

## CAPITULO IV

### EL DERECHO DE APRENDER O DERECHO A LA EDUCACION

*"La desigualdad de instrucción es una de las principales causas de la tiranía".*  
Condorcet, Asamblea Legislativa de 1792

#### **Marco conceptual<sup>1</sup>**

El derecho de aprender o derecho a la educación es la facultad que tiene el hombre, por el hecho de ser tal, de satisfacer el alto fin de su formación plena. Consiste - ha dicho C. Sánchez Viamonte en su *Manual de Derecho Constitucional* - en "el derecho a su pleno desarrollo por medio de la educación; a la adquisición de todos los conocimientos científicos que corresponden a la época en que se vive y al desarrollo de las aptitudes vocacionales para lograr de cada individuo el máximo de rendimiento posible en beneficio de la sociedad".

Este derecho, inherente al desenvolvimiento de la personalidad, constituye, pues, una de las libertades fundamentales – para emplear la denominación primera - y corresponde a todas las personas, con relación a todos los niveles de la enseñanza y a las múltiples posibilidades de formación, sin discriminación alguna. En el caso de la educación formal, principalmente, supone el establecimiento de condiciones de equidad en el ingreso, la retención y la promoción de los educandos, al margen de limitaciones o consideraciones de carácter socioeconómico. Como bien se sostuvo en el Simposio Regional de Reflexión sobre el Futuro de la Educación en América Latina y el Caribe (*Informe final*, Caracas, 1980), "una verdadera democratización debe superar los problemas educacionales que contribuyen a rechazar o reprobar a quienes no han recibido los elementos necesarios para lograr una nivelación de su aprendizaje con el grupo social-escolar al que pertenecen".

He aquí cómo la educación debe convertirse en canal de movilidad social, además de las funciones de socialización que le competen.

Todavía en el aspecto conceptual, resulta pertinente destacar que J. E. Cassani (*Fundamentos y alcances de la política educacional*) distingue entre derecho a la educación y derecho de aprender. El primero "implica la obligación de todos los agentes educadores de proporcionarles las estimulaciones educativas necesarias a todos los individuos desde el momento en que éstos se hallan en condiciones de recibirlas".

En cuanto al segundo - dice este autor - consiste esencialmente en la atribución que el estado reconoce a los habitantes de informarse, adoctrinarse, adiestrarse y orientarse, o de hacerse informar, adoctrinar, adiestrar y orientar por otros. Por nuestra parte, estimamos que dicha distinción alude, respectivamente, a los aspectos sustancial y formal de una misma institución; distinción que en el derecho comparado no se toma en cuenta. En definitiva, lo que importa es la

comprensión o el alcance de la voz educación y, accesoriamente, de instrucción y aprendizaje<sup>2</sup>.

### **Evolución histórica**

La admisión expresa de este derecho se produce a fines de la edad moderna, siendo necesario un difícil proceso antes de alcanzar la amplitud expresada más arriba. Su idea, por cierto, empieza a desarrollarse antes<sup>3</sup>. Así - según P. Jaccard en *Política del empleo y de la educación* - J. Locke afirma que la educación debe ser impartida a cada uno de acuerdo a su posición. Ya en 1693 (*Algunas ideas sobre educación*) admite que jamás intentó educar a nadie que no fuera un gentleman. Esta es la idea de la época, influida por una fuerte tradición individualista, desconocedora de la significación de la educación pública. Por ello, se la encuentra también en Francia: a cada clase social corresponde un tipo diferente de enseñanza.

Con el correr del tiempo, la idea se suaviza y Condorcet, en la Asamblea Legislativa de 1792 ("Informe y proyecto de decreto"), pone de manifiesto que "la desigualdad de instrucción es una de las principales causas de la tiranía". Mas sólo pensaba - como sus contemporáneos - en dar a los hijos del pueblo una educación elemental. He aquí cómo Vinet, en Suiza, compartía esa posición. Un año después, en la Asamblea Constituyente, Talleyrand (también, "Informe y proyecto de decreto") sostiene que la educación nacional debe existir para todos, de uno y otro sexo. Sin embargo, esta formulación debe interpretarse dentro de un contexto de índole liberal, elitista. Obviamente, entonces nadie pensaba en un derecho pleno, comprensivo de los estudios secundarios y de los superiores. Por ello, Michelet, durante la primera mitad del siglo XIX, al exponer los principios de la reforma educativa introducida por los revolucionarios (*Le peuple*), estima normal el hecho de que haya colegios "en los que podrán educarse los ricos" Y escuelas primarias en las que se dispensará "la educación universal del pobre".

Quiere decir, pues, que hasta principios del siglo pasado la burguesía consideraba no tener mayores obligaciones para con la educación del pueblo. Aún en la segunda mitad de ese siglo y también a principios del presente, pensadores como E. Renan y M. Milliod, respectivamente, así como otros de los viejos países de Europa, ofrecían resistencia a la concepción democrática, sosteniendo los privilegios educativos de aquel sector social mediante consideraciones de diversa índole.

Ello no obstante en los Estados Unidos de América, ya en la Primera Mitad del siglo XIX se formula la tesis del derecho a la educación, con el sentido esencial que hoy se le reconoce universalmente. En efecto, el pastor presbiteriano W. E. Channing, de Nueva Inglaterra, que oficia como apóstol, con un razonamiento opuesto al de Locke, considera que "el hombre debe ser instruido porque es hombre, y no porque sea llamado a ser presidente de alguna institución mientras otros deberán hacer clavos, alfileres o zapatos". En la misma línea procede inscribir a D. F. Sarmiento, quien en 1849 (*Educación popular*) sostiene:

"Por un convencimiento tácito en unos países, por una declaración explícita y terminante en otros, la educación pública ha quedado constituida en derecho de los gobernados, obligación del Gobierno y necesidad absoluta de la sociedad, remediando directamente la autoridad a la negligencia de los padres, forzándolos a educar a sus hijos, o proveyendo de medios a los que, sin negarse voluntariamente a ello, se encuentran en la imposibilidad de educar a sus hijos".

Ahora bien, a principios del presente siglo - dice Jaccard - la idea del derecho a la educación era aceptada en los Estados Unidos de América por todos los habitantes. Tal reivindicación ya había sido llevada al piano mundial el 1 de mayo de 1866, cuando los obreros de Chicago reclamaron y obtuvieron el régimen de los Tres Ochos: ocho horas de trabajo, ocho horas de descanso y ocho horas de educación. Y hoy este derecho está reconocido universalmente, a tenor de normas jurídicas que examinaremos un poco más adelante.

Con lo expuesto, resulta que un instituto dirigido en el siglo pasado a poner la escolaridad elemental al alcance de toda la población de un país y en la primera mitad del presente a proveer con igual extensión una escuela media completa, en la segunda mitad que transcurre recepta la necesidad de alcanzar también la enseñanza superior. Mas no se trata sólo de la posibilidad de acceso, sino de la permanencia y el egreso. Además, cabe apuntar desde ya que este derecho se establece con la perspectiva de la educación permanente, teniendo en cuenta modalidades y aspectos tales como la educación de adultos, la pedagogía diferencial, la tecnología educativa, la protección económica y social de los estudiantes, las vacaciones pagas de los obreros para facilitar estudios, el derecho diferido a la educación, etcétera. Y esto es así - como señala L. Luzuriaga en *Pedagogía social y política* - porque "la política pedagógica democrática trata de facilitar el desarrollo de todos los miembros de una nación hasta el máximo de sus capacidades, sea cual fuere su posición económica, su situación social, su raza o su credo religioso. Para ello no se limita, como el liberalismo, a dejar actuar el juego libre de las fuerzas sociales, sino que, controlándolas, viene en ayuda de las clases más necesitadas".

Consecuentemente, en los Estados Unidos de América, en Australia, en la República Federal de Alemania, en Canadá, en Japón y en las llamadas Repúblicas Populares, entre otros estados, la escuela retiene hoy a casi todos los jóvenes hasta los 17 años por lo menos, sin perjuicio de las oportunidades que ofrece la educación no formal<sup>4</sup>.

### **Antecedentes internacionales**

Con el avance del constitucionalismo social, las cartas fundamentales de muchos países han institucionalizado preceptivamente la idea sub examine. Nosotros hemos acometido con anterioridad el estudio de este punto y al mismo nos remitimos<sup>5</sup>. No obstante, juzgamos oportuno hacer una breve referencia, actualizada, a los textos más destacados. Así, admitiendo influencia estadounidense, la carta fundamental de Japón (1946) garantiza a todos los ciudadanos "la libertad de estudiar" (artículo 23) y "el derecho de recibir igual

educación en concordancia con su capacidad, según lo dispongan las leyes" (artículo 26). También la constitución de Italia (1947) se ubica en una línea similar, en orden a la igualdad, al establecer que "la escuela es abierta a todos" y al extender este concepto aun a los incapaces y a los deficientes, a quienes les reconoce "derecho a la educación y la adaptación profesional" (artículo 34). Breve pero medulosamente, trata el tema la constitución de la República Francesa (1946 - 1958) al proclamar en su preámbulo, entre otros principios, que la nación garantiza el igual acceso del niño y del adulto a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura". "Es un deber del estado - añade - la organización de la enseñanza pública, gratuita y laica en todos los grados."

No menos rotunda resulta la cláusula pertinente de la constitución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (1977), cuando dispone:

"Los ciudadanos de la U.R.S.S. tienen derecho a la instrucción. Se asegura este derecho por la gratuidad de todos los tipos de instrucción, la implantación con carácter general de la enseñanza secundaria obligatoria de la juventud y el amplio desarrollo de la instrucción profesional y técnica, secundaria especializada y superior sobre la base de vincular la enseñanza con la vida y la producción; el desarrollo de la enseñanza vespertina y a distancia; la concesión por el estado de becas y ventajas a los alumnos y estudiantes; la entrega gratuita de materiales escolares; la posibilidad de estudiar en la escuela en la lengua materna y la creación de posibilidades para la formación autodidacta" (artículo 45).

A su vez, configurando toda una definición, la carta fundamental de España (1978) determina:

"Todos tienen derecho a la educación... La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de la convivencia y a los derechos y libertades fundamentales" (artículo 27).

Por su parte, la constitución de la República Popular China (1978) sostiene la institución examinada cuando dice que "los ciudadanos tienen derecho a la educación" y agrega:

"Para garantizar el goce de este derecho, el estado aumenta gradualmente centros de enseñanza de diferentes tipos y otras instituciones culturales y docentes y populariza la educación" (artículo 51).

También la constitución de Perú (1979), inspirándose en los principios de la democracia social, afirma, "El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana. La educación tiene como fin el desarrollo integral de la personalidad" (artículo 21). Ultimamente, la ley fundamental de Nicaragua (1987) establece: "Los nicaragüenses tienen derecho a la educación y a la cultura" (artículo 58). Por cierto, algunos de estos textos refuerzan los principios expuestos con disposiciones relativas a la gratuidad, la capacitación de los trabajadores, la protección económica y social, la posibilidad de alcanzar los grados más elevados de los estudios, etcétera.

Si bien con jurisdicción multinacional, resulta procedente hacer referencia ahora a cinco instrumentos jurídicos sancionados entre los años 1948 y 1989<sup>6</sup>. El primero, titulado Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (dada por la Organización de los Estados Americanos - OEA - en 1948), establece:

"Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo, tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, el mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad. El derecho a la educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado. Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos" (artículo XII).

El siguiente, que lleva por título Declaración Universal de los Derechos Humanos (dada por la Organización de las Naciones Unidas - ONU - en 1948), considera el tema en un artículo que ha alcanzado vasta resonancia. En lo pertinente, dice así:

"Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos" (artículo 26, párrafo 1)<sup>7</sup>.

El tercero de estos instrumentos jurídicos, nominado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (dado por la ONU en 1966), consigna: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación" (artículo 13). En cuanto al cuarto, o sea la Convención Americana sobre Derechos Humanos (dada por la OEA en 1969), también llamada Pacto de San José de Costa Rica, determina:

"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias... para lograr... la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas... sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la carta de la Organización de los Estados Americanos..." (artículo 26).

El último, denominado Convención sobre los Derechos del Niño (dada en Nueva York en 1989), reconoce específicamente "el derecho del niño a la educación" (artículo 28)<sup>8</sup>.

### **Antecedentes argentinos**

En nuestro país el derecho a la educación tiene su fundamento primero en la tradición patria y en la Constitución Nacional (1853 y sucesivas reformas hasta 1994). Hállase institucionalizado fundamentalmente en el artículo 14 de dicho instrumento jurídico, con apoyo específico en los artículos 5 y 75, incisos 17, 18,

19 y 22<sup>9</sup>. En efecto, el primero de los artículos mencionados establece el derecho de "aprender" o sea, el derecho a la educación, conforme - según dice la parte final del respectivo texto - "a las leyes que reglamenten su ejercicio". Por su parte el artículo 5 estatuye la obligación de las provincias de asegurar "la educación primaria", es decir, la obligación de proveer oportunidades concretas para el goce y el ejercicio del derecho a la educación en ese nivel, a todos sus habitantes. En cuanto al artículo 75, por el primero de los incisos citados, tras "reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural". El siguiente inciso patentiza un anacronismo al reproducir el texto del inciso 16 del antiguo artículo 67, referente al dictado de "planes de instrucción general y universitaria", ahora innecesario dado el contenido del tercer párrafo del inciso 19 correspondiente al nuevo artículo 75<sup>10</sup>. A su vez dicho inciso 19 establece como una de las atribuciones del Congreso "sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad" de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales".

Por último, el inciso 22 incorpora en forma expresa declaraciones y pactos internacionales vinculados, en gran medida, al derecho a la educación, según vimos más arriba.

Ciertamente, el artículo 14 de la Constitución Nacional establece que todos los habitantes gozan, entre otros derechos, del "de enseñar y aprender". Algunos tratadistas, al estudiar este precepto, lo denominan de modo genérico así: "de la libertad de enseñanza". Ello importa, sin embargo, una grave confusión, pues tal precepto distingue dos derechos, de naturaleza y sentido distintos. El derecho de enseñar, invocado siempre por los defensores de la denominada "libertad de enseñanza" o "enseñanza libre", es un derecho accesorio, un medio para el ejercicio del otro derecho, al cual necesariamente está subordinado. El derecho de aprender o derecho a la educación, en cambio, es un derecho esencial instituido para satisfacer los fines<sup>12</sup> Y los objetivos significados a lo largo del presente capítulo.

Asimismo, corresponde agregar que la ley N° 24.195, del año 1993, denominada Ley Federal de Educación, dispone:

"El sistema educativo asegurará a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho de aprender, mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna" (artículo 8).

También parécenos oportuno traer a colación aquí los textos sobre el tema acogidos en las constituciones provinciales de nuestro país. Pues bien, este tema está tratado, con mayor o menor fuerza, en la totalidad de las cartas locales. Y ello es así en la medida en que tales textos contienen, además, instituciones

destinadas a hacer operativo el derecho a la educación. Entre estas cabe mencionar a la acción docente de la administración pública, la gratuidad de la enseñanza, la asistencia educacional (útiles, canasta escolar, becas, crédito educativo, seguro obligatorio, etcétera), las escuelas hogares, la educación diferencial, las escuelas de campaña, las bibliotecas, la orientación educacional, la capacitación del trabajador. Diremos, finalmente, en relación con este punto, que de las constituciones aludidas resaltan dos. Una, la de San Juan (1986), en cuanto expresa: "La educación y la cultura son derechos humanos fundamentales" (artículo 71). Asimismo:

"El estado reconoce a la familia como agente natural de la cultura y la educación. La educación es un cometido esencial, prioritario e indeclinable del estado. El estado garantiza los medios suficientes a fin de asegurar: la orientación vocacional y laboral, sostenimiento y mejoras de establecimientos educativos del estado; y para los educandos que lo necesiten, la salud psicofísica, la nutrición y la canasta escolar" (artículo 79).

La otra constitución destacada es la de San Luis (1987), especialmente por el texto que dice:

"La educación es un deber insoslayable del estado y un derecho humano fundamental, entendida como un proceso de transmisión, recreación y creación de los valores culturales, para el pleno desarrollo de la personalidad en armonía con la comunidad" (artículo 70)<sup>13</sup>.

### **Perspectiva actual**

A esta altura juzgamos imprescindible poner de resalto la existencia de factores positivos que explican la afirmación del derecho a la educación, así como factores negativos que afectan el ejercicio de dicho derecho. Los primeros admiten la siguiente clasificación: a) religioso, b) social, c) político y d) económico.

El factor religioso se presenta como el primero de la historia, constituido por la necesidad de facilitar el conocimiento de los textos bíblicos. Lo social, a su turno, alcanza relevancia con la secularización de la cultura, por razones de justicia. El factor político, por su parte, configura una influencia resultante de la necesidad de extender y afirmar la democracia. En cuanto al último de los factores positivos, Puesto de manifiesto principalmente con el actual desarrollo de la enseñanza secundaria y superior, representa el desplazamiento masivo de los empleos de los sectores primario y secundario de la economía hacia el sector terciario. Y ello es así por cuanto a los trabajadores no les basta ahora con el empleo de su fuerza y sus habilidades físicas, sino que han menester de la calidad y la extensión de su instrucción.

Pasando a la mención de los factores negativos, los que impidientes u obstaculizantes del ejercicio del derecho examinado, en apretada síntesis cabe clasificarlos así. a) limitación inherente al bajo desarrollo económico-social y científico-tecnológico; b) escasa disponibilidad de servicios de enseñanza-

aprendizaje, acentuada por la baja calidad de muchos de los existentes, especialmente en las zonas rurales; c) limitaciones producidas por determinadas condiciones físicas, como son la salud, la condición étnica, el sexo; d) inadecuada relación entre la educación ofrecida y las aptitudes y el medio ambiente de los individuos<sup>14</sup>.

Como balance del juego de estos factores positivos y negativos, creemos lícito afirmar que emerge una expectativa esperanzada. Los últimos, en medida apreciable, se baten en retirada, aunque resta mucho por combatir todavía. Una visión no tan optimista han expresado E. Faure y otros en *Aprender a ser*.

"Al proclamar, hace un cuarto de siglo, que el hombre tiene derecho a la educación, las Naciones Unidas avalaron un ideal democrático nacido unos siglos antes, pero cuya realización se sigue viendo entorpecida en muchos lugares por condiciones parecidas a las que reinaban en la época en que fue enunciado".

Un tiempo antes, Ch. D. Ammoun, en su *Estudio sobre la discriminación en materia de educación*, al considerar desde uno de sus ángulos el área que estamos estudiando, de modo más favorable, había afirmado:

"Ello no quiere decir que la discriminación haya desaparecido de hecho. Se refugia en una especie de acción indirecta e imprecisa, solapada y vergonzante, pero también en este terreno, acosada y combatida, pierde posiciones que hace tan sólo unos años aparecieron inexpugnables".

Jean Rostand (*Perspectives pour l'an 2000*), biólogo y sociólogo, puso en circulación una locución adecuada para caracterizar y medir la evolución social que lleva hoy a los pueblos civilizados a colocar la enseñanza media y superior al servicio de un número mayor de personas: "la esperanza de cultura", o sea, la cantidad media de años de escolaridad que cada niño, en el momento de nacer, tiene la oportunidad de cumplir. La cifra resultante, por cierto, en numerosos países acusa a los correspondientes sistemas sociales. Por su parte, A. Ghioldi, en la obra antes citada, dedica unas páginas a examinar las "metas mensurables del derecho a la educación". En ellas, entrando al campo de las realizaciones y haciéndose cargo de las preocupaciones manifestadas al respecto por P. Roselló, determina la "ración" educativa mínima deseable para todo niño "mensurable en años de escolaridad sistemática", así como la que efectivamente se brinda en diferentes lugares del mundo. Aquí la deserción, entre otros aspectos negativos, conduce también a "la formulación de un requerimiento profundo para la renovación de la sociedad".

Con lo expuesto, no puede sorprender la siguiente afirmación de L. Luzuriaga, inserta en el trabajo ya citado:

"... hoy la inmensa mayoría de la población del mundo sólo recibe una educación muy elemental. A pesar de los progresos realizados en los últimos decenios, existen aún profundas diferencias en la educación de las diferentes clases sociales"<sup>15</sup>.

Hace unos años, y con referencia a nuestro continente, en el documento titulado "La educación y los problemas del empleo" (Serie Informes Finales N° 3, publicado en 1981 bajo la responsabilidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO -, la Comisión Económica para América Latina - CEPAL - y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD -) también se pudo sostener:

"Pero, si bien este derecho (a la educación) tiene considerable difusión entre las capas que constituyen la mitad superior de la población latinoamericana, la otra mitad está excluida de él hasta el punto que no logra finalizar siquiera el ciclo de la enseñanza primaria o elemental".

Una prueba contundente de las limitaciones que existen para el goce y ejercicio del derecho a la educación, en orden a la estratificación social, resulta de la baja proporción de jóvenes pertenecientes a los sectores populares que acceden a los estudios superiores. En lo tocante a la situación argentina, un estudio de G. Germani y R. Sautú (*Regularidad y origen social en los estudiantes universitarios*, 1965) demostró la exactitud del aserto. Así, en el caso de la Universidad de Buenos Aires, mientras el 35,4 por ciento de los estudiantes pertenecían al nivel económico-social medio superior y alto, y el 46,2 por ciento al nivel medio, sólo el 18,4 por ciento pertenecía al nivel popular. En cuanto a la Universidad Nacional de La Plata, las proporciones eran: 42,3; 46,5 y 11,2 por ciento respectivamente<sup>16</sup>. En cuanto a la situación dada en otros países, el recordado trabajo de E. Faure et al., tras tomar en consideración la profesión de los padres, llega a resultados análogos.

En varias partes del presente trabajo hemos vinculado el derecho a la educación con la democratización de la finalidad. En este momento parécenos necesario declarar que dicho derecho - en sus dimensiones básicas: igualdad y libertad - es emanación del ideal democrático. Para decirlo con palabras más precisas, su consolidación exige la democratización de la enseñanza en todos los niveles y en todas las manifestaciones de la actividad educativa y extraescolar. Es decir, que este instituto debe ser operativo en las distintas expresiones de la educación formal y no formal, para servir a todos los individuos sin discriminación alguna, en un pie de igualdad<sup>17</sup>.

Siempre dentro de una interpretación dinámica del derecho a la educación, corresponde ahora traer a consideración el principio de la igualdad de oportunidades educativas, al que hemos aludido en algunos pasajes de este trabajo. Con evidente acierto, E. J. Power, en *Educación para la democracia*, sostiene que dicho principio constituye "el más importante de los fundamentos ideológicos que apoyan el derecho a la educación y la educación democrática", agregando que "la igualdad de educación es un desarrollo natural y acaso inevitable de la igualdad política". Por esto último, E. Echeverría (*Manual de enseñanza moral para las escuelas primarias del Estado oriental*), ya en la primera mitad del siglo pasado pudo decir: "Cada hombre es igual a otro hombre en el ejercicio de su libertad". Y, entre otros, R. A. Piérola, en *Aproximaciones al*

*concepto de educación nacional*, en años cercanos a los que corren, ha hecho notar la necesaria intervención del estado para asegurar la efectivización del principio y del derecho sub examine, asunto sobre el cual volveremos muy pronto. Todavía resulta ineludible recordar que nosotros nos hemos ocupado de estudiar la incidencia de dicho principio en la Argentina, mediante un trabajo mencionado más arriba, y al cual nos remitimos brevitatis causa. Ello no obstante, juzgamos útil reproducir aquí el texto que sigue:

"Para determinar, en una segunda arribada, la dimensión de dicho objetivo, corresponde tomar la perspectiva de la educación permanente, teniendo como marco la idea de la justicia social. Y bien: así, igualdad de oportunidades educativas importa tanto como oferta de instrucción y formación adecuadas hecha a hombres y mujeres, sin exclusión alguna, durante toda la vida, en ciclos completos, con garantía de calidad y eficiencia. Porque no basta la igualdad de acceso, en cuanto procede asegurar también la permanencia, el avance, el logro, la recurrencia y la acreditación. Efectivamente, la igualdad de acceso a la enseñanza constituye una condición necesaria, pero no es suficiente. Se trata, pues, de proveer oportunidades de llegar al final".

Como es obvio, lo transcrito supone la existencia de una acción concertada entre el sistema educativo formal y las agencias y los medios del sector no formal. Porque "grande es el desaprovechamiento de las potencialidades educativas de la comunidad, en tanto no se movilizan las organizaciones sociales básicas, no se aprovecha debidamente la capacidad de las empresas, se descuida la participación directa de la población y se hace un uso insuficiente de los medios masivos de comunicación"<sup>18</sup>.

### **El papel del estado**

Unas líneas más arriba hemos hecho referencia a la intervención del estado para asegurar el goce y ejercicio efectivo del derecho a la educación. El planteamiento del punto resulta útil por cuanto hay quienes sostienen la necesidad de limitar fuertemente tal intervención, en resguardo de la libertad de enseñanza y por aplicación del principio de subsidiaridad. Para la correcta elucidación del problema emergente - ya lo hemos dicho otras veces - corresponde tener en cuenta, en primer término, que el *estado autocrático* ha ido cediendo lugar, con el transcurso del tiempo, al *estado democrático*, según lo prueban las contadas excepciones que registran los dos últimos siglos. En el *estado moderno*, por tanto, el poder coactivo emana de la ley, la cual es expresión de la voluntad general, es decir, del pueblo. He aquí por qué este poder se ejerce como obligación y al servicio del fin racional de la vida. Luego, cabe reconocer que también ha quedado atrás, en el tiempo, el *estado gendarme* y que ya no conforma el tipo gerente, alcanzando relevancia operativa, en cambio, el tipo promotor, con el cual rivaliza el *revolucionario*. Y bien, el *estado promotor* se define como intervencionista, en orden al cumplimiento de los objetivos que caracterizan a la democracia social. Entre ellos, la educación del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, parafraseando la fórmula de Gettysburg. Lo expuesto significa que sólo el estado (nación, provincias y comunas, o de jurisdicciones equivalentes), desempeñando una

función docente que es cumplida con carácter primordial (no supletorio), puede asegurar a cada uno de los habitantes y al país todo el adecuado goce y ejercicio del derecho a la educación. Tal es la tarea de la escuela pública u oficial, sin perjuicio de la acción concurrente asumida por los establecimientos privados o particulares, con fiscalización del estado en virtud de su poder de policía<sup>19</sup>.

No obstante lo expuesto juzgamos conveniente extendernos en este punto, empezando por reconocer que la crisis de los años 70, en el mundo, acentuó las críticas al *estado benefactor* e incentivó el desarrollo de las propuestas monetaristas, con intervención de gobiernos neoconservadores<sup>20</sup>. Mas no puede ignorarse que el estado benefactor, incluso la política social demócrata, actuó durante 25 años con un éxito considerable, asegurando el nivel de vida, el empleo y los derechos sociales básicos (salud, educación, vivienda, jubilación), al mismo tiempo que incentivando el mercado y la producción. Paralelamente fomentó la paz, el pluralismo ideológico y la estabilidad social.

Sin embargo, la mencionada crisis de los años 70 mostró los límites de esta fórmula social. Sus críticos sostuvieron y sostienen que el welfare state provocó un decrecimiento de la tasa de acumulación de capital y una creciente sobrecarga de demandas de consumo, productora de inflación, unido ello a un aumento de demandas políticas cada vez más difíciles de satisfacer. He aquí cómo, ya hace dos años, un importante diario de la Capital Federal, en nota editorial, puntualizó que la ineficiencia y la intervención excesiva del estado en la economía fueron, durante las últimas décadas, un justificado motivo de preocupación en nuestra sociedad. Al respecto especificó que "el mal funcionamiento de las empresas públicas, las regulaciones obstruccionistas y el elevado nivel del gasto aparecían como trabas al despliegue de la iniciativa privada y causas del costo argentino que reducía la competitividad de la producción local".

Y agregó que debido al aumento alarmante de estos problemas, la necesidad de reducir el tamaño del estado y reedificar sus fines había sido aceptada por sectores crecientes de la población. En coincidencia, corresponde tener presente que el poder centralizado se ha ido reduciendo en favor de las periferias, ya sean regionales o locales. Además, el estado ha concedido cuotas notables de participación en el gobierno de los centros educativos a los principales actores: docentes, familias y estudiantes<sup>21</sup>.

En este contexto hizo su aparición en varios países, incluida la Argentina, el neoconservadurismo, defensor á outrance de la libertad de mercado. Los sostenedores de esta política - Benoit, Alain y Faye, entre otros - consideran que el único regulador real del funcionamiento de las sociedades es el "libre mercado". A su favor grupos privados alcanzan el poder del estado, reducido entonces a un mínimo. Coincidentemente, se ha producido una declinación del parlamentarismo. En otros términos, hoy se advierte una preeminencia de la iniciativa del Poder Ejecutivo respecto del Congreso. Así, este último cuerpo cumple una función de simple contralor, incluso en orden a los ingresos y los gastos públicos. En tales condiciones la discusión anual del presupuesto constituye una ritualidad. También el contralor posterior del gasto deviene prácticamente cero.

La política resultante a partir de los años 80 ha tomado importancia crucial en el nivel macroeconómico y en otros aspectos, incluida la educación. Sus sostenedores consideran así que la política social debe pasar de las prestaciones directas del estado a subsidios otorgados a los individuos o a sus familias. En materia de enseñanza esto puede conducir a la abolición del sistema público y su substitución por un sistema de bonos escolares susceptibles de ser empleados en el mercado para comprar las oportunidades educativas, en combinación con los recursos de la familia o del individuo. Ello acompañado por una reducción impositiva a los padres cuyos hijos asistan a la escuela privada. Consecuentemente la red oficial de educación sólo debería funcionar para aquellos que no pudieran acceder a los servicios del mercado.

Tal política se ve acompañada por fuertes recortes de las partidas presupuestarias asignadas a la enseñanza pública u oficial, permitiendo derivar importantes recursos al sector privado. Esto, ciertamente, se ve facilitado por un discurso sobre la incapacidad de la burocracia para hacer eficientes las prestaciones públicas. En consecuencia la escuela oficial pasa a un segundo plano como escuela para los sectores medios-bajos y populares, que - como ya hemos dicho - no pueden comprar su educación en el mercado. De modo coincidente las administraciones neoconservadoras han evidenciado escaso interés por intervenir en favor de los sectores más deprimidos, y menos cuando se trata de una intervención que implica discriminaciones positivas, como es el caso de programas compensatorios (enseñanza a disminuidos, adultos, grupos étnicos que requieren enseñanza bilingüe, etcétera).

En estas condiciones el estado deja de actuar en cuanto regulador de las desigualdades sociales. Como máximo admitiría proporcionar una red de seguridad por debajo de la cual ningún ciudadano pudiera caer.

Quiere decir, pues, que en vez del desarrollo equitativo de un sistema educacional que atienda las necesidades de toda la población, el acento gubernamental está puesto en la formación de *élites*. De tal modo se produce, por desatención, un deterioro creciente del sistema público de educación y, parejamente, el estado brinda un apoyo creciente al mercado privado del área<sup>22</sup>.

Para cerrar estas consideraciones acerca de la necesaria intervención del estado volvemos al editorial mencionado unos párrafos atrás. Y bien, este importante diario capitalino-distante, por cierto, de la social democracia - llega a la conclusión - con la cual coincidimos - de que la reducción del papel del estado en la economía no puede significar el olvido de "tareas indelegables para la mejora de la sociedad, como son el cuidado de la educación, la salud y la vivienda". "La reducción del presupuesto educativo -agrega - ocasiona un deterioro en el correspondiente servicio que compromete, incluso, el desarrollo futuro de la economía".

## **Propuestas**

En este estado, habiendo analizado los antecedentes, la doctrina y el derecho positivo correspondientes al instituto en cuestión, así como las vicisitudes a que se halla expuesto, corresponde preguntarnos cuál debe ser la política aplicable en el caso argentino para asegurar su efectivo ejercicio por toda la población. Antes procede significar que la cuestión excede largamente las previsiones aisladas de la política educativa, al tiempo que guarda estrecha relación con el problema de la repartición real del poder. Por ello, su tratamiento de fondo (como hemos dicho en anterior oportunidad) "requiere una transformación de las estructuras socioeconómicas - correlativa de un cambio de mentalidad - combinada con una reforma profunda de la estructura educativa. Sólo así podrá operarse verdaderamente una distribución social correctiva de los medios y de los esfuerzos empleados en el área con el carácter global e integrado de la educación permanente y abierta".

Ahora, en tren de concretar acciones, presentamos la siguiente propuesta:

- 1) Afianzamiento de la educación común, de modo tal que los conocimientos básicos adquiridos y las actitudes y habilidades generales ganadas sean similares.
- 2) Articulación concertada entre el sistema educativo formal y las agencias y los medios del sector no formal; articulación vertical y horizontal, entre los establecimientos de todos los niveles y modalidades.
- 3) Ampliación de la base social del reclutamiento, empezando por atraer e interesar a las familias; democracia interna en la escuela, con base en la libertad de las personas, en forma tal que estas puedan realizar opciones.
- 4) Creación de instituciones educativas y dación de planes y programas adecuados para las poblaciones rurales y las urbanas marginales.
- 5) Multiplicación de las guarderías y los jardines de infantes, con preferencia en las zonas urbanas habitadas por desfavorecidos sociales.
- 6) Reorganización del currículum, considerando el trabajo como parte sustantiva de la educación regular.
- 7) Estímulo de una actitud tendiente a liberarse de los dogmas de la pedagogía tradicional, permitiendo que el acto educativo genere un proceso personal de toma de conciencia existencial y oriente al que aprende hacia la autodidaxia; pedagogía personalizada, basada en el reconocimiento de las aptitudes individuales (sin mengua de la socialización); nueva actitud del maestro, cuya tarea primordial deberá consistir en despertar el conocimiento; perfeccionamiento continuo.
- 8) Descentralización y desburocratización de la actividad educativa, agilizando la gestión y el control y movilizandolos recursos potenciales para el correspondiente servicio.

9) Autogestión, comprensiva de la gestión en la empresa educativa y la participación en la definición de la política pertinente por parte de los enseñantes, padres, científicos, estudiantes y demás interesados directos en el desarrollo de dicha empresa.

10) Expansión y renovación de los programas de la educación extraescolar para jóvenes y adultos, introduciendo modalidades institucionales abiertas Y cuidando simultáneamente de superar todo déficit educativo, y de incorporar los sectores de población que están marginados de la vida política, económica y social.

11) Extensión de los cursos de recuperación; incitación al reingreso en el sistema, a la actualización y a la reconversión; admisión del acceso tardío, en función de la experiencia personal adquirida en la vida profesional y privada.

12) Institución del asueto para educación, con el fin de que los trabajadores puedan ejercitar su derecho a la formación, con dispensa de tareas y con goce de remuneración.

13) Expansión y mejoramiento sustanciales de la capacidad instalada; aprovechamiento integral de las instalaciones y de los equipos de los centros educativos y de las empresas y otras agencias sociales, introduciendo en aquéllos distintos turnos y habilitándolos para el cumplimiento de fines varios en la comunidad; mejora cardinal del equipamiento en las escuelas donde se detecta una población, en promedio, de nivel socioeconómico bajo.

14) Reducción del número de alumnos por aula en las escuelas que atienden una clientela de nivel socioeconómico bajo, para permitir una mejor atención individual.

15) Prestación de asistencia social al alumnado perteneciente a los grupos de menores ingresos, mediante los siguientes servicios gratuitos: comedor escolar, vestimenta, calzado, equipo escolar, útiles escolares de consumo individual, materiales y textos transferibles a otras promociones, tratamiento médico y odontológico, medicamentos y otras formas de protección concebidas como parte de una estrategia de promoción cultural a largo plazo, que corra parejas con un esfuerzo global de democratización política y social.

16) Ofrecimiento a la población escolar, especialmente en áreas rurales y suburbanas, de medios de transporte gratuitos para su traslado a la escuela.

17) Extensión creciente de las escuelas de doble escolaridad, escuelas de concentración, escuelas-albergues, escuelas-hogares y planteles análogos.

18) Incremento de los sistemas de becas, crédito educativo, asignaciones familiares y seguro escolar.

19) Reestructuración general de los sistemas de evaluación y promoción, así como del otorgamiento de diplomas, con la óptica de la educación permanente.

20) Realización de investigaciones en torno al rendimiento educativo y la búsqueda de políticas tendientes a su máxima elevación.

Se dirá, tal vez, que la política propuesta raya con la utopía. Sin embargo, ella es la que corresponde en un plan integrado, a largo plazo, si realmente se pretende la transformación amplia a que acabamos de hacer referencia. Esto último, por cierto, depende de la voluntad de realización del pueblo. Y no se trata de una tarea fácil. Pero, corresponde tener en claro objetivos y metas, en cuya consecución se justifica el programa precedente. Además - y esto es fundamental - confiamos en el porvenir argentino.

### Notas

1. En este capítulo se reproduce, actualizado en lo esencial, el texto del artículo sobre el mismo tema publicado en la *Revista Argentina de Educación* 1.1.

2. Sobre la distinción entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, véase H. F. Bravo, *Bases constitucionales de la educación argentina* (Buenos Aires: CEAL, 1988), capítulo II, apartado 7.

3. Cabe afirmar que el origen de las actuales reivindicaciones sociales en materia de educación se encuentra en los Edictos de la Reforma y de la Instrucción Pública Obligatoria, promulgados en 1536 por el pueblo de Ginebra, reunido en el Consejo General.

4. En Francia, en el año 1920, E. Herriot presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley en el que se pedía la supresión de los obstáculos que impedían el acceso a la enseñanza superior de los alumnos más capaces.

5. Véase la obra arriba citada, capítulo I, apartado 3.

6. Conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada el año 1994, estos instrumentos jurídicos "tienen jerarquía superior a las leyes, ... jerarquía constitucional". Estos instrumentos, así como otros datos de interés acerca del tema, pueden consultarse en la obra del doctor Emilio Fermín Mignone titulada *Constitución de la Nación Argentina: Manual de la reforma* (Buenos Aires: Ruy Díaz, 1994).

7. Véase en A. Ghioldi, *Política educacional en el cuadro de las ciencias de la educación*, el comentario sobre el estudio de J. Piaget acerca de este artículo, publicado por la UNESCO con el título de "Le droit á l'éducation dans le monde actuel".

8. Según el artículo 1 de esta Convención "se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad".

9. En orden a este derecho, aunque de modo accesorio, cabe hacer referencia también a los artículos 41, 42 y 125.

10. Al respecto, véase H. F. Bravo, op. cit., capítulo II, apartado 8, especialmente las páginas 58-62.

11. El nuevo principio de equidad consiste en que la oferta real de igualdad de oportunidades educativas para grupos con muy distintos capitales culturales requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los que, social y culturalmente, son los más pobres del país. Así, mediante una discriminación positiva, corresponde brindar insumos y procesos educativos diferenciados para obtener resultados comparables entre los diversos sectores de la sociedad.

12. Entre dichos fines, la liberación del hombre por el hombre mismo o, para ser más claro, por el sólo hecho de ser hombre.

13. Complementariamente, véase H. F. Bravo, op. cit., capítulo I.

14. Véanse las conclusiones alcanzadas tempranamente en la conferencia de la CMOPE realizada en Addis Abeba en agosto de 1965. Para un estudio ampliado de los factores negativos, véase H. F. Bravo, "La desigualdad de oportunidades educativas: El caso argentino", en *Educación popular* (Buenos Aires: CEAL, 1983), capítulo I, apartado 5.

15. Sobre las diferencias existentes en este punto entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo, véase E. Faure et al., *Aprender a ser* (Madrid: Alianza Universidad/UNESCO, 1973).

16. Véase también D. Klubitschko, *El origen social de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires* (Buenos Aires: UNESCO/CEPAL/PNUD, 1981).

17. Véase G. W. Rama, *Educación y democracia* (Buenos Aires: UNESCO-CEPAL/PNUD, 1980). Sobre las dimensiones básicas mencionadas en este párrafo véanse N. Bobbio, *Igualdad y libertad* (Barcelona: Paidós/ICE/UAB, 1993) y A. Valcárcel, "Igualdad, idea regulativa", en A. Valcárcel, comp., *El concepto de igualdad* (Madrid: Pablo Iglesias, 1994).

18. Véanse también A. M. E. de Babini, "La desigualdad educacional en Argentina", en J. F. Marsal, comp., *Argentina conflictiva* (Buenos Aires: Paidós, 1972) y M. E. de Bianchi et al., *Los determinantes de la educación en la Argentina* (Buenos Aires: FIEL, 1976).

19. Complementariamente, véanse H. F. Bravo, *Bases constitucionales de la educación argentina* (Buenos Aires: CEAL, 1988), capítulo II, apartado 7; y "La subsidiariedad del estado en el área de la educación", en *Educación popular* (Buenos Aires: CEAL, 1983). También puede verse J. M. Maravall, "Estilos políticos y sus efectos educativos: del autoritarismo a la democracia", en Comisión

de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Fundación F. Ebert, *Educación y democracia* (Buenos Aires: Legasa, 1987).

20. Véase J. Casassus, "¿Debe el estado ocuparse aún de la educación? Análisis desde las dimensiones de la regulación y la legitimación", *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe 30* (Santiago, Chile: UNESCO-OREAL, abril de 1993).

21. Véase F. Padró, "Estado y educación en Europa y los Estados Unidos", *Revista Iberoamericana de Educación 1* (1993).

22. Véase D. Saviani, "Neo-liberalismo ou pos-liberalismo?", en Estado e educacao (San Pablo: PAPIRUS/CEDES, 1992). También, N. Paviglianiti, "Ciudadanía y educación", *La Prensa*, 19 de diciembre de 1994, sec.: Ciencias Sociales.