

El derecho a la educación en Argentina

Florencia Finnegan
Ana Pagano

COLECCIÓN LIBROS FLAPE 2

El derecho a la educación en Argentina

Florencia Finnegan

Ana Pagano



Foro Latinoamericano de Políticas Educativas – FLAPE

(www.foro-latino.org)

Coordinación general

PABLO VENEGAS. Programa Interdisciplinario
de Investigaciones Educativas - PIIE, Chile

Coordinaciones nacionales

FANNY MUÑOZ, Perú

INGRID SVERDLICK, Argentina

RAFAEL LUCIO GIL, Nicaragua

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ, México

PABLO GENTILI, Brasil

PABLO VENEGAS, Chile

ORLANDO PULIDO, Colombia

FLAPE es una iniciativa interinstitucional destinada a generar y ampliar espacios de encuentro y articulación de organizaciones de la sociedad civil que promueven la defensa de la educación pública. FLAPE pretende involucrarse y comprometerse con el desarrollo de procesos democráticos de cambio educativo y con la promoción de estrategias de movilización social centrados en el reconocimiento del derecho inalienable a una educación de calidad para todos los latinoamericanos y latinoamericanas.

INSTITUCIONES MIEMBROS DE FLAPE:



FORO EDUCATIVO - FE, Perú (www.foroeducativo.org.pe)



LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - LPP, Argentina
(www.lpp-buenosaires.net)



OBSERVATORIO CENTROAMERICANO PARA LA INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS – OCIFE/IDEUCA, Nicaragua
(www.uca.edu.ni/institutos/ideuca)



OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN - OCE, México
(www.observatorio.org)



OBSERVATORIO LATINOAMERICANO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS - OLPED, Brasil (www.olped.net)



PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE INVESTIGACIONES EN EDUCACIÓN - PIIE, Chile (www.piie.cl)



UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL - UPN, Colombia (www.pedagogica.edu.co)

Pagano, Ana

El derecho a la educación en Argentina / Ana Pagano y Florencia Finnegan. - 1a ed. - Buenos Aires : Fund. Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

E-Book. (Libros FLAPE; 2)

ISBN 978-987-22071-6-8

1. Políticas Públicas. 2. Derecho a la Educación. I. Finnegan, Florencia II. Título

CDD 379

Fecha de catalogación: 09/04/2007

FLAPE cuenta con el apoyo de la Fundación Ford

Colección Libros FLAPE

Coordinación editorial: Ingrid Sverdllick

Asistente editorial: Paula Costas

Corrección editorial: Gabriela Bravo de Laguna

Diseño gráfico y armado: Beatriz Burecovics y Leticia Stivel

ISBN 978-987-23507-1-0



Primera edición: marzo de 2007

Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos de este libro, citando la fuente y enviando copia de la publicación al Foro Latinoamericano de Políticas Educativas:

Laboratorio de Políticas Públicas - Buenos Aires (LPP)

Tucumán 1650 2º E, Buenos Aires

Secretaría General de FLAPE - Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE)

Dalmacia 1267, Providencia, Santiago

La responsabilidad por las opiniones expresadas en el presente libro incumben exclusivamente a los autores firmantes y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de FLAPE.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA: SU DIMENSIÓN JURÍDICA FORMAL	9
La educación como derecho en los orígenes del Estado Argentino	11
La expansión educativa y el Estado como garante del derecho a la educación	16
Constitución Nacional de 1949	18
La afirmación de la función subsidiaria del Estado en educación: el derecho “a enseñar”	20
La dimensión jurídica del derecho a la educación en la etapa de la hegemonía neoliberal	23
La dimensión jurídica formal del derecho a la educación en el los años recientes	39
CAPÍTULO 2. LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO	63
Los problemas derivados del contexto	63
Los obstáculos derivados de las dinámicas del sistema educativo	76
CAPÍTULO 3. UN ESTUDIO DE CASO: LOS JÓVENES Y EL SISTEMA EDUCATIVO	107
CAPÍTULO 4. LAS LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	125
BIBLIOGRAFÍA	137

PRESENTACIÓN

El presente informe se propone como una contribución al análisis del derecho a la educación en la Argentina, partiendo de definirlo como una construcción social, política, histórica e institucional que adopta una dimensión jurídica formal, instituida por la ley y consagrada constitucionalmente, y otra dimensión sustantiva como práctica efectiva de este derecho en condiciones de igualdad y justicia social.

En ese marco, el presente documento analiza las transformaciones ocurridas en nuestro país en torno al derecho a la educación, tanto desde la perspectiva de su producción histórica, definición y consagración en el plano jurídico, como desde la de su efectivo cumplimiento. Dicho de otro modo, constituye de interés sustantivo para el FLAPE abordar a la vez el “grado de universalidad” del derecho a la educación, en su dimensión jurídico-formal, y el “grado de efectividad” que evidencia su dimensión democrática e igualitaria.

En el marco de dichos objetivos, plantearemos, en la primera parte del informe, un recorrido analítico por las normativas más significativas en cuanto a su eficacia en términos de la regulación del derecho a la educación, que se iniciará en la etapa de la constitución del Estado-Nación argentino. Los instrumentos legales que dieron sustento jurídico a la reforma educativa ocurrida en la década los años 1990 serán objeto de un tratamiento pormenorizado, en tanto constituyeron herramientas desarrolladas en el marco de políticas

neoliberales que desestructuraron los derechos sociales de ciudadanía, cuyos rastros perduran en el presente. Por otra parte, se analizan las normas producidas en los últimos años, desde la perspectiva de los contenidos y discursos que adoptan en referencia a la garantía del derecho a la educación. Al respecto, asumimos que se trata de regulaciones recientemente promulgadas y que, por tanto, no es posible anticipar cómo se articularán con el conjunto de las condiciones históricas, sociales, jurídicas e institucionales en la configuración efectiva de ese derecho.

La segunda parte del informe examina el cumplimiento efectivo del derecho a la educación, desde la perspectiva de las barreras que cuestionan y desestabilizan las condiciones efectivas de realización de la promesa jurídica. Para este propósito, se relevan tanto los obstáculos estructurales propios del contexto en cual se inscribe el accionar del sistema educativo, como aquellas dinámicas propias del sistema que tienden a dificultar la plena realización de este derecho en condiciones de igualdad para el conjunto de la población.

Un tercer apartado desarrollará, a modo de estudio de caso, la problemática de los jóvenes y el sistema educativo, en tanto se considera que éste constituye un recorte que, sobre todo cuando se consideran los jóvenes pertenecientes a las capas populares, pone en evidencia de manera decisiva las restricciones que poseen las instituciones educativas para asegurar el cumplimiento efectivo del derecho a la educación. En este sentido, el análisis muestra la cristalización de un cierto patrón histórico de institucionalización del derecho a la educación en la Argentina.

Por último, el estudio analiza las luchas por el derecho a la educación desarrolladas en nuestro país en los últimos 20 años, etapa de sustantivas transformaciones políticas y de importantes mutaciones en las formas de articulación de la protesta social. El abordaje pasa revista a la multiplicidad de acciones colectivas, fuerzas sociales y actores que exhiben, por un lado, la complejidad de los sujetos políticos emergentes y, por otro lado, las múltiples formas que posee en la actualidad la acción colectiva. Ambos factores, con fuerte incidencia en la construcción histórica del derecho a la educación y, por tanto en la definición de sus perspectivas a futuro.

CAPÍTULO 1. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA: SU DIMENSIÓN JURÍDICA FORMAL

Las bases legales de la educación argentina, en términos generales, están integradas por las disposiciones específicas presentes en la Constitución Nacional, por las normas dictadas por el gobierno nacional y por los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹ En tanto el país adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, las normas obedecen al siguiente orden de prelación, establecido en el artículo 31 de la misma carta magna: la Constitución Nacional, las leyes nacionales que en su consecuencia se dicten, las constituciones provinciales y las leyes provinciales.

El sistema educativo argentino se compone de los servicios educativos de las jurisdicciones Nacional, Provincial y Municipal, que incluyen los de las entidades de gestión privada reconocidas. Su gobierno y administración son responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, de los Poderes Ejecutivos de las Provincias y del de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos

¹ La República Argentina está integrada por 24 jurisdicciones, que en este documento recibirán alternativamente la denominación de “provincias” o “jurisdicciones”: 23 Estados provinciales y el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con facultades propias de legislación y jurisdicción, actual Capital Federal de la República.

Aires. Las autoridades de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen bajo su completa responsabilidad la gestión de los respectivos sistemas jurisdiccionales,² excluyendo el nivel universitario, cuyas instituciones gozan de autonomía académica y autarquía administrativa y económico-financiera. Esto significa en la práctica que, en función del orden de prelación señalado una multiplicidad de regulaciones de diversos niveles y jurisdicciones integran el ordenamiento jurídico que norma los derechos vinculados con la educación.

El ámbito institucional de coordinación y concertación de todo lo referido al sistema nacional de educación es el Consejo Federal de Cultura y Educación. Está presidido por el Ministro Nacional del área e integrado por el responsable de conducción educativa de cada jurisdicción y tiene representación del Consejo Interuniversitario. “Su misión es unificar criterios entre las Jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la Identidad Nacional y en que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa”.³

La estructura académica del sistema educativo comprende, desde la reforma de 1993 consagrada en la Ley Federal de Educación, la Educación Inicial (3 a 5 años), la Educación General Básica (nueve

2 Ley N° 24.195 Federal de Educación, Capítulo III, artículo 59: Las autoridades competentes de las Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, tienen entre otras las siguientes atribuciones: a) Planificar, organizar y administrar el Sistema Educativo de su Jurisdicción. b) Aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación. c) Organizar y conducir los establecimientos educativos de gestión estatal y autorizar y supervisar los establecimientos de gestión privada en su jurisdicción. d) Aplicar con las correspondientes adecuaciones, las decisiones del Consejo Federal de Cultura y Educación. e) Evaluar periódicamente el sistema educativo en el ámbito de su competencia controlando su adecuación a las necesidades de su comunidad, a la política educativa nacional y a las políticas y acciones concertadas en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación, promoviendo la calidad de la enseñanza. f) Promover la participación de las distintas organizaciones que integren los trabajadores de la educación, en el mejoramiento de la calidad de la educación con aportes técnico-pedagógicos que perfeccionen la práctica educativa, como así también la de los otros miembros de la comunidad educativa. instituciones de la comunidad para que estas les brinden ayuda a las familias que lo requieran.

3 Ley N° 24.195 Ley Federal de Educación, art. 55.

años de duración, a partir de los seis años), la Educación Polimodal (luego de cumplida la EGB, de tres años como mínimo de duración); la Educación Superior, Profesional y Académica de Grado y la Educación de Posgrado. La obligatoriedad abarca diez años de escolaridad, desde el último año del nivel inicial, correspondiente a los cinco años de edad, hasta completar la Educación General Básica. Asimismo, el sistema educativo incluye los regímenes especiales de educación especial, educación artística y educación de adultos. Es de destacar que la estructura académica referida no se implementa de manera homogénea en el conjunto del país, coexistiendo con la organización previa (niveles primario y secundario) y con otros esquemas y combinaciones definidos por las jurisdicciones.

LA EDUCACIÓN COMO DERECHO EN LOS ORÍGENES DEL ESTADO ARGENTINO

En la República Argentina, el derecho a la educación se encuentra jurídicamente consagrado ya en la primera Constitución sancionada en 1853, en los albores de la organización de la Nación. Se trata, por el momento histórico de su producción, de una concepción del derecho a la educación como un derecho individual, compatible con la conformación de los estados nacionales bajo las formas políticas del liberalismo, etapa en la cual se produce una mutación en los fundamentos del poder político, que implica la conquista de los derechos individuales y una modificación en la base de la legitimidad del poder. Esta pasa del soberano por derecho divino, a los individuos, los *agentes*,⁴ los iguales frente a la ley y sujetos de derechos individuales garantizados por un Estado limitado a ejercer las funciones de justicia, defensa de la soberanía territorial, seguridad interna, garantía de los derechos individuales y, principalmente, no intervención en

4 O'Donnell (2004a), Primera parte: “Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado el mejor juez. [...] La presunción de agencia implicada por el régimen democrático constituye a cada individuo como una persona legal portadora de derechos subjetivos [...] el sistema legal presupone que es autónoma, responsable y razonable”.

la cuestiones de la esfera económica. “Los *derechos* se inician como *libertades*, como derechos individuales a resguardar de las trabas provenientes de la autoridad, civil o eclesiástica. En el marco de este proceso, en el campo de la educación, específicamente, al monopolio de las iglesias como agencias de adoctrinamiento de fieles y súbditos se oponen los intereses de la burguesía naciente que identifica a la educación como un derecho individual” (Paviglianiti, 1993), asociado a la formación del ciudadano.

Respondiendo a esta perspectiva, “la Carta Magna de 1853 no dota de contenido explícito a los derechos, asegura un conjunto de declaraciones, derechos y garantías relacionadas con la protección de las personas y con las condiciones que hacen viable un estado de derecho” (Mecle Armiñana, 2002). En ese marco, el artículo 14 constituye la principal y obligada referencia al derecho a la educación al garantizar para todos los habitantes de la nación el goce de una multiplicidad de derechos, entre los que se cuenta el de *enseñar y aprender*.⁵ Este derecho, en su formulación original, fue reafirmado por las sucesivas reformas de la Constitución Nacional.

La misma norma encomienda a las provincias argentinas el dictado de una constitución propia bajo el sistema representativo, republicano y federal de gobierno adoptado para la nación, concordante con los principios, declaraciones y garantías establecidos por la Carta Magna y que garantice, entre otras cuestiones sustantivas, la *educación primaria* de la población de sus respectivos territorios.⁶ Por su parte, fija para el Congreso Nacional la atribución de velar

5 Constitución de la Nación Argentina, Primera Parte, Capítulo Primero Declaraciones, derechos y garantías, art. 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

6 Constitución de la Nación Argentina art. 5º.- Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

por “el progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria”,⁷ lo cual constituye una regulación atinente al gobierno de la educación sin estatuto de derecho ciudadano, pero con implicancias sobre su garantía.

Cabe remarcar que las interpretaciones del artículo 14 de la Constitución Nacional han conducido a posiciones antagónicas respecto de la injerencia del Estado en la educación, según el énfasis puesto en el derecho de aprender o en el de enseñar. “Los que privilegian el derecho de aprender otorgan al Estado un papel principal en materia educacional, ya que en tanto representante de los intereses generales de los ciudadanos debe efectivizar el cumplimiento del derecho a la educación a través de su función legislativa, de su papel docente como prestador de servicios educacionales y de acciones indirectas de apoyo técnico y financiero a las provincias. Las posturas que enfatizan el derecho a enseñar otorgan al Estado un papel subsidiarios: éste debe promover en primera instancia el derecho original a educar que corresponde a los padres, a las iglesias y a los particulares; sólo debe intervenir allí donde la actividad privada no alcance” (Paviglianiti, 1991).

La oposición entre ambas doctrinas, la de la subsidiariedad del Estado en materia educativa y la de su principalidad, es parte fundamental de una larga tradición de debate público ya presente en los orígenes del Estado liberal y del sistema educativo argentino, de hondas raíces ideológicas y ligado a una puja por los recursos públicos para la educación privada, principalmente confesional y católica. En sus versiones más actuales quienes afirman la doctrina de la principalidad del Estado, conciben a éste como “garante del derecho a la educación, es decir como obligado a asegurar el mínimo de escolaridad obligatoria a través de servicios educativos que garanticen una oferta educativa gratuita de igual calidad para el conjunto de la población” (Paviglianiti, 1991), de tal manera que la decisiones que se adoptan en la esfera pública referenciadas en una u otra doctri-

na suelen tener profundas implicancias en la realización efectiva del derecho a la educación.

Es relevante considerar que el sistema educativo argentino se institucionalizó como tal como un instrumento de política al servicio del proyecto oligárquico-liberal de creación del Estado Nacional, con la constitución del *Sistema de Instrucción Pública Centralizado Estatal* (Puiggrós, 1990). En ese marco, “en el período 1885-1916⁸ adquirieron legalidad el carácter hegemónico del Estado en la educación y su papel docente, la obligatoriedad, y la laicidad y la gratuidad de la educación pública” (Puiggrós, 1990). Es la etapa en la cual se produce la estructuración y consolidación de todos los órganos que compondrán el sistema, los que permanecieron vigentes en su mayoría hasta la promulgación de las leyes nacionales de Transferencia de los Servicios Educativos y Federal de Educación, a las que se hará referencia pormenorizada más adelante.

Ley N° 1.420 de Educación Común

La ley de Educación Común N° 1.420, aprobada en 1884 luego de un período de profundos debates en el legislativo, en la prensa y en la opinión pública en torno de la enseñanza religiosa, a la escuela mixta y al control del Estado sobre la educación, se constituyó en la base normativa fundamental del sistema educativo nacional, dotada de una significativa eficacia en términos de producción social. Su jurisdicción alcanzaba a la Capital Federal, los territorios nacionales y las colonias, que representaban una fracción sustantiva del territorio del país.

8 Puiggrós (1991): “La pedagogía de este período tuvo un importante protagonismo en la constitución de la sociedad argentina. La República Conservadora fue tanto gesta de la educación como proceso de constitución de la unidad social, unidad basada en la negación y represión a lo ideológico-político y pedagógico-cultural democrático, como una cultura política caracterizada por [...] “la sospecha del otro...” [...]: en la aprehensión de las multitudes argentinas dentro de categorías organicistas, es decir en la construcción de la ilusión oligárquica, la instrucción pública tuvo un papel fundamental. El nacionalismo de la época, el fundador de nuestros rituales escolares, fue positivista y oligárquico. [...] Montar un dispositivo pedagógico capaz de actuar sobre la sociedad, incorporando los nuevos habitantes a las divisiones sociales preexistentes, se convirtió en una meta de la política dominante.”

La norma consagró la instrucción primaria obligatoria, gratuita y gradual. La obligatoriedad como tal adquiría dos caras: la del Estado, de garantizar la existencia de una oferta educativa pública al alcance de todos los niños, que permitiera el acceso a un conjunto mínimo de conocimientos, también estipulados por ley; y la de los padres, obligados a inscribir a sus hijos en las escuelas bajo amenaza de sanción. La formación de maestros, el financiamiento de las escuelas públicas y el control de la educación, tanto de gestión pública como privada, quedó en manos del Estado. La participación social en la educación se limitaba a la presencia de padres de familia designados por el Consejo Nacional de Educación que, integrando los consejos escolares, podían ejercer la atribución de inspeccionar la calidad, higiene y cumplimiento de las leyes en las escuelas.

En esa etapa de constitución del sistema educativo, siguiendo a Puiggrós, la contradicción principal se planteó “entre los partidarios de un sistema educativo escolarizado, dominado por el positivismo, separado de la sociedad, expulsivo de los oprimidos, instrumento del Estado conservador, y quienes consideraban a la educación con matices diversos, como un espacio de articulación entre los discursos nacionales y los regionales, sectoriales, específicos; como el lugar de una socialización que no mata a la propia historia; como el espacio y el tiempo del aprendizaje de la vida democrática. Enfrentamiento de las tendencias centralizadoras y las democráticas, las que excluían a la sociedad civil y las que le daban un papel determinante en el sistema escolar” (Puiggrós, 1991). En el marco del triunfo de la tendencia pedagógica que la autora denomina “normalizadora”, es que se da importancia a la institucionalización normativa de los aspectos que hacen al profesor, especialista o experto en la perspectiva de un desempeño eficaz entendido como control social. Y es en el contexto de su hegemonía, cuyas marcas perviven aún hoy en las prácticas escolares, que se produce “el divorcio finalmente establecido entre el sistema educativo escolar y el pueblo, la burocratización, ritualización conservadora, centralización y verticalización del proceso educativo” (Puiggrós, 1991).

La regulación de los contenidos de la enseñanza prevista por la Ley N° 1.420 se orientó al mismo fin, se encontraban organizados

atendiendo a los rasgos de los grupos de edad, sexo, nacionalidad, raza y otros, y “a los requerimientos de una sociedad que debe ordenarse o, mejor dicho, a las necesidades económicas y políticas referidas a los recursos humanos, de la clase dirigente” (Puiggrós, 1990).

LA EXPANSIÓN EDUCATIVA Y EL ESTADO COMO GARANTE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La acción directa del Estado Nacional en las jurisdicciones provinciales en materia de enseñanza se inició en 1905, con el dictado de la Ley Nº 4.874, denominada Ley Láinez, que lo habilitaba a crear y dirigir establecimientos de nivel primario de acuerdo con los lineamientos de la Ley Nº 1.420. Este antecedente jurídico resulta relevante en términos de la garantía del derecho a la educación, desde la perspectiva no sólo de la extensión de la oferta escolar para favorecer el acceso, sino desde la mirada de los efectos que produjo la norma que en los años 1990 traspasó a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos nacionales, tal como veremos más adelante. Con posterioridad, la Ley Nº 12.558 de 1938, Ley Palacios, *De asistencia médico-social a la niñez en edad escolar*, constituyó una nueva iniciativa directa de creación de escuelas hogares a cargo del Consejo Nacional de Educación y de atención a la cuestión sanitaria a cargo de una comisión mixta integrada por representantes de los ministerios de Educación y de Salud.

Hay que destacar que, con los rasgos ya señalados, a lo largo del siglo veinte el sistema educativo argentino constituyó, de la mano de la normativa de referencia, un fuerte factor de movilidad social ascendente, al amparo de la dominancia de la doctrina principalista del Estado. Registró “un crecimiento desigual en el período 1930-1945 y una fuerte expansión de todos los niveles del sistema en el decenio 1945-1955, lo cual se explica por la incorporación de sectores sociales anteriormente excluidos” (Feldfeber e Imen, 1997). En efecto, durante la década de 1930, la sociedad argentina se volvió más compleja debido a la diversificación productiva y el desarrollo industrial, a las migraciones internas que se agregaron a las externas, a la conformación de demandas de sectores recientemente

constituidos o de otros que evolucionaron y formaron asociaciones profesionales, estudiantiles, sindicales, académicas, a la gestación de nuevos campos técnico profesionales, a los cruces culturales que se produjeron en aquellos procesos.

Puiggrós y Bernetti observan que “el Estado heredado por el peronismo en 1943, organizado por los conservadores entre 1880 y 1916, que el radicalismo no transformó”, resultaba insuficiente para atender a las demandas de esta sociedad más compleja, es decir los requerimientos de una educación más moderna, que superara el analfabetismo, la deserción, el desgranamiento, la repitencia y exclusión de los más pobres, disfunciones de larga data del sistema educativo argentino. En la etapa histórica de gobierno del peronismo, “la sociedad civil elige el Estado como el sujeto que debía responder a una cantidad de demandas, complementarias o en conflicto, proyectando en el mismo sujeto la capacidad de resolución de los conflictos sociales. La comunidad educativa valoraba el Estado como la instancia capaz de ordenar el proceso de crecimiento y las necesidades de modernización del sistema en el marco de la extensión de ideas afines a la centralización y a la verticalización de la conducción educativa en el Estado nacional” (Puiggrós y Bernetti, 1993).

Al recuperar el discurso de la instrucción pública, el peronismo refiere expresamente a que ésta debe alcanzar a aquellos sectores que aún no concurren a la escuela. De esta manera, “retoma y asume parte de la gramática normalizadora y, particularmente, el discurso desarrollado por el partido socialista sobre cuestiones educativas” (Dussel y Pineau, 1993). Mediante la combinación entre la voluntad de incorporación de los sectores sociales tradicionalmente apartados del sistema educativo, en carácter de sujetos de la educación pública, y la introducción de enunciados que relacionaban educación y el trabajo, el discurso educativo peronista adopta “un sentido subversivo respecto del discurso pedagógico tradicional” (Puiggrós y Bernetti, 1993).

Bajo estos postulados, el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) desarrollado durante el primer mandato presidencial de Perón, planteó como objetivos de política pública para el sector educativo “vitalizar la escuela, dándole activa participación en la vida social cuyo factor

más eficiente era el trabajo, y nacionalizar el currículo, bajo fuerte inspiración de los postulados de la escuela nueva, articulándolo con la demandas de enseñanza práctica, de educación espiritual, de instrucción para el trabajo y de vinculación con la realidad circundante” (Puiggrós y Bernetti, 1993).

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1949

En este período, en 1949, fue reformada la Constitución Nacional de 1853 y, si bien las modificaciones introducidas al texto constitucional rigieron hasta que fue derogada en 1957 como consecuencia del derrocamiento de Perón en 1955, resulta relevante referirlas en tanto incluyeron una serie de derechos de nuevo cuño como los del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura. Entre ellos se destaca el derecho especial del trabajador a la capacitación “proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse”.⁹

La Carta Magna de 1949 se inscribió en la tradición del denominado *constitucionalismo social*, de fines de la Primera Guerra Mundial. Se trata de un movimiento jurídico que “en los países de occidente expresó y cristalizó categóricamente un ampliación del régimen de garantías y una limitación de las contingencias sociales producidas por los efectos del sistema capitalista en general, de la crisis a nivel mundial en particular y de los temores sobre el surgimiento de movimientos políticos socialistas” (Mecle Armiñana, 2002). En el marco de la consolidación del Estado de Bienestar, las constituciones, que hasta entonces consagraban derechos políticos y civiles y se centraban en asegurar estructuras que limitaran el autoritarismo, comenzaron a extenderlos a la esfera social y laboral, consagrando de este

9 CN de 1949, “Cap. III, art. 37, inc. 3: “Derecho a la capacitación. El mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento, e incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse.”

modo derechos sociales y asignándoles además contenido con un nivel de especificidad anteriormente reservado al texto de las normas de menor nivel.

Así, por ejemplo, el artículo 37 IV, referido a los derechos de la educación y la cultura, otorga al Estado la acción directa de creación de escuelas de primera enseñanza, secundaria, técnico-profesionales, universidades y academias, a la vez que instituciones de formación docente especializada para la educación primaria en el medio rural; establece la obligatoriedad de la enseñanza primaria elemental y la gratuidad de aquella ofrecida por el Estado; los fines generales de la enseñanza; la orientación profesional de los jóvenes como una función estatal; los fines y el gobierno de las universidades y la protección del patrimonio cultural, científico y artístico de la nación. En el terreno del derecho a la educación, el texto llega a afirmar que “los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción. El Estado asegura el ejercicio de este derecho mediante becas, asignaciones a la familia y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos de todas las escuelas”.¹⁰

Pero, por otra parte, la Constitución de 1949 no establece la función hegemónica del Estado en la educación y, en consecuencia, introduce el principio de subsidiariedad del Estado. La familia y los establecimientos particulares son definidos como ejes del sistema educativo, en tanto corresponde a los establecimientos oficiales la función de *colaborar* con ellos,¹¹ perspectiva fundamental para propiciar el desarrollo de la educación privada. De manera concomitante, se impulsa la normalización de la situación de los servicios de gestión privada mediante la sanción del Estatuto para el Personal Docente de los Establecimientos de Enseñanza Privada, Ley N° 13.047/1947 que “sistematizó e institucionalizó el subsidio estatal a

10 Constitución de la Nación Argentina, 1949, art. 37, cap. III, IV, 6.

11 CN de 1949, cap. IV: “La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundaria, técnico-profesionales, universidades y academias.”

la educación de gestión privada” (Morduchowicz, 2001). Por último, en relación con el financiamiento educativo, el Estado se obliga a garantizar el derecho a la educación primaria a todos los habitantes y de manera selectiva en los niveles subsiguientes, atendiendo a las capacidades y los méritos de los estudiantes.

LA AFIRMACIÓN DE LA FUNCIÓN SUBSIDIARIA DEL ESTADO EN EDUCACIÓN: EL DERECHO “A ENSEÑAR”

En la Argentina, el desarrollo de la educación privada constituye un complejo objeto de análisis desde la perspectiva del derecho a la educación. Cuando el país comenzó a subsidiar la educación privada a fines de los años 1940, apenas el 8% de los estudiantes de primaria asistía a escuelas privadas. En 1998, el 21% de los estudiantes de ese nivel educativo estaba inscripto en escuelas privadas y el 63% de ellos asistía a escuelas administradas por la iglesia católica. Finalmente, en el año 2004, la educación de gestión privada representaba un 24% del total de los estudiantes de las ofertas de educación formal del país y un 22,2% de los establecimientos.

Desde la perspectiva jurídica, “entre 1958 y 1964 se produjo la liberalización de las disposiciones de fiscalización, de tal manera que se posibilitó que el sector privado compitiera en mejores condiciones con la escuela pública, que era entonces la de mejor calidad y mayor prestigio. Se fue estructurando un circuito diferenciado de planes de estudio y organización pedagógica, con un organismo representante de sus intereses dentro de la administración pública”.¹²

12 Paviglianiti (1991): “En 1958 se creó un organismo que a partir de 1960 sería la Superintendencia Nacional de Educación Privada (SNEP) (Decretos 7.728 /58 y 9.247/60) ente autárquico dependiente del Ministerio de Educación de la Nación. En 1960, mediante el Decreto 12.179, los establecimientos privados fueron declarados unidades administrativas de gestión propia, con lo que se eliminaron los exámenes de contralor de la calidad ante tribunales mixtos que se aplicaban desde 1878. El Decreto 371/74 eximió a los privados de la obligación de dictar los planes de estudio oficiales, los planes eran aprobados por la SNEP. Al sector público se lo dejó con los planes de mediados de los '40 y '50 y, en los períodos de facto, sometidos a un férreo control ideológico. En ese mismo año (Decreto 15/64) se reglamentaron las proporciones de subvención estatal para el pago de los salarios docentes de privada, desde el 40% al 100% del valor de los salarios de la planta docente.”

La relación entre la asignación de fondos públicos a la educación privada en un marco de creciente desregulación y la vulneración del derecho a la educación, es advertida por Braslavsky cuando afirma al respecto que en el marco de la última dictadura militar instalada en 1976 “cristalizó en los elencos gobernantes el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación –no así en el control ideológico– de los servicios educativos. El crecimiento de la responsabilidad de algunas organizaciones de la sociedad civil en la provisión de educación se enmarcó en un proyecto privatista de la vida social que incluyó a la privatización de la educación pública en un sentido amplio, en la cual al Estado le cabía una función supletoria, compensatoria de la acción de los particulares. En forma coetánea con la aplicación más profunda del principio de subsidiariedad, se registra en esos años, una significativa disminución de la oferta de oportunidades educativas e incluso una importante retracción de la matrícula en niveles y modalidades clave del sistema educativo” (Braslavsky, 1983).

En términos de la inversión pública para educación, es en el marco de este gobierno dictatorial que comienzan a introducirse de manera explícita las medidas y los discursos de orientación neoliberal para el sector que, profundizados en la década de 1990, impusieron en la Argentina fuertes restricciones para la realización del derecho a la educación.¹³

Con posterioridad, en el contexto del proceso de recuperación de la democracia, entre 1984 y 1988 se llevó a cabo el Congreso Pedagógico Nacional, Ley Nº 23.114 de 1984, con el objeto de, entre otros fines, “plantear, estudiar y dilucidar los diversos problemas, dificultades, limitaciones y defectos” (Bravo, 1989) que enfrentaba

13 Braslavsky, op. cit. (1983): las orientaciones de política financiera presentes en los discursos de los funcionarios de la época referían a: “1. Conducir el proceso de transferencia de las escuelas primarias y plantear la necesidad de transferir los establecimientos de enseñanza media. 2. ‘Invertir donde rinde más lo que se invierte’, esto es en la enseñanza privada. 3. Fomentar la participación comunitaria en el mantenimiento de la infraestructura educativa. 4. Suprimir las rentas propias destinadas a la educación, surgidas de impuestos especiales. 5. Iniciar una política cuya meta ideal era distribuir el 80% en sueldos y el 20% en inversiones. 6. Iniciar el arancelamiento de la enseñanza estatal, legislando en una primera etapa el pago de los estudios universitarios.”

la educación, recogiendo y valorando las opiniones de las personas y sectores interesados e involucrados en el área. Más allá de otras consideraciones, y en opinión un especialista en legislación educativa argentina, “los asambleístas olvidaron el tratamiento de un tema esencial, el derecho a la educación, íntimamente relacionado con la igualdad e oportunidades y posibilidades educacionales, poniendo énfasis en cambio sobre la llamada libertad de enseñanza, o sea el derecho de enseñar. Se olvidó que (en ese momento histórico) en todo el mundo a nivel de las constituciones, las leyes y la doctrina, el derecho a la educación merece prioridad por constituir el derecho fin, mientras el derecho de enseñar ocupa el rango de derecho medio para el cumplimiento de aquel” (Bravo, 1989).

Un estudio de la jurisprudencia argentina en materia de educación. Que analiza los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el período 1930-1985, concluye que indica que “el derecho a aprender o derecho a la educación (modernamente) es el derecho al acceso y la permanencia en establecimientos de enseñanza, de los distintos niveles y tipos, de todos los habitantes del país. No es un derecho absoluto, admitiéndose excepcionalmente la posibilidad de que tales instituciones, en ejercicio de sus facultades disciplinarias, lleguen incluso a disponer la medida de expulsión. En los establecimientos educativos de gestión privada, el derecho de aprender suele ceder ante el derecho de enseñar, dado que este tipo de instituciones está fundada, preferentemente, sobre la base de este último, conocido también como libertad de enseñanza” (Bravo, 1986).

Al respecto, Carli señala que, a lo largo de la historia de la educación argentina, la afirmación de la función educadora de la familia resulta favorable al establecimiento de formas diferenciales de educación para sujetos sociales diversos. “Siendo un tópico clásico del discurso católico, tanto en el debate de la Ley N° 1.420 en el siglo XIX como en el Congreso Pedagógico de 1986, se articula en los noventa con la presencia de argumentos privatistas en el discurso político educativo” (Carli, 2006), como se verá más adelante.

LA DIMENSIÓN JURÍDICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA ETAPA DE LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

La Constitución Argentina en su versión actual es producto de la Reforma de 1994. Convocada durante el primer período de gobierno del Presidente Menem, producto de un acuerdo ampliamente cuestionado entre éste y el ex Presidente Alfonsín –el *Pacto de Olivos*– la norma incorporó, desde la perspectiva que nos ocupa y dejando de lado una serie de otras consideraciones, varios de los denominados *derechos de tercera generación* (de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, a la conservación del medio ambiente, entre otros), a la vez que otorgó rango constitucional a las Convenciones y Tratados Internacionales y estableció algunas otras precisiones con implicancias en el derecho a la educación.

En su artículo 75, inciso 17, la nueva Constitución fija la obligación del Congreso de “reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural”. El inciso 19 del artículo citado le asigna también la responsabilidad de “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”.

En conjunto, la nueva Constitución mantiene los contenidos pluralistas que inspiraran a la anterior, liberal-individualista, cristiana tradicional a la vez que sustenta principios propios del Estado Social. En este sentido, el texto incorpora algunas de las notas del derecho a la educación presentes en la reforma de 1949, a la vez que afirma la responsabilidad del Estado en asegurar su cumplimiento mediante una oferta educativa de carácter gratuito, en condiciones

de igualdad, no discriminación, respeto por las identidades y pluralismo cultural. Sin embargo, la referencia a la garantía a los “principios de gratuidad y equidad” (art. 75. inc. 19) admitiría al menos dos interpretaciones: “desde una perspectiva se sostiene que la equidad refuerza la idea de gratuidad; desde otra, que el concepto relativiza la idea de gratuidad, en tanto no sería equitativo, desde esta interpretación, que los pobres financiaran mediante sus impuestos la educación de los ricos y es justo que quienes pueden pagar por el servicio lo hagan para poder liberar los recursos para quienes no pueden hacerlo” (Feldfeber, 2005). Es de destacar, además, que la inclusión del principio de *equidad* comporta una referencia discursiva inequívoca al universo de significación de las políticas educativas de corte neoliberal. En efecto, el término comenzó a difundirse en el país de la mano de las recomendaciones de las agencias internacionales de asistencia técnica y financiera, que en un marco de ajuste fiscal impulsaban la reasignación de los fondos públicos hacia el financiamiento de los servicios sociales más básicos, de modo de beneficiar a los sectores sociales de menor renta y sin posibilidades de pagar las prestaciones.

La Reforma de 1994, en el inciso 22 del mismo artículo asigna jerarquía constitucional, es decir mayor rango que las leyes nacionales, y establece la complementariedad entre los derechos y garantías establecidos en la carta magna y los derechos consagrados por los pactos y tratados internacionales suscriptos por la Argentina: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); la Convención Americana sobre Derechos Humanos –*Pacto de San José de Costa Rica*– (1969, ratificado en Argentina en 1984); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado en 1986); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (ratificado en 1986); la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ratificado en 1968); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificado en 1985); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificado en 1990 por Ley N° 23.849).

De esta forma, el derecho a la educación en su dimensión jurídica incorpora a partir de la última reforma constitucional los contenidos universalizantes e incluyentes que el derecho internacional prescribe en las Declaraciones, Convenciones, Pactos y Tratados que conforman el Sistema Internacional de Derechos Humanos, que por esta vía se vuelven determinantes de toda norma jurídica no viciada de inconstitucionalidad y, por tanto, vinculantes para las políticas públicas. Esta condición se insiste en el inciso 23 del artículo citado, el cual indica la responsabilidad del Congreso de la Nación, máximo órgano legislativo del país, de “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. De hecho, la Reforma retoma y da el máximo nivel jurídico a las decisiones adoptadas en el curso del primer gobierno democrático posterior a la dictadura militar de 1976, que entre 1984 y 1986 impulsó la ratificación de la normativa internacional vigente en torno a la salvaguarda de los derechos humanos. En adelante, en la década de 1990, el Congreso ha ratificado nuevos tratados internacionales que, de manera directa o indirecta, impactan en la garantía al derecho a la educación: el más emblemático de ellos es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

EL MARCO LEGAL ESPECÍFICO DE LA REFORMA EDUCATIVA DE LOS AÑOS 1990

Las políticas sociales de corte neoliberal¹⁴ iniciaron su penetración en el país hacia mediados de los años 1970, de la mano de la última dictadura militar derrocada en 1982. Los postulados del Consenso de

Washington (1990) de no intervención estatal en la economía, apertura del mercado, reducción del gasto público, ajuste fiscal del gasto a los ingresos genuinos y evitación de todo mecanismo inflacionario, fueron asumidos en la Argentina principalmente por las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. Estas normas aprobadas durante la primera presidencia de Menen (1989-1995) otorgaban al ejecutivo poderes de excepción, entre otras cuestiones para la privatización de empresas públicas y para la derogación del trato diferencial entre capital nacional y extranjero.

En ese marco de políticas, se llevó a cabo el proceso de Transformación Educativa, de fuerte racionalidad neoliberal y tecnológica. Esta reforma se enmarcó en una segunda fase de los ajustes estructurales, iniciada a comienzos de los años 1990, “un aggiornamento que comporta correcciones al neoliberalismo originario incluso en su entramado vertebral: mercado libre/estado mínimo. Frente al aumento de la desigualdad, producto de las políticas neoliberales, la pobreza es calibrada como un asunto prioritario en tanto se perciben riesgos para la sustentabilidad política del programa neoliberal. En este marco, se postula la no existencia de dicotomía entre estado y mercado y, en tanto se admite el carácter insuficiente de los mercados, se afirma la necesidad de alguna intervención estatal con fines distributivos desde una concepción de Estado como un dispositivo de reasignación de ingresos” (Ezcurra, 1998).

Desde esta perspectiva, los sectores públicos sociales fueron impugnados por su ineficiencia social, evidenciada en el bajo acceso de los más pobres a las prestaciones, y técnica, derivada de una relación adversa costo/beneficio. Bajo estas premisas, se alentó la reestructuración del gasto público reorientándolo al financiamiento de los servicios más básicos y para las poblaciones en situación de pobreza más extrema, combinado con un impulso a la privatización de las prestaciones y a la generalización de los mecanismos de mercado en el Estado.¹⁵ Las áreas de salud y educación fueron objeto

15 “Necesitamos un Estado eficiente, un verdadero proveedor por sí, en cogestión o en gestión privada, de servicios a la comunidad [...] ya que las formas centralizadas y burocráticas han constituido un factor de desarticulación, de dispersión de responsabilidades y de

principal de reformas estructurales globales y de programas focalizados que implicaron un desplazamiento de los esquemas universales de reconocimiento y atención de los derechos sociales propios del Estado de Bienestar.¹⁶

En el sector educativo, este proceso se sustentó jurídicamente en la Ley de Transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires (1991), en la Ley Federal de Educación (1993) y en la Ley de Educación Superior (1995), las cuales generaron las bases para la aplicación de estas orientaciones fijadas para el sector por los organismos internacionales asistencia técnica y financiera, aunque con fuerte oposición de gran parte de la comunidad educativa y los sindicatos docentes.

Atendiendo a estos lineamientos, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación impulsó desde 1992 una reforma que, bajo el lema “Más y Mejor Educación para Todos”, promovió como ejes centrales de su política la ampliación de la obligatoriedad de la escolaridad básica, a partir de una modificación estructural de la estructura académica del sistema; la renovación curricular; la formación docente continua; la innovación en los estilos de gestión (específicamente destinada a los supervisores y directivos de las instituciones) y la evaluación permanente de la calidad de la educación.

atraso [...] se requiere buscar fórmulas que otorguen mayor eficacia y flexibilidad a la conducción del sistema” (Ministerio de Cultura y Educación, 1991).

16 “Después de décadas de aplicación de políticas homogeneizadoras y universalistas, es decir de pretensión de aplicación del principio de ofrecer igual educación a todos, diversos estudios sociológicos fueron demostrando que ofrecer iguales oportunidades educativas a una población fuertemente heterogénea no permitía compensar las diferencias de origen socioeconómico y educativo. Los nuevos reformadores [...] comenzaron entonces reemplazar el principio de la igualdad de oportunidades por el principio de la compensación de las diferencias. De acuerdo a este último principio, el Estado debe dar más a quien tiene menos. En términos de política educativa y, en particular, en términos de políticas educativas elaboradas en contextos de restricción económica o financiera, esto significó crear y desarrollar el concepto de políticas focalizadas o semifocalizadas, en particular para compensar las diferencias en los puntos de partida de los escolares provenientes de diferentes zonas geográficas y sectores sociales” (Braslavsky, 2004).

Ley de Transferencia educativa

En 1991, la Ley Nº 24.049 de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario ordenó el traspaso de las responsabilidades administrativas y financieras del conjunto de los establecimientos hasta entonces a cargo del estado nacional a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Tal como señala Bravo (1994), la política de transferencia de las escuelas había constituía un requisito para la renegociación de la deuda externa contraída por el país, ya contemplado en las cartas de intención y en los acuerdos firmados con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En tanto el texto de la ley fijaba la suscripción de acuerdos bilaterales entre la nación y las provincias, el proceso de negociación y firma de los convenios se prolongó hasta 1994.

De hecho, el proceso de transferencia de servicios educativos había venido desarrollándose en diversas etapas desde mediados del siglo veinte. “En las sucesivas crisis económicas desarrolladas a partir de 1958, fue frecuente el recurso a la reducción del presupuesto nacional con el objeto de disminuir el déficit fiscal como medida que permitiera paliar la situación. En este marco, los dos sectores más afectados venían siendo salud y educación. De este modo, a partir de 1961, se habían producido transferencias compulsivas de servicios, instrumento privilegiado por los gobiernos de facto” (Paviglianiti, 1991). La más drástica, ocurrida durante la última dictadura militar que traspasó los establecimientos de educación de nivel primario, había producido fuertes impactos en términos de cierre de servicios, de anarquía curricular, de diferenciación de las condiciones laborales docentes a la vez que había acelerado el proceso de segmentación interna del sistema educativo (Feldfeber e Ivanier, 2003).

Si en el curso de la década de 1980, los procesos de descentralización habían tenido como objetivo principal mejorar la eficiencia administrativa y fiscal, en los años 1990, la segunda etapa de la descentralización educativa se justificó bajo un discurso más definido en términos de la redistribución del poder social y político, bajo el

paradigma de la democracia.¹⁷ Sin embargo, en el caso del proceso de transferencia educativa ocurrido a partir de 1991, existe coincidencia en señalar que, una vez más se trató de una política fiscal tendiente a la reducción del gasto público y de delegación de responsabilidades del Estado por la garantía del derecho a la educación, y no de una delegación efectiva del poder de decisión. En efecto, “en tanto la retórica oficial privilegió el consenso como forma de direccionar la política de reforma y la centralidad del Consejo Federal de Cultura y Educación como ámbito de discusión; las medidas adoptadas y el manejo de los recursos técnicos y financieros por parte del Ministerio Nacional dejó poco margen para la construcción de un proceso de descentralización efectiva del poder” (Feldfeber e Ivanier, 2003).

El traspaso, realizado sin mediar un diagnóstico del estado de situación de los servicios a transferir y de las jurisdicciones receptoras, agudizó las tendencias a la segmentación del sistema educativo. Esta agudización, que comportó una vulneración creciente del derecho a la educación, derivó de la heterogeneidad de las diversas jurisdicciones en términos de sus capacidades financieras y técnicas, de su situación socioeconómica, de su tradición política y de los niveles de escolarización alcanzados por las respectivas poblaciones, sumada a los diferentes modos y ritmos de operación de la posteriormente sancionada Ley Federal de Educación.

Un aspecto a destacar por sus implicancias en el derecho a la educación, es el relativo a las vicisitudes sufridas por los salarios docentes como consecuencia de la transferencia de los servicios educativos. Si bien el Decreto 964 de 1992 dispuso la equiparación de los salarios nacionales con los de cada jurisdicción a fin de evi-

17 El reporte “Priorities and strategies for education: a World Bank review” (1995) ilustra acerca de la posición oficial del Banco Mundial sobre descentralización educativa: “Aumentando la participación de los padres de familia y las comunidades mediante escuelas responsables y autónomas puede disminuir el poder de intereses particulares. Alrededor del mundo, padres y comunidades se involucran más en el gobierno de sus escuelas, y muchos países han encontrado que las comunidades que pueden participar en la administración de sus escuelas están dispuestas a participar en el financiamiento de la educación” (14, 120). En Rothen (2004).

tar desigualdades laborales al interior de cada territorio, en el largo plazo la ley favoreció la creciente diferenciación del panorama salarial docente, sujeto a la disponibilidad de recursos fiscales en cada provincia para afrontar el pago de los haberes, en un marco de crisis de las finanzas públicas y de fuerte endeudamiento. En relación con la estabilidad laboral de los profesores, el proceso de negociación de la ley sentó las bases para la aprobación entre 1991 y 1993 de sucesivas normas de titularización en sus cargos de los docentes, directivos y supervisores próximos ser transferidos.

En síntesis, “la transferencia de establecimientos en el contexto de la reforma educativa fue presentada como única alternativa frente a la crisis. La concertación –que se presentó en el discurso oficial como el mecanismo privilegiado para la definición de la política educativa, en el marco de una única reforma posible– funcionó como mecanismo de legitimación de los programas ministeriales. No se discutió el sentido de la transformación como tampoco el proyecto cultural que la sustentó, lo que contribuyó a debilitar la construcción del espacio público. La historia del sistema educativo, caracterizado por procesos de segmentación, no constituyó el punto de partida para discutir el diseño de las acciones ejecutadas” (Feldfeber e Ivánier, 2003).

Ley Federal de Educación

Por su parte, la Ley Federal de Educación Nº 24.195, aprobada en 1993 y vigente en la actualidad, legisló un rango de reformas al sistema educativo argentino, algunas de las cuales significaron un cambio en el alcance y características de la descentralización. Al establecer nuevas funciones para los diversos organismos de gobierno de la educación, una nueva estructura académica, renovar los contenidos curriculares, establecer un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y una Red Federal de Formación Docente Continua, la reforma de 1993 estableció los principios básicos financieros, organizacionales y estructurales para cumplir la transferencia de las escuelas establecida en 1991 y completar así la reforma global del sector.

En su primer artículo, la norma prescribe que “el derecho constitucional de enseñar y aprender queda regulado, para su ejercicio en todo el territorio argentino, por la presente ley que, sobre la base de principios, establece los objetivos de la educación en tanto bien social y responsabilidad común” (Título I). El cumplimiento del derecho es referido en la ley como garantía, por parte del Estado Nacional y las jurisdicciones, para “el acceso a la educación en todos los ciclos, niveles y regímenes especiales, a toda la población, mediante la creación, sostenimiento, autorización y supervisión de los servicios necesarios, con la participación de la familia, la comunidad, sus organizaciones y la iniciativa privada” (Título I, art. 3º).

Varias fueron las cuestiones polémicas en torno de esta norma, la mayor parte de ellas anticipadas en los debates y manifestaciones públicas por parte de los sectores sociales, políticos y sindicales críticos de las políticas de inspiración neoliberal. La reforma de la estructura académica¹⁸ resultó una de las iniciativas más resistidas. Si bien la ley extendía la obligatoriedad escolar de siete años a diez años, combinada con la nueva estructura, amenazaba con adoptar el efecto paradójico de disminuir en la práctica los años de escolarización de los sectores sociales más pobres, al general un abandono anticipado al término del segundo ciclo de la Educación General Básica¹⁹ equivalente al sexto grado de la escuela primaria. Además, la implementación de la nueva estructura fue parcial, atendiendo a las decisiones de política educativa de cada jurisdicción, tal como se describirá más adelante. En relación con las carreras de formación docente, éstas debieron adecuarse a los cambios en la estructura

18 Tal como ha sido señalado al inicio de este documento, la nueva estructura del sistema educativo comprende Educación Inicial (de 3 a 5 años, éste último del carácter obligatorio), General Básica (obligatoria, de nueve años de duración), Polimodal (de al menos tres años de duración), Superior y Cuaternaria. Con anterioridad, la educación argentina contemplaba el nivel inicial no obligatorio, el nivel primario (único obligatorio, de siete años de duración), el secundario de cinco o más años de duración según las modalidades de educación común ofrecidas.

19 Coincidimos con Carli (op. cit., 2006) cuando afirma que “la idea de educación básica en su despliegue histórico desmintió su aspiración democratizadora en el discurso educativo de la época (proveer cierta educación común al conjunto de la población infantil) para revelar su sentido estratégico como espacio de contención social y de diferenciación educativa”.

académica, lo cual introdujo un nuevo principio de diferenciación entre jurisdicciones, en relación con las titulaciones docentes, escalafones y antecedentes profesionales (Feldfeber e Ivanier, 2003).

La nueva estructura académica del sistema educativo también planteó transformaciones en relación con la educación técnica de nivel medio. La reforma abordó la tensión existente en la educación media entre la finalidad propedéutica para continuar estudios en el nivel superior y la formación para desempeñarse en el mundo del trabajo, a favor de “una educación polimodal centrada en grandes áreas del saber y su aplicación, que se fuera especializando a lo largo de los tres años de duración [...] cimentada en una formación general de fundamento común y con una formación orientada a esas distintas áreas, complementada por trayectos técnico-profesionales, flexibles e independientes, que pudieran ser implementados en la escuela para ser cursados por los alumnos de manera optativa” (Gallart, 2003). De esta forma, la educación técnico profesional es tratada en la Ley como un nivel optativo constituido por ofertas prolongadas de formación articuladas con la educación polimodal.

En la práctica esta modificación en la estructura del sistema impulsó procesos análogos a los evidenciados para el resto de las innovaciones estructurales: las provincias, con atribuciones para adoptar o no las recomendaciones producidas en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación, decidieron formas muy diversas de plantear la cuestión de la educación técnica de nivel medio,²⁰ lo cual produjo una gran disparidad de propuestas formativas para la obtención de una misma titulación, situación que se está presentando como de muy difícil resolución en términos de la homologación de las certificaciones de nivel medio técnico en el ámbito federal. Por otro lado, la transferencia a las provincias de las escuelas nacionales industriales

20 Las diversas formas de implementación de la nueva estructura académica en cuanto a la educación técnica fueron: no implementación de la nueva estructura y continuidad de las tradicionales escuelas técnicas, implementar el nivel polimodal y los Trayectos Técnico Profesionales (TTP) de manera restringida en cuanto a las opciones de trayectos implementados y a la cantidad de escuelas que los implementan; la aplicación ortodoxa del modelo (todas las escuelas medias, todos los TTP) y la opción diseñada por la Provincia de Córdoba.

y técnicas, dejó a las instituciones libradas a su propia suerte, en general con resultados de abandono y desfinanciamiento por parte del Estado. Por último, la obligada reubicación de los docentes del ciclo básico técnico en el último ciclo de la Educación General Básica, condujo en algunos casos a la situación opuesta a la que declaraba la reforma a nivel discursivo al producir una especialización temprana, pre-profesional.

En relación con la educación de adultos, la ley la consideró un *régimen especial*, con la consiguiente desjerarquización de la modalidad, que agravó el deterioro ya producido por la transferencia educativa. Como tal, dejó de tener en la mayoría de las provincias conducción y supervisión específicas, en el marco de un proceso de cierre de servicios educativos, fusión de algunos de ellos con otras ofertas y desinversión. El hecho de ser la educación de adultos una modalidad que atiende a sectores sociales en situación de pobreza y, por ende, con escaso poder relativo para demandar al Estado, significó que el efecto destructivo de la Transformación Educativa haya sido particularmente notable en este campo, con la consiguiente vulneración del derecho a la educación de estos sectores. A su vez, el Programa Federal de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PFAEBA), creado a inicios del primer gobierno de Menem con el objetivo de ofrecer ámbitos no escolarizados de terminalidad del nivel primario en todo el país gestionados por el gobierno nacional, fue transferido con el conjunto de los servicios educativos a aquellas jurisdicciones dispuestas a darle continuidad. La conclusión de este proceso fue la clausura o la precarización de la mayor parte de los centros educativos situados en las provincias.

La Ley Federal de Educación abordó explícitamente la cuestión del financiamiento de la educación, fijando un incremento progresivo de los fondos públicos a ser destinados al sector. En tal sentido, el artículo 61 establece que “la inversión pública consolidada total en educación debe ser duplicada gradualmente y a razón del 20% anual a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50% en el porcentaje del PBI destinado a educación en 1992”, adoptándose la alternativa que redunde en implique un mayor incremento presupuestario. En caso de existir una diferencia entre estas

metas de cumplimiento obligatorio y los recursos disponibles en las fuentes nacional, provincial o municipal, la ley habilita al cobro extraordinario de impuestos directos aplicados los sectores de mayor capacidad contributiva. De esta forma, el cumplimiento de la letra de la ley permitía anticipar una duplicación del presupuesto educativo consolidado en un período menor a los cinco años.

Sin embargo, en la práctica no se atendieron los dictados de la norma: el Estado nacional “disminuyó en 1995 los créditos presupuestarios iniciales votados por el Congreso, y en 1996 reconoció un incremento de inversión limitado al 10%. De esta forma, se verifica un significativo desfasaje entre la inversión consolidada prevista por la Ley Federal, que anticipaba alcanzar la meta de de 15.026 millones de pesos en 1996, con el gasto efectivamente ejecutado en ese año, que rondaba los 11.093 millones de pesos, nivel que se mantuvo prácticamente sin modificaciones en el año siguiente. Es de destacar que el 70% del incumplimiento en relación con la meta fijada corresponde al déficit de la inversión de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el sector, fuertemente endeudadas” (Sánchez y Peña, 1996).

Por último, la Ley introdujo la referencia a la educación como un servicio público que podía ser gestionado por el sector público o por el sector privado, en el marco de “la nueva defensa que la noción de “libertad” (de mercado, de enseñanza) y la crítica a la regulación estatal (de la economía, de la educación) asume en los discursos de la época”. Esta equiparación entre educación pública y educación privada, inaugurada por la norma, articulada con la afirmación del derecho de las familias a elegir la educación de los hijos, “otorgó nueva legitimidad a la educación no estatal” y colaboro en el aumento de la diferenciación socioeducativa, si se tiene en cuenta que la sociedad argentina arribó al siglo ^{XXI} con los peores indicadores de pobreza infantil y que la educación estatal fue tema de conflictos notorios durante la época, vinculados con el financiamiento y la situación salarial de los maestros” (Carli, 2006).

Ley de Educación Superior

La tercera herramienta legal estratégica para la transformación educativa de orientación neoliberal fue la Ley N° 24.521 de Educación Superior, sancionada en 1995. Reglamentada por Decreto 499/97, la ley introdujo innovaciones en cuanto a la estructura del sistema, los regímenes de coordinación interuniversitaria, de títulos y habilitaciones, de evaluación institucional y acreditación de carreras y el financiamiento. Al igual que las normativas antes referidas, esta norma no fue resultado ni de un diagnóstico ajustado que diera cuenta de las necesidades del sistema, ni fue objeto de consultas sistemáticas con el conjunto de los actores involucrados. De esta forma, generó una significativa resistencia por parte de la comunidad universitaria ante la opinión pública, que se canalizó mediante la presentación de recursos judiciales que impugnaban el carácter mercantilista de la propuesta, acordada en el marco del financiamiento otorgado por al Banco Mundial para esos fines.²¹

En efecto, para esa agencia, “la educación superior atravesaba por una crisis global de financiamiento derivada de la restricción fiscal generalizada, crisis agravada por la principalidad del aporte estatal en el financiamiento del sistema, debido a la presencia de costos por estudiante mucho más elevados que en los niveles educativos inferiores y como resultado de un incremento significativo de la matrícula universitaria. En coherencia con este cuadro de situación, correspondía los gobierno implementar reformas estructurales del nivel enfocadas en contener la expansión de la matrícula en las universidades estatales y disminuir la inversión fiscal.”²²

21 Banco Mundial (1996): “Los préstamos del Banco para la Enseñanza Superior apoyarán los esfuerzos por adoptar reformas de políticas que permitan al subsector funcionar con más eficiencia y menor costo [...] hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de ingresos diversificada, con mayor énfasis en los proveedores y los aportes privados”.

22 Ezcurra, op. cit.: “La estrategia del Banco Mundial adecuada al logro de esas finalidades fue la expansión y el robustecimiento de proveedores privados y la diversificación institucional del sistema, por vía de la expansión de las entidades no universitarias que ofrecieran propuestas formativas más breves que facilitaran una mayor participación del capital privado. Además, se alentó la movilización de recursos privados dentro de la oferta oficial, es decir una mercantilización de los mecanismos del propio Estado: venta de servicios a ter-

La estructura de regulación de las universidades se inició con la Ley Avellaneda, promulgada en 1885, en el marco del proyecto liberal que había impulsado la universalización de la enseñanza primaria en la etapa de constitución de la nación. Desde ese entonces y hasta la aprobación de la Ley de Educación Superior (LES), el sistema se había basado jurídicamente en ocho leyes de universidades nacionales, dos leyes de universidades privadas y una norma de universidades provinciales, además de una profusión de normas reglamentarias con incumbencia en la educación superior no universitaria. Desde esa perspectiva, la LES se constituyó en la primera en adscribir a un mismo instrumento jurídico el conjunto del sistema de la formación superior universitaria y no universitaria, público y privado. Esta decisión significó la inclusión de las instituciones terciarias de formación docente y de formación técnico profesional en el nivel superior de enseñanza, dos mil establecimientos aproximadamente, las que históricamente, habían constituido un circuito paralelo de menor prestigio y estatus social frente al circuito universitario.

Las orientaciones de política educativa para el nivel superior antes referidas fueron implementadas con base en la creación en 1993 de la Secretaría de Políticas Universitarias del entonces Ministerio de Cultura y Educación y se encuentran expresadas en el documento *Política presupuestaria para el sector universitario*, en que el Poder Ejecutivo fija las políticas para el sector: modificaciones de orden institucional; modificaciones al régimen laboral; modificaciones en el financiamiento y gestión económico-financiera; modificaciones de orden académico. Entre la asunción del primer mandato de Menem y la sanción de la ley, a modo de ejemplo, fueron autorizadas por el entonces Ministro de Cultura y Educación, Salonia, las creaciones de veintiún universidades privadas y fueron creadas diez universidades

ceros (cursos breves de formación profesional, consultorías, contratos de investigación con industrias, etc.), donaciones y arancelamiento de los estudios. Por su parte, una iniciativa nodal para superar la baja eficiencia interna (medida en términos de eficacia en función de los costos, principalmente el costo por alumnos graduado) consistía en limitar el acceso de la población a las universidades nacionales, preferentemente mediante un examen estandarizado único para el conjunto del sistema.”

nacionales públicas, algunas de ellas mediante la nacionalización de instituciones preexistentes de jurisdicción provincial (Imen, 1999).

Las mutaciones generadas en campo de la educación superior resultaron de la aplicación de estas políticas, de las cuales la aprobación de la LES fue uno de los instrumentos. En sí mismo, el texto de la norma adopta un carácter por momentos contradictorio. En lo directamente vinculado al derecho a la educación, por ejemplo, el artículo 2º establece que “El Estado, al que le cabe responsabilidad indelegable en la prestación del servicio de educación superior de carácter público, reconoce y garantiza el derecho a cumplir con ese nivel de la enseñanza a todos aquellos que quieran hacerlo y cuenten con la formación y capacidad requeridas”. Sin embargo, al referirse al sostenimiento y régimen económico- financiero de las instituciones universitarias, crea las condiciones jurídicas para el arancelamiento de la universidad pública, con una larga tradición de gratuidad, al mencionar el cobro de “contribuciones o tasas por los estudios de grado”.²³

En relación con el régimen de coordinación interuniversitaria, la norma creó el Consejo de Universidades, integrado con representantes de ámbitos preexistentes,²⁴ destinado al logro de una mayor articulación institucional y académica entre las universidades públicas

23 Ley 24.521, art. 59, inc. C: “Podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. ‘Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los estudios de grado, deberán destinarse prioritariamente a becas, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; estos recursos adicionales no podrán utilizarse para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas, préstamos u otro tipo de ayuda estarán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran acceder o continuar los estudios universitarios, de forma tal que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios”.

24 Con anterioridad a la sanción de la LES existían dos cuerpos colegiados con varias décadas de funcionamiento, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) –integrado por los rectores de universidades nacionales– y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), y otros más recientes, denominados comúnmente Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), todos los cuales cumplían funciones muy limitadas de carácter simplemente consultivo o, a lo sumo, indicativo.

y privadas y con el Ministerio de Educación, a la vez que amplió el alcance de sus atribuciones de este cuerpo, incluyendo algunas hasta entonces reservadas al propio Ministerio. Respecto del régimen de títulos y habilitaciones, la norma estableció el otorgamiento simultáneo y automático del título académico y la habilitación profesional, sin hacer distinción entre universidades públicas y privadas; la diferencia entre profesiones reguladas y no reguladas por el Estado, estableciendo regímenes diferenciales entre ellas y el reconocimiento oficial y la consecuente validez nacional de los títulos como una atribución del Ministerio de Educación, no ya por su sola autoridad sino en el marco de previos acuerdos entre éste y el Consejo Universitario.

En lo referido al régimen de evaluación institucional y acreditación de carreras, éste constituyó una novedad absoluta en la legislación universitaria argentina, fijándose la obligatoriedad de la evaluación interna o autoevaluación permanente de las instituciones universitarias y su evaluación externa periódica a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), organismo creado por la misma ley y objetado en cuanto a su composición,²⁵ u otras agencias privadas legalmente reconocidas.²⁶ En relación con la acreditación de carreras de *posgrado*, sólo están sujetas a acreditación periódica las carreras de especialización, maestría y doctorado; y en el nivel de *grado*, sólo las carreras correspondientes a profesiones reguladas por el Estado.

De esta forma, la norma recentralizó en nivel nacional de gobierno algunas cuestiones atinentes a la vida universitaria, tales como el financiamiento y la evaluación, a la vez que descentralizó áreas

25 La CONEAU está integrada por 12 miembros, designados por el Poder Ejecutivo nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional, uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, uno por la Academia Nacional de Educación, tres por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso Nacional, y uno por el Ministerio de Educación. Sectores de la comunidad universitaria objetaron la sobrerrepresentación de los poderes políticos en desmedro de la presencia de representantes de las universidades públicas.

26 La posible intervención de consultoras privadas en la evaluación de las universidades públicas fue denunciado oportunamente como una maniobra de privatización del interés público, a tono con el paradigma neoliberal imperante al momento de la sanción de la Ley.

delicadas de la gestión, como la fijación de un régimen salarial y de administración de personal propio (art. 59, inc. B).

En torno de la Educación Superior no universitaria, de relevancia en el país porque en ella se sitúa el sistema formador de los maestros y profesores del sistema educativo, el art. 15^º reafirma la responsabilidad de las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires²⁷ por su gestión. Esta medida resultó en una previsible reproducción de las desigualdades ya existentes entre las provincias en cuanto a la formación docente, profundizando el proceso de fragmentación con un fuerte impacto en términos de la disparidad de los sistemas de enseñanza de las jurisdicciones. Pero también produjo un desacople estructural entre ellas con un evidente perjuicio para el desarrollo de trayectorias profesionales docentes en distintas provincias a la vez que debilitó las posibilidades de regulación del sistema formador. Por último, la comunidad universitaria interpretó que la norma portaba una vulneración del concepto de autonomía, principio básico de la universidad pública reformista, ratificado en la Constitución Nacional de 1994. En efecto, se consideró que la norma avanzaba sobre los Estatutos universitarios, entre otras, las disposiciones referidas a las causales que justifican la intervención de las casas de estudio.

LA DIMENSIÓN JURÍDICA FORMAL DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL LOS AÑOS RECIENTES

En el curso de los últimos años, a partir de la asunción de Kirchner a cargo del ejecutivo nacional en el año 2003, se ha dado impulso a una serie de normas orientadas a abordar y remediar algunas de las problemáticas relevantes del sistema educativo. En ese marco, la actual gestión educativa ha otorgado particular relevancia política a la

27 Ley 24.521, art. 15: “Corresponde a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el gobierno y organización de la educación superior no universitaria en sus respectivos ámbitos de competencia, así como dictar normas que regulen la creación, competencia, modificación y cese de instituciones de educación superior no universitaria y el establecimiento de las condiciones a que se ajustará su funcionamiento, todo ello en el marco de la Ley 24.195, de lo que establece la presente y de los correspondientes acuerdos federales.”

dimensión jurídica por lo cual ha impulsado en el Congreso Nacional la sanción de regulaciones vinculadas con la duración del ciclo lectivo asociada a la garantía del pago de los salarios docentes, el financiamiento educativo y la educación técnico profesional. Al mismo tiempo, al momento de la elaboración del presente informe se ha presentado a la opinión pública un anteproyecto del Ejecutivo de una nueva Ley de Educación Nacional²⁸ destinada a constituirse en la norma fundamental en reemplazo de la Ley Federal de Educación de 1993.²⁹ Estas decisiones tienen implicancias para las regulaciones provinciales, no sólo atendiendo al orden de prelación de las normas establecido en la constitución, sino también en tanto las provincias habían sancionado nuevas leyes de educación o modificado las vigentes, a fin de adoptar los dictados de la Ley Federal.

LEY DE GARANTÍA DE LA DURACIÓN DEL CICLO LECTIVO

La Ley Nº 25.864, sancionada en enero de 2004, a poco de asumir la nueva gestión de gobierno, se propuso resolver la problemática generada por los atrasos crónicos en el pago de los salarios docentes y las sumas adeudadas por parte de las jurisdicciones. Este incumplimiento de las obligaciones salariales de los gobiernos, profundizado a partir de la transferencia educativa y uno de los factores fundamentales junto a los bajos salarios del empobrecimiento del sector docente, venía implicando desde hacía años una duración diferencial de los ciclos lectivos de las provincias. En los últimos años, en el marco de la crisis económica y política del país, en algunas de

28 Al respecto del Anteproyecto de Ley de Educación Nacional, en este trabajo se opta por presentar sintéticamente los núcleos centrales de su contenido y delinear los señalamientos realizados por la CTERA, sin efectuar un análisis del mismo. La decisión se fundamenta en el reconocimiento de que el Anteproyecto se inscribe en un proceso que se está desplegando al momento de la escritura del presente informe y que asume una complejidad tal que su análisis exige la perspectiva que brindará un desarrollo mayor.

29 Por su parte, la Provincia de Buenos Aires, que concentra el 37% de la matrícula total del país y el 34% de los establecimientos, anunció recientemente su voluntad de aprobar una nueva Ley general para el área.

ellas venían suprimiéndose días y meses de clase lo cual significaba una situación evidente de desigualdad educativa. De esta forma, la ley fija en su artículo 1º “un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días efectivos de clase, para los establecimientos educativos de todo el país en los que se imparta Educación Inicial, Educación General Básica y Educación Polimodal, o sus respectivos equivalentes”. Asimismo, intenta crear las condiciones para que este cometido se haga efectivo, estableciendo que “las jurisdicciones provinciales que, una vez vencidos los plazos legales y reglamentarios, pertinentes, no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar, y obtener en condiciones a fijar oportunamente, asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional”.

LEY DE EDUCACIÓN TÉCNICO PROFESIONAL

Por su parte, la Ley Nº 26.058 de Educación Técnico Profesional sancionada en septiembre de 2005, fue objeto de un laborioso proceso de construcción de acuerdos entre un complejo entramado de sectores sociales, políticos, sindicales y productivos, involucrados en el campo, coordinado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. El eje central del proceso se desarrolló en el ámbito federal, en el cual funcionarios y técnicos de las diversas jurisdicciones discutieron el texto del proyecto de Ley a ser presentado al Consejo Federal de Cultura y Educación, con el fin de definir en la asamblea de ministros la versión definitiva de la propuesta del Ejecutivo al Parlamento.

La formación técnico profesional³⁰ fue en su mayor parte gestionada hasta la transferencia educativa por un órgano específico del mi-

30 Es pertinente observar, desde una perspectiva histórica, siguiendo a Dussel y Pineau, que si bien la formación técnica existía en el país ya desde la aparición de las antiguas escuelas industriales creadas a semejanza del modelo alemán a partir de 1899, a las que se agregaron las de Artes y Oficios (desde 1909), las Escuelas Técnicas de Oficios (1935) y escuelas profesionales para mujeres, esta modalidad había tomado impulso en la década del '40 con la creación del Sistema de Educación Técnica oficial, durante el gobierno peronista. Se trató de una modalidad educativa “cuyo despliegue se caracterizó por un alto grado de autonomía

nisterio del área, el Consejo Nacional de Educación Técnica (CoNET) y agregó a los docentes del sector en un sindicato propio con representación nacional –la Asociación del Magisterio de la Enseñanza Técnica (AMET)–. La educación técnica ha consolidado en el curso de su desarrollo fuertes vinculaciones con sectores del trabajo y la producción, algunos de ellos protagonistas de peso en la década de reformas neoliberales y potenciales o efectivos beneficiarios del financiamiento externo destinado a la reforma de la modalidad.

Aún así, el deterioro evidente del área, y específicamente de la educación media técnica, como resultado de la aplicación de la Ley Federal de Educación, en el marco de la agudización del desempleo estructural y la destrucción del mercado de trabajo, venía siendo denunciado por parte de diversos sectores vinculados con el campo y constituía, junto con la definición de la educación de adultos como un *régimen especial* y no ya como una modalidad del sistema educativo, uno de los casos paradigmáticos de sus efectos de desguace y desarticulación de la oferta educativa pública. En los últimos años el proceso de reactivación económica unido a una recuperación progresiva del aparato productivo generaron nuevas demandas hacia el sistema educativo y un replanteo del valor estratégico de una política de fortalecimiento de la educación técnico profesional.

El texto de la Ley Nº 26.058 se orienta a “regular y ordenar la Educación Técnico-profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional, respetando los criterios federales, las diversidades regionales y articulando la educación formal y no formal, la formación general y la profesional en el marco de la educación continua y permanente” (arts. 1 y 2). Otorga explícitamente a la educación técnico profesio-

respecto al sistema tradicional, consolidado al calor de la convergencia de cuestiones de muy diversa índole: la inclusión de los obreros en el sistema educativo, la formación de la fuerza de trabajo, las visiones sobre la industrialización y el trabajo obrero, la democratización social. Este nuevo proceso de ampliación del viejo sistema de capacitación técnica oficial, que tuvo lugar hacia 1943, implicó la aparición de nuevas ofertas educativas: cursos de preaprendizaje y misiones monotécnicas, ambos de nivel primario; escuelas fábricas y escuelas industriales de la nación, de nivel medio; la Universidad Obrera Nacional” (Dussel y Pineau, 1993).

nal el rango de “derecho de todo habitante de la Nación Argentina, que se hace efectivo a través de procesos educativos, sistemáticos y permanente y que como servicio educativo profesionalizante comprende la formación ética, ciudadana, humanístico general, científica, técnica y tecnológica” (art. 3).

Es relevante señalar que el contenido de la norma tiende a diferenciarse de las orientaciones profesionalizantes dominantes en el marco de las reformas educativas de factura neoliberal, acotadas a la formación de habilidades discretas para puestos de trabajo específicos. Tanto las definiciones relativas a la Educación Técnico Profesional de nivel medio y superior no universitario como a la Formación Profesional aluden a finalidades formativas de carácter integral, vinculadas con el crecimiento personal, laboral y comunitario de los estudiantes, con la formación ciudadana, la humanística general, la científico tecnológica (arts. 7º y 8º). Asimismo, alienta la articulación de la formación profesional con la educación formal y la terminalidad de niveles educativos, a la vez que la generación de propuestas que favorezcan la construcción de trayectos formativos continuos, evitando la especialización temprana que conduce a la segmentación social de las ofertas y dificulta la continuidad de los estudios en los niveles educativos siguientes.³¹

Para cumplir la finalidad de fortalecimiento, reordenamiento y articulación de la educación técnico profesional, la Ley crea tres instrumentos de política educativa: el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional, el Catálogo Nacional de Títulos

31 Ley 26.058/2005, art. 11º: “Las jurisdicciones educativas tendrán a su cargo los mecanismos que posibiliten el tránsito entre la educación técnico profesional y el resto de la educación formal, así como entre los distintos ambientes de aprendizaje de la escuela y del trabajo. Art. 12º: La educación técnico profesional de nivel superior no universitario [...] permitirá iniciar así como continuar itinerarios profesionalizantes. Para ello, contemplará: la diversificación, a través de una formación inicial relativa a un amplio espectro ocupacional como continuidad de la educación adquirida en el nivel educativo anterior, y la especialización, con el propósito de profundizar la formación alcanzada en la educación técnico profesional de nivel medio. Art. 17º: La formación profesional [...] también incluye la especialización y profundización de conocimientos y capacidades en los niveles superiores de la educación formal y Art. 20º: podrá contemplar la articulación con programas de alfabetización o de terminalidad de los niveles y ciclos comprendidos en la escolaridad obligatoria y postobligatoria.”

y Certificaciones (asociado al establecimiento del proceso de la Homologación de Títulos y Certificaciones) y el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional. El primero, es la instancia de inscripción de las instituciones que pueden emitir títulos y certificaciones de Educación Técnico Profesional. El Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones, organizado en función de las familias y perfiles profesionales adoptadas para la definición de las ofertas formativas (..) es la nómina exclusiva y excluyente de los títulos y/o certificaciones profesionales y sus propuestas curriculares que cumplan con las especificaciones reguladas por la presente ley para la educación técnico profesional. Sus propósitos son evitar la duplicación de titulaciones y certificaciones referidas a un mismo perfil profesional, y evitar que una misma titulación o certificación posean desarrollos curriculares diversos que no cumplan con los criterios mínimos de homologación, establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación. El Fondo, por su parte, a partir del reconocimiento de la desinversión sufrida por el sector y de la definición de una fuerte política de inversión, destina fondos del Presupuesto Nacional aplicables a equipamiento, mantenimiento de equipos, insumos de operación, desarrollo de proyectos institucionales y condiciones edilicias (art. 53) para el aprovechamiento integral de los recursos recibidos.³²

Asimismo, se reconocen en la Ley demandas formuladas en los ámbitos federales de consulta técnica, respecto de garantizar la igualdad de oportunidades “para el acceso, permanencia y terminabilidad de los trayectos formativos a los jóvenes en situación de riesgo social o con dificultades de aprendizaje” que cursan ofertas de educación técnico profesional. Esta garantía se traduce en el texto de la norma en la provisión de materiales y becas de estudio y en la dispo-

32 Ley 26.058, art. 52, “El Fondo debe financiarse con un monto anual que no podrá ser inferior al 0,2% del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, que se computarán en forma adicional a los recursos que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tiene asignados a otros programas de inversión en escuelas”. En el Presupuesto 2006, el total del Fondo asciende a los 280 millones de pesos para distribuir en el conjunto de las jurisdicciones educativas del país.

sición de apoyo docente y tutorías destinadas a nivelar aprendizajes. También se propone la expansión de las oportunidades educativas de las mujeres en relación con esta modalidad de enseñanza en la cual predomina ampliamente la matrícula de varones (art. 40).

LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO

Por su parte, la Ley Nº 26.075 de Financiamiento Educativo, promulgada en diciembre de 2005, y parcialmente reglamentada por Decreto 459/2006, fija el incremento progresivo de la inversión en educación, ciencia y tecnología del Estado nacional y de los Estados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 2006-2010 a fin de cumplir con una serie de objetivos establecidos por la norma. Asimismo, compromete una mejora de la eficiencia en el uso de los recursos destinados al sector con el fin de “garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico- tecnológica”.

La regulación introduce mecanismos para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno, con el fin de que las erogaciones que la componen se incrementen desde el actual 4,3% del PBI³³ hasta alcanzar el 6% en el 2010.³⁴ Para este fin se prevén entre otros aspectos la división de las responsabilidades de financiamiento de cada nivel de gobierno, en horizonte anual con metas anuales de recursos y la fuente de estos últimos que deben afectarse del incremento respecto del año 2005 de los recursos anuales coparticipables correspondientes a las jurisdiccio-

33 Rivas (2005): “La última cifra oficial señala que en el año 2003 se dedicó un 4,05% del PBI a Educación, Ciencia y Tecnología (Fuente: Secretaría de Política Económica, Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales). Las últimas estimaciones indican que para el año 2005 ese porcentaje llegaría al 4,3% del PBI”.

34 En las negociaciones previas a la sanción de la Ley, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), principal organización gremial docente de segundo orden del país, con representación nacional, había planteado llegar al 6% del PBI en un plazo de tres años, en tanto el Ministerio de Economía de la Nación abogaba por un plazo de diez años.

nes. De esta forma, la perspectiva del cumplimiento de la ley implica un aumento de la participación del estado nacional en la inversión sectorial del 26% actual al 30% y una disminución correlativa del gasto de los estados provinciales del 74% actual al 70% al término del período, a la vez que da al primero la potestad de retener fondos de coparticipación cuando la provincias no cumplieran con las metas presupuestarias, cuyo seguimiento será responsabilidad del Consejo Federal de Cultura y Educación (art. 15). La aplicación de la Ley supone la firma de convenios bilaterales entre la Nación y cada jurisdicción, en los cuales se explicitarán las metas consensuadas cuyo cumplimiento en el plazo estipulado condicionará la continuidad el financiamiento (art. 14).

Siguiendo el esquema previsto, en el marco del Presupuesto Nacional corresponde a la Nación hacerse cargo del 40% del incremento del gasto, en tanto las provincias se comprometen a mantener la inversión actual del presupuesto provincial para el sector (en términos tanto del gasto por alumno como del porcentaje que representa el gasto educativo sobre el gasto público total) y a administrar una asignación fija correspondiente al restante 60% del incremento de los recursos coparticipables hasta el año 2010 con destino a educación, ciencia y tecnología.³⁵

La mejora y equiparación de los salarios docentes de las diversas jurisdicciones del país constituye uno de los objetivos sustantivos de la Ley, que en varios de sus artículos refiere a la cuestión; de hecho concentra la casi totalidad del incremento de inversión estipulado para el año 2006. En efecto, partiendo del artículo 2º que fija el objetivo de “mejorar las condiciones laborales y salariales del conjunto de los docentes del sistema educativo”, se establece que el mayor gasto de los gobiernos jurisdiccionales deberá aplicarse prioritariamente a mejorar las remuneraciones docentes, a incrementar las plantas de docentes para una mejor atención de la matrícula y a

35 El Decreto reglamentario 459/2006 establece la obligación para las jurisdicciones de abrir una cuenta bancaria específica denominada Ley de Financiamiento Educativo como condición para que la Nación haga efectiva la transferencia de la asignación. Esta medida intenta controlar el desvío de los fondos hacia otros destinos de gasto.

jerarquizar la carrera profesional de los educadoras para mejorar la calidad de la enseñanza (art. 5º).

Por su parte, el art. 9º crea en ámbito del Ministerio Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el objeto de “contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades”. Finalmente, el artículo 19º mantiene la prórroga de la vigencia del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley Nº 25.919³⁶), cuyos recursos se destinan a abonar una asignación salarial especial de carácter remunerativo por cargo docente, hasta fines del año 2008. También obliga al Ministerio y a las entidades gremiales docentes con representación nacional a acordar en un ámbito paritario y firmar en un convenio marco pautas generales referidas a condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo y carrera docente (art. 10º).

La distribución de los recursos involucrados en la Ley de Financiamiento Educativo entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires responde en la norma a cuestiones vinculadas con

36 En diciembre de 1998, como producto de las intensas y sostenidas luchas docentes que culminaron con la instalación de la Carpa Blanca, fue sancionada la Ley Nº 25.053 de creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), el cual sería financiado con un impuesto anual aplicable a automotores, motocicletas y motos, embarcaciones y aeronaves. La norma establecía que los recursos del Fondo serían “destinados a abonar una asignación especial de carácter remunerativo por cargo que se liquidará mensualmente exclusivamente a los agentes que cumplan efectivamente función docente. Los criterios para definir la asignación a los distintos cargos serán acordados entre el Consejo Federal de Cultura y Educación y las Organizaciones Gremiales Docentes con personería nacional, procurando compensar desigualdades”. Posteriormente, la Ley 25.239, derogó la aplicación y el ingreso del gravamen, sin perjuicio del mantenimiento de la creación del Fondo, el cual debía perdurar hasta fines del año 2003. La norma 25.919, prorrogó en septiembre de 2004 la vigencia del Fondo por el término de cinco años a partir del 1º de enero de 2004 o hasta la aprobación de una ley de Financiamiento Educativo Integral. De esta forma, la Ley de Financiamiento Educativo modificó el correspondiente artículo de esta norma, con el fin de evitar que su sanción implicara la caducidad del Fondo. En la práctica, el FONID garantiza al conjunto de los docentes del país la percepción de un ingreso mínimo establecido.

la participación de cada una en el total de la matrícula del conjunto de los niveles y modalidades del sistema educativo, excluyendo el universitario, con la proporción de población escolarizada en el medio rural y con el porcentaje de población no escolarizada de 3 a 17 años respecto del total del país. Como se observa, además de considerar el volumen de matrícula, que se pondera con un 80% en la construcción anual del índice de distribución, la norma intenta además compensar situaciones de desventaja educativa que constituyen una vulneración del derecho a la educación (art. 8º).

Del mismo modo, los objetivos a los que debe orientarse el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en el marco de la Ley³⁷ constituyen metas relevantes en términos de la igualdad educativa, partiendo de un reconocimiento de la profundización de los procesos de exclusión educativa ocurridos como resultado de varias

37 Ley 26.075/2005: El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología se destinará, prioritariamente, al logro de los siguientes objetivos: “1) Incluir en el nivel inicial al 100% de la población de 5 años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 y 4 años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. 2) Garantizar un mínimo de diez años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el 30% de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. 3) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios. 4) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema. 5) Producir las transformaciones pedagógicas que posibiliten mejorar la calidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal. 6) Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua. 7) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional. 8) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo. Promover la jerarquización de la carrera docente. Fortalecer y mejorar la calidad de la formación docente inicial y continua. 9) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional. 10) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional”.

décadas de aplicación de políticas neoliberales en el país. Asimismo, recogen muchas de las demandas de los sectores del campo educativo comprometidos con la realización del derecho a la educación.³⁸

Más allá de las consideraciones que podrían formularse respecto de la eficacia potencial de la norma,³⁹ de las atribuciones que en ella se otorgan a la Nación en el marco de un sistema de gobierno de carácter federal, de los riesgos que comporta basar el incremento del financiamiento público sectorial en un escenario hipotético de crecimiento económico constante y de los aspectos sustantivos que aún resta reglamentar, la Ley de Financiamiento Educativo intenta sentar una base jurídica concreta en el terreno de la garantía del derecho a la educación y la igualdad educativa. Sin embargo, en plena etapa de negociación política respecto de su implementación concreta, resta evaluar con mayor precisión en qué medida comportará un aumento significativo de la inversión pública para el sector, en beneficio de los sectores de la población más postergados.

38 Unión de Trabajadores de la Educación (UTE/CTERA/CTA) (2005), *Apuntes*, año 6, N° 35: “El anuncio [...] del Poder Ejecutivo de impulsar una Ley de Financiamiento de la Educación en el Parlamento, que vuelva a responsabilizar a la Nación y a las Provincias en el sostenimiento económico de la Educación Pública, aumentando la inversión en educación del 4% del PBI actual al 6% en cinco años tal cual lo reclamaba CTERA, abre una expectativa favorable en la vida de nuestro pueblo.[...] estos logros son fruto de nuestra lucha, son fruto de años de resistencia, de años de coherencia y compromiso [...] es la lucha despueblo argentino por un país con más justicia, con mejor distribución de los ingresos y conocimientos, con más derechos sociales satisfechos.”

39 Cabe recordar que la Ley Federal de Educación sancionada en 1993 establecía la duplicación gradual de la inversión pública consolidada total en educación (art. 61º); sin embargo, este incremento del financiamiento educativo no se verificó en la práctica. En este sentido esta Ley avanza en precisiones respecto de la fuente específica de origen de los recursos y fija algunos criterios y mecanismos de control del cumplimiento. Por otro lado, analistas de diversos sectores y signos políticos coinciden en señalar que la causa de las desigualdades provinciales en cuanto a la inversión pública deriva principalmente de la inequitativa distribución de los fondos de la coparticipación federal.

LA RECOMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS JUBILATORIOS DEL SECTOR DOCENTE

Otra de las medidas recientes del gobierno nacional, tendiente a la mejora de los ingresos docentes, es la relacionada con la recomposición de los haberes jubilatorios del sector. En 2005, el Ejecutivo dio impulso al reestablecimiento de la Ley Nacional de Jubilación Docente 24.016, que fija el 82% y una edad de 57 años para el retiro de las mujeres y de 60 para los varones, cumplidos los 25 años de servicios docentes y 10 años frente a alumnos. La mencionada ley fue derogada en 1995, en el marco de la reforma estructural del sistema de previsión social de inspiración neoliberal mediante la Ley de “Solidaridad Previsional” (Nº 24.463). También fueron recientemente traspasados los aportes jubilatorios de los docentes⁴⁰ desde las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, fruto de la privatización fallida del sistema indicada por la banca multilateral, hacia el Sistema de Reparto, de modo de garantizar la sustentabilidad del régimen previsional docente.

LA PROPUESTA OFICIAL PARA UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

Recientemente, a inicios del mes de septiembre de 2006, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación presentó a la opinión pública un borrador para la discusión de un anteproyecto de articulado para una norma jurídica destinada a reemplazar a la Ley Federal de Educación. La presentación estuvo precedida por una convocatoria a un debate público, apoyada en la difusión de un documento base (MECyT, 2006) y una consulta realizada mediante la administración de una encuesta de carácter voluntario a la ciudadanía.

⁴⁰ Por tratarse de un régimen especial, el aporte previsional docente supone un mayor descuento para el trabajador en actividad.

El “Documento para el debate” adopta un fuerte discurso en torno a la educación como un derecho social,⁴¹ el cual afirma –no sin cierta ambigüedad discursiva al referir a las políticas implementadas en las últimas décadas– ha resultado vulnerado.

El texto fundamenta “la necesidad de proponer una nueva Ley de Educación Nacional [...] en la convicción de que la educación como derecho social es uno de los factores clave para desarrollar estrategias que permitan que el progreso del país esté sustentado en un modelo en el cual el objetivo principal del crecimiento económico sea fortalecer la justicia social. [Y agrega que] sólo una educación de excelente calidad para toda la población permitirá alcanzar los objetivos de justicia social, crecimiento económico y ciudadanía democrática, que guían una estrategia de desarrollo sustentable” (MECyT, 2006).

En el Documento se propone centrar la discusión en los siguientes “diez ejes de debate y líneas de acción:

1. Garantizar que todos tengan acceso y permanezcan en el sistema educativo.
2. La buena calidad de la educación es un derecho de todos.
3. Garantizar el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y en su cultura.
4. Garantizar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida.
5. Garantizar el derecho de las familias a participar en la educación de sus hijos.

41 Al respecto, Carli observa que “el documento elaborado por el Ministerio de Educación, se caracteriza por un discurso de enunciación de derechos (derecho a una educación de calidad, el derecho a una educación a lo largo de toda la vida, el derecho de las familias a participar, etc.) en el que el Estado se presenta como garante. [...] La proliferación del discurso de derechos y su permeabilidad en otros campos, en este caso el de la educación, no repara los problemas estructurales del sistema educativo. Estos son de tal complejidad que su abordaje requiere que sea también en el texto de la ley que se establezcan los mecanismos-actores-acuerdos que garanticen el cumplimiento de los derechos enunciados” (Carli, 2006).

6. El docente como sujeto de derecho: garantizar condiciones dignas de trabajo, de formación y de carrera.
7. Garantizar el derecho de los alumnos y las alumnas a tener escuelas en condiciones materiales dignas.
8. Garantizar el derecho de todos y todas a participar del desafío educativo.
9. Garantizar el derecho de todos y todas a conocer y dominar las nuevas tecnologías de la información.
10. Poner el gobierno de la educación al servicio de los objetivos de calidad para todos y todas” (MECyT, 2006)

A partir de reconocer la relevancia de un debate profundo que permita abordar la problemáticas actuales de la educación argentina sin atenuar su complejidad y articulando voces y puntos de vista diversos en una discusión, las condiciones, oportunidad, contenidos y dispositivos para la realización del proceso de debate han sido valorados de manera disímil por diversos sectores de la sociedad.⁴²

En cuanto al Anteproyecto de Ley de Educación Nacional, tal como ya ha sido expresado en este informe, en tanto su proceso de producción definitiva se encuentra en curso, no se abundará aquí en las posturas al respecto de su texto⁴³ sino que abordará una des-

42 La CTERA, en el documento “Análisis del Anteproyecto de Ley de Educación elaborado por el MECyT”, de octubre 2006, señala que “en los últimos meses, donde se profundizó el debate alrededor de una nueva ley de educación, la participación de la docencia organizada logró incidir en el contenido de la misma. Este protagonismo es fundamental en los próximos pasos: debate del Anteproyecto en las escuelas y su tratamiento en el Congreso Nacional.” Al respecto de otros puntos de vista, se sugiere consultar el *Boletín electrónico de FLAPE Referencias N° 19/2006*

43 Sólo se presenta sucintamente, a continuación, la posición oficial de la CTERA, en atención al alto grado de representatividad del sector docente que tiene a nivel nacional esta confederación de organizaciones gremiales: “El Anteproyecto: a) Constituye un avance respecto de la LFE en tanto modifica cuestiones sustanciales del modelo educativo neoliberal: reconoce a la educación como un derecho social; mayor responsabilidad del Estado nacional: a nivel de las políticas educativas y del financiamiento; búsqueda de mayor unidad del sistema; derechos de los sujetos con necesidades educativas especiales, reposiciona favorablemente a las modalidades relegadas como regímenes especiales; reconoce derechos de participación de

cripción sintética de su contenido, éste y aquellas, de todas formas, provisorios.

Un primer tema a señalar es que, efectivamente, la nueva Ley derogaría la Ley Federal de Educación y su normativa modificatoria y complementaria y se postularía como aquella que “regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional” (art. 1). El Anteproyecto define a la educación como “un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado Nacional” (art. 2); y la posiciona “como una prioridad nacional y una política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad cultural, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (art. 3). En el mismo sentido, afirma “la responsabilidad principal e indelegable [por parte del Estado] de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la Nación y garantizar la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias.”⁴⁴ También establece que el Estado es garante del ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender (art. 6), así como del “acceso de todos los ciudadanos a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo social equitativo y sus-

los sujetos: docentes (paritarias), padres y estudiantes (participación institucional); consagra la no inclusión de la educación en los tratados de libre comercio; define que las personas condenadas por delitos de lesa humanidad no podrán ejercer la docencia. Observaciones críticas: b) El anteproyecto presenta ambigüedades en las definiciones político-pedagógicas: Incorpora fundamentos democráticos y progresistas como el derecho social a la educación, la multiculturalidad, el ejercicio de los derechos humanos que conviven con otros conservadores como la escuela exigente y la cultura del esfuerzo y neoliberales como el discurso de la calidad.”

44 En el marco de su participación como de la versión preliminar de este documento nacional, en el Seminario realizado a tal fin en octubre de 2006, Sandra Carli señaló que si bien el Anteproyecto enuncia derechos, en el momento de ubicar a los responsables de su cumplimiento brinda un espectro amplio de actores, presuponiendo que todos ellos van a proceder en la misma dirección: hacia la búsqueda del “bien común”. Por otro, se diluye la posibilidad de sancionar el incumplimiento de las prescripciones de la ley, cuestión que resulta particularmente compleja en relación con la extensión de la obligatoriedad escolar, ya que la ampliación establecida por la Ley Federal de Educación no fue cumplida ni sancionada.

tentable” (art. 7). El texto introduce en el art. 9 la garantía del Estado para el sostenimiento del sistema educativo nacional en los términos establecidos por la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo recientemente sancionada. Asimismo, el Estado queda imposibilitado por ley de suscribir “tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienen cualquier forma de mercantilización de la educación pública”, cuestión que viene siendo denunciada en relación con las orientaciones del proyecto de Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), impulsado por el gobierno de los Estados Unidos.

El Anteproyecto prescribe para la política educativa nacional una serie de objetivos de carácter permanente, fuertemente vinculados al cumplimiento efectivo del derecho a la educación: “a) Brindar una educación integral y de calidad, con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales. b) Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. c) Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación alguna. d) Garantizar a todos el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de los diferentes niveles del sistema educativo, asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades” (art. 13).

Un aspecto central de la propuesta del Ejecutivo es el planteo de modificación de la estructura académica del sistema educativo que fuera establecida por la Ley Federal de Educación, avanzando hacia “una estructura unificada en todo el país que asegure su ordenamiento y cohesión, la organización y articulación de los niveles y modalidades de la educación y la validez nacional de los títulos y certificados que se expidan” (art. 14). Para este propósito se otorga a las jurisdicciones la posibilidad de elegir “sólo entre dos opciones de estructura: a) una estructura de seis (6) años para el nivel de Educación Primaria y de seis (6) años para el nivel de Educación Secundaria o, b) una estructura de siete (7) años para el nivel de Educación Primaria y cinco (5) años para el nivel de Educación

Secundaria.” La ubicación del séptimo año de escolaridad será definida en un plazo no mayor de seis años (art. 15).

Una iniciativa de ampliación del derecho a la educación en el nivel jurídico es la extensión de la obligatoriedad escolar hasta completar el nivel secundario que se establece en el art. 16, incrementándola en tres años respecto de lo estipulado por la Ley Federal de Educación. En atención a la complejidad que supone garantizar efectivamente el cumplimiento de una obligatoriedad más extensa que la actualmente vigente, que de todas formas, como se verá en próximos apartados, no se cumple de manera plena, la propuesta prevé la promoción por parte del Estado de “alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales” (art. 16).

En la misma línea, en relación con el fortalecimiento de la oferta de nivel medio por vía de la superación de algunos de sus déficits estructurales, el art. 33 prevé disposiciones del Consejo Federal de Cultura y Educación destinadas a garantizar en todas las jurisdicciones “a) La discusión en convenciones colectivas de trabajo de mecanismos de concentración de horas cátedra o cargos de los profesores, con el objeto de constituir equipos docentes más estables en cada institución. b) Un mínimo de venticinco (25) horas reloj de clase semanales (también se fija un mínimo de horas y el avance hacia la jornada extendida para el nivel primario) c) La creación de espacios extracurriculares, fuera de los días y horarios de actividad escolar, para el conjunto de los estudiantes y jóvenes de la comunidad, orientados al desarrollo de actividades ligadas al arte, los deportes, la recreación, la vida en la naturaleza y la apropiación crítica de las distintas manifestaciones de la ciencia y la cultura. d) La inclusión de jóvenes no escolarizados en espacios escolares no formales como tránsito hacia procesos de reinserción escolar plena.”

Al respecto de la garantía del derecho a la educación en el caso de grupos sociales y territorios en los que éste se cumple de manera deficitaria, el artículo contempla la obligación estatal en cuanto al desarrollo de “políticas de promoción de la igualdad educativa

destinadas a enfrentar situaciones de injusticia, marginación o estigmatización, derivadas de factores socioeconómicos, culturales, geográficos, étnicos o de cualquier otra índole, que afecten el ejercicio pleno del derecho a la educación” (art. 84) y a “garantizar las condiciones materiales y culturales para que todos los alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultural” (art. 89). Se espera de éstas políticas que aseguren “las condiciones necesarias para la inclusión, el reconocimiento, la integración y el logro educativo de todos los niños/as, jóvenes y adultos en los niveles obligatorios del sistema educativo” (art. 85). Para tal fin, constituyen instrumentos aludidos por el Anteproyecto la provisión de becas y la entrega gratuita de materiales de estudio a quienes no puedan acceder a él (art. 87) así como favorecer la revista de los docentes “con mayor experiencia y calificación [...] en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable” (art. 89).

Otra cuestión destacable es la asunción explícita, por parte de la propuesta, de los postulados consagrados en la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes promulgada en 2005⁴⁵ en cuanto al desarrollo de “sistemas locales de protección integral de derechos de la niñez y la juventud, facilitando la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales y otras organizaciones sociales”, así como un mandato preventivo con miras a la erradicación del trabajo infantil (art. 89).

REGULACIÓN NORMATIVA DE LA UNIDAD PEDAGÓGICA DE LA PRIMARIA BÁSICA Y SECUNDARIA BÁSICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Frente a un reconocimiento de la necesidad de realizar correcciones a “aquello que no ha dado los resultados esperados en cuanto

a calidad educativa”⁴⁶ el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires⁴⁷ determinó en abril de 2005, mediante la Resolución N° 10.457, que “el nivel de Educación General Básica definido como unidad pedagógica constituida por tres ciclos tendrá una conducción para el primer y segundo ciclos bajo la denominación Educación Primaria Básica y otra para el tercero bajo la denominación Educación Secundaria Básica” (art. 1). La norma se orienta a mejorar la dinámica y la relación del tercer ciclo con los restantes ciclos y niveles, para lo cual prevé además la realización progresiva de adecuaciones curriculares (art. 6) y edilicias (art. 14).

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN RECIENTE REFERIDA A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

A partir del año 1995, diversas jurisdicciones del país promovieron la actualización de la legislación dedicada a la protección de la infancia y la adolescencia a tono con la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales ratificados en la reforma constitucional de 1994.⁴⁸ Sin embargo, la legislación nacional en la materia no se había actualizado y sostenía una doctrina contradictoria con la asumida por la Constitución Nacional vigente. En octubre de 2005 fue promulgada la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la cual finalmente derogó la polémica Ley N° 10.903 de Patronato de Menores –Ley Agote– vigente en el país desde el año 1919.

46 Provincia de Buenos Aires, Dirección General de Escuelas, Resolución N° 10.457, abril de 2005: Considerandos.

47 Se trata de una jurisdicción educativa que concentra un tercio del alumnado del sistema educativo argentino.

48 Mendoza (Ley 6.354/1995), Chubut (Ley 4347/1998), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 114/1998), Misiones (Ley N° 3820/2001), Córdoba (Ley N° 9053/2002) Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Ley 521/ 2000?), Neuquén (Resolución N° 657/ 2003, ordena el texto de la Ley N° 2.302 con las modificaciones introducidas por la Ley N° 2.346), Provincia de Buenos Aires (Ley N° 13.298/2005).

La norma derogada había constituido por casi un siglo la base jurídica para el tratamiento de los derechos de la infancia y sustentaba principios y consagraba procedimientos contradictorios con los contenidos de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, incorporada a la Constitución Nacional en 1994. En efecto, la Ley Agote, encuadrada en la doctrina de la “situación irregular”,⁴⁹ sustentaba la institución del Patronato, la cual permitía al Poder Judicial disponer de un *menor*, acusado o víctima de un delito, hasta la edad de veintiún años y confinarlo en caso de encontrarse material o moralmente abandonado o en peligro moral. Desde esta perspectiva, los niños, niñas y adolescentes no constituían sujetos de derecho sino objeto de abordaje por parte de la justicia, que abordaba los problemas asistenciales y jurídicos, civiles o penales, a través de la figura del juez de menores.

Al respecto, Costa y Gagliano observan que “la escuela pública argentina se fundó sobre un pacto intergeneracional implícito para una niñez entendida como normal y alfabetizable. Los menores vinieron a desnudar tempranamente ese pacto original restrictivo al quedar fuera de sus límites. Control social de las infancias hubo des-

49 Para la *doctrina de la situación irregular* las llamadas leyes de protección de los niños por parte del Estado sólo plantean su protección a través de la regulación de los organismos judiciales (juzgados de menores) y administrativos centralizados (área de minoridad). En cambio, para la doctrina de la protección integral, el sistema judicial es sólo un capítulo más y existe para dirimir problemas de carácter estrictamente jurídico. Las leyes plantean que la verdadera protección de los niños está dada a través del desarrollo de políticas sociales universales para todos los niños. Para esta última, el niño en dificultades no es competencia de la justicia. El juez sólo interviene cuando se trata de problemas jurídicos o conflictos con la ley penal. Los organismos encargados de la protección especial están obligados a oír al niño y a sus padres para incluir al grupo familia en programas de apoyo. Se puede privar de la libertad o restringir los derechos del niño sólo si ha cometido infracción grave y reiterada a la ley penal. El juez tiene la obligación de oír al niño autor de delito, quién a su vez tiene derecho a tener un defensor y un debido proceso con todas las garantías y no puede ser privado de la libertad si no es culpable. El juez aplica medidas alternativas, de acuerdo a la gravedad del delito, diferentes de la internación de carácter socioeducativo (amonestación, trabajo solidario, obligación de reparar el daño, libertad asistida) con revisión periódica y tiempo determinado. El sistema judicial trata los problemas jurídicos con jueces diferentes para lo civil (adopción, guarda, etcétera) y lo penal. Los temas asistenciales son tratados por órganos descentralizados a nivel local, compuestos multisectorialmente con participación del Estado, las ONG.

de los orígenes de la fundación de nuestro país, pero la clasificación institucional de los sujetos infantiles en niños propiamente dichos (en posiciones de sujeto vinculadas a su condición de hijo de familia legítima y a su inscripción como alumno del sistema de educación pública nacional) y en menores (en posiciones de sujeto relacionadas con la carencia de familia, hogar, recursos o desamparo moral y a su condición de pupilo protegido por el Estado) es consecuencia directa de los dispositivos legales e institucionales desplegados por la propia constitución del Estado moderno en la Argentina [...] Ambos sujetos están filiados a la cultura autocrática del Estado educadores y del Estado Protector, en la cual la protección de la infancia se entendió como control sobre la misma” (Costa y Gagliano, 2000).

Reglamentada en abril de 2006 por Decreto Nº 415, la Ley prohíbe explícitamente la privación de la libertad de los niños, niñas y adolescentes por decisión de un magistrado⁵⁰ justificada en “razones de pobreza, maltrato o conflicto con la ley penal” y crea el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Cap. II) conformado por todas las entidades públicas y privadas que entienden en cualquier instancias del desarrollo de las políticas públicas destinadas a garantizar la protección de los derechos consagrados en la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y en las leyes nacionales. También regula el accionar de las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia (Cap. IV).

En ese marco se habilita un repertorio de “medidas de protección de los derechos⁵¹ cuya finalidad es la preservación o restitución a las

50 Ley Nº 26.061, art. 19: “[...] Las personas sujetos de esta ley tienen derecho a su libertad personal, sin más límites que los establecidos en el ordenamiento jurídico vigente. No pueden ser privados de ella ilegal o arbitrariamente. La privación de libertad personal, entendida como ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar de donde no pueda salir por su propia voluntad, debe realizarse de conformidad con la normativa vigente”.

51 Ley Nº 26.061, art. 37: “Medidas de protección. Comprobada la amenaza o violación de derechos, deben adoptarse, entre otras, las siguientes medidas: a) Aquellas tendientes a que las niñas, niños o adolescentes permanezcan conviviendo con su grupo familiar; b) solicitud de becas de estudio o para jardines maternos o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar; c) asistencia integral a la embarazada; d) inclusión de la niña,

niñas, niños o adolescentes, del disfrute, goce y ejercicio de sus derechos vulnerados y la reparación de sus consecuencias” (art. 34), dándose prioridad a la preservación y fortalecimiento de los vínculos familiares⁵² y prescribiendo que “cuando la amenaza o violación de derechos sea consecuencia de necesidades básicas insatisfechas, carencias o dificultades materiales, económicas, laborales o de vivienda, las medidas de protección son los programas dirigidos a brindar ayuda y apoyo incluso económico, con miras al mantenimiento y fortalecimiento de los vínculos familiares” (art. 35). La atribución para adoptar medidas excepcionales, en los casos en los que “las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio”, excluye de manera terminante la privación de la libertad, así como no podrán fundamentarse en opción por “la falta de recursos económicos, físicos, de políticas o programas del organismo administrativo” (art. 41). En el marco de la regulación de los órganos administrativos de protección de derechos, la Ley crea la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, referente en el nivel nacional a cargo de esa función frente a las instituciones públicas y privadas, así como de la supervisión y auditoría de la aplicación del sistema de protección integral (Cap. III).

En lo específicamente relacionado con la temática que nos ocupa, el art. 15º establece el derecho a la educación pública y gratuita para los niños, niñas y adolescentes, “atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad

niño, adolescente y la familia en programas destinados al fortalecimiento y apoyo familiar; e) cuidado de la niña, niño y adolescente en su propio hogar, orientando y apoyando a los padres, representantes legales o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones, juntamente con el seguimiento temporal de la familia y de la niña, niño o adolescente a través de un programa; f) tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico de la niña, niño o adolescente o de alguno de sus padres, responsables legales o representantes; g) asistencia económica.”

52 Ley Nº 26.061, art. 33: “[...] La falta de recursos materiales de los padres, de la familia, de los representantes legales o responsables de las niñas, niños y adolescentes, sea circunstancial, transitoria o permanente, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización”.

cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente.” En el mismo artículo, la norma fija la obligación de los organismos del Estado, de la familia y de la sociedad de garantizar para la infancia el completo “desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades, así como el goce de una vida plena y digna”. Por último, reconoce todos los derechos y garantías de la población infantil y adolescente con capacidades especiales. La norma asegura también el derecho a acceder y permanecer en un establecimiento educativo cercano al lugar de residencia, a ser matriculado provisoriamente y a obtener la documentación que acredite su identidad, en caso de carecer de ella y a recibir las certificaciones y diplomas correspondientes

Es relevante destacar que esta Ley hace en su artículo 16º alusión expresa al carácter gratuito de todos los servicios de educación pública, pertenecientes al conjunto de los niveles educativos y regímenes especiales, tal como lo ordena la legislación vigente. El artículo 17º se orienta a garantizar la continuidad y conclusión de los estudios de los niños, niñas y adolescentes embarazadas, padres o madres, prohibiendo todo tipo de discriminación contra ellos en función de su estado o su paternidad o maternidad, particularmente la aplicación de medidas correctivas o sanciones disciplinarias por parte de los establecimientos estatales o privados, cuestión sobre la cual existen múltiples antecedentes en el sistema educativo argentino.

En referencia a la consagración de los derechos de la infancia en el plano jurídico, resulta oportuno referir a la hipótesis esbozada por Carli, quien plantea que, en el marco de las transformaciones de las últimas décadas, “*la niñez adquirió visibilidad* al tiempo que se produjo cierta invisibilización de las consecuencias trágicas que tuvo sobre los niños el cambio de estructura social en la Argentina. En esta visibilidad colaboró el reconocimiento de los derechos del niño, que dio lugar a cierta universalización de la identidad infantil en la medida que, en la concepción del niño como *sujeto de derecho* se inscribieron signos mundiales que disolvieron las diferencias y desigualdades locales y territoriales en una estética global. A la

vez que el niño *sujeto de derecho* fue enunciado en un discurso de democratización de las instituciones de menores y de interpelación a los gobiernos nacionales, éste se constituyó en una figura global en un escenario de aumento inédito de la vulnerabilidad de la infancia en la Argentina.” (Carli, 2006)

CAPÍTULO 2. LAS BARRERAS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN: DEL RECONOCIMIENTO FORMAL AL RECONOCIMIENTO EFECTIVO

LOS PROBLEMAS DERIVADOS DEL CONTEXTO

En Argentina, las posibilidades de cumplimiento del derecho a la educación se han visto severamente desestabilizadas durante las últimas décadas. Vale la pena recordar que, en nuestro país, el derecho a la educación logró ampliar su efectividad a partir de las regulaciones sociales que estableció el Estado de Bienestar desde fines de la década de 1940 y principios de la década de 1950.⁵³ Así, dichas regulaciones promovieron la extensión de los derechos civiles y políticos a las esferas social y laboral y, de este modo, los derechos sociales⁵⁴ llegaron, en alguna medida, a constituirse en derechos centrales y universales. En concordancia con las características de este período,

53 Constituye un dato clave de este período la incorporación de derechos de segunda generación a la Constitución Nacional de 1949, a la que refiere el apartado 1.3. de este informe. En ella se incluyeron Capítulos a través de los cuales se le aseguraba al trabajador y a su familia condiciones dignas y equitativas de trabajo y los beneficios de la seguridad social.

54 Respecto del concepto de ciudadanía social Thomas Marshall nos señala que el “elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall, 1998 [1949]).

durante la segunda mitad del siglo xx el sistema educativo argentino se expandió, amplió su cobertura y logró niveles de alfabetización cercanos al 100%.

A partir de mediados de la década de 1970 se produce una honda transformación de este escenario. La aplicación de políticas neoliberales,⁵⁵ profundizadas desde fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, produjo un ataque a las bases y conquistas históricas desarrolladas durante el Estado de Bienestar. Así, “la desmaterización, individualización y fragmentación progresiva de los derechos sociales han sido, por tanto, las características más notables de la reformulación *postwelfarista* de éstos. [...] Se trata, pues, de mantener derechos sociales formales sin crear una esfera de derechos distributivos sustantivos, ni alterar los derechos de propiedad” (Preuss, 1991). Si el Estado de Bienestar keynesiano modificó la esfera de la distribución sin intervenir en la racionalidad productiva, la vuelta de tuerca postkeynesiana se ha planteado como la realización de una estricta lista de servicios mínimos, cheques de prestaciones y acciones asistenciales que, sin modificar las relaciones de distribución ni la asignación de los derechos de propiedad, asocien el ámbito y la posibilidad de bienestar al espectro de lo privado. “Los programas contra la exclusión quedan así instituidos como derechos sociales de baja intensidad [...] El bienestar ya no es tanto un derecho como una *oportunidad*” (Alonso, 2000), La magnitud de estos cambios⁵⁶ desestructuró el conjunto de conquistas

55 Las políticas neoliberales implantaron un modelo político, económico, social y cultural que alcanzó su expansión mundial hacia fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990. Desde nuestra perspectiva, “[...] aparece la necesidad de vincular el neoliberalismo y el capitalismo; esto es, el neoliberalismo y la nueva organización nacional, internacional y transnacional del capital con su reestructuración de clases y mercados transnacionales, con su desestructuración de la clase obrera que prevaleció en la época del Estado Benéfactor, y con su desestructuración de los mercados nacionales, de las empresas estatales, y de muchas mediaciones sociales hoy en buena parte del mundo eliminadas” (González Casanova, 1999).

56 Distintos puntos de vista coinciden en caracterizar a este escenario, producto de la aplicación de políticas neoliberales, como una “catástrofe social”. Por el lado del campo político y social se señala que el contexto de fines del año 2001 se hallaba atravesado por una profunda la crisis político-económica que deterioraba las condiciones de vida de la mayoría de la pobla-

obtenidas por la ciudadanía social, sobre todo las concernientes los derechos laborales adquiridos por los colectivos de trabajadores y, también, aquellas que formaban parte de las políticas sociales universales llevadas adelante por el Estado.

El predominio de las políticas neoliberales en nuestro país implicó una serie de reformas virulentas. Una de las principales se aplicó al rol del Estado. Así, el “programa de ajuste, basado en la reestructuración global del Estado, puso en vigor una fuerte reducción del gasto público, la descentralización administrativa y el traslado de competencias (salud y educación) a los niveles provincial y municipal, así como una serie de reformas orientadas a la desregulación y privatización que impactaron fuertemente en la calidad y avances de los servicios, hasta ese momento en poder del Estado nacional. En consecuencia, las reformas conllevaron una severa reformulación del rol del Estado en la relación con la economía y la sociedad, lo cual trajo como correlato la consolidación de una nueva matriz social caracterizada por una fuerte dinámica de polarización y por la multiplicación de las desigualdades” (Svampa, 2005).

Un rasgo clave de estas reformulaciones se expresa en los procesos llevados adelante por la dinámica privatizadora. Así, la acción estatal se orientó a favorecer la “libertad de los mercados”, la transferencia de capitales a los grupos económicos transnacionales y la generación de “[...] nuevas normas jurídicas, que favorecieron la implantación de capitales extranjeros, al tiempo que garantizaban la aceptación de la normativa creada en los espacios transnacionales,

ción como producto del aumento del desempleo y la caída del salario real. Según un informe elaborado por el Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) el 51,4% de la población del país (18.219.000) se encontraba bajo la línea de pobreza y el 21,9% de la población (7.777.000) se hallaba en situación de indigencia. Respecto de la niñez y la adolescencia las cifras son alarmantes: el 66,6% de los menores de 18 años (8.319.000) se encontraba bajo la línea de pobreza (Lozano, 2002). A la vez, desde el campo psicoanalítico, algunos autores señalan que en la Argentina “asistimos a situaciones que podrían pensarse como catástrofes sociales, pero cuya emergencia no estaría marcada por lo *agudo* de la situación, sino por su *cronicidad* para quienes la sufren, y su *potencialidad virtual* para los que aún no la padecen. Se tratan de situaciones que se tornan socialmente más *crónicas que agudas*, que no tienen el formato de un atentado pero que conservan su capacidad devastadora y se juegan en el espacio social instrumentadas y avaladas desde el poder” (Rolfo, Cielo y otros, 2003).

como el Centro Internacional para el Arreglo de Diferendos Relativos a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial” (Svampa, 2005). Como vemos, un marco propicio para consolidar la pérdida de autonomía del Estado.

Por otra parte, el Estado del nuevo orden neoliberal también se encaminó a crear estrategias de contención social para la pobreza y el desempleo a través de la implementación de políticas de asistencia focalizadas.⁵⁷ Dichas políticas se dirigieron a atender las necesidades básicas de la pobreza extrema y sus modos de intervención dividieron las condiciones de vida de los sujetos de sus condiciones de trabajo (Grassi, 2004). En sintonía con estas formulaciones la pobreza fue definida como “estado de carencias diversas (de bienes, servicios, poder, educación, trabajo) a partir de las cuales podían ser descriptos sujetos heterogéneos aunque, al final, homologados por su condición de víctimas, necesitadas de asistencia” (Grassi, 2004).

Por último, en este período, las intervenciones estatales tuvieron mayor peso e injerencia en la aplicación de las políticas punitivas. En buena medida, dicha injerencia acrecentó los modos a través de los cuales se criminalizó y judicializó la pobreza con el consiguiente deterioro en el cumplimiento de los derechos civiles.⁵⁸ Guillermo O’Donnell realiza un aporte importante respecto de esta problemática. El autor reconoce que en muchos de nuestros países con régimen democrático y “[...] aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, éste es aplicado no pocas veces con sesgos discriminatorios contra varias minorías y aun mayorías, tales como las mujeres y los

57 No es un dato menor que las intervenciones sociales llevadas adelante por las políticas focalizadas se inscribieron y profundizaron las modalidades clientelares preexistentes a la década de 1990. A la vez, dichas intervenciones promovieron el protagonismo de redes y organizaciones de la sociedad civil que alentaron una participación social restringida de los sectores populares. La participación quedó confinada, así, al ámbito de lo local/microsocial con el objetivo de gestionar recursos y contener problemas comunitarios, mientras, por otro lado, se centralizaban las decisiones ligadas con el diseño de políticas públicas.

58 En el caso de los derechos civiles Thomas Marshall señala que el “elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia” (Marshall (1998), op.cit.).

pobres. Este sistema legal truncado genera lo que he llamado ciudadanía de baja intensidad” (O’Donnell, 2004a). En este marco, y en referencia a la noción de “ciudadanía de baja intensidad” el autor plantea que a pesar de que en términos formales todos tenemos los derechos políticos y las libertades que corresponden al régimen democrático, sin embargo “[...] a muchos se les niega derechos sociales básicos, como bien lo sugiere la pobreza y desigualdad ampliamente extendida. [...] A estas personas también se les niega derechos civiles básicos: no disfrutan de protección contra la violencia policial y varias formas de violencia privada; se les niega acceso igualitario a las agencias del estado y los juzgados; sus domicilios pueden ser invadidos arbitrariamente y, en general, están forzados a vivir una vida no sólo de pobreza sino de humillación recurrente y de miedo a la violencia, muchas veces perpetradas por la fuerza de seguridad que supuestamente deberían protegerlos. Esta gente, que llamará sector popular, no son sólo materialmente pobres, son también legalmente pobres” (O’Donnell, 2004b).

Esta reforma global del Estado contó con un telón de fondo atravesado por leyes y marcos jurídicos que no se cumplen o lo efectúan parcialmente. Esta precariedad jurídica⁵⁹ podemos vincularla con lo que O’Donnell denomina “legalidad truncada”. Con este término el autor hace referencia a un tipo de legalidad que “[...] no sólo descuida la efectivización de muchos derechos de la población en general. También, en su aplicación y –no menos importante– en sus omisiones una legalidad truncada manifiesta sus sesgos a favor de los mismos intereses que colonizan al *estado* en su faceta de apa-

59 Creemos que a esta precariedad jurídica hay que sumarle la precariedad institucional. Al respecto, Denis Merklen nos acerca estas reflexiones: “[...] las instituciones en nuestras sociedades dejan sin reglamentar, o lo hacen de forma laxa, importantes ámbitos de la vida social, una de cuyas expresiones más claras es la informalidad. Leyes y normas que no se cumplen, economía en negro, débiles controles públicos. Hay empleo pero la mitad del salario es en negro. La cobertura de la salud existe pero no cubre. No se garantiza la seguridad social para todos. Los niños van a la escuela pero no aprenden un saber reconocido como útil. No se trata de que las instituciones no existan sino de que la forma real que adoptan deja huecos en la sociedad que son cubiertos por otras formas de lo social, como las que encontramos en los barrios” (Merklen, 2000).

rato burocrático. En consecuencia, este tipo de *estado* es incapaz de actuar como filtro y moderador de las desigualdades sociales” (O’Donnell, 2004b).

En suma, una reforma virulenta del Estado. Políticas de ajuste, privatizaciones y protección a los sectores más concentrados de la economía. Políticas asistenciales hacia los sectores más empobrecidos y un disciplinamiento social llevado adelante a través de un aumento de políticas punitivas. Indudablemente, un contexto poco propicio para generar condiciones en las que se pueda hacer efectivo el derecho a la educación en nuestro país.

Otra de las transformaciones llevadas a cabo por las políticas neoliberales, y que modificaron la estructura socioeconómica de nuestro país, se plasmó en un conjunto de reformas que produjeron profundas reformulaciones en el campo laboral. Así, estas reformas, y el nuevo régimen de acumulación⁶⁰ que éstas imponen, provocaron una considerable precarización del empleo y del sistema de protecciones sociales que lo acompañaba. Los trabajadores sufrieron un ataque vertiginoso en aspectos fundamentales de sus conquistas: supresión de los derechos laborales y desarticulación de sus formas organizativas. De este modo, se cristalizó un tipo de relación entre Capital y Trabajo que avanzó sobre los derechos adquiridos de los trabajado-

60 David Harvey plantea que nos hallamos frente a una “transformación en el régimen de acumulación y su correspondiente modo de regulación social y política”. El autor desarrolla un análisis sobre el nuevo modelo de acumulación: la acumulación flexible. Se trata un modo de acumulación que se enfrenta a “una confrontación directa con las rigideces del fordismo. Apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas de consumo. Se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa”. En buena medida, los análisis también se dirigen a observar “los cambios operados en las normas, hábitos y actitudes políticas y culturales desde 1970, y el grado en que estos cambios se relacionan con la transición del fordismo a la acumulación flexible. En la medida en que difícilmente podemos atribuir el éxito del neo-conservadurismo a sus logros económicos [...] varios comentarios han atribuido su auge a un desplazamiento general de las normas y valores colectivos –que eran hegemónicos, al menos, en las organizaciones de la clase obrera y en los movimientos sociales de la décadas de 1950-1960- hacia individualismo mucho más competitivo entendido como valor central de una cultura empresarial que ha penetrado en muchos aspectos de la vida [...]” (Harvey, 1998).

res, concretándose en la precarización del empleo, en la flexibilización de las condiciones laborales y en la intensificación del trabajo, entre otros fenómenos (Martínez, 1994). Las consecuencias de estas reformas se asentaron en los modos de integración social,⁶¹ en las posibilidades de reproducir la vida y asegurar su protección y, también, en el debilitamiento de las identidades históricamente construidas e inscriptas en la pertenencia a la clase trabajadora. En este marco, el aumento de la desocupación tuvo una magnitud feroz. En el año 2003 la desocupación alcanzó al 19,1% y la subocupación al 11,9%.⁶² Los datos más recientes del segundo trimestre de 2006 muestra que la desocupación descendió al 10,4%, en tanto la subocupación representa un 12%.⁶³ Como hemos visto, si bien en los últimos años se registra una disminución del desempleo, tanto la precarización laboral como la persistencia de índices elevados del trabajo en negro expresan la permanencia del problema del empleo⁶⁴ y las limitaciones

61 Estas transformaciones implicaron cambios en las características subjetivas de los trabajadores. Al respecto, Luis Alonso plantea: “La globalización tiene, pues, otra cara, que es la de haber generado sujetos débiles que necesariamente deben ser tenidos en cuenta para construir un nuevo pacto keynesiano. Sería imposible, por lo tanto, reconstruir cualquier política social postneoliberal sin observar que la nueva economía de servicios en Occidente ha generado estos sujetos frágiles y débiles, inmigrantes, jóvenes, mujeres en trabajos absolutamente precarios, etcétera”. (Alonso (2000), op.cit.).

62 Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

63 Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

64 Que persista los problemas de empleo incide en el peso que poseen los asalariados en las luchas por las mejoras de sus ingresos. “El año 2005 fue record en la cantidad de negociaciones colectivas homologadas por el Ministerio de Trabajo. Por otro lado, el año en que la participación de los sectores populares en la riqueza generada alcanza su máxima recomposición (a pesar de lo cual siguen por debajo del 2001) es en el 2003 y no en el 2005. Este dato muestra claramente los límites del actual proceso de negociación colectiva para incidir favorablemente en la distribución del ingreso. Las razones que explican este hecho estriban en que el actual funcionamiento del mercado laboral acota severamente los alcances de la negociación colectiva puesto que los asalariados formales, sobre los que en teoría inciden los convenios, representan sólo el 34,6% de la fuerza laboral del país. También la ausencia de libertad y democracia sindical para la organización de los trabajadores restringe aún más el alcance de la negociación colectiva. En la Argentina existen 1986 organizaciones sindicales proscriptas (entre las que tienen solo simple inscripción gremial y aquellas que todavía tienen el trámite pendiente) de participar en las negociaciones colectivas. Representan el 71% de las entidades sindicales existentes” (Lozano (coord.), 2006).

que existen para resolver por esa única vía el tema de la pobreza en nuestro país.⁶⁵

Una cuestión no menor en este período se relaciona con la predominancia que adoptó el crecimiento de la deuda externa. Ligada con la matriz política que estamos describiendo y con un peso y complejidad que fue creciendo a lo largo de estos años, “[...] el problema de la deuda externa no se limita a una cuestión meramente financiera sino que se relaciona estrechamente con las características que ha asumido el capitalismo argentino a partir de la última dictadura militar y de las pautas que han tendido a consolidarse durante la década pasada” (Culfas y Schorr, 2003). Se trata de un proceso donde prevaleció “[...] la desindustrialización, la centralización del capital y la concentración de la producción y del ingreso. El crecimiento de la deuda externa en la Argentina fue notable. Durante la gestión radical del Dr. Alfonsín (1983-1989) la deuda externa se incrementó un 44% más, bajo las dos administraciones del menemismo (1989-1999) se expandió un 123% y durante la gestión de la Alianza (2000-2001) creció un 9%”.⁶⁶

Ahora bien, el problema del desendeudamiento y del pago actual de la deuda desemboca en diferentes debates y controversias. “A partir de la lógica regresiva que describen las cuentas públicas, estancamiento de los ingresos y ajuste del gasto, se construyó un superávit primario que tuvo como destino exclusivo el pago de deuda (tanto de intereses como de capital). [...] Es decir que en el plazo de 4 años, atravesando una de las peores crisis económica de la Argentina contemporánea y en el marco del default, el país transfirió prácticamente U\$S 30.000 millones para pagar deuda. Esta cifra equivale a prácticamente el 17% del PBI del 2005 y al 86% del Presupuesto

65 “La dinámica del mercado laboral argentino, si bien logra crear empleo, no resuelve ni la pobreza ni la desigualdad en la distribución de los ingresos. La mayor actividad económica tiene un bajo efecto sobre los ingresos de la población más postergada. Bajo las condiciones actuales y pese a la baja en el desempleo, tiende a arribarse a una nueva meseta en materia de pobreza e indigencia sustancialmente más alta que la vigente durante los noventa” (Lozano (coord.), 2005).

66 www.econolink.com.ar

de la Administración Nacional para el 2006. [...] Así, el superávit financiero es un excedente de recursos presupuestarios (salvo para el año 2002) que el Gobierno tiene disponible para encarar las políticas que considera estratégicas. En el transcurso de los años 2002-2005 el gobierno utilizó estos recursos excedentes para llevar adelante un programa financiero que obedeció a la denominada política de desendeudamiento. Dicha política consistió en maximizar los pagos netos de deuda” (Lozano, 2006).

La deuda externa también constituyó uno de los factores que actuó como condicionante para que las reformas neoliberales fueran aplicadas en nuestro país. Los Estados del capitalismo avanzado y de instituciones económico-financieras de crédito⁶⁷ asumieron ese rol condicionante. De este modo, las “[...] agendas políticas no son dispuestas ni por los ciudadanos, ni por los partidos, ni por los gobiernos latinoamericanos” (Ezcurra, 1999). Por eso, dicha subordinación política a los Organismos Internacionales (junto a la debilidad de los controles ciudadanos) pone en cuestión a los alcances democráticos de los regímenes vigentes en el subcontinente (Ezcurra, 1999).

El plano político también fue escenario de grandes transformaciones. Por un lado, como acabamos de describir, la implantación de democracias restringidas. Y por otro lado, un significativo debilitamiento de las organizaciones políticas tradicionales, como es el caso de los sindicatos y los partidos políticos. En ese marco, las expresiones representativas de las clases populares experimentaron una pérdida de poder significativo; pérdida de su capacidad de presión y de su incidencia en el manejo de las políticas públicas. Consiguientemente, en estas últimas décadas, hemos visto como se instalaron y consolidaron las prácticas de dominación hacia los sectores subalternos y, consecuentemente, como este escenario desembocó en una creciente pérdida de poder político de los sectores populares que debilitó las posiciones que éstos asumían en los procesos de disputa de los bienes educativos.

67 Se trata, sobre todo, de las agencias de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Es indudable que estamos frente a un nuevo escenario social.⁶⁸ La inestabilidad social, la falta de regulación estatal en las protecciones sociales, la precariedad laboral intensificaron los marcos de la desintegración social y socavaron las posibilidades de la acción colectiva llevada adelante por las clases populares. Así, “[...] una gran parte de la sociedad perteneciente a las clases medias y populares, experimentó una drástica reducción de sus oportunidades de vida. [...] Las clases trabajadoras [...] atravesaron un proceso de descolectivización que arrojó a la situación de marginalidad y exclusión a vastos sectores, por vía del trabajo informal y del desempleo” (Svampa, 2005).

A principios de la década de 2000, nos encontramos con una estructura social signada por un aumento descomunal de desigualdad⁶⁹ y de la pobreza. En el año 2002 la pobreza e indigencia alcanzó su pico máximo: 57,5% de personas pobres y 27,5% de personas indigentes.⁷⁰ Los datos más recientes (primer semestre de 2006) muestran que existe un 31,4% de personas pobres, de las cuales el 11,2% son indigentes.⁷¹ Procesos de exclusión que afectan, también,

68 Robert Castel plantea que nos hallamos frente a nuevos problemas sociales ligados con las formas de integración social que adoptan las sociedades a partir del derrumbe de la condición salarial y que crecientemente aumenta la vulnerabilidad social, es decir la inestabilidad, la precariedad y la fragilidad de las relaciones sociales. Acude al término *desafiliación* para designar estos nuevos procesos caracterizados por la ruptura de las redes de integración primaria, que implican que “[...] el conjunto de las relaciones de proximidad que mantiene un individuo sobre la base de su inscripción territorial, que es también su inscripción familiar y social, tiene una falla que le impide reproducir su existencia y asegurar su protección” (Castel, 1997).

69 “Las razones de la injusticia en el reparto de los ingresos pueden intuirse (siguiendo los datos completos del 2003) con sólo señalar que mientras el PBI crece aproximadamente un 20% anual en términos nominales; los salarios crecieron como máximo un 10% y las ganancias de las principales firmas exhiben porcentajes mucho más pronunciados. Mientras las principales cien exhiben un aumento mayor al 170% las primeras 10 muestran un crecimiento de su rentabilidad superior al 400%. En suma, en un contexto de reanimación de actividad económica la distribución se hace más regresiva aún. Situación esta que a su vez se reproduce al interior de los propios sectores populares. La caída desigual del poder adquisitivo de los asalariados ya señalada, y la pérdida aún mayor de aquellos que dependen de los planes laborales que permanecen sin ajuste desde el 2002, o que no tienen ingreso alguno, son evidencias notorias al respecto” (Lozano, 2005).

70 Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

71 Fuente: Encuesta Permanente de Hogares.

las tramas sociales más próximas⁷² y el funcionamiento subjetivo de las personas (Bleichmar, 2003). Si bien, como vemos, en los últimos años se registra un descenso lento de la pobreza y de la indigencia, consideramos que éste aun no alcanza para mejorar sustantivamente el mapa social de la Argentina. Al respecto, un estudio coordinado por Claudio Lozano plantea que “[...] a la economía argentina le ha costado siete años alcanzar los niveles de actividad del mejor año de la Convertibilidad. Sin embargo, el cuadro social que emerge de esta recuperación es más agravado que el de aquel entonces. Por un lado el PBI por habitante es un 2,8% inferior porque la población creció por arriba del PBI (8,8% vs. 5,8%). Por su parte, la tasa de desocupación (sin tener en cuenta los que perciben un plan) creció un 2,4% (lo que equivale a prácticamente 400 mil desocupados más), la tasa de pobreza se expandió en un 33,5% (es decir que tenemos casi 4.300.000 pobres más), la tasa de indigencia explotó en un 114% (arrojando al hambre a más de 2.700.000 compatriotas); el ingreso medio de los ocupados descendió en términos reales un 25,4%. [...] En resumen, la recuperación del nivel de actividad se sustenta sobre una pauta de mayor explotación laboral, mayor pauperización social y mayor desigualdad distributiva” (Lozano, 2006). En efecto, en este contexto, los autores afirman que la desigualdad distributiva se amplió. “Como consecuencia de esta lógica se acentuó el carácter regresivo de la distribución del ingreso. Así, la masa de ingresos del conjunto de los ocupados representaba en el 2001 el 25,4% del PBI mientras en el 2005 representa el 22,3%. Lo mismo ocurre con la totalidad de ingresos de los sectores populares: representaba el 32,5% del PBI del 2001 y actualmente representa el 26,7%. Es decir que se perdieron 5,8 puntos en la participación, lo que implica una

72 Las organizaciones familiares también se hallan afectadas, en distinta medida, por procesos de desarticulación de sus vínculos. Dicha situación se ve agravada cuando a ella se le acopla el maltrato y la violencia familiar. Los distintos tipos de sufrimiento que padecen estos grupos familiares no poseen, principalmente y desde nuestra perspectiva, un origen ligado a dimensiones relacionadas con la “vida privada”. No podemos dejar de mencionar que, también, algunos rasgos de las políticas públicas que ya describimos son responsables de esta situación debido a las marcas subjetivas que producen, sobre todo el de los grupos que habitan contextos de pobreza.

caída del orden del -21,7%. En términos de tendencia puede decirse que la caída de la participación se debe a la profunda debacle del año 2002. Iniciado el actual proceso de crecimiento económico que por 3 años consecutivos ha evidenciado una tasa del orden del 9% anual, la apropiación de los sectores populares de la riqueza generada se recompuso en el año 2003 y a partir de ahí se mantuvo en torno a esta participación alcanzada. Es decir que no hubo modificación sustantiva en la distribución ni el 2004 ni en el 2005. Casualmente, los años de mayor crecimiento económico” (Lozano, 2006).

En suma, nos hallamos frente a una sociedad devastada, similar a la que, en otros países del continente, configuró la aplicación de políticas neoliberales. Sin embargo, en la Argentina, estos cambios fueron mayores. “[...] en los últimos 30 años, todos los grupos sociales sufrieron grandes transformaciones, tanto en lo que concierne a su composición socio-ocupacional como al peso político y económico de cada uno de ellos en el espacio social. Más simple, lo que cambió es la distribución del poder social y, como tal, el modo en que cada uno se autorepresenta, piensa y figura su destino social dentro de la sociedad. [...] Así, el cambio en el modelo de acumulación produjo una nueva modificación de las relaciones de clase, visible en el proceso de polarización social. Por último, estas transformaciones se tradujeron en una pérdida de la gravitación política y económica de los sectores medios y populares y su contracara: una creciente concentración de poder de los sectores altos y medios-altos de la sociedad” (Svampa, 2005). En la misma sintonía se afirma que “[...] por vía de la megadevaluación vivida, se ha operado un cambio en el patrón de acumulación. Pero este cambio en el patrón de acumulación se da en el marco del mantenimiento y profundización del régimen de alta concentración y profunda desigualdad que se pusiera en marcha en 1976 y se profundizara durante los noventa. Para ponerlo en forma esquemática: tenemos un cambio en el esquema de negocios en el marco del mismo régimen económico” (Lozano, 2006).

En este marco, muchos y vertiginosos fueron los cambios experimentados en el mundo popular. Cambios que modificaron las formas de reproducción de la vida que llevan adelante estos sectores. Encontramos, allí, un modo elocuente de ilustrar la fragilidad de las

actuales prácticas ciudadanas y los recorridos cotidianos de estos grupos que alejan las posibilidades de acceso a la educación. Desde esta perspectiva, Denis Merklen propone asociar ciertos comportamientos individuales y colectivos, fundamentalmente aquellos presentes en territorios del conurbano bonaerense, con los sentidos que atraviesan a las políticas sociales focalizadas (propias de la década de 1990). Recurre a la imagen del ‘cazador’ (versus la del ‘agricultor’) para comprender tanto las lógicas de acción individual como las del comportamiento colectivo. Así, considera que el cazador “no proyecta su vida con vistas a cosechas anuales”, ni “tiene la posibilidad de participar del ciclo económico”. De este modo, en la lógica de los cazadores “para poder explorar la ciudad, para poder atrapar o abatir a su presa, el cazador debe ser hábil, avisado; debe dominar a la perfección su territorio y desarrollar las capacidades necesarias para la correcta explotación del medio” (Merklen, 2005). Desde esta perspectiva, el autor describe la vulnerabilidad de las acciones de las organizaciones barriales en la búsqueda de los recursos “[...] las organizaciones barriales no actúan ni en el dominio económico ni en el del empleo, relegado a la acción individual o ‘ciudadana’. En este sentido, si la precariedad de las relaciones de trabajo se sitúa en el corazón de las irregularidades ya descritas, la orientación de las políticas sociales, en el sentido de una focalización territorializada, no es en menor medida productora de inestabilidad” (Merklen, 2005).

¿Es posible que se generen condiciones para dar cumplimiento al derecho a la educación en este escenario? Es indudable que las grandes asimetrías sociales de este período (y que aun perduran) configuran un contexto social que estrecha los márgenes para dar cumplimiento al derecho a la educación. Lejos de mejorar las oportunidades de acceso a la educación, las diferentes formas que adopta la desigualdad, los procesos de exclusión, la pobreza, el desempleo y el empleo precario, el debilitamiento de las protecciones sociales, las actuales orientaciones del Estado junto a sistemas políticos atravesados por diferentes cuestionamientos de una parte de la ciudadanía plantean problemas severos, nuevos, complejos, que requieren de una voluntad política colectiva para formular diagnósticos más precisos y crear condiciones institucionales alternativas que recreen y reformulen esta situación.

Las modalidades con las cuales se lleva a cabo el cumplimiento de los derechos no poseen, a nuestro juicio, parámetros estáticos ni unívocos, sino que, por el contrario, se hallan en un proceso de permanente disputa, expansión y construcción social. 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 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 la distribución de la riqueza.

LOS OBSTÁCULOS DERIVADOS DE LAS DINÁMICAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

LA MAGNITUD DEL DESAFÍO. EL SISTEMA EDUCATIVO EN CIFRAS

Una aproximación cuantitativa al sistema educativo argentino permite acercar una idea respecto de sus dimensiones y de las características generales que adoptan la matrícula, los establecimientos y los docentes, así como su distribución en los diversos niveles de su estructura académica,⁷³ en sus modalidades y el peso relativo de la educación de gestión privada en el país.

Según información oficial, producida por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del

73 Nivel inicial; Educación General Básica (EGB) de nueve años de duración, organizada en tres ciclos de tres años de tres años cada uno: EGB 1, EGB 2 y EGB 3; Educación Polimodal, de tres años de duración, Educación Superior no Universitaria y Universitaria; Posgrado.

Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, en el año 2004⁷⁴ el sistema contaba con 10.683.661 alumnos y 41.374 establecimientos, a la vez que el plantel docente estaba compuesto por 576.366 cargos, 3.655.465 horas cátedra y por 1.397.783 módulos, correspondientes a una hora y media cátedra. Por su parte, la educación de gestión privada representaba un 24% del total de los estudiantes y un 22,2% de los establecimientos.

Del total de alumnos matriculados, un 93% asistía a la educación común; un 6%, a la educación de jóvenes y adultos; el 0,7%, a ofertas destinadas a personas con necesidades educativas especiales y un 0,3%, a la educación artística. Dentro de los estudiantes que cursaban la educación común, el 1,3% se encontraba inscripto en el nivel inicial; el 47,6%, en EGB 1 y 2 o en el nivel primario, de acuerdo con la estructura del sistema educativo establecida en la provincia en la que asistía; el 18,3%, en EGB 3; un 11,8% en el nivel polimodal/medio y, por último, un 1% en el nivel superior no universitario.

Respecto del grado de implementación de la estructura académica fijada por la Ley Federal de Educación, casi la mitad de los alumnos estaban matriculados en ofertas educativas que respondían a la estructura 9 años-3 años (47,6%), casi un tercio, a la estructura 6 años-6 años (27,5%) y un cuarto aproximadamente, cursaban en el esquema 7 años-5 años, previo a la reforma educativa de 1993. Esta diversidad, combinada con un conjunto complejo de otros factores, comporta en la actualidad fuertes fracturas al interior del sistema educativo que ponen en jaque el goce del derecho a la educación.

En cuanto a la educación de jóvenes y adultos, del total de 640.000 alumnos matriculados (51% de ellos mujeres), un 21,1% cursaba sus estudios en el nivel primario o en EGB 1 y 2, un 15,3% en EGB 3, y el 56% en el nivel medio/ polimodal. Este último viene acumulando una fuerte demanda particularmente vinculada con los altos índices de fracaso de la educación secundaria para adolescentes y con las ini-

74

Aunque la información correspondiente al ciclo lectivo 2005 ya se encuentra procesada en ámbito de la DiNIECE, se ha decidido trabajar con los datos correspondientes al 2004, en tanto no varían sustancialmente y es posible acceder a análisis comparativos más completos.

ciativas de política educativa que impulsan la terminalidad del nivel por vía de la oferta de incentivos económicos y de modalidades de atención educativa flexibles.

Respecto de la educación superior no universitaria, la misma ha sufrido una fuerte expansión en la última década, principalmente la vinculada con la formación técnico-profesional, que otorga titulaciones de tecnicatura superior.⁷⁵ De las 4.826 instituciones educativas de ese nivel, 2.134 dictan carreras de formación docente exclusivamente; 2.392, tecnicaturas superiores exclusivamente y 300 instituciones, ambos tipos de formación. Es de destacar que el 63,1% de los establecimientos que ofrecen carreras de tecnicatura corresponden a la gestión privada. Se trata de un sector que se ha expandido significativamente, primero en el contexto de la crisis económica que alentó la continuidad de estudios superiores en carreras más breves y asociadas a una rápida inserción laboral y más aún en el marco del proceso de crecimiento económico de los últimos tres años. Constituye, además, un área fuertemente mercantilizada y con serios déficits en cuanto a su regulación por parte del Estado.

LA SITUACIÓN DEL ANALFABETISMO

La situación del analfabetismo en la Argentina no constituye, definida en los términos clásicos, un problema estructural, más aún cuando se la compara con los índices de la región. Según datos del primer Censo Nacional de Población, en 1869 el 77% de la población adulta era analfabeta; en 1991, el censo indicaba que había un 3,7% de analfabetismo entre la población de quince y más años, en tanto la información del último censo nacional, realizado en el 2001, indicaba que el analfabetismo se había reducido, en tanto no se encon-

75 Un proceso similar de aumento de los matriculados se observó en las carreras de formación docente desde mediados de los años 1990. A pesar de su baja remuneración y del deterioro de las condiciones del trabajo del sector, el empleo docente público supone el goce de estabilidad y protecciones sociales.

traba alfabetizada el 2,61% de la población mayor de 10 y más años (767.027 personas, de las cuales el 51,5% eran mujeres).

En el marco de esta progresiva reducción del analfabetismo, se verifica un mejoramiento de la situación de las mujeres, que teniendo una posición más desventajosa en los grupos de mayor edad, revierten su situación en las edades más jóvenes e incluso ensanchan la brecha con los varones a medida que descende la edad. Asimismo, tienden a beneficiarse los más jóvenes, en tanto los porcentajes correspondientes a los grupos de edad de 50 a 64 años y de 65 y más años superan ampliamente el guarismo correspondiente al conjunto del país, con el 4,4% y el 6,2%, respectivamente (INDEC, 2004).

“Podemos observar que la totalidad de las regiones del país han descendido la tasa promedio de analfabetismo, oscilando entre un 28 % y 40 %. En términos porcentuales, la región que presenta la menor tasa analfabetismo es la metropolitana (comprende la Ciudad de Buenos Aires y 24 partidos de la Provincia de Buenos Aires) con el 0,9% registrado en el 2001. A la inversa, la región que posee la mayor tasa de analfabetismo es la del noreste argentino (Corriente, Misiones, Chaco y Formosa) con el 6,6%.⁷⁶ A nivel jurisdiccional, podemos afirmar que todas han descendido su tasa desde 1991 al 2001, oscilando esa disminución entre el 26% y el 36%. En valores absolutos las cinco jurisdicciones que presentan la menor tasa de analfabetismo son: Ciudad de Buenos Aires con 0,5% , Tierra del Fuego con el 0,7% , Buenos Aires con el 1,6% registrado en el 2001 (24 partidos del Conurbano Bonaerense con el 1,5 % y el resto de la provincia con el 1,6%), Santa Cruz con el 1,4% y Córdoba con el

76

Si se considera la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población menor de 14 años, estas tienden a concentrarse en las regiones del noreste y noroeste del país. Mientras que para el total de los 28 aglomerados urbanos contemplados en la Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el INDEC en el segundo semestre de 2005, el 49,5% de los chicos y chicas de este tramo de edad se encontraba en situación de pobreza y el 20,5%, de indigencia. En la Región Noreste, en contraste, se alcanzan guarismos del 68% de pobres y 33,1% de indigentes y en la Región Noroeste, del 61,4% y del 27,3%. Asimismo, los datos relativos las ciudades revelan que, en Corrientes y en el Gran Resistencia (capitales de las provincias de Corrientes y Chaco), consideradas sus zonas aledañas, más de siete de cada diez menores de 14 años vivían en la pobreza y aproximadamente cuatro de cada, en la indigencia.

2,1%.”⁷⁷ Por su parte, los mayores porcentajes de analfabetismo se registran en las provincias de Chaco, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero y Formosa, que alcanzan respectivamente el 8%, 6,5%, 6,2% y 6 % las dos últimas.

De todas formas hay que señalar que, en un contexto desigualdad educativa que las políticas educativas no han revertido, se observaban en el Censo situaciones que escapaban a esta tendencia cuando se consideraban las regiones y localidades del país históricamente relegadas: por ejemplo, en el departamento Ramón Lista de la provincia de Formosa el analfabetismo llegaba al 23%; al 17%, en General Güemes, Chaco y al 15% en Santa Catalina, en Jujuy (Aldini y Rodríguez, 2005).

LOS NIVELES EDUCATIVOS ALCANZADO POR LA POBLACIÓN

Es evidente que los datos relativos a la alfabetización de la población, tal como son construidos en los instrumentos censales (“¿Sabe leer y escribir?”) distorsionan la situación real de efectivo ejercicio del derecho a la educación. Al respecto, existe coincidencia en afirmar que el analfabetismo tal como es definido en términos clásicos hoy resulta insuficiente para referir al cumplimiento de un “mínimo” de ese derecho. En la Argentina, y en general en el mundo, en los últimos años se ha generado un consenso respecto a que, ya no más la educación básica, sino la terminalidad del nivel polimodal/medio es la frontera que señala el acceso a una educación aceptable en términos de habilitación para la integración y participación social efectiva. Sin embargo, como veremos más adelante, existe en el país un sector importante de la población que se encuentra rezagada en relación a este parámetro y que, en un amplio porcentaje, no asiste al sistema educativo. Muchos de ellos son jóvenes que se encuentran en edad de cursar estudios y que han abandonado sin haber completado la escolaridad obligatoria, situación que será abordada como caso en el capítulo 3.

⁷⁷ Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Mapa Educativo.

Al respecto de los que se encontraban fuera del sistema, en 2001 se contabilizaba un total de 600.000 jóvenes de entre 15 y 29 años que no tenían instrucción o habían abandonado sus estudios sin haber siquiera completado el nivel primario, a los que se sumaban 3.000.000 de jóvenes que habiendo completado ese nivel no habían alcanzado la titulación de nivel medio. Las cifras componen un total de 3.600.000 jóvenes de esa franja etarea que no asistía ni había completado la educación secundaria.

Más aún, si se tiene en cuenta el conjunto de la población de 15 años y más sin instrucción (767.027 personas) agregado a la población de ese grupo que, independientemente de su asistencia, no alcanzó a completar el nivel primario (3.695.830 personas), resultan casi cuatro millones y medio de personas que a sus 15 años aún no accedieron un nivel básico de escolaridad, lo cual pone en cuestión la garantía universal del derecho a la educación (IIPMV- CTERA, 2004). En cuanto al conjunto de la población, en el mismo censo se registraba un total de 14.557.202 personas de 20 años y más en todo el país (63,78%) que no había completado el nivel medio, y del cual apenas el 3,42% asistía al sistema educativo.

Una consideración debe ser realizada en relación con la población que cursa en la educación para jóvenes y adultos, la cual representaba en 2004 el 6% del total de la matrícula de la educación formal. Esta modalidad, y particularmente las ofertas de nivel primario, presenta en general serios problemas de calidad, financiamiento, adecuación pedagógica a las necesidades, intereses y condiciones de vida de los destinatarios, regulación normativa, actualización, pertinencia y relevancia curricular, adecuación de la formación docente, disponibilidad de recursos didácticos, acceso a becas y subsidios e infraestructura. Si bien se constata que algunos gobiernos provinciales y el gobierno nacional desarrollan, aunque de manera dispar, esfuerzos destinados a fortalecer la educación de adultos, la enorme complejidad que acarrea generar una atención educativa de calidad para estos grupos que les permita continuar estudios en el nivel medio en condiciones adecuadas, —complejidad que no suele ser reconocida a la hora de asignar presupuesto a los proyectos destinados al área—, la presencia creciente de niños en los cursos para adultos

y cierta idea respecto a que esta población ya se encuentra escolarizada y por tanto deja de ser una prioridad, tiende a invisibilizar un circuito educativo que constituye para quienes acceden una de las últimas oportunidades de acceder a la educación básica.

LA ASISTENCIA DE LOS DIVERSOS GRUPOS DE EDAD

Se puede afirmar que, en términos generales, la Argentina no ha sido ajena al movimiento de expansión de la escolarización. En efecto, la tasa de asistencia escolar evidencia una tendencia creciente cuando se consideran los censos nacionales de población y viviendas realizados en 1980, 1991 y 2001. En cuanto al tramo de menor edad, registra un estancamiento y relativa disminución que puede explicarse por la alta tasa de asistencia lograda ya en 1991 y debido a los diferenciales provinciales, aún hallándose comprendido por la obligatoriedad escolar. Por su parte, la inclusión de los jóvenes en el sistema educativo, aunque se ha ampliado, registra aún una deuda significativa.

Si se considera la tasa neta de asistencia al sistema educativo de los diversos grupos de edad, se observa que entre 1991 y 2001 la asistencia para el total del país cayó del 95,4 al 94,1 en el grupo de 5 a 9 años (disminuyó en 11 provincias); fue prácticamente nulo su incremento (0,45%) en el grupo de 10 a 14 años; se incrementó en un 25% en el grupo de 15 a 19 años y en un 27% en el grupo de 20 a 24 años, tal como se observa en la tabla que sigue.

Tabla 1. Evolución de la tasa de asistencia escolar en el país, por grupo de edad. Censos 1980/91/2001

5 a 9 años			10 a 14 años			15 a 19 años			20 a 24 años		
1980	1991	2001	1980	1991	2001	1980	1991	2001	1980	1991	2001
85,2	95,4	94,1	89,3	92,3	96,5	41,7	54,6	68,5	14,0	24,2	30,8

Fuente: MECyT en base a información del INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001

En cuanto a la obligatoriedad de la asistencia escolar de los niños y niñas de cinco años al último año del nivel inicial, esta prescripción aun dista bastante de estar cumplida ya que, aunque se verificaba una cobertura total del 91% según datos del Censo 2001,⁷⁸ ésta consagraba una situación de fuerte desigualdad educativa entre distintos territorios del país. En tanto la cobertura alcanzaba al 100% en siete provincias, disminuía al 66,9% en Santiago del Estero, al 74% en Chaco, al 76% en Formosa, al 79,1% en Misiones, y casi al 85% en Corrientes y Tucumán.⁷⁹ Es más, al considerar la asistencia escolar de la población de 3 y 4 años, queda en evidencia que en 2001, sólo cuatro de cada diez chicos y chicas de ese grupo de edad asistía al nivel inicial y las disparidades regionales resultaban aún mayores. La fuerte demanda de vacantes en todo el país muestra que no se trata de un caso de decisión familiar de no escolarizar a los niños pequeños sino de un déficit de la oferta educativa pública.

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 escolar, 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. Nuevamente, los peores guarismos coincidían con las jurisdicciones en las cuales residía, y aún reside, la población más pobre: en Santiago del Estero el 44,9% del primer grupo y el 78,3% del segundo grupo no asistía a ningún establecimiento educativo; en Tucumán el 40% y el 70%, respectivamente; en Misiones, el 39,4% y el 75,8% y en Chaco, el 38,4% y el 73,1%. En cuanto a los chicos y chicas de 12 a 14 años, el 4,5% de la población de este grupo de edad no cursaba estudios, y en cuatro provincias el porcentaje oscilaba entre el 10% y el 14%.

78 La información relevada por el Censo de Población refiere al 17 de noviembre de 2001, razón por la cual fue necesario estimar las tasas de escolarización al 30 de junio de 2001, fecha límite para el cumplimiento de la edad de ingreso según la legislación educativa.

79 Según información proporcionada por el Relevamiento Anual del MECyT, en 1999 y 2005 el porcentaje de chicos inscriptos en primer grado/año de EGB 1/Primaria que no había asistido al preescolar disminuyó del 12% al 6,2%.

Un estudio comparativo referido a la escolarización de la población en el nivel primario, centrado en contrastar, en cada jurisdicción, la educación obligatoria previa (primaria de siete grados) y posterior (educación general básica de nueve años) a la Reforma de 1993, concluye que “el esfuerzo de inclusión fue mucho mayor si se consideran los nueve años de escolarización de la EGB, en tanto se registra un incremento de la tasa de escolarización de la población de 6 a 14 años, a nivel nacional, de 3 punto porcentuales entre 1991 y 2001 (de 94,2% a 97,2%)” (Pascual, 2006). Para el mismo período, en la tasa correspondiente a la población de 6 a 12 años, edades teóricas coincidentes con la estructura histórica del nivel primario, el aumento es menor, alcanzando 1,2% (de 96,9% a 98,1%). Cabe destacar que en los dos casos, los mayores avances en la escolarización benefician a las mujeres en mayor medida que a los varones. El estudio señala el esfuerzo de inclusión escolar de la población de 13 y 14 años, edades involucradas en la extensión de la obligatoriedad escolar. Cuando se recorta el comportamiento de las tasas de escolarización para esas edades en el período analizado, estas presentan un incremento de 7 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. De todas formas, se señala que, aunque en esas edades los mayores aumentos en la escolarización en ese tramo de edad se observan en las regiones que arrastraban déficits históricos de cobertura (noreste y noroeste del país), los esfuerzos realizados no alcanzan para dar cumplimiento efectivo a la obligatoriedad escolar vigente en tanto queda excluida del sistema educativo una proporción significativa de chicos y chicas.

Por último, 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. Nuevamente son los adolescentes y jóvenes quienes encuentran mayores escollos para su participación en la educación.

LA ASISTENCIA A LOS NIVELES EDUCATIVOS

En cuanto a las tasas de escolarización por nivel educativo, tanto las tasas netas como brutas⁸⁰ han registrado un incremento en relación con los datos del Censo de 1991, con excepción de la tasa bruta correspondiente a EGB 1 y 2, según los valores que se exponen en la tabla que sigue.

Tabla 2. Tasa de escolarización 2001

	Inicial (Sala de 5 años)	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal
Tasa neta	90,8	98,1	78,4	53,6
Tasa bruta	-	106,0	104,7	73,7

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 - INDEC. Información elaborada por DiNIECE, MECyT.

Sin embargo, nuevamente al analizar la tasa neta de cobertura de los niveles educativos de las diversas jurisdicciones siguiendo los datos del Censo 2001, se constatan variaciones en las tasas de escolarización de EGB 3, nivel correspondiente al tramo de edad de 12 a 14 años: en cinco provincias se encuentra escolarizado en ese nivel, entre el 56,4% y el 65% de los chicos y chicas de ese grupo etareo, frente al 78,4% para el total del país. Aún más drásticas son las diferencias cuando se enfoca el nivel polimodal, la ya baja tasa neta de escolarización correspondiente al total del país, desciende por debajo del 40% en cinco jurisdicciones

80 Tasa neta de escolarización por nivel de enseñanza: cociente entre las personas escolarizadas en cada nivel, con edad escolar pertinente al nivel que cursan, con respecto al total de la población de ese grupo de edad por cien. Los grupos de edad corresponden a los niveles de enseñanza formal; EGB 1 y 2: 6 a 11 años; EGB 3: 12 a 14 años y Polimodal: 15 a 17 años. Tasa Bruta: corresponde al total de alumnos escolarizado en el nivel de enseñanza considerado, independientemente de la edad, expresado en porcentaje del grupo de edad que, según la reglamentación nacional, debe matricularse en ese nivel.

INDICADORES DE PROCESO

Otra de las fuentes que permiten valorar el efectivo cumplimiento del derecho a la educación en países que, como la Argentina, alcanzan altas tasas de escolarización es la referida a la evolución de determinados indicadores de proceso o de eficiencia interna del sistema educativo tales como la tasa de repitencia, la tasa de abandono interanual, de promoción efectiva, de egreso y de sobreedad,⁸¹ entre otras.

Al respecto, una mirada al conjunto de la información oficial provista por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación permite afirmar que mientras que en la EGB 1 y 2 el comportamiento de los indicadores es de relativa estabilidad o manifiesta cierta mejoría, éstos evolucionan de manera negativa cuando se analiza su desempeño para EGB3, y en la educación Polimodal/ Media los indicadores de eficiencia interna muestran un evidente deterioro de la oferta educativa del nivel. Los factores que inciden en esta situación son múltiples, como se verá más adelante, y su análisis pormenorizado excede este trabajo. Sin embargo, existe relativa coincidencia en cuanto a que la reforma educativa de los años 1990 combinada con el proceso de aguda pauperización de la población en un marco de extensión de la escolarización hacia grupos poblacionales tradicionalmente excluidos configuró un cuadro sobre el que resulta urgente incidir de cara al cumplimiento del derecho a la educación. Al respecto del comportamiento de los indicadores clásicos de rendimiento (repitencia, sobreedad, promoción

81 *Tasa de Promoción Efectiva:* porcentaje de alumnos aprueban el grado que cursaban y se matriculan en el año de estudio siguiente al año lectivo siguiente. *Tasa de Repitencia:* porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitientes en el año lectivo siguiente, porque no logran aprobar el año cursado. *Tasa de Abandono Interanual:* porcentaje de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente. *Tasa de sobreedad:* porcentaje de alumnos matriculados que tienen un año o más de la edad estipulada por la legislación vigente para cursar en el año/grado considerado. Se aclara que los indicadores que se consignan en adelante corresponden a la educación formal común, es decir que no comprenden a la educación artística, de adultos ni especial, ni a las ofertas educativas de carácter no formal.

y abandono), considerados de primero a séptimo año/grado, en el estudio ya referido (Pascual, 2006), se concluye que la reforma educativa no tuvo un impacto favorable en relación con los problemas de rendimiento de larga data que evidenciaban algunas regiones del país, los cuales aún persisten. Esta afirmación pone en cuestión, entre otros aspectos, la eficacia de las políticas compensatorias llevadas a cabo y alerta respecto de la pervivencia de algunos de sus rasgos centrales en las políticas vigentes.

Si se considera la evolución de los indicadores correspondientes al total del país durante período 1997-2004, en la EGB1 y 2 la repitencia se ha mantenido relativamente estable aunque con una leve tendencia al incremento, con una tasa de 6,47% en 2004; en tanto el abandono interanual muestra un leve descenso en los últimos dos años, rondando el 1,80% en 2004. Sin embargo, si se analizan los datos provinciales, la repitencia se duplica en el período considerado en Santa Cruz, en la Provincia de Buenos Aires, en Corrientes, en San Luis, y tiende a mejorar en provincias en las cuales se registran tasas de escolarización inferiores.

A su vez, la concentración de la repitencia escolar en el primer año/grado de EGB 1/ primaria (9,68% en 2004) suele estar vinculada con la escolarización de los chicos y chicas en el nivel inicial, combinada con altos porcentajes de ruralidad: repiten el primer año/ grado de escolaridad en Santiago del Estero el 19,42% de los chicos y chicas que lo cursaron, en Formosa el 18,42%, en Corrientes el 16,28%, en Entre Ríos el 14,80%, en San Luis el 13,78% y en Misiones el 13,58%. Las enormes diferencias entre provincias se hacen evidentes cuando se registra que, por ejemplo, mientras en Mendoza uno de cada cien chicos inscriptos en primer año/ grado no había cursado el último año del nivel inicial (sala de cinco años) en Corrientes, iniciaban su escolaridad sin haber asistido a sala de cinco más de diez cada cien chicos. Por último, en cuanto a las tasas de promoción efectiva y egreso de la EGB 1 y 2, la primera se mantiene estable a lo largo del período analizado (91,73% en 2004) y la segunda registra un leve incremento en los últimos dos años (88,88% en 2004).

Si se considera la variación de los indicadores de proceso para EGB 3 para todo el país, siempre en el período 1997-2004, el aban-

dono se mantiene estable con una tendencia al ascenso en los dos últimos años (8,54% en 2004), en tanto la repitencia tiende a crecer desde al año 2001, alcanzando en 2004 casi tres puntos porcentuales más que en ese año (10,38%). Superan la media nacional las provincias de Chubut (12,44%), Córdoba (12,84%),⁸² Entre Ríos (13,64%) La Pampa (13,30%), Neuquén (13,57%), Río Negro 15, 23%, Santa Cruz (20,83%) y Tierra del Fuego (17,61%). Es posible aquí vincular el deterioro de los valores de la repitencia al mejoramiento de las tasas de escolarización, en la medida en que éstos tienden a presentarse en las provincias que se más han incorporado al sistema grupos sociales tradicionalmente excluidos de la escuela. Por otra parte, la repitencia tiende a concentrarse en 2004 en el 8º año de EGB3, equivalente al primer año del secundario de la antigua estructura académica modificada en 1993 por la Ley Federal de Educación., y se incrementa hasta alcanzar el 12,83%, seguramente vinculado a las diversas modalidades de organización del tercer ciclo, cuestión que será abordada más adelante.

Los valores correspondientes a la promoción efectiva se mantienen estables para EGB3 (81,08% en 2004), en tanto la tasa de egreso descende a partir de 2002 (72,83% en 2004). En cuanto al abandono interanual, en algunas provincias aumenta drásticamente en el período considerado: en Jujuy alcanza al 13,40%, en Misiones al 12,40%, en Río Negro al 12,94%, en Santiago del Estero al 15,89%). En algunas provincias, la tasa de egreso de EGB3 es muy inferior a la media del país: 56,82% en Santiago del Estero, 57,90 en Jujuy, 62,25 en Misiones; 63,24 Mendoza, lo cual significa que de cada diez chicos que ingresan al ciclo, aproximadamente seis lo culminan con éxito y alcanzan a completar la obligatoriedad escolar consagrada por la ley.

Como se ha señalado con anterioridad, el nivel polimodal / medio presenta un desmejoramiento progresivo en los valores de todos los

82 En esta enumeración, Córdoba, Río Negro y Neuquén son jurisdicciones que no implementan la nueva estructura del sistema educativo establecida por la Ley Federal de Educación, por lo cual el "egreso de EGB 3º" se corresponde con el tercer año del nivel secundario, para la primera, y con el segundo año para las restantes.

indicadores de proceso. La repitencia comienza a aumentar a partir del año 2001 y en 2004 se sitúa casi tres puntos por encima del valor de ese año (7,58% en 2004). El abandono interanual se comporta de la misma forma, incrementándose más de 5 puntos porcentuales desde el 2001 hasta alcanzar 19,79% en 2004, lo cual significa que de cada 10 chicos que cursan dos de ellos no se inscribirán en el ciclo lectivo siguiente, y en la Provincia de Buenos Aires, casi uno de cada cuatro jóvenes no continuará sus estudios al año siguiente. Chaco, Jujuy y Santa Fe son las otras provincias en las cuales el abandono interanual supera a la media nacional.

La tasa de promoción efectiva se sitúa en 2004 en su valor más bajo desde 1997, 72,63%, con una tendencia decreciente desde 2001 (cae 9 puntos porcentuales). En el conurbano bonaerense y en Jujuy uno de cada tres estudiantes no logra promover al año siguiente, en tanto en la Ciudad de Buenos Aires, y Entre Ríos, los mejores valores se verifican en las provincias cuyas tasas netas de escolarización en el nivel son inferiores a la media nacional. Por último, la tasa de egreso del nivel Polimodal/Medio se sitúa en el orden del 47,64% en 2004, en el marco de una tendencia descendente desde 2001, año en que alcanzó un valor del 60,60%. En la Provincia de Buenos Aires, jurisdicción educativa que representa aproximadamente un tercio del alumnado del sistema educativo del país, la tasa de egreso representa el 38,58%, lo cual equivale a casi un egresado por cada tres inscriptos.

En cuanto a las tasas de sobreedad⁸³ para el conjunto del país, en 2004 alcanzaron al 22,8% para EGB 1 y 2, 32,2% en EGB y 35,5% en el Polimodal. Sin embargo, nuevamente las regiones con los mayores índices de pobreza se corresponden con porcentajes más elevados: en la región Noreste la sobreedad trepa al 37,7%, 44% y 42,9%, respectivamente, mientras que en la región Noroeste, los mismos se elevan al 27,8%, 37,4% y 41,1%. Como se sabe, la sobreedad se encuentra asociada principalmente a trayectorias de fracaso escolar y

83 También llamado *retraso etario*. Es un indicador propio de la educación graduada que refiere a la alteración en la progresión de los estudios según el ritmo establecido: un año lectivo- un curso/ grado/ año de estudio.

procesos de exclusión educativa, en menor medida al ingreso tardío al sistema educativo.

EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN UN MARCO DE DESARTICULACIÓN/ DESACOPLE DEL SISTEMA EDUCATIVO

Coincidimos con Terigi cuando afirma que “el proceso de modificación de la estructura institucional del sistema educativo se desarrolló sobre los problemas previos que cada sistema provincial presentaba antes de la promulgación de la Ley Federal de Educación. Pero los procesos de la década de 1990 contribuyeron a acentuar algunos de esos problemas, y produjeron un importante desacoplamiento del sistema, que se ha diversificado como si fuera federal, pero carece de las regulaciones que un sistema de tales características requiere para que la diversidad no devenga en diferenciación o atomización” (Terigi, 2006). Por su parte, la CTERA ha venido advirtiendo que “a más de diez años de la implementación de la LFE, el resultado de las políticas educativas que han hecho explotar la estructura organizativa del sistema muestran la incapacidad del modelo educativo de ‘la reforma’ de definir una educación básica común nacional,⁸⁴ dificultad creciente para definir cuáles son los niveles del sistema educativo, su unidad pedagógica y sus modos de articulación vertical y horizontal. El sistema educativo centralizado, rígido y homogeneizante conformado en la etapa de consolidación del Estado argentino, no dio paso a otro flexible, múltiplemente articulado y democratizado, tal como proclamaba la reforma educativa neoliberal, sino a fragmentos del anterior sistema, cada uno de los

84 Vázquez y Maldonado (2004): En algunas jurisdicciones y escuelas se mantuvo el nivel primario previo a la reforma de siete años de duración (Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Río Negro y estructuras tradicionales (escuelas normales) en el interior de una provincia como Santiago del Estero; en otras se implementó la nueva estructura establecida por la Ley Federal de Educación: una EGB de nueve años de duración (Prov. de Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, T. del Fuego y Tucumán) y otras adoptaron una primaria o EGB de seis años (Córdoba “primaria”, Entre Ríos “EGB”).

cuales igualmente rígidos y centralizados. Un sistema diversificado, con poco de ‘común’ y fuertemente desarticulado” (Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte –CTERA– Vazquez, 2004). Un sistema que padece, y es imperativo que 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.

La prescripción de reforma de la estructura académica, al igual que otras iniciativas de los años 1990, no contempló la anticipación de sus posibles impactos, ni se fundó en estudios rigurosos de alternativas de gradualidad para su implementación atendiendo a las características de cada jurisdicción o localidad, ni comprometió un financiamiento acorde, por ejemplo destinado a la construcción de las nuevas aulas que harían posible la extensión de la obligatoriedad hasta el 9º año de EGB.

En este sentido, acordamos también con los sectores que alertan respecto de las condiciones y de la planificación que resultan imprescindibles a la hora de regular, con intenciones de incidir en la realidad educativa, sobre una nueva modificación de la estructura académica del sistema educativo, de la extensión de la obligatoriedad hasta completar el nivel secundario, del equilibrio político nación- provincias en cuanto al gobierno de la educación, entre otras cuestiones que aborda el anteproyecto de la Ley de Educación Nacional.

El tercer ciclo de la Educación General Básica

En particular, allí donde las investigaciones educativas señalaban hace una década o más el lugar más expulsivo de nuestro sistema educativo –el pasaje de primaria a secundaria y los dos primeros años de esta última– allí mismo se instaló, LFE y reforma educativa neoliberal mediante, el impacto más fuerte sobre la estructura educativa: la EGB 3. Desde el discurso oficial se argumentaba sobre la necesidad de rearticular dentro del trayecto considerado como educación básica el traumático y expulsivo pasaje de la escuela primaria a la secundaria. Este argumento quedó totalmente desmentido en la práctica: la introducción de la EGB3 en la estructura del sistema

explotó en decenas de modalidades de “articulación” que además de anarquizar el sistema, concentró condiciones adversas a la posibilidad de permanencia en las aulas de adolescentes y jóvenes.⁸⁵

Un relevamiento, realizado por el Ministerio de Educación,⁸⁶ referido a las distintas formas de localizar el tercer ciclo de la EGB para resolver la extensión de la obligatoriedad escolar, da cuenta de una gran diversidad de modelos o prototipos institucionales (se contabiliza un total de 55,⁸⁷ cuando considera la oferta educativa de nivel primario, secundario, de EGB y polimodal) que constituyen variantes de las siguientes opciones: establecimientos de EGB completa; escuelas con Tercer Ciclo y Polimodal o secundarizado; instituciones específicas de Tercer Ciclo o autónomas; instituciones que contienen todos los niveles/unidades académicas y alternativas de tercer ciclo *articulado*, en las que 8º y 9º años, y en algunos pocos casos también el 7º, continúan ubicados en los edificios de la escuela secundaria, pero bajo la conducción del director de EGB.

Gorostiaga (Gorostiaga y otros, 2004) señala que en relación con el sector docente, numerosos estudios afirman que se manifestaron, y aún subsisten, problemas vinculado con la disponibilidad y la re-localización de los maestros del tercer ciclo, con la definición del personal docente que se haría cargo (maestros o profesores) y su capacitación acorde a los requerimientos de la enseñanza en el ciclo, incluso con la cobertura de cargos docentes en la etapa inicial, con la capacitación de los directivos, coordinadores y tutores, a la vez que se presentan tensiones entre los maestros y los profesores en relación con las concepciones sobre la enseñanza.

85 Vázquez y Maldonado, op. cit.: Desde la perspectiva del tramo que representa la educación de adolescentes y jóvenes: Escuela secundaria 5 años (y 6 de industrial/técnica): Ciudad de Buenos Aires, Río Negro, Neuquén; EGB 3 (3 años) y Polimodal (3 años): Formosa, La Pampa y La Rioja; EGB 3 (2 años) y Polimodal (3 o 4 años) Mendoza; Ciclo unificado (3 años) y ciclo de especialización (3 años): Córdoba; Escuela intermedia (3 años) y polimodal (3 o 4 años): Entre Ríos.

86 DiNIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2005).

87 La DiNIECE concluía que en 2005 los tipos de establecimientos se habían reducido a 48, en tanto el 81% de la matrícula del tercer ciclo se concentraba a nivel nacional en 5 de esos tipos.

Finalmente, partiendo de un análisis de una gran variedad de estudios referidos a la implementación del tercer ciclo de la EGB, el autor concluye que “en un contexto de relativo aumento de la cobertura, se registran problemas serios que afectan la calidad de la educación. El cambio de estructura académica y la creación del Tercer Ciclo pretendían solucionar la difícil transición entre los niveles primario y secundario, así como responder a las necesidades específicas de los jóvenes adolescentes. Sin embargo, la flamante estructura ha creado nuevos problemas para las provincias, y probablemente ha tenido el efecto de provocar una mayor fragmentación del sistema nacional, con crecientes inequidades entre las provincias y entre escuelas dentro de las provincias” (Gorostiaga y otros, 2004).

SEGMENTACIÓN Y FRAGMENTACIÓN DE LA OFERTA EDUCATIVA

En general, existe una amplia coincidencia entre diversos actores sociales ligados a la educación en cuanto al proceso de creciente fragmentación del sistema educativo, ocurrido en los últimos años, asociado y homólogo al proceso de fragmentación social derivado de la distribución regresiva del ingreso y su impacto en la estructura social profundizado en la década de 1990.

Ya desde sus orígenes, en el contexto de la universalización de la educación pública destinada a lograr la formación ciudadana del vasto contingente inmigratorio indispensable para el progreso del país, el sistema educativo argentino había sustentado la *identidad del hijo alumno* (Frabboni, 1984) propia de la época. Esto había significado, en rigor, una universalización restringida: “identidad de niño en tanto ‘hijo’ de una familia nuclear y ‘alumno’ de una escuela pública, como agencias propias de una sociedad industrializada. En términos argentinos, estas condiciones sólo podían ser cumplidas por cierta parte de la población infantil. En [...] ‘la otra mitad’ confluían niños abandonados por la miseria y marginalidad de los padres no incorporados al trabajo asalariado; niños huérfanos de padres afectados por la variedad de enfermedades de la época y la desatención sanitaria; niños trabajadores, desde pequeños obreros

y obreras hasta vendedores ambulantes; hijos de padres que necesitaban contar en el presupuesto familiar con el aporte infantil; niños ‘de la calle’ que oscilaron entre la mendicidad, los pequeños delitos y el vagabundeo” (Carli, 1991).

La existencia de circuitos de escolarización diferenciados en función de de clase social de pertenencia de los alumnos ya había sido señalada en el país en el contexto de los años 1980, con el concepto “segmentación educativa”. La “segmentación” nombraba una manera específica de configuración de la desigualdad en educación, que derivaba en una acumulación desigual de capital cultural y social. Sin embargo, referir a “segmentos” presuponía la existencia de un campo integrado en el que se podían diferenciar porciones comparables entre sí y jerarquizadas en una escala que ordenaba escuelas de mayor calidad o prestigio y escuelas de menor calidad o prestigio, en relación directa con el origen social de sus estudiantes.⁸⁸

Más adelante, hacia fines de la década de 1990, se aludía a las “escuelas en los márgenes”, señalando que las mismas, “que en su momento fueron construidas con un fuerte mandato igualador, se [veían] atravesadas y por momentos desbordadas por los efectos de las políticas que desigualan y diferencian” (Redondo y Thisted, 1999). En el curso de la caída del Estado de Bienestar, las instituciones educativas se fueron erigiendo crecientemente en “la única expresión del estado en la periferia, conformándose la propia escuela como última frontera de lo público” (Redondo y Thisted, 1999).

Al respecto, un estudio reciente que analiza la segmentación social y su expresión en la oferta educativa para los adolescentes de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, Kessler afirma que “la segmentación educativa ha sedimentado en experiencias, uno de cuyos indicadores es la naturalización de dicho fenómeno en la conciencia de los actores” (Kessler, 2002). En el marco de un sistema educativo socialmente jerarquizado y de pérdida de poder regulatorio por parte del Estado, “los procesos de segmentación vertical (entre estratos) y horizontal (al interior de cada estrato) y de desinstitu-

cionalización se combinan, la vida exterior ocupa un lugar mayor en la escuela, los conflictos sociales se instalan en la clase en un marco en que la sociedad en general, y las escuelas en particular, son cada vez más heterogéneas entre sí en cuanto a públicos y recursos, por lo que la subjetividad se va construyendo muy tamizada por lo que podrán llamarse experiencias de clase particulares, sin las tendencias compensadoras de un sistema educativo más homogéneo” (Kessler, 2002). El autor agrega que en un contexto de déficit de la función compensadora estatal, el enérgico proceso de privatización que conoció la sociedad argentina en los noventa llevó a permear ideológicamente en los actores legitimando la construcción del “ciudadano-consumidor” como sujeto de derecho también en el ámbito educativo (Kessler, 2002).

Por su parte, Tiramonti, al realizar un análisis del proceso de diferenciación de las escuelas de nivel medio, afirma que “la ruptura de la organización estado céntrica de la sociedad transforma en inadecuado el concepto de segmento que hace referencia a la existencia de un campo integrado, y habilita pensar el espacio social y educativo como un compuesto de ‘fragmentos’ que carecen de referencia a una totalidad que les es común o un centro que los coordina. El fragmento es un espacio autorreferido en el interior del cual se pueden distinguir continuidades y diferencias; las primeras marcan los límites o las fronteras del fragmento, las otras señalan la heterogeneidad de esos espacios. Así el fragmento actúa como una frontera de referencia, pero no se constituye en un todo integrado y coordinado, ni siquiera en un campo donde se puedan reconocer posiciones relativas de actores e instituciones, sino que se trate de un agregado institucional que tiene referencias normativas y culturales comunes” (Tiramonti, 2004). Sin embargo, para la autora el clivaje de clase ya no resulta autosuficiente para explicar los procesos aludidos.

Desde una perspectiva más política, el IIPMV de la CTERA, identifica en la fragmentación al “proceso de desintegración de todo colectivo social, que en nombre del principio neoliberal de libertad, hace del individuo no sólo la base de la sociedad sino su única expresión legítima. A nivel de las instituciones, la fragmentación es el proceso que acompaña, desde las políticas, la reducción de las respuestas

universales y comunes a respuestas adaptadas a las –supuestamente naturales– necesidades individuales” (Vázquez y Maldonado, 2004).

Aunque la creciente diferenciación de la oferta educativa se verifica en todos los niveles del sistema educativo, se configura con rasgos propios y se intensifica en el nivel medio. En efecto, la escuela secundaria ha adoptado desde sus orígenes una *declarada y reconocida vocación selectiva*, coherente con su mandato fundacional de formar las élites dirigentes urbanas de la república naciente. En el presente, la obligatoriedad del nivel medio, la cual sería de aquí a poco consagrada jurídicamente para el conjunto de la población del país en el texto de la nueva Ley de Educación Nacional, ubica a este nivel educativo diseñado “para pocos” como el mínimo de escolarización necesario para formar la base de la ciudadanía. Lo hace en un marco en el cual, “todavía siguen vigentes muchos dispositivos que tenían su justificación en la vieja lógica de la función selectiva (la estructura curricular enciclopedista y segmentada en materias, el sistema de evaluación y promoción, los sistemas disciplinarios, el tiempo y la jornada escolar, etc.) que entran en crisis cuando cambia el sentido y la morfología social del secundario” (Tenti Fanfani, 2002). Esta continuidad produce fuertes contradicciones entre los viejos mecanismos pedagógicos y disciplinarios, las expectativas de docentes y alumnos y las nuevas disposiciones legales y normativas que obligan a la escolarización de los adolescentes y jóvenes y, en consecuencia, limitan la atribución de las escuelas medias de definir reglas que determinen la permanencia o el abandono escolar.

Para Tenti, “las múltiples transformaciones en la demografía, la morfología y la cultura de las nuevas generaciones pone en crisis la oferta tradicional de educación escolar. Los síntomas manifiestos y estridentes son la exclusión y el fracaso escolar, el malestar, el conflicto y el desorden, la violencia y las dificultades de la integración en las instituciones, y sobre todo la ausencia de sentido de la experiencia escolar para proporciones significativas de adolescentes y jóvenes latinoamericanos (en especial aquellos que provienen de los grupos sociales más excluidos y subordinados), con dificultades para ingresar, progresar y desarrollarse en instituciones que no han sido hechas para ellos” (Tenti Fanfani, 2000).

En este proceso de relativa masificación del nivel medio, “las escuelas de los sectores más humildes son, en algún sentido, una escuela nueva. No sólo porque muchas son de construcción reciente, sino que aún las más antiguas, en los procesos de polarización institucional, de entrada de nuevos sectores y de profundo empobrecimiento, vieron constituirse un alumnado nuevo o diferente al tradicional. Es la escuela de la retención y de la asistencia, sufre todos los problemas de falta de organización, de carencia de recursos, de la implementación de la reforma con menos medios que las restantes. Pero al mismo tiempo, es otra escuela, que ha redefinido su lugar, cuya referencia ya no es la institución del pasado ni tampoco la que hoy frecuentan los adolescentes de otros sectores” (Kessler, 2002).

En el otro polo, al analizar la escolarización de los sectores altos y medios, Ziegler observa que la opción por asistir a escuelas elegidas, de *elite*, manifiesta una “búsqueda de homogeneidad y procura la socialización de los jóvenes “entre iguales” (Ziegler, 2004). Se trata de un proceso que conduce a que cada fragmento educativo tienda a homogeneizarse internamente. Sin embargo, Kessler en su estudio señala que “la diferenciación entre escuelas no se agota en ese nivel: en cada espacio, hasta en los más acotados, hay procesos de fragmentación. En cada escuela, en cada turno, aun al interior de cada aula, parecen haberse acentuado las diferencias internas en cuanto a interés y nivel de los alumnos, compromiso de los padres, apoyo de los directivos, formas de convivencia, peligrosidad para el docente, entre otras dimensiones que hacen a la experiencia escolar” (Kessler, 2002).

En síntesis, este escenario de pérdida de la posibilidad de transitar una experiencia educativa común, socialmente significativa y de calidad equivalente para el conjunto de los chicos y jóvenes de nuestro país cuestiona de manera elocuente el cumplimiento efectivo del derecho a la educación. La existencia de políticas públicas, tanto nacionales como provinciales y municipales, dirigidas a compensar las desigualdades y garantizar la realización de este derecho,⁸⁹ a la par

89 Algunas de estas iniciativas de política pública del MECyT: Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE),

que permiten reconocer una voluntad política orientada a mejorar las condiciones de escolarización de los sectores sociales más pobres, requiere de un análisis riguroso. Es preciso estudiar y anticipar la eficacia real del conjunto de estas iniciativas, a partir de la consideración de las continuidades y discontinuidades de las políticas educativas vigentes contrastadas con los modelos de focalización severamente cuestionados en cuanto a sus efectos, así como cierta tendencia a identificar “universalidad” con “estrategias homogéneas” y desconsiderar las particularidades locales en un contexto de fuerte fragmentación como el analizado. Es relevante, incluso, no desatender el hecho de que las agencias multilaterales de asistencia técnica y financiera se encuentran financiando una porción significativa de las iniciativas, en Argentina y el continente, en base a criterios y operatorias estandarizados que insisten en viejas recetas y cuyos efectos podrían ser opuestos a los propósitos declarados en las intervenciones de las políticas públicas.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN. LOS SALARIOS DOCENTES

La cuestión del volumen de recursos destinados a solventar la educación y sus criterios de asignación constituye uno de los factores de incidencia sustantiva en las posibilidades de goce pleno del derecho a la educación. Al respecto, Morduchowicz aclara que “el criterio dominante –aunque no el único– que permite explicar la magnitud de recursos para la educación en la Argentina, es la restricción presupuestaria” (Morduchowicz, 2002). En la Argentina, el gasto en educación consolidado es, en los últimos años, levemente inferior al 4% del PBI,⁹⁰ al tiempo que los presupuestos provinciales

Programa Nacional de Inclusión Educativa “Todos a estudiar”, Programa Nacional de becas estudiantiles, Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), etcétera.

90 El piso del 6% del PBI destinado al sector establecido por la Ley Federal de Educación nunca se hizo efectivo, en tanto a partir del año 2002 se registra un decrecimiento de este porcentaje (4,7% del PBI en 2001) hasta situarse en 2004 en el orden del 3,7%, cercano a los valores propios del período 1995-1996. Fuente: CGECSE/SsCA/MECyT en base a ejecuciones presupuestarias provinciales, Dirección de Contabilidad y Finanzas, Dirección

para educación promedian, desde la transferencia educativa ocurrida en 1991 que colocó en las provincias la responsabilidad por la gestión y el financiamiento de los servicios educativos antes dependientes de la nación, entre el 25% y el 30% del gasto público total de la jurisdicción.

El autor señala que la aparente contradicción que se observa entre un porcentaje del PBI insuficiente para los parámetros recomendados como aceptables, en el primer caso, y una tasa del gasto público total considerada como aceptable o deseable, se explica “por la baja presión impositiva doméstica, debida, básicamente, a la evasión tributaria. De esta manera, si el presupuesto no se financia con déficits, (opción explícitamente vedada por la ley) recursos fiscales limitados implican una también baja magnitud del gasto público consolidado. [...] El resultado de la práctica del federalismo fiscal-educativo en la Argentina es: a) una disparidad de asignaciones de recursos a los sistemas educativos provinciales que, b) no se encuentra asociada al nivel de riqueza de cada jurisdicción sino a su disponibilidad de recursos fiscales que, a su vez, permite, c) definiciones de niveles salariales docentes con una significativa dispersión”.⁹¹

En un marco de insuficiencia de recursos asignados, se recortan del conjunto dos problemas relevantes vinculados al financiamiento educativo: el bajo y dispar nivel salarial docente y la evolución del gasto educativo según una dinámica independiente de la evolución de la matrícula y de los requerimientos que de ella derivan.⁹²

de Presupuesto y Dirección General de la Unidad de Financiamiento Internacional/SsCA/MECyT; Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa/MECyT; INDEC; Contaduría General de la Nación/Sec.Hac./MECON.

⁹¹ En cuanto a las disparidades salariales entre las provincias, originadas en la transferencia educativa que habilitó políticas salariales propias, en 1999 un docente de Formosa o Chaco cobraba casi un tercio del salario correspondiente a un docente habitante de Santa Cruz y cerca de la mitad de un maestro de Córdoba, La Rioja, Catamarca o Neuquén (IIPMV, Fecho)

⁹² Iñiguez (2000): “Los mejores indicadores para analizar la evolución de la inversión en educación son los que la relacionan con la demanda. Durante la década de los ochenta, se registra un crecimiento del gasto por habitante del 1,2% anual en el período 1980-88, mientras que en los noventa (entre 1988-97) se contrae a una tasa anual del 1,4% anual. Como la matrícula creció a una tasa muy superior a la de la población, el gasto por alumno registró, en todos los casos, una performance peor a la del gasto por habitante.”

El primer aspecto, la situación del salario docente, viene constituyéndose como una de las fuentes del deterioro de la educación que adquirió una gravedad extrema a partir de los años 1990 debido a la pauperización creciente del sector docente en el marco de un proceso que afectó, como se ha dicho, al conjunto de la sociedad aunque de manera diferencial.⁹³ Si bien, por un lado la docencia fue crecientemente valorizada como una ocupación “protegida” en el marco del proceso de progresiva precarización laboral, el nivel salarial observó una caída sostenida en los últimos treinta años “que sirvió en definitiva para financiar la expansión de la cobertura escolar sin tener que aumentar los recursos destinados a Educación” (CIPPEC, 2006). La creciente composición del salario docente mediante adicionales, es decir, salario en negro, sumó al deterioro. Esta política salarial, heredada de la dictadura y profundizada desde fines de los años 80, implicaba una erosión de la base de cálculo tanto para la antigüedad docente como para los aportes jubilatorios, con un evidente perjuicio para éstos últimos. La difusión de los adicionales no remunerativos, incluido el presentismo, condujo al desfinanciamiento tanto del sistema previsional y como de atención de la salud mediante la obra social del sector (Iñiguez, 2000).

El panorama se combinó con la situación generada por la crisis de los tesoros provinciales, que en algunas jurisdicciones impidió el pago de los haberes en tiempo y forma (algunos de ellos se abonaron fraccionados en cuotas o en bonos provinciales cuyo valor de cambio resultaba sensiblemente inferior al nominal o inclusive acumulaban deuda a lo largo de varios meses). De esta forma, en abril de 1997, con la instalación de la Carpa Blanca frente al Congreso de

93 Durante los años noventa el valor agregado por la actividad económica medido por habitante creció en términos reales más de un 40%. En ese lapso los docentes no sólo no recibieron nada de ese incremento, sino que tuvieron que “aceptar” una rebaja en su salario real. Esta dispar evolución, que se puede observar en el Gráfico adjunto, explica parcialmente la pérdida de jerarquía –desde un punto de vista económico– del docente como actor social. La brecha que se fue ampliando a partir de los años noventa entre el desempeño del PBI per capita y el salario docente es un indicador que refleja los resultados de la puja distributiva de estos años: mientras que en 1981 ambos tenían el mismo valor, en 1999 el salario docente representaba el 50% del PBI *per cápita*.

la Nación por iniciativa de la CTERA, comenzó a desarrollarse un proceso de lucha gremial del sector docente sostenido en el tiempo, de amplio consenso en la sociedad argentina y de trascendencia internacional.

En ese marco, en 1999 fue creado el Fondo Nacional de Incentivo Docente, que establecía una asignación especial fija por cargo, el cual fue abonado por la Nación a las provincias de manera parcial y esporádica. Aunque constituía una reivindicación del sector, el Fondo significaba en realidad una mejora leve, permanentemente sujeta a los avatares de las negociaciones de la CTERA con el Ejecutivo Nacional, en el marco de redefiniciones constantes del monto, la frecuencia y las fuentes de financiamiento de las cuotas. En ese contexto, la debacle económica que alcanzó su pico crítico a fines de 2001 significó un duro golpe para el valor real del salario en general, comprendido el de los docentes.

A partir de 2004 se ha venido implementando una política nacional sostenida de recomposición salarial, que combina el pago del Incentivo Docente con garantías nacionales que permiten a las provincias más pobres alcanzar pisos salariales crecientes⁹⁴, comunes para todos los educadores del país. En ese marco, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 prorroga la vigencia del Incentivo y obliga aun esfuerzo conjunto de la Nación y las Provincias⁹⁵ para una mejora del salario docente: a los incrementos que fijen las provincias se agrega la creación del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente destinado a auxiliar con fondos nacionales a las jurisdicciones menos solventes para que puedan alcanzar el piso salarial establecido. En ese marco, y considerando la inflación de marzo a junio, la Coordinación General

94 En marzo de 2005 el piso salarial docente sobre el cual intervino la garantía nacional alcanzó los \$700 mensuales (un equivalente aproximado a los U\$S 230) y luego fue elevado a \$840 (aproximadamente 280 dólares). Ambos incluyen el pago del incentivo docente por un valor de \$110 mensuales y del Programa Nacional de Compensación Salarial.

95 Para ingresar al Programa Nacional de Compensación Salarial se exige a las jurisdicciones garantizar con fondos propios el pago a un maestro de grado de jornada simple que se inicia en el cargo y por tanto no percibe antigüedad, de un salario de bolsillo no inferior a los \$630 (aproximadamente 210 dólares). Si a esta suma se agrega el aporte del FONID y del PNCD, se alcanza el piso salarial de \$840.

de Estudio de Costos del Sistema Educativo del MECyT informa que en todos los cargos relevados por el área se registran mejoras salariales en el curso del primer semestre, con excepción de Jujuy y algunos cargos de las provincias de La Rioja y Río Negro, según los valores y composición que se observan en las tablas que siguen.

Tabla 3. Impacto de la compensación y el FONID en el salario de bolsillo del maestro de grado. Nivel primario común/EGB - jornada simple

Jurisdicción	Financiamiento			Tot. salario de bolsillo	Impacto financiamiento nacional/provincial
	Provincial Salario de bolsillo	Nacional Compensación art. 9, Ley de Financiamiento Educativo	FONID		
	1	2	3	4-1+2+3	5-(2+3)/1
Buenos Aires	767,20	-	110,0	977,20	14,3%
Catamarca	1.084,27	-	110,0	1.194,7	10,1%
Chaco	695,36	100,0	110,0	905,36	30,2%
Chubut	1.092,13	-	110,0	1.202,13	10,1%
Ciudad de Buenos Aires	844,88	-	110,0	954,88	13,0%
Córdoba	1.025,04	-	110,0	1.135,04	10,7%
Corrientes	630,00	100,00	110,0	840,00	33,3%
Entre Ríos	666,37	100,0	110,0	976,37	31,5%
Formosa	630,0	100,0	110,0	840,00	33,3%
Formosa	630,0	100,0	110,0	840,00	33,3%
Jujuy	785,5	100,0	110,0	995,59	26,7%
La Pampa	967,3	-	110,0	1.077,30	1,4%
La Rioja	635,07	100,0	110,0	845,07	33,1%
Mendoza	848,66	-	10,0	958,66	13,0%
Misiones	630,0	100,0	110,0	1.313,93	33,3%
Neuquén	1.203,93	-	110,0	1-313,93	9,1%
Río Negro	829,25	-	110,0	939,25	13,3%
Salta	776,38	100,0	110,0	986,38	27,0%
San Juan	830,16	100,0	110,0	1.013,16	26,1%
San Luis	901,00	-	110,0	1.011,00	12,2%
Santa Cruz	1.501,21	-	110,0	1.611,21	7,3%
Santa Fe	968,05	-	110,0	1.078,05	11,4%
S. del Estero	767,20	100,0	110,0	977,2	27,4%
T. del Fuego	1.482,23	-	110,0	1.592,23	7,4%
Tucumán	711,83	100,0	110,0	921,83	29,5%

Fuente: CGESCE/ScCA/MECyT sobre la base de información proporcionada por las provincias y el CFCyE/MECyT.

De todas formas, las disparidades entre jurisdicciones continúan y, aunque algunas obedecen al mayor costo de vida en la zona de referencia, como es el caso de las provincias patagónicas más australes, considerando al resto nuevamente se constata que tienden a coincidir las provincias que concentran los mayores niveles de exclusión educativa con las que abonan los salarios más próximos al mínimo salarial estipulado.

Tabla 4. Salario de bolsillo de docente con 10 años de antigüedad.^{1 2 3}
Financiamiento provincial y nacional. Junio 2006 (en pesos)

Provincias	Nivel primario común/EGB		Nivel medio común/Polimodal		
	Maestro de grado jorn. simple	Director 1ra. jorn. simple	Profesor hora cátedra 1	15	Director 1ra cat.
Buenos Aires	877,20	1585,72	50,80	778,87	1477,01
Catamarca	1194,27	1776,55	67,45	1062,24	1932,37
Chaco	905,36	1317,38	56,99	904,13	1563,78
Chubut (4)	1202,13	2109,33	40,86	891,30	2109,33
C. de Buenos Aires	954,88	2155,04	60,36	853,02	1932,00
Córdoba	1135,04	1422,40	55,06	817,88	1635,73
Corrientes	840,00	1137,68	56,00	840,00	1306,40
Entre Ríos	876,37	1266,50	58,42	876,37	1290,01
Formosa	840,00	1189,65	56,00	840,00	1707,50
Jujuy (8)	995,59	1262,60	57,92	891,13	1547,69
La Pampa (8)	1077,30	1734,13	84,16	1078,60	1985,75
La Rioja (7) (8)	845,07	1283,68	56,00	840,00	1365,30
Mendoza	958,66	1542,20	147,11	896,81	1726,97
Misiones	840,00	1116,75	56,00	840,00	1233,35
Neuquén (6) (8)	1313,93	1511,03	78,06	1194,43	2578,32
Río Negro (8)	939,35	1758,25	54,05	810,74	2083,35
Salta (4) (7) (9)	986,38	1418,49	70,99	867,10	1583,69
San Juan (7) (9)	1013,16	1356,67	61,03	971,39	1460,07
San Luis (8)	1011,00	1971,11	67,40	1011,00	1971,11
Santa Cruz	1611,21	2202,49	83,38	1366,05	2202,49
Santa Fe	1078,05	1534,53	52,12	820,42	1625,74
Santiago del Estero	977,20	1453,21	134,01	899,56	1552,18
Tierra del Fuego (4) (5)	1592,23	3417,25	90,89	1405,36	3869,70
Tucumán (8)	908,87	1460,90	110,91	910,91	1553,66

Referencias:

(1) Salario de bolsillo: es el salario bruto menos los aportes personales a la Seguridad Social obligatorios por Ley. (2) Incluye FONID y Compensación Salarial, art. 9 Ley de Financiamiento Educativo. (3) Valores provisorios sujetos a revisión. (4) En el Nivel Primario/EGB, se considera el Director de Primera Categoría de jornada completa. (5) En el Nivel Medio/Polimodal, se considera el Director de Primera Categoría de jornada completa. (6) En el Nivel Primario/EGB, se considera el Director de Tercera Categoría de jornada simple. (7) Incluye tickets. (8) Provincias que modificaron los salarios docentes. (9) No se dispone de la información sobre la liquidación de los aportes personales correspondientes al pago de salarios en tickets canasta.

Fuente: Coordinación General de Estudio de Costos el Sistema Educativo - SsCA - MECyT- sobre la base de información proporcionada por las provincias.

Por último es importante remarcar que, el proceso inflacionario de los últimos años aportó a la depreciación de los haberes, de tal forma que recién en el 2006, fruto de las medidas de política educativa referidas, el salario docente logró recuperar el valor que tenía en el año 2001, un valor insuficiente que, además, no contempla las necesidades secundarias vinculadas con la tarea pedagógica. Una idea aproximada de este desfase puede construirse a partir de la tabla que sigue, que contrasta el haber neto percibido en diciembre de 2002 y en diciembre de 2005 (con garantía de \$700, previo al piso de \$840) con los valores de las canastas básicas fijadas por le INDEC.

Tabla 5. Salario de bolsillo de maestro de grado con 10 años de antigüedad, educación común y canasta básica totales (hogar tipo 2) por jurisdicción (en pesos corrientes, con FONID y garantía de \$700). Datos a diciembre de 2005

Región	Jurisdicciones	Salarios de bolsillo con FONID y Garantía		Canasta básica total - Hogar tipo 2		Participación del Salario de Bolsillo con FONID y Garantía sobre la CBT	
		Dic 2002	Dic 2005	Dic 2002	Dic 2005	Dic 2002	Dic 2005
Gran Bs. As.	Buenos Aires (Conurbano)	\$ 529\$	778	\$719	\$832	73,6 %	93,6 %
	Ciudad de Bs. As.	\$ 618	\$ 833			86,0 %	100,2 %
Cuyo	Mendoza	\$ 543	\$ 832	\$627	\$726	86,7 %	114,7 %
	San Juan	\$ 591	\$ 815			94,3 %	112,3 %
	San Luis	\$ 703	\$ 973			112,1 %	134,1 %
NEA	Corrientes	\$ 495	\$ 700	\$637	\$73	77,7 %	95,0 %
	Formosa	\$ 466	\$ 700			73,2 %	95,0 %
	Chaco	\$ 524	\$ 718			82,3 %	97,4 %
	Misiones	\$ 469	\$ 700			73,6 %	95,0 %
NOA	Catamarca	\$ 715	\$ 1200	\$622	\$718	115,1 %	167,0 %
	Tucumán	\$ 531	\$ 732			85,5 %	101,8 %
	Jujuy	\$ 502	\$ 848			80,8 %	117,6 %
	La Rioja	\$ 608	\$ 780			97,8 %	108,5 %
	Salta	\$ 584	\$ 827			93,9 %	115,0 %
	Santiago del Estero	\$ 672	\$ 832			108,1 %	115,8 %

Región	Jurisdicciones	Salarios de bolsillo con FONID y Garantía		Canasta básica total - Hogar tipo 2		Participación del Salario de Bolsillo con FONID y Garantía sobre la CBT	
		Dic 2002	Dic 2005	Dic 2002	Dic 2005	Dic 2002	Dic 2005
Pampeana	Buenos Aires (resto)	\$ 529	\$ 778	\$ 650	\$ 753	81,5 %	103,3 %
	Santa Fe	\$ 614	\$ 910			94,5 %	120,9 %
	Entre Ríos	\$ 513	\$ 747			79,0 %	99,2 %
	La Pampa	\$ 666	\$ 976			102,5 %	129,6 %
	Córdoba	\$ 719	\$ 1141			110,7 %	151,5 %
Patagonia	Neuquén	\$ 789	\$ 1103	\$ 682	\$ 790	115,7 %	139,6 %
	Río Negro	\$ 539	\$ 930			79,0 %	117,7 %
	Tierra del Fuego	\$ 1033	\$ 1592			151,5 %	201,5 %
	Santa Cruz	\$ 938	\$ 1328			137,5 %	168,1 %
	Chubut	\$ 737	\$ 1198			108,0 %	151,6 %

Fuente: CGESCE/ScCA/MECyT sobre la base de información proporcionada por las provincias y el INDEC.

En suma, los obstáculos que se plantean al cumplimiento del derecho a la educación en nuestro país constituyen un complejo entramado que articula rasgos estructurales del propio sistema educativo, agravados en el curso de la implementación de políticas de orientación neoliberal, así como nuevos problemas creados por éstas. El marco de procesos de exclusión social que no logran revertirse de la mano de una mejor distribución de la riqueza, genera nuevas y complejas condiciones para la enseñanza: si bien las políticas y regulaciones relativas a la educación y al bienestar de la niñez y la adolescencia impulsan el mandato de la escolarización de los chicos y chicas, el sistema educativo muestra serias dificultades para hacerlo en condiciones de igualdad para el conjunto de los grupos sociales.

Si bien es posible detectar experiencias en este sentido, se registra, en nuestra opinión, una tendencia a desatender la necesidad de elaborar diagnósticos más ajustados a la hora de formular propuestas, combinada con cierta resistencia a realizar una revisión de los límites estructurales del modelo de escolarización clásico.

CAPÍTULO 3. UN ESTUDIO DE CASO: LOS JÓVENES Y EL SISTEMA EDUCATIVO

Si bien se ha ampliado la obligatoriedad escolar a 10 años, y en distritos como el de la Ciudad de Buenos Aires y el de Neuquén la escuela media es obligatoria,⁹⁶ la situación actual de los jóvenes,⁹⁷ sobre todo de aquellos pertenecientes a las capas populares, y sus posibilidades de integración al sistema educativo de nuestro país constituye una problemática que pone en evidencia de manera decisiva las restricciones que poseen las instituciones educativas para asegurar el cumplimiento efectivo del derecho a la educación.

Ya mencionamos que la realidad social y económica que signó a nuestro país durante tres décadas arrojó a vastos sectores sociales a situaciones de exclusión social. Y es en este contexto donde los jóvenes vieron severamente afectadas sus posibilidades de desarrollo⁹⁸ sociales, culturales, educativas y económicas.

96 Vale la pena destacar que el nuevo proyecto de Ley de Educación Nacional establece la obligatoriedad de la escuela media para todo el país.

97 En este trabajo llamamos jóvenes al grupo etario comprendido entre los 15 y 29 años. Estimamos que comprende una franja amplia de la población que comparte situaciones vitales relacionadas con aspectos sociales, culturales y económicos.

98 Derivado de este escenario excluyente, las ciudades exhiben uno de los paisajes sociales más dramáticos: el aumento de jóvenes en situación de calle. “Se trata de una población que - como producto de las interrelaciones entre factores económicos, sociales y políticos ligados, sobre todo, a la aplicación de las políticas neoliberales - mantiene vínculos

María del Carmen Feijoó nos señala que “[...] en Argentina, según datos de la EPH en el II semestre 2005, en los 28 aglomerados urbanos que cubre la muestra, hasta los 22 años de edad, el 33,8% son pobres, dato que asciende el 49,5% en el tramo de 0 a 13 años y a 41,9 en el de 14 a 22” (Feijoó, 2006). Feijoó también plantea que “[...] son los jóvenes los que sufren el impacto de los cambios en el modelo económico, la desocupación, los efectos de la propagación de la epidemia de sida, el embarazo adolescente, la falta de capacidad para tomar decisiones sobre su propio destino” (Feijoó, 2006).

En la misma línea, Susana Torrado y María del Carmen Feijoó advierten sobre los conflictos que genera la exclusión social en los jóvenes.⁹⁹ Al presentar el informe de Población Mundial 2003 de la

fragmentarios con sus familias y, a la vez, queda tempranamente fuera de aquellos espacios donde tradicionalmente se desarrollaron diferentes tipos de estrategias de sostén social. Así, esta población se congrega en la calle y realiza intercambios con sus pares a partir de los cuales construye grupos sociales de pertenencia”. De este modo, “en la conquista de la calle, esta población encuentra un ‘lugar’ y construye una matriz de relaciones sociales. Allí, organizan su sobrevivencia cotidiana a través de diversas estrategias que le permite obtener un ingreso económico diario: venta ambulante, actividades artísticas (por ejemplo, haciendo malabares), mendicidad. Estas actividades la realizan junto a grupos de pares que pasan a constituirse en sus referencias sociales más significativas”. Ahora bien, a esta realidad se le acoplan representaciones sobre la misma que expresan marcadas dificultades para construir consensos sociales que permitan referirse de modo genérico a esta situación: “[...]la problemática y los sujetos son nominados de diversas formas tanto en el lenguaje común como en el académico mientras, hasta el momento, no se encuentra un estatuto público que otorgue entidad común a esta población: estos sujetos ¿son delincuentes/en conflicto con la ley?, ¿son huérfanos?, ¿grandes o chicos? ¿trabajadores?, ¿pobres? ¿explotados por sus padres y/o madres?, ¿víctimas de mafias?” (Pagano y otros, 2005).

99 Vale la pena destacar que en un informe realizado por un conjunto de ONG sobre la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en la Argentina plantea que a 10 años de dicho tratado existe un incremento de las políticas punitivas a través de las cuales el Estado se hace presente en la vida de estas poblaciones con la consecuente criminalización y judicialización de la pobreza. Estas intervenciones estatales dan como resultado que “[...] la Argentina, como Estado Parte y obligado, no ha cumplido con los compromisos asumidos internacionalmente de adecuar el andamiaje legislativo y administrativo de acuerdo con los lineamientos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Esta inadecuación genera como consecuencia fundamental un escenario que facilita que los principales agentes se desenvuelvan en un marco legal que permite la reproducción de prácticas violatorias de los derechos de los/as niños/as y adolescentes. Así nos encontramos con prácticas que son ilegítimas de acuerdo a un régimen respetuoso de los Derechos Humanos, pero que sin embargo se asientan en la legislación vigente tanto nacional como provincial” (Colectivo de ONG de

ONU, ambas especialistas recuerdan que en la Argentina “[...] de los 38 millones de habitantes 3.300.000 son adolescentes, de los cuales el 55 por ciento vive debajo de la línea de pobreza y el 25 en la indigencia” (Diario *La Capital*, 2003). Susana Torrado también señala que “[...] el censo nacional del Indec realizado en 2001, establece que en el país, de esos 3,3 millones de adolescentes argentinos, entre el 30 y el 40 por ciento no estudia ni trabaja” (Diario *La Capital*, 2003).

Al mismo tiempo, el Informe de la ONU indica que “[...] niños y niñas entre 15 y 19 años son afectados por el incremento en la desintegración familiar, la pobreza, los déficits de servicios de salud pública y la educación, lo que eleva en forma alarmante que cada vez más niñas sean afectadas por la sexualidad precoz y una maternidad adolescente. [...] los varones se ven más afectados en el nivel educativo, ya que deben dejar la escuela para pasar a ser jefes de familia y buscar trabajo o mendigar” (Diario *La Capital*, 2003).

Pero la situación se torna aún más alarmante¹⁰⁰ cuando Torrado advierte “[...] que un problema irreversible es la situación por la que atraviesan tres generaciones de argentinos que nacieron después de la dictadura militar, entre los años 1975 y 1985, es decir, jóvenes que hoy tienen entre 15 y 25 años y que fueron socializados en hogares excluidos, con carencias extremas” (Diario *La Capital*, 2003). Plantea que “[...] en Argentina, el problema de los adolescentes es

Infancia y Adolescencia, 2002). En esta línea, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en su trabajo sobre la situación de niños/as y adolescentes privados de libertad en la provincia de Buenos Aires plantea graves denuncias referidas a la violación de derechos humanos en esta población y agrega que “[...] el intervalo de edad que concentra mayor cantidad de privaciones de libertad es el comprendido entre 15 y 18 años que concentra 35,59 de las internaciones” (CELS, 2003).

100 Desde el año 2001 la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y el Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo, que coordina Alberto Morlachetti, organizan, junto con otras entidades, la marcha de los chicos del pueblo. Esta movilización, que en varias oportunidades recorrió diferentes provincias del país hasta llegar a la Ciudad de Buenos Aires, tiene como propósito denunciar la situación de extrema pobreza que envuelve a chicos/as y adolescentes y solicitar una asignación universal por hijo. En un comunicado de prensa de la agencia de noticias Pelota de Trapo fechado el 1 de agosto de 2006, la CTA y dicho Movimiento reclaman “ni un pibe menos” y denuncian “el hambre es un crimen”. En dicho comunicado sostienen que “el 70% de la población total del país menor de 18% años se encuentra viviendo en la pobreza y que la mitad ya casi no come”.

la exclusión que sufren sus padres a partir de la aplicación de los modelos de ajuste del 70” (Diario *La Capital*, 2003). Torrado también sostuvo que “[...] se trata de familias enteras cuyos padres no fueron a la escuela, no consiguen trabajo y sus hijos se educan en esa exclusión” (Diario *La Capital*, 2003). Así, plantea que esto generará “conflictos sociales permanentes en las próximas generaciones” (Diario *La Capital*, 2003).

Los datos estadísticos y las reflexiones que acercan ambas investigadoras se complementan con los análisis desarrollados por Maristella Svampa sobre la situación de los jóvenes en este escenario excluyente. Los procesos de descolectivización, de desintegración social, la ausencia de perspectivas de futuro son tratados a fondo por la autora quien reconoce que “[...] la experiencia de los jóvenes pone de manifiesto, con mayor radicalidad, la desaparición de los marcos sociales y culturales que definían al mundo de los trabajadores urbanos y la emergencia de nuevos procesos, profundamente marcados por la desregulación social, la inestabilidad y la ausencia de expectativas de vida” (Svampa, 2005). En la misma línea, Svampa también nos plantea que “[...] en la sociedad actual, los jóvenes constituyen el sector más vulnerable de la población, pues vienen sufriendo los múltiples efectos del proceso de desinstitucionalización (crisis de la escuela, crisis de la familia), así como la desestructuración del mercado de trabajo que caracteriza a la Argentina en los últimos quince años. En mayo de 1995, cuando el país alcanzó su primer record histórico de desempleo (18%), la desocupación de los jóvenes del Área Metropolitana de Buenos Aires alcanzaba el 34,2% (Jacinto, 1997). En noviembre de 1999, los jóvenes desocupados (de entre 15 y 24 años) duplicaban la tasa nacional de desempleo, alcanzando el 27%. [...] Por otro lado, en muchos casos, a la falta de calificación laboral se le suma la ausencia de oportunidades educativas, en un contexto en el cual la escuela –cuyo deterioro y crisis es visible– también aparece como fiel reflejo de una integración más lejana. El resultado ha sido un incremento de la deserción escolar, que estadísticas recientes sitúan en un 25% para los jóvenes entre 15 y 19 años de todo el país. En provincias del Noroeste, como en Tucumán, según el INDEC, la cifra alcanza al 34%” (Svampa, 2005).

Al mismo tiempo, la problemática de la integración social de los jóvenes pertenecientes a las capas populares y sus formas de sociabilidad es explorada por Denis Merklen quien advierte, a partir de una investigación desarrollada en un asentamiento del Conurbano Bonaerense, que los jóvenes se hallan atravesados por situaciones de alta inestabilidad, de vulnerabilidad, por un cotidiano que sólo les propone “vivir el día a día”. El autor recorre las biografías de Javier y Marcelo, dos jóvenes del Gran Buenos Aires. Al transitar con ellos sus rutinas diarias y parte de sus historias de vida, Merklen se detiene en uno de los adolescentes, Javier, quien “[...] ha perdido una parte del mundo en el cual se encontraba inserto: aquella parte representada por la asociación entre empleo y educación, que estaba ligada también a la creencia en el progreso personal y social. Esto podría esquematizarse en la siguiente fórmula: ‘Si estudio tengo chances de un mejor empleo, incluso mejor al de mi padre’. Así, el contacto que él tiene con la realidad le indica que el mundo de su padre se desmoronó, que lo han perdido casi todo y que los caminos para integrarse a un esquema similar aparecen cerrados para él” (Merklen, 2000). Merklen apunta que se trata de vidas inestables “[...] debido a su débil integración al empleo y a la educación” y que no existen “[...] señales que permitan pensar en caminos claros para que jóvenes como Javier y Marcelo se integren plenamente a la sociedad actual” (Merklen, 2000).

La inestabilidad y precariedad social a la que aludimos se hallan del mismo modo presentes en el escenario “laboral” de los jóvenes de sectores populares. Gabriel Kessler realizó una investigación con jóvenes del Conurbano Bonaerense (Kessler, 2003) en la que se registran nuevos sentidos que replantean el horizonte y las representaciones sobre el campo “laboral” que poseen estos grupos. Allí analiza la relación entre crisis del mundo del trabajo y la “emergencia de formas de combinación novedosas entre ocupaciones legales e ilegales”. El autor observa que en estos grupos¹⁰¹ se presenta el

101 Gran parte del discurso mediático exhibe a sectores infantiles y juveniles ligados con hechos delictivos y violentos. La Asociación Civil Periodismo Social muestra estos resultados en su trabajo realizado sobre la prensa escrita durante el año 2005. En dicho trabajo

pasaje de la lógica del trabajador a la lógica de provisión y señala que dicho pasaje “[...] no sólo restringe el acceso a oportunidades sino que también deteriora los dispositivos de generación y mantenimiento de normas sociales”. En esta línea, Kessler plantea que se “[...] establece una relación exclusivamente instrumental con el trabajo. Pierde su lugar central como base para la construcción identitaria individual y para la formación de un entramado de lazos entre pares. El trabajo –y estos trabajos– no llega a constituir la base de algún tipo de experiencia subjetiva, se trate de deseo de integración plena y movilidad ascendente tanto como las distintas formas de resistencia a la explotación que conoció la historia” (Kessler, 2003).

En consonancia con esta perspectiva, en un estudio realizado durante el año 2004 por la Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación (GCBA) se señala que existen en la Ciudad de Buenos Aires grupos de chicos/as y adolescentes que “[...] deben ocuparse de la obtención de ingresos económicos, ya sea a través del trabajo informal, de actividades en conflicto con la ley, de la búsqueda de subsidios y/o de cajas de comida, etc.” (Montesinos y Pagano, 2005). En el mismo trabajo se plantea que estos grupos deben asumir “[...] responsabilidades familiares y domésticas: cuidado de la casa, de los/as hermanos/as más chicos/as, de adultos/as enfermos/as” (Montesinos y Pagano, 2005). Se trata de chicos/as, adolescentes cuyo cotidiano se halla asociado “[...] a la búsqueda de ingreso económico, a la lucha compartida con los/as adultos/as por la sobrevivencia, a la temprana asunción de responsabilidades familiares” (Montesinos y Pagano, 2005).

La necesidad de los jóvenes de obtener ingresos económicos también es analizada por Cristina Corea y Silvia Duschatzky en su libro *Chicos en banda*. Las autoras exploraron durante los años 2000 y 2001 las experiencias subjetivas de chicos que habitan en la periferia

se analizan 8 mil noticias publicadas ese año por 12 diarios. El informe exhibe las siguientes conclusiones: la cantidad de publicaciones sobre niños, niñas y adolescentes aumento 5 por ciento en 2005; los temas más abordados fueron Violencia (27,9) y Educación (19,1). También se apunta que las voces de los chicos fueron muy poco escuchadas (Investigación de capítulo infancia de periodismo social, *Niñez y Adolescencia en la prensa argentina*, Monitoreo 2005).

de Córdoba y que asisten a las llamadas “escuelas urbano-marginales”. Señalan que los “[...] datos registrados durante el año 1999 destacan que el 16% de los chicos trabajaba, tanto en changas de diversa índole como en formas de trabajo no remuneradas; por ejemplo, en el cuidado de los hermanos y en tareas domésticas”. Así, agregan, “[...] los chicos, cada vez más incluidos en la reproducción de la vida doméstica despliegan varias actividades: propineros en las terminales de ómnibus y canchas de fútbol, limpiadores de vidrios, de autos en las rutas, vendedores de revista como *La Luciérnaga*, editada por los ‘chicos de la calle’, etcétera” (Duschatsky y Corea, 2002).

La implicancia que poseen estos adolescentes en el desarrollo de tareas ligadas con la supervivencia económica cobra tal magnitud que, en gran parte de ellos/as, se torna casi inviable el contacto/acceso a los bienes culturales, ya sea debido a las formas a través de las cuales se estructura su vida cotidiana o bien (o por ambas razones) a causa de las modalidades a través de las cuales se corporizan los supuestos sobre sus derechos, sobre los proyectos a los que pueden aspirar, sobre lo esperable del presente y del futuro. Al respecto, en el estudio ya mencionado realizado por la Secretaría de Educación, las autoras plantean: “[...] estimamos que la búsqueda del recurso/ingreso económico trae aparejado que las relaciones de los/as chicos/as con los bienes educativos y culturales pasen a un segundo plano o bien se hallen por fuera de sus expectativas e intereses. En buena medida, la posición social de los sectores populares en el actual contexto limita la vida de estos grupos, donde lo central de su cotidiano es la búsqueda del ingreso económico. Dicha situación reduce las aspiraciones y posibilidades de incluirse en instituciones educativas y restringe, del mismo modo, los procesos de disputa del capital cultural” (Montesinos y Pagano, 2005).

Una encuesta desarrollada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación sobre el trabajo infantil confirma el panorama que estamos describiendo. “Los resultados del estudio muestran que la magnitud del trabajo infantil depende de cómo se define la situación laboral, de los grupos etarios en los que se focaliza el problema e incluso del tipo de actividades y tareas desarrolladas por los niños y adolescentes. No obstante, bajo cualquiera de las

dimensiones analizadas, el trabajo infantil ha alcanzado magnitudes considerables y las características y perfiles de los niños trabajadores muestran un fenómeno complejo que confirma la necesidad de la aplicación de políticas articuladas destinadas a su erradicación tal como se están llevando a cabo desde el gobierno nacional. En las regiones cubiertas por la encuesta, donde habita la mitad de la población argentina, el 7% de niños de 5 a 13 años trabajan. En el caso de los adolescentes, la proporción se eleva al 20%” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2006).

Respecto de la problemática educativa, la encuesta señala que “[...] los derechos de los niños en materia de educación se ven acotados a causa del trabajo infantil. Los datos muestran que esto es relativamente importante para los adolescentes que realizan actividades laborales, ya que un 25% de ellos no asiste al sistema educativo. Por otra parte, la incidencia de diversos déficits en materia educativa (repitencia, inasistencias, llegadas tarde, abandonos, etc.) son sustancialmente mayores para aquellos niños y adolescentes que desarrollan actividades laborales. [...] Los resultados de la encuesta muestran que los niños son objeto de múltiples privaciones de sus derechos como tales y por las condiciones laborales en que desarrollan sus actividades. En este sentido, existen determinadas actividades laborales infantiles con una incidencia elevada, como la venta en la vía pública o la recolección de papeles o residuos. Estas actividades, por los riesgos que conllevan, necesariamente se encuadran dentro de las peores formas de trabajo infantil y son desarrolladas, en mayor medida, por aquellos niños y adolescentes pobres e indigentes. Otro tipo privaciones en materia de derechos se observa con la intensidad horaria del trabajo infantil. La carga horaria de trabajo infantil se concentra, en mayor proporción, entre las 3 y 10 horas semanales. No obstante, en el caso de los niños y adolescentes pobres se observa una incidencia significativa en la franja comprendida entre 10 y 36 horas semanales y hasta más de 36 horas. La condición de pobreza también es significativa al analizar los beneficios de la relación laboral” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2006).

Para pensar y reformular este escenario, Silvia Bleichmar reflexiona sobre algunas de las características de los adolescentes en nuestro país y nos ofrece su mirada sobre niños y jóvenes en situación de exclusión social. Se refiere así a aquellos que se hallan del “[...] lado de los excluidos, de los que ven aproximarse el tiempo por vivir desde una condición de ‘no necesarios’, marginados y a duras penas tolerados, destinados a ser socorridos por la acción social, la caridad, la supervivencia biológica pero dudosamente simbólica, acusados de vivir del trabajo de los demás cuando en realidad se les niega la posibilidad de acceder a uno, tachados de delincuentes, haraganes, drogadictos, sólo podrían ser rescatados bajo la forma no sólo de un proyecto inclusivo sino de integración social. La inclusión es sólo el primer paso de la integración a un mundo que no les pertenece y donde estos niños y adolescentes se tornan invisibles a los ojos de gran parte de la sociedad, que no quiere verse reflejada en sus aspectos más oscuros. Su presencia se marca en negativo: no se los ve cuando cartonean junto a sus padres, intentando recuperar un trabajo que sostiene su dignidad y constituyendo así una imagen fenomenal del reciclado de sí mismos y de su recuperación como individuos, sino cuando emergen bajo formas perturbadoras, punibles, produciendo molestia e irritación en un cuerpo social que se pretende sano cuando sus pústulas se evidencian constantemente por medio de la deshumanización, la corrupción y el robo” (Bleichmar, 2006).

Estos análisis exhiben la densidad y dramaticidad de la problemática económica y social que padecen estos sectores. La situación educativa no escapa a este mapa social. Refleja, también, esta matriz desigual y excluyente. Por un lado, desde el punto de vista cuantitativo, la siguiente tabla exhibe parte del panorama que estamos describiendo:

Grupos de edad	Población	Hasta Primario Incomp.	Hasta Secundario Incomp.
15-19	3.188.304	6,8	
20-24	3.199.339	7,2	49,4
25-29	2.695.341	8,4	51,1

Fuente: INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001* e información elaborada por DiNIECE, MECyT.

Asimismo, “un análisis del nivel educativo alcanzado según el Censo 2001 por la población de 15 a 24 años, que suma 6.387.643 personas, con un total de 3.215.756 que no tiene instrucción o ya no asiste al sistema educativo, muestra que un 5,3% de ese total no alcanzó a completar el nivel primario, un 15,4% lo completó, otro 14,3% abandonó el sistema sin terminar el nivel medio y un 10,9% dejó de estudiar al completar el nivel medio. Es decir que un 36,1% de ese grupo de edad no asiste y no completó el nivel medio. Mientras en la Ciudad de Buenos Aires el guarismo desciende al 16,1%, en Chaco asciende al 48,8%, en Formosa, al 44,3%, en Misiones, al 50,1%, en Santiago del Estero, al 53,2% y en Tucumán, al 46,3%”.¹⁰²

Y si se considera el conjunto de los jóvenes, cursando estudios o fuera del sistema escolar, se constata que el 6,8% de la población total de 15 a 19 años no había completado aún el nivel primario, al igual que el 7,2% de la de 20 a 24 años y el 8,4% de la de 25 a 29 años. Se trata de un total de 683.473 personas de entre 15 y 29 años, algunos de los cuales se encontraban asistiendo a ofertas educativas, presumiblemente en el marco de trayectorias complejas, discontinuas, frecuentemente signadas por el fracaso escolar y en su mayoría en la modalidad educativa destinada a jóvenes y adultos.

Una investigación realizada por Nancy Montes aporta información sobre el mapa socioeducativo que acabamos de describir. La autora plantea que “lo que desde una perspectiva puede ser señalado como el derecho a la educación y desde otra, como la generación de condiciones de equidad –posturas que enfatizan lugares y destinatarios diferentes en el acceso al servicio educativo– el panorama socioeducativo no expresa, a casi diez años de la implementación de estas políticas, idénticas condiciones para distintos sectores sociales. Los jóvenes y adolescentes que viven en hogares más vulnerables, si bien acceden a la escuela ahora en mayor proporción que antes, no lo hacen en la misma relación que los sectores más favorecidos ni en los mismos establecimientos. La última encuesta de *Condiciones de Vida* realizada por el SIEMPRO muestra esta situación para el total

país [...] Los sectores ubicados en los primeros quintiles (de menores ingresos) asisten mayoritariamente a escuelas estatales, mientras que en el sector de mayores ingresos seis de cada diez jóvenes concurren a establecimientos de enseñanza privada” (Montes, 2004).

Ahora bien, esta extrema desigualdad educativa no sólo se traduce en un alejamiento “sin más” de los jóvenes del sistema educativo o en una participación diferenciada en circuitos educativos de mayor y de menor jerarquía, nivel y/o prestigio que aumenta la brecha entre los distintos sectores sociales. Las prácticas educativas también generan otros modos de exclusión a través de los cuales suelen encarnarse las restricciones que impiden o debilitan el cabal cumplimiento del derecho a la educación. Es decir, en parte, las instituciones educativas no se hallan preparadas para construir condiciones efectivas para que estos jóvenes ensanchen sus posibilidades de acceso a los bienes culturales ¿Qué puede hacer la escuela frente a esta situación? La respuesta es, sin duda, muy compleja. “Se acusa a la escuela de excluir a la franja más desfavorecida de los sectores populares. De acuerdo con las historias de nuestros jóvenes, la respuesta no es tan simple. Ante todo, no hay una exclusión deliberada por parte de los actores institucionales; más aún, la escuela de hoy es mucho más tolerante que en el pasado con el comportamiento y el desempeño de los estudiantes. Al menos en los casos que estudiamos, la ciudad y la provincia de Buenos Aires, se trata de una institución que ha apostado a la retención como uno de sus objetivos básicos. Por lo tanto, hablar de una escuela abiertamente excluyente nos parece incorrecto. La exclusión que observamos se da de una manera más sutil: hacer que, del modo que sea, pasen por la escuela y, si son alumnos problemáticos, que lo hagan lo más rápido posible, aun regalándoles el año, como sentían muchos. Algunos dirán que es una forma de excluir y que se debe elegir entre esto y la exclusión, pero lo cierto es que ese tipo de escuela no parece cumplir con las tareas educativas básicas” (Kessler, 2004).

La importancia de esta trama socioeducativa se vuelve aun más problemática si tenemos en cuenta que los marcos de desintegración social y de la alta inestabilidad a los que aludimos (y que cruzan la vida de estos grupos) suelen reflejarse en los vínculos que los

jóvenes establecen con las actividades educativas. Así, y a título de ejemplo, la obligatoriedad escolar, tan respaldada por la sociedad argentina durante décadas, es hoy, para estos sectores, una huella debilitada de aquel parámetro educacional que, en la actualidad, no logra tener el peso y la fuerza que conservaba en el pasado para orientar la trayectoria educativa de sucesivas generaciones. En esta línea, y para avanzar sobre la caracterización de estos problemas, nos acercamos a formulaciones conceptuales que condensan, por un lado, algunas de las nuevas modalidades de sociabilidad¹⁰³ de los adolescentes y, por otro lado, refleja las dificultades de las generaciones adultas para comprender la complejidad de esta realidad y construir respuestas efectivas. El concepto de “escolaridad de baja intensidad” acuñado por Gabriel Kesler a partir de una investigación realizada con jóvenes del Conurbano Bonaerense permite abrir, pensar y reformular este panorama. El autor se pregunta: ¿qué hacen los jóvenes cuando van a la escuela? “Se trata de una escolaridad de ‘baja intensidad’, caracterizada por el ‘desenganche’ de las actividades escolares. En líneas generales, continúan inscriptos, yendo de manera más o menos frecuente según los casos, pero sin realizar casi ninguna de las actividades escolares: jamás estudian una lección ni cumplen las tareas, no llevan los útiles y no les importan mucho las consecuencias de no hacerlo. Si bien la deserción puede

103 Lamentablemente diferentes hechos de violencia vinculados con la vida de los adolescentes en las escuelas se dieron a conocer en los últimos años. Se exhibe, así, una parte de la realidad social que penetra en el sistema educativo y que requiere de una prudente y cuidadosa toma de distancia y reflexión que nos permita resolver como sociedad los diferentes conflictos que se condensan en estas escenas. La siguiente descripción es elocuente de episodios que, desafortunadamente, si bien no son cotidianos tampoco expresa hechos del todo aislados. “Que dos cuasi adolescentes, de 14 y 15 años vuelvan a ponerse el guardapolvo blanco que indudablemente llevaron a la escuela hasta no hace mucho tiempo; que entren a la escuela y amenacen a una maestra con un arma para que entregue la cartera y un anillo que los mismos alumnos le habían regalado; que la maestra, compañera de pobreza de sus alumnos, se vea inundada de dolor al decir que esta mañana se había ido a trabajar con unos pocos pesos y se va sin nada, no habla sólo de las pérdidas monetarias a las que alude, sino al capital humano del que se ve constantemente desposeída, de la humillación, de la falta de respeto y, en última instancia, del vacío de sentido que puede producir verse despojada del fruto de su trabajo, que no reside simplemente en el sueldo que cobra”. (Bleichmar, 2006).

ser el corolario del desencanche, no es un destino inexorable, sobre todo por la tolerancia de los colegios. Al decir ‘baja intensidad’ no estamos suponiendo una ausencia de tensión y conflicto; por el contrario, se trata de una baja intensidad muy conflictiva, de una relación en parte débil por lo poco que hacen en la escuela, pero al mismo tiempo es un vínculo muy tenso, siempre al borde de la ruptura y la implosión violenta. [...] Del lado de la escuela se adopta una suerte de arreglo de compromiso ya que, al no poder controlarlos y al mismo tiempo intentar no expulsarlos del sistema sin el título, renuncian a toda exigencia con tal de que salgan con tal de que salgan lo antes posible de allí. Del lado de los jóvenes, esto parece ser la confirmación más acabada de que la institución escolar ‘no sirve absolutamente para nada’ ya que aun sin estudiar logran no sólo pasar de año sino incluso obtener el título” (Kessler, 2004).

Ya nos referimos al problema de la relación de los adolescentes con el ingreso o con el trabajo e insinuamos que la escuela se halla lejos de poder resolver los conflictos que esta situación acarrea. Así, sucede que los jóvenes en “[...] ocasiones, dejan al comenzar a trabajar en puestos de escasa duración, por lo que, una vez finalizados, se quedan fuera del mundo del trabajo y de la escuela. [...] Sin dudas, la escuela está poco preparada para la situación de los adolescentes trabajadores. Algunos entrevistados la dejaron temporariamente por un trabajo inestable y cuando éste finalizó habían quedado libres por inasistencias y se les dificultaba volver. Si bien no diríamos que se trata de una escuela inflexible o excluyente, lo cierto es que el sistema escolar no parece estar preparado para hacer frente a estas situaciones ligadas a las necesidades familiares y a la inestabilidad del mundo del trabajo. [...] Al final, la pregunta que surge es: ¿la escuela debe adaptarse totalmente a los avatares de los estudiantes? La respuesta no es simple, porque, a la tentación de exigirle a la escuela una total flexibilización normativa para garantizar la retención, se opone el convencimiento de la necesidad de un mínimo de reglas básicas para el funcionamiento de toda institución en general y, en particular, de una experiencia escolar con algún grado de intensidad” (Kessler, 2004).

Estas transformaciones de sentido, los intereses dispersos y frágiles de los jóvenes, una implicancia ambigua o débil de estos grupos en los procesos de escolarización; la perplejidad e impotencia de los/as adultos/as ante nuevas realidades adolescentes también se expresan en la investigación que exhibe el libro *Chicos en banda*. En dicho texto se plantea que “la escuela parece muy desdibujada” para estos chicos. En este marco, los maestros se preguntan sobre las características de los adolescentes y sus relaciones con la escuela. Las autoras nos ofrecen estas reflexiones acerca de estos interrogantes. “No cabe ninguna duda de que los chicos de antes eran diferentes. ¿En qué reside la diferencia del adolescente de antes del de ahora? Si nos atenemos a las condiciones de enunciación que producen esos rasgos superficiales, la diferencia decisiva es que los de antes se dejaban educar, instituir por la institución escolar y no así los de ahora. El respeto a la autoridad, la disposición para la obediencia, la sumisión, el deseo de progreso, la capacidad de adquirir normas básicas de interacción social, constituían la matriz básica de la educabilidad sobre la que la escuela no sólo intervenía para ejercer su tarea formadora, sino que ella misma fundaba en colaboración solidaria con la familia. Los chicos de ahora no sólo expresan la ausencia de esa matriz básica, no sólo una fuerte resistencia a dejarse moldear por esa matriz; también son la expresión de la incomunicación profunda entre la escuela y la familia en condiciones de disolución estatal” (Duschatsky y Corea, 2002).

Desde otra perspectiva, Emilio Tenti en el prólogo del libro *La experiencia escolar fragmentada*¹⁰⁴ advierte sobre las tareas pendientes que poseen las instituciones educativas de nivel medio para dar cabida plena a los jóvenes. El autor plantea que todo “[...] contribuye a volver cada vez más problemática la misma experiencia escolar de

104 Se trata de un texto que expresa los resultados de una investigación realizada por Gabriel Kessler sobre las implicancias de la segmentación en las experiencias educativas de alumnos y docentes de EGB3 y Polimodal de distintos sectores sociales y colegios de la Ciudad de Buenos Aires (CBA) y Gran Buenos Aires (GBA). (Kessler, 2002), *La experiencia social fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*; UNESCO/IPE-UNESCO).

los adolescentes y jóvenes en el nivel medio. Cuando ingresan al colegio perciben que las reglas del juego no han sido hechas para ellos. Pese a las intenciones formales de la Ley Federal de Educación y a ciertos programas de transformación institucional, todavía siguen vigentes muchos dispositivos que tenían su justificación en la vieja lógica de la función selectiva (la estructura curricular enciclopedista y segmentada en materias, el sistema de evaluación y promoción, los sistemas disciplinarios, el tiempo y la jornada escolar, etc.) que entran en crisis cuando cambia el sentido y la morfología social del secundario”.

Ahora bien, existen también grupos de jóvenes diferentes, respecto de los que venimos describiendo, que perciben a la escuela como la entrada a “otros mundos” y que ponen de manifiesto otros supuestos acerca de lo que pueden ser sus expectativas respecto de los bienes educativos. Desde esta perspectiva, en el texto *La escuela como Frontera* aparece la institución escolar como un escenario que provee a los jóvenes de nuevos sentidos. El texto presenta el resultado de una investigación realizada por Silvia Duschatzky durante el año 1997 en dos escuelas medias situadas en La Matanza (Gran Buenos Aires). En parte de sus hallazgos la “[...] escuela se presenta como la institución proveedora de derechos, del derecho a participar del ‘progreso’ y a recibir la confianza del otro. La idea de progreso tiene aquí un sentido particular, no es el progreso entendido como ascenso social sino como posibilidad de despegue de la fatalidad de origen. [...] La escuela se asoma entonces como ‘frontera’, que lejos de nombrar un sitio o lugar nos habla de un horizonte de posibilidades. La escuela representa ‘el otro lado’ de la vida de los jóvenes del barrio. Participar de la experiencia escolar implica un quiebre en la racionalidad cotidiana” (Duschatzky, 1999).

Asimismo, y en esta sintonía, en un estudio (Montesinos, 2006) realizado en un Centro Educativo para Jóvenes y Adultos¹⁰⁵ al que acuden adolescentes en situación de calle se registra que estos/as

105 Se trata del Centro “Isauro Arancibia” dependiente de la Dirección del Adulto y del Adolescente (Ministerio de Educación/GCBA).

chicos/as rescatan de la escuela “[...] el grupo de amigos/as, aprender ‘normas’, ‘relacionarse con otros’, ‘la escucha’ de los/as docentes y otras personas que trabajan en el Programa, y la posibilidad de evitar aquello que representa el peligro –al tiempo que también aparece significado como ‘destino’– de estar en la calle: el robo, la droga, etc. Parece como un lugar de referencia para diferentes aspectos de su vida: una escucha, una palabra, un consejo, estar con pares que se acompañan y ‘cuentan sus cosas’”. Así, para estos grupos, “[...] el registro del ‘estar’ en la escuela –como llaman al Centro– también se vincula con poder imaginarse ‘escenas’ diferentes a su cotidiano: cuando hablan de algún familiar a quien tratan de convencer para que haga la escuela, para que este paso influya en que se ‘*rescate*’ como ellos/as llaman al salir de la calle, del robo, de la droga; o les hace de ‘contrapeso’ para no ‘caer’ ellos/as mismos/as en eso. Aparecen alusiones a cambios en ciertas actitudes: respetar a otros, aceptar reglas y límites, reconocer ‘que pegar está mal’, etc. [...]. Los/as docentes remarcan especialmente, por parte de los/as chicos/as, el cuidado de la carpeta, el esmero por la prolijidad, el cuidado del material didáctico, la demanda por ‘hacer tarea’ –que se traduce en trabajar en las carpetas y hacer cuentas, por ejemplo–, por la corrección tradicional, el subrayado, la copia, etc. Simultáneamente comentan que cuando abordan un tema de manera preferentemente ‘oral’ los/as chicos/as se ‘quejan’ porque no están aprendiendo. Así, pareciera que, para los/as chicos/as el aprender aparece significado a partir de lo que se plasma –de manera escrita– en la carpeta” (Montesinos, 2006).

La autora de este estudio reflexiona sobre el lugar de la escuela en estos grupos. “La ‘escuela’ –a pesar de los variados significados históricos que tiene en función de cada época, contexto y características socioculturales de los grupos sociales– constituye un espacio socialmente legitimado que ‘marca una diferencia’ importante en las sociedades contemporáneas a nivel de los grupos sociales” (Montesinos, 2006). En el trabajo también se apunta que se generan en estos grupos expectativas de cambio: “[...] aparece el trabajo bajo diferentes dimensiones. Por un lado, el ‘trabajo actual’ como aquel que permite la gestión de la vida cotidiana para sí y su grupo

familiar: ‘vender diario a voluntad’, ‘pedir en las ventanillas’, ‘vender estampitas’, ‘cantar en los colectivos’, etc. Trabajo que –sin embargo– pesa por sus ‘marcas sociales’: es un trabajo denigrado y quien lo ejerce es objeto de discriminación. Desde este registro, aparece la aspiración de otros trabajos ‘legales’ como ‘puentes’ que permitan ‘dejar de estar al margen’, que permitan entrar al circuito de legalidad y reconocimiento social. Así, la aspiración vinculada a trabajos futuros no está solo ligada a la provisión de ingresos y a la estabilidad de los mismos, sino a ocupar otro lugar social y esto se manifiesta de diferentes maneras: ‘conseguir un trabajo que no moleste a nadie’, tener un ‘trabajo legal’ o ejercer las clásicas profesiones liberales o aquellas que se consideran que tienen un determinado status social. Cuando se menciona el deseo de seguir recorridos educativos posteriores a la acreditación del nivel primario, aparece fuertemente vinculado con estas expectativas” (Montesinos, 2006).

Los dos últimos estudios que acabamos de mencionar (el que se exhibe en *La escuela como frontera* y el realizado en el Centro Educativo para Jóvenes y Adultos) pretenden recordarnos la importancia que poseen las posiciones que asumen los sujetos en el entramado escolar. Son las políticas públicas las que deben proveer de los recursos necesarios para que los jóvenes puedan ingresar a las instituciones escolares. Pero, también, es necesario tener en cuenta que pese al “cierre” que parece plantearse en estos escenarios, son los intereses, los deseos, la voluntad, las demandas de los grupos las que deben pugnar por apropiarse de los espacios públicos. Una y otra vez se puede afirmar que el cumplimiento del derecho a la educación depende fundamentalmente de las decisiones que adopten los gobiernos y, también y en otra medida, de las condiciones que generen los sujetos para disputar el acceso a los bienes educativos y culturales.

CAPÍTULO 4. LAS LUCHAS POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Las luchas por el derecho a la educación que se llevaron a cabo durante los últimos 20 años se hallan enmarcadas en un contexto de hondas transformaciones políticas y, consiguientemente, de importantes mutaciones en lo referido a las formas de protesta desarrolladas por los movimientos sociales. En este marco, surgieron una multiplicidad de acciones colectivas, una pluralidad de fuerzas sociales y a una heterogeneidad de actores: movimientos de desocupados, de estudiantes y docentes, de derechos humanos, de mujeres, de campesinos, etc. Se trata de nuevos actores, con objetivos diferentes a los que plantearon los trabajadores asalariados durante gran parte del siglo XX. Así, enfrentan y suscitan nuevos conflictos (trabajo, tierra, vivienda, salud, educación, etc.) que exhiben, por un lado, la complejidad de los sujetos políticos emergentes y, por otro lado, las múltiples formas que posee en la actualidad la acción colectiva.

Ahora bien, los cambios estructurales producidos en de la década del 90 no sólo impactaron en las prácticas de las acciones colectivas. También incidieron en el campo conceptual a través del cual se analizaban dichas acciones. Al respecto, Federico Schuster y Sebastián Pereyra señalan que “[...] a diferencia de fases anteriores del desarrollo capitalista, las sociedades posindustriales muestran una pau-

latina desarticulación de identidades históricamente relevantes y el surgimiento de nuevas en un contexto de marcada fragmentación social. En este sentido, los conflictos que pueden observarse en la actualidad tienen, en general, un carácter más específico y diferenciado que aquel que caracterizó, por ejemplo, la relación entre capital y trabajo en los orígenes de la sociedad industrial. A su vez, las relaciones de producción nos dan cuenta de innumerables problemáticas que emergen y se renuevan a diario, trayendo consigo diversas y constituciones de sujetos políticos más novedosas. El análisis de los denominados Nuevos Movimientos Sociales (NMS) ha intentado dar cuenta de este fenómeno, pero incluso las nuevas categorías feminismo, ecologismo o la de movimiento estudiantil, resultan insuficientes frente a la diversificación creciente. Efectivamente, las protestas sociales invitan a pensar dichas configuraciones y articulaciones sociales sin sustancializar dichos procesos de constitución” (Schuster y Pereyra, 2001). En este marco, los autores definen protesta social como *“los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda (en general con referencia directa e indirecta al Estado). En este sentido, cabe remarcar que el concepto se limita a partir de su carácter contencioso e intencional, por un lado, y de su visibilidad pública, por el otro. Las manifestaciones, las concentraciones o movilizaciones públicas son ejemplos de tipos de protesta aprehendidos desde este punto de vista”* (Schuster y Pereyra, 2001).

Ya mencionamos que las modalidades con las cuales se lleva a cabo el cumplimiento de los derechos no poseen, a nuestro juicio, parámetros estáticos ni unívocos, sino que, por el contrario, se hallan en un proceso de permanente disputa, expansión y construcción social. En sintonía con esta perspectiva, también consideramos que durante estos años en nuestro país se puso en juego y, a la vez, se acentuó la dimensión social de la lucha por los derechos, es decir aquélla que resalta el carácter contractual y subjetivo de la ciudadanía” (Delamata, 2005).

Estas perspectivas, es decir aquéllas relacionadas con la protesta social y con la dimensión social de la ciudadanía, entre otras, atraviesan las luchas por el derecho a la educación y estuvieron pre-

sentes en los recorridos realizados en diferentes movilizaciones sociales ligadas al campo educativo. Los embates contra el derecho a la educación, producto de la aplicación de las políticas neoliberales, han tenido, principalmente durante la década de 1990, significativas críticas de diferentes actores sociales: sindicatos docentes,¹⁰⁶ estudiantes, intelectuales, académicos, organizaciones sociales, etc. Particularmente, los sindicatos docentes, sobre todo aquellos agrupados en la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)¹⁰⁷ lideraron la construcción en el campo educativo de un consenso alternativo al impulsado por los actores de la Reforma Educativa neoliberal, cuyo marco legal se establece a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación N° 24.195 en abril de 1993. Así, el “clima de discusión que se originó en torno a la educación puede rastrearse en el engorroso trámite parlamentario que demandó la Ley Federal de Educación. Al tiempo que en las calles se hicieron sentir las impugnaciones al tratamiento hermético que en el Senado le había otorgado al proyecto impulsado por el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados fue escenario de un extendido debate” (Gurrera, 2005).

106 Un antecedente significativo de las luchas libradas por el derecho a la educación durante la década de 1990 se liga con la realización de la Marcha Blanca. “Convocada por la CTERA, la Marcha Blanca tuvo lugar entre el 18 y el 23 de mayo de 1988, y fue la culminación de una huelga de 42 días llevada a cabo por docentes de todo el país. Partiendo desde distintos puntos de la República, los docentes marcharon hacia la Capital Federal atravesando ciudades y pueblos de diversas regiones y recibiendo adhesión y solidaridad por parte de las comunidades. Esta acción fortaleció la cohesión y posicionamiento de la CTERA en tanto expresión orgánica de los trabajadores de la educación, marcando el comienzo de ‘la lucha en defensa de la escuela pública’ a la que la federación sindical pretende ponerse a la cabeza. Dio lugar asimismo a la unificación salarial en 21 jurisdicciones del país y abrió la posibilidad de discutir y negociar en un ámbito unificado salarios y modalidades y condiciones de trabajo. En conmemoración a esta movilización histórica, el VII Congreso Extraordinario de CTERA declaró el 23 de mayo día del Trabajador de la Educación”. (Suárez, Daniel, (2004), *Conflicto Social y protesta docente en América Latina. Estudio de caso: el conflicto docente en Argentina (1997-2003)*, Serie Ensayos e Investigaciones, LPP/OLPED/UNESCO).

107 La CTERA nace en 1973 y congrega a sindicatos docentes de todas las jurisdicciones del país. Se incorpora a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) cuando ésta se funda en 1992 como Congreso de los Trabajadores Argentinos (luego se convertirá en Central en el año 1995).

En este marco, el colectivo docente no sólo pujó, en este período, por aspectos concernientes a sus cuestiones salariales. Fue más allá. También generó Encuentros,¹⁰⁸ publicaciones, seminarios, foros, formas de acción colectiva donde se debatieron e impulsaron nuevos lineamientos para una política educativa nacional capaz frenar la embestida gubernamental contra la escuela pública (acrecentada a partir de la sanción de la Ley Federal) y, a la vez, plantear profundas reformulaciones al sistema educativo.

Es así que durante el menemismo (1989-1999) los docentes de CTERA, y de otras organizaciones gremiales docentes que se movían por fuera de esa entidad sindical, resistieron al modelo neoliberal en educación promovido por los organismos internacionales de crédito: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo). “De esta forma, las políticas de ajuste estructural, de control del gasto social y de redefinición de las funciones del Estado; las privatizaciones de casi todas las empresas y servicios públicos; la reforma laboral que flexibilizaba las relaciones contractuales de trabajo; así como las medidas de apertura comercial y financiera y de equilibrio macroeconómico, impulsadas por el gobierno de Menem, fueron asociadas por la mayoría de los sindicatos al ideario neoliberal también impreso, según su punto de vista, en las políticas educativas y el programa de reformas dirigidas al sector educación” (Suárez, 2004).

Sin embargo, promediando el segundo mandato de Carlos Menem, el conflicto docente se agrava y atraviesa un punto de inflexión. “El 2 de abril de 1997 se inició una etapa clave en la relación entre la CTA y el gobierno. Ese día se erigió frente al Congreso Nacional una Carpa Blanca destinada a albergar a docentes de diferentes puntos del país, quienes desde ese momento emprendieron una campaña de ayuno en reclamo de una recomposición salarial. [...] El reclamo de

108 Un ejemplo que ilustra la característica de estos espacios puede buscarse en la realización del Primer Congreso Educativo, llevado a cabo por la CTERA en febrero de 1997. Se trató de la convocatoria a un “[...] gran debate educativo que integrara lo pedagógico, lo social, lo cultural, lo económico y lo político, reconstruyendo a la educación como espacio público y como derecho social”. (Suárez, Daniel, (2004), *op. cit.*).

los sectores docentes expresado en la Carpa Blanca se deslizó en dos frentes articulados por una lógica que implicaba la nacionalización del conflicto. Por un lado, se abrió en frente político-institucional que tenía como objetivo la negociación con el gobierno y con las fuerzas políticas presentes en el parlamento, apuntando así a que el reclamo salarial tuviera una respuesta consensuada a través de la sanción de una ley nacional. El segundo frente, el social, tenía por finalidad articular el apoyo público de amplios sectores de la sociedad a partir de identificar la demanda salarial docente con el resguardo de la educación pública, definida ésta como un bien nacional. El modo en que operó discursivamente esa identificación se vio plasmado en las denominaciones con las que fue presentada la protesta. Los carteles que portaban los ayunantes con la inscripción *hoy somos todos docentes*, o la alusión a la Carpa Blanca de la *dignidad docente*, eran caracterizaciones a las que difícilmente algún sector social o político podía oponerse sin ser calificado como un “enemigo” de la educación pública.

La movilización de la Carpa Blanca reveló también cómo a través del aprendizaje y la coordinación colectiva forjada desde el nivel nacional se habían ido saldando los conflictos derivados del doble perfil que distinguió largamente a los sectores vinculados a la educación, esto es, el comportamiento en tanto profesionales comprometidos con una visión nacional, o como trabajadores” (Suárez, 2004).

Luego de 18 meses de haberse instalado la Carpa Blanca se sanciona en octubre de 1998 la Ley de Incentivo Docente destinada a la recomposición de los niveles salariales de los maestros. “Se trata de la ley Nº 25.053 de ‘impuesto a los automotores, embarcaciones y aeronaves y de creación del fondo nacional del incentivo docente’. El impuesto era de carácter anual y tenía una vigencia de cinco años” (Gurrera, 2005). Sin embargo, al “sancionarse la Ley del Incentivo Docente, el presidente Menem vetó parte del artículo 1, que establecía que de no recaudarse un mínimo de 700 millones de pesos anuales, el Tesoro Nacional se haría cargo de la diferencia a partir de otros impuestos. Este artículo involucraba la garantía de la efectividad del fondo docente y fue por ende uno de los puntos que ocasio-

naron reiterados conflictos entre el gobierno y los representantes de los trabajadores de la educación” (Gurrera, 2005).

Con el triunfo de la Alianza en 1999 (coalición entre la Unión Cívica Radical y el Frepaso) comienzan las negociaciones para finalizar esta protesta iniciada en 1997. Se había logrado la derogación del impuesto automotor con el que se pagaba el aumento a los maestros, la conformación de un nuevo fondo docente que implicaban unos 60 pesos por mes de aumento salarial (Suárez, 2004). Después de 1003 días de instalación de la Carpa Blanca el 30 de diciembre de 1999 se levantó este símbolo de la lucha por el derecho a la educación. Se trata, sin duda, no sólo de un hito en la historia del sindicalismo docente sino también de un novedoso espacio de articulación de las diferentes formas de resistencia desarrolladas contra el neoliberalismo durante el período menemista. “A partir de la instalación de la Carpa Blanca frente al Congreso de la Nación y el ayuno rotativo de docentes, la CTERA logró estructurar sus luchas y negociaciones en torno a formas de protesta social y sindical que incorporaron nuevas modalidades de gestión, expresión y difusión de los conflictos, re-significando las formas convencionales o ‘tradicionales’ de expresar e instalar en la agenda pública las demandas y reivindicaciones sectoriales” (Suárez, 2004).

Hasta el año 2003, los sucesivos gobiernos posteriores al de Carlos Menem, no mejoraron la situación educativa. Así, “la situación estrictamente educativa fue cada vez más crítica en el período. No sólo la reforma educativa (la Transformación Educativa) ya mostraba señales claras de agotamiento financiero y comenzaba a evidenciar el incumplimiento de sus metas y objetivos, sino que el conjunto de las condiciones mínimas que garantizan la reproducción misma de la escolaridad estaban en peligro. La multiplicación y profundización de los conflictos docentes en casi todas las provincias del país hacia principios de 2002, ponía en riesgo el comienzo del ciclo lectivo en muchas jurisdicciones educativas del país, y la cantidad de días de clase perdidos por huelgas docentes hacía poner en dudas la continuidad de la escolarización en un grupo significativo de provincias. Las situaciones de cesación de pagos a los docentes en las provincias de Río Negro, Entre Ríos, San Juan y Tucumán du-

rante los años 2001 y 2002, fueron paradigmáticas en ese sentido” (Suárez, 2004).

Resulta evidente que se trató de un período muy crítico en la comunidad educativa, en un contexto marcado por constantes movilizaciones sociales protagonizadas por diferentes actores de todo el país. “De esta forma, entre el 2000 y el 2003, además de multiplicarse las huelgas y las movilizaciones docentes en todo el país, y de verse amenazado el comienzo y la continuidad del ciclo lectivo en muchas provincias, en varias ocasiones:¹⁰⁹

- » se instalaron *carpas blancas* y *campamentos* en algunas plazas céntricas de las capitales de provincia, como en las de Corrientes, Jujuy, Santa Cruz, Tucumán, Buenos Aires, entre otras;
- » se realizaron *caravanas educativas* que recorrían localidades del interior de las provincias con el fin de difundir los reclamos y sumar adhesiones (por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires);
- » se llevaron adelante *piquetes* y *cortes de ruta* junto con otros trabajadores y grupos de desocupados (en especial en Neuquén, pero también en Jujuy, Corrientes, Río Negro);
- » se desarrollaron *jornadas de reflexión docente*, como una modalidad de lucha sindical que sed entroncaba con una vieja reivindicación del sector docente, sin suspensión de clases y con la presencia de alumnos y padres, y en las que se debatían temas estrictamente vinculados con la medida de fuerza, pero también aspectos políticos relacionados con la crisis general de la educación en el país (Buenos Aires, Entre Ríos);
- » se llevaron adelante *congresos educativos*, también como estrategia de lucha gremial, como el Congreso del Frente Gremial de Docentes Bonaerenses de 2003, en el que militantes de la FEB y el SUTEBA, pero también docentes no sindicalizados, debatieron

109 De hecho, en muchas provincias del país se vio amenazado el mismo año lectivo, por la cantidad de días de clase perdidos por huelgas docentes en reclamo de salarios e incentivos adeudados. Los casos de San Juan, Entre Ríos y Río Negro son paradigmáticos en ese sentido.

sobre los resultados de las jornadas de reflexión realizadas con anterioridad” (Suárez, 2004).

A partir del año 2003 se instala lentamente un escenario de mayor estabilidad institucional y, a la vez, el repunte de algunos indicadores sociales y económicos genera condiciones para promover nuevos objetivos en las luchas sociales. Es en este marco que la CTERA viene reclamando por una nueva Ley Nacional de Educación que reemplace la Ley Federal de Educación sancionada en 1993. Durante el año 2005 se realizaron Congresos Educativos Provinciales, en donde las entidades de base de CTERA elaboraron propuestas en este sentido. Las mismas fueron discutidas en el 3er. Congreso Educativo de donde derivaron una serie de propuestas para la elaboración de políticas que garanticen el derecho social a la educación, entre las cuales se incluía: la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación; una la Ley de Financiamiento que garantice los recursos necesarios para el cumplimiento del derecho social a la educación; una redefinición de la formación docente con la sanción de una nueva Ley de Educación Superior; la democratización del gobierno de la educación; una discusión sobre el régimen laboral docente en pos del cumplimiento de los derechos de los trabajadores de la educación.

Por otra parte, las luchas por la derogación de la Ley de Educación Superior (Nº 24.521) sancionada en julio de 1995 también fueron significativas. Docentes, estudiantes, autoridades académicas desarrollaron debates públicos y manifestaciones populares en contra de esta Ley que establecía nuevos criterios y regulaciones para el gobierno de las universidades, institutos de formación docente, tecnicaturas de nivel superior, posgrados, etc. Por lo regular, esta reforma universitaria fue considerada una privatización de la educación pública ligada con los lineamientos económicos de los organismos de crédito internacionales, específicamente del Banco Mundial y el FMI (Gurrera, 2005). Actualmente, la gran mayoría de la comunidad universitaria rechaza esta Ley (la Federación Universitaria Argentina (FUA), la Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) y CONADU histórica) y reclaman su derogación junto con aumento salarial y presupuestario. En este marco, vale la pena des-

tacar que la persistencia de las luchas de la comunidad universitaria ha logrado impedir, entre otras cuestiones, los avancen en el aranceamiento de las universidades.

Desde entonces, los aspectos presupuestarios y político-institucionales serán motivo de lucha por parte de las organizaciones vinculadas a la educación superior y a la universitaria en particular. En particular, se sucedieron paros y movilizaciones muy importantes durante los años 2001 y 2002 debido a la reducción presupuestaria y a la rebaja salarial.¹¹⁰ Sin embargo, a pesar de los cambios de gestión ocurridos a partir del año 2003, las protestas y movilizaciones de la comunidad universitaria se mantienen hasta la actualidad. Los motivos principales se centran en el aumento salarial docente (blanqueo de adicionales en negro y renta para los docentes ad honorem, entre otras cosas) y mayor presupuesto para el sector educativo universitario. A esto se le suman reclamos por la derogación de la Ley de Educación Superior, así como también de la Ley Federal de Educación. Finalmente, puede decirse que en esta segunda mitad de año, se suman a los reclamos ya habituales (aumento de presupuesto y de salarios), el rechazo a la ley educativa que promueve el gobierno. Con la consigna “Por una educación pública, estatal, única, gratuita y laica”, se llevó a cabo la “Marcha Nacional Educativa” en la que se movilizaron gremios docentes del nivel (CONADU histórica) y federaciones estudiantiles como FUBA, FULP, FUC, FUR en una marcha, el pasado 15 de septiembre (Diario *Página 12*, 2006).

Por último, y desde otra perspectiva, es necesario tener en cuenta que existen movilizaciones colectivas, campañas, movimientos populares que, sin inscribirse en el campo estrictamente educativo, entre las diferentes demandas que plantean colocan, también, al derecho a la educación como un elemento privilegiado de sus luchas. Se trata de acciones colectivas que instalan en el centro de sus reclamos el cumplimiento de los derechos civiles, sociales, económicos y culturales que se hallan amenazados.

110 Giarraca, Norma (Coordinadora), *Arte y protesta social en Buenos Aires*, en www.iade.org.ar.

Así, por un lado, el Frente Nacional contra la Pobreza (Frenapo) “promovido por la CTA a comienzos del 2001, combinaba la denuncia de la inequitativa distribución del ingreso con una propuesta de *shock de distributivo* que explícitamente invertía la entonces consigna del gobierno de impulsar un *shock de confianza* dirigido al mercado y a los organismos de crédito internacionales a partir de políticas de ajuste fiscal. Acorde con esto, el plan de acción comprendía articular la participación de ‘diferentes actores sociales y políticos’ y la puesta en marcha de un movimiento para realizar una consulta popular que legitimara, a través de ese mecanismo de democracia directa, la implementación de un seguro de empleo y formación para jefes y jefas de familia, y una asignación universal por hijo” (Gurrera, 2005).

La consulta se realizó en diciembre de 2001 y logró juntar 3.200.000 firmas. “Dicha propuesta sostenía una estrategia de redistribución de los ingresos sobre la base de tres instrumentos: un Seguro de Empleo y Formación para todo jefe de hogar desocupado, una Asignación Universal para todos los menores de 18 años y la Asignación del Haber Mínimo para los mayores de 65 años sin cobertura previsional. El accionar conjunto de estas tres medidas permitiría ubicar a todos los hogares por encima de la Línea de la Pobreza, al tiempo que al descomprimir la presión sobre el mercado laboral afirmarían condiciones materiales más favorables para el conjunto de los ocupados. La propuesta se enmarcaba en una estrategia de Universalización de Derechos (a la salud, a la educación, al empleo y a la previsión) que restituyera a la población su carácter de ciudadanos, al tiempo que potenciando el consumo popular como eje del mercado interno, se inscribía como un avance en la dirección de gestar otro patrón productivo acorde al nuevo paradigma tecnológico vigente en la economía mundial” (Lozano, 2005). La propuesta del Frenapo fue presentada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en un documento del año 2001 donde se describía la situación de “retroceso profundo en el grado de vigencia de los derechos sociales” (CELS, 2001). En las conclusiones de dicho documento se propone adoptar como respuesta de la sociedad civil a esta crítica

situación las propuestas del Frenapo. Actualmente, el Frenapo prioriza la inmediata universalización del régimen actual de asignaciones familiares (salario familiar por hijo) al tiempo que también ha actualizado la viabilidad económica de la propuesta plesbicitada en el año 2001 (Lozano, 2005).

En sintonía con este reclamo, el Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo que, como ya mencionamos, desde el año 2001 se moviliza reclamando transformaciones sustantivas para modificar la situación de extrema pobreza que padece gran parte de la infancia y la adolescencia, también solicita una asignación universal por hijo y un seguro de empleo y formación para los padres.

Del mismo modo, las organizaciones de desocupados incorporaron en sus reclamos el derecho a la educación como un aspecto prioritario. Techo, trabajo, justicia, salud, educación son algunas de las demandas más exigidas por estos movimientos. Algunos de ellos tuvieron un desarrollo particularmente significativo en el campo educativo al crear áreas de trabajo específicas: escuelas, espacios de formación, talleres laborales, bibliotecas, etc. Sólo a título de ejemplo podemos nombrar al Movimiento Barrios de Pie, al de Trabajadores Desocupados de la Matanza, el Movimiento Territorial de Liberación (entre otros) como promotores del derecho a la educación entre sus reclamos y propuestas. En esta línea, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER) también impulsa en sus emprendimientos productivos la creación de escuelas y programas de alfabetización articulados con centros culturales, bibliotecas, etcétera.

Como hemos visto, las luchas realizadas por diferentes organizaciones sociales por el derecho a la educación a través de diferentes tipos de protesta social dan cuenta de la vitalidad, el dinamismo y la voluntad de incidir en los rumbos de las políticas públicas de este campo. El recorrido que desarrollamos sobre estas acciones colectivas también nos muestra sus logros, sus fortalezas y debilidades y, por sobre todo, los logros de estos movimientos relacionados con la defensa de la educación pública en nuestro país.

Resulta evidente que despuntan nuevos escenarios en materia de defensa de derechos sociales. La aguda situación socioeconómica de vastos sectores de nuestra población requiere de tratamientos integrales que permitan no sólo atender la efectivización del derecho a la educación sino también de otros derechos: a la alimentación, a la salud, a la vivienda. Se trata de garantizar las condiciones indispensables para que toda la niñez y la adolescencia de nuestro territorio puedan acceder a los recursos que ofrecen el campo de la educación y la cultura. En este sentido, campañas como las del FreNaPo, la de Chicos del Pueblo o las demandas de algunos movimientos de trabajadores de desocupados son ejemplos de acciones colectivas que reclaman por la aplicación de diferentes derechos que permitan garantizar una vida digna para todos y todas.

BIBLIOGRAFÍA

ALDINI, C. y L. RODRÍGUEZ (2005), “Escolarización en jóvenes y adultos. Terminalidad de la Educación Media en la Población de 20 años y más”, en serie *La Educación en Debate*, Documentos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires, julio.

ALONSO, LUIS ENRIQUE (2000), “Ciudadanía, sociedad del trabajo y Estado de bienestar: los derechos sociales en la era de la fragmentación”, en Manuel Pérez Ledesma (comp.) *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

BANCO MUNDIAL (1996), *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*, Washington.

BLEICHMAR, SILVIA (2003), “Conceptualización de catástrofe social. Límites y encrucijadas” en D. Waisbrot y otros (comps.), *Clínica psicoanalítica ante las catástrofes sociales. La experiencia argentina*, Buenos Aires, Paidós.

----- (2006), “El estallido de la identidad”, en *No me hubiera gustado morir en los '90*, Buenos Aires, Taurus.

BRASLAVSKY, C. (2004), “Reflexiones sobre el último ciclo de reformas educativas en el Cono Sur de América Latina”, en BID/Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay/Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires.

----- (1983), *Estado, Burocracia y políticas educativas*, en *El Proyecto Educativo Autoritario. Argentina 1976-1982*, Buenos Aires, FLACSO.

BRAVO, H. F. (1986), *Jurisprudencia argentina en materia de educación. Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1930-1985)*, Buenos Aires, Ed. EUDEBA.

----- (1989), entrevista transcrita en C. De Lella y C. P. Krotsch, *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Instituto de Estudios y Acción Social.

CARLI, SANDRA (2006), “Notas para pensar la infancia en la Argentina (1983-2001) Figuras de la historia reciente”, en Sandra Carli (comp.), *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*, Buenos Aires, Paidós.

----- (1991), “Infancia y Sociedad: La mediación de las asociaciones, centros y sociedades populares de educación”, en Adriana Puiggrós (dir.), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, serie: Historia de la Educación en la Argentina, Tomo II, Buenos Aires, Galerna.

CASTEL, ROBERT (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires/Barcelona/México, Paidós.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2001), “Informe Alternativo ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU”, Programa DESC, noviembre, Buenos Aires.

CIPPEC - ÁREA DE EDUCACIÓN (2006), “Los salarios docentes”, Programa de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, Presentación N°2, junio.

COLECTIVO DE ONG DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA (2002), *Informe de Organizaciones No Gubernamentales argentinas sobre la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño*, febrero, Buenos Aires.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, Primera Parte, Capítulo Primero Declaraciones, derechos y garantías.

COSTA, M. y R. GAGLIANO (2000), “Las infancias de la minoridad. Una mirada histórica desde las políticas públicas”, en S. Duschatsky (comp.), *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires, Paidós.

CTERA (2006), “Análisis del Anteproyecto de Ley de Educación elaborado por el MECyT”, octubre.

CULFAS, MATÍAS y MARTÍN SCHORR (2003), "Introducción", en *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, Fundación Osde/Ciepp.

DELAMATA, GABRIELA (2005), "Introducción", en Gabriela Delamata (comps.), *Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

La Capital (2003), "La exclusión social generará muy serios conflictos", 9 de octubre.

Página 12 (2006), "Marcha", viernes 15 de septiembre.

DINIECE, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA (2005), "El tercer ciclo de la educación general básica", Informe de investigación coordinado por Sonia Hirschberg, Buenos Aires.

DUSCHATSKY, SILVIA y CRISTINA COREA (2002), "Introducción", en *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Buenos Aires, Paidós.

DUSCHATZKY, SILVIA (1999), "Reflexiones finales", en *La escuela como frontera*, Buenos Aires, Paidós.

DUSSEL, I. y P. PINEAU (1993), "De cuando la clase obrera entró al paraíso: La educación en el primer peronismo", en A. Puiggrós (dir.), *Discursos pedagógicos e imaginario social en el Peronismo (1945-1955)*, serie: Historia de la Educación en la Argentina, Tomo V, Buenos Aires, Galerna.

EZCURRA, ANA MARÍA (1999), "Visión General. Síntesis de conclusiones", en *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires, Lugar Editorial.

----- (1998), *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*, Buenos Aires, Lugar Editorial/ Instituto de Estudios y Acción social (IDEAS).

FEIJOÓ, MARÍA DEL CARMEN (2006), "La mitad del mundo es joven y está en riesgo", en *Diario Clarín*, 27 de julio.

FELDFEBER, M. y A. IVANIER (2003), "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente", aporte de discusión temático, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, mayo-agosto, vol. 8, nº 18.

FELDFEBER, MYRIAM (2005), “Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina”, en M. Feldfeber (comp.), *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?*, Buenos Aires, Novedades Educativas.

FELDFEBER, MYRIAM y PABLO IMEN (1997), “La estructura académica: un escenario de disputa por la apropiación del conocimiento”, en *El Relámpago*, publicación de Política Educativa del Foro para una Pedagogía Latinoamericana, año 1, Cuaderno temático nº 1, Buenos Aires, diciembre.

GALLART, M. A. (2003), “La reforma de la educación técnica en la Argentina durante los años '90”, en M. A. Gallart, M. Miranda Oyarzún, C. Peirano y M.P. Sevilla, *Tendencias de la Educación técnica en América Latina*, Buenos Aires, UNESCO- IPE.

GIARRACA, NORMA (coord.), *Arte y protesta social en Buenos Aires*, en www.iade.org.ar

GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (1999), “Presentación”, en Emir Sader y Pablo Gentili (comps.), *La trama del neoliberalismo*, Buenos Aires, CLACSO/EUDEBA.

GOROSTIAGA, J. y otros (2004), “¿Equidad y calidad en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica? El caso de la Provincia de Buenos Aires”, en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 2, nº 1.

GRASSI, ESTELA (2004), “Políticas de asistencia focalizadas en el desempleo y la pobreza”, en *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

GURRERA, MARÍA SILVANA (2005), “La redefinición del conflicto social. La conformación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)”, en Gabriela Delamata (comp.), *Ciudadanía y Territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

HARVEY, DAVID (1998), “La transformación económico-política del capitalismo tardío del siglo XX”, en *La condición de la posmoderni-*

dad. *Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu.

IMEN, P. (1999), *Universidad y políticas neoconservadoras: hacia un modelo mercantil, clientelar, diversificado y competitivo*, mimeo.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PEDAGÓGICAS MARINA VILTE- CTERA (2004), S. Vázquez (coord.), “Prioridades para la construcción de políticas educativas públicas. Descripción de necesidades históricas agravadas por la profundización de la desigualdad y la exclusión”, febrero, Buenos Aires.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (2004), “Situación educacional de la población de Argentina según el Censo 2001”, en *Aquí se cuenta*, Revista Informativa del Censo 2001, n° 11, enero, Buenos Aires.

KESSLER, GABRIEL (2004), “Trayectorias escolares”, en *Sociología del delito amateur*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

----- (2003), “De proveedores, amigos, vecinos y ‘barderós’: acerca de trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del Gran Buenos Aires”, en *Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los ‘90*, Buenos Aires, Editorial Biblos, Universidad Nacional de General Sarmiento.

----- (2002), “La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires”, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

Ley N° 24.195. Ley Federal de Educación.

LOZANO, CLAUDIO (2002), *Catástrofe Social en Argentina*, IDEF-CTA, mimeo, junio, Buenos Aires.

LOZANO, CLAUDIO (coord.) (2005a), *Aspectos del deterioro de la distribución del ingreso. Evolución 2001-2005*, IDEF/CTA, noviembre.

----- (coord.) (2005b), *La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del Frenapo. Distintas opciones*, Instituto de Estudios y Formación de la CTA.

MARSHALL, T. H (1998 [1949]), “Ciudadanía y clase social”, en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.

MARTÍNEZ, OSCAR (comp.) (1994), *Pensando la reconversión*, Buenos Aires, CIPES.

MECLE ARMIÑANA, ELINA S. (2002), “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales”, en Alicia Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, GT Pobreza y Políticas Sociales, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO.

MERKLEN, DENIS (2005), “Individuos y ciudadanos. Notas para un enfoque objetivista de la subjetividad popular”, en *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires, Gorla.

----- (2000), “Vivir en los márgenes. Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires”, en Maristella Svampa (ed.), *Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA / PRESIDENCIA DE LA NACIÓN / CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN (2006), *Ley de Educación Nacional. Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*, Documento para el debate, mayo, Buenos Aires.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL / SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES (2006), *Actividades económicas de niños, niñas y adolescentes en la Argentina*.

MONTES, N. (2004), “Adolescentes y jóvenes en contexto. El marco cercano: la familia y el marco amplio: los otros”, en G. Tiramonti (comp.), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.

MONTESINOS, MARÍA PAULA (2006), *Indagación sobre las trayectorias y sentidos de las mismas realizadas en Puentes Escolares por parte de los chicos/as históricos*, Mimeo, marzo, Buenos Aires.

MONTESINOS, MARÍA PAULA y ANA PAGANO (2005), *Apuntes sobre propuestas destinadas a promover procesos de participación educativa en situaciones de vulnerabilidad social*, ponencia presentada en XVI

Congreso Mundial de Educadores Sociales, Montevideo, 15 al 18 de noviembre.

MORDUCHOWICZ, A. (2002), *El financiamiento educativo en argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*, Buenos Aires, IPE- UNESCO.

O'DONNELL, GUILLERMO (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina", en *El debate conceptual sobre la democracia*, Informe PNUD.

PAGANO, ANA y otros (2005), *Procesos de escolarización y chicos y chicas en situación de calle. La experiencia del Programa Puentes Escolares*, Serie Coordinada por Violeta Nuñez, Barcelona, Editorial Gedisa. En prensa.

PASCUAL, L. (2006), "La escolarización primaria en la Argentina: ¿en qué punto nos encontramos?", en F. Terigi (comp.), *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, Fundación OSDE- Siglo XXI.

PAVIGLIANITI, NORMA (1993), "El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica", Cátedra de Política Educacional, Depto. de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, ficha de cátedra 101/6.

----- (1991), *Neo-conservadurismo y Educación. Un debate silenciado en la Argentina del '90*, Buenos Aires, Libros del Quirquincho, Colección Educación hoy y mañana.

PUIGGRÓS, A. y J. BERNETTI (1993), *Peronismo: cultura política y educación (1945-1955)*, serie "Historia de la Educación en la Argentina", tomo V, Buenos Aires, Galerna.

PUIGGRÓS, ADRIANA (dir.) (1991), *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*, serie: "Historia de la Educación en la Argentina", tomo II, Buenos Aires, Galerna.

----- (1990), *Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino*, serie: "Historia de la Educación en la Argentina", tomo I, Buenos Aires, Galerna.

REDONDO, P. y S. THISTED (1999), “Las escuelas en los márgenes”, en A. Puiggrós, *En los límites de la educación. Niños y jóvenes de fin de siglo*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

RIVAS, A. (2005), “Tiempos de inversión educativa Comentarios a la propuesta de Ley de Financiamiento Educativo”, CIPPEC, septiembre.

ROLFO, CIELO y otros (2003), “Introducción”, en D. Waisbrot y otros (comps.), *Clínica psicoanalítica ante las catástrofes sociales. La experiencia argentina*, Buenos Aires, Paidós.

ROTHEN, DIANA (2004), “La descentralización educativa en Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hasta las interpretaciones y las acciones”, en BID/ Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay/ Grupo Asesor de la Universidad de Stanford, *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, Buenos Aires.

SÁNCHEZ, ALBERTO y ALFREDO PEÑA, PRIES Cono Sur (1996), “Educación y Trabajo”, en CTERA-Instituto de Investigaciones Pedagógicas, Marina Vilte, *Congreso Educativo Nacional. Aportes para la discusión*, Buenos Aires.

SCHUSTER, FEDERICO y SEBASTIÁN PEREYRA (2001), “La protesta en la Argentina Democrática. Balance y Perspectivas de una forma de acción política”, en Norma Giarraca y cols., *La protesta Social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*, Madrid, Alianza.

SUÁREZ, DANIEL (2004), *Conflicto Social y protesta docente en América Latina. Estudio de caso: el conflicto docente en Argentina (1997-2003)*, serie Ensayos e Investigaciones, LPP/OLPED/UNESCO.

SVAMPA, MARISTELLA (2005), “Hacia el nuevo orden neoliberal”, en *La sociedad excluyente*, Buenos Aires, Taurus.

----- (ed.) (2000), *Desde Abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos.

TENTI FANFANI, E. (2002), “Prólogo”, en Gabriel Kessler, *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

----- (2000), “Culturas juveniles y cultura escolar”, documento presentado en el seminario *Escola Jovem: un novo olhar sobre o ensino médio*, organizado por el Ministerio de Educación, Secretaría de Educación Media y Tecnológica, Coordinación General de Enseñanza Media, Brasilia, junio 7-9.

TERIGI, F. (2006), “Diez miradas sobre la escuela primaria. Balance y perspectivas”, en F. Terigi (comp.), *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, Fundación OSDE- Siglo XXI.

TIRAMONTI, G. (2004), “La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación”, en G. Tiramonti (comp.), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.

UNIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (UTE/ CTERA/ CTA) (2005), *Apuntes*, año 6, nº 35.

VÁZQUEZ, S. y STELLA MALDONADO (2004), “Consecuencias de la implementación de la estructura “definida” por la ley federal de educación. Los pedazos del sistema o un sistema hecho pedazos”, IIPMV- CTERA, Informes y estudios sobre la situación educativa nº 2, Buenos Aires.

ZIEGLER, S. (2004), “La escolarización de las élites. Un acercamiento a la socialización de los jóvenes de sectores favorecidos en la Argentina actual”, en G. Tiramonti (comp.), *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires, Manantial.

COLECCIÓN LIBROS FLAPE

- 1 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso argentino

Ana Pagano, Ingrid Sverdlick y Paula Costas

- 2 El derecho a la educación en Argentina

Florencia Finnegan y Ana Pagano

- 3 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso brasileño

Florencia Stubrin (Coordinadora)

- 4 El derecho a la educación en Brasil

Estela Scheinvar

- 5 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso colombiano

Nohema Hernández Guevara

- 6 El derecho a la educación en Colombia

Carlos Alberto Lerma Carreño

- 7 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso chileno

Rodrigo Cornejo, Juan González y Juan Pablo Caldichoury

- 8 El derecho a la educación en Chile

Jesús Redondo (Coordinador)

- 9 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso mexicano
Bertha Salinas Amescua y Silvia Elena Amador Pérez
- 10 La educación básica como derecho social fundamental: estudiantes,
recursos y escuelas indígenas 2000-2005.
El derecho a la educación en México.
Miguel Ángel Rodríguez
- 11 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso nicaragüense
Rafael Lucio Gil
- 12 El derecho a la educación en Nicaragua
Miguel de Castilla Urbina
- 13 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas:
el caso peruano
Patricia Andrade y Miguel Martínez
- 14 El derecho a la educación en Perú
Gladys Vigo Gutiérrez y Teresa Nakano Osoreo
- 15 El derecho a la educación: un balance de la situación en América Latina
Pablo Gentili
- 16 Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas
en América Latina
Ingrid Sverdllick