

# *El derecho a la educación en la Argentina a 25 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño: logros y desafíos pendientes para su pleno cumplimiento*

*Autoras*

*Esp. Vanesa Salgado*

*Esp. Denise Fridman*

*Abril 2015*

Apoyaron la realización de este estudio:



## INDICE

<b>Presentación .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Un acercamiento conceptual al derecho a la educación .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Cambios normativos: resistencias, avances y nuevos desafíos para el derecho a la educación .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 La década del ´90: características del contexto .....</b>	<b>17</b>
<b>3.2. Reforma educativa de los ´90 .....</b>	<b>19</b>
3.2.1. El derecho a la educación en los ´90.....	19
<b>3.3. El cambio de década: niñez, adolescencia y políticas educativas</b>	<b>30</b>
3.3.1. La Ley N° 26.061: cambio de paradigma y el derecho a la educación .....	31
3.3.1.1 El derecho a la educación en la Ley N° 26.061 .....	31
3.3.2. El derecho a la educación en la Ley de Educación Nacional y normas específicas.....	34
<b>4. Políticas e iniciativas educativas a nivel nacional en relación al derecho a la educación.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1. Panorama educativo de los ´90: selección de políticas características .....</b>	<b>45</b>
4.1.1 Las principales políticas de la época .....	46
<b>4.2. Nuevo siglo y el derecho a la educación desde las políticas públicas.....</b>	<b>50</b>
4.2.1. Políticas educativas específicas a partir del 2003.....	50
<b>5. La comunidad y el sistema educativo .....</b>	<b>69</b>
<b>5.1. El rol de la comunidad en la garantía del derecho a la educación .....</b>	<b>69</b>
<b>5.2. La sociedad civil y la corresponsabilidad en los ´90 .....</b>	<b>71</b>
<b>5.3. La comunidad y la educación en la Argentina del siglo XXI.....</b>	<b>74</b>
<b>5.4. Los actores sociales y el sistema educativo .....</b>	<b>75</b>
<b>5.5. Avances y desafíos en materia de participación comunitaria .....</b>	<b>79</b>
<b>6. Conclusiones y desafíos pendientes .....</b>	<b>79</b>
<b>6.1. ¿De dónde partimos y a dónde llegamos? .....</b>	<b>79</b>
<b>6.2. Desafíos pendientes .....</b>	<b>81</b>
<b>7. Bibliografía .....</b>	<b>84</b>

## Presentación

2015 es un año importante para los debates globales y nacionales. Para mirar para adelante y también para hacer memoria. En 2014 se cumplieron los 25 años de la Convención Internacional de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes (NNyA). En 2015 celebramos los 25 años de la ratificación de dicha convención por nuestro país, a través de la sanción de la Ley nº 23.849, promulgada el 16 de octubre de 1990.

La Campaña Argentina por el Derecho a la Educación (CADE) ha querido asociarse a esta conmemoración produciendo este estudio sobre cómo evolucionaron los derechos de los NNyA en nuestro país en estos 25 años.

Las causas de esta evolución son muy variadas y la dinámica histórica de estos años, también. Sin duda, en los últimos años, nuestro país ha tenido un avance considerable en el reconocimiento y ampliación de los Derechos de los NNyA.

Con todo, la agenda de desafíos continúa abierta y las organizaciones sociales tenemos tareas y responsabilidades por delante para seguir impulsando políticas públicas en esta dirección.

Creemos que el trabajo de Denise Fridman y de VANesa Salgado es un aporte importante para ayudarnos a reflexionar en este sentido. Vaya para ellas nuestro reconocimiento sincero.

Un agradecimiento especial a la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, a la AECID y a Ayuda en Acción que posibilitaron la realización de este trabajo, en el marco del Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación en América Latina (FRESCE).

Queremos desde la CADE dedicar este trabajo también como un homenaje y reconocimiento a tantos y tantas militantes sociales y funcionarias y funcionarios públicos que se han comprometido con la profundización y reconocimiento de los derechos de NNyA en nuestro país en estos últimos 25 años y, muy particularmente, en lo que respecta al Derecho de la Educación.

Abril de 2015.

Alberto Croce  
Secretario Nacional  
Campaña Argentina  
Por el Derecho a la Educación (CADE)

+ La CAMPAÑA ARGENTINA POR EL DERECHO A LA EDUCACION (CADE), se crea en 2006 a partir del interés de una serie de organizaciones sociales, estudiantiles, juveniles, de construir un espacio común en defensa del Derecho a la Educación. ([www.derechoseducacion.org.ar](http://www.derechoseducacion.org.ar))

La CADE es una coalición nacional que surge de la articulación de organizaciones sociales que defienden el cumplimiento de los Derechos Educativos y la promoción de la Justicia Social Educativa, mediante el desarrollo de acciones articuladas de incidencia en las políticas públicas, de relevamiento normativo y programático de la problemática educativa, y de seguimiento, debate y producción de propuestas, junto a otros actores.

En el ámbito internacional es miembro de la CLADE (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación) y miembro de la CME (Campaña Mundial por la Educación).

# 1. Introducción

El 20 de noviembre de 1989 en la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobó y firmó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño –en adelante CDN-. De los tratados internacionales de dicho organismo, esta convención ha sido la que mayores ratificaciones nacionales ha tenido, solo dos países no lo han hecho: Estados Unidos y Somalia. La Convención es un hito importante en la historia de los derechos de la población infante juvenil que ya venía escribiéndose con diferentes niveles de legibilidad<sup>1</sup>.

En el caso de la Argentina la CDN es adoptada como Ley N° 23.849 el 27 de septiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de ese mismo año. Luego en 1994, con la reforma de la Constitución Nacional, es incluida en el artículo 75, inc. 14 junto con otros documentos internacionales<sup>2</sup>. En el documento internacional se insta a los países firmantes que adopten “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención” (art.4).

La CDN cristaliza una nueva mirada sobre la infancia, al representar el marco mínimo de reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes –en adelante NNYA- en torno al cual deben girar las prácticas y políticas de los países que la han ratificado. Esta nueva concepción implica la profundización de la ruptura con las tradiciones tutelares y paternalistas de atención a la infancia y adolescencia, aunadas en la *doctrina de la situación irregular*.

La noción de “situación irregular”, vigente por un siglo en la Argentina<sup>3</sup>, consideraba al niño o adolescente<sup>4</sup> como un objeto de tutela por parte del Estado. La característica organizadora de este modelo fue la intervención sobre la infancia en situación de riesgo, centralizando el poder de decisión en la figura del juez de menores con competencia omnímoda, que se tradujo en una negación explícita y sistemática de los principios básicos y elementales del derecho. Estas intervenciones implicaban las más de las veces, judicialización y en no pocas oportunidades, también institucionalización de esta infancia.

---

<sup>1</sup> Para profundizar sobre los antecedentes de la Convención sobre los Derechos del Niño ver Barna, 2012.

<sup>2</sup> Los tratados internacionales incorporados a la Constitución fueron Con la reforma constitución de 1994 se incorporan en el artículo 75, inc. 22 los siguientes tratados internacionales: La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; 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; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>3</sup> La normativo que enmarcó dicho paradigma fue la Ley de Patronato de Menores (Ley N° 10.903), vigente desde el año 1919 hasta el año 2005.

Los conceptos de “abandono y peligro material o moral”, que allí aparecían, se constituyeron en fundamentos para la intervención jurisdiccional con el objeto de “proteger a los niños”, cuya consecuencia ha sido la condena a familias económicamente más vulnerables por una supuesta incapacidad para cuidar de sus propios hijos.

El universo que conformó el objeto de la Ley N° 10.903, constituido por niños y adolescentes provenientes de los sectores ideológicamente excluidos de la sociedad, fue conformando el campo de la “minoridad” como espacio de aplicación de políticas públicas con características particulares, diferenciadas de las estrategias sociales y jurídicas diseñadas para el resto de la infancia. Varias fueron las estrategias que se utilizaron con los “menores”, entre las que merecen destacarse la asistencia, la represión y la educación, como uno de los procesos de socialización.

<sup>4</sup> En el presente informe cuando hablemos de NNYA o nos refiramos a niños y/o adolescentes, y solo a fines de facilitar la lectura, lo haremos denominando con este genérico a niños y niñas, adolescentes hombres y mujeres.

La CDN fue un punto de inflexión en este marco, en el cual los NNyA dejan de ser considerados como *objetos* de beneficencia, protección o corrección, para pasar a ser reconocidos, desde el nuevo paradigma -el de la *Protección Integral*-, como *sujetos* de derecho. De este modo se obliga a redefinir los modelos de intervención y las prácticas institucionales, desarrolladas en el párrafo precedente.

La CDN expresa que la constitución de los niños y adolescentes<sup>5</sup> como sujetos de derecho implica el goce efectivo de un conjunto de derechos, que no pueden ser ejercidos en nombre de los niños, sino que deben serlo en forma directa por ellos. Si bien la mayoría de esos derechos son compartidos con los adultos, la población infanto juvenil cuenta con un plus de derechos por tratarse de sujetos en crecimiento. Esta característica implica la existencia de una corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y las familias (Magistris, 2011) que deben constituir un sistema de protección que posibilite el genuino cumplimiento de los derechos para cada uno de los NNyA.

Sin embargo, cabe señalar que a cada actor de ese sistema le corresponden diferentes niveles de responsabilidad, ocupando el Estado el rol central en tanto es quien debe bregar por el efectivo cumplimiento de los derechos consagrados en la CDN así como garantizar la conformación de dicho sistema y la posibilidad de que los otros actores de la sociedad civil (ong, familias) cuenten con los recursos necesarios para acompañar el crecimiento de los NNyA acordes con los principios de dicho tratado. En pos de analizar los derechos que la CDN establece, proponemos introducir una mirada crítica que permita ver a la CDN como parte de un proceso histórico, que responde a un contexto determinado y que está cruzado por relaciones de poder, por la disputa internacional de territorios, de concepciones y de ideas sobre el gobierno de la infancia.

Agustin Barna (2012) nos invita a realizar una mirada “desacralizadora” sobre la CDN vinculada a la contextualización socio política que permitió que la misma fuera consensuada por casi la totalidad de los países del mundo. Tal acuerdo sin duda permite pensar en un texto lo suficientemente amplio para que esto sea posible, lo cual para lograr analizarlo, indagar sus niveles de cumplimiento y dificultades al interior de los Estados parte, requiere alejarnos de las concepciones que presentan a la CDN como un bien en sí mismo, capaz de cambiar la situación de los NNyA por su mera ratificación.

Sin profundizar en el análisis crítico de la CDN, cuestión que excede el presente informe, consideramos necesario para poder indagar sobre el acceso a los derechos, en particular el derecho a la educación, entender a la CDN como un hito en la historia del gobierno de la infancia. La misma marca los estándares mínimos del bienestar infanto juvenil y abre un enorme desafío. El desafío de que la CDN no se vuelva un enunciado de derechos etéreos, que no sea solo un ideal a alcanzar, sino una herramienta concreta que guíe el dictado de políticas tangibles para la solución de problemas reales que aun enfrenta la infancia y juventud en el siglo XXI.

Es necesario que avancemos en entender a los derechos y, entre ellos el referido a la educación, en su acepción más integral configurados en los contextos reales de los Estados que deben garantizarlos. Desde esta perspectiva, nos proponemos analizar el

---

<sup>5</sup> En pos de hacer más fluida la lectura utilizaremos el genérico masculino usual. Es decir donde dice los niños, los adolescentes, los jóvenes, el joven, etc. también se está incluyendo las niñas, las adolescentes, las jóvenes, la joven, etc.

derecho a la educación consagrado en la CDN específicamente en los artículos 28, 29 y 30.

### **Cuadro 1. El derecho a la educación en la CDN**

#### **Artículo 28**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

- a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
- b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
- c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
- d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
- e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

#### **Artículo 29**

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

- 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.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

**Cont.**

**Artículo 30**

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Más allá de lo estrictamente educativo, la CDN establece algunos derechos que atraviesan también al sistema educativo tales como poseer y preservar su identidad, incluidas la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (art. 7 y 8); expresar sus opiniones libremente y a que ellas sean tenidas en cuenta (art. 13), a la libertad de pensamiento, de conciencia, y de religión (art 14); estar protegido contra todo abuso físico y mental, descuido, malos tratos o explotación de toda índole (art 19); al descanso, el esparcimiento, el juego, a las actividades recreativas, y a participar de la vida cultural y de las artes (art. 31).

La educación en tanto bien social, no reduce su ámbito a la institución educativa pero se apoya sustancialmente en ella. Desde esta mirada analizar el proceso de cambio que se dio en nuestro país desde la sanción de la CDN vinculado al derecho a la educación implica considerar la calidad educativa, es decir no solo mirar el acceso a la escuela sino a qué tipo de educación, una que permita a los NNYA apropiarse de los conocimientos y "una educación a la vez alternativa y alterativa, capaz de ponerse al servicio del desarrollo humano y de la transformación social que reclama el mundo de hoy, un mundo que acrecienta la desigualdad social, desprecia la dignidad humana y depreda el medioambiente." (Torres: 2006, 2).

En este trabajo daremos cuenta del proceso de cambio referido al derecho a la educación, que se produce en Argentina desde la sanción de la CDN, su incorporación a la constitución nacional, la sanción de la ley de promoción y protección de derechos nacional y las leyes y reformas educativas que tuvieron lugar en estos 25 años.

Dentro de este proceso identificamos dos grandes momentos en materia de política educativa que son a su vez organizadores del presente informe. Uno identificado en la década del 90, y el segundo comenzando a partir del año 2003 y profundizándose en el 2005, materializados ambos por diversos cambios normativos y consecuentes dictados de políticas públicas.

En el caso de Argentina para visualizar el cumplimiento del derecho a la educación es necesario tener en cuenta el carácter descentralizado de su sistema educativo. La implementación de leyes y políticas adquiere una complejidad mayor al desplegarse en diversos niveles: nacional, provincial, municipal y escolar. Cada uno de ellos está atravesado por diferentes relaciones de fuerza y por características sociales, políticas y económicas divergentes y desiguales que son posibilitadores u obstaculizadores de los avances, como veremos con diferentes ejemplos.

El presente informe se organizará en cuatro apartados además de la presente introducción, en el primero de ellos abordaremos el derecho a la educación desde una perspectiva conceptual que nos permita conformar la lente desde la cual analizaremos el derecho a la educación en la Argentina en los últimos 25 años. El segundo apartado estará dedicado a los cambios normativos que impactaron en la garantía del derecho a la educación en el período analizado. En el tercer apartado haremos un recorrido por las políticas e iniciativas llevadas a cabo desde el Estado Nacional en miras a identificar los avances y las dificultades que estas políticas generaron en relación al cumplimiento del derecho a la educación de NNYA. El cuarto apartado propone una mirada analítica sobre el protagonismo y los roles de las organizaciones de la sociedad civil en los



últimos 25 años y los nuevos desafíos en la actualidad. Luego de este análisis, nos proponemos en las conclusiones abordar una síntesis de lo logrado para que se convierta en el punto de partida en pos de seguir avanzando en los desafíos pendientes en materia de derechos de NNyA.

El análisis y elaboración realizados en este informe fueron a través de fuentes secundarias. Para ello se efectuó una búsqueda de fuentes de información que involucró la normativa vigente durante los últimos 25 años en materia educativa y de derechos humanos de NNyA, los documentos oficiales, artículos e investigaciones que estudiaron desde diversos ámbitos técnicos y académicos los programas de la época, las estadísticas de ese período producidas por los organismos oficiales y otros espacios académicos. Para rastrear las fuentes de los programas, se revisaron las páginas web de los mismos y diversos bancos de datos para acceder a revistas, informes y otros documentos de análisis de políticas públicas.

Cada ley y cada programa incluidos seguramente ameritan un análisis exhaustivo y profundo de su diseño y aplicación, que excede al presente informe. Por ello, en cada uno de los apartados hemos citado los trabajos más importantes que los analizan permitiendo al lector acercarse a los que considere. Probablemente, en el recorrido elegido queden leyes y programas por fuera, pero la selección, que tiene siempre un grado de arbitrariedad, fue realizada para permitirnos caracterizar los períodos mencionados y destacar allí tendencias en relación al cumplimiento del derecho a la educación para NNyA en la Argentina.

## 2. Un acercamiento conceptual al derecho a la educación

El derecho a la educación tiene diversos aspectos y puede ser enfocado desde múltiples perspectivas. Es por sobre todo un derecho social que debe ser garantizado fundamentalmente por el Estado. El derecho a la educación garantiza el acceso a una educación de calidad y una educación que brinde las posibilidades a cada una de las personas para un pleno desarrollo de su personalidad a lo largo de la vida. Así se ha sido postulado en diferentes tratados y convenciones internacionales. La Declaración Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtien en el año 1990 expresa que “La educación es un derecho fundamental de toda persona, mujeres y hombres, de todas las edades, en el mundo entero”. Teniendo en cuenta que en el presente informe abordaremos el derecho a la educación desde la sanción de la CDN, nos centramos en pensar tal derecho solamente en relación a los NNyA.

El derecho a la educación es uno de los derechos que mejor deja entrever la interdependencia e integralidad de los diferentes derechos humanos. Según la UNESCO garantizar el derecho a la educación es una condición necesaria y fundamental para la exigencia del cumplimiento de los otros derechos humanos. Por ello es interesante poder analizar en este informe los avances y los límites que ha tenido el cumplimiento de este derecho durante los 25 años desde la firma de la CDN así como los desafíos pendientes.

Realicemos un recorrido por algunas definiciones de organismos internacionales al respecto:

### El derecho a la educación para la UNESCO<sup>1</sup>

La educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo. Sin embargo, millones de niños y adultos siguen privados de oportunidades educativas, en muchos casos a causa de la pobreza.

1 Cabe aclarar que la definición aquí incluida es aquella que figura en la página oficial de la Unesco (<http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/>). Esto no quiere decir que a lo largo de la historia de este organismo y al interior del mismo no existan diferentes definiciones sobre qué es el derecho a la educación. Así lo marca María Rosa Torres en una conferencia otorgada en X Congreso Nacional de Educación Comparada en la ciudad de Barcelona en el año 2006.

### El derecho a la educación en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (Jomtien, 1990)

Art. 1 Cada persona — niño, joven o adulto—deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje.

Art. 2 Esa visión ampliada, tal como se expone en los Artículos 3 al 7 de esta Declaración, comprende lo siguiente:

- Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad;
- Prestar atención prioritaria al aprendizaje ;
- Ampliar los medios y el alcance de la educación básica;
- Mejorar el ambiente para el aprendizaje ;

### **El derecho a la educación en la Declaración de Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes (Dakar, 2000)**

Considera a la educación como un derecho humano fundamental y, por ende, un elemento clave del desarrollo sostenible y de la paz y estabilidad en cada país y entre las naciones. Por consiguiente, es considerada un medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI.

Establece la obligación del Estado a garantizar a todos los ciudadanos la oportunidad de cubrir sus necesidades básicas de aprendizaje. Características de la enseñanza primaria: libre, obligatoria y de buena calidad. Por diversificados que estén los sistemas de educación del futuro, habrán de ser transparentes y rendir cuentas sobre cómo se administran y financian. Será preciso complementar y apoyar el papel indispensable que cumple el Estado en la educación por medio de alianzas decididas y generales en todos los niveles de la sociedad. La Educación para Todos supone la participación y el compromiso de todos en la educación.

### **El derecho a la educación para la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación<sup>1</sup>**

**Primer Principio:** La afirmación de la responsabilidad pública del Estado y del ejercicio de derechos

La CLADE afirma que la educación es un derecho humano fundamental, que debe garantizarse a los pueblos y a las personas. La educación pública es laica y gratuita y el Estado es el garante de los derechos. Se quiere reivindicar el carácter público de las instituciones estatales y construir una relación gobierno - sociedad que sea democrática y autónoma. Por lo tanto demanda:

A- La responsabilidad y obligación del Estado de garantizar los derechos y, en consecuencia, la defensa del Estado de Derecho, de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos;

B- La necesidad de diseñar y ejecutar la política educativa como una política de Estado, con planes de largo plazo que trasciendan los períodos de gobierno;

C- La defensa de la educación como sistema público al servicio de las necesidades de la sociedad, la exigencia para mejorarla y no reducirla a una mercancía, y la oposición a la privatización de las instituciones educativas;

D- La exigencia de financiamiento estatal que garantice la realización del derecho a la educación para todos y todas, considerando su asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y la vigilancia de ésta por parte de la sociedad civil para asegurar el oportuno y eficiente uso del presupuesto.

**Segundo Principio:** La educación como derecho humano promotor de los demás derechos, asume que niños, niñas, jóvenes y personas adultas son sujetos de derecho; que promueve la interculturalidad, la interacción de cosmovisiones en igualdad de condiciones; una educación no sexista basada en igualdad de género, el respeto a las identidades de género y la diversidad sexual; el nexo entre ciudadanía y democracia; una nueva relación intergeneracional; la justicia social y ambiental; la eliminación de toda forma de discriminación; la construcción de una cultura de paz y de resolución no violenta de los conflictos. La interdependencia e indivisibilidad del derecho humano a la educación implica una perspectiva integral e intersectorial con la participación de la ciudadanía y los movimientos sociales.

**Tercer Principio: La democratización y eficiencia del sistema público educativo donde estén garantizados:**

- La apertura de espacios y mecanismos para la participación sustantiva de la comunidad educativa y la sociedad civil en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas educativas;

**Cont.**

- El establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado, incluso por parte de los establecimientos educativos;
- La afirmación y valoración del rol de los trabajadores y las trabajadoras de la educación y la dignificación de su trabajo. Esto implica que los Estados les garanticen condiciones de trabajo a la altura del desafío educativo que tienen, así como su inclusión en la toma de decisiones sobre prácticas y políticas educativas;
- El establecimiento del desarrollo profesional y carrera docente y la garantía de reconocimiento del maestro y la maestra como sujetos de derechos;
- Un mayor vínculo entre los resultados de las investigaciones académicas, las experiencias en campo y las decisiones sobre políticas educativas;
- La definición de perfiles profesionales para ocupar la responsabilidad pública en el ámbito educativo y la superación de los nombramientos por relaciones personales o cuotas partidarias;
- Y mayor vinculación entre los procesos de educación formal y los procesos de educación no formal y popular impulsados desde dinámicas comunitarias y/o de organizaciones sociales y ciudadanas.

**Cuarto Principio: La búsqueda de la calidad de los programas y procesos educativos a partir de los siguientes criterios:**

- La pertinencia educativa relacionada con las dimensiones de aceptabilidad y adaptabilidad de la educación, capaz de reconocer el contexto y las particularidades de cada persona, y por lo tanto, capaz de promover una variedad y flexibilidad de propuestas curriculares;
- La afirmación de los procesos de aprendizaje (y no sólo de indicadores de escolarización) para valorar el compromiso de los gobiernos con la educación;
- La visión de la educación como proceso de aprendizaje a lo largo de la vida y camino para el cambio y la liberación;
- La promoción de acciones pedagógicas afirmativas para superar lógicas de discriminación por razones de edad, sexo, género, etnia y raza, discapacidad, privación de libertad, condición migrante o desplazamiento, ubicación geográfica, nacionalidad, y para la construcción de la igualdad, la interculturalidad y el respeto a la diversidad;
- La garantía de la cobertura universal, relacionada con las dimensiones de asequibilidad y accesibilidad, y la implementación de políticas para evitar la deserción escolar, asegurando la retención y el logro de aprendizajes;
- La búsqueda de mayor articulación entre la educación y la comunidad y el territorio, para que aquella esté al servicio de la población y del desarrollo humano;
- Y la afirmación de la educación en derechos humanos como parte integral del derecho a la educación, promoviendo así el desarrollo de enfoques para la práctica de la ética, los valores, el respeto entre todos y todas, la democracia, la igualdad, la honestidad, la solidaridad y el diálogo, en todo el quehacer educativo.

**Quinto Principio: La apuesta por la acción plural y colectiva de los diversos sujetos de la sociedad civil en la lucha por hacer efectivo el derecho a una educación pública y gratuita para todos y todas** involucrando a niños, niñas y jóvenes, personas adultas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos docentes, asociaciones de trabajadores y trabajadoras de la educación y movimientos sociales.

1 Carta de la IV Asamblea de la Campaña en el Panamá, los días 22 y 23 de marzo de 2007, y revisada en la VIII Asamblea de la Campaña en Perú, de 26 a 29 de octubre de 2014.

A partir de estas definiciones, junto con los artículos de la CDN sobre el derecho a la educación, podemos destacar algunas de sus características interdependientes:

**Gratuidad:** le compete al Estado la responsabilidad de garantizar a las personas el acceso gratuito a los diferentes niveles del sistema educativo de modo que la falta de recursos no sea un impedimento para ejercer el derecho a la educación.

**Universalidad:** el acceso a la educación debe estar garantizado por el Estado a todas las personas, posibilitando la igualdad de oportunidades educativas que tengan en cuenta la diversidad socio cultural y económica.

**Obligatoriedad:** el Estado debe garantizar un mínimo de instrucción para su población que debe ir progresivamente incrementando la cantidad de años. Para ello tiene la obligación de conformar y sostener un servicio público gratuito de alcance para todos. En particular para la población infantil, la obligatoriedad incumbe también a las familias, cuya decisión no puede obstaculizar el acceso a las oportunidades educativas. De modo que esto sea posible, es responsabilidad del Estado proveer los medios a las familias para poder garantizar el derecho de los NNyA.

**Sin ningún tipo de discriminación:** una educación sin ningún tipo de discriminación es promover una educación inclusiva donde se respete la diversidad y se motive la convivencia de personas con características de género, nacionalidad, religión, tradiciones, etc. diferentes.

En la Relatoría Especial sobre el derecho a la educación presentado por Katarina Tomasevski en el año 2004, se sostiene claramente que para que la educación sea impartida como un ejercicio, la posibilidad de acceso no debe depender ni ser costeadada por cada sujeto sino que "la base del derecho a la educación es un sistema en el que la educación sea gratuita en los lugares donde se imparte... En virtud de la normativa de derechos humanos los gobiernos tienen la obligación de financiar adecuadamente la educación para que los niños no deban pagar por su escolarización ni se les prive de ella por falta de recursos" (Tomasevski, 2004: 7)

A la hora de evaluar el nivel de cumplimiento de este derecho, hay varias dimensiones a tener en cuenta. Por una parte, el grado de inversión que el Estado asume en relación a la educación y sus características. Por otra parte, atender a las políticas públicas que desarrollan los gobiernos para cumplir con este derecho, entre éstas atender la existencia y características de iniciativas dirigidas a los sectores socialmente desfavorables que les permita acceder, sostener y finalizar la escolaridad. Pensar a la política pública desde esta perspectiva es pensar la relación entre políticas y derechos en cuanto a que estos son el marco conceptual que guía el diseño y la implementación, modificando el propio enfoque desde el que son considerados los destinatarios.

El diseño inicial de las políticas que comienzan a conformarse a partir de la concepción de los derechos humanos estima a las personas no ya como carentes sino como sujetos con derechos a exigir o demandar al Estado. En palabras de Abramovich "Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos" (2006: 40).

Reconocer que la educación es un derecho en detrimento de conceptualizarla como un servicio o una mercancía, va en consonancia con identificar a los sujetos en el sentido propuesto, como sujetos de derecho.

El mismo autor sostiene que existen para todos los tipos de derecho obligaciones negativas (aquello que el Estado no debe hacer) y positivas (aquello que el Estado debe hacer) en tres niveles: obligaciones de respetar, de proteger y de cumplir (Abramovich, 2006). Entender a la educación como un derecho lleva a exigir la existencia de instancias de justiciabilidad, participación ciudadana y políticas acordes para su cumplimiento.

En este sentido, la existencia de un conjunto de desigualdades económicas, sociales y educativas indicaría un incumplimiento preciso del Estado en la satisfacción de garantías básicas que hacen al ejercicio de este derecho. Esto puede ocurrir no sólo por la ausencia de políticas sino también, como advierten varios investigadores (Abramovich, 2006; Pautassi, 2010; Arcidácono, 2010), por el despliegue de ciertas prácticas culturales y la aplicación de marcos políticos que promuevan la discriminación de ciertos individuos o grupos. En este sentido, la acción o inacción del Estado puede producir y reproducir mecanismos de exclusión social que contribuyen al sostenimiento de desigualdades sociales y educativas. Los diversos modelos de gestión y organización de las intervenciones estatales que clasifican y construyen categorías sociales tienen un efecto también en la configuración y el modo en que se entrelazan estas desigualdades (Steinberg et. al., 2013).

La escolaridad formal es uno de los ámbitos para el cumplimiento del derecho a la educación de los NNyA así como una instancia fundamental de transmisión de la educación para los derechos humanos (Claude, 2002), la escolaridad que una población recibe es la expresión del derecho a la educación (Paviglianiti, 1993). La escuela es una de las instituciones públicas responsables de velar por los derechos de los NNyA y de promover prácticas de ejercicio de la ciudadanía de un modo activo y participativo, respetando y promoviendo que sean los propios NNyA quienes reclamen por su cumplimiento a través de conformar diferentes espacios de participación y expresión.

Para que ello sea posible, la educación debe ser una educación de calidad, lo cual no puede medirse en resultados de pruebas estandarizadas que no contemplan la relación con el contexto y las metodologías de enseñanza. Para que una educación sea de calidad, debe considerar las características de los estudiantes, cuáles son los contenidos significativos para sus realidades, se debe escuchar a los estudiantes en sus necesidades y requerimientos, de deben construir las mejores metodologías de enseñanza y, en términos más generales, es necesario conocer y respetar el contexto donde esta educación se imparte, no para que éste condicione la calidad de conocimiento a brindar sino por el contrario para que se garantice el derecho a la identidad de quienes habitan ese territorio. Sin tener en cuenta estos elementos seguimos hablando de calidad de la educación como un concepto vacío o en el mejor de los casos como un concepto medible cuantitativamente pero no cualitativamente.

Como señala Rosa María Torres (2006) en reiteradas oportunidades la calidad de la educación se ve más emparentada con mejorar la infraestructura para permitir tener un ámbito apropiado que centrada en el aprendizaje. Es claro que un espacio propicio, posibilitará un mejor escenario para enseñar y aprender pero no debe estancarse allí la mirada para evaluar las condiciones que garantizan el derecho a la educación.

En la Argentina, y sobre todo en las últimas décadas, el derecho a la educación estuvo muy emparentado con la progresiva inclusión de años y niveles escolares entre los obligatorios y la posibilidad de acceso a ellos para NNyA. Este aspecto ha conllevado al Estado a tener la obligación de garantizar las condiciones necesarias para el acceso y generación de trayectorias educativas en tiempo y forma de los NNy A. Sin embargo la

inclusión de estos niños en la escuela, no sólo ha exigido al Estado su posibilidad de acceso sino que el derecho a la educación ha implicado también el pensar y problematizar la posibilidad igualitaria de una buena calidad educativa para todos los niños, niñas y adolescentes teniendo en cuenta su condición social y su contexto. Como sostiene Sandra Carli, pensar el bien común de la educación, "implica debatir tanto sobre las condiciones sociales y educativas desde las cuales se accede como sobre las características materiales y simbólicas de ese bien "común"" (Carli, 2006:41)

Así poco a poco todos los niveles del sistema educativo formal han pasado a ser obligatorios, hasta llegar en la actualidad a cubrir un total de catorce años desde la sala de cuatro del nivel inicial hasta completar toda la escuela secundaria. La obligatoriedad del nivel inicial y del nivel secundario puso en evidencia las dificultades que presenta aún el sistema educativo nacional para albergar a todos los NNyA en edad escolar. Frente a estas dificultades, las políticas de ampliación de derechos traccionan al Estado para realizar los cambios necesarios en pos de lograr una escuela donde todos los NNyA sean recibidos y permanezcan, sin ningún tipo de discriminación.

A la luz de esta conceptualización, nos introduciremos en los próximos apartados en los avances realizados por la Argentina en relación al derecho a la educación en los últimos 25 años, en materia normativa, de política pública y en relación a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), en esta construcción.

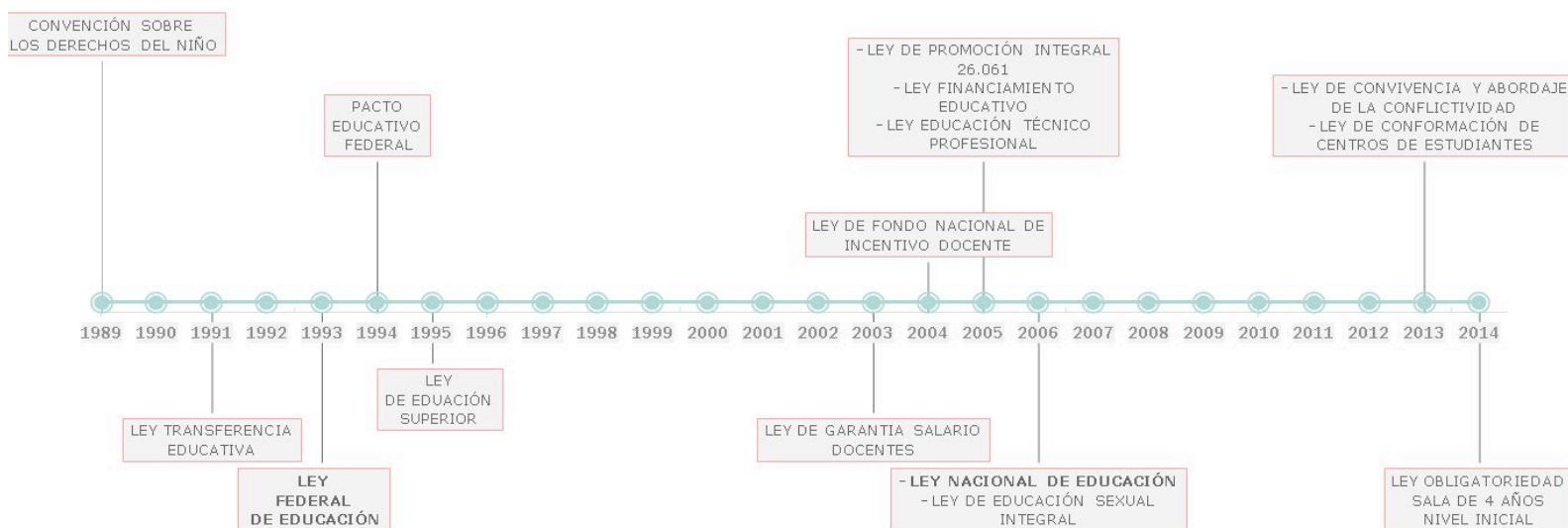
### 3. Cambios normativos: resistencias, avances y nuevos desafíos para el derecho a la educación

Los cuerpos normativos son una de las herramientas tangibles para analizar el derecho a la educación, en tanto configuradores de su avance como de las limitaciones en el mismo. Mirar las normas promulgadas y sus objetivos nos permite un análisis posible sobre los avances y/o retrocesos en materia del cumplimiento de este derecho. En tal sentido proponemos considerar que la sanción de leyes es siempre consecuencia de debates complejos, son resultado de disputas políticas, sociales, culturales donde interviene la clase política y también las diversas formas de organización de la comunidad. Es decir proponemos mirar las normas en su dinámica y en el proceso del cual son resultado, para poder desacralizarlas al mismo tiempo que entender la herramienta que estas pueden generar en pos de garantizar efectivamente el derecho a la educación a los NNyA del país.

Para mirar los avances normativos que se dieron en la Argentina en los últimos 25 años en materia de derecho a la educación, proponemos en primer lugar una mirada cronológica, que nos permite a su vez identificar los momentos de mayor auge en los debates legislativos y promulgación de normas.

Así podemos identificar dos grandes momentos en los que se ha desplegado el debate y la consiguiente elaboración y promulgación de las normativas, uno es el que se extiende de 1993 a 1997 y el segundo que se inicia en 2003 pero tiene su mayor auge entre 2005 y 2007.

**Gráfico 1. Línea de tiempo de la legislación educativa. 1989-2014**



Como podemos ver en la línea de tiempo entre los años 2003 a 2007 se concentra la mayor cantidad de normas en materia de infancia y especialmente en educación, lo cual es acompañado de otras políticas públicas en miras del cumplimiento efectivo y la consagración universal de los derechos humanos de todos los NNyA del país.



Para un análisis más exhaustivo de la progresividad del derecho a la educación desde el plano normativo, utilizaremos los indicadores propuestos Katarina Tomaszewski referido a las "4A": asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad (ver recuadro 1)<sup>6</sup>

**Recuadro 1. Definición de los indicadores para analizar el derecho a la educación**

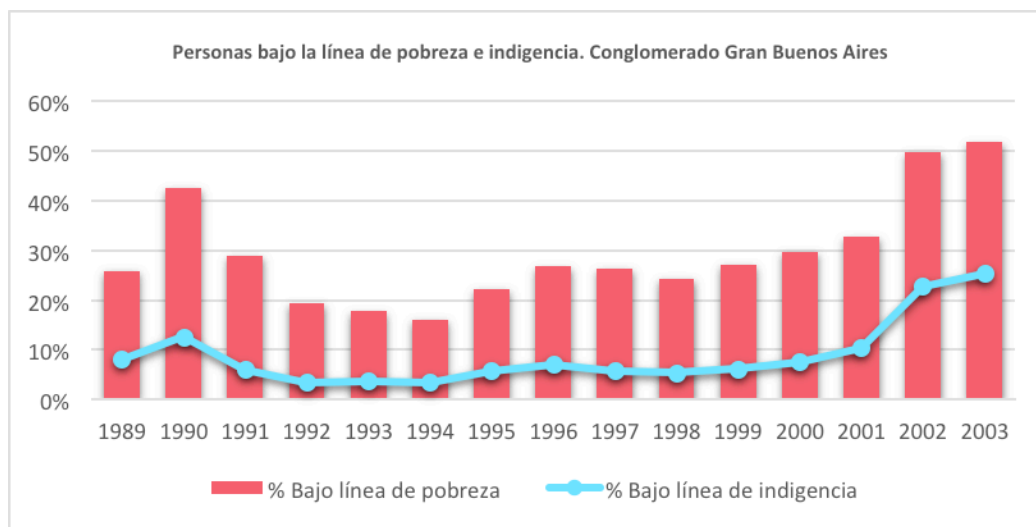
INDICADOR	DEFINICIÓN
Asequibilidad	Refiere a la obligación del Estado de asegurar la existencia de instituciones, recursos físicos y de personas disponibles y suficientes en relación a la población en edad escolar, sostenido en un presupuesto adecuado. Asimismo refiere a la obligación de los Estados de una educación obligatoria y gratuita respetando el derecho de todos los NNyA, y sobre todo de las minorías.
Accesibilidad	Se debe asegurar el acceso gratuito, obligatorio e inclusivo para todos los NNyA en edad escolar.
Aceptabilidad	Engloba las características que hacen a la calidad de la educación, en cuanto a contenidos, formación de los docentes que tenga en cuenta la diversidad social. Mediante la aceptabilidad se observa el pleno ejercicio del derecho a la educación.
Adaptabilidad	El sistema educativo debe ser lo suficientemente flexible como para adaptarse y tener en cuenta las diferentes condiciones y contextos donde los NNyA viven teniendo en cuenta su interés superior, tal como sostiene la CDN.

**3.1 La década del '90: características del contexto**

La década del '90 en Argentina estuvo signada por una creciente desigualdad y pauperización social (ver Gráfico 2), mientras que paradójicamente hubo un avance en materia de reconocimiento de derechos de diferentes grupos sociales al incorporar varios tratados internacionales en la reforma constitucional de 1994, entre los que se encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño. Esa década nos dirá Sandra Carli "muestra a la vez tendencias progresivas y regresivas: si por un lado se produjeron avances en el reconocimiento de los derechos del niño y una ampliación del campo de saberes sobre la infancia, el conocimiento acumulado no derivó en un mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, y en ese sentido éstos perdieron condiciones de igualdad para el ejercido de sus derechos" (2006: 20).

<sup>6</sup> Para una profundización sobre cada uno de los indicadores ver <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/40/pr/pr18.pdf>

**Gráfico 2. Personas bajo la línea de pobreza e indigencia. Conglomerado Gran Buenos Aires. Años 1989-2003**



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

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares y Encuesta Permanente de Hogares Continua del INDEC

En el ámbito educativo y en consonancia con un proyecto neoliberal que propiciaba el retiro del rol principal del Estado en la formulación y financiamiento de las políticas sociales, se produjo un acelerado debilitamiento del sentido público de la educación. La valoración del mercado como elemento regulador de las relaciones económicas y sociales, produjo un desplazamiento a posiciones favorables hacia la educación privada lo cual colaboró con la segmentación de un sistema educativo cada vez menos homogéneo en una sociedad crecientemente polarizada en términos de grupos sociales (Carli, 2006; Kessler, 2002; Tiramonti, 2004).

A su vez en este período la situación de urgencia social estuvo signada por la cantidad de niños, niñas y adolescentes que formaban parte de las masas empobrecidas. Concretamente según recupera Halperin (2004) los datos del INDEC de esa década, 3 de 4 niños eran pobres y 4 de cada 10 de ellos indigentes.

Este es el contexto en el que se impulsa una reforma educativa plagada de contradicciones y ambigüedades. Como en todo proceso de reforma son múltiples los actores que intervienen, que configuran la arena de disputas, cuyos resultados marcarán el devenir de los acontecimientos.

Durante la década del '90 la sociedad civil y algunas fuerzas políticas que no adscribían al neoliberalismo tuvieron un enorme protagonismo en la resistencia al proceso de achicamiento del Estado y su impacto en la vida cotidiana de las personas. El ámbito educativo no fue una excepción. Se dieron múltiples procesos de reclamos, luchas y contra propuestas a un sistema que estaba ahogando la educación pública y privilegiando el mercado a través de la privatización de la misma. El punto culmine de

la resistencia en materia de educación, fue la denominada “Carpa Blanca”, que se trató de un acampe de maestros de todo el país frente el Congreso de la Nación, reclamando una ley de financiamiento educativo y la derogación de la LFE-volveremos sobre esto en el capítulo 4 de este informe-.

En este contexto de agudo empobrecimiento del país, el 14 de abril de 1993 se sanciona la Ley Federal de Educación –en adelante LFE- siendo la primer norma de las tres que conformaron la reforma educativa de esa década. Proponemos a continuación una descripción de este proceso de reforma educativa en relación al cumplimiento del derecho a la educación.

### **3.2. Reforma educativa de los ´90**

La LFE(Nº 24.195/93) junto con la Ley de Transferencia (Nº 24.049/91), la Ley de Educación Superior (Nº 24.521/95)<sup>7</sup> y el Pacto Educativo Federal (Ley Nº 24. 856/94) impulsaron la reforma educativa de la Argentina en tanto parte del “recetario” promovido por organismos internacionales de crédito. Los cambios más significativos se pueden resumir en descentralización estatal, privatización del sector, cambio en la estructura de los niveles, renovación de los contenidos curriculares, aumento en la inversión educativa, implementación de programas focalizados en los sectores de mayor vulnerabilidad social y económica (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001) y flexibilización del contrato docente, condiciones que implicaron consecuencias de deterioro para el sistema.

La ley Federal en tanto ley marco del proceso educativo utilizó una retórica acorde a la CDN incluyendo términos como “educación como bien social”, alumnos como “ciudadanos responsables”, “protagonistas críticos, creadores y transformadores”, “el derecho de los alumnos a que se reconozca su integridad, dignidad”, al mismo tiempo que fragmentó y desarticuló al sistema educativo y socavó su calidad (Tedesco y Tenti Fanfani, 2001).

La LFE redefinió la función del Estado, concretó y plasmó un viejo anhelo de los sectores más conservadores de la sociedad, la de otorgarle al Estado una función subsidiaria, supletoria (Puiggrós, 1998) propiciando las condiciones para un incremento en la privatización de la educación y delegando su deber de enseñar. La resignificación de la educación pública que incluyó a partir de ese momento, tanto la gestión estatal como la gestión privada no solo diluyó las fronteras entre un espacio y otro, sino que incorporó la educación pública en el ámbito de intercambio de bienes privados, en el ámbito de intercambio del mercado (Pelayes, 2007). Esta nueva mirada sobre la educación pública se contrapone con el principio de universalidad y gratuidad, ambos principios del derecho a la educación, en tanto restringe el acceso al sistema educativo.

#### **3.2.1. El derecho a la educación en los ´90**

Mirar la LFE a la luz de los indicadores de las “4A”, nos permite ver que el criterio de **obligatoriedad** y de **gratuidad** de esta norma se corresponde con el principio de

---

<sup>7</sup> También en esta década y como parte del corpus normativo que dio visibilidad a la reforma educativa, se promulgo la Ley de Educación superior, la cual si bien atiende en forma directa a una población de personas mayores de 18 años cuyos impactos en garantía de derechos no estamos analizando específicamente en este trabajo, nos aparece importante incorporarla a la reflexión en tanto depende del nivel educativo de los docentes y profesores en gran parte que la educación de NNYA pueda ser inclusiva y de calidad. Esta ley de educación superior cuenta con un apartado dedicado a la educación superior universitaria y otro a la no universitaria, donde estarían la formación de docentes de escuelas primarias y medias.

**accesibilidad**, en tanto amplió la cantidad de años obligatorios y comprometió al Estado a desplegar las medidas necesarias para garantizar el acceso y hacerlo de forma gratuita.

Ahora bien estas lecturas no deben ser lineales a la hora de pensar en la progresión del derecho a la educación.

Respecto de la **gratuidad** por ejemplo en el artículo 39 de la LFE se establece que debe ser gratuito el acceso a los servicios estatales de educación en todos los niveles y modalidades. Este artículo prevé también el otorgamiento de becas para "alumnos/as en condiciones socioeconómicas desfavorables que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la educación general básica y obligatoria, las que se basarán en el rendimiento académico".<sup>8</sup> Ahora bien este principio de gratuidad debe ser leído en tensión con el auge de la educación privada y achicamiento del Estado y por ende de sus dependencias y servicios, que se dio también como consecuencia de este proceso de reforma.

A su vez el artículo 40 dispone la obligación tanto del Estado Nacional como de la Ciudad de Buenos Aires y las provincias en garantizar a todos los alumnos/as la posibilidad de cumplir con la obligatoriedad que determina la LFE, para lo cual promueve acciones concertadas con otros organismos del Estado, con programas asistenciales e incluso con organismos privados tales como cooperadoras, cooperativas y demás organizaciones intermedias. Específicamente para los niños en edad de educación inicial y NNYA atendidos por educación especial pertenecientes a familias con "necesidades básicas insatisfechas" se promueve la organización de planes específicos, junto con organismos de acción social estatales y privados.

En este punto se puede leer el espíritu de la ley referido a las políticas focalizadas hacia la niñez considerada "necesitada" así como una idea de concertación entre los organismos públicos y privados para la atención de estas necesidades, desdibujándose el papel del Estado como único garante de los derechos de NNYA tal como lo prevé la CDN. De tal forma la idea de "concertación" que promueve la LFE entre organismos estatales y privados no es asimilable a la idea de corresponsabilidad que promueve la CDN, ya que esta última reconoce la responsabilidad de los Estados como garantes de todos los derechos de NNYA y a las familias y organizaciones no gubernamentales y de la comunidad como actores que deben coadyuvar en el efectivo cumplimiento de tales derechos.

---

<sup>8</sup> Un análisis específico del programa de becas será analizado en el apartado 3.

## **LFE - Gratuidad y Asistencialidad**

**Artículo 39º** - El Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan, mediante la asignación en los respectivos presupuestos educativos a garantizar el principio de gratuidad en los servicios estatales, en todos los niveles y regímenes especiales. El Estado Nacional realizara el aporte financiero principal al Sistema Universitario Estatal para asegurar que ese servicio se preste a todos los habitantes que lo requieran. Las Universidades podrán disponer de otras fuentes complementarias de financiamiento que serán establecidas por una ley específica, sobre la base de los principios de gratuidad y equidad. El Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán un sistema de becas para alumnos/as en condiciones socioeconómicas desfavorables, que cursen ciclos y/o niveles posteriores a la Educación General Básica y Obligatoria, las que se basaran en el rendimiento académico.

**Artículo 40** - El Estado Nacional, las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se obligan a:

- Garantizar a todos los alumnos/as el cumplimiento de la obligatoriedad que determina la presente ley, ampliando la oferta de servicios e implementando, con criterio solidario, en concertación con los Organismos de Acción Social estatales y privados, Cooperadoras, Cooperativas y otras Asociaciones Intermedias, programas asistenciales de salud, alimentación, vestido, material de estudio y transporte para los niños/as y adolescentes de los sectores sociales mas desfavorecidos. En todos los casos los organismos Estatales y Privados integraran sus esfuerzos, a fin de lograr la optimización de los recursos, y se adoptaran acciones específicas para las personas que no ingresan al sistema para las que lo abandonan y para las repitentes.
- Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Inicial pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas, en concertación con organismos de acción social estatales y privados.
- Organizar planes asistenciales específicos para los niños/as atendidos por la Educación Especial pertenecientes a familias con necesidades básicas insatisfechas desde la etapa de estimulación temprana, en concertación con los Organismos Estatales y Privados que correspondan. Los planes y programas de salud y alimentación que se desarrollen en el ámbito escolar estarán orientados al conjunto de los alumnos/as.

Como decíamos la obligatoriedad es también un indicador que refiere al principio de accesibilidad, pues que la educación sea accesible está vinculado también con los despliegues que se realicen para incluir a los NNyA a la escuela aumentando la cantidad de años en que ésta se vuelve obligatoria, con la consiguiente responsabilidad estatal de garantizarla.

Al respecto la LFE en su TÍTULO III sobre la Estructura del Sistema Educativo Nacional incluye la obligatoriedad de sala de 5 años de nivel inicial (artículo 10).

### **LFE**

**Artículo 10º** - La estructura del Sistema Educativo, que será implementada en forma gradual y progresiva, estará integrada por:

Educación inicial, constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año. Las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de Jardín Maternal para niños/as menores de 3 años y prestaran apoyo a las Instituciones de la Comunidad para que estas les brinden ayuda a las familias que lo requieran.

Esta nueva estructura del sistema extendió los años de obligatorios de la escolaridad, desde pre-escolar hasta 9º año, E.G.B. 3. (Artículo 10).

**Tabla 1. Nueva estructura del sistema educativo argentino en relación con el anterior**

Edad teórica	Estructura pre LFE		Estructura post LFE		Año
	Nivel	Año	Nivel/ciclo		
3	Inicial	1°	Inicial		1°
4		2°			2°
5		3°			3°
6	Primario	1°	EGB	1	1°
7		2°			2°
8		3°			3°
9		4°		2	4°
10		5°			5°
11		6°			6°
12		7°			7°
13	Secundario	1°	Polimodal	3	8°
14		2°			9°
15		3°			1°
16		4°			2°
17		5°			3°

Nota: El color corresponde a los años obligatorios.

Si bien el cambio de estructura y el aumento de los años de obligatoriedad generó avances vinculados al ingreso de nuevos NNyA a la escuela también implicó retrocesos, esta vez vinculados a la calidad educativa y la permanencia de los NNyA en el sistema. Por otra parte, la nueva estructura produjo “un desacoplamiento del sistema, que se ha diversificado como si fuera federal, pero carece de las regulaciones que un sistema con tales características requiere para que la diversidad no devenga en diferenciación o atomización” (Terigi, 2005: 235).

Esta diversificación se plasmó en que las distintas jurisdicciones del país conformaron esquemas disímiles para la aplicación de la nueva estructura. Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires no realizó modificaciones en la estructura de los niveles educativos, otras provincias primarizaron la EGB 3 equivalente a los dos primeros años de secundaria, otras consideraron este ciclo dentro de la escolarización secundaria y otras provincias optaron por modelos mixtos (Ver tabla 2).

**Tabla 2. Clasificación de provincias según localización de la EGB 3**

Predominante en antiguas escuelas primarias	Predominante en antiguas escuelas secundarias	Mixto	Sin implementación de la LFE
Buenos Aires	Córdoba	Chaco	Ciudad de Buenos Aires
Catamarca	Entre Ríos	Chubut	Neuquén
Jujuy	Tierra del Fuego	Corrientes	Río Negro
San Juan		Formosa	
Santa Cruz		La Pampa	
Santa Fe		La Rioja	
		Mendoza	
		Misiones	
		Salta	
		San Luis - Tucumán	
		Santiago del Estero	

Fuente: Documento Preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en la Argentina, Ministerio de Educación de la Nación, octubre de 2008

La nueva estructura que propuso la LFE, diseñada con el objetivo de promover la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, trajo como consecuencia en la mayoría de las jurisdicciones del país un deterioro de la calidad educativa, como puede verse en el recuadro 2.

**Recuadro 2. Consecuencias de la implementación de la EGB 3**

Adriana Puigross (1998) realiza una síntesis de las consecuencias de la implementación de la EGB 3 en las diferentes jurisdicciones del país:

- Interpretaciones distintas, como consecuencia de las cuales hay provincias en cuyos territorios coexistían 3 y 4 sistemas distintos.
- Restricción concreta de la oferta de nivel medio al cerrarse establecimientos de escuelas secundarias, lo cual choca con la obligatoriedad de la educación en este nivel que la propia ley propugnaba.
- Primarización de los años iniciales del secundario y convivencia de los adolescentes con niños más pequeños, sin organización institucional y pedagógica específica.
- Ruptura del ciclo de enseñanza media.
- Cierre de las opciones diversas de enseñanza técnica
- Eliminación de clases de idioma, incluyendo la pérdida de trabajo de sus docentes.
- Transferencia de profesores de un área de conocimiento a otra sin la capacitación adecuada.
- Falta de preparación de directivos de primaria para supervisar a profesores de media, y de docentes de primaria para atender a población adolescente.

Retomando el principio de obligatoriedad vinculado este a al acceso a la educación, podemos ver que la obligatoriedad de los años que componen la EGB3 y la sala de 5 años de educación inicial, implicó un avance en términos de reconocimiento al derecho a la educación para una parte importante de NNYA que hasta el momento estaban fuera del sistema educativo. En el caso de la escuela secundaria en particular el aumento de la matrícula durante esta década fue muy significativo.

**Tabla 3. Evolución de las tasas de escolarización específica. Años 1991 y 2001. En porcentaje**

Grupo etario	Tasas de escolaridad específica (%)	
	1991	2001
<b>Estructura Primaria/Secundaria (a)</b>		
6 a 12	96,9	98,1
13 a 17	71,8	85,3
<b>Estructura EGB/Polimodal (b)</b>		
6 a 11	97,1	98,2
12 a 14	88,2	95,1
15 a 17	62,6	79,4

(a) Teóricamente las edades de 6 a 12 corresponden a primaria y de 13 a 17 a secundaria.

(b) Teóricamente las edades de 6 a 11 corresponde a la EGB 1 y 2, de 12 a 14 EGB 3 y de 15 a 17 a polimodal.

Fuente: Diniece 2003 en base a Censo Nacional de Población 1991 y 2001

Para analizar integralmente el impacto de este proceso en el derecho a la educación de los NNYA, debemos considerar que este incremento en la escolarización se dio en un contexto de ampliación de la brecha entre los estratos sociales y la pauperización social (Gluz, 2005), marcando una expansión inequitativa entre sectores sociales. Esto implicó un proceso complejo en el cual se dio un aumento en el ingreso progresivo de "nuevos públicos escolares tradicionalmente excluidos", sobre todo en la enseñanza media", que a su vez ingresaron en condiciones más precarias en términos socio-económicos. El empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad generó también un fuerte impacto sobre quienes ya estaban integrados en la secundaria y quedaron inmersos en el proceso de pauperización socio económico que abarcó a toda la comunidad educativa.

Aquí creemos necesario detenernos a analizar los múltiples factores que pueden permitir un mayor ingreso de NNYA a las escuelas y reflexionar acerca de la relación entre esto y el acceso efectivo a la educación, así como la hemos definido al inicio de este informe. Entre los factores que se pueden encontrar en esta década referidos al aumento de matrícula escolar están: las normas que así lo promovieron a través de la obligatoriedad; que la permanencia de los NNYA en las escuelas formen parte de contraprestaciones para el acceso a planes de asistencia social; y que la escuela posibilitó el acceso a la principal comida del día para una gran cantidad de NNYA (ver recuadro 3) provenientes de familias inmersas en un agudo proceso de empobrecimiento.



### Recuadro 3. NNyA que recibían copa de leche o almuerzo en la escuela

Para 1996 el total de alumnos hasta 18 años escolarizados en todos los niveles de educación común artística y especial, era de 9.266.014. De esa población 2.634.897 (18,5%) recibían en la escuela copa de leche, almuerzo o refrigerio.

Fuente: Anuario estadístico educativo 1996. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación. Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa Dirección General Red de Información Educativa

Atentos a este último factor el crecimiento de la matrícula escolar también debe ser leído acorde al contexto en el cual la escuela brindaba a vastos sectores de la población, la principal comida diaria a través de los comedores escolares.

Es decir la tasa de escolarización subió en forma ininterrumpida en estos años, a pesar de la agudización en los niveles de pobreza y desigualdad social. A partir de aquí podemos interrogarnos sobre si el ingreso a la escolarización garantiza el acceso a la educación, entendida esta como derecho, en tanto bien social necesario para el desarrollo pleno de las personas.

**Tabla 3. Tasa neta de escolarización secundaria por nivel de ingresos per cápita familiar y diferencia porcentual. Jóvenes de 13 a 17 años**

Grupo de edad	Nivel de ingresos per cápita familiar	1990	2003	Diferencia porcentual
13 a 17 años	30% más bajo	53,1	74,4	40,1
	30% medio	71,3	84,5	18,5
	40% más alto	81,3	93,2	14,6
Total		65,8	80,3	22,0

Fuente: Dussel, 2010 en base a SITEAL

En relación a esto último hay que considerar que en la década del '90 si bien se produjo un aumento en los años de obligatoriedad y en consecuencia una mayor cantidad de NNyA accedieron a la escuela, las políticas de ajustes de la década muchas veces zanjaron la continuidad de las trayectorias escolares de NNyA, marcando diferencias significativas según el sector social de pertenencia (ver Tabla 3), sobre todo en el nivel medio.

Como decíamos la obligatoriedad de más años de educación prevista en la LFE generó mayor acceso de NNYA a la escolarización formal, y si bien esto es leído como un avance en una de las dimensiones del derecho a la educación, es necesario analizar ese fenómeno en relación a otros indicadores tales como la calidad educativa, la permanencia de los NNYA en el sistema y si este acceso generó efectivamente la garantía de los NNYA sobre su derecho a educarse y ser protagonistas de ese proceso.

**Tabla 4. Tasas de sobreedad por ciclo y nivel. Total del país. 1996 y 2000. En %**

Ciclo/nivel	Tasa de sobreedad	
	1996	2000
EGB 1 y 2	18,2	21,3
EGB 3	27,5	32,5
Polimodal	27,2	36,6

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual 1996 a 2000. Red Federal de Información Educativa. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

Continuando la mirada del progreso del derecho a la educación, a través de los indicadores de las "4A" debe analizarse la **adaptabilidad** del mismo analizando las disparidades y desigualdades en el acceso a partir del deber del Estado de garantizar una educación sin discriminación, la atención de las dificultades e impedimentos que puedan tener el universo de NNYA para asistir a la escuela. Al respecto la LFE contempla en su art 8 "asegurar a todos los habitantes el efectivo ejercicio del derecho a aprender mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna". Como política educativa (art 5) prevé "la concreción de una efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo a todo tipo de discriminación" "La integración de las personas con necesidades especiales mediante el pleno desarrollo de sus capacidades" "la superación de todo estereotipo discriminatorio en los materiales didácticos" "el derecho de las comunidades aborígenes a preservar sus pautas culturales y el aprendizaje y enseñanza de su lengua dando lugar a la participación de sus mayores en el proceso de enseñanza". En relación al indicador de aceptabilidad la letra de la LFE contempla la diversidad regional y prevé el desarrollo de contenidos en función de la misma (art. 9, 53 inciso b).

Además en el capítulo VII la LFE contempla los regímenes especiales en función de poblaciones con necesidades educativas específicas, tales como educación especial, de adultos, artística, fortalecimiento de lenguas y culturas indígenas, asegurando que "el proceso de aprendizaje tenga un valor educativo equivalente al del sistema formal".

En relación con el indicador de **aceptabilidad** por su parte el análisis debe considerar las acciones que buscan garantizar al derecho a la educación en función de los contenidos curriculares con los que se trabaja en el sistema educativo en su mirada más integral.

Como hemos visto la LFE fue el marco normativo desde el cual se han desprendido las políticas curriculares, socio educativa y formativas docentes de la época que han marcado una situación paradójica en relación a los avances en materia legislativa sobre el reconocimiento de derechos de NNYA.

Por su parte los contenidos curriculares permiten analizar cuáles son los saberes culturales válidos para una sociedad en un momento dado. Para analizar la vinculación

del derecho a la educación con el currículum por una parte, es interesante identificar si la enseñanza de los derechos humanos forma parte del mismo y de qué modo. Por otra parte, el derecho al aprendizaje de contenidos actualizados y adecuados a los diferentes contextos es una dimensión del derecho a la educación de NNyA.

En este sentido el Consejo Federal de Cultura y Educación, a través de sus resoluciones 39/94 y 40/95, definió los contenidos curriculares presentados como Contenidos Básicos Comunes para todos los niveles obligatorios y la instancia de formación docente, mejor conocidos como CBC. Dichos contenidos fueron definidos a nivel central, estableciendo los lineamientos generales sobre qué se enseña, que debían ser desarrollados por cada jurisdicción para contextualizar y orientar los contenidos en función de su realidad socio cultural. Le seguía a esta instancia una definición a nivel institucional a partir de la formulación de un Proyecto Curricular Institucional que buscaba garantizar y enriquecer lo establecido en los otros dos niveles. La Resolución N° 33 del Consejo Federal de Cultura y Educación, y con ella el documento "Orientaciones generales para acordar Contenidos Básicos Comunes". En 1994, la Resolución N° 37 aprobó el documento "Criterios para la planificación de Diseños Curriculares Compatibles en las provincias". En lo que respecta a la presencia de los derechos humanos como contenido, puede ubicarse que las áreas curriculares de Formación ética y ciudadana, nucleado en el Bloque 3 de Normas Sociales, y Ciencias Sociales contemplan su enseñanza específica así como se hace referencia en los fundamentos generales de los CBC a la perspectiva de los derechos humanos y la diversidad cultural. Tanto la educación como el conocimiento son considerados derecho de todos en los CBC. Puede reconocerse, en este caso, una retórica de derechos humanos en los contenidos curriculares de la época.

*En la Introducción de los CBC para la educación general básica, la educación es entendida como un derecho humano inalienable:*

Le corresponde a la escuela brindar igualdad de posibilidades para que el ciudadano y la ciudadana logren el dominio lingüístico y comunicativo que les permita acceder a información, expresar y defender los propios puntos de vista, construir visiones del mundo compartidas o alternativas y participar en los procesos de circulación y producción de conocimiento. Esto constituye un derecho humano inalienable.

*En los fundamentos de los CBC del nivel inicial se lee:*

La que nos permitió desarrollar estos bloques de Contenidos Curriculares Básicos Comunes que aspiran a que los niños y niñas argentinos aprendan a:

- Ser persona y sujeto social.
- Saber respetar y valorar el orden constitucional y la vida democrática.
- Saber defender los derechos humanos y conservar el medio ambiente.
- Saber razonar y actuar moralmente.

Otro indicador que permite analizar la progresividad en el derecho a la educación es el de **asequibilidad**, aquí sumaremos al análisis leyes específicas como las de Transferencia y el Pacto Federal cuya disposición incidió en el pleno ejercicio de ese derecho en tanto son las que determinaron la lógica presupuestaria con que contaría la el sistema educativo para su desarrollo.

La **Ley de Transferencia** implicó un proceso de descentralización educativa que trajo aparejado, una de las mayores características de la reforma educativa. Este proceso se

asocia tanto a políticas democratizadoras en términos de distribución de poder, como neoliberales de desregulación y privatización de los servicios sociales en el marco de los procesos de reforma y achicamiento del Estado de esa década. El proceso de reforma educativa que se llevó en la década del '90 en la Argentina y a la luz de sus consecuencias, nos permite analizar que se trató más de una política fiscal tendiente a la reducción del gasto público y la delegación al sector privado de la responsabilidad del Estado por la garantía del derecho a la educación. Como hemos visto anteriormente esto ha traído serias consecuencias en el acceso efectivo a la educación para millones de NNyA en nuestro país.

El espíritu de la Ley de Tránsito puede resumirse en la frase "un ministerio sin escuelas", en tanto su contenido promovió la transferencia a las provincias y a la entonces municipalidad de Buenos Aires, hoy ciudad autónoma, los servicios educativos administrados hasta el momento por el Ministerio Nacional de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica y los establecimientos privados reconocidos. Esto implicó que las jurisdicciones receptoras asumieran los derechos y las obligaciones existentes en materia educativa, así como el personal docente y no docente fuera incorporado a la administración provincial o municipal, según correspondiera. Ante la búsqueda de la reducción del gasto público, se llevó a cabo una descentralización de las responsabilidades administrativas y financieras de la educación: transferencia de la totalidad del aparato escolar a las provincias y descompresión del conflicto en búsqueda de "eficiencia".

En resumen, se descentralizaron aquellas esferas más conflictivas de la política educativa pero, sin embargo, las cuestiones técnico - pedagógicas, la producción de información y la compensación de las desigualdades siguieron siendo responsabilidad del Estado central a través de su ministerio. Por esto suele decirse que el signo característico de los años '90 fue la separación entre lo técnico y lo político. Mientras el ministerio nacional se hizo cargo de lo técnico, lo político fue traspasado a las provincias.

Esta descentralización se llevó a cabo sin una planificación previa, pasando de alto por ejemplo que dicha transferencia se hizo a provincias previamente quebradas. Siendo uno de los aspectos fundamentales para garantizar el derecho a la educación el financiamiento de la misma, en este proceso de descentralización no se contempló el financiamiento que las provincias necesitaban para poder garantizar el funcionamiento de las escuelas bajo sus administraciones.

En tanto el financiamiento del sistema educativo es un aspecto esencial de la responsabilidad del Estado en la educación pública, la LFE estableció una meta de crecimiento del presupuesto que anualmente el Estado debía invertir en educación. Así la LFE contemplaba la duplicación del presupuesto en el término de 5 años, impuestos directos de afectación específica aplicados a sectores de mayor capacidad contributiva, financiamiento de programas especiales por el Poder Ejecutivo entre otras (ver Tabla 5).

En el año 1991 se sancionó la ley 23.906 que modificaba la anterior sobre financiamiento público y otorgaba financiamiento adicional a cultura, educación, ciencia y técnica, a través de la formación del Fondo Educativo, con fondos que provenían del impuesto a la transferencia de divisas y del gravamen sobre los activos empresarios. Uno de los principales problemas concretos que tuvo esta iniciativa es que no se trató de un fondo permanente, sino de una afectación específica de recursos provenientes de impuestos, que tuvieron los límites de la vigencia de los mismos relacionados con los acuerdos realizados por el gobierno con el FMI entre otros organismos internacionales.

En el mismo año 1991 un Decreto (1876/91) que sacó el Gobierno de Menem establecía la transferencia obligatoria de los créditos presupuestarios previstos, acompañando la eventual transferencia de servicios nacionales, que sería el caso de esta transferencia de escuelas de la jurisdicciones nacional a las provinciales y municipales.

Por su parte el **Pacto Federal Educativo** fue el instrumento previsto para garantizar la prioridad política y la función social de la inversión educativa. El 11 de setiembre de 1994 en la ciudad de San Juan se produjo esta firma.

Los objetivos generales de este pacto fueron: afianzar la identidad cultural como base estructural y garantía de a Unidad Nacional, integrando las particularidades provinciales y locales; consolidar y fortalecer la vigencia de los valores establecidos en la LFE; promover la justicia social como objetivo permanente, a través de las políticas educativas específicas y pertinentes y profundizar el rol de la educación como motor del crecimiento impulsando el desarrollo de la Nación y de la competitividad de la sociedad en su conjunto.

Este pacto preveía diversas formas de financiación para el cumplimiento efectivo de la LFE, entre ellas un aporte del estado Nacional sujeto a que las jurisdicciones cumplieran con los compromisos acordados con cada una de ellas.

Es decir el pacto reinscribía, al igual que el espíritu de la ley de transferencia la responsabilidad del avance en materia de educación a las jurisdicciones, sin atender la situaciones en las que se encontraban inmersas producto de los procesos de achicamiento, privatización, cierre de puestos de empleos, etc.

Aun cuando como vimos que en la LFE se contempla la necesidad de atender las particularidades de cada jurisdicción para garantizar el acceso al derecho a la educación atendiendo las diversidades culturales y geográficas en términos de contenidos, en lo que respecta al ámbito de financiamiento para lograr estos objetivos, el cuerpo normativo se vuelve un retroceso en términos de las posibilidades de las provincias de desplegar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la educación.

Como puede verse en la tabla 5 el gasto en educación, aumentó durante el período 1991-1996 debido a la transferencia de servicios educativos de la Nación a las provincias. Durante el período siguiente, dicho incremento del gasto continuó motivado por la implementación de la LFE que implicó un aumento significativo en la matrícula escolar, y en los años 2001 y 2002, debido a la crisis que estaba atravesando el país, el porcentaje de gasto educativo en el PBI cae, mientras aumentaba en el porcentaje del gasto total (Tabla 5).

#### **Recuadro 4. Inversión en educación durante los ´90**

Durante la década del 90 se registró un incremento del 29% en la inversión educativa. Dicha suma estaba lejos de cumplir lo establecido en la LFE. -duplicación de la inversión en cinco años o bien aumento en un 50% en términos de porcentaje del PBI-.  
(Tedesco y Tenti, 2001)

Durante este período, los salarios docentes bajaron significativamente sumado a que el pago se realizaba muchas veces atrasadamente y en bonos. Los presupuestos de las provincias estaban demostrando su incapacidad para absorber la transferencia de la Nación que se agudizaba con una situación social crítica que demandaba de las escuelas, no sólo la tarea de enseñar sino de atender las consecuencias de dicho contexto. (Rivas

et. al., 2003).

**Tabla 5. Gasto en educación según % en PBI y en gasto total. Años 1991, 1996, 2001 y 2002**

	<b>1991</b>	<b>1996</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Gasto como % del PBI	2,53	2,69	3,56	2,97
Gasto como % de gasto total	8,2	8,8	9,9	10,2

Fuente: Rivas et. al., 2003

En resumen la aplicación de la LFE y demás normas que acompañaron la reforma educativa requerían recursos públicos adicionales. La extensión de la obligatoriedad escolar, la nueva estructura del sistema, el nuevo perfil de profesionales de la docencia, los requerimientos edilicios y el mejoramiento de la calidad educativa, requerían financiamientos que no estuvieron previstos en esta reforma.

La ambigüedad de la LFE y la imposibilidad de llevarla adelante en función del contexto socio-económico extendido a lo largo del país, así como su espíritu descentralizador, trajo aparejada como hemos señalado una gran desarticulación del sistema educativo nacional, y esto generó consecuencias tangibles: retroceso en materia de acceso al derecho a la educación de los NNyA, tanto de los que fueron expulsados de las escuelas por no poder permanecer en ellas, como aquellos que permaneciendo fueron subsumidos a una escolarización, precaria y de poca calidad educativa.

### **3.3. El cambio de década: niñez, adolescencia y políticas educativas**

En continuación con la década del '90, el 2000 comenzaron con los índices más altos de empobrecimiento del país, que tuvo su etapa crítica en el período 1998-2003. En Octubre de 2002 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) reveló que un 57,5% de los argentinos vivían bajo la línea de pobreza y un 27,5% eran indigentes, es decir no percibían ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de alimentos. (Halperin, 2004).

La crisis que estalló en el 2001 dejó como resultado la agudización de la exclusión social, que a su vez condujo a una expresión extrema de ésta que puede ser entendida desde el concepto de "desafiliación" (Castel, 2003). Desde esta perspectiva la exclusión es comprendida en su integridad y complejidad tanto en su dimensión económica, social y cultural, como producto de un proceso de debilitamiento y reconfiguración de lazos sociales.

La profunda crisis económica y social trajo aparejada una crisis política de representatividad. Los sangrientos episodios represivos del 20 y 21 diciembre de 2001 guardan relación con el reclamo de la sociedad sintetizando en "que se vayan todos". Esta crisis política, económica y social fue el escenario donde emergieron nuevos actores sociales y nuevos modos de organizaciones vecinal y comunal, en muchos casos convirtiéndose en la única red de contención de los sectores más desfavorecidos y especialmente de sus NNyA (ver Apartado 4).

Si bien estos primeros años del siglo XXI no fueron escenario de grandes cambios en

materia educativa, este fue el período en el cual gravitó un debate nacional sobre la aplicación real de la CDN en nuestro país. En este debate hubo quienes sostenían que no era necesario darse una normativa nacional de aplicación del tratado internacional dado que este formaba parte de la carta magna desde hacia una década, y dentro de otras posturas existentes se destacó una vinculada a la necesidad de avanzar en tal proceso de reforma normativa, que fue la que condujo al desarrollo de la Ley N° 26.061 sancionada en el año 2005 bajo el nombre Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

La sanción de esta norma nacional junto con la reforma educativa que se produjo en este período, buscaron dar respuesta a las consecuencias sociales, económicas y políticas que dejaba la década del '90 y que estallaron en la crisis de 2001.

### **3.3.1. La Ley N° 26.061: cambio de paradigma y el derecho a la educación**

Bajo el N° 26.061 fue aprobada y promulgada por el Congreso Nacional en 2005 la norma titulada "Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes"<sup>9</sup>. A quince años de la ratificación de la CDN, se sancionó esta nueva ley dando lugar a la adecuación de la legislación interna a las pautas establecidas en el documento internacional.

Pese a las criticadas imprecisiones sobre esta norma, podemos afirmar que la ley constituye un marco legal que la política jurídica argentina le debía a los niños/as y adolescentes en función de avanzar en la efectiva garantía de sus derechos. Por lo tanto, se puede sostener que se trata de una nueva ley que resultó ser el puntapié inicial de diversos cambios.

Una característica significativa de este cuerpo normativo, de índole federal, es que surgió en un contexto nacional donde numerosas provincias argentinas contaban ya con leyes propias<sup>10</sup>, enmarcadas dentro del paradigma de protección integral. Los estados provinciales habían adecuado tanto su régimen legal, y consecuentemente, su espacio institucional al paradigma de protección de derechos, recorriendo dos caminos, derogando viejas leyes tutelares e instituyendo esta nueva legislación (Beloff, 2005).

Por otra parte, esta nueva ley nacional en materia de infancia ejerció presión sobre aquellas provincias que mantenían aun sus viejas leyes de patronato. A su vez, sirvió de ley rectora para ellas, marcando los lineamientos generales sobre políticas de infancia y adolescencia.

#### **3.3.1.1 El derecho a la educación en la Ley N° 26.061**

En el artículo 1 de la Ley 26.061 se expresa su Objeto: "Esta ley tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y

---

<sup>9</sup> La Ley 26.061 derogó conjuntamente con la modificación de los artículos 54 y 55 CC -al reconocer en el art. 3 a los niños y jóvenes capacidad-, se deroga la figura procesal de protección de persona -arts. 233 a 237 del CPCCN- y la ley de Patronato de Menores -ley 10.903- (arts. 74, 75 y 76 de la ley), enroladas en la doctrina de la situación irregular y soporte de prácticas lesivas a derechos básicos.

<sup>10</sup> En 1995 se sanciona en Mendoza la primera ley de protección integral de derechos de NnyA en el país ley provincial en Mendoza. Luego se sumaron Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Jujuy, Misiones NnyA la Ciudad de Buenos Aires. El resto de las provincias adecuaron su legislación en posterioridad a la sanción de la Ley N° 26.061.

disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte”.

Así enmarcada esta ley persigue dentro de sus objetivos el ejercicio y pleno disfrute, efectivo y permanente del derecho a la educación, consagrado específicamente en la CDN y en esta ley nacional.

Esta última basada en los principios de la corresponsabilidad destina un artículo específicamente a la participación comunitaria (Ver apartado 5) y otro a la responsabilidad familiar (artículos 6 y 7).

El padre y la madre tienen responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos. En este último aspecto referido a la responsabilidad familiar se habla específicamente de la educación. En tanto la entiende en su aspecto más complejo y completo, que excede la educación que brinda el sistema educativo formal, le atribuye a la familia la responsabilidad de que los NNyA asistan a la escuela.

ARTÍCULO 6° — PARTICIPACION COMUNITARIA. La Comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes.

ARTÍCULO 7° — RESPONSABILIDAD FAMILIAR. La familia es responsable en forma prioritaria de asegurar a las niñas, niños y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos y garantías.

Si bien la Ley 26.061, al igual que la CDN, prevén una integralidad de derechos, lo cual implica su interrelación e interdependencia, ambos cuerpos normativos brindan un espacio concreto al derecho a la educación.

En el caso de la Ley 26.061 los artículos 15,16 y 17 abordan específicamente el derecho a la educación vinculado con el acceso de los NNyA a la escuela, la gratuidad y la universalidad de la misma.

ARTICULO 15. — DERECHO A LA EDUCACION. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita, 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 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.

Tienen derecho al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia. En el caso de carecer de documentación que acredite su identidad, se los deberá inscribir provisoriamente, debiendo los Organismos del Estado arbitrar los medios destinados a la entrega urgente de este documento.

Por ninguna causa se podrá restringir el acceso a la educación debiendo entregar la certificación o diploma correspondiente.

Las niñas, niños y adolescentes con capacidades especiales tienen todos los derechos y garantías consagrados y reconocidos por esta ley, además de los inherentes a su condición específica. Los Organismos del Estado, la familia y la sociedad deben asegurarles el pleno desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades, así como el goce de una vida plena y digna.



ARTICULO 17. — PROHIBICION DE DISCRIMINAR POR ESTADO DE EMBARAZO, MATERNIDAD Y PATERNIDAD. Prohíbese a las instituciones educativas públicas y privadas imponer por causa de embarazo, maternidad o paternidad, medidas correctivas o sanciones disciplinarias a las niñas, niños y adolescentes.

Los Organismos del Estado deben desarrollar un sistema conducente a permitir la continuidad y la finalización de los estudios de las niñas, niños y adolescentes.

La mujer privada de su libertad será especialmente asistida durante el embarazo y el parto, y se le proveerán los medios materiales para la crianza adecuada de su hijo mientras éste permanezca en el medio carcelario, facilitándose la comunicación con su familia a efectos de propiciar su integración a ella.

Otro aspecto que prevé la 26.061 en su articulado es el vinculado al derecho de los NNYA a la asociación entre pares

ARTICULO 16. — GRATUIDAD DE LA EDUCACION. La educación pública será gratuita en todos los servicios estatales, niveles y regímenes especiales, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.

Por su parte los artículos 23 y 24 refieren al derecho a asociación y a opinar y ser oído, respectivamente, y forman parte de los derechos que debe garantizarse dentro de las escuelas a fin de permitir el ejercicio del derecho a la educación.

Estos son derechos que también se cristalizan en las escuelas a través por ejemplo de la formación de centros de estudiantes u organismos similares. Al respecto en el año 2013 se sancionó la Ley N° 26.877 de conformación de los centros de estudiantes. En su artículo primero determina que las instituciones educativas en todos sus niveles “deben reconocer los centros de estudiantes como órganos democráticos de representación estudiantil”. Este es un derecho íntimamente vinculado con la nueva mirada que se busca instalar sobre los jóvenes en las escuelas, donde estas se conviertan en un lugar donde los NNYA sean protagonistas, donde la escuela sea su lugar. Este pasaje es el que permite que las instituciones educativas tomen la forma y la dinámica necesaria para ser habitada por todos los NNYA, a los cuales no debe buscarse homogeneizar, sino albergar en su diversidad.

ARTICULO 23. — DERECHO DE LIBRE ASOCIACION. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos, laborales o de cualquier otra índole, siempre que sean de carácter lícito y de conformidad a la legislación vigente. Este derecho comprende, especialmente, el derecho a:

- a) Formar parte de asociaciones, inclusive de sus órganos directivos;
- b) Promover y constituir asociaciones conformadas exclusivamente por niñas, niños, adolescentes o ambos, de conformidad con la ley.

ARTICULO 24. — DERECHO A OPINAR Y A SER OIDO. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a:

- a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés;
- b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo.

Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

En tal sentido la Ley de centros de estudiante, una de las últimas normas que dictadas en materia de progresividad del derecho a la educación en Argentina, es interesante pues condensa en su articulado algunos aspectos que hacen al derecho a la educación sin hablar específicamente de presupuestos, ni contenidos, ni estructuras del sistema

educativo, sino que lo hace legislando sobre el derechos a participar y a organizarse de los NNYA lo cual debe propiciarse al interior de las escuelas (art 2). Además establece que son tipos de asociaciones que trascienden las paredes de los establecimientos, pues son una forma de vida ciudadana de los jóvenes que incluye a la educación formal pero no debe encontrar límite en ella. De tal forma los centros de estudiantes no se constituyen en ninguna de las modalidades de educación (estatales, privadas, cooperativas o sociales) como meros cuerpos de delegados o auxiliares de las tareas de los adultos de la institución, sino que lo hacen en relación a los temas que los propios NNYA fijarán como agenda de preocupación debate y acción.

Ley 26.877 – Centros de Estudiantes.  
ARTICULO 2º – Las autoridades educativas jurisdiccionales y las instituciones educativas deben promover la participación y garantizar las condiciones institucionales para el funcionamiento de los centros de estudiantes.

La ley 26.061 que marcó el cambio de mirada sobre los NNYA desde la normativa, fue acompañada por leyes más específica para el ámbito educativo sobre las que trabajaremos a continuación.

### **3.3.2. El derecho a la educación en la Ley de Educación Nacional y normas específicas**

En el año 2006 se sanciona la Ley de Educación Nacional N° 26.206 –en adelante LEN– que reemplaza a la LFE. Su sanción puede ser leída en un contexto post 2001 como una herramienta más a la salida a la crisis política institucional así como social y económico que había estallado en la Argentina y que reclamaba dejar atrás los vestigios de la década neoliberal.

La LEN marca una ruptura con su antecesora LFE fundamentalmente en concebir a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho personal y social garantizado por el Estado (art. 2). En segundo lugar entiende a la educación como “una prioridad nacional” y como “política de Estado para reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales” (art.3).

ARTÍCULO 10.- El Estado Nacional no suscribirá 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.

La LEN mantiene de la antecesora LFE la garantía del Estado nacional, las provincia y ciudad autónoma como responsables de las acciones educativas y a la familia como agente natural y primario, así como reconoce a los cuerpos políticos, sociales y religiosos con su rolen este sentido

Si bien en la letra de ambas normas se encuentran similitudes, una de las principales diferencias radica en que la nueva ley se da en un contexto de sanciones normativas en relación a la infancia sustancialmente distinto a la que reinó en el país por más de un siglo de patronato. Ahora los NNYA son considerados sujetos de derecho, y por ende protagonistas de la vida ciudadana.

En concomitancia con las dimensiones señaladas en el Apartado 1, la LEN contempla los siguientes puntos como los fundamentales: garantizar el derecho a una educación de buena calidad para todos, el libre acceso y la permanencia al sistema educativo, y el derecho a ser reconocido y respetado en su lengua y en su cultura; garantizar el derecho de las familias a participar en la educación de sus hijos; asegurar condiciones dignas de trabajo para el docente, de formación y de carrera; garantizar el derecho de

los alumnos y las alumnas a tener escuelas en condiciones materiales dignas, y garantizar el derecho de todos a conocer y dominar las nuevas tecnologías de la información, entre otros.

Estas características enunciadas son aquellas que pueden ser analizadas bajo el principio de **accesibilidad**, retomando a éste como un indicador válido para analizar la progresividad en materia de derecho a la educación en nuestro país. Al respecto el artículo 4 de la LEN expresa que los Estados nacional, provinciales y de la Ciudad autónoma tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer una educación integral, permanente y de calidad para todos los habitantes de la nación. Aquí se inscriben características que contiene la LNE en relación a la gratuidad y la progresión en aumentar los años de obligatoriedad de la escolarización.

En relación con esta garantía de educación para todos los habitantes, el artículo 10 de la LEN impide al Estado suscribir acuerdos internacionales que tiendan a la mercantilización de la educación. Este punto es importante pues si bien puede entenderse como una disposición muy genérica, la misma ubica a la educación como un bien social concreto que no debe ser sacralizado sino que debe ser cuidado para su verdadero ejercicio. Ello requiere de la democratización del proceso de aprender y enseñar, alejado de las disposiciones del mercado y desalentando de este modo el proceso de privatización de la educación que tuvo su auge en la década del '90, como hemos desarrollado en este informe.

Otro aspecto importante para destacar en este cambio de mirada, la LEN sienta las bases para que sea el Estado el garante de la educación en forma real, eliminando la posibilidad que el Estado tome decisiones de política pública nacional o internacional que puedan considerar a la educación como un servicio lucrativo. En ese marco dictamina además que es el Estado el garante de la educación en todas sus formas de despliegue, sean estas privadas, cooperativa o social (art. 13).

Este es un punto central en cuanto a las condiciones de acceso a la educación, ya que si bien se contempla la existencia de otras formas de educación distintas a la estatal, la letra de la norma garantiza a todos/as los NNyA un lugar en las escuelas, lo cual implica prever entre otros factores la inversión en infraestructura y su distribución geográfica acorde con las necesidades de las poblaciones en cada jurisdicción del país.

En tal sentido el artículo 11 de la LEN prevé el despliegue de políticas universales que asignen recursos otorgando prioridad a los sectores más desfavorecidos, sean estas educativas específicamente o no, que favorezcan el acceso de los NNyA a las escuelas, progresando hacia el principio de una educación inclusiva que otorgue un lugar tangible y no abstracto a todos.

ARTICULO 11 e) 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.  
h) 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.

En este aspecto hay que destacar que la "prioridad a los sectores más desfavorecidos" que suscribe este artículo puede ser leído como una discriminación positiva, es decir reconoce la desigualdad, por ende de NNyA diferentes de otros a los cuales el Estado debe mayor apoyo. Si bien esto es una pintura real de la Argentina de hoy, desde las normas, como incitadora de nuevas prácticas y en función de la búsqueda de progresividad en relación a la CDN, debe buscarse el avance en materia de igualdad de derechos, lo cual

implica plantearse, mientras se atienden las necesidades específicas, el despliegue de acciones para erradicar las desigualdades sociales aun existentes. A la luz de esta mirada trabajaremos el próximo apartado referido a las políticas públicas que marcaron estos 25 años en materia de acceso al derecho a la educación.

Otros de los cambios que introdujo la LEN, al igual que su antecesora, refiere a la expansión de los años de obligatoriedad escolar. Suma a los cinco años de la escuela secundaria o a los tres años de la escuela polimodal como años de escolarización obligatorios y universaliza la sala de 3 y 4 años. Se observa desde la sanción de LEN, un incremento de la matrícula escolar en todos los niveles educativos a nivel nacional. Este aumento es más significativo en el nivel inicial y medio, dado que el nivel primario ya contaba con casi el 100% de la cobertura (ver tabla ).

Ley 26.206 - Capítulo II - ARTÍCULO 16.- La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través 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.

19.- El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de cuatro (4) años de edad.

Buscando homogeneizar las estructuras del sistema educativo, la LEN define dos opciones, entre las que cada jurisdicción puede optar: esquema de 6 años para primaria y 6 para secundaria o 7 para primaria y 5 para secundaria.

Según información de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, el sistema actualmente quedó configurado de la siguiente forma: 12 provincias con una estructura de 6 años – 6 años (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán) y las restantes 12 jurisdicciones con una estructura de 7 años – 5 años (Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero).

**Tabla 6. Matrícula de alumnos por año de relevamiento según nivel educativo. Variación años 2007-2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inicial	1.425.895	1.485.899	1.526.915	1.553.418	1.563.013	1.610.845
Primaria	4.645.843	4.664.025	4.643.430	4.637.463	4.620.306	4.603.422
Secundaria	3.471.738	3.523.132	3.619.231	3.679.628	3.731.208	3.813.545
<b>Total</b>	<b>9.543.476</b>	<b>9.673.056</b>	<b>9.789.576</b>	<b>9.870.509</b>	<b>9.914.527</b>	<b>10.027.812</b>

Notas: En el año 2007 se agrega el tipo de Educación Artística a Educación Común  
Fuente: Relevamientos Anuales 2007 a 2012. DiNIECE. Ministerio de Educación.

En el año 2015 se sanciona la Ley N° 27.045, que modifica el artículo 16, 18 y 19 de la LEN aumentando la obligatoriedad del nivel inicial a sala de 4 años<sup>11</sup>. Así esta nueva

<sup>11</sup> Como hemos visto anteriormente la LFE había aumentado la obligatoriedad de la educación formal a la sala de 5 años de nivel inicial que hasta 1993 había estado solo en el nivel primario. Cabe mencionar que para los niños de hasta 4 años en el año 2007 se sanciona Ley N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CDI). Estos centros tienen como principios rectores: a) integralidad del abordaje; b) atención de cada niño y niña en su singularidad; c) estimulación temprana; d)

norma obliga al Estado a garantizar la educación de los NNyA desde los 4 años.

Al respecto de esta norma y en relación a otro de los indicadores para poder analizar la progresividad en materia del derecho a la educación, referido a la **asequibilidad**, es que debemos mirar si esta obligatoriedad se corresponde con el despliegue de políticas que garanticen la infraestructura y el plantel de profesionales que garanticen esta oferta.

Para el año 2010, la matrícula del nivel inicial (salas de 3 a 5 años) era de 1.533.418. Ello muestra un incremento del 29% para el período 1997-2010.

Si miramos las cifras sobre el nivel inicial, los últimos datos oficiales muestran un crecimiento en la cobertura de la sala de 5 años que alcanza el 97,5%<sup>12</sup> de los niños mientras que en el año 2001 ese porcentaje descendía a 78,8% de los alumnos, con grandes disparidades entre las provincias. Acorde con la universalización y posterior obligatoriedad de la sala de 4, es la que concentra la mayor tasa de crecimiento de la oferta educativa por sala (López, et. al., 2012). Por su parte, como puede verse en el Tabla 6, la diferencia por sector es notoria en las diferentes salas. La menor presencia estatal en la sala de 3 años, dejaría entrever cierto déficit en la oferta educativa estatal para esa franja.

**Tabla 7. Oferta educativa por sector según sala. Año 2010**

Sala	Sector estatal (%)	Sector privado (%)
3 años	57	43
4 años	67	33
5 años	72	28

Fuente: Elaboración propia a partir del Relevamiento Anual 2010, DINIECE-Ministerio de Cultura NNyA Educación de la Nación

A la luz de los indicadores que nos permiten analizar la progresividad del derecho a la educación podemos ver que la letra de esta nueva ley avanza en materia de **asequibilidad** en tanto, en primer lugar, legisla sobre el presupuesto que debe otorgarse en forma exclusiva a la educación. Así en el artículo 9 la LEN prevé que el Estado debe garantizar el financiamiento del sistema educativo destinando exclusivamente a educación el 6% del PBI. Tal como puede verse en el gráfico 2, desde el año 2004 viene dándose un progresivo crecimiento del porcentaje del PBI destinado a educación. Ahora bien en busca de una mirada compleja es necesario mirar las normas en función de las realidades que configuran, al respecto un análisis realizado por Juan I. Doberti marca que aun no se ha llegado al 6% estipulado (2015) (ver Gráfico 3). Entre las problemáticas del uso de los recursos señala que, a pesar del incremento sostenido del gasto en educación, continúa habiendo un problema de equidad, en relación a las transferencias al sector privado, de eficiencia en cuanto a la continuidad de tasas altas

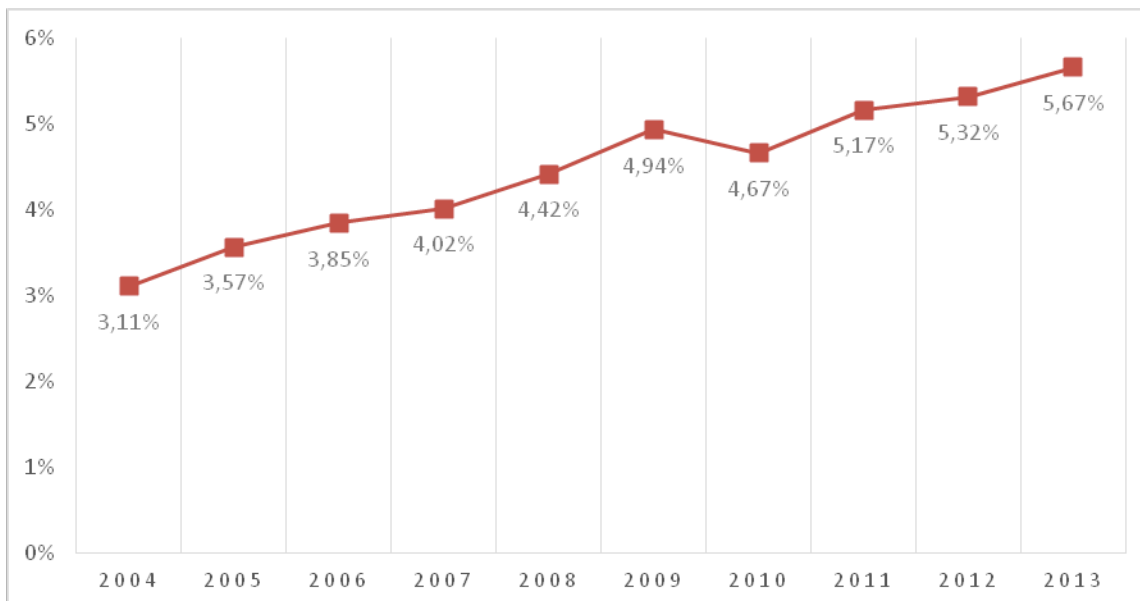
Ley 26.206 ARTÍCULO 9°.- El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6 %) del Producto Interno Bruto (PIB).

igualdad de trato; e) socialización e integración con la familia y la comunidad; f) respeto a la diversidad y a los derechos de NNyA atendiendo a aquellos que tiene necesidades especiales. Los centros también deberán garantizar: a) la idoneidad del personal a cargo; b) normas de higiene, seguridad y nutrición; c) instalaciones físicas adecuadas para su correcto funcionamiento; d) controles periódicos de crecimiento y desarrollo requeridos para cada edad; e) una relación adecuada entre cantidad de niños y niñas y a personal a cargo.

<sup>12</sup> Dato para Áreas Urbanas. Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

de deserción y repitencia y de calidad, reflejado en los resultados de las evaluaciones de calidad (Doberti, 2015).

**Gráfico 3. Gasto en educación como % del PBI**



Fuente: Elaboración propia en base a Bottinelli, 2014

Por otra parte la LEN dedica un capítulo a la formación docente (Capítulo II) y establece, entre otras cosas, la extensión de la formación inicial a cuatro años y la creación de un "Instituto Nacional de Formación Docente" encargado de planificar, desarrollar e impulsar las políticas para el sistema. (arts. 71 a 78). A su vez, el artículo 83 de esta ley establece que debe priorizarse la distribución de docentes con mayor antigüedad y capacitación en las escuelas con altos niveles de vulnerabilidad. Al respecto en todos los Estatutos del docente provinciales se estipula que para el ingreso a la docencia es condición poseer el título oficial habilitante, que se corresponda con la asignatura o cargo de destino. En la mayoría de los casos se contemplan dos situaciones de excepción: a) cuando no exista para determinada asignatura el título docente habilitante, o el instituto que forme para la misma, b) cuando no se presenten concursantes las condiciones establecidas para la provisión del respectivo cargo. (Rivas, et. al., 2007), de tal forma los marcos normativos actuales confluyen en la necesidad de lograr a través de múltiples despliegues que la educación sea de calidad y reconocen la centralidad de la educación superior y las condiciones de trabajo de los profesionales de la educación.

Con excepción de Santa Fe, que aún no cuenta con un Estatuto del docente provincial, la mayoría de las provincias presentan un estatuto único para todos los niveles del sistema, siendo nueve las que tienen normativas separadas para los docentes de primaria y secundaria (Rivas et. al., 2007).

Como hemos visto el derecho a la educación se relaciona en forma fundante con la decisión política de los Estados a garantizar las condiciones de acceso a la misma, y las condiciones para que esa educación en el ámbito de la escolaridad sea de calidad, es decir garantice el derecho a aprender aquellos conocimientos necesarios para el

pleno desarrollo de las personas. En tal sentido las normas referidas al financiamiento son fundantes para poder analizar la progresión de este derecho consagrado a los NNYA.

En cuanto a la garantía del derecho a la educación en condiciones salariales dignas para sus docentes, los Estados provinciales tienen la mayor responsabilidad, dado que son estos los que deben fijar el salario docente. Aquí hay que considerar que si bien es potestad de las jurisdicciones este tema, el Estado nacional debe ejercer un rol de garante de pisos salariales básicos, promoviendo aportes suplementarios para las provincias con menos recursos y que realizan mayor esfuerzo por la educación (Rivas et. al., 2007).

En cuanto al salario de los docentes del sector privado, la LEN establece que éstos tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los docentes del sector público (art. 64), principio que a su vez se replica en las Leyes de Educación de diez provincias (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan y Tucumán) (Rivas et. al., 2007).

A su vez existen en este período otras normas que avanzan en este sentido, siendo incluso anteriores a la LEN, particularizando aspectos vinculados con la posibilidad real que los NNYA accedan a la escuela y que esta tenga un espacio para ellos, así como una

educación de calidad vinculada al espacio, la ubicación de las escuelas, lo cual implica también la formación docente y sus condiciones dignas de trabajo. Aquí ubicamos también otras normas que completan el marco normativo en materia de acceso a la educación vinculado con el respaldo económico que se le brinda, aspecto indispensable para su cumplimiento, como lo son la ley de financiamiento educativo (Ley N°26.075), la ley de garantía de salario docente y 180 días de clase (Ley N° 25.864), y la ley de incentivo docente (25.919) que prorrogó la ya existente norma de finales de los '90. Esta se constituyen como un pilar para garantizar que los profesionales de la educación permanezcan en las instituciones en forma protagónica, capacitándose, y siendo retribuidos en su aporte al crecimiento integral de los NNYA.

Ley 25.864 - ARTICULO 4º — A fin de asegurar el cumplimiento del CICLO a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, las jurisdicciones provinciales que, una vez vencidos los plazos legales y reglamentarios, pertinentes, no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional que, luego de evaluar la naturaleza y las causas de las dificultades financieras que fueren invocadas como causa de tales incumplimientos, procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa, en la medida de sus posibilidades y en las condiciones que considere más adecuadas.

La Ley 25.864 fue sancionada en el año 2003, es decir forma parte de aquellos cambios normativos que fueron dando respuesta a la enorme crisis socioeconómica del país, en materia de recomposición del sistema educativo. De tal forma esta norma estableció que la educación en todos sus niveles desde inicial hasta Educación General Básica y Polimodal (estructura aún vigente para ese año) debía fijar un ciclo lectivo anual mínimo de ciento ochenta días efectivos de clase. (art 1).

Ley 25.864 - ARTICULO 1º — Fíjase un ciclo lectivo anual mínimo de CIENTO OCHENTA (180) 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.

En íntima relación con el cumplimiento de los 180 días se reconoce en la propia norma las dificultades de las diversas jurisdicciones del país para sostener condiciones dignas de trabajo para los docentes, de tal forma el artículo 4 prevé que las diversas provincias y ciudad autónoma de Bs

As puedan solicitar ayuda financiera al Poder Ejecutivo nacional.

Con posterioridad a la Ley de 180 días de clases, pero antes que la sanción de la LEN, se dictó la Ley 25.919 de 2004, que prorrogó el Fondo Nacional Docente por un plazo de 5 años más permitiendo atender las necesidades concretas de las diferentes jurisdicciones en materia de salario docente, lo cual repercute en forma directa en las condiciones en las que se pueden desplegar las experiencias escolares de los NNYA.

Por su parte esta norma que fue un paso importante en la cristalización de una decisión política de invertir en materia educativa, fue reemplaza en su artículo 1 y complementada por a Ley de financiamiento educativo que lleva el número 26.075 de 2005.

Esta ley de financiamiento contempla que el presupuesto educativo sea destinado a aumentar los niveles de obligatoriedad, que se concreta promoviendo la garantía en el nivel inicial para los niños/as de 5 años, así como la inclusión de las salas 4 años. La ley de financiamiento exige la garantía de un mínimo de 10 años de escolaridad (artículo 2), lo cual se ha concretado a partir de la vigencia del cuerpo normativo que lidera la LEN.

Del mismo modo la nueva ley de financiamiento sienta las bases para la inclusión de todos los adolescentes no escolarizados así como promueve estrategias de asignación de recursos para garantizar la inclusión y permanencia de NNYA que viven en hogares pobres.

Recordemos que en la salida de la crisis del 2001 más del 50% de los NNYA del país estaban en esta condición, es decir que era indispensable que las políticas de estado consideraran la necesidad de habilitar recursos y promover presupuestos para lograr en forma real y no abstracta que los NNYA pudieran acceder al sistema educativo y que este permitiera el real acceso a la educación. En este sentido y atendiendo el contexto socio económico del país, y en línea con la ley de 180 días de clases y salarios docentes, esta norma de financiamiento exige atender el mejoramiento de las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles de enseñanza (artículo1, inciso i).

En Argentina, dada su constitución federal, es imprescindible considerar las diferencias y desigualdades en términos de recursos económicos que existen en las diversas jurisdicciones a fin de referirnos a los avances y retrocesos en el derecho a la educación. En función de esta problemática se inscribe la Coparticipación Federal, que es la fuente de financiamiento más importante que tienen las provincias además de sus políticas impositivas. Esta política distributiva del Estado Nacional si bien pudiera ser entendida como atendiendo las necesidades particulares de las provincias, no se da en términos equitativos en función de la cantidad de habitantes de cada jurisdicción, sino que está aún muy atada a acuerdos políticos. Esta inequidad ha impedido igualar a los habitantes de la nación en estos términos, generando un impacto directo en el sistema educativo (Rivas et. al., 2007). No obstante la letra de la ley de financiamiento se propone que todas las jurisdicciones lleguen a destinar a educación los recursos necesarios para que esta se garantice para todos los NNYA, en igualdad de condiciones

Ley 26.075 - ARTICULO 1º — El Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentarán la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010, y mejorarán la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo 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, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país.



garantizando su calidad según lo establece la LNE y sus leyes complementarias en tal sentido.

En cuanto a los indicadores de **aceptabilidad** y **adaptabilidad**, en esta segunda etapa que proponemos metodológicamente para el análisis de la progresividad del derecho a la educación en nuestro país, identificamos también cambios en materia curricular, es decir de los contenidos que el sistema educativo propone para enseñar a los NNyA. Esta es una lupa imprescindible para mirar el derecho a la educación, pues habla de su calidad, de las características de su organización, de los contenidos mínimos, de su diversidad y características inclusivas.

La definición de los saberes incluidos en el currículum escolar de una época constituye una arena de disputa política en tanto su selección determina cuáles son los conocimientos fundamentales para la inserción en la vida en sociedad. Así como en la década del '90 fueron los CBC los que constituyeron dichos saberes, en la segunda etapa analizada conforman los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP). Los mismos fueron acordados en el Consejo Federal de Educación para cada uno de los niveles a partir del año 2004 en la Resolución 214/14y finalizando en el año 2012 con la aprobación de los NAP para el ciclo orientado del nivel secundario (RES. 180/12).

Este conjunto básico de saberes busca superar la desigualdad que venía caracterizando al sistema educativo argentino, su acceso y los aprendizajes allí impartidos son concebidos como un derecho para todos los NNyA.

Dado que su definición se realizó en el marco del CFE, la presencia de representantes de todas las jurisdicciones implicó

conformar una base común de conocimientos básicos que luego cada jurisdicción organice propuestas teniendo en cuenta sus particularidades. Se busca con estos núcleos comunes garantizar la igualdad de acceso a los saberes fundamentales favoreciendo la unidad del sistema educativo argentino.

Según expresan los NAP de todos los niveles los derechos de NNyA deben ser respetados dentro de la escuela a la vez que su aprendizaje constituyen contenidos particulares de algunas asignaturas como ciencias sociales y formación ética y ciudadana.

En este período y también referido a los contenidos que debe promover la educación -entendida ésta dentro del contexto de salida de la crisis económica, social y política

Ley 26.075, ARTICULO 2 b) Garantizar un mínimo de DIEZ (10) 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 TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas.

c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional.

i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los

En la asignatura Formación ética y ciudadana para la escuela secundaria, se plantea: La escuela ofrecerá situaciones de enseñanza que promuevan en los alumnos y alumnas:

- La participación en experiencias democráticas y de ejercicio ciudadano -úlicas, institucionales y/o comunitarias- que fortalezcan las actitudes de autonomía, responsabilidad y solidaridad a partir de considerar a las personas como sujetos de derechos y obligaciones.
- El conocimiento de los Derechos Humanos, especialmente de los Derechos del Niño, y de los procedimientos a su alcance para reconocerlos, ejercitarlos y defenderlos en la vida cotidiana.

Fuente:

<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/han>

cristalizada a finales de la década del '90-, se inscribe el dictado de otra norma, la Ley de Educación Técnico Profesional, que bajo el número 26.058 se promulgó en setiembre de 2005. Esta ley se propuso "regular y ordenar la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario del Sistema Educativo Nacional y la Formación Profesional" (art. 1), y se enmarcó en la necesidad de volver a ponderar a la educación técnica en un país que se proponía encarar un proceso de reindustrialización.

Esta ley pensada tanto para adolescentes como para adultos jóvenes se propuso articular el mundo de la educación con el del trabajo generando una curricula que permita brindar conocimientos específicos acordes a las modalidades técnicas seleccionadas por los alumnos/as. Y hacerlo atendiendo la formación ciudadana y humanística en general (art. 7).

Ley 26.058. ARTICULO 7º — La Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario tiene como propósitos específicos: a) Formar técnicos medios y técnicos superiores en áreas ocupacionales específicas, cuya complejidad requiera la disposición de competencias profesionales que se desarrollan a través de procesos sistemáticos y prolongados de formación para generar en las personas capacidades profesionales que son la base de esas competencias. b) Contribuir al desarrollo integral de los alumnos y las alumnas, y a proporcionarles condiciones para el crecimiento personal, laboral y comunitario, en el marco de una educación técnico profesional continua y permanente. c) Desarrollar procesos sistemáticos de formación que articulen el estudio y el trabajo, la investigación y la producción, la complementación teórico- práctico en la formación, la formación ciudadana, la humanística general y la relacionada con campos profesionales específicos. d) Desarrollar trayectorias de profesionalización que garanticen a los alumnos y alumnas el acceso a una base de capacidades profesionales y saberes que les permita su inserción en el mundo del trabajo, así como continuar aprendiendo durante toda su vida.

La LEN desde sus primeros artículos, tal como vimos concibe a la educación como una prioridad nacional y por ende la constituye en política de Estado, esta es la base para garantizar que el Estado tome su rol de regulador de la educación, de sus contenidos y estándares de funcionamiento para que el mismo sea democrático, respetuoso de las minorías e integrador de los NNYA para su pleno ejercicio de la ciudadanía.

Ley Nacional Educación - ARTÍCULO 3º.- La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado 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.

La LEN, al igual que la LFE, se enmarca en los principios de la Constitución Nacional a fin de respetar el derechos a la educación de todo aquel habitante del suelo argentino, sin discriminación alguna, en tal sentido en el capítulo II de la LEN (Fines y Objetivos de la política educativa nacional) y en particular en los diversos incisos del art 11 se concentran las disposiciones en este sentido para asegurar una educación de calidad en igualdad de oportunidades evitando los desequilibrios regionales, atendiendo las necesidades de personas con discapacidades, asegurando el respecto a las comunidades indígenas, su lengua e identidad, brindar conocimiento en función de promover una sexualidad responsable, eliminando todo tipo de discriminación.

La LEN expresa desde sus considerando y atravesada en todo el articulado por la noción inclusiva de la educación, lo cual implica generar la posibilidad real que los NNyA puedan acceder a la escuela, así como encontrar en ella las herramientas para el desarrollo de una vida plena, atendiendo las necesidades e individualidades de cada

uno de sus NNYA así como permitiendo el protagonismos de estos en tanto ciudadanos plenos<sup>13</sup> de la sociedad.

De este modo la LEN muestra un progreso en materia del derecho a la educación, mirándolo desde los indicadores de aceptabilidad y adaptabilidad, ya que además de ser correcta en el plano discursivo (que ya lo era en parte la LFE) contempla pautas más concretas acerca de cómo organizar desde los diferentes niveles del Estado las estructuras para que estos principios sean llevados a la práctica.

En este mismo sentido la LEN marcó criterios y abrió camino para la sanción de otras normas específicas que permitan progresar en materia de acceso a una educación integral tal como está planteada en la CDN y en las propias normas nacionales de promoción de derechos de NNYA.

Entres las leyes específicas que forman parte del cuerpo normativo vigente en materia de educación, podemos citar la Ley 26.150/2006 que promueve el Programa Nacional de Educación Sexual, el cual establece "que todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal. Creación y Objetivos de dicho Programa".

Ley 26.206 - Capítulo II Fines y objetivos de la política educativa nacional

ARTÍCULO 11.- Los fines y objetivos de la política educativa nacional son: a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.

n) Brindar a las personas con discapacidades, temporales o permanentes, una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos.

ñ)- Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/as educandos/as.

p) Brindar conocimientos y promover valores que fortalezcan la formación integral de una sexualidad responsable. VER EDUCACION SEXUAL

v) Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación.

Esta ley promueve el conocimiento sobre sexualidad de las personas, y busca a partir de aquí prevenir problemas relacionados con la salud a partir del conocimiento de estos aspectos necesarios para el desarrollo pleno y saludable. Desde una perspectiva de igualdad de género promueve la igualdad de trato y oportunidades para varones y mujeres (art. 3, inciso e).

En el artículo 7 atiende especialmente a cómo van a ser definidos los contenidos para llevar adelante el desarrollo de este Programa en las escuelas públicas, todas ellas más allá de su tipo de gestión. Al respecto sostiene en su artículo 7º que intervendrá una comisión interdisciplinaria convocada por el Ministerio de Educación, Ciencia y tecnología.

Ley 26.150, ARTICULO 7— La definición de los lineamientos curriculares básicos para la educación sexual integral será asesorada por una comisión interdisciplinaria de especialistas en la temática, convocada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, con los propósitos de elaborar documentos orientadores preliminares, incorporar los resultados de un diálogo sobre sus contenidos con distintos sectores del sistema educativo nacional, sistematizar las experiencias ya desarrolladas por estados provinciales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipalidades, y aportar al Consejo Federal de Cultura y Educación una propuesta de materiales y orientaciones que puedan favorecer la aplicación del programa.

<sup>13</sup> Para ampliar sobre la noción de ciudadanía plena ver "Infancia y democracia", en Unicef: Derecho a tener derecho, 1998, pp. 47 y ss. El autor reflexiona sobre todo lo que las democracias necesitan a sus NNYA en tanto ciudadanos plenos, otorgándole no solo el derecho a ser protagonistas sino a necesidad que la sociedad tiene de que así sea.

Por su parte el artículo 8 de la Ley de Educación Sexual prevé contemplar la diversidad sociocultural local en consonancia con los principios de aceptabilidad con los que cuenta también la LEN.

En relación al progreso en materia de derecho a la educación, en cuanto a la adaptación del sistema educativo a las necesidades, diversidades y nuevas complejidades sociales se inscribe el dictado de una de las últimas normas, la Ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas, que se sancionó en el 2013 bajo el número 26.892

Esta ley establece las bases para promover, intervenir e investigar sobre la convivencia y las situaciones sociales complejas que se dan al interior de las escuelas. (artículo1).

Tal como lo expresa en su articulado, específicamente en el artículo 2, esta norma toma como principios orientadores la CDN, la LEN y la Ley de promoción y protección de derechos de NNyA vigentes estas dos últimas desde 2006.

Ley 26.892 - ARTICULO 1º — La presente ley establece las bases para la promoción, intervención institucional y la investigación y recopilación de experiencias sobre la convivencia así como sobre el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

La Ley de convivencia se refiere específicamente al respeto a la dignidad e intimidad de las personas, al reconocimiento de creencia y valores respetando la diversidad, el rechazo a toda forma de discriminación o rechazo, a todas formas de violencias sean estas físicas o en entornos virtuales, así como promueve la resolución no violenta de conflictos reconociendo el derecho de participar a todos los actores de la comunidad en los diferentes ámbitos de la vida educativa. En este camino promueve trabajar el sentido formativo de las sanciones, plateándose como primer objetivo "Garantizar el derecho a una convivencia pacífica, integrada y libre de violencia física y psicológica" (art. 3).

Así la Ley de convivencia también propone traspasar las paredes de las instituciones educativas reconociendo los problemas de convivencia de la sociedad y otorgándole un rol a la escuela en esa reparación de lazos sociales. En este punto se puede leer uno de los avances más sustanciales del derecho a la educación en Argentina de los últimos 10 años, en tanto se promueve entender a este desde esa mirada integral que promueven los tratados internacionales como la CDN.

Ley 26.892 ARTICULO 3º — Son objetivos de la presente ley: a) Garantizar el derecho a una convivencia pacífica, integrada y libre de violencia física y psicológica. b) Orientar la educación hacia criterios que eviten la discriminación, fomenten la cultura de la paz y la ausencia de maltrato físico o psicológico. c) Promover la elaboración o revisión de las normas de las jurisdicciones sobre convivencia en las instituciones educativas, estableciendo así las bases para que estas últimas elaboren sus propios acuerdos de convivencia y conformen órganos e instancias de participación de los diferentes actores de la comunidad educativa. d) Establecer los lineamientos sobre las sanciones a aplicar en casos de transgresión de las normas. e) Impulsar estrategias y acciones que fortalezcan a las instituciones educativas y sus equipos docentes, para la prevención y abordaje de situaciones de violencia en las mismas. f) Promover la creación de equipos especializados y fortalecer los existentes en las jurisdicciones, para la prevención e intervención ante situaciones de violencia. g) Desarrollar investigaciones cualitativas y cuantitativas sobre la convivencia en las instituciones educativas y el relevamiento de prácticas significativas en relación con la problemática.

## **4. Políticas e iniciativas educativas a nivel nacional en relación al derecho a la educación**

Un punto central para analizar el grado de cumplimiento del derecho humano a la educación desde la sanción de la CDN es la indagación sobre cuáles han sido las iniciativas en materia educativa que se implementaron durante ese período.

En el presente capítulo llevaremos a cabo un análisis de un conjunto de programas o iniciativas principalmente del Ministerio de Educación Nacional –en adelante MEN- y de otros organismos estatales. Cabe aclarar que no se agotan aquí la cantidad de iniciativas que ha llevado adelante la cartera educativa en todo el período, sino que la selección se debe o a la envergadura del programa a nivel nacional y/o el tratarse de políticas que repercuten en alguna dimensión del derecho analizado. Ello permitirá tener un panorama de las tendencias sobre la implicancia de estos programas en garantizar el derecho a la educación a NNYA.

Es interesante observar que aún cuando la CDN se encontraba en plena vigencia en el país desde 1990, algunos de los programas seleccionados no fueron diseñados desde un enfoque de derechos, por lo que esta perspectiva será introducida por nosotras haciendo la salvedad en cada caso.

Dentro de los cambios normativos que ya hemos descripto, podemos identificar, momentos en que los avances en términos legislativos convivían con políticas de menor impacto o que han ido en detrimento de lo planteado legislativamente (1989-2002), períodos de grandes avances legislativos con algunos avances aunque menores en cuanto a políticas concretas (2003-2007) y períodos donde se avanzó más significativamente en relación a esto último, dando cuerpo a la legislación sancionada (2008-2014) (Feldfeber y Gluz, 2011). A continuación realizaremos un recorrido por las políticas en los dos períodos señalados en la introducción, el primero de ellos desde 1989 al 2001 y el segundo comienza en 2003, con una profundización en el 2005, llegando hasta la actualidad.

### **4.1. Panorama educativo de los ´90: selección de políticas características**

Las modificaciones ocurridas en el primer período luego de la sanción de la CDN (1989-2002) se caracterizaron por constituir una reforma educativa a nivel institucional y pedagógico. Existe cierto consenso acerca de que las políticas educativas de la década del ´90 han dejado marcas negativas sobre el sistema educativo que aún hoy resuenan en las instituciones y sus actores (Tiramonti, 2004; Tedesco y Tenti, 2001; Feijó, 2002; Feldfeber, 2000, entre otros).

Como hemos analizado, las medidas adoptadas en educación fueron correlativas con un contexto donde ocurrieron diversos cambios económicos y socio-políticos que generaron un fuerte viraje en la lógica de producción y el intercambio capitalista en torno a la internalización y concentración de los diversos tipos de capital (Tenti Fanfani, 2001). Las políticas sociales de la época, entre las que se encuentran las educativas, adquirieron características particulares de tinte asistencial y paliativo. Múltiples autores las han caracterizado como políticas de combate o reducción de la pobreza, con las consecuencias negativas que ello implica sobre la construcción de la subjetividad de los destinatarios. Estigmatización y reproducción de la pobreza en las

sucesivas generaciones son dos características que han estado vigentes en las políticas educativas. (Fleury, 1999 en González et. al., 2008)

#### 4.1.1 Las principales políticas de la época

- **Plan Social Educativo**

A nivel nacional, el programa compensatorio en materia educativa de mayor envergadura de la época fue el Plan Social Educativo, que funcionó desde 1993 hasta 1999. Fue una iniciativa diseñada en términos focalizados para compensar las desigualdades propias de las políticas socio económicas implementadas en este período.

Es la única iniciativa directa llevada a cabo por el Ministerio de Educación Nacional en un período que, como hemos visto, se caracteriza por un "ministerio sin escuelas".

El Plan abarcó a todas las provincias del país con diferentes niveles de cobertura definido por la consideración de ser zonas con mayores necesidades (Duschatzky y Redondo, 2005). El plan se caracterizó por focalizar su intervención en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad, proponiéndose como principales ejes mejorar los aprendizajes de NNyA con mayores necesidades, promover el acceso, permanencia y continuidad en el sistema educativo, incrementar el compromiso y la formación de los docentes y mejorar las condiciones materiales en que se enseña y aprende.

Para el logro de los objetivos propuestos el Plan estuvo conformado por tres programas:

1. Mejor Educación para todos: implicó la distribución de material de lectura a los alumnos de las escuelas categorizadas como carenciadas, la asignación de recursos para la compra de equipamiento didáctico y de útiles escolares, así como de computadoras. En menor medida, distribución de fondos para la realización de proyectos institucionales.

A su vez este programa se llevó a cabo a partir de 7 proyectos dirigidos a poblaciones específicas, atendiendo a sus necesidades educativas especiales. Estos son:

- a) Mejoramiento de la calidad de la educación en escuelas de nivel inicial y de 1er y 2do ciclo de EGB
- b) Atención a las necesidades educativas de la población aborígen
- c) Mejoramiento de la Calidad de la Educación secundaria
- d) Fortalecimiento de la educación rural en EGB 3
- e) El trabajo va a la escuela
- f) Educación Básica de Adultos
- g) Apoyo a escuelas de Educación Especial. (Beech y Larrondo, 2007) Este componente se propuso mejorar las condiciones materiales de las escuelas así como la búsqueda, a través de proyectos institucionales, de la integración educación común-educación especial. Esta articulación que promueve la

#### El PSE en números

- Se invirtieron casi 1.000 millones de dólares dirigidos a beneficiar a los alumnos que frecuentan el tercio de las escuelas más pobres del país
- El monto de la beca otorgada fue de 600 dólares anuales. El programa se inició en 1997 (38.000 becas) y en 1998 alcanzó una cobertura de 105.000 beneficiarios (Tedesco y Tenti, 2001)
- Más de 16.000 escuelas fueron atendidas por el plan alcanzando en algunos períodos a 21.542 instituciones sobre un total existente en el país de 42.000.
- Se distribuyeron 12.000.000 de textos
- Se erradicaron 1961 escuelas ranchos. Hasta 1998 se habían construido 2847 salas de nivel inicial y 2139 aulas (Duschatzky y Redondo, 2005).

inclusión de los NNyA de educación especial en escuelas comunes surge con fuerza durante esta década.

La especificidad de los destinatarios de estas políticas puede ser leída como un avance en el derecho a la educación, en tanto se promueve su garantía a través de acciones que focalizan su abordaje teniendo en cuenta las particularidades de ciertos grupos.

2. Mejoramiento de la Infraestructura escolar: implicó la reconstrucción de escuelas rancho, la construcción de establecimiento de nivel inicial y la reparación de escuelas en malas condiciones edilicias. Tuvo gran impacto en las provincias y su implementación se realizó en articulación con la comunidad.

3. Becas Estudiantiles: se implementaron desde al año 1995, estaban destinadas a estudiantes entre 13 y 19 años, tenía como objetivo la retención de los mismos en la escuela polimodal o el equivalente del viejo sistema. El diagnóstico inicial era que los jóvenes abandonaban la escuela con el fin de incluirse en el mercado laboral y ayudar al sostenimiento económico de las familias, por lo que una ayuda económica evitaría la deserción.

El PSE ha acogido críticas y apoyos desde diferentes sectores durante y luego de su gestión. La focalización como estrategia para favorecer a los sectores más desprotegidos fue acuñada positivamente por un sector que leyó a la iniciativa en términos de "discriminación positiva", donde la demostrada desigualdad que caracterizaba al sistema educativo en aquel entonces requería de acciones sectorizadas según los contextos. El PSE ha avanzado en la compensación material casi como medida exclusiva de disminuir la desigualdad preexistente, dejando de lado otras dimensiones de compensación y garantía del derecho a la educación para poblaciones vulnerables que tengan como fin un sentido más amplio de calidad educativa.

Sin embargo, muchas miradas destacaron que este tipo de políticas compensatorias se caracterizaban por su transitoriedad y discrecionalidad, siendo intervenciones del Estado definidas claramente en tiempo y espacio más que un gasto ordinario del Estado (Tedesco y Tenti, 2001). Por otra parte, lejos de establecer a los sujetos destinatarios de este programa como sujetos de derecho, la lógica que primó fue la de las necesidades. Las políticas de focalización como el Plan Social Educativo abonaron al camino de la polarización que ya venía sufriendo el sistema educativo nacional, "convalida la ruptura de procesos de integración educativa y de identidades colectivas históricamente configuradas" (Duschatzky y Redondo, 2005: 133).

El Plan Social Educativo ha permitido mejorar la situación de diversas instituciones y estudiantes en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos podemos identificar que dicho programa ha calado en la subjetividad de quienes recibían los libros, los materiales didácticos, las ayudas de infraestructura de un modo de ser pensados como "necesitados" y por ende agradecidos hacia un Estado benefactor. Esta nueva retórica que bautizó a los pobres de esta época como "necesitados", los ubicaba en una situación pasiva que los alejaba de aquellas características que otrora los ubicaba como sujetos de derecho "gente trabajadora y decente" (Dussel, Tiramonti y Birgin, 1998). Se fue construyendo así la asociación "pobreza-careciente-asistido-dependiente"(Duschatzky y Redondo, 2005: 136).

Es claro que el Plan no propone un avance en términos de considerar a los destinatarios como sujetos de derecho, por ende no tendió a garantizar el derecho a la educación para todos/as sino más bien contribuyó al proceso de zanjamiento entre los "carentes" y entre quienes se relacionaban con la educación como un derecho.

Esta fragmentación del sistema educativo se profundizó en los '90 y, en detrimento de pensar al derecho a la educación como universal, incrementó un proceso de desigualdad donde se marcaron trayectorias educativas diferenciadas que posibilitarían en el futuro de esos NNyA trayectorias laborales y educativas superiores desiguales. De este modo se comenzaron a configurar escuelas pobres para pobres y escuelas ricas para ricos. La heterogeneidad estaba dada tanto por el tipo de oferta<sup>14</sup> como por la calidad de los servicios brindados (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004, Cetrángolo y Anlló 2007). La investigación educativa ha corroborado en los últimos 50 años que existe una oferta de menor calidad en los servicios públicos en los contextos más vulnerables, que se hace mayor en esta época. Según una investigación realizada por Tenti Fanfani (2007), se corroboró que la pobreza en la oferta institucional de servicios públicos se superpone con el mapa de la distribución de la pobreza en la Argentina (Steinberg et. al., 2013).

Un informe de Juan Carlos Tedesco y Emilio Tenti permite concluir que aun cuando "la información disponible indica que los fondos invertidos en el marco del Plan Social Educativo fueron distribuidos con un criterio progresivo, en la medida en que se asignaron a aquellas provincias y establecimientos que presentaban las situaciones sociales más críticas en términos de satisfacción de necesidades básicas" (2001:30), no lograron modificar las tendencias estructurales del sistema educativo.

- **Red Federal de Formación Docente Continua**

Para que los diferentes cambios que implican un avance en el derecho a la educación sean efectivos y no queden relegados en meras expresiones de interés, es imprescindible que las iniciativas vayan acompañadas por una formación docente acorde. Sin ésta los avances realizados a nivel normativo, no toman cuerpo en las escuelas y en las aulas obstaculizando una mejora en la calidad educativa de los NNyA. Para que el derecho a la educación sea un derecho a una educación de calidad, el Estado nacional junto con los estados provinciales debe garantizar que los NNyA estudien en instituciones con docentes lo suficientemente formados en el área que le compete y en las instancias transversales que también hacen a la educación escolar, entre la que se encuentra la concepción de los NNyA como sujetos de derecho y las consecuentes prácticas institucionales que respetan esta condición.

**Tabla 8. Docentes de educación común en actividad que concurren a cursos de capacitación (\*) por sector y nivel. Argentina. 1994. En porcentaje**

Nivel	Sector estatal (%)	Sector privado (%)	Total (%)
Inicial	69,5	61,8	65,9
Primaria	73,5	65,4	71,1
Secundaria	60,1	58,5	57,9

(\*) Concurrencia a cursos en los últimos dos años de 8 o más horas presenciales.

Nota: los docentes que trabajaban en más de un sector fueron contabilizados en cada uno de ellos.

Fuente: Serra, 2001 en base al Censo Nacional Docente 1994.

<sup>14</sup> Por ejemplo, una cuestión fundamental en los contextos más vulnerables es la escasa oferta educativa de jornada completa que garantice un mayor tiempo de escolaridad y de cuidado para los niños.



En la década del '90 y a partir de la reforma del sistema educativo nacional que implicó cambios en la curricular y a nivel pedagógico, se llevó a cabo un programa masivo de capacitación y formación docente que incluyó la reorganización de las carreras de formación docente, políticas de evaluación y acreditación de las instituciones formadoras y la constitución de una Red de Federal de Formación Docente Continua aprobada por Resolución N° 36/94 del Consejo Federal de Cultura y Educación, continuando con otras experiencias que venían desarrollándose desde el año '90<sup>15</sup>. La resolución estableció que "Las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires desarrollarán sus diseños curriculares para la formación docente de grado, adecuándolos a los contenidos básicos comunes para la formación docente de grado acordados en el Consejo Federal de Cultura y Educación".

La organización y financiamiento de la capacitación estuvo a cargo del MCyEN, en el marco del Pacto Federal Educativo, mientras que sobre las jurisdicciones recayó la responsabilidad del gobierno y la organización de la educación superior no universitaria. Según la resolución de creación la Red fue definida como "un sistema articulado de instituciones que asegure la circulación de la información para concretar las políticas nacionales de formación docente continua, acordadas en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación. Su finalidad era ofrecer un marco organizativo que facilite las articulaciones intra e interprovinciales para el desarrollo de un Plan Federal de Formación Docente Continua, reconocida como un derecho de los docentes (Res. CFCyE 57/98) que atendía a las siguientes instancia: a) la "formación de grado"; b) el perfeccionamiento docente en actividad"; c) la "capacitación de graduados docentes para nuevos roles profesionales"; d) la "capacitación pedagógica de graduados no docentes".

La Red estuvo conformada por cabeceras provinciales de cada una de las 24 jurisdicciones designadas elegidas por el gobierno de cada jurisdicción y una Cabecera Nacional, con sede en la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación. En caso de las jurisdicciones, se visualizó la heterogeneidad en la designación de cada cabecera que en algunos casos se ubicó en direcciones de planeamiento, direcciones de capacitación, direcciones de educación superior, etc.

Por su parte, la cabecera nacional fue la encargada de evaluar la oferta existente en las diferentes jurisdicciones y le correspondía a las cabeceras provinciales organizar la oferta aprobada en su territorio. Serra destaca que la importancia de la Red radicó en ser "la primera política que monta una estructura institucional de capacitación y establece criterios de calidad de la oferta de alcance nacional con carácter federal. En este proceso, se pusieron en circulación un conjunto de acciones y discursos que jerarquizaron el lugar de la capacitación en el sistema educativo, ubicándola en el campo de las responsabilidades del Estado. En muchos casos, esto significó la conformación de estructuras institucionales en provincias en las que estas eran prácticamente inexistentes" (2001: 50) No obstante advierte sobre las dificultades de la Red en cumplir su objetivo de actualización curricular de los docentes ya que los cursos no lograron alcanzar a la totalidad de los docentes y la cantidad de cursos realizados por cada docente fue bajo. Esta situación se agravó en el caso de los docentes de EGB 3 y el polimodal.

---

<sup>15</sup> Para conocer sobre experiencias anteriores, ver Serra, 2001.

Las políticas llevadas adelante en relación a la formación docente en los '90 fueron recibidas con críticas por parte de gremios docentes, espacios académicos y las propias instituciones formadoras. Los docentes fueron identificados tanto como el problema así como la solución del sistema educativo sin impulsar políticas que mejoraran sus condiciones laborales (Davini y Birgin, 1998 citado en Marzoa, et. al., 2011). El carácter descentralizado en la gestión educativa, tuvo sus consecuencias también este aspecto: mientras la definición de las políticas y la evaluación se mantuvo en el nivel central, la ejecución de la misma fue derivada a las provincias sin mediación alguna ni teniendo en cuenta sus características político institucionales ni económicas.

## **4.2. Nuevo siglo y el derecho a la educación desde las políticas públicas**

Durante los primeros dos años del Siglo XXI no se produjeron cambios sustanciales en materia de política educativa, ni en el plano normativo, ni en aspectos políticos estructurales (Southwell, 2013; Feijoó, 2013). Fue recién a partir del año 2003 cuando se comenzó a romper con las concepciones y las políticas características de los años '90.

Como hemos subrayado en el apartado anterior, el año 2005 es decisivo en este sentido. La sanción de las leyes analizadas, no sólo produce el cambio en el escenario legislativo en materia educativa sino que redefine la relación del Estado con esta esfera social. Este primer momento, está caracterizado por un mayor avance en términos legislativos que de políticas. Será recién luego del año 2007 cuando éstas toman forma y se implementan a lo largo y ancho del país con mayor fuerza. La igualdad como bandera es el signo que las caracteriza y por ende la búsqueda del cumplimiento del derecho a la educación lo complementa. El Estado asume el rol de ser el garante del derecho humano a la educación y despliega una serie de iniciativas en este sentido, "nuestra época se piensa en el horizonte de la exigibilidad de los derechos y todos los niños tienen derecho a la mejor educación disponible, en más espacios, con más tiempo y más personas implicadas en su formación" (Gagliano, 2013: 48). Veamos a continuación en qué sentido se ha avanzado en este postulado durante la última década.

A partir del año 2003, se producen grandes cambios en materia educativa tanto a nivel legislativo, como hemos visto, así como en el despliegue de diversas iniciativas que vienen a intentar recomponer un sistema educativo con grandes deficiencias.

La mayor puesta en marcha de las diferentes políticas se da luego de la sanción de la LEN que funciona como el paraguas necesario para ello. A continuación, desarrollaremos una descripción de las principales iniciativas en materia de políticas públicas que se vinculan con diferentes dimensiones del derecho a la educación de NNYA consagrado en la CDN y leyes nacionales de protección integral de NNYA y de educación.

### **4.2.1. Políticas educativas específicas a partir del 2003**

#### **4.2.1.1. Programas en los diferentes niveles educativos**

Desde el CFE se definió el "Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente" en diferentes planes plurianuales (Res. CFE N° 79/09 para el período 2009-2011 y Res. 188/12 para el período 2012-2016), constituyéndose en los acuerdos

federales sobre líneas de acción y estrategias para dar solución a las problemáticas identificadas en cada período. El nivel medio, junto con el nivel inicial, han sido diagnosticados como los dos niveles educativos que mayores desafíos presentan para mejorar la garantía del derecho a la educación (Dussel, 2010) y universalizar su acceso.

Recordemos que desde la sanción de la LEN, el nivel secundario se estableció como obligatorio y se promueve la universalización de las salas de 3 y 4<sup>16</sup> años, en tanto la sala de 5 años ya era obligatoria. En el caso de la escuela secundaria, el cumplimiento del derecho a la educación se relaciona tanto con disminuir la desigualdad en el acceso al nivel como con la permanencia y egreso de los jóvenes, así como con el mejoramiento de la calidad de la educación. El nivel medio ha estado destinado a las capas medias ya sea para el acceso a la educación superior y/o a la formación para cierto tipo de trabajos, lo que implica tener que repensar actualmente su formato y organización.

La inclusión de la obligatoriedad del nivel secundario puso en discusión las características de la educación de este nivel así como la necesidad de avanzar en políticas específicas que garanticen el derecho a la educación y disminuyan las desigualdades que lo caracteriza. Se destacó la importancia de trabajar a partir de las características de los jóvenes que hoy están en la escuela secundaria en pos de que puedan cumplir con todo el nivel y los contenidos allí trabajados sean significativos y valiosos para su inclusión en la vida social.

El nivel secundario ha implicado el dictado de muchas resoluciones que buscan unificar un nivel que había sufrido la fractura durante la década del '90. Trabajaremos aquí con aquellas que hacen referencia a iniciativas particulares de apoyo al nivel, basándonos en los diseños de los programas y en las principales resoluciones que han marcado los lineamientos fundamentales<sup>17</sup>.

Para el **nivel inicial** los programas específicos que buscan avanzar en el cumplimiento de la universalización, dimensión fundamental del derecho a la educación son los siguientes:

- **Primeros Años**

En el año 2005 se crea el programa Primeros Años a partir de la firma de un convenio entre los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social, Salud, Educación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) de la Presidencia de la Nación. El programa consistía en una articulación de los Centros de Desarrollo Infantil y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil del Ministerio de Educación. A partir del año 2009, se integraron los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El marco que lo sustenta son tanto la CDN como la Ley N° 26.061 así como el abordaje territorial teniendo en cuenta una mirada particular de las diferentes regiones del país. Como objetivo general se plantea "Generar condiciones familiares, comunitarias e institucionales para promover el Desarrollo Infantil Temprano, desde un abordaje integral, a partir de la construcción de entornos protectores de los Derechos de niñas y niños."

Para su logro desarrolla diferentes acciones, tales como:

---

<sup>16</sup> En el 2015, la sala de 4 años pasa a formar parte de los años obligatorios.

<sup>17</sup> Para conocer todas las resoluciones consultar <http://portal.educacion.gov.ar/consejo/resoluciones/>

- a) Desarrollo de proyectos participativos locales
- b) Constitución y fortalecimiento de redes
- c) Sistema de monitoreo y evaluación

Según informa la página del MEN, el Programa se implementa en 224 localidades de 23 provincias –menos Neuquén- e involucra a 10.571 facilitadores y 528.550 familias y lleva adelante 148 iniciativas comunitarias.

- **Centros de Desarrollo Infantil**

Los centros de desarrollo infantil son promovidos desde el año 2007 y, como hemos visto en el apartado anterior, que luego se formalizan en la Ley N° 26.233 que los promueve y regula. Seguidamente en el año 2008 se sanciona el Decreto de dicho cuerpo normativo, modificando la Comisión de Promoción y Asistencia para los centros, estableciendo para los integrantes nuevas funciones.

Bajo el mismo marco de abordaje comunitario que el programa anterior, los Centros de Desarrollo Infantil se proponen fortalecer las políticas públicas orientadas a la primera infancia y generar espacios de trabajo conjunto entre organizaciones comunitarias, actores locales, provinciales y nacionales. Los mismos se encuentran bajo la órbita de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Los Centros constituyen espacios donde se realizan actividades de cuidado, apoyo nutricional, juegos, preparación para la escuela y fortalecimiento de las familias. Para la vinculación con el sistema educativo, se trabaja en conjunto con jardines, guarderías y centros comunitarios.

- **Programa Nacional de Desarrollo Infantil**

En el marco de la Dirección Nacional de Políticas Socio Educativas del MEN, se desarrolla el Programa Nacional de Desarrollo Infantil que trabaja en la formación y acompañamiento a familias, docentes y facilitadores que trabajan en la atención y cuidado de NyN de 0 a 5 años. Sus estrategias son la producción de materiales audiovisuales, el asesoramiento y capacitación a equipos jurisdiccionales y docentes. Se propone incidir en las concepciones y prácticas hacia los niños de la primera infancia, buscando pensar a los NyN como sujetos de derecho.

Pone mucho énfasis en el trabajo con las familias, entre sus objetivos establece *crear conciencia sobre la importancia de los primeros años de vida y la responsabilidad de la comunidad en general y de los padres en particular para garantizar las mejores posibilidades de desarrollo para todos los niños y niñas de 0 a 5 años*. También se propone la formación docente y la inclusión educativa de los niños en esta franja de edad.

En cuanto al **nivel medio**, sumado a las políticas específicas destinadas a la educación común en sus diferentes modalidades, el MEN y las jurisdicciones han diseñado políticas de apoyo a la escuela secundaria que busca, por un lado, revincular a un número significativo de jóvenes que se encuentran por fuera del sistema educativo así como trabajar en el apoyo para el sostenimiento de las trayectorias educativas hasta la finalización de los estudios y la universalización del nivel. Este aspecto es fundamental en pos de dar cumplimiento al derecho a la educación a un núcleo de jóvenes que hasta la fecha no habían finalizado sus estudios obligatorios, posibilitando su re inserción que luego les podrá posibilitar mejoras en sus trayectorias vitales. Varias de las estrategias a adoptar fueron acordadas en el CFE, entre ellas se destacan:

- Resolución CFE N° 84/09. Aprueba el documento "Lineamientos Políticos y Estratégicos de la Educación Secundaria Obligatoria".
- Resolución CFE N° 88/09. Aprueba el documento: "Institucionalidad y Fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria – Planes Jurisdiccionales y Planes de mejora institucional"
- Resolución CFE N° 93/09. Aprueba el documento "Orientaciones para la Organización Pedagógica e Institucional de la Educación Obligatoria", cuyo anexo dispone las pautas que deberán ser tomadas en cuenta para la elaboración del Régimen Académico de la Escuela Secundaria Obligatoria por parte de las Jurisdicciones.
- Resolución CFE N° 103/10. Aprueba las "Propuestas para la inclusión y/o regularización de las trayectorias escolares en la educación secundaria".

Como programas específicos del nivel medio de gran envergadura que son llevados adelante por el MEN, podemos identificar:

- **Plan de Mejora Institucional**

Los planes de mejora institucional han constituido la estrategia central del MEN, en cooperación con las provincias, buscando avanzar en la implementación de la escuela secundaria, fortaleciéndola y mejorando su calidad educativa. Esto fue establecido en la Resolución CFE N° 79/09 que aprobó el Plan Nacional de Educación Obligatoria, aprobado por Resolución CFE N° 79/09. El Plan, destinado a escuelas secundarias estatales y privadas con algunas características particulares<sup>18</sup>, tiene como objetivo "Financiar planes de mejora que fortalezcan los procesos de enseñanza, aporten condiciones para sostener las trayectorias escolares, permitan la construcción de diversos recorridos para la enseñanza y el aprendizaje y brinden condiciones para otros modos de organización del trabajo docente" (Resolución CFE N°88/09).

Así como muchas políticas que venimos analizando, los Planes de Mejora Institucional se proponen trabajar en dos frentes, las trayectorias escolares de los estudiantes y la propuesta escolar y la organización institucional. Las estrategias propuestas para el Plan son: Estrategias para los inicios de la escolaridad: la articulación primaria-secundaria • Estrategia institucional de tutorías • Estrategias para potenciar la enseñanza • Estrategias para la recuperación de los aprendizajes • Estrategias educativas intersectoriales • Estrategias de gestión de la convivencia • Estrategias para favorecer y acompañar el diseño de una proyecto post secundario

Cada escuela desarrolla su propio Plan de mejora teniendo en cuenta las problemáticas específicas de la población con la que trabaja. Cada Plan tiene un carácter bienal y cuenta con la transferencia de recursos para su ejecución. Desde el Plan de Mejora institucional, se espera que cada escuela pueda realizar un trabajo de diagnóstico de la problemática más significativa, piense las estrategias para su resolución y luego pueda evaluar los resultados<sup>19</sup>.

- **Centro de Actividades Juveniles (CAJs 2001/con un relanzamiento en 2003/4)**

<sup>18</sup> Las características de las escuelas privadas son: emitan títulos oficiales, tengan la máxima subvención estatal, su servicio educativo sea gratuito, de contribución voluntaria o de bajo arancel y estén localizados en una zona donde no haya oferta equivalente del sector estatal (Resolución CFE N° 88/09).

<sup>19</sup> Desde la DINIECE se ha realiza la evaluación de la implementación del Plan de Mejoras en cuatro jurisdicciones y las diferentes formas de su despliegue institucional. Ver Montesinos y Schoo, 2014.

Dependientes de la Dirección Nacional de Políticas Socio educativas, los CAJ se proponen *"promover nuevas formas de estar y de aprender en la escuela, a través de la participación de los jóvenes en diferentes acciones organizadas en tiempos y espacios complementarios y alternativos a la jornada escolar. Por medio de ellos se propone a las escuelas la planificación de espacios educativos abiertos y flexibles que son parte integrante del PEI y permiten abordar de modo innovador los contenidos curriculares"*.

Las líneas de acción son el desarrollo de actividades educativas y *recreativas vinculadas con las siguientes orientaciones*: el cuidado del ambiente y el disfrute de la naturaleza; la ciencia; el conocimiento y el uso de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías; el deporte y la recreación; el arte y la literatura. Cada escuela debe optar por dos orientaciones teniendo en cuenta las características de los jóvenes que concurren a su establecimiento.

Desde una perspectiva curricular complementaria, se busca que los jóvenes se apropien de conocimientos que les resulten significativos y se vinculen con la escuela desde allí y mejoren su desempeño escolar. Por ello los CAJ son diseñados por el cuerpo docente de la escuela y coordinados por los directivos de cada establecimiento. A modo de difusión e intercambio, el MEN implementa una página web - <http://caj.educ.ar/>- donde los jóvenes pueden subir sus videos o relatos de experiencias en el marco del CAJ al que concurren. El programa tiene, además, la particularidad de funcionar en la Modalidad de Educación en Contextos de Encierro

#### **4.2.1.2. Principales programas destinados a sectores vulnerables en todos los niveles**

- **Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE)**

El Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) se crea en el año 2003 en el marco de un conjunto de intercambios entre decisores en el nivel nacional. En ese momento, se definieron los criterios que guiarían el programa y se institucionalizan formalmente en el mes de marzo de 2004 (Resolución Ministerial N° 316/04). con el objetivo de intervenir en el deterioro de las condiciones de enseñanza en escuelas que atienden a sectores vulnerables, producto de la crisis socio económica de los años 2001-2002 y para dar respuesta a la fragmentación y desigualdad del sistema educativo, reconociendo esta situación como una problemática. En su Documento base, establece como objetivo general Su objetivo general es "el fortalecimiento de instituciones educativas urbanas primarias, de EGB 1 y 2 que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país" (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, PIIE s/f. Apoyo a las Iniciativas Pedagógicas Escolares. P. 7).

El PIIE en cifras

	2004	2006
Cantidad de escuelas	1.099	2.211
Cantidad de alumnos	578.053	1.018.406

Fuente: Diniece, 2008

El PIIE está destinado a alumnos de escuelas primaria urbanas en las que se concentran situaciones de vulnerabilidad social, es la vía institucional a través de la cual se opera su inclusión en el programa. Por lo cual este programa que se define a nivel central, luego termina de ejecutarse a nivel de las jurisdicciones a través de los Equipos Jurisdiccionales, encargados de su implementación en el territorio.

La elección de las escuelas se establece por dos criterios acordados por todas las provincias:

- a. la proporción de estudiantes con familias en situación de vulnerabilidad social
- b. que sean instituciones con una matrícula superior a los 300 alumnos. (Diniece, 2008)

#### **Objetivos específicos del PIIE:**

- Implementar acciones pedagógicas y comunitarias que apunten al fortalecimiento de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- Acompañar y apoyar el desarrollo de iniciativas pedagógicas escolares en cuanto espacios de acción y reflexión de las propuestas de enseñanza institucionales y de aula.
- Fortalecer el lugar central de la enseñanza a través de propuestas de profesionalización docente.
- Promover acciones educativas vinculadas con el entorno escolar para la conformación de comunidades de aprendizaje.
- Diseñar e implementar redes interinstitucionales e intersectoriales y desarrollar estrategias de atención e inclusión de los niños que están fuera de la escuela.

Fuente: Diniece, 2008 en base a PIIE (s/f); "Documento Base".

Actualmente y frente a un escenario diferente a los años inmediatos a la crisis del 2001, el PIIE se propone como objetivos:

1. Ampliar y mejorar las condiciones y formas de acceso, permanencia y egreso.
2. Fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y los aprendizajes.
3. Fortalecer la gestión institucional ampliando las estrategias educativas destinadas a niños y niñas escolarizados y no escolarizados.

Durante 2004, el programa alcanzó una cobertura de un 6% de las escuelas estatales del país de ese nivel. En la región centro, el porcentaje de matrícula en escuelas PIIE del total de escuelas estatales fue de 14,4%, en la Región Cuyo de 12,4, la región NEA de 19,7, en la Región NOA fue de 23,9 y en la Región Sur de 10,7. Las 1101 escuelas participantes durante ese año cuentan con una matrícula de 610526 estudiantes de EGB 1 y 2 o equivalente, lo que representa un 16% del total de alumnos de ese nivel en el país matriculados en escuelas estatales.

Quince jurisdicciones tienen tasas de repotencia que superan la media nacional para las escuelas PIIE. Estas jurisdicciones son: Santa Cruz, Chubut, La Pampa, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Corrientes, Formosa, Misiones, Chaco, San Juan, La Rioja, San Luis, Santa Fe y Entre Ríos. La región que presenta las tasas más altas en conjunto es la Región NEA, en la cual todas las provincias presentan valores mucho más altos que la media nacional. Se destaca en relación al resto de las provincias la provincia de Santa Cruz, con la tasa de repotencia más alta del país.

- **Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a estudiar"**

El Programa Nacional de Inclusión Educativa "Todos a Estudiar" se crea en el año 2004 y es parte de la respuesta que el Estado Nacional se propone dar al problema de la

exclusión educativa y social de chicos y adolescentes entre 11 y 18 años de edad que se encuentran fuera del sistema escolar. El objetivo central es *la inclusión a la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios*. Su implementación se realizó con recursos y equipos técnicos de las tres Direcciones Nacionales de la Secretaría de Educación del entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación: Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa y Dirección Nacional de Programas Compensatorios.

El Programa buscó el desarrollo de estrategia que permita integrar a estudiantes con trayectorias escolares disímiles en el menor tiempo posible, incorporándolos al curso escolar más próximo a su edad.

Para desplegar este Programa se crea la figura de la Mesa de Coordinación Nacional, integrada por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación; UNICEF; y dos organizaciones de la sociedad civil: FOC (Fundación de Organizaciones Comunitarias) y SES (Solidaridad - Educación - Sustentabilidad), que desarrollan distintos proyectos educativos en el ámbito nacional y jurisdiccional.

El modo de funcionamiento era el siguiente, desde el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología se proponía a cada jurisdicción la selección de un grupo de escuelas. Cada escuela convocaba a las organizaciones de su comunidad: ONG, asociaciones cooperadoras, representantes de padres, centros de estudiantes, organizaciones juveniles, referentes barriales, clubes u otras. Juntos diseñaban un proyecto de inclusión educativa que se concretaba a través de un espacio educativo específico denominado "espacio puente". El espacio puente era una propuesta educativa en sentido amplio y servía como puerta de entrada para la inclusión de los chicos y jóvenes en el sistema educativo en el nivel y área que se considere pertinente para su trayectoria escolar

Para acompañar estas acciones, el Ministerio creó por primera vez un Fondo Escolar para la Inclusión Educativa (FEIE) que comprende apoyo económico de: 1. Becas para los jóvenes que inician el proceso de inclusión. 2. Subsidio para el desarrollo del proyecto de inclusión de cada Mesa Local. 3. Subsidio para la adquisición del equipamiento escolar necesario para la realización del proyecto. 4. Plus para la tarea de los facilitadores pedagógicos en la ejecución del proyecto.

Asimismo se llevaron a cabo instancias de capacitación específicas, como así también la elaboración de materiales de apoyo curricular e instancias de asistencia técnica a las provincias y a las escuelas.

Se desarrollarán instancias de formación para los educadores facilitadores o tutores centradas en la reflexión pedagógica y su vinculación con los cambios que han alterado el paisaje de la escuela en muchos aspectos. Se trata de un trabajo que contribuya a mejorar la enseñanza y a producir cambios sustantivos en la propuesta escolar y en las múltiples dimensiones (curriculares, institucionales y culturales) que la atraviesan.

Nos proponemos también trabajar con los equipos jurisdiccionales en la recuperación de experiencias valiosas,

En los fundamentos del programa se lee "Se trata de desarrollar sensibilidades y actitudes que nos permitan percibir a los niños y a los jóvenes como sujetos de derecho, portadores de otros saberes culturales, actores estratégicos con los cuales construir un horizonte común. Esto implica asumir la perspectiva política de la tarea de enseñar, construyendo un diálogo con los dilemas sociales, políticos y culturales del mundo de hoy."

Actualmente el programa ha incorporado dos líneas de acción más:



- Inclusión de Chicos con Causa Judicial destinado a NNyA de 6 a 18 años que estén bajo tutela judicial por motivos sociales o penales. Se articula con el Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro y establece el otorgamiento de becas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de entre 6 y 18 años, con causas judiciales sociales y penales, estén institucionalizados o no;
- Becas para Alumnos de Escuelas Rurales. Niños, niñas, adolescentes y jóvenes de 6 a 18 años que hayan abandonado la escuela; que asistan a Escuelas Rurales Aisladas y presenten tres o más años de sobre edad; o que hayan finalizado la Educación Primaria en el ciclo lectivo anterior pero no hayan iniciado la Educación Secundaria.

Esta línea intenta responder a las necesidades particulares de las escuelas rurales con el objetivo de evitar el abandono escolar de los niños, niñas y jóvenes. En 2009 la propuesta incluyó el otorgamiento de becas a los alumnos que estaban concurriendo a 4º, 5º o 6º año de la Educación Primaria en Escuelas Rurales Aisladas, y presentarían un estado de sobre edad de tres o más años.

- **Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)**

El PNBE reconoce su antecedente del Programa de Becas incluido en el Plan Social educativo analizado en la década del '90. El PNBE nace en el año 2005 dentro del Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) – Subprograma I. Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación – Componente: 1 Subcomponente 2- Apoyo a la Equidad, con financiamiento de préstamos Internacionales, buscando compensar las falencias socio económicas de un conjunto de NNyA que afectaba su rendimiento y retención escolar. El PNBE implican estrategias complementarias como la implementación de proyectos institucionales de retención sumando así estrategias pedagógico-institucionales a la solución de esta problemática.

De este modo al componente de la asignación monetaria a estudiantes en situación de vulnerabilidad socio-económica, se le sumó el financiamiento de proyectos de retención a nivel institucional, así como la distribución focalizada de recursos didácticos, textos de estudio y material de consulta para docentes (Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, 2010). A partir de este programa de apoyo a los NNyA y a las instituciones, el Estado brega por mejores oportunidades a quienes se encuentran en desventajas socio económicas. Una de las críticas a este programa ha sido la de estigmatizar a los jóvenes que reciben la beca así como responsabilizar a las escuelas del PNBE de los resultados escolares de sus estudiantes (Feldbefer, 2003 en Gluz, 2006). No obstante, podemos destacar a favor de esta estrategia institucional que la selección de los destinatarios de las becas, atenta contra la individualizando de la responsabilidad de la deserción junto con concentrar esfuerzos buscando un mayor impacto a nivel institucional (Jacinto y Freytes, 2003 en Gluz, 2006).

Impregnado con el espíritu de la LFE, el PNBE ha reproducido la exigencia de un buen desempeño académico para acceder a los recursos financieros. Aun cuando el PNBE da cuenta “de un proceso que, a la vez que reconoce la incidencia de la vulnerabilidad socioeconómica sobre las posibilidades de estudiar, las desconoce en segunda instancia al sobreimprimir requisitos de éxito educativo para sostener el beneficio, como si éstos fueran independientes de sus condiciones objetivas de producción.” (Gluz, 2006:93).

A nivel provincial, el programa funcionaba con el siguiente esquema descentralizado:

Circuitos de escuelas: las instituciones educativas de origen se nuclean en circuitos en función de su proximidad geográfica y de sus posibilidades de comunicación. Cada

circuito tiene una Escuela Cabecera y asume la responsabilidad de la organización, gestión y ejecución de las distintas etapas componentes de la línea de acción.

- Conformación -en cada Escuela Cabecera- de Equipos de Gestión de los Circuitos, integrados por el Director de la Escuela, un Responsable Administrativo, un Responsable Informático y un Técnico de campo.

- Unidad Técnica Provincial, responsable de la gestión operativa del Programa en la provincial (Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación, 2010).

Actualmente, según puede consultarse en la página de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, las becas están destinadas a:

- Apoyo para la escolaridad de alumnos bajo protección judicial
- Apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios
- Becas para hijos de veteranos de guerra de Malvinas (Ley N° 23.490, becas de estudio Islas Malvinas y del Atlántico Sur )
- Becas para Ahijados/as Presidenciales (Ley N° 20.843, de Padrinazgo Presidencial)

- **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social**

Si bien la Asignación Universal por Hijo –en adelante AUH- es una política social extra escolar, su vinculación con el derecho a la educación es ineludible en tanto promueve la inclusión social de aquellos NNyA cuyos padres y madres cumplen con las condiciones del plan.

Dada su envergadura, merece un análisis específico y diferenciado.

La AUH fue creada por un Decreto del Poder Ejecutivo (N° 1602/09) a finales del año 2009, incorporándola al Régimen de Asignaciones Familiares (Ley N° 24.714). De acuerdo a lo prescripto en este decreto se asigna una prestación monetaria mensual al padre, madre, tutor o curador de un niño, niña o joven menor de 18 años (sin límite de edad en caso de discapacitados), cuya condición sea estar desempleado, ser monotributista social, estar inserto en la economía informal o ser trabajador de servicio doméstico con un salario menor al mínimo vital y móvil.

La AUH alcanzaba, hasta el mes de octubre de 2012, a más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes; y a 1,8 millones de hogares distribuidos en todo el país.

Fuente:

<http://observatorio.anses.gob.ar/noticias/la-asignacion-universal-por-hijo-cumple-3-anos./204>

El decreto prevé que el 80% de la prestación se cobre mensualmente en forma directa mientras que el 20% restante es retenido mes a mes, depositándose en una cuenta bancaria a nombre del titular. Este monto acumulado se cobra anualmente<sup>20</sup>, una vez acreditado el cumplimiento del plan de vacunación y los controles médicos del niño/a hasta los cuatro años a través de su inscripción al Nacer y Programa Sumar y la escolarización en establecimientos educativos de gestión pública, a partir de los cinco

<sup>20</sup> El monto ha ido variando a lo largo de los años de implementación de la AUH. Comenzó en noviembre de 2009 con el pago de una suma mensual de 180 pesos por hijo; en octubre de 2010 pasó a 220 y, un año después, se ubicó en 270 pesos. La cuarta actualización se llevó a cabo en septiembre de 2012 alcanzando los 340 pesos y este año, el aumento de la Asignación fue el más alto al llegar al 35,3%, por lo que el monto que perciben los titulares de derecho alcanza los 460 pesos por hijo y 1.500 por cada hijo con discapacidad. Los montos actuales han sido establecidos en el Decreto N°779/14 que fija un total de 664 pesos por hijo y 2.100 pesos por hijo con discapacidad.

años de edad. Asimismo, la continuidad en la percepción de la transferencia también está condicionada al cumplimiento de estas instancias para cuyo seguimiento la ANSES entrega a las familias correspondientes la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación<sup>21</sup>.

Varias investigaciones coinciden en señalar que la AUH ha sido un avance en términos de la reducción de los niveles de pobreza y de desigualdad (Garganta y Gasparini, 2012; Gasparini y Cruces, 2010) y del alcance de la protección social, al extender el sistema de asignaciones familiares a amplios sectores en condición de vulnerabilidad que estaban excluidos de esta protección.

La AUH incorpora una mirada integral de los derechos de los destinatarios, aspecto sobre el cual existe cierto consenso (Repetto y Díaz Langou, 2010; Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Gluz y Rodríguez Moyano, 2013). Esta integralidad se ha destacado, sobre todo, en lo referido a la articulación con las áreas de salud y educación, con el Programa Sumar (ex Nacer) y la inclusión escolar. En efecto, de manera convergente a la condicionalidad requerida por la AUH, se registran diversos esfuerzos en las decisiones de política educativas destinados a garantizar el acceso y la inclusión de todos los sectores sociales en la escolaridad obligatoria (Gluz y Rodríguez Moyano, 2013).

Sin embargo, a pesar de estos avances, la implementación de la política no reconoce de manera suficiente la heterogeneidad de la oferta de servicios de salud y educativos presentes en los diversos contextos territoriales, sociales, económicos y culturales en los que operan las políticas (Pautassi et. al., 2013), recayendo únicamente sobre las familias la responsabilidad de cumplir con las condicionalidades. Dicha heterogeneidad está dada por la cuantía y tipo de oferta así como también por la calidad de los servicios brindados. El tipo de política de transferencia condicionada, por una parte supone que la disponibilidad de recursos monetarios son suficientes para que los sujetos accedan al sistema educativo, sin considerar otro tipo de capitales también necesarios para poder sostener las trayectorias educativas como el capital social y el capital cultural. Por otra parte, no se ha tenido en cuenta la desigualdad en las estrategias institucionales de los establecimientos educativos para formar y retener a NNyA que otrora no habían accedido a los sistemas educativos obligatorios. Esto es especialmente notorio en el nivel secundario caracterizado por haber sido pensado para los sectores medios de la sociedad.

A pesar de un compromiso asumido federalmente en el CFE (Res. CFE 89/09) sobre el despliegue de estrategias pedagógicas y socioeducativas que posibiliten que todos los niños y jóvenes acompañando la implementación de la AUH, algunas investigaciones señalan que aún falta mucho por recorrer en este sentido. Según una investigación realizada por Laura Pautassi y equipo (2013) la respuesta a la mayor demanda educativa a partir de la AUH fue dada por las jurisdicciones con los recursos ya existentes más que con un aumento de la oferta educativa y mejoramiento de la misma. Del mismo modo María del Carmen Feijóo y Silvina Corbetta (2015) señalan, a partir de una investigación llevada a cabo en la Provincia de Buenos Aires, la importancia de trabajar a nivel institucional con las escuelas para que la recepción de los niños, niñas y adolescentes que perciben la AUH se haga en el marco de políticas específicas que trabajan en pos de la retención (Feijóo y Corbetta, 2015).

---

<sup>21</sup> Creada a través de la Resolución 132/2010 de la ANSES

#### 4.2.1.3. Programa de acceso a TIC

El derecho a una educación de calidad requiere la incorporación de materiales pedagógicos adecuados y actualizados, entre los que se encuentran las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La LEN se plantea como uno de los fines y objetivos de la política educativa “Desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación.” en todos los niveles y modalidades, a la vez que promueve en el artículo 100 fijar la política y desarrollar “opciones educativas basadas en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social, que colaboren con el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente ley”.

En el año 2010 se conforma el Programa Conectar Igualdad a través del Decreto presidencial N°459/10<sup>22</sup> que consta de la distribución de computadoras portátiles (netbooks) a todos los docentes y estudiantes de las escuelas secundarias de gestión pública, de las escuelas de educación especial y de los institutos de formación docente.

Aunque los objetivos y finalidades de Conectar Igualdad son múltiples<sup>23</sup>, su propósito principal es reducir las brechas de desigualdad, a través de la promoción de la inclusión digital y educativa y la disminución de las brechas de alfabetización digital de la población, buscando fortalecer la inclusión educativa en el nivel secundario en el marco del cumplimiento de su obligatoriedad fijada por la LEN N°26.206.

La cobertura del programa asume un carácter universal, rompiendo con la perspectiva focalizada de la década pasada donde la distribución de materiales estuvo reservada a escuelas en situación de vulnerabilidad, basada en una perspectiva asistencial, como hemos analizado.

La puesta en marcha de este programa no solo ha implicado la distribución de netbooks a estudiantes y docentes, sino que a través del portal Educ.ar el Estado es responsable del desarrollo de contenidos educativos y del seguimiento del programa. Por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional ha implementado la formación de docentes a través del programa “Nuestra escuela”, instancias de formación virtual donde el uso de las TICs en el aula ocupan un lugar fundamental.

Asimismo, el documento que regula Conectar Igualdad aprobado por la Resolución CFE N° 123/10 del Consejo Federal de Educación, explicita un conjunto de objetivos y un enfoque pedagógico que resultan convergentes con los propósitos de construir un sistema educativo inclusivo, centrado en revertir las situaciones de desigualdad y fragmentación que impulsa el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016 en particular, las políticas y normativas vinculadas a la transformación del nivel secundario.

4.277.612 netbooks entregadas

145.035 en escuelas de Educación Especial

237.683 en Institutos de Formación Docente

2.992.604 en escuelas secundarias

902.289 en escuelas técnicas

Fuente: <http://www.conectarigualdad.gob.ar/>

<sup>22</sup><http://portales.educacion.gov.ar/conectarigualdad/documentos/normativa-y-documentos-operativos/>

<sup>23</sup> Los mismos se establecen en la Resolución del Consejo Federal de Educación N°123/10 [http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf\\_resoluciones.html](http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/cf_resoluciones.html)

#### 4.2.1.4. Programas específicos destinados a modalidades educativas

La LEN establece ocho opciones organizativas y/o curriculares específicas de la educación común que requiere dar respuestas a requisitos específicos dando lugar a la garantía al derecho a la educación, en su plano de atender a necesidades educativas específicas y llevar adelante acciones que procuren el respeto y valorización por la diversidad. De todas las modalidades existentes, hemos decidido realizar un análisis de aquellas que cuentan con programas específicos de apoyo a las mismas.

- **Educación intercultural Bilingüe**

El régimen de educación intercultural bilingüe tiene objetivo preservar la identidad cultural de las comunidades indígenas. De este modo se procura garantizar el derecho constitucionalmente (art. 75, inc.17) reconocido a los pueblos indígenas a recibir educación adecuada a sus pautas culturales y lingüísticas.

En el marco de la Resolución 549/04 se crea el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, que define a dicha modalidad como "La educación intercultural y bilingüe es concebida como

estrategia de equidad educativa porque estriba en el postulado de la plena participación de las lenguas y las culturas indígenas en el proceso de enseñanza y aprendizaje, y reconoce la diversidad socio-cultural como atributo positivo de una sociedad, promoviendo el desarrollo de tradiciones culturales ricas y variadas"<sup>24</sup>.

El 94,5% de los niños y las niñas indígenas entre 5 y 14 años asiste a un establecimiento educativo. Esta proporción es apenas menor a la observada para el total de niños y niñas del país de similar edad que, de acuerdo con el Censo 2001.

El porcentaje de adolescentes indígenas entre 15 y 19 años que asiste a un establecimiento escolar es del 64,5, levemente inferior a la del conjunto de los adolescentes del país (68,5%).

Fuente: UNICEF, 2010

Según la LEN, las líneas de acción son:

- a) Crear mecanismos de participación permanente de los/las representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.
- b) Garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.
- c) Impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.
- d) Promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- e) Propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales. ( Artículo 53)

El programa tiene diferentes líneas de acción en relación a la EIB, donde la participación y opinión de las comunidades indígenas es parte de esta política para la definición de los contenidos y estrategias de esta modalidad.

<sup>24</sup> Durante la década del '90 había habido un avance en este sentido al incorporar en la Resolución del CFCyE Nº 63/97 los títulos de Profesor Intercultural Bilingüe para el Nivel Inicial y Profesor Intercultural Bilingüe para Educación General Básica y Polimodal. A su vez en La Resolución 107/99 del CFyE se reconoce a la Argentina como un país multicultural, pluriétnico y multilingüe.

De modo complementario, el Ministerio de Educación Nacional despliega una política de becas de apoyo para escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios menores de 18 años que sean alumnos regulares de la escuela secundaria, sea ésta de gestión estatal o privada.

A pesar de la existencia del programa que implica estrategias específicas para esta población y que ha implicado avances en la garantía del derecho a la educación que tiene en cuenta la diversidad, existen algunas observaciones sobre su situación educativa que se conjuga altos índices de pobreza<sup>25</sup> así como con la escasa información que existe sobre su heterogeneidad que se manifiesta tanto en el mantenimiento de la lengua como en el lugar de residencia, lo que implica para el sistema educativo tener en cuenta estas particularidades (Rivas et. al., 2008; Unicef, 2010). Otra dificultad destacada en relación al cumplimiento al derecho a la educación para los pueblos originarios es la distancia entre los lugares de residencia y las escuelas. Gran parte de estas comunidades reside en zonas rurales, lo que dificulta el acceso geográfico a los establecimientos, sobre todo los de nivel medio. En la Encuesta realizada, entre el 10 y el 30% de adolescentes que asistían en el momento de la encuesta debía trasladarse al menos 2,5 kilómetros (UNICEF, 2010). La encuesta revela también que entre los motivos de deserción escolar, se destaca la falta de dinero o necesidad de ir a trabajar (59%) y una falta de interés y dificultades aprendizaje o en el idioma (31%).

- **Educación especial**

La Dirección Nacional de Políticas Socio educativas junto con la Dirección Nacional de Gestión Educativa llevan adelante la implementación de Proyectos socioeducativos para escuelas de Educación Especial. La iniciativa consta del otorgamiento de un aporte financiero a escuelas de modalidad de educación especial estatales, para la implementación de proyectos permitiendo adquirir: materiales didácticos; insumos informáticos; materiales para realizar actividades en talleres, entre otros. También permite cubrir el traslado de alumnos y docentes para llevar a cabo actividades pedagógicas fuera de la escuela y otros gastos relacionados con los objetivos de las acciones pedagógicas previstas. Los proyectos tienen como objetivo la incorporación, la permanencia, la promoción y el egreso de alumnos con discapacidad que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Para que los NNYA con necesidades educativas especiales cumplan su derecho a la educación, es necesario no sólo el desarrollo de políticas de inclusión y articulación entre la educación común y la educación especial. Beech y Larrondo sostienen que "Se trata no de considerar dos subsistemas por separado, sino de considerar la trayectoria escolar y la necesidad educativa de cada alumno. En este

Para el año 2010 cerca de 130 mil estudiantes, concurría a escuelas de educación especial mientras que en el año 2001 lo hacían 110 mil. La cantidad de alumnos con discapacidad integrados en la Educación Común pasó de 23 mil a 45 mil en el mismo período. Sin embargo se nota una diferencia muy notoria a nivel jurisdiccional (Beech y Larrondo, 2007)

<sup>25</sup> Para conocer sobre la situación de los pueblos indígenas en la Argentina se puede consultar la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 (ECPI) realizada por el INDEC y el Censo 2010 que incluyó un apartado específico. Disponible en [http://www.indec.gov.ar/micro\\_sitios/webcenso/ECPI/index\\_ecpi.asp](http://www.indec.gov.ar/micro_sitios/webcenso/ECPI/index_ecpi.asp)

sentido, la educación común y la especial deben integrarse siguiendo la trayectoria del individuo con necesidades educativas especiales. En nuestro país, el 27% de la matrícula de educación especial en nivel inicial está integrada, el 26% de la matrícula de educación especial de nivel primario está integrada y en el nivel medio/polimodal, el 32%.” (2007:11)

#### **4.2.1.5. Programa de infraestructura - 700 escuelas**

En relación a la infraestructura desde el año 2004 se puso en ejecución el programa de mejoramiento del sistema educativo “700 escuelas” que funcionó en el marco de la Unidad Coordinadora de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo, en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal Inversión Pública y Servicios. Participan articuladamente de la Unidad Ejecutora esa cartera junto con el Ministerio de Planificación. El objetivo fue administrar y gestionar los recursos destinados a la infraestructura educativa para los cuatro niveles que conforman el Sistema Educativo Nacional: Inicial, Primario, Secundario y Superior. En ese marco se construyeron 790 establecimientos escolares en todo el país. Dando continuidad a dicho programa actualmente existen como política de infraestructura:

Para los Niveles Inicial, Primario y Secundario:

- PROMEDU I - Programas de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (Más Escuelas)
- PROMEDU II (Más Escuelas II)
- PROMEDU III (Más Escuelas III)
- PROFEDU - Programa de Desarrollo de Recursos Físicos Educativos

Para el Nivel Superior

- Programa de Fortalecimiento de la Infraestructura Universitaria.
- Universidades I. (CAF)

Actualmente se han finalizado 1824 establecimiento educativos, 314 construcciones están en ejecución y 131 proyectos están en licitación, contratación o evaluación<sup>26</sup>. La construcción de estos establecimientos ha permitido tener un avance en el acceso a las escuelas, sumado a que estos nuevos proyectos han sido construidos según indicaciones específicas que tienen en cuenta las características de la actividad social que se realizará allí y el nivel educativo al que están destinados.

#### **4.2.1.6. Formación docente**

La formación docente es una dimensión fundamental en el cumplimiento del derecho a la educación, en tanto la calidad de la educación depende en gran parte de la relación entre enseñanza aprendizaje. Tanto los saberes seleccionados como relevantes que componen los contenidos escolares como los modos de enseñarlos conforman dos dimensiones fundamentales al momento de medir la asequibilidad del derecho a la educación. La formación de los docentes es una obligación del Estado que en el caso argentino, la responsabilidad principal es de las provincias aunque le compete al

---

<sup>26</sup> Para conocer las localidades donde se ubican las escuelas se puede consultar el mapa interactivo en la página <http://www.700escuelas.gov.ar/web/gis2014/>

Estado Nacional garantizarla así como asistir a las provincias que tengan dificultades financieras para afrontarla (Rivas, et. al., 2008).

Durante el período que comienza en el año 2005, varios son los avances en este sentido. Por una parte, la formación docente de todos los niveles se ha extendido a cuatro años y se ha creado el Instituto Nacional de Formación Docente como el organismo central responsable de planificar y articular las políticas de formación docente para todo el país. El Plan Nacional de Formación Docente definido en la Resolución 167/12 del CFE para el período 2012-2015, la Resolución 188/12 donde se aprueba el "Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 - 2016" y la Resolución 201/13 el Plan Nacional de Formación Permanente 2013-2016.

Esta última ha implicado el despliegue del Programa "Nuestra Escuela", instancia de formación permanente para los docentes en ejercicio de los diferentes niveles y modalidades centralizada desde el Ministerio de Educación Nacional. La formación está planteada de tres cohortes durante tres años consecutivos. La particularidad de este programa es que sus formaciones tienen un alto componente virtual lo que facilita la formación a lo ancho y largo del país en detrimento de la restricción del acceso por distancias geográficas. El módulo político pedagógico es transversal a todas las postúlos que se dictan en este programa, donde el objetivo es trabajar sobre la responsabilidad de los docentes en

Asimismo se han implementado con sindicatos y universidades de todo el país iniciativas de formación para docentes en ejercicio.

#### **4.2.1.7. Programas de temáticas específicas**

- **Programas de participación y resolución de conflictos**

Los programas desplegados durante esta época tienen un sustento teórico que se diferencian del espíritu de los '90. Todos ellos avanzan en el sentido de considerar a los NNyA tanto en el ámbito escolar como fuera de él en tanto sujetos de derecho. En este sentido, se conforman los programas de participación educativa que se nuclean actualmente en la Coordinación de Programas para la Inclusión Democrática en la Escuela, creado por Resolución Ministerial N° 1886/13. Su objetivo principal es "promover la construcción de una cultura institucional que afiance las prácticas democráticas en el sistema educativo, que promueva la participación de niños, niñas y adolescentes en las escuelas. Busca generar escuelas que sean escenarios de construcción del lazo social haciendo posible la convivencia democrática de todos y todas los niños, niñas y adolescentes y adultos que integran las comunidades educativas". Entre los objetivos para lograr esta meta general, incluye favorecer tanto el conocimiento como el ejercicio de los derechos de NNyA en y desde el sistema educativo. Esta perspectiva es la que enmarca a los programas incluidos en la coordinación, sea desde la intervención directa en las provincias como desde la investigación y capacitación como el caso del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.

Los programas que conforman la Coordinación son:

- Programa Nacional de Mediación Escolar.

Los objetivos del programa son:

- Aportar a la conformación, consolidación y capacitación de Equipos Técnicos en cada jurisdicción especializados en mediación educativa.



- Promover la implementación de proyectos institucionales de Mediación entre pares para el tratamiento de los conflictos emergentes en la comunidad escolar, focalizado en los alumnos.
- Difundir los métodos y técnicas de la negociación cooperativa y la mediación entre los docentes y directivos de las jurisdicciones.
- Recuperar y articular las experiencias orientadas a la prevención de la violencia y el mejoramiento de la convivencia escolar (jurisdiccionales, proyectos escolares, etc.) con nuevas acciones de difusión, formación y asesoramiento para el diseño e implementación de proyectos específicos.

- Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.

Los principales objetivos del programa son:

- Investigar la violencia en las escuelas desde una perspectiva multidisciplinaria
- Propiciar la conformación de una red de investigadores.
- Promover la construcción de una cultura escolar por la no violencia.
- Capacitar a la comunidad educativa en estrategias para el abordaje de la temática.
- Contribuir a la elaboración de políticas públicas de prevención de la violencia en las escuelas.

- Programa Nacional por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia

Los principales objetivos del programa son:

- Promover entre los alumnos y alumnas el conocimiento, ejercicio y exigibilidad de sus derechos.
- Prevenir diversas formas de vulneración de derechos.
- Acompañar acciones de protección y restitución.
- Participar activamente en la construcción de un Sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

- Programa Nacional para el Fortalecimiento y Desarrollo Profesional de Equipos de Orientación

Los principales objetivos del programa son:

- Profundizar en la dimensión institucional del objeto de análisis e intervención de Equipos de Apoyo y Orientación que trabajan en las escuelas
- Concebir la intervención institucional desde la interdisciplinariedad en torno a ejes y encuadres de trabajo en común
- Reconocer las condiciones de época para pensar hoy el trabajo en educación

- Unidad de Apoyo territorial para el Abordaje Inmediato de Situaciones Complejas

Los principales objetivos del programa son:

- Construir una "mirada desde la educación" sobre el problema que dé cuenta y determine las características y los alcances de la situación producida en la jurisdicción.
- Estimar las fortalezas y las necesidades de recursos humanos, técnicos y tecnológicos de la jurisdicción para la formulación de respuestas superadoras de la problemática en el menor tiempo posible.

Otro programa que se crea en la misma línea para el año 2004 es el Programa Nacional de Convivencia Escolar con el propósito de asesorar y acompañar a las escuelas en tres áreas: las normativas escolares sobre convivencia o disciplina escolar, la formación de supervisores y directores para trabajar sobre los vínculos en la escuela

y la relación entre la escuela y la familia (fuente: [http://portal.educacion.gov.ar/?page\\_id=347](http://portal.educacion.gov.ar/?page_id=347)).

Entre los lineamientos para la escuela secundaria definidos en la Resolución CFE N° 93/09, se establece que cada jurisdicción debe armar sus propios cuerpos normativos que regulen la convivencia escolar, atentos a las leyes donde se contemplan los derechos de los NNyA. Según la página del programa nacional, son 18 las jurisdicciones del país que cuentan con normativa propia sobre convivencia escolar, dando fin así al modelo más disciplinar de las amonestaciones, en tanto Misiones y Neuquén están trabajando en este avance, las provincias de Chaco, Salta, Catamarca y La Rioja no cuenta aún con una resolución adecuada.

En el nivel institución, la resolución convoca a cada establecimiento a conformar los acuerdos institucionales de convivencia que regulen las relaciones entre docentes y estudiantes y de estos entre sí. Las normas que allí se plasmen deben ser el producto del consenso logrado entre los diferentes actores institucionales. Del mismo modo, establece la conformación de consejos de convivencia con la participación de representantes de los diferentes actores institucionales.

La misma resolución señala que las escuelas deben establecer procedimientos institucionales que den lugar a la opinión y a la participación de los estudiantes en todo lo que los afecta de la vida escolar de manera pertinente, sean estas asociaciones, centros o clubes estudiantiles. En relación a ello, como hemos visto, en el año 2013 se sanciona la ley de creación y consolidación de centros de estudiantes. Es interesante destacar en recorrido realizado por diferentes escuelas, las formas que asumen las asociaciones estudiantes son múltiples así como sus reclamos (Larrondo, 2013). La disparidad de formas es paralela a la diferencia entre las jurisdicciones y al interior de cada una de ellas sobre el espacio otorgado a los jóvenes para participar y expresarse dentro de la escuela.

En el año 2014, el CFE a través de la Resolución N° 239, aprueba las "Pautas y criterios federales para la elaboración de Acuerdos de Convivencia para el Nivel Inicial y el Nivel Primario. Entre los principales aspectos se destaca la generación de espacios de participación, generación de norma y resolución de conflictos a partir del diálogo, respetando el derecho a ser escuchado de los niños e incluyendo a toda la comunidad educativa. Se propone para ambos niveles estrategias que impliquen experiencias democráticas y de ejercicio de la ciudadanía, considerando derechos y obligaciones de los niños y docentes y promoviendo crecientes grados de autonomía, responsabilidad y solidaridad.

En concordancia con el art. 28 inc. 2 y el art. 29 de la CDN, por una parte, posibilitar la resolución de conflictos en el interior de la escuela desde una perspectiva democrática así como otorgarle a los NNyA diferentes espacios de participación en la vida escolar, constituyen elementos fundamentales del respeto al derecho a la educación donde el ejercicio de prácticas ciudadanas dentro de la escuela se conforman como los pilares necesarios para la formación y ejercicio de la ciudadanía de las generaciones más jóvenes.

- **Programa de Educación Sexual Integral**

Como hemos visto en la sección anterior, con la Ley 26.150 del año 2006 se crea el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, y se aprueban los Lineamientos Curriculares de Educación Sexual Integral –en adelante ESI-. Dichos contenidos atraviesan a toda la escolaridad de los diferentes niveles y modalidades y deben procurarse en todas las escuelas, sean éstas estatales o privadas.

Es un derecho de los NNyA poder acceder a estos contenidos curriculares que promueven la formación de distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral (Resolución CFE N° 43/08). Se establece en la ley que dichos contenidos deben ser tanto transversales como contar con espacios específicos en la escuela.

Los establecimientos educativos, entonces, deben conformarse tanto como espacios de enseñanza de los contenidos de ESI, buscar promover el cuidado de la salud en general y de la salud sexual en particular y procurar avanzar en la igualdad de trato y oportunidades para mujeres y varones. En términos más generales, IOS ESI son considerados como una oportunidad para que la escuela comience a buscar y ofrecer respuestas eficaces a situaciones de vulneración de derechos, como la violencia, abuso, maltrato contra los/as niños/as y adolescentes de todas las medidas de protección y reparación necesarias para atender a estos problemas (Resolución CFE 45/08).

En concordancia con estos aspectos, los Lineamientos deben también incorporarse en la formación de docentes de los diferentes niveles educativos. La actualización y adecuación de los contenidos curriculares así como las prácticas pedagógicas y la formación de los docentes son dimensiones fundamentales del derecho a la educación de NNyA. El acceso a los contenidos de educación sexual integral forman parte de estos conocimientos básicos a los cuales deben acceder todos los estudiantes, que implica una formación ciudadana integral, proclive al respeto de la diversidad y los derechos humanos de todos y un desarrollo de la autonomía de cada educando.

Al considerarse este acceso un derecho en sí para NNyA, además de ser parte del derecho a la educación, es una obligación tanto del Estado Nacional como de los estados provinciales posibilitar dicho aprendizaje. En este sentido una de las acciones prioritarias del Programa Nacional es la articulación con todas las provincias del país para que los contenidos sean abordados en las escuelas desde una perspectiva de respeto a la diversidad sexual y de género y de derechos humanos. A pesar de este avance a nivel nacional, se reconoce la existencia de una desigual aplicación a nivel jurisdiccional e institucional. Dado el carácter descentralizado del gobierno de la educación en la Argentina, cada provincia ha tenido la posibilidad de elegir cuándo y cómo aplicar la ley. A modo de ejemplo, se destacan las iniciativas de Chaco y la Ciudad de Buenos Aires que en el año 2006 sancionaron sus respectivas leyes provinciales. Por otra parte, tal como señala Graciela Morgade<sup>27</sup> en una entrevista, otras provincias aun presentan inconvenientes para la aplicación de la ley tales como San Juan, Catamarca o Salta<sup>28</sup>. A nivel institucional, la especialista refiere que "... la implementación no es homogénea y da pie a determinadas decisiones locales desarticuladas. A partir de esto, profesoras y profesores terminan trabajando por su cuenta a causa del vacío dejado por su jurisdicción". Igual diagnóstico han realizado

---

<sup>27</sup> Entrevista realizada por el medio Espacio Iniciativa. Disponible en <http://espacioiniciativa.com.ar/?p=5491>

<sup>28</sup> En relación a la posición sobre la ESI en estas provincias, tanto en Catamarca como en Salta la enseñanza de la fe religiosa católica se imparte en el sector público y es parte del currículum. En el primer caso se garantiza en la Constitución provincial de 1988 (art. 270) y en la Ley General de Educación de la provincia N° 4843 (art. 26), mientras que en el segundo en la Constitución provincial (art. 49) y en la Ley de Educación Provincial N° 6829 (Título III, Cap. IV, art. 14).

otras autoras (Wainerman, Di Virgilio y Chami, 2008) que señalan la heterogeneidad en la aplicación de la ley, que depende en muchas ocasiones de los saberes previos y posicionamiento ideológicos de los docentes y las instituciones. Una vez más la heterogeneidad socio territorial profundiza la desigualdad entre NNyA para el acceso al derecho a la educación.

## **5. La comunidad y el sistema educativo**

### **5.1. El rol de la comunidad en la garantía del derecho a la educación**

Desde la introducción de este trabajo hemos dado cuenta del protagonismo que históricamente han tenido y tienen las organizaciones de la sociedad civil en el despliegue de acciones vinculadas al cuidado de los NNyA.

A lo largo de la historia y en Argentina en particular la sociedad se ha organizado en diversos niveles y estamentos por fuera de las organizaciones gubernamentales, así pueden encontrarse en la historia desde la sociedad de beneficencia, pasando por las organizaciones religiosas, políticas o culturales y sumándose en las últimas décadas del siglo XX con gran impronta las comunitarias.

A pesar de las diferencias de enfoques y objetivos entre las diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC), lo que es indudable es que el entrecruzamiento entre Estado y éstas organizaciones es una marca del desarrollo de las políticas de infancia en nuestro país. Desde inicios de siglo, el patronato fue "compartido" con organizaciones dedicadas al trabajo con la infancia, en especial en aquello que tuviera vinculación con su asistencia directa y su alojamiento en hogares convivenciales, a cargo de esas organizaciones. (Magistris 2013)

Avanzada la década del 80, con la restauración de la democracia en Argentina y un debate mundial sobre los DDHH y en particular los de los NNyA, las primeras organizaciones que se plantearon en nuestro país una vinculación entre infancia y derechos fueron, las organizaciones de derechos humanos, en particular, Abuelas de Plaza de Mayo y la APDH, a cuya labor inicial se debe la importancia que cobró el tono general con el que se interpretó la CDN en nuestro país. (Magistris; 2013). También en la década de los '80, especialmente a finales de ésta, encontramos el incremento en la cantidad y diversidad de organizaciones que tenían como objetivo principal el trabajo con NNyA.

Por su parte la década del '90 profundizó la presencia de estas organizaciones sociales en distintos ámbitos de la vida social y política del país. Esta presencia se produjo en el marco de una denostada institucionalidad estatal que generó cierto consenso tácito en el que las expectativas de transformación radicaban en el sector de la sociedad civil (Magistris, 2013). Surgieron nuevos movimientos sociales que comenzaron a posicionarse respecto de las problemáticas relacionadas al aumento de la pobreza y la exclusión social, generando nuevas demandas, experimentando diferentes formas de manifestarse y posicionarse frente al Estado (Guzzetti, 2006).

En el momento de auge del surgimiento de diferentes formas de organizaciones no gubernamentales, surgieron también nuevos organismos dedicados al estudio, análisis e investigación, muchos de los cuales tuvieron (y tienen hoy) como objetivo incidir en las políticas públicas sobre NNyA en nuestro país. A fin de poder llevar adelante un análisis en este informe vinculado a las organizaciones sociales vamos a avanzar en mirar aquellas que detentaron - a lo largo de este periodo de estudio que hemos delimitado - trabajo territorial, es decir incidencia en los lugares donde estas políticas se despliegan.

Dentro de estas organizaciones que se multiplicaron en los '90 gravitaron las sindicales que a partir del final de esa década especialmente se ocuparon de las problemática de los niños en situación de calle, situación que producto de los niveles

de pobreza e indigencias alcanzados (ver apartado 3) empieza a adquirir mayor visibilidad en esta época convirtiéndose en una "cuestión social" ineludible. Así es como la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO)<sup>29</sup>, comienzan a posicionarse como actores claves del territorio. (Magistirs, 2013).

Se reclamaba a través de estas organizaciones, dos cuestiones centrales: por un lado, la necesidad de contar con un Estado protector y garante de condiciones mínimas de vida para todas las personas y en especial para los niños/as; y por el otro, la exigencia de mayores garantías jurídicas y respeto de los derechos humanos de los niños y niñas. Articulando así la expresión de demanda por los derechos de los niños con problemas sociales generales, fundamentalmente el trabajo y la educación (Padawer y otros 2009).

La sociedad civil expresaba su descontento con las políticas de ajustes neoliberales organizándose de diversas formas, sean estas para dar respuestas políticas, para lograr representaciones parlamentarias a través de acuerdos con partidos políticos, sean tipos de dinámica que permitieran organizarse a nivel barrial o comunitario para enfrentar la aguda crisis que sumergía a la mitad del país bajo los límites de pobreza. Este fue el contexto de en el que se llevó a cabo uno de los reclamos docentes más importantes de la historia Argentina, conocido como "La Carpa Blanca". Diversos sectores docentes a través de sus agremiaciones, reclamaban un aumento en los fondos económicos destinados a la educación, a través de la sanción de una Ley de Financiamiento Educativo y la derogación de la Ley Federal. La carpa fue instalada frente al Congreso Nacional en 1997, y durante 1003 días de duración de la protesta fue visitada por casi 3 millones de personas, incluyendo a cerca de 10.000 alumnos de escuelas argentinas, además del apoyo recibido por diferentes personalidades del mundo de la cultura y los organismos de DDHH, la protesta fue levantada en diciembre de 1999.

Es importante destacar este hito, en tanto fue expresión de la resistencia de la sociedad ante las políticas de ajuste neoliberal, ya que los docentes que iniciaron la protesta no pedían solo aumentos salariales, sino la recomposición del sistema educativo a través de su financiamiento. Sus reclamos incluían el no pago de la deuda externa, el fomento de políticas productivas, y la mayor defensa del mercado interno, ante una política salvaje de ajuste económico y venta de las empresas del estado a capitales extranjeros desmantelando el sistema de salud educación, de salud, de seguridad social entre otros.

La *Carpa Blanca* fue uno de los acontecimientos populares que permitió que la educación como derecho, se instalara como *cuestión social* a finales de los años '90 y ocupara la primera plana de la agenda pública. Ante ello desde el poder hegemónico, tanto político como económico, se buscó desgastar, socavar esta experiencia así como todo foco de conflicto que pudiera poner en riesgo la gobernabilidad. El objetivo del poder fue romper cualquier tejido social que pudiera organizarse contra las políticas de

---

<sup>29</sup> El Frente Nacional Contra la Pobreza se constituyó en diciembre del año 2000, primero bajo el nombre de "Movimiento por la Consulta Popular", con el objetivo de organizar una consulta popular sobre la instrumentación de un seguro de empleo y formación, la asignación por hijo y la jubilación para aquellos que no tenían acceso a ese derecho. Ese Movimiento pasó a denominarse, en julio de 2001 FRENAPO, y llegó a estar integrado por 70 organizaciones sociales y 56 juntas promotoras de todo el país, bajo un fuerte liderazgo de la CTA. La consigna que los agrupó fue la de: «Ningún Hogar Pobre en la Argentina» y culminó en una elección popular en diciembre, con más de 3 millones de adhesiones.

ajuste, desmembrar todo intento de organización que se cuestionara el modelo económico y político, promoviendo un cambio estructural.

En tal sentido una de las acciones que se tomaron desde el poder político y económico fue reconocer la existencia de un movimiento social, y darle a estas expresiones la denominación de *organizaciones de la sociedad civil*, generando una dinámica de homogeneización, que redujera en una misma categoría a organizaciones de resistencia a un modelo neoliberal de achicamiento del Estado, con otras organizaciones religiosas o caritativas que resultaban funcionales a esa lógica. (Magistris, 2013).

En la década del '90 se masificó el surgimiento de lo que se dio en llamar, en busca de esa normalización, organizaciones no gubernamentales, sobre las cuales se depositaba por parte del propio Estado el rol de cumplir con aquellas áreas que éste había dejado descubiertas, fundamentalmente en la asistencia social que permitiera el acceso a los derechos básicos de las personas.

En el análisis de los movimientos sociales y sus organizaciones podemos ver también la paradoja, de la que hemos dado cuenta en las secciones anteriores, sobre un momento histórico que se dio en la década del '90 cuando cambia la mirada del mundo hacia los NNYA -cristalizada en la CDN-, en el marco de un proceso de empobrecimiento agudo que generó la violación sistemática de los derechos allí consagrados.

## **5.2. La sociedad civil y la corresponsabilidad en los '90**

Aquí debemos sumar que en el mundo se debatía la letra de la CDN, discusiones en las cuales el tema del rol de la sociedad civil ocupó un importante lugar, que arrojó como resultado, entre otras cosas, la mirada sobre la corresponsabilidad que este tratado internacional otorga a los actores adultos de la sociedad, entendiendo por este al Estado en su rol central, pero también a las familias y a las organizaciones de la sociedad civil. Como hemos visto en el contexto de los '90 en Argentina el papel del Estado se presenta en forma ambigua: en algunos aspectos aparece como principal e indelegable y en otros como subsidiario o secundario, otorgando un rol importante a las familias, la iglesia y al sector privado (Felfeber y Gluz, 2011, 324)

En este sentido la LFE tuvo una impronta de corresponsabilidad entre los referentes adultos de la sociedad: familias, OSC y Estado a fin de garantizar el derecho a la educación.

De tal modo, como vimos en el apartado 3, la LFE sostenía que las acciones educativas eran responsabilidad de la familia, agente natural de educación, del Estado nacional como responsable principal, de las provincias, los municipios, la iglesia católica, las demás confesiones religiosas oficialmente reconocidas y las organizaciones sociales.

He aquí un punto fundamental para comprender cómo lo que puede ser una iniciativa progresista de entender la obligación que el mundo adulto tiene sobre los NNYA, puede volverse en contra de aquellos sectores más desfavorecidos en el reparto de la riqueza. Así la obligatoriedad de asistir a la escuela incluyendo, a partir de la LFE el nivel medio y la sala de 5 años de nivel inicial, que puede y debe ser leída como un avance en el derecho a la educación en términos del acceso (ver apartado 3), trajo aparejado la

estigmatización sobre amplios sectores sociales cuyas familias no podían efectivizar la llegada de sus hijos a las escuelas, siendo doblemente castigados. Por una parte estigmatizados por no poder llevar a sus hijos a la escuela y, por otra, penalizados al no recibir ayuda social que dependía de esa contraprestación.

Este último es un ejemplo de cómo la ampliación de derechos e incluso políticas que aparecen como garantizadoras del acceso a los mismos, pueden volverse restrictivas o más aun resultar regresivas en materia de derechos para los NNYA. Así para mirar la progresión del derecho a la educación en nuestro país en relación al rol de la sociedad civil, en el primer momento de análisis que hemos propuesto (década del '90) debemos considerar la LFE y su impacto de una forma integral compleja y no lineal. De tal forma podremos evaluar aquellos aspectos que resultaron positivos en relación al acceso a la educación de los NNYA así como aquellos que resultaron negativos y regresivos hacia la educación pensada como privilegio de clase, vinculada a quien pueda pagarla en el mercado, dejando a las organizaciones de la comunidad el rol de "red" de "soporte" de aquellos NNYA que se "caen" del sistema educativo, frente a políticas que no han incidido sobre este sector.

Con el proceso de privatización de los servicios públicos, y su impacto en el sistema educativo, que ya hemos descripto en los apartados anteriores de este informe, surgen en el ámbito educativo nuevas ofertas, de la mano de colegios de gestión privada, que vienen a dar respuesta al vaciamiento que se producía en la educación estatal (edilicio, de condiciones de hábitat y laborales) y también como parte de instalar la noción que los servicios públicos debían ser rentables, como si se tratar de bienes privados y no sociales. Los colegios privados también se convirtieron en organizaciones de la sociedad civil, al cual el Estado rápidamente les daba un espacio de "socios" del sistema educativo y por tal deben ser consideradas dentro de la compleja trama que implica estudiar las formas en que la sociedad civil generaba sus redes, la incidencia en ella tanto de las ideologías referidas al rol del Estado, de las religiones o creencias, como del mercado. Este es el caso de muchas instituciones educativas privadas que surgieron en esta década, que en primer lugar se solventaron del pago de las familias que enviaban allí a sus hijos y luego, crisis económica mediante, su subsistencia quedó atada a la subvención estatal, tal como lo hacen las escuelas religiosas.

En esa década se produjo un desplazamiento donde el Estado pasa a ser contralor de la actividad de las ONG que surgieron por el propio vaciamiento estatal. El rol de contralor que debieron tener las organizaciones de la sociedad civil sobre el Estado, se lo apropio éste corriéndose de su responsabilidad de garante de los DDHH y en particular por el tema que nos ocupa, se des-responsabiliza de la garantía que debía dar sobre los derechos de todos los NNYA.

En este contexto, donde "lo nuevo" pasaba por colaborar con el Estado, mediante la ejecución de acciones que le eran propias a éste, pocas organizaciones que pretendían una transformación social "en serio" lograron sostenerse. En efecto, se puede apreciar como en este período se reinventaban figuras de colaboración entre entes privados y públicos, que no eran nuevos sino reediciones de otros dispositivos (Zapiola, 2007 y 2008). Por un lado entonces, el Estado apareció como aliado de algunas organizaciones; mientras que por el otro algunas voces se alzaron reclamando transformaciones, pero ocupando un espacio marginal. (Magistris 2010)

En el ámbito educativo en particular hay una correspondencia que se dio históricamente entre la escuela y las familias, que siempre fue motivo de debates, consideraciones y estrategias de trabajo.



Según sostiene María del Carmen Feijó (2002) "La escuela, como institución, operó siempre bajo un supuesto de articulación con las familias según el cual éstas contribuían a reforzar el proceso de aprendizaje de sus hijos" (Feijó:2002;172), la autora destaca que un temprano mecanismo de mercado, de carácter individual fue la maestra particular, en tanto recurso al que apelaban las clases medias cuando era necesario reforzar la adquisición de conocimientos formales de los hijos/as, costeados por las familias los costos de esa ayuda. Por su parte los NNYA pertenecientes a los estratos más bajos de los sectores populares, en cambio, lograron sostenerse en muchos casos a partir de la ayuda escolar comunitaria y gratuita, desarrollada por grupos eclesiales, de militancia social, estudiantes universitarios en tareas de extensión, entre otros. De tal forma esta última contención dependió a lo largo de la historia de los avances y retrocesos en materia de participación política, y condiciones de organización social.

En este marco algunas experiencias incluso internacionales llegaron a la Argentina empobrecida de los años '90, una de ellas fue una campaña que sinergizaba esfuerzos de la sociedad civil y el Estado en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, en el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias, cuyo objetivo era identificar y promover este tipo de experiencias de base local. En el marco de la campaña denominada "Estudiar vale la pena" se promovió la multiplicación y sistematización de esas experiencias, reconociendo en su existencia una tarea de complementariedad en el área educativa entre los esfuerzos de la sociedad civil y el Estado (Feijó, 2002). Ahora bien la idea de complementariedad no es igual a la de corresponsabilidad, pues hay un responsable central y es el Estado, luego se inscriben otros agentes que deben aportar en ese camino de lograr el acceso efectivo al derecho a la educación. Si bien los resultados inmediatos pudieran parecer similares la concepción desde donde el Estado se relaciona con las ONG (complementa o corresponsabiliza) es diametralmente diferente para sus resultados a mediano y largo plazo.

En 1996 llegó a nuestro país la experiencia de Fe y Alegría, un Movimiento de Educación Popular y Promoción Social de inspiración cristiana, que nació en Venezuela en 1955 y se ha extendido a 14 países de Latinoamérica. Para el 2002 Fe y Alegría había creado 9 centros: 7 de educación formal y 2 de apoyo escolar o desarrollo comunitario. El primero de ellos se fundó en Chaco (1996), en el Gran Resistencia, lugar que registra el índice más alto de pobreza, con un 52,4% de hogares en esa situación y que implica el 61,3% de la población de esa ciudad. Luego fueron creados otros centros en Jujuy (1997), en Corrientes (1998) y en Misiones (1999). Esto implica la atención de más de 3.824 alumnos y la actuación de 227 docentes. En este período las autoridades provinciales y los organismos educativos respectivos fueron absolutamente receptivos, ya que veían cubierto un vacío que ellos no podían llenar, en función de las dificultades económicas que enfrentaban las provincias en la etapa de la Transferencia educativa, que vimos en el apartado 3 del este informe.

El rol de las ONGS durante la década del '90 no estuvo exento de las complejidades de la época. Es para destacar que mientras esto sucedía, es decir ONG internacionales llegaban al país con ayuda en materia de educación, el país estaba inmerso en la mayor crisis educativa del último siglo. Esto marca las tensiones de ese momento y la disputa por el sentido de la educación, una disputa de sentido por el rol del Estado en la garantía de ese derecho a una educación universal, inclusiva y de calidad, que no resultaba tener el mismo significado para todos los actores.

### 5.3. La comunidad y la educación en la Argentina del siglo XXI

Uno de los indicadores que permiten ver el creciente protagonismo de las organizaciones sociales y las tensiones que esto generó en la vida social y política del país, está dado por la cantidad de registros nacionales y provinciales que se abrieron para regular de algún modo el funcionamiento de las mismas. Esto puede ser leído tanto como un avance en el reconocimiento de la existencia de estas organizaciones, así como en un intento homogeneizador, de darle legitimidad a aquellas OSC que tienen la posibilidad de tramitar sus personerías jurídicas y constituirse formalmente como tales, relegando y desconociendo al existencia de esas otras organizaciones más amorfas y menos formales que resulten ser la red de muchos NNYA que habitan los márgenes de la sociedad.

Esta es una de las características que hace complejo el estudio del rol de la comunidad y el nivel de su organización y su impronta en el acceso a la educación de los NNYA ya que no existen registros de las actividades de apoyo escolar, de esparcimiento y recreación, de escuelas de oficio, y demás emprendimientos comunitarios, pequeños, de base que se despliegan en todo el territorio nacional. No obstante y conociendo tal déficit de información tomaremos aquí algunas de las estadísticas que esta formalización de las OSC nos brindan como dato.

Para el 2002 según las estadísticas del CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, contaba en 2002 con datos sobre 11.033 asociaciones civiles y 3.300 fundaciones. En cuanto a las actividades a las que se dedican, la mayoría afirma dedicarse a más de una temática: el 56 % afirma centrarse en el área social, **educación 25,8 %**, salud 20,6 %, trabajo 17,4 %, vivienda 7,9 %, infraestructura y servicios 3,6 %. Esto muestra que la gran mayoría de las ONGs se dedican a la temática social.

Las OSC en sus múltiples formas fueron protagonistas de la generación de las normas que aun rigen en materia de NNYA en nuestro país. En este sentido una de las características que tuvo el proceso de cambio en materia de paradigma de NNYA y en educación especialmente, fue la apertura del debate a las diversas instancias de la sociedad civil. Acorde a la realidad protagonismo que las organizaciones sociales jugaban y juegan hoy en relación al derecho a la educación de los NNYA en nuestro país, el proceso en sí de debate de la LEN en el marco de la CDN y las leyes nacionales de infancia y adolescencia, así como su implementación incluyó a las organizaciones sociales. "La posibilidad de debatir en torno a la educación nacional se presentó como una posibilidad esperanzadora para la ciudadanía en general y para las organizaciones sociales y gremiales que habían hallado al fin un espacio donde volcar sus inquietudes y necesidades."(Flavia Fascendini, en portal web educaciónenvalores.org.ar).

La cartera educativa nacional recibió en el proceso de debate de la LEN los aportes de 300 organizaciones, incluyendo gremios docentes y del trabajo, universidades, estudiantes, empresarios, organizaciones religiosas, pueblos originarios, entidades de educación privada y organizaciones sociales que trabajan en el campo educativo. Entre otras entidades que se incorporaron al debate figuran la Unión Industrial Argentina, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, la Confederación General del Trabajo, comunidades aborígenes, el Sindicato Argentino de Docentes Particulares, Fundación del Viso, la Junta Coordinadora de Asociaciones de la Enseñanza Privada, la Campaña Argentina por el Derecho a la Educación, la

Confederación de Educadores Argentinos, la Unión Docentes Argentinos, el Gremio de Docentes Autoconvocados y el Consejo Superior de Educación Católica.

Además, según cifras oficiales, fueron más de 50 mil los ciudadanos y ciudadanas que opinaron sobre el anteproyecto de la nueva Ley de Educación, respondiendo a un cuestionario disponible en puestos callejeros instalados en las principales ciudades del país.

En la etapa, abierta a partir del año 2000 también toman relevancia las diversas modalidades de Educación Popular muchas de las cuales se abrieron post crisis 2001 y que en algunos casos pasó de ser un soporte a la educación formal, a ser la única posibilidad de educación recibida sobre todo por los NNyA de sectores vulnerados en sus derechos.

Esto generó uno de los puntos más sensibles de la LEN, sostener la concepción que todas las escuelas son “públicas”, centrando las diferencias en la gestión: estatal o privada (Feldfeber, 2003). Sobre la base de esa definición, se incorporan dos nuevos tipos de gestión: las escuelas de gestión social y cooperativa, reconociendo de este modo las experiencias educativas que desde la crisis están desarrollando distintas organizaciones de la sociedad, incluidos los nuevos movimientos sociales (Gluz, 2008). Las escuelas de gestión social fueron así reconocidas desde la normativa siendo que en muchos casos sus experiencias distan de las reconocidas por la educación formal convirtiéndose en la posibilidad para muchos NNyA de sectores populares de acceder a su derecho a aprender.

#### **5.4. Los actores sociales y el sistema educativo**

Retomando la idea de la corresponsabilidad que hemos analizado es necesario repetir que si bien, tanto la CDN como la ley de promoción y protección de derechos (26.061) y la ley de educación (26.206) marcan este principio entre los actores de la sociedad, el garante de los derechos consagrados en estas normas es siempre el Estado. Sobre él recae también que los otros actores de la sociedad estén en condiciones de brindar a los NNyA las posibilidades materiales y simbólicas de acceder a la educación entendida esta en forma integral.

Como hemos visto en el apartado 3, la Ley Nº 26.061 determina que la “Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes” deberá “ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios”. En relación con el diseño y la implementación de las políticas públicas, la Ley de Protección Integral establece la figura de la “gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles de coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente”, en “la promoción de redes intersectoriales locales” y en “propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”.

Ley 26.061 - ARTICULO 6° —  
PARTICIPACION COMUNITARIA. La Comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes.

En el artículo 6, se contempla la “participación comunitaria”, desde los principios democráticos de participación ciudadana, lo cual debe ser entendido como una superposición con las responsabilidades del Estado, es decir la posibilidad de las Organizaciones de la sociedad civil de ser reconocidas en su

gravitación en la vida social y política del país, no debe socavar el rol central del Estado en la garantía de los derechos de los NNYA.

En función también de la corresponsabilidad estas organizaciones reconocidas en las normas tienen obligaciones y para este control la ley 26.061 promueve también la creación de un Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil (art. 4) (López, 2012)

El rol que otorga la Ley de Protección Integral a las OSC marcó el inicio de una nueva etapa en la relación de estas organizaciones con la primera infancia. La CDN abrió un horizonte en el cual se constituyeron en un actor relevante para que se sancionara la ley. Tras una historia en la que estaba entre las funciones de estas organizaciones la prestación de servicios para la institucionalización de niños, ahora, la ley las posiciona en un nuevo rol, que es el de ser agentes fundamentales en la promoción y protección de los derechos de la infancia. (López, 2012)

En esta línea de corresponsabilidad, leída en su doble faceta, y atendiendo las oportunidades que esta genera, se inscribe la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, en el dictado e implementación de la ley 13.298 de promoción y protección de derechos de NNYA. Esta norma prevé también que el sistema de promoción y protección de derechos esté constituido tanto por el Estado como por las organizaciones de la sociedad civil, otorgándole incluso la posibilidad a estas de conformar los Consejos de Derechos, donde el Ejecutivo municipal se convierte en un actor más para debatir las políticas públicas en materia de infancia para ese territorio.

Si bien el proceso de debate de esta ley incluyó la participación de las organizaciones sociales especialmente a través del Foro por los Derechos de la niñez, adolescencia y juventud<sup>30</sup> para el 2010 menos del 50% de los municipios había conveniado la ley con la Provincia (Magistris 2010), y para el 2014 este porcentaje es aún menor. He aquí un ejemplo de cómo el accionar de la sociedad civil en tanto organizada bajo los parámetros que el propio poder le brinda tiene las limitaciones que ese poder le marca, la más de las veces vinculada al presupuesto que se brinda a las áreas vinculadas a los derechos de los NNYA entre ellos el de educación.

Esta experiencia no solo gravita por ser la primera del país con estas características, sino porque la impronta de las OSC en este proceso de debate y disputa, lograron que la norma previera la conformación de los Consejos de Derechos en cada municipio, lo cual otorga a las organizaciones voz y voto en las decisiones de las políticas públicas de los municipios. Tal como lo vimos en el apartado 3 este proceso se dio con avances y retrocesos, teniendo hoy enormes dificultades para la implementación real de la ley en el territorio bonaerense, siendo particularmente las OSC las que hoy mantienen la dinámica y el reclamo del cumplimiento de la norma, lo cual les otorga no solo responsabilidades sino enormes posibilidades de generar los cambios necesarios para que el acceso a los derechos de los NNYA no sea solo una expresión normativa.

Ley 26.206. ARTICULO 11 u) Coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones, para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios.

<sup>30</sup> El Foro se conformo en 2004 con la participación de CTA; AJB; CTERA; FADO; CELS; Abuelas de Plaza de Mayo; CASACIDN; Colectivo Derechos de Infancia y Adolescencia; Comisión provincial por la Memoria; Colegio de Trabajadores Sociales, Colegio de Psicólogos, Colegio de Médicos, Colegio de Farmacéuticos y Colegio de Abogados Distrito La Plata; Hogar de la Madre tres veces Admirable; entre otros.

En lo que respecta específicamente al derecho a la educación, la LEN en su artículo 11 inciso u, propone coordinar las políticas de educación, ciencia y tecnología con las de cultura, salud, trabajo, desarrollo social, deportes y comunicaciones, para atender integralmente las necesidades de la población, aprovechando al máximo los recursos estatales, sociales y comunitarios.

En el desafío de consolidar una escuela de calidad y con igualdad de oportunidades a lo largo y ancho del país se presentan exigencias complejas para el sistema educativo para lo cual se torna necesario reconocer la participación de otros actores como las familias, organizaciones sociales, municipios, etc. (DNSP, 2012).

Es importante destacar como un avance en materia de participación real de las OSC para el cumplimiento de la CDN en particular en lo que respecta al derecho a la educación, que el Estado argentino se ha dado en los últimos años políticas públicas concretas en pos de este objetivo de participación ciudadana. En este marco se inscriben las Mesa Socioeducativas que se enmarcan en el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016.

Las Mesas Socioeducativas constituyen un espacio plural conformado por escuelas, municipios y organizaciones sociales, donde la comunidad asume conjuntamente la responsabilidad de diseñar e implementar una propuesta que contribuya a garantizar las trayectorias escolares y educativas de los de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y adultos. Esta iniciativa da continuidad al trabajo realizado por el Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar, creado en 2009. Se recuperan los principales lineamientos y objetivos abarcando problemáticas no solo del Nivel Secundario sino también de los niveles Inicial y Primario, y de la Modalidad de Jóvenes y Adultos, con el objetivo de profundizar el trabajo intersectorial.

Las provincias en las que se desarrollan actualmente las Mesas Socioeducativas son: Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Mendoza, La Rioja, San Juan, Córdoba, Chaco, Corrientes, La Pampa, Neuquén y Río Negro. Participan 160 municipios y 1255 escuelas. Asimismo, los distritos bonaerenses de La Matanza, Quilmes y San Vicente han llevado adelante acciones conjuntas entre escuelas involucradas en la propuesta, áreas municipales de Desarrollo Social y de Cultura, y organizaciones sociales. (sitio web DNSP)

Las Mesa socioeducativas aparecen como una estrategia para acompañar las trayectorias escolares de los NNyA y evitar la deserción del sistema educativo, lo cual se corresponde con la impronta de inclusión. "Acompañar las trayectorias escolares es promover la articulación de las escuelas con otras instituciones de referencia de los/as estudiantes y sus familias, es prever alternativas para el reingreso y para acelerar el itinerario de un grado/año a otro cuando corresponda, es atender la asistencia favoreciendo su continuidad, es fortalecer la enseñanza, es desarrollar acciones socioeducativas. También fortalecen las trayectorias escolares las acciones de apoyo pedagógico y/o social orientados a posibilitar los procesos de enseñanza-aprendizaje que realizan los equipos de orientación escolar." (DNPS, 2012)

Las actividades desarrolladas por las municipalidades, las organizaciones sociales, los clubes, parroquias, centros culturales, bibliotecas y grupos de estudiantes organizados cobran una significación especial a la hora de ofrecer espacios de aprendizajes enriquecedores. Una de las características interesantes que presentan las MSE es que las mismas pueden ser autoconvocadas en los lugares, si bien luego deben formalizar su existencia a partir de demostrar objetivos y dinámicas de trabajo al Estado, permite

un espacio para que la sociedad civil exprese las dificultades que enfrenta y genere sus estrategias de resolución, sin perder el rol central del Estado en la garantía del derecho a la educación.

También desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNSP) se lleva adelante hoy la Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación, en donde se plantean la continuidad de un espacio de articulación Estado-Organizaciones. Esto permite plantear indicadores de evaluación que den cuenta de los resultados obtenidos hasta el momento y de los problemas pendientes. En tanto la relación escuela-comunidad constituye el marco a partir del cual pensar las estrategias de las organizaciones para el trabajo socioeducativo en el territorio.

La red fue conformada por el Ministerio, la Fundación de Organización Comunitaria (FOC), la Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (SES), CÁRITAS Argentina y diversas organizaciones sociales y comunitarias, y se convoca desde ese espacio a entornos educativos, jardines maternos, comedores comunitarios, bibliotecas y clubes barriales, cooperativas, fundaciones y parroquias con inscripción territorial que se desempeñen en comunidades urbanas, suburbanas y rurales.

Existen 80 organizaciones involucradas con esta iniciativa en todas las regiones del país y se trabaja con 780 organizaciones comunitarias de diversas localidades. La Red se encuentra presente en 22 jurisdicciones: Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Santa Fe, Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Chubut, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Santa Cruz. (sitio web DNSP)

En esta segunda década del siglo XXI se continúa avanzando en materia de organización de las experiencias de la sociedad civil y en la búsqueda de la participación ciudadana y la incidencia de esta sobre las políticas públicas en materia de niñez. En tal sentido organizaciones de carácter nacional y regional despliegan acciones buscando mancomunar sus esfuerzos y lograr acuerdos con el Estado a fin de ejercer cabalmente el principio de corresponsabilidad tal como lo entiende la CDN en materia de DDHH de los NNyA.

En este sentido se inscribe la convocatoria que realizó el Ministerio de Educación en función de la implementación de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y la Asignación Universal por hijo para Protección Social (AUH); para lo cual la cartera convocó a CARITAS, FOC y SES y a su vez a través de éstas a un conjunto de organizaciones sociales de todo el país, con el objetivo de acompañar activamente la práctica concreta de estas normas y programas garantizando que la población beneficiaria de la Asignación Universal, este inscrita en su totalidad en todos los establecimientos educativos públicos del país, de acuerdo a las modalidades y niveles que correspondan.

Es interesante destacar de esta experiencia que el desarrollo de la estrategia planteada consiste en lograr una red de organizaciones sociales y comunitarias de todo el país que trabajan con NNyA, lo cual a partir de plantearse una inserción concreta en el territorio, genera la enorme posibilidad de visibilizar la labor de esas experiencias pequeñas, desconocidas, que no aparecen en ningún registro, pero que son un resorte concreto de la contención de los NNyA en sus barrios y la posibilidad de que los mismos ingresen al sistema educativo.

## 5.5. Avances y desafíos en materia de participación comunitaria

Es evidente que en lo que respecta a la participación de las OSC en las políticas públicas de infancia y adolescencia se ha avanzado notablemente desde la sanción de la CDN y las leyes nacionales, así como específicamente en lo que refiere al acceso a la educación.

Este es así un escenario propicio para marcar los desafíos pendientes en esta materia:

- promoción por parte del Estado a que estas organizaciones formen parte real y no formal de los diagnósticos y la toma de decisiones en materia de políticas públicas.
- garantizar que en esos espacios de intercambio participen todos los tipos de organizaciones sociales, incluso esas más pequeñas, menos formales pero de gran incidencia en el territorio donde suceden las vulneraciones de derechos en forma concreta.
- promover y garantizar la organización de los NNyA y su participación real en los espacios donde se toman decisiones que atañen a sus vidas, en cumplimiento con el espíritu de la CDN y las leyes nacionales que entienden a los NNyA como sujetos de derechos y ciudadanos plenos.
- fijar estrategias de incidencia en las agendas mediáticas, en tanto los medios de comunicación también son tipos de organizaciones de la sociedad civil que generan vínculos con el Estado, y a su vez son responsables de los bienes simbólicos que se emiten y se difunden en forma masiva en la sociedad, generando gran impacto en formación de opinión pública.

## 6. Conclusiones y desafíos pendientes

### 6.1. ¿De dónde partimos y a dónde llegamos?

<b>CARÁCTERÍSTICAS EN RELACION AL DERECHO A LA EDUCACION</b>	
<b>PREVIO A LA SANCION DE LA CDN</b>	<b>ULTIMOS 25 AÑOS</b>
Patronato, NNyA considerados objeto de tutela	Paradigma de promoción y protección de derechos, NNyA considerados sujetos de derechos
Educación con el objetivo de favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de 6 a 14 años de edad.  Objetivo de: Homogeneizar Crear conciencia de Nación formar ciudadanos	Educación con el objetivo de fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, que facilite la integración social plena de todos y para todos.  Brindar una educación integral, igualitaria y equitativa.
Educación Obligatoria, gratuita, gradual, y laica en el nivel primario.  Formar ciudadanos, homogéneos que se	La obligatoriedad se extiende desde la sala de 4 años hasta el último año de la secundaria.

<p>adapten al modelo de país que se pretendía. Conservando los preceptos de la higiene, rigurosidad y el trabajo.</p>	<p>Formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos.</p> <p>Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales.</p> <p>Respetar y atender a la diversidad cultural y social</p> <p>Se considera a la educación y al conocimiento un bien público y un derecho personal y social.</p> <p>Pretende formar ciudadanos críticos, para la toma de decisiones, la inserción laboral</p> <p>Se reconoce a la educación como un medio para el progreso social y la posibilitadora del despegue de la condición de origen</p> <p>Se establece el financiamiento educativo en el 6% del PBI. Incentivos al salario docente Se reconoce la legalidad de los gremios docentes, y se tiene en cuenta su opinión en la planificación de prácticas institucionales y curriculares.</p>
<p><b>NNyA</b> Se lo considera individuo a instruir. No se lo considera sujeto de derecho. No se menciona en forma explícita al alumno y sus deberes y obligaciones. No se respeta las particularidades de su capital cultural</p>	<p><b>NNyA</b> Se lo considera sujeto con derechos y deberes. Se hace mención explícita de los mismos. Se reconoce la diversidad y se la llama a preservarla para enriquecer los capitales culturales.</p>
<p><b>Familia</b> Se le reconoce el deber de hacer cumplir la obligatoriedad escolar de sus hijos o representados. Se lo reconoce como agente primario de socialización y educación. Y es la que le da a la escuela el mandato social de educar.</p>	<p><b>Familia</b> Se lo reconoce como agente educador primario, con derechos y obligaciones. Se le permite participar dentro de la comunidad educativa, en forma unipersonal o en asociaciones.</p>
<p><b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b> La sociedad de beneficencia y las organizaciones eclesíásticas estaban a cargo de hogares para menores considerados en "peligro moral o material"</p>	<p><b>Organizaciones de la Sociedad Civil</b> Las organizaciones sociales y comunitarias son reconocidas por el Estado en su rol protagónico en las decisiones que hacen a la promoción y protecciones de derechos de los NNyA</p>



## 6.2. Desafíos pendientes

Desde la promulgación de la CDN, considerando los tratados internacionales y normativas nacionales que la precedieron, se ha universalizado el acceso a la educación a nivel mundial y en nuestro país, lo cual implica mejores condiciones para la garantía del derecho a la educación de los NNyA.

En Argentina podemos sostener que se ha avanzado notoriamente en los últimos 25 años en materia del cumplimiento del derecho a la educación en lo que a NNyA refiere.

A lo largo de este informe pudimos ver los avances tanto en la lectura de los nuevos y abultados marcos jurídicos que se han desarrollado en este período de tiempo, como también por la multiplicidad de políticas públicas que se han desplegado en consecuencia de las nuevas miradas en materia de infancia y adolescencia, así como por el avance del protagonismo que la sociedad civil tiene en materia de promoción y protección de los derechos de los más chicos, en especial referidos al derecho de aprender e ir a la escuela. Todo ello deja un escenario propicio para que la letra toma forma en las prácticas institucionales.

Sin embargo, tal como lo hemos mostrado con diferentes ejemplos, la desigualdad social y jurisdiccional aun persiste como obstáculo para que el cumplimiento de la CDN y del derecho a la educación en particular se de en forma universal, es decir que llegue a todos y todas los NNyA del país.

El despliegue de políticas sociales con incidencia en la inclusión educativa en la última década, han permitido avanzar en el cumplimiento del derecho a la educación de un gran número de NNyA. Pero, por otra parte, la persistencia de núcleos duros de pobreza, -entendida ésta en su dimensión compleja que incluye la económica y la simbólica y esta última vinculada con la desafiación social-, es la demostración de que aún falta lograr la implementación de políticas que lleguen a los territorios de un modo articulado e integral.

Sosteníamos en este informe que la década del '90 produjo una enorme brecha en materia educativa, generando escuelas pobres para pobres y escuelas ricas para ricos, una homogeneización dentro de la disparidad, el sistema educativo no era homogéneo, pero sí las poblaciones dentro de cada escuela.

Este es uno de los debates que aún persisten en nuestra sociedad vinculado a dos derechos que aparecen contrapuestos, el de los particulares, las familias a elegir donde educar a sus hijos y la obligación del Estado de garantizar la educación para todos. Aparecen visiones que pueden ser entendidas como antagónicas entre el derecho social, económico y cultural de la educación como bien público, garantizado por el Estado, fomentando principios de integración social e igualdad ciudadana versus el derecho civil e individual, tanto de los educadores no estatales como de las familias para elegir cómo y dónde educar a sus hijos.

Pero tal antagonismo se desvanece cuando se lo mira a la luz de las normativas vigentes y los estándares de derechos, a los cuales el mundo ha llegado en el siglo XXI. Los Estados son los únicos que deben garantizar y por ende los únicos que pueden violar los derechos humanos de las personas. El Estado argentino debe desalentar la existencia de organizaciones privadas que mercantilicen lo que es reconocido jurídica, social y políticamente como un bien social: la educación.

Para quienes privilegiamos una concepción del derecho a la educación como derecho social, económico y cultural, los desafíos están vinculados en la construcción del bien

común, del lazo social, de la dimensión solidaria e igualitaria de la educación, por encima de la libertad individual de ofrecer una diversidad de ofertas educativas.

En tal sentido en los últimos 10 años en Argentina, y con el reconocimiento de los diversos tipos de enseñanza o gestiones, estatales, privadas, cooperativas, sociales, entendiéndolas como públicas y exigiendo de todas ellas entender la educación como un bien social, se ha avanzado en materia de igualar la educación que reciben los NNyA del país. Pero aun no se ha logrado una igualdad del sistema educativo, que sigue teniendo ofertas de contenidos y de propuestas que hacen a la educación en su mirada integral, de mayor calidad para los sectores que pueden acceder a pagar la educación que aquellos que dependen que el Estado la garantice a través de la gratuidad.

La sanción e implementación a través de las políticas públicas que hemos descripto, de la LEN ha permitido avanzar en la concepción del derecho a la educación como una responsabilidad fundamental del Estado, dejando de lado las visiones privatistas que vinculan la oferta educativa al mercado propia de la década del '90.

Es indudable, y basta con releer el apartado 4 de este informe sobre las políticas públicas llevadas a cabo a lo largo de los últimos 25 años, que en la última década se elaboraron importante cantidad de programas, acciones, tendientes a caminar en este sentido. Ahora bien el avance no significa haber llegado a la meta, y lo que es preciso revisar es que se esté caminando efectivamente en el sentido de la inclusión con calidad educativa. Para esto es imprescindible contemplar la existencia aun de quiebres sociales que desquebrajan en forma aguda al país, impidiendo que los DDHH sean entendidos para todos/as en especial para todos los NNyA, más allá de sus formas de expresarse, vestirse, costumbres, consumos, aspectos, razas, religiones, orígenes, deseos, estratos sociales, espacio donde residen, etc.

En este escenario la pregunta, que surge de uno de los mayores desafíos actuales para la educación, es no tanto cómo hacemos para que los NNyA entren a la escuela (pues en eso, aunque aun no haya llegado a la totalidad de los NNyA, se ha avanzado mucho), sino en paralelo con ese objetivo debemos preguntarnos como hacemos una vez que estamos dentro para permanecer y estar realmente juntos. Y ello se relaciona con la inclusión, la no discriminación, la calidad educativa y por ende con la garantía del derecho a la educación de los NNyA que habitan nuestro país

A la luz de lo expresado en este informe y los períodos de tiempos seleccionados para el análisis, podemos sostener que tanto la LFE de Educación, como la LEN, salvando sus enormes diferencias ideológicas y de concepción de la educación, promovieron desde varios de sus aspectos, entre ellos la obligatoriedad, la masividad del ingreso de NNyA al sistema educativo. En el primer caso como vimos esa enunciación de masividad se contradecía con las posibilidades reales de los NNyA de acceder a ese derecho y en el segundo caso en un contexto que favorece el efectivo goce de una parte de los derechos de NNyA, hoy se abre un debate sobre que acceder a la escuela no es sinónimo de garantizar el derecho a la educación, en tanto no es lo mismo *estar* en la escuela que *ser* en la escuela.

Este desafío se basa en entender que la presencia del otro, hoy garantizada en gran medida por la obligatoriedad, la gratuidad y la AUH, no es suficiente para iniciar un nuevo camino educativo, "se trata de la presencia de alguien que hasta aquí estaba ausente y en este sentido se ha avanzado mucho, chicos de la calle, infancias perdidas de diversas formas que hoy están en la escuela. La matrícula a nivel internacional y nacional ha crecido a niveles inéditos, sin embargo lo que pasa es que nos seguimos

preguntando sobre esa presencia, cuando en realidad lo más interesante es preguntarnos por la existencia de los demás” (Skiliar 2010 – " Escuela, Infancia y diversidad" video disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=5rPEZhEObzI>).

Preguntarnos qué significa *ser* en la escuela, existir en la escuela, es entender a los NNyA como ciudadanos plenos, que no solo asisten a la escuela, sino que son su razón de ser y que tienen derecho a ser protagonistas de sus procesos de aprendizajes. En tal sentido la nueva mirada sobre la escuela y sus dinámicas que nos plantean las normativas vigentes nos exigen pensar hoy cuántos de los proyectos educativos tocan la existencia de los jóvenes en las escuelas? ¿Cuánto de la existencia de los NNyA gravita en la planificación, las propuestas y el desarrollo de las currículas de las escuelas en todos sus niveles?

Pensar en el acceso a una educación de calidad, implica pensar en un país con políticas sociales de inclusión, que atiendan las desigualdades, que reconozca la porción de individuos desafiados socialmente, que genere redes sólidas de pertenencia, que permita un nuevo contrato con una parte de la sociedad que ha sido brutalmente castigada en los '90 no solo en los niveles de miseria económica, sino relegándola a los márgenes de una sociedad que les dio la espalda. Una sociedad que hoy castiga a sus hijos discriminándolos, criminalizándolos, excluyéndolos de esos espacios de participación ciudadana que no le son reconocidos aun como propios. El Estado (incluyendo al escuelas como uno de sus principales actores) y las familias juntos a las organizaciones de la comunidad como corresponsables, deben garantizar que esos NNyA accedan a la posibilidad de aprender sobre sus derechos y adquieran las herramientas para ejercitarlos.

Una escuela para todos/as es una escuela que abandone sus pretensiones históricas de homogeneidad para crecer en la diversidad, una escuela que no quiera hacer NNyA a imagen y semejanza de ningún modelo moralmente impuesto, sino que respetando la diversidad, las necesidades y potencialidades, construya espacio de participación ciudadana real, donde los NNyA crezcan aprendiendo, disfrutando, jugando, creando y formando parte del poder real que tienen (y les debe ser reconocido) como titulares de sus derechos.

Por último y a modo de cerrar este informe para abrir nueva reflexiones, consideramos que es necesario contemplar que el compromiso con los derechos no termina en su cumplimiento, sino que se extiende hasta asegurar las condiciones para que acceder a los mismos no sea un privilegio, ni una situación esporádica, y menos aun un mérito, lo cual implica también que sea cada vez más difícil la posibilidad de vulnerarlos.

A la luz de todo el recorrido propuesto en este informe, de los sustanciales avances realizados y las dificultades aun persistentes, creemos necesario ver y rever que la base de las dificultades que encuentra el derecho a la educación para ser gozado por todos los NNyA, está en la condiciones impuestas por un sistema productivo, social, económico y político que se sustenta en la producción de desigualdades.

Pensar una educación como un bien social, como un proceso de calidad e igualitario, significa también educar a los NNyA en el camino de la soberanía del pueblo que habitan, de su historia y pertenencia socio cultural, y en la necesidad de construir sociedades donde se recuperen lazos distintos a los generados por la producción y circulación del capital. Donde se construyan espacios para que surjan nuevas formas de organización social, donde el reparto de la riqueza sea más equitativo, base para un efectivo cumplimiento de los derechos consagrados para todos los NNyA del mundo en la Convención Internacional ratificada hace 25 años.

## 7. Bibliografía

- ABRAMOVICH, Victor (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la Cepal*, N° 88, abril
- ANLLÓ, Guillermo y CETRÁNGOLO, Oscar (2007) Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. En *CEPAL – Colección de Documentos de proyectos Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina*. Santiago de Chile: CEPAL
- ARCIDIÁCONO, Pilar; CARMONA BARRENECHEA, Verónica y STRASCHNOY, Mora (2011) La Asignación Universal por Hijo para Protección Social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?. En *Revista Margen*, N° 61, Junio. Disponible en: <http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>
- BARNA, Agustín (2012) Convención Internacional de los Derechos del Niño. Hacia un abordaje desacralizador. En *KAIROS Revista de temas sociales*. Año 16 N° 29. Disponible en <http://www.revistakairos.org/k29-01.htm>
- BEECH, Jason y LARRONDO, Marina (2007) *La inclusión educativa en la Argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro*. UNESCO Taller Regional Preparatorio sobre Educación Inclusiva América Latina, Regiones Andina y Cono Sur Buenos Aires, Argentina, 12 – 14 de septiembre Disponible en [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Inclusive\\_Education/Reports/buenosaires\\_07/argentina\\_inclusion\\_07.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Inclusive_Education/Reports/buenosaires_07/argentina_inclusion_07.pdf)
- BELOFF, Mary (2005) Constitución y Derechos del Niño. En *Homenaje a Julio Maier. Separata de Estudios sobre Justicia Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto
- -----(2006) Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al Derecho. A propósito de la "Ley de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes N° 26.061". En *Revista Lexis Nexis*, Buenos Aires. Disponible en [www.observatoriojovenes.com.ar](http://www.observatoriojovenes.com.ar)
- BOTTINELLI, Leandro (2014) Tendencias recientes en la educación argentina. Un abordaje cuantitativo a partir de la información disponible. Ponencia presentada en III CONGRESO DE EDUCACIÓN DE ITUZAINGÓ, octubre. Disponible en <http://unipe.edu.ar/observatorio-educativo/?p=370>
- CARLI, Sandra (comp) (2006) *La cuestión de la infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- CASTEL, Robert (2001) *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIO EDUCATIVAS (2012) Cuadernillo de Mesas Socioeducativa para la inclusión y la igualdad. Buenos Aires: MEN. Disponible <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/files/2011/09/Cuadernillo-Mesas-Socioeducativas.pdf>
- DOBERTI, Juan Ignacio (2015) ¿En qué se gasta el presupuesto educativo? En *Le Monde Diplomatique*, feb-mar 2015
- DUBET, Françoise (2004) ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?. En Tenti, E. (ed.) *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IPE-UNESCO
- DUBET, Françoise y MARTUCCELLI, Danilo (1998) *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada
- DUSCHATZKY, Silvia y REDONDO, Patricia (2005) Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En Duschatzky, S (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires: Editorial Paidós

- DUSSEL, Ines (2010) La escuela media argentina y los desafíos de las metas 2021. En *Propuestas iberoamericanas y análisis nacional*. V Foro Latinoamericano de Educación. Fundación Santillana. Disponible en [http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201007/libro\\_v\\_foro.pdf](http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201007/libro_v_foro.pdf)
- DUSSEL, Ines; TIRAMONTI, Guillemina y BIRGIN, Alejandra (1998) Hacia una nueva cartografía de la reforma curricular. Reflexiones a partir de la descentralización educativa en la Argentina. En *Rev. Estudios de Currículo*, Año 1, n.2,
- FEIJOÓ, María del Carmen (2002) *Argentina. Equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires: Editorial IIPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires
- -----(2013) Los nuevos roles de la escuela. En *Revista 30 años de educación en democracia*. La Plata: UNIPE Editorial Universitaria
- FEIJOÓ, María del Carmen y CORBETTA, Silvina (2015) La dimensión educativa de la Asignación Universal por Hijo (AUH). En Secretaría de Invesetigación *Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense*. Buenos Aires: UNIPE, Editorial Universitaria
- FELDFEBER, Myriam (2000) Una transformación sin consenso: apuntes sobre la política educativa del gobierno de Menem. En *Versiones*, N° 11, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad de Buenos Aires, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires
- FELDFEBER, Myriam y GLUZ, Nora (2011) Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias del "nuevos siglo". En *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, abr.-jun. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf>
- GAGLIANO, Rafael (2013) El desafío de una nueva ética educativa. En *Revista 30 años de educación en democracia*. La Plata: UNIPE Editorial Universitaria
- GARGANTA, Santiago y GASPARINI, Leonardo (2012) El impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El caso de la AUH en Argentina. *Documento de Trabajo N° 133*, CEDLAS. Recuperado de: [www.cedlas.econo.unlp.edu.ar](http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar)
- GASPARINI, Leonardo y CRUCES, Guillermo (2010) Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. *Económica*, LVI. CEDLAS
- GLUZ, Nora (2005) La construcción socio-educativa del becario en un contexto de asistencialismo. En Kaplan, C. y Llomovatte S. (coord.) *La naturaleza como pretexto. Conocimiento crítico sobre la desigualdad educativa*. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas
- GLUZ, Nora y RODRÍGUEZ MOYANO, Inés (2013) Asignación Universal por Hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21. Recuperado de: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1102>
- GONZÁLEZ, Cristina; NUCCI, Nelly y BERMUDEZ, S. (2006) ¿Qué familias se configura desde la intervención estatal en planes y programas? En Garcés, L. y Lucero, M. (comp.) *Políticas sociales y Ciudadanía. Debates sobre una relación en tensión*. San Juan: Ed. Fundación Universidad Nacional de San Juan
- HALPERIN, Leopoldo y VINOCCUR, Pablo (2004) *Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa*. Santiago del Chile: CEPAL
- KESSLER, Gabriel (2002) *La experiencia escolar fragmentada*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO
- LARRONDO, Marina (2013) Escuela Secundaria, Participación Política y Movimiento Estudiantil. Articulaciones conceptuales y actores para el caso de la provincia de Buenos Aires. En *Propuesta Educativa* Número 39 - Año 22 - Jun. 2013 - Vol 1. Buenos Aires: Flacso

- LOPEZ, Néstor (2012) *La situación de la primera infancia en la Argentina A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Córdoba: Fundación Arcor. Disponible en [http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi\\_publicacion/informe\\_situacion\\_infancia\\_completo.pdf](http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/informe_situacion_infancia_completo.pdf)
- MAGISTRIS, Gabriela (2011) *Procesos de institucionalización de derechos en las políticas de infancia en la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en VI Jornadas de Jóvenes Investigadores, IIGG, UBA. 10, 11 y 12 de noviembre
- MARZOA, Karina; RODRIGUEZ, Martha y SCHOO, Susana (2011) *Dos décadas de reformas educativas. El impacto de los ciclos de reformas en las políticas de formación docente de dos jurisdicciones*. Ponencia presentada en IV Congreso Nacional / III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación ¿Hacia dónde va la Educación en la Argentina y en América Latina? Construyendo una nueva agenda. Organizado por Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Buenos Aires, 16 y 17 de junio
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (2008) *Documento Preliminar para la discusión sobre la educación secundaria en la Argentina*. Buenos Aires: autor.
- MONTESINOS, María Paula y SCHOO, Susana (2014) *La implementación de los Planes de Mejora Institucional. Aportes para las políticas orientadas al fortalecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria*. Buenos Aires: Ministerio de Educación. Serie Informes de Investigación / N° 9 Disponible en <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/files/2014/10/Informes-Investigaci%C3%B3n-9.pdf>
- PAUTASSI, Laura (2010) *El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas*. En Pautassi, L. (comp.) *Perspectiva de derechos, políticas públicas, e inclusión social: debates actuales en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos
- PAUTASSI, Laura; ARCIDIACONO, Pilar y STRACHNOY, Mora (2013) *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL
- PELAYES, Olga (2007) *Reformas del Estado y nuevas formas de regulación de la educación. Ley Nacional de Educación: la Reforma de la Transformación Educativa*. En *KAIROS Revista de temas sociales*, año 11, N° 9. Disponible en <http://www.revistakairos.org/k19-04.htm>
- PUIGGROS, Adriana (1998) *Qué pasó en la educación argentina: desde la conquista hasta el menemismo*. Buenos Aires: Kapelusz
- REPETTO, Fabián y DÍAZ LANGOU, Gala (2010) *Desafíos y enseñanzas de la AUH a un año de su creación*. Documento de Políticas Públicas. *Recomendación N°88*, Diciembre.
- RIVAS, Axel (2003) *Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias. Un análisis de los resultados y de la dinámica política de la nueva estructura de niveles en las provincias a 10 años de la Ley Federal de Educación*. Buenos Aires: CIPPEC.
- RIVAS, Axel; MEZZADRA, Florencia; MALAJOVICH, Laura y DBORKIN, Daniela (2003) *El desafío de un presupuesto educativo para todos. Serie de estudios sobre el Estado, el poder y la educación en la Argentina. Documento Nro. 1*. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en <http://cippec.org/proyectoprovicias/infComparados.html>
- RIVAS, Axel; BATIUK, Verónica; COMPOSTO, Claudia; MEZZADRA, Florencia; SCASSO, Martín; VELEDA, Cecilia y VERA, Alejandro (2007) *El desafío del derecho a la educación en Argentina: un dispositivo analítico para la acción*. Buenos Aires : Fundación CIPPEC
- SERRA, Juan Carlos (2001) *La política de capacitación docente en la Argentina*

*La Red Federal de Formación Docente Continua (1994-1999)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación. Disponible en <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/96628/EL000689.pdf?sequence=1>

- SOUTHWELL, Myriam (2013) El papel del Estado, esa es la cuestión. En *Revista 30 años de educación en democracia*. La Plata: UNIPE Editorial Universitaria
- STEINBERG, Cora; MESCHENGIESER, Carolina y FRIDMAN, Denise (2013) Una aproximación a las desigualdades sociales, educativas, económicas y territoriales en la Argentina reciente. Aportes para el análisis de las políticas sociales y educativas. Ponencia presentada en *X Jornadas de Sociología*. Carrera de Sociología, UBA. CABA 1 al 6 de julio
- TEDESCO, Juna Carlos y TENTI FANFANI, Emilio (2001) *La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades*. IIPE-UNESCO: Buenos Aires.
- TENTI FANFANI, Emilio (2007) *La cuestión social y la escuela. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo XXI editores
- -----(2001) *La escuela desde afuera*. México: Lucerna/Diogenis
- TERIGI, Flavia (2005) Después de los Noventa: prioridades de la política educativa nacional. En Tedesco, J. C. (comp.) *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?* Buenos Aires: IIPE-UNESCO
- TIRAMONTI, Guillermina (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires: Manantial
- TOMASEVSKI, Katarina (2004) *Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación. Relatoría especial presentada ante la ONU*. 25 de enero.
- TORRES, Rosa María (2006) *Derecho a la educación es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela*. Ponencia presentada en el Simposio "Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos" organizado por la Diputación de Barcelona, Barcelona, 9-11 octubre. Disponible en [http://www.oei.es/inicial/articulos/derecho\\_educacion.pdf](http://www.oei.es/inicial/articulos/derecho_educacion.pdf)
- UNICEF (2010) *Diagnóstico socioeducativo de los niños, niñas y adolescentes indígenas de Argentina basado en la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas*. UNICEF. Disponible en [http://www.unicef.org/argentina/spanish/4.Libro\\_ECPI.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/4.Libro_ECPI.pdf)
- WAINERMAN, Catalina; DI VIRGILIO, Mercedes y CHAMI, Natalia (2008) *La escuela y la educación sexual*. Buenos Aires: Manantial