



El Derecho a la Educación en Argentina: Del reconocimiento formal al reconocimiento efectivo

Autoras: Ingrid Sverdlick y Paula Costas, LPP, CADE.
Septiembre 2007.

Un detallado estudio sobre la dimensión formal del derecho a la educación da cuenta que la legislación existente es bastante abarcadora y actual. Un breve recorrido por la normativa nacional, aún omitiendo la producción provincial, da cuenta de ello:

- 1853, Constitución de la Nación Argentina, Primera Parte, Capítulo Primero, Declaraciones, derechos y garantías, Art. 14.-, sostiene que todos los habitantes de la nación gozan –entre otros- del derecho a enseñar y aprender, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.
- 1884, Ley de Educación Común N° 1.420, Consagra la instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual.
- 1905, Ley N° 4.874, denominada Ley Láinez, establece la creación de escuelas primarias nacionales en las provincias.
- 1938, Ley 12.558, Ley Palacios, otorga asistencia médico-social a la niñez en edad escolar.
- 1991, Ley de Transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, N° 24.049.
- 1993, Ley Federal de Educación N° 24.195.
- 1994, Reforma constitucional (Art 75. Inciso 19): otorga al Congreso Nacional la responsabilidad de sancionar leyes que organicen la educación, asegurando la responsabilidad indelegable del Estado, garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal.
- 1995, Ley N° 24.521 de Educación Superior.
- 2004, Ley N° 25.864, Ley de garantía de duración del ciclo lectivo.
- 2005, Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional.
- 2005, Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo.
- 2005, Ley N° 24.016 de Jubilación Docente.
- 2005, Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Además, en diciembre de 2006 el Congreso Nacional sancionó la Ley Nacional de Educación (N° 26.206) que es presentada por la gestión de gobierno como el principal referente de un proyecto nacional que busca fortalecer los principios básicos sobre los que se sustenta la educación pública: la equidad, la justicia, la solidaridad y el bien común. Un aspecto muy positivo es que esta ley reestablece las obligaciones del Estado respecto de la educación primaria y, las amplía respecto de la educación media.

Más allá del análisis que pueda realizarse sobre los textos legislativos, podemos orientar las preguntas hacia el alcance efectivo de las leyes para hacer posible su propio cumplimiento y también en relación con otros factores asociados e incluso condicionantes de la efectividad de este cuerpo normativo como garante del derecho a la educación.

En ese sentido, está claro que el cumplimiento efectivo del derecho a la educación no queda garantizado por esta profusión de leyes, aún cuando ellas son absolutamente necesarias y beneficiosas, no sólo como instrumentos jurídicos normativos, sino también en tanto que imprimen una determinada perspectiva del derecho a la educación. Entendemos que las leyes por sí solas resultan insuficientes si no son acompañadas de fuertes políticas públicas que se orienten tanto a garantizar el cumplimiento efectivo de dichas leyes, como a sostener la perspectiva que les dio origen. Resulta sumamente necesario que las normas se inscriban en un conjunto de medidas más amplias, que sean coherentes con la igualdad, la justicia, la solidaridad y el bien común no solo en el plano educativo, sino más allá de él.

En función de ello, entendemos que la dimensión efectiva del derecho a la educación se ve obstaculizada por distintos tipos de razones o problemas que manifiestan su incumplimiento: en primer lugar, aquellos vinculados con el contexto y, en segundo lugar, los problemas derivados de las propias dinámicas del sistema educativo.

Parecería una verdad de perogrullo afirmar que *las peores condiciones para el cumplimiento del derecho a la educación se encuentran en las regiones más vulnerables del país*. Sin embargo, no por ello hay que dejar de señalar la gravedad de la situación que los propios indicadores sociales nos recuerdan una y otra vez. Las desigualdades educativas manifestadas a través de distintos indicadores se concentran, en correspondencia con las desigualdades socio-económicas, en determinadas zonas o regiones de nuestro país. A modo de ejemplo, la región que posee la mayor tasa de analfabetismo es la del noreste argentino (Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa) con el 6,6 %¹. Allí tienden a concentrarse –junto con la región del noroeste- los índices más altos de pobreza e indigencia de la población menor de 14 años².

Las consecuencias de la aplicación de las políticas neoliberales son ampliamente conocidas en cuanto al desastre económico social que provocaron. Asimismo tuvieron serias consecuencias en el terreno de la participación: la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, junto a políticas excluyentes generó un escenario de polarización social y debilitamiento de las viejas identidades políticas.

El nuevo mapa social que quedó conformado luego de décadas de aplicación del programa neoliberal necesita de nuevas intervenciones estatales que permitan garantizar el derecho a la educación y asegurar el acceso a los sistemas educativos de aquellos grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad social. De hecho, implementar derechos requiere de una mayor densidad institucional que lo

¹ Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Mapa Educativo. 2006.

² Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, INDEC, segundo semestre de 2005.

haga efectivo, de un Estado que transforme su capacidad de intervención y promueva un conjunto de políticas activas que impliquen que el acceso a la educación no quede librado a las posibilidades de cada individuo. Y, sin duda, en el contexto actual el debate sobre el derecho a la educación, no puede plantearse escindido del debate sobre el derecho de propiedad y de la distribución de la riqueza.

Aunque no sean los únicos argumentos, algunos indicadores, como por ej. los vinculados con el *fracaso escolar*, dan cuenta de los procesos de exclusión propios de la dinámica del sistema educativo. La repitencia en la EGB3 tendió a crecer desde el año 2001, alcanzando en 2004 casi tres puntos porcentuales más que en ese año (10,38%). En 2004 mostró una tendencia a concentrarse en el 8º año de EGB3, o su equivalente del primer año del secundario. El nivel polimodal / medio presentó un desmejoramiento progresivo en los valores de todos los indicadores de proceso. La repitencia aumentó a partir del año 2001 y en 2004 se ubicó casi tres puntos por encima del valor de ese año.

La *terminalidad del nivel medio* constituye otra de las problemáticas centrales que se presenta como un obstáculo al cumplimiento del Derecho a la Educación. Existe en el país un sector importante de la población que se encuentra rezagada en relación con este parámetro y que, en un amplio porcentaje, no asiste al sistema educativo. Según datos del censo de 2001, la población mayor de 15 años presenta los siguientes niveles de instrucción: el 3,7 % no tiene instrucción, el 14,2% con primaria incompleta, el 28% tiene completa la escolaridad primaria, el 20,9% tiene incompleta la secundaria, el 16,2% la completó la escuela media y un 16,9 % tiene estudios terciarios (entre incompletos y completos). Respecto de la participación de los jóvenes en las ofertas educativas, existe en la Argentina un núcleo de esa población que no asiste al sistema educativo, lo cual comporta una situación de fuerte exclusión educativa y vulneración del derecho a la educación. En el año 2001 se encontraba en esa situación uno de cada cuatro jóvenes de 15 a 18 años y dos de cada tres jóvenes de 19 a 24 años. La tasa de promoción efectiva para el nivel medio se situaba en 2004 en su valor más bajo desde 1997, 72,63%, con una tendencia decreciente desde 2001 (cae 9 puntos porcentuales).

La diferencia entre el *sistema escolar rural y urbano*, marca otro obstáculo importante: la asistencia al sistema escolar es mayor en la urbes que en el ámbito rural: mientras que en el grupo de edad de 6 a 11 años existe una diferencia de sólo 2 puntos porcentuales a favor del ámbito urbano, para los chicos y chicas de cinco años el porcentaje de asistencia disminuye 15 puntos en la zona rural. En el grupo de 12 a 14 años ésta disminución alcanza a 9 puntos, en el de 15 a 17 años, a 26,4 puntos y en el de 18 a 24 años, de 22,6 puntos.

Por último, la propia *fragmentación y heterogeneidad de sistema educativo*, fuertemente acentuada por la reforma de los noventa, constituye en sí mismo un enorme obstáculo al cumplimiento del derecho a la educación. Los fragmentos y formatos heterogéneos no permiten definir una educación básica común nacional, y resulta imperativo que se resuelva el problema de la coexistencia de certificaciones diferenciales de terminalidad de la educación básica y de la proliferación de titulaciones y certificaciones de nivel medio y superior difícilmente homologables.

Reflexiones finales

Creemos que aún tenemos un escenario desigual respecto de la posibilidad de transitar una experiencia educativa común, socialmente significativa y de calidad equivalente para el conjunto de los niños/as, jóvenes y adultos de nuestro país, de tal modo que el cumplimiento efectivo del derecho a la educación se ve cuestionando de manera elocuente.

La existencia de políticas públicas, tanto nacionales como provinciales y municipales, dirigidas a compensar las desigualdades y garantizar la realización de este derecho, a pesar de que permiten –en algunos casos- reconocer una voluntad política orientada a mejorar las condiciones de escolarización de los sectores sociales más pobres, requiere de un análisis riguroso. Es preciso cuestionar la efectividad de los modelos focalizados, así como prevenir cierta tendencia a identificar “universalidad” con “estrategias homogéneas” y desconsiderar las particularidades locales en un contexto de fuerte fragmentación como el analizado.

Es menester tener cuidado del financiamiento ofrecido por las agencias multilaterales de asistencia técnica y financiera que actualmente financian una porción significativa de las iniciativas focalizadas, en Argentina y el continente, ya que sus criterios y operatorias estandarizados pueden estar insistiendo con viejas recetas, cuyos efectos podrían ser opuestos a los propósitos declarados en las intervenciones de las políticas públicas.

Actualmente, la Argentina está viviendo un tiempo propicio para el debate educativo. Durante el 2006 se sancionó la nueva Ley de Educación Nacional, en el marco de dotar a nuestro sistema educativo de una nueva batería legislativa reposicionando la educación argentina a futuro (Leyes de Educación Técnico-profesional, de Financiamiento Educativo, de Educación Sexual y Reproductiva).

Las nuevas leyes dan un marco importante para la participación de los actores sociales en las distintas instancias creadas o a crearse. Pero es necesario fortalecer actores que puedan participar debidamente de estos procesos a la vez que profundizarlos, de manera que la participación no sea simplemente formal y pueda aportar todo lo que la misma permite desde la potencialidad de cada uno de los actores.