

> **Martín Roberto Legarralde**

Universidad Nacional de La Plata

Disputas por los sentidos y alcances del derecho a la educación

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar la idea de que el derecho a la educación es un terreno de disputas en al menos dos dimensiones relacionadas. Por un lado, existe en las sociedades contemporáneas una disputa por el sentido del derecho a la educación. ¿Qué es el derecho a la educación? ¿Quién tiene derecho y a qué cuando hablamos del derecho a la educación? Por otro lado, también existe una disputa acerca de los alcances de ese derecho. ¿Debe ser un derecho de todos? ¿Se trata de un derecho que contiene mecanismos de diferenciación? ¿Cuánto esfuerzo social es legítimo disponer para que ese derecho se garantice, se extienda y se consolide?

La idea de que el derecho a la educación involucra un escenario de disputa supone identificar distintos actores con posiciones disímiles sobre este concepto, pero además, implica la idea de que estos actores tienen interés en legitimar sus interpretaciones acerca del derecho a la educación.

Palabras clave: Derecho a la educación, Historia, Argentina, Sujetos, Escuela.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es presentar la idea de que el derecho a la educación es un terreno de disputas en al menos dos dimensiones relacionadas. Por un lado, existe en las sociedades contemporáneas una disputa por el sentido del derecho a la educación. ¿Qué es el derecho a la educación? ¿Quién tiene derecho y a qué cuando hablamos del derecho a la educación? Por otro lado, también existe una disputa acerca de los alcances de ese derecho. ¿Debe ser un derecho de todos? ¿Se trata de un

derecho que contiene mecanismos de diferenciación? ¿Cuánto esfuerzo social es legítimo disponer para que ese derecho se garantice, se extienda y se consolide?

La idea de que el derecho a la educación involucra un escenario de disputa supone identificar distintos actores con posiciones disímiles sobre este concepto, pero además, implica la idea de que estos actores tienen interés en legitimar sus interpretaciones acerca del derecho a la educación.

Además, las arenas de disputa son múltiples e históricas. Dependen de relaciones de fuerza cambiantes y se cristalizan o estabilizan a medida que conquistan o pierden legitimidad, y logran convertirse en los sentidos predominantes accediendo a recursos, sanción oficial y finalmente, a la fuerza de la ley y de la política pública.

El sistema educativo argentino es un sistema Estado-céntrico. Su conformación en el siglo XIX siguió un camino similar al de otros sistemas educativos nacionales latinoamericanos, con una fuerte articulación en relación con el proceso de conformación del Estado nacional. Aclaremos esto porque no en todos los países esto ha sido así. En otros casos vemos que los sistemas educativos se conformaron por un fuerte impulso de congregaciones religiosas, corporaciones municipales o combinaciones de instituciones, actores y comunidades.

En ese sentido, vamos a tratar de mostrar en este artículo que desde el proceso mismo de conformación del sistema educativo argentino se puso en discusión el sentido y el alcance del derecho a la educación, y que esto estuvo asociado a la configuración de sentidos y ámbitos de acción de habitantes, ciudadanos, Estado y espacio público.

En el centro de estas disputas se encuentra la escuela. La implantación de la escuela en América Latina se produjo desde finales del siglo XVIII como producto de la combinación entre una oportunidad coyuntural (la expulsión de la orden de los jesuitas decretada por la corona española en 1767) y la adopción de ciertas regulaciones por parte de las autoridades coloniales, inspiradas en las lecturas de funcionarios ilustrados (Martínez Boom, 2012). En cierto modo, la implantación de la escuela fue también la piedra angular de la delimitación de la educación como una práctica social diferenciada de la evangelización, del entrenamiento en un oficio o de la crianza en el seno de una familia.

TRES FORMAS DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

La conformación del sistema educativo en la Argentina se produjo a lo largo del siglo XIX, profundamente articulado con el proceso de formación del Estado nacional. El proyecto de la educación popular sarmientina constituyó una matriz innegable para postular la obligación de los gobiernos de ocuparse de la educación (Weinberg, 1995). De acuerdo con Sarmiento, la democracia –o como él lo formulaba, la participación de los pueblos en el gobierno de la cosa pública– era un movimiento inevitable. Por ello, los gobiernos debían anticiparse a las condiciones que esta participación requería. El pueblo debía formarse para decidir adecuadamente y por lo tanto, la educación popular, la educación del pueblo, era una tarea a emprender con urgencia para evitar que la democracia degenerase en una tiranía (Sarmiento, 2011).

Sarmiento exponía estas ideas en 1849, tras un periplo por distintos países de Europa y Estados Unidos a los que fue enviado por el gobierno de Chile para relevar la organización de los sistemas educativos y proponer un modelo propio para el país trasandino. En su modelo de la educación popular es posible ver una de las primeras formulaciones de las relaciones entre educación y derechos: la educación (entendida como escolarización) era una condición del recto ejercicio del derecho político.

Pocos años más tarde, la Constitución nacional de 1853 establecía en el célebre artículo 14º una enumeración de los derechos civiles, es decir, de los derechos que asistían a cualquier habitante del territorio. En tanto derechos civiles, estas formulaciones representaban una serie de libertades individuales y, por lo tanto, implicaban una limitación de la autoridad estatal sobre la figura del individuo. El artículo 14º completaba esa enumeración con la enunciación del derecho de “enseñar y aprender”. Es posible detectar tras el texto constitucional la inspiración de Alberdi, defensor del individuo, el sujeto liberal, frente al gobierno que limitaba sus libertades (Botana, 2012).

Entre estas dos formulaciones, la de Sarmiento y la de Alberdi, es posible identificar una primera confrontación. La relación trazada por Sarmiento entre escuela y derecho político vuelve legítima la obligación de la escuela. Ya que el pueblo va a decidir, que lo haga correctamente. Dado que esas decisiones no tienen solo consecuencias sobre el individuo sino sobre el gobierno de la cosa pública, la formación de quien decide no puede estar

librada a la iniciativa individual. Por otra parte, Alberdi entiende que la educación es un derecho del individuo, y por lo tanto una libertad cuyo ejercicio depende de que el gobierno limite su intervención.

Sarmiento y Alberdi encarnan en este sentido, dos dimensiones contradictorias del proyecto liberal de conformación del Estado nacional. El liberalismo latinoamericano de la segunda mitad del siglo XIX se debatió en la tensión entre una doctrina que ponía en el centro el ideal del individuo cuyas libertades debían ser limitadas en la menor medida posible, y un dilema práctico en relación con la conformación de un Estado que quede bajo el control de la propia facción liberal. Las democracias tuteladas, los regímenes conservadores, fueron estructuras político-institucionales que intentaban atender esa contradicción. En el ámbito educativo, la forma que adquirió esta contradicción fue la de la obligatoriedad escolar. ¿Cómo hacer compatible una concepción de la educación como libertad individual con la obligatoriedad de asistir a la escuela?

La Ley n° 1420 sancionada en 1884 fue producto de esta contradicción. Sujetaba a los niños y a sus familias a la obligatoriedad escolar pero argumentaba, a la vez, acerca de los innumerables beneficios que reportaba la escuela a cada persona.

El interés en torno de la conformación y consolidación del sistema político primó sobre la doctrina y la obligatoriedad se impuso. Distintos registros muestran que este proceso no fue lineal y que la ley debió ser acompañada por políticas múltiples que iban desde la inversión, la formación de docentes, la producción de información y conocimiento, hasta la puesta en marcha de técnicas de gobierno y control de las escuelas y las poblaciones (Legarralde, 2007).

Las relaciones entre educación y derecho político de los ciudadanos atravesó otras paradojas que muestran actores cuyas huellas son menos visibles. El imperativo sarmientino de la educación popular establece un sujeto de la educación: el pueblo. El pueblo sarmientino es un pueblo que participará crecientemente del gobierno y por lo tanto, es también el sujeto del derecho político. Si los derechos civiles pueden ser entendidos como una enumeración (siempre abierta) de libertades individuales, los derechos políticos pueden sintetizarse en una nómina muy breve: el derecho de elegir y el derecho de ser elegido. Por supuesto, así enunciados, los derechos políticos ocultan una serie de dimensiones complejas: las prácticas políticas, las reglas para su ejercicio, las condiciones para acceder a ese derecho.

Por otra parte, si el sujeto de los derechos civiles son los individuos de la doctrina liberal (ese individuo idealizado, a la vez egoísta y virtuoso), el sujeto de los derechos políticos es el ciudadano. En ese sentido, el ejercicio del derecho político está limitado por las condiciones que se establecen para la ciudadanía. En torno de esta cuestión es posible ver un escenario de disputa generalizado en el proceso de conformación de los Estados nacionales en América Latina. En algunos países las primeras definiciones de la ciudadanía la reservaban a los varones que tuvieran una propiedad inmueble. Se suponía que quien no fuera propietario dependía de la voluntad de otra persona, y por lo tanto no era plenamente libre. En otros casos, la ciudadanía estaba limitada a los varones que supieran leer porque se suponía que esa condición permitía decidir correctamente.

En el caso argentino, la ciudadanía política estaba reservada a los varones adultos sin ninguna otra limitación formal. En la práctica, sin embargo, el sistema político se organizaba sobre prácticas de fraude electoral que restringían el ejercicio del derecho político: la manipulación de los padrones, las presiones de caudillos electorales, la compra de votos, entre otras (Botana, 2012).

Pero lo que me interesa destacar es que mientras el sistema educativo –y en especial, la escuela primaria– se organizaba para cumplir con el objetivo de formar a los futuros ciudadanos (varones), la docencia se tornaba en una tarea predominantemente femenina (Alliaud, 2017; Birgin, 1999). Son muchos los trabajos e investigaciones que describen o analizan el proceso de feminización de la formación y el trabajo docente. Lo destacable en este punto es que las maestras mujeres, que tenían impedido el ejercicio de su derecho a elegir y ser elegidas, eran las responsables de formar a los futuros ciudadanos (Southwell, Legarralde & Ayuso, 2005). Hay allí una nueva evidencia del derecho a la educación como territorio de disputa. Las maestras normalistas se apoyaron en el reconocimiento y la legitimidad pública que les otorgaba su condición de funcionarias estatales para intervenir en las disputas por la ampliación de sus derechos: desde los primeros reclamos por su condición de trabajadoras hasta la participación en las demandas por el sufragio femenino, nos muestran una nueva disputa por los sentidos del derecho a la educación. Si las mujeres pueden (y deben) formar a los futuros ciudadanos, ¿por qué no podrían ejercer plenamente su ciudadanía?

La enorme expansión de la Educación Primaria que se produjo durante las primeras presidencias de Juan Domingo Perón también tuvo consecuencias

en relación con las concepciones del derecho a la educación. Aún cuando la Ley n° 1420 había establecido la obligatoriedad de la escuela primaria en 1884, y muchas leyes de educación provinciales habían tomado la misma definición, una parte importante de la población quedó al margen del proceso de escolarización en las primeras décadas del siglo XX.

El peronismo amplió la cobertura escolar, en parte, porque los procesos migratorios internos incrementaron la proporción de población urbana, lo que facilitó el acceso a la escolarización de niñas y niños de familias que no habían tenido antecedentes de escolarización formal. Además, el Estado nacional durante el peronismo puso en marcha una política de construcción de escuelas en distintos puntos del territorio nacional (una expansión que se amparaba en la Ley Láinez de 1905, que le permitía al gobierno nacional crear escuelas primarias en territorios provinciales).

Las niñas y los niños de familias trabajadoras tenían lugar en las escuelas. Además, el peronismo ponía en discusión en distintos planos las jerarquías de saberes, los patrones culturales sobre los que se había conformado el sistema educativo argentino en el siglo XIX. Estas discusiones visibilizaron distintos rasgos excluyentes del currículum de la Educación Primaria y secundaria: la desvalorización del trabajo manual y la exclusión de saberes vinculados a la experiencia cotidiana de los sectores populares.

Podemos ver en estas políticas los orígenes de una nueva concepción del derecho a la educación: la educación como un derecho social. En tanto tal, el derecho a la educación asiste a todas las personas y debe ser garantizado por el Estado. Es el Estado el que está obligado a garantizar ese derecho y para hacerlo debe desarrollar políticas activas: crear escuelas, formar docentes, ampliar el campo de saberes que conforman el currículum. Pero aún hay más en este nuevo capítulo del derecho a la educación. En tanto derecho social, el derecho a la educación tiene un sujeto doble: por una parte, todas las personas son sujetos de este derecho, pero por otra parte, la sociedad es también un sujeto colectivo del derecho a la educación. Esto quiere decir que la sociedad tiene derecho a la educación y por lo tanto, la obligatoriedad establecida para la escolarización de cada individuo es un derecho de toda la sociedad. El supuesto sobre el que descansa esta idea es que la educación de cada persona nos beneficia a todos colectivamente.

Expusimos hasta aquí tres coyunturas en las que se puso en discusión la forma que debía adquirir el derecho a la educación. La educación como un derecho civil: una libertad individual, una práctica que deriva del libre

intercambio entre los individuos y que se garantiza en la medida en que el Estado limite su intervención. La educación como una condición de los derechos políticos: el ejercicio pleno del derecho a elegir y el derecho a ser elegido requeriría la educación del ciudadano, y esa educación debía ser asumida como una responsabilidad pública. Finalmente, la educación como un derecho social: un derecho que asiste a cada habitante del territorio y que debe ser garantizado por el Estado con políticas activas.

Por supuesto, estas tres formas del derecho a la educación no constituyen sentidos cristalizados. La historia del sistema educativo argentino durante la segunda mitad del siglo XX muestra que estos sentidos se solaparon, se encontraron en disputa, retrocedieron e incluso que el propio Estado, durante la última dictadura militar, llevó adelante políticas de destrucción sistemática de este derecho, cercenando la ciudadanía política, violando las libertades individuales, destruyendo las políticas sociales.

ACTORES Y CONFRONTACIONES DEL PRESENTE

Me interesa ahora proponer una lectura de las disputas actuales sobre el derecho a la educación. Desde finales del siglo XX el derecho a la educación amplió sus alcances, en la medida en que su concreción puede ser interpretada fundamentalmente o centralmente como un derecho a la escolarización. La ampliación de la obligatoriedad escolar fue establecida primero por la Ley Federal de Educación en 1993 y luego extendida en 2006 con la Ley de Educación Nacional desde el Nivel Inicial hasta completar la Educación Secundaria.

Las leyes definieron una progresiva ampliación de la obligatoriedad, dieron rango legal a modalidades del sistema educativo y sobre esa base, se volvió exigible que el Estado garantizara una ampliación de la oferta educativa con más instituciones, más diversificadas, con políticas activas que generaran mejores condiciones para la escolarización. Sin embargo, como ha resultado evidente en los últimos treinta años de nuestro sistema educativo, las leyes requieren políticas que las concreten. Es en esas políticas y en algunos de sus repliegues en donde se ha puesto en disputa el sentido y el alcance del derecho a la educación.

Tomemos un ejemplo. Con la implementación de la Ley de Educación Sexual Integral hemos visto a distintos grupos y sectores reclamar por la potestad de cada familia para decidir acerca de los contenidos y las perspectivas

con que se aborda la educación de sus hijos. En este reclamo subyace una noción de la educación como una libertad individual. Resuena en esta voz la fórmula establecida en 1853 en el artículo 14º de la Constitución Nacional: la libertad de enseñar y aprender. Sin embargo, una de las dimensiones de la educación sexual integral implica reconocer las dimensiones sociales y culturales de la sexualidad y, en ese sentido, reconocer también que la educación sexual puede tener consecuencias sobre otras personas.

En un sentido similar, el movimiento denominado *home schooling* consiste en una forma de educación de niños en su domicilio, a cargo de sus padres. Este movimiento también parte del supuesto de que la educación de los niños es potestad de los padres pero además, de que esencialmente se trata de un derecho individual. Es decir, el derecho a la educación de cada niño se garantiza aun cuando no participen del ámbito de lo común establecido en el contexto escolar.

El marco de la pandemia de COVID-19 que obligó a interrumpir la presencialidad escolar, no solo en nuestro país sino en casi todo el mundo, puso en tensión este campo de disputas acerca del sentido del derecho a la educación. Como hemos tratado de mostrar, el derecho a la educación ha sido entendido centralmente en nuestro país como el derecho a la escuela, pero en la medida en que la escuela ha sido interpelada por la interrupción de la presencialidad, fue posible visibilizar interpretaciones enfrentadas acerca del derecho a la educación. Hubo quienes sostuvieron que si no había presencialidad se estaba vulnerando el derecho a la educación. Sin embargo, la política pública, el esfuerzo docente, la reformulación de las propuestas de enseñanza, las iniciativas que se ocuparon de garantizar las trayectorias de los estudiantes mostraron que la presencialidad era una de las condiciones en las que resultaba posible concretar el derecho a la educación, pero no necesariamente resultaba una condición indispensable. Más aún si se repara en el hecho de que el ejercicio pleno del derecho a la educación no puede implicar a la vez la pérdida de otros derechos, como el derecho al trabajo, al cuidado o a la salud.

REFLEXIONES FINALES

La enunciación del derecho a la educación que ha marcado el capítulo más reciente de nuestra historia educativa es un concepto de gran

potencia. Ha permitido convocar el esfuerzo social para la expansión de la escolarización en grandes proporciones. Sin embargo, no debemos naturalizar sus alcances. Una vez enunciado el derecho a la educación (un derecho cuyo ejercicio, que como vimos a lo largo del artículo, antecede a su enunciación legal) su significado se vuelve terreno de disputa. ¿Quiénes disputan? Disputan distintos actores sociales y políticos. Disputan por su significado y por la delimitación de sus sujetos. ¿Quién tiene derecho? Y ¿a qué tiene derecho?

El escenario actual permite ver que los sentidos del derecho a la educación en tanto derecho social, en tanto derecho civil y como condición del derecho político se combinan en las disputas que diferentes actores plantean. No se escuchan voces contrarias al derecho a la educación, pero sí es posible ver cómo la yuxtaposición de distintas formas de entender el derecho a la educación implica en la práctica, avances o retrocesos, ampliaciones o limitaciones, y sobre todo, concepciones más abarcativas o restrictivas acerca de la potestad del Estado como agente garante del derecho a la educación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alliaud, A. (2007). *Los maestros y su historia: los orígenes del magisterio argentino*. Granica.

Birgin, A. (1999). *El trabajo de enseñar: entre la vocación y el mercado, las nuevas reglas del juego*. Troquel.

Botana, N. (2012). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Edhasa.

Legarralde, M. (2007). *La formación de la burocracia en la Argentina. Los inspectores nacionales y el proceso de escolarización (1871 – 1910)* [Tesis de maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO-Argentina].

Martínez Boom, A. (2012). *Verdades y mentiras sobre la escuela*. IDEP.

Sarmiento, D. F. (2011 [1849]). *Educación Popular*. UNIPE. Editorial Universitaria.

Southwell, M., Legarralde, M. & Ayuso, M. L. (2005). "Algunos sentidos de la juventud en la conformación del sistema educativo argentino". *Anales de la Educación Común*, 1(1-2), 232-238. <https://cendie.abc.gob.ar/revistas/index.php/revistaanales/article/view/224>

Weinberg, G. (1995). *Modelos educativos en la historia de América Latina*. UNESCO-CEPAL-PNUD, AZ Editora.