

Educación y desigualdad. Desarrollo progresivo del derecho a la educación y su situación en Argentina

Education and Inequality. Progressive Development of the Right to Education: the Situation in Argentina

Federico Alejandro de Singlau¹

Resumen

El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación “El impacto de las políticas sociales destinadas a niños y niñas de barrios en situación de vulnerabilidad de la Ciudad de Salta. Casos: Niños y niñas con edad de escolaridad primaria de los barrios Solidaridad y Castañares de la Ciudad de Salta”, llevado adelante desde el Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas. Partiendo desde un enfoque de derechos de la infancia, tiene por finalidad describir cómo se llegó a la concepción actual del derecho a la educación. Explora la relación entre la educación y la desigualdad social desde un punto de vista general, para luego describir la situación respecto a este fenómeno en la República Argentina. Para el desarrollo del artículo se utilizó la técnica de análisis bibliográfico y documental, recurriendo principalmente a autores argentinos y a documentos emanados de UNESCO y UNICEF.

Palabras clave: desigualdad social - educación - infancia - República Argentina - Salta

Abstract

This article is part of the research project “The Impact of Social Policies for Children in Vulnerable Neighborhoods in the City of Salta. Cases: Children of Primary School Age in Solidaridad and Castañares Neighborhoods in the City of Salta” carried out by the Institute of International Relations and Political Science of the Faculty of Legal Sciences. Starting from a focus on children’s rights, it aims to describe how the current conception of the right to education was reached. Then, it explores the relationship between education and social inequality from a general point of view, and later describes the situation regarding this phenomenon in the Argentine Republic. For the development of the article, a bibliographic and documentary analysis technique was used, mainly including Argentine authors and documents emanating from UNESCO and UNICEF.

Keywords: social inequality - education - childhood - Argentine Republic - Salta

Sociedad / artículo científico

Citar: De Singlau, F. A. (2018). Educación y desigualdad. *Omnia. Derecho y sociedad*, 1 (1), pp. 63-86.

¹ Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta. El artículo es producto de un informe de avances del proyecto de investigación “El impacto de las políticas sociales destinadas a niños y niñas de barrios en situación de vulnerabilidad de la Ciudad de Salta”, aprobado por Resolución Rectoral 1735/16. El equipo de investigación está integrado por el Mgtr. Víctor F. Toledo (director); el licenciado Federico A. de Singlau y la licenciada Silvina Abud.

INTRODUCCIÓN

Recientemente se ha empezado a gestar una visión integral del derecho a la educación, que se encuentra plasmada en diversos instrumentos internacionales. Esta perspectiva parte de la concepción de que existe un vínculo muy estrecho entre el derecho a la educación y el derecho al desarrollo económico, social y cultural.

Una educación de calidad brinda herramientas contra distintos riesgos derivados de situaciones de pobreza, repercute favorablemente en la salud, genera condiciones para evitar la exclusión, facilita acceder a mejores oportunidades laborales durante la vida adulta y crea capacidades para la participación ciudadana. Es por esto que se considera un derecho fundamental y promotor de otros derechos, ya que reúne las características de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos; porque abarca aspectos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (UNESCO, “The Right...”). Dicho de otra manera, no puede desvincularse la educación del pleno ejercicio del resto de los derechos humanos, constituyéndose por tanto en una condición previa para la participación de las personas en todas las esferas de la vida social.

Por todo esto, hoy en día se aborda la educación desde la consideración de que constituye una herramienta poderosa en las estrategias de reducción de la pobreza, una de las máximas prioridades de la agenda internacional en el siglo XXI. De hecho, según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un año adicional de escolaridad permite incrementar el Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* de un país entre 4 y 7 por ciento (Organización de los Estados Iberoamericanos, 2015).

Lo expuesto permite inferir que la educación es un derecho humano que debe ser accesible para todas las personas, sin que su goce esté sujeto a ningún tipo de discriminación.

En la primera parte del artículo se hará una referencia a la evolución de las concepciones sobre la educación en la época contemporánea, partiendo desde el antecedente constituido por la Revolución Francesa de 1789, para luego hacer una breve referencia al tratamiento de la educación en los Estados liberales del siglo XIX. Luego se analizará la evolución progresiva del derecho a la educación en el plano internacional, desde los primeros instrumentos del siglo XX hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados por la comunidad internacional en el año 2015.

Más tarde, se procederá a establecer una revisión conceptual para alcanzar un grado aceptable de certeza respecto a qué entendemos actualmente por “igualdad educativa”.

Finalmente, se revisará la situación en la Argentina respecto al vínculo entre educación y desigualdad, recurriendo a lo planteado por reconocidos autores en la temática y a los resultados arrojados por el último operativo nacional de evaluación educativa, Aprender 2017.

Es conveniente aclarar que el presente artículo está orientado fundamentalmente al análisis de la situación en relación a la educación primaria, ya que se trata del nivel abarcado por la investigación en la cual se enmarca. En este sentido, cabe destacar que se entenderá a la educación primaria en los términos en que fue definida en la Consulta de Expertos sobre la Definición Operativa de Educación Básica, que establece que se halla incluida en este último concepto. La educación básica abarca las nociones de educación fundamental, educación primaria y primaria/secundaria, y según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNES-

CO) debe estar garantizada para todos sin ningún tipo de discriminación o exclusión basada “en el género, etnia, nacionalidad u origen social, condición económica o física, idioma, religión, opinión política u otra, o pertenencia a una minoría”. A su vez, se establece que debe constar de al menos nueve años, y ampliarse progresivamente a 12 años (UNESCO, 2007).

LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LOS ORÍGENES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La educación es, sin lugar a dudas, uno de los pilares fundamentales del desarrollo de los países. Su consideración como derecho tiene un recorrido que encuentra su primer antecedente en los tiempos de la Revolución Francesa de 1789, cuando por primera vez se reconocen los derechos fundamentales de la persona humana, inspirados en los valores de la libertad, igualdad y fraternidad.

Un aspecto importante del legado revolucionario se da en el plano educativo. La idea de despojar al estamento eclesiástico de su papel rector en el campo de la educación se venía gestando en Francia desde mediados del siglo XVIII, en el contexto de la Ilustración y de la mano del pensamiento de filósofos como Diderot y Rousseau. Sin embargo, el hito de la nacionalización de los bienes eclesiásticos en noviembre de 1789 aceleró los tiempos para los cambios en el plano educativo: al perder sus principales fuentes de financiamiento, la Iglesia Católica transfirió al Estado francés la prestación de los servicios públicos que estaban a su cargo; a saber, la asistencia pública y la educación.

Se sentaron las bases, entonces, para un sistema de educación secularizado, gestionado directamente por el Estado. A pesar de las

continuidades señaladas, existe una diferencia cualitativa entre el pensamiento de la Ilustración y el de la Revolución respecto de la siguiente cuestión: los ilustrados concebían a la educación en términos estamentales, mientras que los revolucionarios la veían como un servicio público, destinado a todos y atento a las necesidades de la sociedad (De Puelles Benítez, 1993).

Las Asambleas de la Revolución adoptaron diferentes posiciones en el período 1789-1793 respecto a las características que debía tener el nuevo sistema educativo. Así, la Constitución liberal de 1791 sostenía que se garantizaba “una instrucción pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto de aquellas partes indispensables para todos los hombres”. De esta forma, se incorporaba por primera vez el derecho a la instrucción, pero su gratuidad se limitaba a la educación popular o elemental, mientras que la instrucción secundaria, que permitía el acceso a la universidad, seguía reservada a la élite por ser onerosa (Gavari Starckie, 2005).

En la etapa jacobina de la Revolución, se da a la instrucción pública un lugar de mayor relevancia, y la nueva Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de junio de 1793, establece en su artículo 22: “La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder el progreso de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos”. Se da a entender que la instrucción en su conjunto constituye una necesidad de todos los ciudadanos, lo que representa un cambio sustancial respecto de la Carta Magna de 1791.

Finalmente, el sistema educativo instaurado en toda Francia por Napoleón terminó caracterizándose por su uniformidad en todo el territorio y por su dualidad, fruto de la función de reproducción del orden social que le fue

asignada: “el pueblo era instruido mientras que la élite era educada” (Gavari Starkie, 2005)¹, lo que significaba que las clases sociales más bajas recibían una instrucción mínima, mientras que los estratos medios y altos tenían acceso a la educación secundaria y posteriormente a la universidad, para luego engrosar la clase dirigente del Estado.

Según Manuel De Puelles Benítez (1993), catedrático español experto en historia política de la educación, la postura en la primera etapa de la Revolución es la que se impone durante el siglo XIX en la mayoría de los sistemas educativos, mientras que la concepción de la etapa jacobina es la que guiará a la educación en el siglo XX. Esta segunda corriente concibe a la educación como un instrumento de emancipación, ligada al principio de igualdad: no resulta suficiente la igualdad ante la ley, sino que es menester la búsqueda de una igualdad social. Por ello, los jacobinos plantearon que el acceso general a la educación podía constituirse como un factor para superar las desigualdades sociales.

LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO LIBERAL

El Estado liberal, tal como sostiene el citado autor, terminó “inclinando la balanza” en favor de la primera concepción, durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX, por su consideración de la educación como un elemento de integración política y de control social.

En su función de integración, la educación es el elemento sustancial para la construcción

de una nueva lealtad (hacia el Estado, el nuevo régimen), y su función esencial es inculcar a los ciudadanos los valores liberales y democráticos. Hay incluso autores, como el investigador británico Andy Green, que consideran que la educación no solo fue un importante factor de integración política (en cuanto a que supo crear lealtad al nuevo régimen, fue un elemento importante para el reclutamiento de la élite política que necesitaba el Estado, e incluso sirvió de base para la integración vertical entre las diferentes regiones según su nivel de conciencia de la identidad nacional), sino que la propia formación del Estado liberal no puede ser escindida de la creación de los sistemas educativos nacionales, porque la educación se ubica en el mismo corazón de la revolución cultural profunda que implicó el surgimiento y consolidación de este régimen, “asumiendo una responsabilidad primaria en el desarrollo político del Estado” (Green, 1990; en De Puelles Benítez 1993)².

En relación con el aspecto de control social, la educación se presentó como un importante instrumento de cohesión social y nacional en los países occidentales. En ellos, los Estados crearon sistemas educativos nacionales a los que asignaron funciones públicas, como la de permitir la asimilación de las culturas de los inmigrantes (esto se dio especialmente en aquellos países americanos que entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX recibieron grandes flujos de inmigrantes europeos, como los Estados Unidos de América y la República Argentina³), la de servir como factor de consolidación nacional mediante la extensión de la

² Green, Andy (1990). *Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA*, London, MacMillan Press. Citado en De Puelles Benítez (1993). Véanse referencias bibliográficas.

³ Al respecto, la historiadora e investigadora del CONICET María Gabriela Micheletti sostiene que, ante la el surgimiento de ciertas corrientes de pensamiento de finales del siglo XIX y principios del siglo XX tendientes a “resguardar a la nacionalidad argentina, nueva, débil y aún en proceso de consolidación”, la educación se presentó como el medio adecuado para argentinizar a los hijos de extranjeros y para prevenir, a su vez, la difusión de pautas cultura-

lengua nacional en todo el territorio (como en Francia), o la de contribuir a forjar una nueva conciencia nacional en procesos de unificación (como los de Alemania e Italia) (De Puelles Benítez, 1993).

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LA CUESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL SIGLO XX

La preocupación internacional por la protección de la infancia se remonta a fines del siglo XIX. Estudiosos de diversas áreas y diferentes asociaciones benéficas habían fomentado en la opinión pública y los gobiernos el interés por la tutela de la niñez (Scarzanella, 2003).

Si bien la mayoría de los países europeos y americanos estaba desarrollando sistemas de protección de la infancia, en este periodo empieza a darse la transición hacia el ámbito internacional de las políticas protectoras nacionales. En este contexto, y marcando una continuidad que se extiende a lo largo del primer tercio del siglo XX, se genera un progresivo interés por parte de profesionales e investigadores de diferentes campos del saber, y también por parte de los gobiernos, en lograr la internacionalización de las políticas referidas a la infancia. La estrategia escogida fue, en un primer momento, la celebración de congresos internacionales con patrocinio gubernamental⁴ (que tuvieron el mérito de contribuir a la construcción de una cultura común en relación al tratamiento de las problemáticas de la infancia), para luego pasar a las relaciones in-

tergubernamentales y, posteriormente, al tratamiento de la cuestión en el ámbito de organismos internacionales (Dávila Balsera y Naya Garmendia, 2006).

Según la óptica del experto José Ocón Domingo (2006), la constatación de los estragos ocasionados sobre millones de niños por las dos guerras mundiales es lo que llevó a que la humanidad ingresara verdaderamente en una nueva etapa jurídico-política que, de manera progresiva, produjo una mayor protección y promoción de los derechos de la infancia. En la etapa que venimos considerando, dichos avances fueron concretados especialmente desde el ámbito de organismos internacionales gubernamentales, y la educación tiene consideración en todos los instrumentos resultantes.

Luego de la Primera Guerra Mundial, al tiempo que se afianzaban los sistemas de protección nacionales, se difundía una gestión racional y científica de los problemas de la infancia y se extendía el concepto de protección para darle un sentido universal. Es entonces cuando surgen los primeros intentos por coordinar en el ámbito internacional las actividades de tutela de la infancia, y por colocarlas bajo el paraguas de una única organización en la que todos los Estados tuviesen representación (Scarzanella, 2003).

Es en este contexto que en el organismo internacional creado al finalizar la Primera Guerra Mundial —la denominada Sociedad o Liga de las Naciones— se planteó la necesidad de dar un marco de protección internacional a niños y adolescentes. A tal efecto, en su quinta asamblea se aprobó, el 26 de setiembre de 1924, la primera Carta de Derechos del Niño, conocida

les extranjeras en el país. Consúltese Micheletti, M.G. (2015). "Inmigración y Nación en perspectiva. La mirada de dos intelectuales comprometidos con la educación santafesina finisecular", en *Anuario de Historia de la Educación*, vol. 16, n° 2, pp. 93-108. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ Para tomar un ejemplo, en 1883 se desarrolló en la ciudad de París el primer Congreso Internacional de Protección a la Infancia.

como Declaración de Ginebra⁵. La cuestión de la educación es abordada en tres de los cinco puntos que constituyen la Declaración (principios 2, 4 y 5).

A partir de la firma de este instrumento, la Sociedad de las Naciones buscó conferir a su acción en el ámbito de la protección de la infancia un verdadero carácter internacional, por medio de (entre otras acciones) el fomento de investigaciones y misiones científicas de sus expertos en Asia y en América Latina. Fruto de este esfuerzo será, por ejemplo, la creación en 1926 del Comité pour la Protection de l'Enfance (CPE), que fungió como centro de estudio y documentación (Scarzanella, 2003).

Posteriormente, en plena Segunda Guerra Mundial, representantes de los países que combatían al régimen nazi en Europa se reunieron en Londres, el 16 de noviembre de 1942, en la Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CAME)⁶, con la preocupación de discutir la manera en que se reconstruirían los sistemas educativos una vez alcanzada la paz.

Luego de aquel encuentro se realizaron reuniones periódicas, y en una de ellas (la correspondiente a mayo de 1943), se decidió la creación de un Comité *ad hoc* cuya tarea fue la de

estudiar la posibilidad de creación de una Organización Internacional para la Educación.

Desde esta toma de conciencia acerca de la importancia de la educación es que, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se creó, en noviembre de 1945, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, más conocida como UNESCO. En ese momento se pensaba, muy atinadamente, que una organización de este tipo podía valerse de la cooperación en educación para construir una verdadera cultura de la paz, una cultura que impidiera que se desencadenaran futuras conflagraciones mundiales como la que acababa de dejar atrás la humanidad⁷.

La Constitución de la UNESCO, en su artículo 1, establece entre los propósitos de la organización el de dar impulso a la educación popular

(...) colaborando con los Estados Miembros que así lo deseen para ayudarles a desarrollar sus propias actividades educativas; instituyendo la cooperación entre las naciones con objeto de fomentar el ideal de la igualdad de posibilidades de educación para todos, sin distinción de raza, sexo ni condición social o económica alguna (...).

⁵ En este proceso es insoslayable el aporte de la británica Eglantyne Jebb, fundadora de la ONG internacional Save The Children Fund y autora de la Declaración de Ginebra (instrumento que, a su vez, serviría más adelante como inspiración para la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y para la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989). Jebb se mostraba convencida de que la educación cumplía un rol fundamental en el desarrollo de la infancia, y que cada generación de niños y niñas ofrece de nuevo a la humanidad la posibilidad de rehacer las ruinas de su mundo. En este sentido, se recomienda la lectura del artículo "La Declaración de Ginebra. Pequeña historia de la primera Carta de los derechos de la infancia", en la página *web* oficial de la organización Save The Children: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion_de_ginebra_de_derechos_del_nino.pdf

⁶ A esta invitación asistieron los Ministros de Educación de Bélgica, Checoslovaquia, Grecia, Holanda, Noruega, Polonia y Yugoslavia, y el profesor René Cassin, comisario de Justicia y Educación del Comité Nacional Francés del General De Gaulle.

⁷ Al respecto, el primer considerando de la Constitución de la UNESCO, firmada en noviembre de 1945 por 37 países, sostiene: "puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz". Consúltese http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=-DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

En este instrumento podemos destacar el reconocimiento explícito al ideal de igualdad en la educación.

Otro organismo de la ONU dedicado a la infancia es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Sus orígenes se remontan también a la Segunda Guerra Mundial, contexto en el que los aliados, conscientes de la masiva devastación que resultaría del conflicto, establecieron —en 1943— la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA) para prestar asistencia general. En el marco de la última reunión de la UNRRA (Ginebra, 1946) se aceptó una propuesta polaca para que los recursos restantes del organismo se destinaran a la infancia, sin distinción entre los niños de los países vencedores y los de los vencidos, creándose a tal fin el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia de las Naciones Unidas (ICEF). Posteriormente, el 11 de diciembre de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la creación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, más conocido como UNICEF, mediante la Resolución 57 (I). (UNICEF, 2006).

El aporte de UNICEF en educación ha sido importante a lo largo de los años, contribuyendo a remodelar la causa de la infancia para que dejara de ser objeto de una ayuda puramente humanitaria y asistencial y pasara a considerarse desde un enfoque consistente en asegurar el derecho de todos los niños y niñas a la salud, la educación, la igualdad y la protección, en condiciones de igualdad (UNICEF, 2006).

Algunos autores suelen ubicar como el principal punto de partida para la consideración de la educación como derecho humano a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del año 1948. Muchos componentes que fueron posteriormente apropiados por la concepción de la educación desde este punto de vista se tomaron del impulso de la escolarización

moderna, en el cual ya estaban presentes, por ejemplo, los conceptos de educación obligatoria y gratuidad en el acceso (Rivas et al, 2007).

El siguiente paso importante de la comunidad internacional en este camino es la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1959. Se trató de la primera declaración universal sobre un grupo humano específico emanada de las Naciones Unidas. Tomando como base la Declaración de Ginebra, el nuevo instrumento contempló una ampliación de derechos, llegando a una mejor sistematización desde el punto de vista de la técnica jurídica (Dávila Balsera y Naya Garmendia, 2006).

En dicho instrumento también se hizo presente el derecho a la educación, específicamente a través del Principio 7, que establece lo siguiente:

El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

Se resalta en este principio que la educación, al menos en sus etapas elementales (es

decir, la educación primaria), debe caracterizarse por la gratuidad y la obligatoriedad, y asegurando la igualdad de oportunidades. Un aspecto innovador en esta Declaración es la incorporación del concepto de “interés superior del niño” como principio rector del derecho a la educación, en el cual están implicados los gobiernos, la sociedad y los padres. Según Dávila Balsera y Naya Garmendia (2006), esto ya abriría la posibilidad de considerar a los niños como sujetos de derecho.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, plantea en sus considerandos que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables” y que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos” (Naciones Unidas, 2016).

El Pacto estableció en su artículo 13 lo concerniente al derecho a la educación. En su primer párrafo se establece el reconocimiento del derecho de toda persona a la educación, la cual “debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”. El párrafo dos enumera, respecto a la educación primaria, las condiciones pa-

ra el logro del pleno ejercicio de este derecho, señalando en su inciso “a” que “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”.

Finalmente, el camino del reconocimiento de los derechos inherentes a la infancia y a su desarrollo progresivo tuvo su punto culminante en la Convención de los Derechos del Niño⁸, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989⁹. Lo novedoso de este tratado respecto a los anteriores es su carácter jurídicamente vinculante, lo que lo hace de cumplimiento obligatorio para los Estados partes. Además de la enumeración de diferentes derechos de protección, de provisión y de participación, la Convención incorpora cuatro principios rectores a la luz de los cuales deben aplicarse dichos derechos: no discriminación; interés superior del niño; derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; derecho a la participación.

En la Convención, el papel del derecho a la educación es sumamente importante. Los artículos 28 y 29 suponen una ampliación del alcance de este derecho respecto a lo dispuesto en instrumentos anteriores. Se establece el reconocimiento del derecho del niño a la educación, el cual debe poder ejercerse progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades. En pos de ello, los Estados partes de la Convención quedan obligados a implementar la educación primaria obligatoria y gratuita para todos (artículo 28).

A su vez, el artículo 29 determina cuáles deben ser los objetivos de la educación:

⁸ Se trata del tratado de derechos humanos más ratificado, con 196 Estados partes hasta 2018. Estados Unidos es el único país que firmó la Convención (en 1995), pero hasta el momento no la ha ratificado.

⁹ Esta Convención fue aprobada en la República Argentina por la Ley 23849, sancionada el 27 de setiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de ese mismo año. La ratificación tuvo lugar en diciembre de 1990, entrando el instrumento internacional en vigor para nuestro país en enero de 1991. Además, se trata de uno de los tratados sobre derechos humanos a los que se otorgó jerarquía constitucional (art. 75, inciso 22 de la Constitución Nacional).

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

Se observan los avances respecto a los instrumentos anteriores. Marca una continuidad en relación a que la educación no solo es un derecho humano, sino que este debe poder ser ejercido por todos en igualdad de oportunidades. Ya no basta con que los Estados provean educación pública de calidad, sino que todos los individuos deben poder acceder a ella. Esta consideración revela la toma de conciencia de la comunidad internacional acerca del peso de la desigualdad educativa en relación a otras problemáticas, como la pobreza.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

Actualmente, existe la certeza de que la educación en el siglo XXI debe evolucionar, dejando de lado antiguos paradigmas que no aplican en el contexto actual. Los sistemas edu-

cativos deben preparar a los estudiantes para insertarse en un mundo globalizado, marcado por la revolución permanente de las nuevas tecnologías.

El inicio del nuevo siglo trajo la certeza acerca de la consideración del derecho a la educación como un *overarching right*, es decir, como un derecho humano en sí mismo y como un derecho humano indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos. UNESCO sostiene que este derecho empodera a los individuos para el completo desarrollo de la personalidad humana y para la participación en la sociedad a través de la adquisición de conocimientos, valores humanos y habilidades (UNESCO, 2008).

Esta consideración fue central en el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de ocho objetivos con diferentes metas (17 en total), cuantificadas y cronológicas, que la comunidad internacional acordó para avanzar en la lucha contra la pobreza extrema en sus múltiples dimensiones. Estos objetivos fueron asumidos en la Cumbre del Milenio por 191 países con la firma de la Declaración del Milenio en setiembre de 2000. Se fijó un plazo de quince años para su cumplimiento.

Respecto al tema de este artículo, el objetivo 2 busca lograr la enseñanza primaria universal y plantea, a su vez, la meta 2A: “asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria”. Fija como indicadores la tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria, la proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de la enseñanza primaria, y la tasa de alfabetización de las personas de entre 15 y 24 años.

Concluido el plazo previsto, la tasa neta de matriculación en regiones en desarrollo alcanzó el 91 por ciento (desde el 83 por ciento en

el año 2000), mientras que la cantidad de niños en edad de enseñanza primaria sin asistir a la escuela fue de 57 millones en todo el mundo (desde 100 millones en el 2000) (Naciones Unidas, 2015).

Cumplido el plazo establecido para los ODM, se decidió adoptar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), presentados como “un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.d.). Se trata de 17 objetivos que se basan en los logros de los ODM; pero, a su vez, representan un avance al incorporar nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia.

Al aprobarse la nueva agenda en setiembre de 2015, hubo un reconocimiento explícito por parte de la comunidad internacional sobre la importancia de la educación para el éxito de los 17 ODS. El objetivo 4 establece la pretensión de “garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”, partiendo desde la convicción de que “la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.d.).

Se estableció, a su vez, un conjunto de diez metas con relación a este objetivo, algunas de las cuales están directamente vinculadas con la enseñanza primaria:

4.1 De aquí a 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces.

4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional (UNESCO, 2016).

En mayo de 2015 tuvo lugar en Incheon, República de Corea, el Foro Mundial sobre la Educación, organizado por la UNESCO, el UNICEF, el Banco Mundial, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En el marco de esta reunión se aprobó la Declaración de Incheon, a través de la cual se encomendó a la UNESCO, como organismo de las Naciones Unidas especializado en educación, la dirección y coordinación de la agenda Educación 2030 (UNESCO, 2016). En la hoja de ruta trazada se determinó que la principal responsabilidad de la ejecución de la agenda corresponde a los gobiernos; a la UNESCO y a sus socios, prestar apoyo mediante la provisión de asesoramiento coordinado en cuestiones normativas, asistencia técnica y desarrollo de la capacidad, así como realizar un seguimiento de los progresos a escala mundial, regional y nacional (UNESCO, “Liderar...”).

Por su parte, el objetivo 10, referido a la reducción de las desigualdades, es el ODS que aborda la problemática en cuestión. Puede decirse que este objetivo es transversal a varios otros, en especial a aquellos centrados en la salud y la educación (Catterberg y Mercado, 2017).

En el marco de este proceso, los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe se reunieron en un encuentro organizado por la

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago) y el Ministerio de Educación y Deportes de la República Argentina. La cita ministerial se desarrolló en enero de 2017, en Buenos Aires, y sirvió para consensuar una visión común sobre la agenda Educación 2030.

El documento oficial fruto de esta reunión, la Declaración de Buenos Aires, reafirma en su preámbulo que “la educación es un derecho humano fundamental de toda persona, y la base para la realización de otros derechos”, además de una condición esencial para “la paz, el desarrollo sostenible, el crecimiento socioeconómico, el trabajo digno, la igualdad de género, la prevención de la discriminación en todas sus formas, la ciudadanía responsable, la salud y el bienestar”, jugando un rol clave como catalizador del desarrollo sostenible e instrumento para el cumplimiento de los otros ODS al 2030 (UNESCO, 2017).

A su vez, se reconoce que la desigualdad (especialmente las brechas educativas que afectan en forma particular a los grupos más vulnerables) es el mayor desafío para el progreso socioeconómico en la región, por lo que el principio rector de la agenda educativa debe ser velar por que todos los niños completen la enseñanza primaria y secundaria, que “ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, y producir resultados escolares pertinentes y eficaces” (UNESCO, 2017).

IGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

La Real Academia Española define a la igualdad como aquel “principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones”¹⁰.

Como observamos, y como fruto de un desarrollo progresivo a lo largo del siglo XX principalmente, hoy no solo se reconoce a nivel internacional el derecho humano a la educación, sino que también se establece la necesidad de que la enseñanza se brinde en condiciones de igualdad. Actualmente se considera que las cualidades de la educación para actuar como derecho promotor de otros derechos y como herramienta de desarrollo para las sociedades solo pueden observarse en la práctica cuando se imparte en forma equitativa, es decir, cuando todas las personas tienen las mismas oportunidades educativas.

Podemos decir que existe, al menos, el reconocimiento y la plena conciencia sobre la importancia de que la educación proporcione, tanto para los individuos como para las sociedades, “las capacidades y conocimientos críticos necesarios para convertirse en ciudadanos empoderados, capaces de adaptarse al cambio y contribuir a su sociedad, economía y cultura”. Actualmente, también se valoran los efectos positivos de la educación en otras áreas clave del desarrollo, como el logro de menores tasas de mortalidad materna e infantil, la reducción de las tasas de infección por VIH e importantes repercusiones en la promoción de la sostenibilidad medioambiental. Además, se encuentra muy difundida la consideración de que la educación juega un rol crucial en la promoción de la inclusión social, la tolerancia y el respeto a la diversidad (UNESCO, “Educación”).

Dicho de otra manera, la desigualdad en la educación redundaría no solo en un desigual respeto al derecho a la educación, sino que puede tener un impacto negativo en otros niveles del desarrollo: sanitario, nutricional, ambiental y ciudadano, entre otros.

¹⁰ Véase lista de referencias.

No existe, por el momento, una definición unívoca de lo que implica la igualdad en educación. En su *paper* “¿Iguales en qué y cómo? Una revisión de las propuestas realizadas desde la teoría de la justicia al campo de la educación”, Montes y Parcerisa (2016), investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona, sistematizaron las diferentes concepciones teóricas sobre la justicia en educación vigentes en la actualidad, indicando también de qué manera se alcanza la equidad en cada una de ellas. Todo esto se encuentra sintetizado en la siguiente tabla:

La mayoría de los autores se refieren a la igualdad educativa como una distribución equitativa de las oportunidades para acceder al sistema educativo, de permanecer en él y de obtener los niveles de aprendizaje previstos en los respectivos currículos como una expresión acabada de la igualdad en el plano del derecho a la educación, partiendo de la noción según la cual “no es posible mejorar en forma generalizada la calidad de la educación que se imparte en el sistema mientras las oportunidades educativas se sigan distribuyendo inequitativamente” (Muñoz Izquierdo, 2012). Como observare-

Tabla 1. Igualdad y equidad

	Igualdad	Equidad	Resultado
Justicia meritocrática	Igualdad de oportunidades.	Programas compensatorios residuales.	Expansión de los sistemas educativos (acceso y oportunidades universalizados).
Justicia distributiva (rawlsiana)	Igualdad compensatoria.	Principio de diferencia.	Expansión de los programas compensatorios (ruptura del mérito).
Justicia pedagógica	Igualdad en la diversidad.	Política de compensación.	Implementación de políticas de atención a la diversidad.
Justicia curricular	Igualdad en el currículo y en el aprendizaje.	Política de empoderamiento (materializar intereses de los desfavorecidos).	Construcción del currículo «contrahegemónico».
Justicia en el reconocimiento	Igualdad en el trato y en el reconocimiento cultural.	Política de la diferencia (no discriminación étnica, de género, etc.).	Reconocimiento de las dimensiones de la multiculturalidad y la igualdad de género en la educación.
Justicia representativa	Igualdad en la participación.	Política de participación.	Surgimiento de mecanismos de participación democrática en la escuela.

Fuente: Montes y Parcerisa, 2016.

mos en el siguiente apartado, esta noción es recogida por la legislación argentina vigente en materia educativa.

SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO Y DESIGUALDAD

En el libro *El desafío del derecho a la educación en Argentina*, los autores sostienen que las características históricas del sistema educativo argentino constituyen las claves para analizar el derecho a la educación en nuestro país. Algunas de dichas características son: a) fuerte presencia del Estado para asegurar la masificación temprana de la educación primaria, garantizando obligatoriedad y gratuidad en el acceso; b) proceso de homogeneización cultural que implicó el surgimiento de un sistema nacional, frente a los contingentes de inmigrantes que poblaban la República, c) carácter dual del federalismo político, con las provincias a cargo de la educación, pero con significativos avances del Estado nacional (en las regulaciones y en la construcción de escuelas, por ejemplo); d) disposición de un sistema semejante al modelo francés, con una educación primaria universalista y una escuela secundaria enciclopédica y selectiva, que formó para el acceso a los estudios superiores a las clases hegemónicas; e) importancia social del docente normalista como agente de la vanguardia cultural, sustentando un sistema de enseñanza de calidad y con fuerte presencia como cuerpo moral; f) bajos niveles de desarrollo democrático tanto del gobierno del sistema educativo como de las prácticas de gestión local e institucional; y g) escasa participación social, comunitaria y familiar en la vida escolar (Rivas et al, 2007).

A su vez, y siguiendo la óptica plasmada en el mismo libro, esas características históricas sufrieron significativas modificaciones en

los últimos 30 años. En primer lugar, se produjo una combinación de la masificación definitiva de la educación secundaria con el crecimiento de la pobreza y las desigualdades, transformándose así el perfil social del sistema educativo, que ahora debió sostener un rol de contención frente a su tradición de aislamiento relativo de las problemáticas sociales. Dicha modificación provocó, a su vez, un proceso de privatización y segmentación de la oferta educativa según el perfil social de la población, rompiéndose el tradicional rol homogeneizante del sistema educativo (Rivas et al, 2007). A mediados de la década de 1980 se emprendieron las primeras investigaciones que demostraron el rol de la educación en el proceso de reproducción social, permitiendo plasmar al espacio social diferenciado jerárquicamente según el origen social de sus miembros, como consecuencia (entre otros factores) de la pérdida de la capacidad homogeneizadora que se creía había tenido históricamente la escuela en nuestro país (Tiramonti, 2004).

Asimismo, el rol pedagógico y la autoridad intergeneracional de la educación tradicional han sido condicionados por la revolución de las nuevas tecnologías y los profundos cambios culturales de los últimos 40 años. Por último, se produjo la provincialización completa del sistema educativo no universitario, lo que implicó una recomposición de las relaciones de fuerzas entre la Nación y las provincias, que a su vez se vio acompañada por el debilitamiento del rol regulador del Estado en el último cuarto del siglo XX (Rivas et al, 2007).

Puestos en contexto, cabe destacar que la Argentina acogió en su fuero interno el avance progresivo del derecho a la educación en el plano internacional. El último paso en este sentido ha sido la sanción de la Ley 26061 (promulgada en octubre de 2005), que establece el Sistema Integral de Protección de la Infancia, en

concordancia con los compromisos asumidos al ratificar la Convención de los Derechos del Niño de 1989.

Los artículos 15 y 16 de esta ley se refieren a la educación. El primero de ellos establece que niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita. A su vez, se determina que dicha educación debe atender

a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad 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.

Mientras tanto, el artículo 16 consagra nuevamente la gratuidad de la educación en todos los servicios estatales, niveles y regímenes especiales.

Por su parte, en diciembre del año 2006, el Congreso de la Nación aprobó la ley nacional de educación vigente en nuestro país, la Ley 26206. En su artículo 2 dicha norma establece que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”. Asimismo, el artículo 3 sostiene que “la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado”, considerándola además como un instrumento para construir “una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”. Por último, el artículo 4 determina la responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, de las provin-

cias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de proveer una educación “integral, permanente y de calidad para todos/as los/as habitantes de la Nación, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio de este derecho, con la participación de las organizaciones sociales y las familias”.

El artículo 11 de la ley está dedicado a enumerar los fines y objetivos de la política educativa nacional. Tres de ellos tienen una vinculación directa con las cuestiones desarrolladas en el presente artículo:

- el inciso “a” establece como fin el de “asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales”;
- el inciso “e” sostiene que la política educativa nacional debe “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”;
- el inciso “f” determina que se deben “asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación de género ni de ningún otro tipo”;
- finalmente, el inciso “h” establece el objetivo de “garantizar a todos/as 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”.

Este marco jurídico se hace eco de una visión integral del derecho personal y social a la educación, considerada esta última como un bien público. ¿Qué significa que la educación, el conocimiento, sean considerados como bien público? Según Bárbara Daviet (2016), se trata

de un bien que el Estado debe proporcionar, noción que se extendió ampliamente después de la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que se montaba en todo el mundo occidental el Estado de Bienestar. Esta concepción de la educación se arraiga en la teoría económica¹¹, y está presente en el enfoque humanista de la educación que adoptaron organismos internacionales como UNESCO y UNICEF, basándose en principios como el respeto a la vida, la dignidad humana, la diversidad cultural y la justicia social.

El derecho, tal y como está plasmado en la Ley 26206, está compuesto por múltiples dimensiones: el Estado nacional, las provincias y la CABA deben brindar una educación integral, permanente y de calidad para todos, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad sin incurrir en desequilibrios regionales ni inequidades sociales, atendiendo a priorizar a los sectores más desfavorecidos en el desarrollo de estrategias pedagógicas y en la asignación de recursos.

Si se analizan las particularidades del derecho a la educación en la Argentina desde una perspectiva comparativa, se puede constatar que existen ciertas claves que diferencian nuestro caso de las dimensiones abordadas en trabajos internacionales sobre este tópico. Esas claves pueden resumirse en los siguientes puntos (Rivas et al, 2007):

- a) la gratuidad en el nivel primario está ampliamente garantizada (más allá de la existencia de ciertos costos privados asociados con la educación que relativizan dicha característica), colocando al país en una posición de avanzada incluso en relación al mundo desarrollado;

- b) no existen brechas importantes entre niños y niñas en el acceso, tratamiento y resultados;
- c) la relativa homogeneidad racial le quita peso a la cuestión de la discriminación por motivos étnico-raciales, a diferencia de lo que sucede en algunos países con fuertes migraciones recientes;
- d) tampoco la utilización de la educación como mecanismo de adoctrinamiento y/o militarización es una cuestión problemática en nuestro país, ya que desde el retorno de la democracia en 1983 el sistema educativo ha permanecido resguardado de adoctrinamiento político o de una concepción militarista;
- e) en cuanto a las condiciones educativas, estas son mucho mejores en general que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, debido al temprano y extendido desarrollo histórico del sistema educativo nacional y al fuerte impulso estatal que recibió¹²;
- f) por último, es escasa la relevancia de los castigos físicos y tratos humillantes, a diferencia de la situación de muchos otros países.

Hecha esta revisión, podríamos decir entonces que la cuestión de la desigualdad, en sus múltiples modalidades, se constituye como uno de los problemas más acuciantes que enfrenta actualmente el sistema educativo argentino. La desigualdad educativa se plasma principalmente en situaciones originadas en las condiciones de género, la ubicación geográfica

¹¹ Esto, para la autora, es una limitación muy grande para esta conceptualización, porque la educación no responde a la definición clásica de bien público que se propuso desde la economía a partir de la década de 1950 (Daviet, 2016).

¹² Esto se verifica, por ejemplo, en la cantidad de alumnos por docente, ya que la Argentina mantiene buenos niveles inclusive teniendo en cuenta los estándares de los países desarrollados (Rivas et al, 2007).

y/o las condiciones socioeconómicas de los niños. A su vez, la desigualdad puede evidenciarse a través de las condiciones diferenciales del sistema educativo como por los resultados obtenidos por los distintos grupos sociales.

En cuanto a su grado de incidencia, publicaciones del Ministerio de Educación de la Nación visibilizan el hecho que las mayores desigualdades se dan en nuestro país entre los diferentes sectores o estratos sociales, mientras que las diferencias de género y de ubicación geográfica tienen menos relevancia. Se reconoce, sin embargo, que estas dos últimas condiciones pueden profundizar las desigualdades originadas en la pertenencia a diversos grupos sociales de menores ingresos o que no tienen cubiertas sus necesidades básicas (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004).

Las estadísticas educativas nacionales permiten identificar las desiguales condiciones de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo que alcanzan los alumnos en función de su origen social y el contexto socioeconómico de sus familias. En este sentido, se puede afirmar que los niños son el grupo más afectado en contextos de aumento de la pobreza, situación que a su vez repercute directamente en su trayectoria en el sistema educativo.

La desigualdad resulta especialmente evidente si se considera el nivel educativo alcanzado por grupos pobres y no pobres, ya que los primeros abandonan la escuela habiendo completado menos años de estudio que los requeridos para una inserción laboral no precaria o con niveles de ingreso suficientes para alcanzar un mínimo nivel de bienestar. Este fenómeno se observa principalmente desde mediados de la década de 1990: las personas pertenecientes a los sectores sociales menos favorecidos acceden a la educación en mayor proporción que en el pasado, pero muchos de ellos no logran completar los estudios de nivel secun-

dario, lo que también les impide acceder al nivel superior (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004).

En una entrevista concedida al medio digital *ANDigital* en noviembre de 2017, el economista y director del Centro de Estudios de la Educación Argentina de la Universidad de Belgrano, Alieto Guadagni, sostuvo que “el sistema educativo argentino consolida la desigualdad”, agregando que “lo que terminan sabiendo los chicos está relacionado con el nivel económico de los padres” (ANDigital, 2017).

Guadagni, miembro titular de la Academia Nacional de Educación, publicó junto a Francisco Boero la obra *La educación argentina en el siglo XXI*. El desarrollo del libro aborda tres grandes desafíos que, a juicio de los autores, enfrenta nuestro sistema educativo: la calidad, la deserción escolar y la inclusión. En el prefacio, el sociólogo y analista político Manuel Mora y Araujo sostiene que la educación es un bien público fundamental, aunque también es una fuente de provisión de un bien privado, y que muchas veces resulta dificultoso determinar una línea neta de separación entre estos dos aspectos. Sin embargo, continúa, el asegurar a todos el acceso a la educación y encontrar aquellas reglas que permitan maximizar la calidad del sistema es un asunto público. La educación adopta, bajo esta premisa, la forma de una doble inclusión, ya que no sólo debe alcanzar a todos sino que debe proveer la mejor educación posible a todos (Mora y Araujo en Guadagni y Boero, 2015).

Estos autores sostienen que el principio básico de la justicia social es la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad, independientemente de sus circunstancias de origen. Por el contrario, la desigualdad y la pobreza son fenómenos que impulsan a que muchos queden marginados de los procesos educativos aptos para insertarlos en el nuevo

mundo tecnológico. Se trata de personas que parecen estar condenadas a la reproducción intergeneracional de la pobreza, consolidando lo que da en llamarse “pobreza estructural”. Al mismo tiempo, se verifica una carencia de políticas públicas orientadas a quebrar ese círculo vicioso, por lo que la desigualdad tiende a perpetuarse. Esto termina afectando a la sociedad en su conjunto, ya que el derroche de capital humano, principal activo en la era de las nuevas tecnologías, impide una óptima asignación de los recursos productivos. Estas cuestiones ocupan un lugar central en un contexto de transición histórica en el que el dominio de los conocimientos tecnológicos es el pilar fundamental de “la acumulación de capital, el crecimiento de la productividad y el fortalecimiento de núcleos de poder económico” en un contexto globalizado.

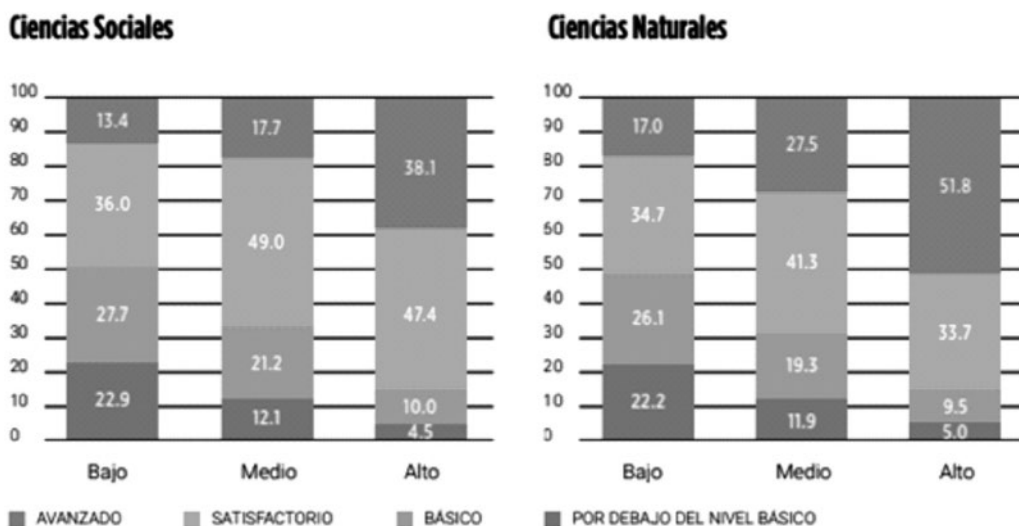
Teniendo en cuenta lo que antes planteamos, puede afirmarse que toda propuesta para

mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza no debería agotarse en la cuestión del ingreso. Una distribución del ingreso más equitativa se logra empezando por una educación que “haga más equitativa la distribución del capital humano” (Guadagni y Boero, 2015).

Los resultados del último operativo de evaluación educativa nacional, Aprender 2017, dan cuenta de la diferencia de desempeño de los alumnos según su nivel socioeconómico (NSE). De la muestra que formó parte del operativo, un 18 por ciento de los estudiantes vive en hogares de NSE bajo, un 66 por ciento en hogares de NSE medio, y el restante 16 por ciento en hogares de NSE alto.

En el gráfico 1, extraído del informe publicado por el Ministerio de Educación de la Nación, muestra claramente que los resultados obtenidos por los estudiantes dependen, al me-

Gráfico 1. Desempeño según el nivel socioeconómico de los estudiantes (%)



Fuente: Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Evaluación educativa. *Aprender 2017. Informe de Resultados. Primaria*. Véase lista de referencias.

nos en parte, de su NSE, lo cual da cuenta a su vez del hecho que estos concurren a instituciones en las cuales se brinda mayor calidad de educación:

En un célebre trabajo realizado en el marco del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, dependiente de UNESCO, Néstor López y Juan Carlos Tedesco (2002) planteaban que la mayoría de los estudios sobre el vínculo educación-equidad consideran a la educación como condición indispensable para una sociedad más equitativa. Entre otros argumentos, se sostiene que aquellos que no tienen acceso a la educación no logran desarrollar las competencias que los habilitarían a una inserción laboral exitosa. Estos sujetos serán posteriormente marginados respecto del principal mecanismo social de distribución de la riqueza, el mercado laboral, conformando una de las claves de la desigualdad en la sociedad. También se plantea que quienes no reciben educación se ven limitados en sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos y su participación, lo cual genera un debilitamiento de la ciudadanía. Estos argumentos tradicionales refuerzan la perspectiva plasmada en la obra de Guadagni y Boero.

Siguiendo con esta línea, una cuestión clave a considerar es que la igualdad de oportunidades educacionales es un factor determinante para lograr movilidad intergeneracional de nivel socioeconómico. Los autores citan un estudio de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) de 2008, titulada *La igualdad de oportunidades en la Argen-*

tina: movilidad intergeneracional en los 2000. En él se llegó a la conclusión de que en nuestro país la generación actual tiene menor movilidad social que la generación anterior. Esto se vincula directamente con el deterioro de nuestro sistema educativo, en el sentido que el capital humano acumulado por medio de la educación actúa como un “activo heredable”, puesto que el nivel educativo de los padres se constituye como un determinante principal del nivel educativo de sus hijos.

Una expresión de la desigualdad educativa en la Argentina de las últimas décadas, y que muestra lo planteado anteriormente sobre cuál es la manifestación de la desigualdad que tiene mayor incidencia, es el modelo organizativo de carácter dual que está en proceso de consolidación aún en nuestros días, rompiendo un modelo que se gestó a finales del siglo XIX y que llevó al país a ubicarse en la vanguardia mundial en cuestiones educativas: la existencia de un sistema integrador desde el punto de vista social e igualitario, caracterizado por la calidad en la enseñanza (Guadagni y Boero, 2015).

En el esquema dual actual coexisten un sistema público que, pese a continuar siendo mayoritario, está protagonizando una migración masiva hacia el sistema privado por parte de todos aquellos que están en condiciones socioeconómicas de hacerlo. El sistema público se va convirtiendo progresivamente en un sistema de mera contención social que busca “la permanencia del alumno en la escuela y la preparación mínima requerida para los trabajos

¹³ En el último operativo nacional de evaluación educativa, Aprender 2017, las instituciones escolares primarias de gestión estatal obtuvieron, en Ciencias Sociales, un resultado de 14,9 por ciento de desempeño avanzado, 44,1 por ciento de desempeño satisfactorio y 24,4 por ciento de desempeño básico. Mientras tanto, los establecimientos de gestión privada obtuvieron 31,8 por ciento, 51,7 por ciento y 11,8 por ciento, respectivamente. En el área de Ciencias Naturales los resultados fueron los siguientes: en el sector de gestión pública se obtuvo 22,3 por ciento de desempeño avanzado, 39,2 por ciento satisfactorio y 22,4 por ciento básico, mientras el sector de gestión privada logró 45,6 por ciento, 38 por ciento y 11,2 por ciento, respectivamente. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Evaluación Educativa. “Aprender 2017. Informe de Resultados. Primaria”. Véanse las referencias bibliográficas.

peores pagos”, mientras que el sistema privado cuenta con mayores recursos y mejor equipamiento y obtiene mejores resultados¹³, atrayendo a las familias que pueden afrontar su costo (Guadagni y Boero, 2015).

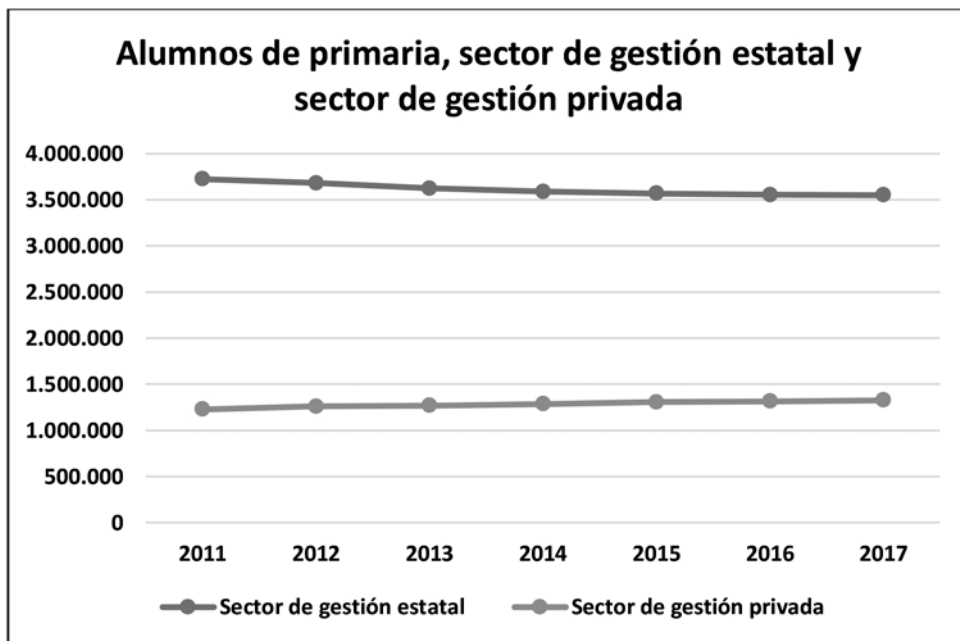
Si analizamos las estadísticas que brinda el Ministerio de Educación de la Nación, podemos corroborar que asistimos a un fenómeno que constituye un hecho inédito en la historia de nuestro país: el descenso de la matrícula en el sector de gestión pública de la educación. Se está dando, en la práctica, lo que algunos dan en llamar privatización de la matrícula, ya que el menor número de alumnos en el sistema público se explica por el aumento de alumnos en el sector de gestión privada. Esto puede observarse en el siguiente gráfico, que muestra

la evolución de la matrícula en ambos sectores entre 2011 y 2017:

Mientras que en el periodo referido la matrícula del sector de gestión estatal se redujo en 4,63 por ciento, la del sector de gestión privada creció 7,93 por ciento. Eso llevó a que en 2017 el sector estatal representara el 72,82 por ciento del total de la matrícula, frente al 27,17 por ciento del privado. Esos porcentajes eran de 75,17 por ciento y 24,79 por ciento, respectivamente, en 2011.

A su vez, la educación en la Argentina actual se encuentra atravesada también por desigualdades territoriales. Según se desprende de los resultados del último operativo nacional de evaluación educativa, las pruebas Aprender 2017, existe una gran disparidad en el nivel de

Gráfico 2. Matrícula de alumnos



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. “Anuario Estadístico Educativo 2017”. Véanse referencias bibliográficas.

conocimientos de los alumnos según su lugar de residencia. Para citar un ejemplo, podemos comparar los resultados obtenidos por los estudiantes de Salta y de la CABA.

En la provincia de Salta, en el área de Ciencias Sociales el 64,7 por ciento de los estudiantes alcanzó niveles de desempeño “satisfactorio/avanzado”, mientras que el 13,3 por ciento se encuentra por debajo del nivel básico. En cuanto a Ciencias Naturales, el 65,8 por ciento alcanzó niveles de desempeño “satisfactorio/avanzado”, mientras que el 13,5 por ciento de los estudiantes se encuentra por debajo del nivel básico (Ministerio de Educación de la Nación, 2017b).

Por su parte, en la CABA el 79,9 por ciento de los estudiantes alcanzó niveles de desempeño “satisfactorio/avanzado”, mientras que el 6,2 por ciento se encuentra por debajo del nivel básico en Ciencias Sociales. En el caso de Ciencias Naturales, el 79,3 por ciento de los estudiantes llegó a niveles de desempeño “satisfactorio/avanzado”, y el 7,1 por ciento se encuentra por debajo del nivel básico (Ministerio de Educación de la Nación, 2017c).

Según lo expresado, los informes emitidos por el Ministerio de Educación de la Nación para socializar los resultados del operativo Aprender 2017 dan cuenta de las dos principales desigualdades presentes en el sistema educativo argentino en la actualidad: la que tiene su origen en el nivel socioeconómico de los estudiantes, y la que depende de su provincia de residencia.

CONCLUSIONES

Como pudimos constatar a través del breve recorrido histórico, existen ciertos antecedentes que permiten rastrear la génesis de los sistemas educativos modernos. El más importante de

ellos fue la Revolución Francesa, ya que en su contexto se sentaron las bases para un sistema de educación secularizado, es decir, gestionado directamente por el Estado, en pos de brindar un servicio público y destinado a todos. La educación con acceso general como una herramienta de superación de las desigualdades sociales se plantea el marco de la etapa jacobina del proceso revolucionario.

Entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX la educación se fue dotando de las características que llevaron a su modernización, e iniciaron el camino para que el acceso a ella fuera considerado como un derecho humano. El desarrollo progresivo del derecho a la educación se fue dando de la mano de una preocupación creciente por la protección de la niñez, siendo incorporado en diferentes instrumentos internacionales como la Declaración de Ginebra (1924), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración de los Derechos del Niño (1959), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Convención de los Derechos del Niño (1989).

Este desarrollo progresivo fue continuado en los primeros años del siglo XXI, estando presente la cuestión de la educación tanto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en los Objetivos de Desarrollo Sustentable. En este punto se puede hablar de la adopción de una concepción integral de este derecho por parte de la comunidad internacional, fruto de la constatación de que la educación tiene un vínculo muy estrecho con los demás derechos humanos y con el desarrollo en todas sus aristas.

Esta perspectiva tiene muy en cuenta el impacto negativo de la desigualdad educativa, tanto a nivel individual como social.

No se trata solo de lograr la inclusión educativa de todos los niños y niñas, porque en el contexto actual esto resulta insuficiente para la superación de las desigualdades sociales. La

única forma de lograr que los grupos más desfavorecidos alcancen una mejora de sus ingresos que se sostenga en el tiempo es impulsar iniciativas que les permitan acumular rápidamente capital humano a través de una mejora sustancial en la educación que reciben.

En el caso de la Argentina, el país experimentó un temprano, rápido y sólido desarrollo de su sistema educativo con un fuerte impulso por parte del Estado, que lo llevó en las primeras décadas del siglo XX a la vanguardia mundial en esta área. Sin embargo, las características que destacaban internacionalmente al sistema educativo nacional —como su alto nivel de cobertura, su calidad y su capacidad de actuar como factor de homogeneidad social y de oportunidad de movilidad ascendente—, empezaron a verse socavadas con el paso del tiempo.

Desde mediados de la década de 1980, en nuestro país concurrieron no solo este deterioro educativo, sino también un profundo deterioro social que persiste hasta nuestros días. A su vez, estos fenómenos se retroalimentan: existe un vínculo directo entre la pobreza y la desigualdad educativa.

El marco normativo vigente en nuestro país (Ley nacional 26206) se ajusta a los actuales estándares internacionales en materia de educación, estableciendo explícitamente que el Estado nacional, las provincias y la CABA deben brindar a todos una educación integral, permanente y de calidad, garantizando la igualdad, gratuidad y equidad, sin incurrir en desequilibrios regionales ni inequidades sociales, atendiendo a priorizar los sectores más desfavorecidos en el desarrollo de estrategias pedagógicas y en la asignación de recursos. Además, se afirma que “la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado”.

Sin embargo, se pudo constatar que el sistema educativo argentino se encuentra marca-

do en la actualidad por una problemática que se constituye en la más acuciante: la desigualdad. Esta se expresa principalmente en forma de desigualdad entre los diferentes sectores o estratos sociales. A su vez, existe otro tipo de desigualdad que se ve reflejada en los resultados obtenidos por los estudiantes en los operativos de evaluación de alcance nacional: la territorial, es decir, la que se da en el desempeño en función de las provincias.

Según Guadagni y Boero (2015), existen cuatro procesos educativos que dan al sistema el carácter de desigual: el acceso diferencial a distintos niveles educativos para los pobres y los no pobres, el tratamiento diferencial en las escuelas, la segregación social al interior de las instituciones educativas y las diferencias en el tiempo que los padres destinan para apoyar la educación de sus hijos.

El concepto de igualdad puede ser complementado por el de equidad, en tanto que este engloba todas aquellas acciones que puedan emprenderse para corregir las desigualdades de origen en el sistema educativo. Corresponde al Estado implementar las políticas públicas necesarias para dar un mayor apoyo a quienes más lo necesitan, para que se disipen con el tiempo las desigualdades sociales y territoriales que refleja actualmente nuestro sistema educativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDigital (2017). “El sistema educativo argentino consolida la desigualdad”, entrevista a Alieto Guadagni. En: <http://www.andigital.com.ar/interes-general/item/64878-el-sistema-educativo-argentino-consolida-la-desigualdad>
- Catterberg, G.; Mercado, R. (dir.) (2017). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desa-*

- rrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*. 1ra ed. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Daviet, B. (2016). "Revisar el principio de la educación como bien público". *Documentos de Investigación y Prospectiva en Educación*, No. 17. París: UNESCO. En: <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/rethinking-education/erf-papers/>
- Dávila Balsera, P.; Naya Garmendia L.M. (2006). "La evolución de los derechos de la infancia: una visión internacional", en *Encounters on Education*, vol. 7, pp. 71-93. En: https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/637/balsera_garmendia.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- De Puelles Benítez, M. (1993). "Estado y educación en las sociedades europeas", en *Revista Iberoamericana de Educación*, número 1. En: <https://rieoei.org/historico/oeivirt/rie01a02.htm>
- Gavari Starkie, E. (2005). "Evolución de la política educativa francesa: de la igualdad a la diversidad", en *Revista Complutense de Educación*, vol. 16 Núm. 2, pp. 415-438.
- Guadagni, A.; Boero, F. (2015). *La educación argentina en el siglo XXI. Los desafíos que enfrentamos: calidad, deserción, inclusión*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo.
- López, N.; Tedesco, J.C. (2002). *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación - UNESCO. En: <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/educabilidad.PDF>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2017). *Anuario Estadístico Educativo 2017*. En [https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios\(11/08/18\)](https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/anuarios(11/08/18))
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). "Para entender la desigualdad educativa: el valor de la información". *Monitor de la Educación*. Red Federal de Información Educativa. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, n° 1. En: <http://www.me.gov.ar/monitor/nro1/dossier3.htm>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2006). *Educación y desigualdad social*. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina.
- Ministerio de Educación de la Nación (2017a). *Aprender 2017. Informe de Resultados. Primaria*. Secretaría de Evaluación educativa. En: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_nacional_2017_primaria.pdf
- Ministerio de Educación de la Nación (2017b). "Aprender 2017. Informe de Resultados Salta. 6° Grado Primaria". Secretaría de Evaluación Educativa En: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_salta_primaria_2017_0.pdf (16/09/18)
- Ministerio de Educación de la Nación (2017c). "Aprender 2017. Informe de Resultados Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 6° Grado Primaria". Secretaría de Evaluación Educativa En: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_caba_primaria_2017_0.pdf (16/09/18)
- Montes, A.; Parcerisa, L. (2016). "¿Iguales en qué y cómo? Una revisión de las propuestas realizadas desde la teoría de la justicia al

- campo de la educación”. Universitat Autònoma de Barcelona, serie *Papers*, pp. 451-471. En: https://ddd.uab.cat/pub/papers/papers_a2016m10-12v101n4/papers_a2016v101n4p451.pdf
- Muñoz Izquierdo, C. (2012). “Tres problemas fundamentales del sistema educativo”. *Perfiles Educativos*, vol. 34. México. En: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982012000500014\(10/09/18\)](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982012000500014(10/09/18))
- Naciones Unidas (2015). “Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015”. Nueva York. En: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf
- Ocón Domingo, J. (2006). “Normativa internacional de protección de la infancia”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, Universidad de Granada, vol. 19, pp. 113-131. En: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/viewFile/CUTS0606110113A/7564>
- Organización de los Estados Iberoamericanos (2015). “Educación una Inversión Necesaria para México”. En: <https://www.oei.es/historico/divulgacioncientifica/?Educacion-una-Inversion-Necesaria>
- Organización de las Naciones Unidas (2016). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.d.). En: [http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html\(22/07/18\)](http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html(22/07/18))
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, En: <http://dle.rae.es/>
- Rivas, A.; Batiuk, V., Composto C., Mezzadra, F., Scasso, M., Veleda, C. y Vera, A. (2007). *El Desafío del Derecho a la Educación en Argentina. Un dispositivo analítico para la acción*. 1a ed. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Scarzanella, E. (2003). “Los pibes en el Palacio de Ginebra: las investigaciones de la Sociedad de las Naciones sobre la infancia latinoamericana (1925-1939)”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 14, n° 2. Disponible en: www.tau.ac.il/eial
- Tiramonti, G. (ed.) (2004). *La trama de la desigualdad educativa: Mutaciones recientes en la escuela media*. 1ra ed. Buenos Aires: Manantial.
- UNESCO (2016). “Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4”. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002456/245656s.pdf>
- UNESCO (2017). “Declaración de Buenos Aires Reunión Regional de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe”. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002472/247286S.pdf>
- UNESCO (2008). “The Right to Education” (Traducción del autor). Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001612/161200e.pdf>
- UNESCO (2007). “Experts’ Consultation on the Operational Definition of Basic Education”. En: [http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001802/180253e.pdf\(10/07/18\)](http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001802/180253e.pdf(10/07/18))
- UNESCO “Educación”. En: <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Educacion.pdf>
- UNESCO “Liderar la agenda mundial Educación 2030”. En: <https://es.unesco.org/themes/liderar-agenda-mundial-educacion-2030>

UNESCO "The Right to Education". En: <http://www.unesco.org/new/es/social-and-human-sciences/themes/advancement/networks/larno/right-to-education/>
UNICEF (2006). *1946-2006. Sesenta años*

en pro de la infancia. Nueva York: El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Disponible en: <http://www.eird.org/herramientas/esp/socios/unicef/60anosunicefespanol.pdf>