

La educación como derecho: historia, política y desafíos actuales

Juan Pablo Abratte¹

Afirmar hoy el derecho a la educación parece, en una primera aproximación, casi una obviedad. ¿Quién/es se atrevería/n a cuestionar la idea de que la sociedad en su conjunto tiene derecho a ser educada? ¿Habría alguna razón para discutir este principio, para negar este derecho a determinados sectores sociales por sus capacidades, condiciones económicas o culturales, por su pertenencia a determinada raza, sexo, concepción ideológica o religiosa? Sin embargo, en esta contribución me propongo argumentar que esta concepción tuvo un largo proceso histórico de construcción, que en ese proceso la ampliación de los derechos educativos se consolidó claramente mediante políticas públicas, además de la ampliación de demandas sociales, que ese proceso no fue lineal y tuvo en nuestro país, momentos en los que se produjo una significativa retracción de ese derecho y que en la actualidad, como efecto de determinadas regulaciones y políticas, pero también como consecuencia de demandas y movilizaciones sociales, se ha producido un movimiento tendiente a su ampliación, siempre amenazado, no sólo por la acción de sectores que se oponen a ella, sino también como efecto de prácticas que dificultan su concreción. En ese sentido cerraré la exposición presentando algunos desafíos que a mi juicio son centrales para ampliar el derecho a la educación y darle una significación cada vez más democrática.

Historia

La educación no fue pensada desde sus orígenes como un derecho. Al menos desde la conformación de los sistemas educativos modernos, la escuela (entendida genéricamente como una institución en la que se transmiten determinados conocimientos, normas y valores socialmente legitimados) fue una expresión tardía, al menos en su versión de educación popular. Tal como lo señala Bauman, más allá de la retórica iluminista que concebía a la educación del pueblo como la difusión de la razón y de las luces para las mayorías, el diseño de una institución especializada, destinada a esas mayorías fue más bien una expresión del disciplinamiento y control social para

1 Profesor y Licenciado en Ciencias de la Educación (FFyH-UNC) Magister en Ciencias Sociales (ETS-UNC) Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina) Profesor Adjunto de Historia de la Educación Argentina (ECE-FFyH-UNC) Secretario Académico Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC

sectores populares que una efectiva ampliación de derechos. La Revolución Francesa, que está en la base de los derechos humanos, como derechos universales, hizo hincapié en la escuela masiva como un modo de propagar valores de ciudadanía en una población que se había constituido sobre la base del poder absoluto. Sin embargo el diseño institucional de un sistema educativo de masas mantuvo siempre formas institucionales diferenciadas para distintos sectores sociales y, por ende, al menos en los niveles superiores la educación fue concebida como un privilegio.

En su versión autóctona, las discusiones de la generación del 37 sobre la formación del Estado Argentino y el modelo educativo que se debía consagrar también atravesaron fuertes tensiones entre quienes concebían a la educación como un privilegio de las élites. Alberdi por ejemplo consideraba que la educación masiva era innecesaria para sociedades inmaduras y que sus efectos sobre los sectores populares sólo iban a acrecentar la demagogia, la charlatanería política y generar expectativas de movilidad social ascendente que se verían frustradas para las mayorías, a quienes el Estado debía garantizar derechos civiles –como la propiedad, la libre circulación y la libertad de expresión- dejando los derechos políticos como privilegio de las élites que tenían la responsabilidad de gobernar. Sarmiento en cambio, inaugurando una tradición “democrática” destacaba el derecho a la educación como condición para el ejercicio de los derechos políticos, que debía garantizarse para el conjunto de la población, sin distinciones de clases, sexo o religión. Sin embargo, tanto para uno como para otro pensador, existía una suerte de frontera infranqueable para sectores ubicados en el polo de la “barbarie” con escasas posibilidades de acceder a la civilización, para ellos no había alternativas, quedaban excluidos de los derechos.

Este debate de ideas, que es fundante del Estado Nacional y del Sistema Educativo argentino, tuvo sus expresiones institucionales en un sistema que mantenía el acceso a los niveles superiores de educación sólo a los sectores sociales privilegiados, ampliando el acceso de los sectores populares a una escuela elemental, que –como algunos autores han señalado- era más elemental para los más pobres, para los pobladores rurales, para los inmigrantes excluidos del circuito laboral, para las mujeres, entre otros sectores sociales. Ese esquema, que se mantuvo vigente durante años, generó lo que Pablo Gentili denomina una “inclusión excluyente”. La expansión del sistema educativo, la creación de instituciones escolares en todo el territorio, la ampliación de la matrícula de educación básica y posteriormente de educación media y superior, la diversificación del

sistema educativo para incluir tramos destinados a la educación rural, la educación de adultos, la formación para el trabajo, incluso la educación no formal fueron baluartes en la ampliación del derecho a la educación. Cada vez el sistema, diversificado en sus fines y en sus propósitos incluía más población.

Es necesario aclarar que este proceso de ampliación de derechos no tiene un carácter evolutivo, ni es resultado de una generación espontánea. La construcción de la educación como derecho no estuvo desligada de la ampliación de otros derechos sociales y políticos y podríamos señalar momentos de la historia educacional en los que se produjeron saltos cuantitativos (y cualitativos) importantes, siempre vinculados a un papel activo por parte del Estado, así como a procesos de desarrollo económico, ampliación de la participación política y movilización social. El peronismo primero y el desarrollismo después fueron momentos de crecimiento de los sistemas escolares en todos sus niveles, y también de efectiva inclusión de sectores que previamente se habían visto excluidos de una educación de calidad. También es necesario destacar que hubo momentos en la historia y expresiones políticas que tendieron a limitar esos derechos a restringir el acceso de determinados sectores sociales al sistema escolar –especialmente en el nivel secundario y superior- y a conservar una posición centrada en la educación como privilegio de las minorías. Los períodos de facto, especialmente la última dictadura militar en 1976 y posteriormente el neoliberalismo en los '90 fueron expresiones dramáticas de estas posiciones.

Concepciones de educación como privilegio, como monopolio de los sectores minoritarios estuvieron –y están presentes- en el debate político de la educación y luchan por construir hegemonía, por constituir un sentido común por el que se naturalice que determinados sectores tienen derecho a acceder al sistema (incluida la universidad) y otros no pueden hacerlo porque no cuentan con los recursos económicos, culturales o simbólicos para ver garantizados sus derechos. Estas posiciones, muchas veces vinculadas a posicionamientos centrados en el mercado, las tasas de retorno de la educación, la utilidad del sistema educativo, etc. están presentes en los debates actuales de las políticas educativas, con una tenacidad y una fuerza argumentativa a veces impresionante. Basta con aproximarse a algunos discursos para que podamos encontrar –en versiones más o menos remozadas- los mismos argumentos desplegados desde los orígenes del sistema en torno a la conveniencia de ampliar –especialmente en los niveles superiores- el acceso y la permanencia de determinados sectores sociales a la

escuela y la universidad pública. Sin dudas también a esos argumentos se suman nuevos mecanismos de discriminación, por ejemplo en estos días “Docentes, padres y organizaciones de la multisectorial "Ningún niño sin escuela" se movilizan frente al Ministerio de Educación porteño, al cumplirse los 100 días de la apertura del sistema de inscripción online que dejó a 12 mil chicos sin lugar en los establecimientos públicos de la Ciudad de Buenos Aires” (Página 12. 11/02/2014) siempre es necesario preguntarse quién/es son los excluidos, cuál es su posición social, sus condiciones culturales y simbólicas. Quiénes son los 12 mil chicos que han quedado excluidos de la escuela en la ciudad de Buenos Aires, y cuáles son las decisiones políticas, administrativas o de gestión que dificultaron su acceso a la escuela. Muchas veces, mecanismos aparentemente inofensivos, incluso decisiones que quizás favorecen la incorporación de determinados sectores sociales a la educación obturan el acceso de otros sectores -más vulnerables, con menores posibilidades para efectivizar ese derecho.

Política(s)

Esta perspectiva histórica nos enfrenta entonces a condiciones políticas, condiciones que –en tanto que políticas- son siempre susceptibles de ser modificadas. Pensar en esos términos implica, entonces, preguntarse siempre a quiénes favorece o perjudica una decisión, quienes podrán verse afectados en sus derechos, y quienes podrán ampliarlos y reconocerlos.

En la última década se han producido condiciones tendientes a la ampliación de los derechos, en ese marco, a la garantía de los derechos educativos para vastos sectores sociales. En el plano de las regulaciones educativas la sanción de la Ley de Educación Nacional implicó concebir por primera vez a la educación y el conocimiento como “un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado” (Art. 2º) por otra parte, entender a la educación como una prioridad nacional que 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. Por último, la legislación vigente dispone que “el Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública” (Art. 10º). Estos principios establecidos en la legislación tienen,

cuanto menos, un status legal que asigna al Estado un papel activo a la vez que permite a los ciudadanos la defensa de sus derechos.

Pero además de la Ley, en los últimos años se han venido desarrollando una serie de políticas activas tendientes a generar condiciones que hagan propicio el acceso y la permanencia de distintos sectores sociales al sistema educativo en general y a la educación superior en particular: desde programas generales como la Asignación Universal por Hijo, hasta otros específicamente orientados a la inclusión educativa (como el Programa Nacional de Becas Universitarias), desde el Estado Nacional se han desarrollado líneas de financiamiento y apoyo a distintos sectores sociales para fortalecer la inclusión. Un aspecto interesante a tener en cuenta cuando se analizan estas políticas es la relación entre políticas universales, políticas focalizadas y derechos. Los modelos neoliberales, que consideran que el Mercado es el principal y más justo distribuidor de riqueza y que el rol del Estado es subsidiario, es decir que debe llegar con determinados recursos a los sectores a los que el mercado no llega por diversas razones, pero generalmente porque se trata de sectores con escasa capacidad de participar en la oferta y la demanda, se promueven políticas focalizadas -en las que se determina claramente un grupo de riesgo o de alta vulnerabilidad y se dirigen recursos públicos en forma exclusiva a esos sectores-. Frente a este modelo, las políticas tendientes a la inclusión social y la promoción de derechos tienden a ser universales, por cuanto ese carácter universal produce sujetos de derecho, que se reconocen como tales en sus vinculaciones con el Estado. Dicho esto, es necesario reconocer que una política tendiente a la ampliación de derechos debería en principio complementar acciones universales con otras focalizadas, para alcanzar mejores condiciones de escolarización. Si las políticas universales tienden a producir determinadas condiciones estructurales, la respuesta a ciertas demandas específicas por parte del Estado o de las mismas instituciones educativas (Escuelas y/o Institutos, Universidades y/o Facultades) complementa estas condiciones facilitando otras difícilmente identificables a nivel macro y que sin embargo tienen una incidencia importante en el acceso y la permanencia de esos sectores en el sistema. El caso es que, como efecto de políticas sociales más amplias, así como de programas ministeriales y otros generados por las propias instituciones, se vienen desarrollando una serie de políticas orientadas a la inclusión social y educativa, en la que diversos sectores sociales han visto mejoras sustantivas en las condiciones de escolarización, en sentido amplio. De todos modos y,

tal como señalábamos al iniciar esta exposición enfrentamos todavía, en muchos sectores del sistema educativo en general y del sistema universitario en particular fenómenos de “inclusión excluyente” esto es, un proceso mediante el cual los mecanismos de exclusión educativa se recrean y asumen nuevas fisonomías, en el marco de dinámicas de inclusión o inserción institucional que acaban resultando insuficientes o, en algunos casos, inocuas para revertir los procesos de aislamiento, marginación y negación de derechos que están involucrados en todo proceso de segregación social, dentro y fuera de las instituciones educativas” (Gentili, 1998 y 2007; Gentili y Alencar, 2001). Estos procesos son consecuencia por una parte de la fragmentación y segmentación del sistema educativo, es decir de condiciones de calidad diferenciada para distintos sectores sociales, tanto en lo que hace a la infraestructura, el equipamiento, la provisión de materiales educativos (bibliográfico y digital) como a la formación inicial y permanente de los docentes, etc. que reproducen desigualdades sociales, limitando el acceso a una educación de calidad para los sectores sociales más desfavorecidos.

Pero además de esos factores estructurales, hay otros que se producen al interior de las propias instituciones y se vinculan estrechamente a las condiciones pedagógicas en las que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje al interior del sistema educativo. Tal como lo señala Rosa María Torres (2003) una visión “ampliada” del derecho a la educación, debe basarse en los siguientes aspectos:

- Derecho no sólo de niños y niñas sino de toda persona.
- Derecho no sólo a acceder a la escuela sino a la educación.
- Derecho no sólo a acceder a la educación sino a una buena educación.
- Derecho no sólo a acceder a la educación sino al aprendizaje.
- Derecho no sólo al aprendizaje sino al aprendizaje a lo largo de la vida.
- Derecho no sólo al acceso sino a la participación

Una visión sobre el derecho a la educación –en general- y a la universidad en particular basada en estos aspectos, nos interroga acerca de cómo definir una “buena educación” y particularmente buenos “aprendizajes” en el ámbito de la educación superior. ¿Qué tipo de conocimientos deben producir y transmitir nuestras instituciones para ser efectivamente inclusivas? ¿Qué entendemos por una buena educación universitaria? ¿Podemos reducirla sólo a una sólida formación profesional? ¿Cómo se incorporan saberes teóricos y prácticos? ¿Qué lugar tiene la investigación y la extensión como

funciones específicas de la universidad en la formación de grado? ¿Cómo se incluyen conocimientos culturales más amplios, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, cómo se contribuye desde la formación a consolidar una cultura política cada vez más democrática? En estos últimos años, la incorporación de prácticas pre profesionales, de prácticas socio comunitarias, el desarrollo de programas y becas de extensión, la inclusión en las propuestas pedagógicas de otras prácticas tales como conferencias, ciclos de cine-debate, proyectos de intervención, etc. son elementos valiosos para consolidar una visión cada vez más amplia del derecho a la educación superior y materializarla en proyectos y experiencias concretas.

Desafíos

1- En el plano de las políticas universitarias, uno de los principales desafíos es la modificación de la actual Ley de Educación Superior. Como hemos advertido, el proceso de ampliación de los derechos no se garantiza exclusivamente en el plano legal, pero su sanción jurídica es una de las condiciones necesarias –aunque no suficientes- para su eficacia. Tenemos una Ley de Educación Nacional que, por primera vez establece en forma explícita una concepción de la educación como derecho, y que además establece algunos mecanismos para la intervención del Estado como garante efectivo de ese derecho –incluso en el plano del financiamiento y la responsabilidad de sostener el sistema- por otra parte la ley establece la obligatoriedad de la escuela secundaria como uno de sus mandatos más fuertes, inaugurando el desafío de universalizar la cobertura del nivel medio (un aspecto del que estamos todavía muy lejos en términos estadísticos) pero que, con el instrumento de la ley abre posibilidades para sectores que –con una escuela secundaria no obligatoria- estarían excluidos ya en el plano jurídico del sistema. Sin embargo, la LES mantiene principios vinculados a la educación como un servicio. Hace un tiempo se aprobó en la Cámara de Diputados de la Nación, un proyecto de LEY DE IMPLEMENTACION EFECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL NIVEL DE EDUCACION SUPERIOR, por el que se modifican seis artículos de la LES y se incorporan nuevos. Uno de ellos establece claramente la responsabilidad principal e indelegable del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sobre la educación superior, en tanto la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho humano personal y social en el marco de lo establecido por la ley 26.206; la cual implica entre otros

propósitos: Garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones en el acceso, la permanencia, la graduación y el egreso; proveer equitativamente, en la educación superior de gestión estatal, becas, condiciones adecuadas de infraestructura y recursos tecnológicos apropiados para todas aquellas personas que sufran carencias económicas verificables; promover políticas de inclusión educativa que reconozcan igualitariamente las diferentes identidades de género y de los procesos multiculturales e interculturales; equiparar las oportunidades y posibilidades de las personas con discapacidades permanentes o temporarias; constituir mecanismos y procesos concretos de articulación entre los componentes humanos, materiales, curriculares y divulgativos del nivel y con el resto del sistema educativo nacional; promover formas de organización y procesos democráticos y vincular prácticas y saberes provenientes de distintos ámbitos sociales que potencien la construcción y apropiación del conocimiento en la resolución de problemas asociados a las necesidades de la población. Avanzar en el sentido de adecuar la ley vigente a lo dispuesto por la LEN es una alternativa posible hasta tanto se dicte una nueva Ley de Educación Superior en la Argentina y sería un paso importante para garantizar – al menos formalmente– el derecho a la educación superior.

- 2- Se ha avanzado significativamente en la mejora de condiciones edilicias, equipamiento así como en el acceso a diversas becas que favorecen la inclusión de sectores que hace unas décadas no tenían posibilidad de acceder a los estudios universitarios. Estas medidas, acompañan e impulsan procesos de inclusión educativa, sin embargo es indispensable que vayan acompañadas de cambios institucionales y pedagógicos que fortalezcan y hagan efectiva esa inclusión.
- 3- Es imprescindible que logremos –entre todos- ampliar los sentidos del derecho a la universidad. Es decir, cuando hablamos del derecho a la universidad, estamos hablando no sólo del derecho de acceder formalmente a la educación superior –de pregrado, grado y/o posgrado- sino también de insertarnos en una experiencia universitaria más amplia, que garantice el acceso a saberes en diálogo con distintos sectores sociales e incluya nuevas modalidades de acceso al conocimiento tanto en el ámbito profesional, como en el académico y en el pedagógico, atendiendo al papel que las universidades tienen en la formación de los docentes para todo el sistema educativo.

4- Por último, es imprescindible que como instituciones universitarias transitemos de modo lúcido y responsable el cambio de paradigma que supone dejar de ser una institución tradicionalmente formadora de élites, para constituirnos en una institución que garantice el derecho a la educación superior para las mayorías. Es verdad que el fenómeno de la masificación de los estudios superiores tiene ya varias décadas, que las universidades han encontrado –no sin dificultades- modos de resolver los problemas que la masividad trae aparejados para la formación universitaria, que se ha avanzado en la inclusión social en el sistema de enseñanza superior, y particularmente en el universitario, que durante muchas décadas estos procesos se realizaron careciendo de recursos presupuestarios para las universidades y en gran medida fueron responsabilidad de los actores institucionales. Esta situación se ha modificado, en algunos aspectos, durante la última década. El riesgo sería profundizar los procesos de inclusión excluyente. Para enfrentar ese riesgo es necesario sostener e incrementar la responsabilidad del Estado para garantizar el derecho a la educación, pero también generar alternativas pedagógicas y organizacionales que lo hagan efectivo.

Muchas Gracias