticas, metas y uso de los recursos sean monitoreados externamente, para hacer pública y transparente su gestión de gobierno. No basta con los mecanismos internos de control de gestión (que muchas veces no existen o sólo son formales), sino que es necesario abrir a agentes externos (organizaciones sociales, centros académicos, etc.) el monitoreo de las políticas, para generar instituciones formales de promoción de la transparencia.
- **Consultas abiertas y populares.** El uso de las consultas abiertas debería ser una metodología apropiada para toda definición política de amplio alcance, que considere la visión de la sociedad o de la comunidad educativa en particular en cuestiones que le atañen. Esto no implica convertir a la gestión educativa en una práctica demagógica donde “todo es decidido por todos”. En este punto, el rol de los especialistas no debe ser desprestigiado por opiniones de las mayorías que no tienen conocimientos específicos, sino que debe ser complementado por consultas en los aspectos globales que afectan sus intereses.
- **Acceso a la información y transparencia.** Las posibilidades tecnológicas actuales facilitan la transparencia de la gestión pública. El Estado debería hacer público en Internet el presupuesto educativo desglosado, las licitaciones, contrataciones y compras, la nómina de los agentes contratados, así como otras dimensiones propias de los sistemas de estadísticas vigentes. Esto abriría la posibilidad de un genuino monitoreo basado en la transparencia del manejo de los recursos estatales como una responsabilidad pública.

### ***Recuadro 36 - La Campaña Global y Argentina por el Derecho a la Educación***

La Campaña Mundial por la Educación<sup>45</sup> (Global Campaign for Education), iniciada en 1999, es una coalición a nivel global formada por organizaciones de la sociedad civil y sindicatos docentes de 150 países que promueve la educación

.....  
<sup>45</sup> [http://www.campaignforeducation.org/Spanish/index\\_sp.html](http://www.campaignforeducation.org/Spanish/index_sp.html).

como un derecho humano básico y moviliza presión pública sobre los gobiernos y la comunidad internacional para que cumplan sus promesas de proveer educación básica libre, obligatoria y pública a todo el mundo.

En particular, basándose en los objetivos y las estrategias de “Educación para Todos” acordados por 185 gobiernos en Dakar en abril de 2000, hace un llamado a (a) una mayor participación ciudadana en la política educativa, (b) un aumento en la ayuda económica y condonación de la deuda por parte del Banco Mundial y los países centrales a favor de la educación básica, (c) un incremento en las erogaciones por parte de los Estados en la educación de adultos, niñez temprana, primaria y básica, priorizando a los sectores más desfavorecidos.

La Campaña Mundial por la Educación organiza fundamentalmente movilizaciones masivas, que en muchas oportunidades involucran la participación de los alumnos y padres en diferentes actividades, recolección de firmas y otras acciones de alta visibilidad, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública y presionar a los Estados a que tomen las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las metas educativas. En el marco de la Campaña Mundial surgieron posteriormente la Campaña Latinoamericana por la Educación y sus distintas versiones nacionales en varios países del subcontinente. La Argentina se suma a esta iniciativa hacia fines de 2005, cuando un grupo de organizaciones de la sociedad civil (CIPPEC, Fundación SES, Fe y Alegría, Save the Children Argentina, FLACSO, Laboratorio de Políticas Públicas, CASACIDN) conformaron la Mesa Promotora de la Campaña en el país.

La Campaña Argentina por el Derecho a la Educación<sup>46</sup> se enfoca en cuatro objetivos fundamentales: (a) promover políticas públicas orientadas a la universalización de la educación para niños, niñas y jóvenes, el fortalecimiento de la tarea docente, y la concreción de iniciativas que supongan mayores fondos para la educación; (b) alentar el compromiso y la participación de la ciudadanía para garantizar el derecho a la educación; (c) difundir conocimiento e información estratégica y dar visibilidad pública a diferentes posicionamientos en política educativa; (d) investigar, sistematizar información y promover el debate público y la construcción de consensos sobre temas educativos.

Luego de su lanzamiento en el Foro Mundial de Educación realizado en Buenos Aires en mayo de 2006, la Campaña Argentina publicó dos documentos a propósito del debate en torno de la nueva Ley de Educación Nacional, formulando una serie de aportes para la reflexión y recomendaciones específicas para su sanción. Asimismo, en abril de cada año se desarrolla la “Semana de Acción por el Derecho a la Educación”, con una serie de actividades mundiales con el fin de instalar la perspectiva del derecho a la educación en la sociedad civil y generar herramientas renovadas de incidencia para avanzar en su efectivo cumplimiento.

.....  
46 <http://www.derechoseducacion.org.ar/>.

### **Recuadro 37 - Lecturas clave sobre el derecho a la educación**

Si bien existe una amplia y variada bibliografía sobre distintos temas vinculados con el derecho a la educación (véase la bibliografía), queremos recomendar algunas lecturas como continuidad de este libro. El siguiente listado es una síntesis de los trabajos más emblemáticos a nivel internacional y nacional que ilustran la concepción del derecho a la educación expuesta hasta aquí:

**Abramovich, V y Courtis, C.** (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid.

**Connell, R.** (1997), *Escuelas y justicia social*, Morata, Madrid.

**Dubet, F.** (2005), *La Escuela de las oportunidades: ¿qué es una escuela justa?*, Gedisa, Barcelona.

**Gutmann, A.** (2001), *La educación democrática: una teoría política de la educación*, Paidós, Barcelona

**LPP-FLAPE** (2007), "El Derecho a la educación en Argentina. Informe Nacional", Laboratorio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

**Paviglianiti, N.** (1997), "El Derecho a la educación. Una construcción histórica Polémica" Serie: *Fichas de Cátedra*, Cátedra de Política Educacional, Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

**PRELAC** (2007), *Educación de Calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*, UNESCO, Santiago de Chile.

**Spring, J.** (2000), *The universal right to Education: justification, definition and guidelines*, Mahwah, New Jersey.

**Tomasevski, K.** (2004), *El asalto a la educación*, Colección Libros de Encuentro, Intermon-Oxfam, Barcelona.

**Torres, R. M.** (2005), *12 tesis para el cambio educativo*, Fe y Alegría.

**UNESCO** (2001), *The Right to education: An Analysis of UNESCO's Standart-setting Instruments*, UNESCO, Francia.



## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Aguerrondo, I** (2000), "Can Education Measure up to Poverty in Argentina?". En Reimers F., *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunities in The Americas*. Cambridge & London Harvard University.
- Aguerrondo, I y Pogré, P** (2001), *Las instituciones de formación docente como centros de innovación pedagógica*, IIPE-UNESCO, Troquel, Buenos Aires.
- Aguerrondo, I.** (1993), *Escuela, fracaso y pobreza: cómo salir del círculo vicioso*, OEA, Washington.
- Aisenson, D y Equipo de Investigaciones en Psicología de la Orientación** (2002), *Después de la escuela. Transición, construcción de proyectos, trayectorias e identidades de los jóvenes*, Eudeba, Buenos Aires.
- Amnesty International** (2005), *Derechos humanos para la dignidad humana*, Edición Amnistía Internacional (EDAI), Madrid.
- Aries, P.** (1987), *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Taurus, Madrid.
- Batallán, G.** (2007), *Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria*, Paidós, Buenos Aires.
- Belgich, H.** (1998), *Niños en integración escolar: hacia una lógica democrática de los procesos de inclusión*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Belgich, H.** (2003), *Escuela, violencia y niñez: nuevos modos de convivir*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Bernstein, B.** (1998), *Pedagogía, control simbólico e identidad*, Morata, Madrid.
- Birgin, A.** (1999), *El trabajo de enseñar. Entre la vocación y el mercado: las nuevas reglas del juego*, Troquel, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. y Passeron C.** (2001), *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Editorial Popular, Madrid.
- Brandoni, F.** (Compiladora) (1999), *Mediación Escolar. Propuestas, reflexiones y experiencias*, Paidós Educador, Buenos Aires.
- Braslavsky, C.** (1985), *La discriminación educativa en Argentina*, FLACSO- Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Braslavsky, C.** (1996a) "La gestión curricular en las transformaciones y reformas educativas latinoamericanas contemporáneas". Ponencia presentada en el II Seminario Internacional: Educación escolar en el desarrollo de las nuevas políticas educacionales, PUC- San Pablo.
- Braslavsky, C.** (1996b), "Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino 1984-1995", en *Revista Propuesta Educativa* N°14, FLACSO, Buenos Aires.
- Braslavsky, C.** (1999), *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Santillana-Convenio Andrés Bello, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. y Filmus, D.** (1987), *Último año de colegio secundario y discriminación educativa*. Documentos e Informes de Investigación, N° 50. FLACSO, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. y Krawczyk, N.** (1988), *La escuela pública*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

- Bravo, F.** (1994), *La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos*, CEAL, Buenos Aires.
- Bravo, H.** (1996), *Una confrontación de relevancia: derecho de huelga vs. derecho de aprender*, Edit. Marymar, Buenos Aires.
- Bringiotti, M.I.** (2000), *La escuela ante los niños maltratados*, Paidós, Buenos Aires.
- Brusilovsky, S.** (2006), *Educación escolar de adultos*, Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Cailloids, F. y Jacinto, C.** (Coord.) (2006), *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina*, IIPE-UNESCO, París.
- Campaña Latinoamericana por el derecho a la educación** (2005) "Por una agenda educativa latinoamericana", III Encuentro Latinoamericano de la Sociedad Civil por la Incidencia en Políticas Educativas, Porto Alegre.
- Carpio, J y Novacovsky, I** (Compiladores) (1999), *De igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Siempre, FLACSO y Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires.
- Carro, S., Neufeld, M., Padawer, A., Thisted, S.** (1996), *Las familias en la escuela primaria: transformaciones recientes en la vida cotidiana*, Propuesta Educativa, Buenos Aires, FLACSO, año 7, n° 14, p. 60 a 66.
- Casassus, J.** (2003), *La escuela y la (des)igualdad*, LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Cervini, R.** (2002), "La distribución social de los rendimientos escolares" En: Tenti Fanfani, E. (comp.), *El rendimiento escolar en la Argentina*, Lozada, Buenos Aires.
- CIPPEC** (2006a), *Derechos y justicia: para vos, para mí y para tod@s*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- CIPPEC** (2006b), *Los salarios docentes*, Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Presentación N° 2, CIPPEC.
- CIPPEC** (2006c), *El Financiamiento educativo nacional*, Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Presentación N° 4, CIPPEC.
- CIPPEC** (2007), *El Financiamiento educativo provincial*, Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Presentación N° 5, CIPPEC.
- CIPPEC, Proyecto Propuestas y UNICEF** (2003), *Derecho a la Identidad de niños, niñas y adolescentes*, CIPPEC, Proyecto Propuestas y UNICEF, Buenos Aires.
- Cohen, E. y otros.** (1990), *Evaluación de un programa de alimentación escolar: el caso argentino*, OPS, Washington, D.C.
- Court, J.; Mendizabal, E.; Osborne, D.; Young, J. y Jones, H.** (2006) *Education Policy Engagement. How Civil Society can be more effective*, Overseas Development Institute, UK.
- Cox, C.** (ed) (2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- CTERA** (2005), "Informe Argentina". En *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*, CLACSO, Buenos Aires.
- Cuello, B.** (2001), *Las oportunidades educativas de los jóvenes de los sectores socialmente desfavorecidos*. Editorial Mimeo, Buenos Aires.

- Dabas, E.** (1998), *Redes sociales y familias y escuela*, Paidós, Buenos Aires.
- Damín, R. y Monteleone, A.** (2002), *Temas ambientales en el aula: una mirada crítica desde las ciencias sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- Davini, M.** (1995), *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Paidós, Buenos Aires.
- Defensoría del pueblo de la ciudad de Buenos Aires** (2005) *Informe Anual*, Buenos Aires.
- Derouet, J** (1993), *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux*, Métailié, Paris.
- Dubaniewicz, A.** (1997), *Abandono de menores. Historia y problemática de las instituciones de protección*, Patronato Nacional de Menores.
- Dubet y Martucelli** (1997), *En la Escuela. Sociología de la Experiencia Escolar*, Losada, Barcelona.
- Duschatzky, S.** (1999), *La escuela como frontera*, Paidós, Buenos Aires.
- Duschatzky, S.** (2002) *Chicos en banda: los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Paidós, Buenos Aires.
- Duschatzky, S.** (Compiladora) (2000), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Paidós, Buenos Aires.
- Dussel, I. ; Finocchio, S. ; Gojman, S.** (1997) *Haciendo memoria en el país de nunca más*, Eudeba, Buenos Aires.
- Dussel, I. y Finnocchio, S.** (comp.) (2003), *Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis*, FCE, Buenos Aires.
- Dussel, I.** (2001), "Los cambios curriculares en los ámbitos nacional y provincial en la Argentina (1990-2000)", Ministerio de Educación de la Nación, Proyecto Universidad de Stanford y BID.
- Eichelbaum, A. M** (1995), "La desigualdad educacional en la Argentina". En: Marsal, J. (comp.). *Argentina conflictiva*, Paidós, Buenos Aires.
- Fainsod, P.** (2001), *Pobreza urbana, diversidad cultural y escuela media. Notas sobre las trayectorias escolares de las adolescentes embarazadas*. En Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación, Año X, N° 18.
- Fainsod, P.** (2006), *Embarazo y maternidad adolescente en la escuela media*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Feijoó, M. del C.** (2002), *Equidad social y educación en los años '90*, IIPE-UNESCO. Buenos Aires.
- Feldfeber, M.** (2003), "Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina" En: *Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo ¿existe un espacio público no estatal?* Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Fernández, M. A., Lemos, M.L. y Wiñar, D.L.** (1997), *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Fiszbein, A.** (1999), *Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A case study*

*of the Education Service in Buenos Aires*, World Bank, Human Development Department.

- Foro del sector social** (2004), *Manual de participación e incidencia para organizaciones de la sociedad civil*, Ed. Temas, Buenos Aires.
- Freire**, P. (1997a), *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, México.
- Freire**, P. (1997b), *Pedagogía de la autonomía*, Siglo XXI, México.
- García Méndez**, E. (1998), *Infancia. De los derechos y de la justicia*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Gentili**, P. A. (1997), "Adiós a la escuela pública: el desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías". En: *Cultura, política y currículo: ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Losada, Buenos Aires.
- Gluz**, N. (2006), *La construcción socioeducativa del becario. La productividad simbólica de las políticas sociales en la educación media*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Gómez Llorente**, L (2000), *Educación pública*, Ediciones Morata, Madrid.
- González de Angelini**, S. (2005), *El currículum oculto en la escuela: la pobreza condiciona pero no determina: trabajo social y educación*, Grupo Editorial Lumen, Buenos Aires.
- Hirschberg**, S. (1999), *Los consejos de escuela: Un estudio sobre las políticas educativas de convocatoria a participar en las escuelas medias del Conurbano Bonaerense*, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Buenos Aires, FLACSO, Programa Argentina.
- Hochstaet**, H. (2004), *Aprendiendo de los chicos en el jardín de infantes*, Paidós, Buenos Aires.
- Hunter**, I. (1998), *Repensar la escuela. Subjetividad, burocracia y crítica*, Pomares, Barcelona.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Amnesty Internacional** (1994), *Instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos*, IIDH-AI, San José, Costa Rica
- Inverti**, J. (2001), *Violencia y escuela: miradas y propuestas concretas*, Paidós, Buenos Aires.
- Jacinto**, C y **Freytes**, A. (2004), *Políticas y Estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes. Estudio en la ciudad de Buenos Aires*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Judengloben**, M.; **Arrieta**, M.; **Falcone**, J. (2003) "Brechas educativas y sociales: un problema viejo y vigente". Documento del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Subsecretaría de Calidad y Equidad, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
- Kaplan**, C. (1992), *Buenos y malos alumnos*, Aique, Buenos Aires.
- Kaplan**, C. y **Castorina**, J. (1997), *La inteligencia escolarizada: un estudio de las representaciones sociales de los maestros sobre la inteligencia de los alumnos y su eficacia simbólica*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Kaplan**, C. (dir.) (2006), *Violencias en plural. Sociología de la violencia en la escuela*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

- Kessler, G.** (2002), *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Konterltnik, I. y Jacinto, C.** (Compiladoras) (1996), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*, UNICEF y Editorial Losada, Buenos Aires.
- Krichesky, M** (Compilador) (2005), *Adolescentes e inclusión educativa. Un derecho en cuestión*, NOVEDUC, OEI, UNICEF y Fundación SES, Buenos Aires.
- Kymlicka, W.** (1990), *Contemporary Political Philosophy*, Clarendon Press, Oxford.
- La sociedad civil y la incidencia en las políticas educativas en América Latina** (2003), *Nuevos desafíos para organizaciones no gubernamentales*, Memorias del Encuentro Latinoamericano de Fellows de Ashoka sobre Incidencia en Políticas Públicas. Editorial Dunken, Buenos Aires.
- Llach, J., Montoya, S. y Roldán, F.** (1999), *Educación para todos*, IERAL, Córdoba.
- Llach, J.** (2006), *El Desafío de la Equidad Educativa. Diagnóstico y propuestas*, Granica, Buenos Aires.
- Llinas, P.** (2005) "Políticas de dotación de libros de texto en Argentina", Documento de Trabajo N°8, CIPPEC, Buenos Aires.
- Llomovate, S.** (1989), "Analfabetismo y analfabetos en Argentina", Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Llopis, C.** (Coord.) (1999) *Los derechos humanos. Educar para una nueva ciudadanía*, Edit. Nancea, Madrid.
- López, N.** (2005), *Equidad Educativa y Desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- López, N. y Tedesco, C.** (2002) "Las condiciones de la educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina", IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- Lus, M. A.** (1995), *De la integración escolar a la escuela integradora*, Paidós, Buenos Aires.
- Magendzo, A.** (1993), *Educación formal y derechos humanos en América Latina*, Ediciones Impresol, Santa Fe de Bogota.
- Marchesi, A.** (2000), "Un sistema de indicadores de desigualdad educativa", En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 23. mayo- agosto 2000.
- Martinez, R.** (1999), *Estructura social y estratificación. Reflexiones sobre las desigualdades sociales*, Miño y Dávila, Madrid.
- Mezzadra, F. y Rivas, A.** (2005), *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*, Documento de trabajo, CIPPEC.
- Mezzadra, F. y Vera, A.** (2005), *Manual para entender y participar en el presupuesto educativo provincial*, Documento de Trabajo N° 6, CIPPEC.
- Milstein, D.** (2003), *Higiene, autoridad y escuela: madres, maestras y médicos, un estudio acerca del deterioro del estado*, Miño y Dávila, Madrid.
- Ministerio de Cultura y Educación de la Nación** (1999), *Mejor Educación para todos. Programas compensatorios en educación de la República Argentina. 1993-1999*. Buenos Aires.

- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación** (2000a), "Evaluación del Pacto Federal Educativo", Subsecretaría de Educación.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación** (2000b), serie: "Propuestas para el aula. Material para docentes. Formación Ética y Ciudadana", Documentos para EGB 2 y EGB 3, MECYT, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación** (2001), *El equipamiento informático en el sistema educativo (1994-1998)*, Unidad de Investigaciones Educativas.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación** (2005a), *Comisión Federal para la Formación Docente Inicial y Continua*, Informe Final.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación** (2005b), *Experiencias pedagógicas: voces y miradas. Estrategias y materiales pedagógicos para la retención escolar*, MECyT y Organización de los Estados Americanos Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y Asociación Abuelas de Plaza de Mayo** (2005), *Puerto partida. Cuadernillo de orientación para docentes con propuestas didácticas para estudiantes de Nivel Medio o EGB 3 y Polimodal*, MECYT y Asociación de Abuelas de Plaza de Mayo, Buenos Aires.
- Morduchowicz, A.** (Coord.) (2000), *La educación privada en la Argentina: Historia, regulaciones y asignación de recursos públicos*, Documento de Trabajo N°38, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Morduchowicz, A.** (2002), *El Financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*, IPEE-UNESCO, Buenos Aires.
- Morgade, G.** (1992), *El determinante de género en el trabajo docente de la escuela primaria*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Morgade, G.** (2001), *Aprender a ser mujer, aprender a ser varón: relaciones de género y educación, esbozo de un programa de acción*, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires.
- Moroni, R.** (1999), *Convivencia: un problema clave para la nueva escuela: tutorías, amonestaciones, resolución de conflictos, vuelta olímpica, consejos de convivencia*, Troquel, Buenos Aires.
- Muñoz, V.** (2004), *Los Derechos Económicos, sociales y culturales: El derecho a la educación*, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación.
- Muñoz, V.** (2006) *El oro por las cuentas. Miradas a la mercantilización de la educación*, Campaña Latinoamericana por el derecho a la educación.
- Neufeld, M.; Thisted, A.** (compiladoras) (1999), *De eso no se habla...: los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*, Eudeba, Buenos Aires.
- Núñez, V.** (1999), *Pedagogía Social: Cartas para navegar en el nuevo milenio*, Santillana, Buenos Aires.
- OECD/UNESCO-UIS** (2003), *Literacy skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000*, Organization for economic co-operation and development.

- Osler, A.** (2003), *Citizenship and democracy in schools: Diversity, Identity, equality*, Trentham Books UK and Sterling, USA.
- Oyola, C.; Barila, M.; Figueroa, E; Leonardo, C. y Gennari, S.** (1997), *Fracaso Escolar. El éxito prohibido*, Aique, Buenos Aires.
- Pagano, A.; Sverdlick, I. y Costas, P.**, *Participación e incidencia de la sociedad civil en políticas educativas. Informe nacional: el caso argentino*, LPP y FLAPE, Buenos Aires.
- Palacio, S.** (2003), *La escuela que no miramos. Entre la resistencia al fracaso y la construcción del éxito. Casos de escuelas vulnerables con mejores rendimientos*, Consejo Federal de Cultura y Educación, MECyT, Buenos Aires.
- Palamidessi, M.** (comp.) (2006), *La escuela en la sociedad de redes. Una introducción a las tecnologías de la información y la comunicación en la educación*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Pineau, P. y Mariño, M.** (2006), *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*, Colihue, Buenos Aires.
- Pinto, Mónica** (1997), *Temas de derechos humanos*, Ed. Del Puerto, Buenos Aires.
- PISA** (2002), *Literacy skills for the world of tomorrow*, Organization for Economic Cooperation and Development, UNESCO.
- PNUD** (2002), *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina*, ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- PNUD.** (2003) *“El desarrollo humano en la Argentina del siglo XXI”*, versión adaptada de “Aportes para el Desarrollo Humano en la Argentina/2002”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires.
- Poder Ciudadano** (2005), *Herramientas de participación ciudadana*, Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires.
- Poliak, N.**, (2003), “Buenos Aires, ciudad fragmentada: nueva configuración de la escuela media”, Informe Final Programa Becas CLACSO-Asdi para investigadores jóvenes de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Mimeo.
- Puiggrós, A. Gagliano, R.** (dir.) (2004) *La fábrica del conocimiento: los saberes socialmente productivos en América Latina* Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Puiggrós, A.** (1997), *La otra reforma. De la educación menemista al fin de siglo*, Galerna, Buenos Aires.
- Puiggrós, A.** (dir.) (1991), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, Galerna, Buenos Aires.
- Rawls, J.** (2004), *El liberalismo político*, Ed. Crítica, Barcelona.
- Redondo, P.** (2004), *Escuelas y pobreza. Entre el desasosiego y la obstinación*, Paidós, Buenos Aires.
- Reimers, F.** (2000), “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el SXXI”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 23.
- Reimers, F.** (2002), “Oportunidades y políticas educacionales en Latinoamérica”. En: Reimers, F. (Coord.). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, La Muralla, Madrid.

- Riquelme, G.** (2004), *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público*, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires.
- Riquelme, G. y Herger, N.** (2001), *El acceso y permanencia en el sistema educativo: ¿quiénes son beneficiados/as y excluidos/as?* En: IICE, Año X, N°18, Buenos Aires.
- Rivas, A.** (2004), *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*, Granica, Buenos Aires.
- Rodríguez Pérez, C. y Alconada Aramburu, C.** (1989), *El derecho y la justicia en la educación*, Ministerio de Educación y Justicia, Buenos Aires.
- Romero, L.** (2004), *La Argentina en la escuela. La idea de nación en los textos escolares*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Sautu, R y Eichelbaun de Babini, A.** (1996), *Los pobres y la escuela. Trabajos de Investigación*, Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Serra, J. C.** (2004), *El campo de capacitación docente. Políticas y tensiones en el desarrollo profesional*, FLACSO y Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Siede, I.** (1997), *Perspectiva transversal: Educación en la paz y los derechos humanos*, Formación Ética y Ciudadana, Documento de Trabajo N°4, Dirección de Currículum, Buenos Aires, Secretaría de Educación de la ciudad de Buenos Aires.
- Siede, I.** (2007), *La educación política. Ensayos sobre ética y ciudadanía en la escuela*, Paidós, Buenos Aires.
- Siede, I; Herman, M. y Micó, G.** (2001), *Formación Ética y Ciudadana. Propuestas de enseñanza para segundo ciclo*, Documentos A, B y C, Serie Aportes para el desarrollo curricular, Buenos Aires, Secretaría de Educación, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- SIEMPRO** (2001), *Educación y desigualdad: la distribución de los recursos educativos en hogares y población*. Informe N° 7, Abril, Buenos Aires.
- Somoza Rodríguez, M.** (2006), *Educación y política en Argentina (1946-1955)*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Soto, C. ; Violante, R.** (compiladores) (2005), *En el jardín maternal : investigaciones, reflexiones y propuestas*, Paidós, Buenos Aires.
- Suarez, D. y Ramirez, F.** (2004), *Human rights and citizenship: The Emergence of Human Rights Education*, Working Papers. Stanford Institute for International Studies.
- Tamarit, J.** (2004), *Educación, conciencia práctica y ciudadanía*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Tedesco, J. y Tenti Fanfani, E.** (2001), *La reforma educativa en la Argentina. Similitudes y particularidades*, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID, Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Tedesco, J.C., Braslavsky, C. y Carciofi, R.** (1987) *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E.** (Comp.) (2003), *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*, Fundación Osde y UNESCO-IIPE, Buenos Aires.

- Tenti Fanfani**, E. (2005), *La condición docente*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani**, E. (Comp.) (2006), *El oficio de docente*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Terigi**, F. (2006), *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Tomasevski**, K. (2005a), *Removing obstacles in the way of the right to education*, Right to education primers N° 1, Right to Education Primers.
- Tomasevski**, K. (2005b), *Free and compulsory education for all children: the gap between promise and performance* N° 2, Right to Education Primers.
- Tomasevski**, K. (2005c), *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* N° 3, Right to Education Primers.
- Tomasevski**, K. (2005d), *Human rights in education as prerequisite for human rights education* N° 4, Right to Education Primers.
- Tomasevski**, K. (2006), *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*, Copenhagen.
- Turbay Restrepo**, C., *El Derecho a la educación: desde el marco de la protección integral de los derechos de la niñez y de la Política Educativa*, UNICEF, Santafé de Bogotá.
- UNICEF** (2002), *UNICEF va a la escuela para aprender a participar en pequeñas y grandes comunidades democráticas*, UNICEF, Buenos Aires.
- UNICEF** (2002), *UNICEF va a la escuela para construir una cultura de paz y solidaridad*, UNICEF, Buenos Aires.
- UNICEF** (2002), *UNICEF va a la escuela para hablar sobre la libertad y la igualdad*, UNICEF, Buenos Aires.
- UNICEF** (2002), *UNICEF va a la escuela para promover los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes*, UNICEF, Buenos Aires.
- UNICEF** (2004), *Justicia y Derechos del Niño* N° 6, UNICEF, Santiago de Chile.
- UNICEF Argentina y la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación** (2006) *Informe Privados de Libertad. Situación de Niños, Niñas y Adolescentes en la Argentina*, UNICEF Argentina y MJ y DH, Buenos Aires.
- Veleda**, C. (2003), *Mercados educativos y segregación social. Las clases medias y la elección de la escuela en el conurbano bonaerense*, Proyecto: Las desigualdades educativas, Documento de Trabajo N° 2, CIPPEC.
- Veleda**, C. (2005), *Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del conurbano bonaerense*, Documento de trabajo N° 5, CIPPEC.
- Vior**, S. (comp.) (1999), *Estado y educación en las provincias argentinas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Wainerman**, C. H. (1999), *¿Mamá amasa la masa?: cien años de libros de lectura de la escuela primaria*, Fundación Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Wesselingh**, A. (1997), "Spheres of Justice: the case of education". En: *International Studies in Sociology of Education*, Vol. 7, N° 2.

## NORMATIVAS CONSULTADAS

**Constituciones.** Constitución de Entre Ríos (1933), Constitución de Santa Fe (1962), Constitución de Jujuy (1986), Constitución de San Juan (1986), Constitución de San Luis (1987), Constitución de Santa Cruz (1998), Constitución de Misiones (1988), Constitución de Río Negro (1988), Constitución de Salta (1988), Constitución de Catamarca (1988), Constitución de Tierra del Fuego (1991), Constitución de la Nación Argentina (1994), Constitución de Buenos Aires (1994), Constitución de Chaco (1994), Constitución de Chubut (1994), Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996), Constitución de Mendoza (1997), Constitución de Córdoba (2001), Constitución de La Rioja (2002), Constitución de Formosa (2003), Constitución de Santiago del Estero (2005), Constitución de Tucumán (2006), Constitución de Neuquén (2006), Constitución de Corrientes (2007).

**Leyes y decretos nacionales.** Estatuto Docente Nacional (Nº 14.476/58), Reglamentación del Derecho a Huelga para los Servicios esenciales (Decreto Nº 843/00), Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley Nº 23.849, de 1990), Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley Nº 25.053, de 1999), Ciclo Lectivo Anual (Ley Nº 25.864, de 2003), Prórroga del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley Nº 25.919, de 2004), Régimen Laboral (Ley Nº 25.877, de 2004), Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley Nº 26.061, 2005), Ley de Educación Técnico Profesional (Ley Nº 26.058, de 2005), Ley de Financiamiento Educativo (Ley Nº 26.075, de 2005), Ley de Educación Nacional (Ley Nº 26.206, de 2006), Programa Nacional de Educación Sexual (Ley Nº 26.150, de 2006).

**Leyes y decretos jurisdiccionales.** Ley de Educación de la Santa Fe (Ley Nº 3554, de 1949), Reglamento General de Escuelas Públicas de la provincia de Buenos Aires (Decreto Nº 6013/58), Ley de Educación de Santa Cruz (Ley Nº 263, de 1961), Ley del Consejo Provincial de Educación de Neuquén (Ley Nº 242, de 1961), Ley Orgánica de Educación de Chubut (Ley Nº 3.146, de 1988), Ley de Educación Común de Santiago del Estero (Ley Nº 5804, de 1989), Ley de Educación de Córdoba (Ley Nº 8113, de 1991), Ley de Educación de Río Negro (Ley Nº 2.444, de 1991), Ley General de Educación de Jujuy (Ley Nº 4.331, de 1993), Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires (Ley Nº 11.612, de 1994), Ley de Educación de Corrientes (Ley Nº 4866, de 1994), Ley de Educación de Tierra del Fuego (Ley Nº 159, de 1994), Ley General de Cultura y Educación de Catamarca (Ley Nº 4.843, de 1995), Ley de Educación de San Luis (Ley Nº 4947, de 1995), Ley de Educación de Salta (Ley Nº 6.829, de 1995), Ley Provincial de Educación de La Pampa (Ley Nº 1.682, de 1996), Ley Provincial de Educación de San Juan (Ley Nº 6755, de 1996), Ley General de Educación de Chaco (Ley Nº 4.449, de 1997), Ley de Protección

Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley Nº 114, de 1998), Ley de Educación de La Rioja (Ley Nº 6.660, de 1998), Ley de Inscripción provisoria de alumnos menores de 18 años en establecimientos educativos que no cuenten con D.N.I. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley Nº 203, de 1999), Sistema Escolar de Convivencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley Nº 223, de 1999), Ley Provincial de Educación de Entre Ríos (Ley Nº 9.330, de 2001), Ley de Educación Pública de Mendoza (Ley Nº 6.970, de 2001), Ley General de Educación de Misiones (Ley Nº 4.026, de 2003), Ley de Educación de Tucumán (Ley Nº 7463, de 2004), Ley de Educación de Formosa (Ley Nº 1.470, de 2005).

**Resoluciones nacionales.** Derecho de Admisión en Escuelas Privadas (Resolución del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Nº 641/81), Metodología para acordar los aspectos prioritarios para la aplicación de la Ley Federal de Educación (Resolución del CFCyE Nº 26/93), “Alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente” (Resolución del CFCyE Nº 32/93), Orientaciones Generales, propuesta Metodológica y Orientaciones Específicas para acordar Contenidos Básicos Comunes (Resolución del CFCyE Nº 33/93), “Red Federal de Formación Docente Continua” (Resolución del CFCyE Nº 36/94), “Criterios para la planificación de Diseños Curriculares Compatibles en las provincias” (Resolución del CFCyE Nº 37/94), Contenidos Básicos Comunes para el Nivel Inicial y la Educación General Básica (Resolución del CFCyE Nº 39/94), Actualización de los Contenidos Básicos Comunes (Resolución del CFCyE Nº 40/95), “Contenidos Básicos Comunes” y los “Contenidos Básicos Orientados para la Educación Polimodal” (Resolución del CFCyE Nº 57/97), “Criterios y Normativa Básica de Arquitectura Escolar” (Resolución del CFCyE Nº 68/97), “Principios y criterios generales para la educación de jóvenes y adultos” (Resolución del CFCyE Nº 105/99), “Líneas de Acción en el marco de las políticas educativas dirigidas a la Educación de Jóvenes y Adultos” (Resolución del CFCyE Nº 145/00), Regulación del derecho de Admisión de las Escuelas Privadas (Resolución de la Defensoría del Pueblo de la Nación Nº 755/00), Servicios Esenciales (Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos Nº 480/01), “Instructivo para la ejecución de obras” (Resolución Ministerial Nº 1120/02), “Reducir desigualdades y recuperar la centralidad de los aprendizajes” (Resolución del CFCyE Nº 214/04), “Aprendizajes Prioritarios para el nivel Inicial y 1º ciclo de la EGB/Primaria” (Resolución del CFCyE Nº 225/04), “Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos” (Resolución del CFCyE Nº 226/04), Núcleos de Aprendizajes Prioritarios para el Nivel Inicial (Resolución del CFCyE Nº 228/04), Creación de la Comisión Federal de la Formación Docente Inicial y Continua (Resolución del CFCyE Nº 241/05), Núcleos de Aprendizajes Prioritarios de 7º año de Lengua y Matemática, para los segundos ciclos de 4 años (Resolución del CFCyE Nº 246/05), Núcleos de Aprendizajes Prioritarios para las áreas de Lengua

y Matemática para el Tercer Ciclo de la EGB (Resolución del CFCyE N° 247/05), Núcleos de Aprendizajes Prioritarios de 7º año de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, para los segundos ciclos de 4 años (Resolución del CFCyE N° 248/05), Núcleos de Aprendizajes Prioritarios para las áreas Ciencias Sociales y Ciencias Naturales para el Tercer Ciclo de la EGB (Resolución del CFCyE N° 249/05), Modificatoria del “Instructivo para la ejecución de obras” (Resolución Ministerial N° 1559/05).

**Resoluciones jurisdiccionales.** Creación del Cargo de Maestro Provisional de Apoyo (Resolución de la DGCyE N° 673/05), Cantidad de Alumnos por Sección (Resolución de la DGCyE N° 3367/05), Aumento en las cuotas de los Colegios Privados (Resolución de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2190/05), Problemas edilicios en la Escuela N° 25 (Resolución de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 2674/05), Alumna de escuela técnica denuncia discriminación (Resolución de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 3408/05).

## AUTORES

### **Axel Rivas • Director del Programa de Educación de CIPPEC**

Lic. en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires. Master en Ciencias Sociales y Educación, FLACSO. Cursó estudios de Doctorado en la Universidad de Londres y en la Universidad de Buenos Aires (Doctorado en Ciencias Sociales en curso). Profesor Titular de Análisis y Formulación de Políticas Educativas II de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Profesor Titular de Política Educativa Argentina de la Universidad Torcuato Di Tella. Jefe de Trabajos Prácticos de Sociología de la Educación en la Universidad de Buenos Aires.

### **Verona Batiuk • Coordinadora de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC**

Lic. en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Master en Política Educativa, Universidad de San Andrés. Estudiante de doctorado, Universidad de Salamanca.

### **Florencia Mezzadra • Coordinadora de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC**

Lic. en Estudios Internacionales, Universidad Di Tella. Master en Política Educativa Comparada, Universidad de Harvard. Ha sido Profesora Ayudante de la Universidad Torcuato Di Tella.

### **Cecilia Veleda • Coordinadora de Proyectos del Programa de Educación de CIPPEC**

Lic. en Psicología, Universidad de Buenos Aires. Master en Educación, Universidad de París V, Sorbona. Estudiante de doctorado en Sociología de la Educación, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS), París. Profesora de la Universidad Nacional de Quilmes.

### **Alejandro Vera Mohorade • Analista Asesor del Programa de Educación de CIPPEC**

Lic. en Ciencias Económicas, Universidad de Córdoba. Master en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella. Consultor del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

### **Claudia Composto • Analista del Programa de Educación de CIPPEC**

Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

### **Martín Scasso • Asistente Asesor del Programa de Educación de CIPPEC**

Lic. en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

