

LA EDUCACIÓN ARGENTINA HOY

la urgencia del largo plazo

juan carlos tedesco
(compilador)

 **siglo veintiuno**
editores

 FUNDACION
OSDE



siglo veintiuno editores argentina, s.a.

Guatemala 4824 (C1425BUP), Buenos Aires, Argentina

siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.

Cerro del Agua 248, Delegación Coyoacán (04310), D.F., México

siglo veintiuno de españa editores, s.a.

Sector Foresta n° 1, Tres Cantos (28760), Madrid, España

Tedesco, Juan Carlos Tedesco

La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo.- 1ª ed.-

Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

480 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-629-591-8

1. Educación Argentina.

CDD 370.82

© 2015, Siglo Veintiuno Editores Argentina S. A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN 978-987-629-591-8

Impreso en xxxx // xxxx,
en el mes de septiembre de 2015

Hecho el depósito que marca la ley 11 723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Introducción	7
1. Una política integral para los docentes <i>Axel Rivas</i>	9
2. La dimensión política y técnica de la gestión educativa <i>Silvina Gvirtz, Esteban Torre</i>	39
3. Hacia una mayor institucionalidad en el financiamiento de la educación argentina <i>Alejandro Vera</i>	61
4. La formación ciudadana en sociedades desiguales y heterogéneas <i>Alejandro Grimson</i>	95
5. Hacia la mejora continua de la educación <i>Elena Duro</i>	119
6. Avanzar en las políticas de integración de TIC en la educación <i>Juan Carlos Tedesco, Cora Steinberg</i>	165
7. Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa <i>Cora Steinberg</i>	191
8. Educación infantil: una prioridad política y social Avances, agenda y estrategias <i>Verona Batiuk</i>	235

9. Los desafíos de la obligatoriedad de la escuela secundaria Políticas, instituciones y didácticas en un escenario complejo	279
<i>Inés Dussel</i>	
10. El futuro de la universidad argentina	319
<i>Carlos Ruta</i>	
11. La universidad y los desafíos de la pedagogía	351
<i>Claudia Aberbuñ, Ivana Zacarías</i>	
12. La formación profesional. El papel del Estado, de las empresas, de los sindicatos y las nuevas configuraciones productivas	383
<i>Mónica G. Sladogna</i>	
Conclusiones. Política educativa: justicia social y responsabilidad por los resultados	423
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
Referencias bibliográficas	445
Los autores	475

7. Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa

*Cora Steinberg**

En la actualidad, la Argentina presenta un panorama complejo en materia educativa. Por un lado, un sistema que ha logrado casi universalizar el acceso a la educación primaria, incorporar en el nivel secundario a gran parte de los niños, niñas y jóvenes del país, y a su vez, ha podido avanzar en la universalización de la sala de 5. Sin embargo, aún se observan grandes disparidades en términos de acceso y trayectorias a lo largo del país, e importantes problemas en cuanto al nivel de los aprendizajes tanto en el sistema de gestión pública como en el sector privado (SITEAL-OEI, 2012; OCDE, 2011b; Cervini, 2003).

En los últimos años, se ha desplegado un conjunto de estrategias que tienen como objeto cumplimentar la educación básica para jóvenes y adultos que no lo hicieron a la edad estipulada. Sin duda, estos han sido avances muy significativos para el país, que a nivel nacional nos ubican por encima de otros países de la región en materia de cobertura. Sin embargo, la investigación educativa a nivel local ha dado cuenta de que este proceso de masificación no ha sido acompañado por cambios y transformaciones en los niveles del sistema, que fueron estructurados históricamente para atender a determinados grupos sociales, provocando con ello trayectorias escolares desiguales de los niños, niñas y jóvenes que no llegan con los capitales esperados por la escuela.

En el campo educativo, se destaca en estos años el desarrollo de un marco normativo producto de acuerdos políticos nacionales, que permitió incrementar la inversión educativa de manera significativa, ampliar la oferta, aumentar los recursos para la educación técnica y la educación en el ámbito rural, extender la obligatoriedad de la educación hasta

* Agradezco la colaboración de Lucas De Oto por la georeferenciación de la información presentada, y especialmente a Ariel Tófolo, Leandro Bottinelli, Analía Meo y Nora Gluz por los valiosos comentarios que hicieron a versiones preliminares de este capítulo.

completar el nivel secundario e incrementar el acceso al equipamiento tecnológico en las escuelas de gestión estatal, entre otros logros.

Sin embargo, se ha evidenciado la persistencia de disparidades sociales, educativas y territoriales, asociadas con procesos de crecimiento y desarrollo desiguales a lo largo del país en función del dinamismo de los diferentes sectores productivos y el impacto que ello tiene en los distintos planos del desarrollo social de los hogares (Salvia y otros 2014; Kessler, 2014). Estos matices tienden a invisibilizarse en alguna medida, cuando se observan los indicadores tradicionales agregados a nivel nacional o provincial, y se pierde de ese modo la especificidad de los escenarios donde se concentran las desigualdades y donde operan las políticas educativas (Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011).

Este capítulo tiene como objeto contribuir a la discusión de la agenda de los próximos años a través de la revisión de algunos de los desafíos pendientes para dar cumplimiento al derecho a la educación a todos los niños, niñas y jóvenes del país. Desde un enfoque de derechos, que los reconoce como sujetos de derecho, se propone una discusión que lleva al centro del debate los desafíos pendientes en términos del cierre de brechas de desigualdades educativas, sociales y territoriales, y las formas que asume la intervención del Estado en sus distintos niveles de gobierno para garantizarlo (Abramovich, 2006). Para ello se presenta, por un lado, evidencia empírica que da cuenta del nivel de heterogeneidad y disparidad de escenarios territoriales que coexisten en el país, y en los que operan las políticas públicas y, en particular, las educativas. Por otro lado, se examina la figura de la “emergencia” en el sector educativo y los desafíos para avanzar en estrategias que permitan superar esas situaciones en el corto plazo.

El texto se organiza en cuatro apartados. El primero presenta los resultados de un ejercicio estadístico a partir del cual, desde un enfoque multidimensional, se logran identificar distintos tipos de escenarios socio-educativos. Se hace evidente que cada uno de ellos requiere el despliegue de estrategias específicas, pero en algunos de ellos además es preciso intervenir de manera urgente. La georreferenciación de la información a nivel de localidad posibilita tener una aproximación a la distribución de los distintos escenarios a lo largo del país y visibilizar situaciones que permanecen ocultas cuando se presentan en provincias con indicadores generales favorables.

El segundo apartado examina el marco normativo en el sector educativo y los instrumentos que avalan la intervención específica allí donde está en riesgo el cumplimiento del derecho a la educación. Se introdu-

ce un breve recorrido histórico por las leyes nacionales del sector para identificar el tratamiento de situaciones de vulnerabilidad educativa en la historia reciente, y se concluye este punto con una definición sobre la emergencia en educación que se sostiene para pensar en posibles rumbos de acción a futuro.

En el tercer apartado se indaga acerca de la dimensión política de la figura de la “emergencia” en el sector en el marco de un país federal. Finalmente, se incluye un último punto en el que se presentan algunas propuestas para el desarrollo y la planificación de políticas que permitan responder con instrumentos específicos a las situaciones de emergencia educativa.

DESIGUALDADES EDUCATIVAS, SOCIALES Y TERRITORIALES EN LA ARGENTINA: DESAFÍOS PENDIENTES

La Argentina ha atravesado diversas crisis político-económicas y sociales tanto en el marco de gobiernos constitucionales como militares. En los últimos treinta años de democracia, el país avanzó significativamente en la ampliación de un conjunto de derechos civiles, sociales, económicos y educativos. Entre ellos, cabe destacar la extensión de los años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes, alcanzando a partir de 2006 desde la sala de 5 años hasta el nivel secundario completo. Si se consideran las resoluciones recientes, la educación obligatoria incluirá a partir de 2015 también la sala de 4 años en el nivel inicial.¹ Sin duda, esto constituye un avance significativo para el país en términos de sus metas y logros en comparación con muchos otros países de América Latina.

A su vez, el sistema educativo argentino ha desarrollado distintas modalidades que apuntan a cerrar diversas brechas de desigualdad en términos de acceso a la educación formal: educación especial, educación de jóvenes y adultos, educación intercultural y bilingüe, educación en contextos de privación de la libertad y educación domiciliaria y hospitalaria. Ellas constituyen políticas que han propiciado el cumplimiento del derecho a la educación básica para todos los niños, niñas y jóvenes.

Todos estos avances en materia normativa se han dado como producto de pujas y tensiones entre diversas demandas sociales y actores: sindi-

1 Resolución 188/12 del Consejo Federal de Educación.

catos, sociedad civil, movimientos sociales y partidos políticos. Uno de los logros salientes que cabe mencionar es que en los últimos años se consolidó un incremento muy significativo en la inversión en educación, pasando del 3,6% a más del 5% del PBI según datos oficiales.²

En este contexto, en el que se ha conseguido avanzar en el cierre de algunas brechas, fundamentalmente en términos de acceso en las últimas décadas, persisten sin embargo disparidades en términos de acceso a los aprendizajes básicos, permanencia y apropiación de estos.

La investigación social y educativa de los últimos años ha demostrado que la probabilidad de un mayor acceso y permanencia –esto es, el éxito o el fracaso en las trayectorias educativas de los niños, niñas y jóvenes en los países occidentales y capitalistas– está asociada no sólo a lo que ocurre en las aulas de las escuelas, sino también a lo que ocurre fuera de ellas, las características de los hogares de origen de los estudiantes y la estructura de oportunidades del contexto en el que residen. En este sentido, han sido ampliamente reconocidos y utilizados los conceptos desarrollados por la sociología crítica en Francia y a nivel local, para comprender el peso del capital cultural adquirido antes del ingreso al sistema educativo y del origen social en las trayectorias educativas (Bourdieu y Passeron, 1981; Dubet y Martuccelli, 1998; Tenti Fanfani, 1995, 2007; Kessler, 2002).

Una escuela igual para todos, bajo el lema de igualdad de oportunidades y el mito político del funcionamiento de un orden meritocrático neutro en el ámbito escolar, tal como señala Van Zanten, profundizaron en gran parte el desarrollo de las desigualdades educativas (Tenti Fanfani, 2007; Van Zanten, 2000). El análisis longitudinal de los indicadores de acceso, trayectorias y aprendizajes de los estudiantes de educación obligatoria ha evidenciado que quienes provienen de hogares con nivel socioeducativo o cultural bajo tienen mayor probabilidad de experimentar trayectorias discontinuas en el sistema escolar (SITEAL, 2007; Itzcovich, 2014).

En necesario señalar que en la Argentina, como en otros países de la región, tampoco está garantizada la igualdad de oportunidades en términos de la oferta educativa; las escuelas públicas y privadas a las que acceden los estudiantes son muy diversas en términos de sus recursos humanos, económicos y edilicios. El sistema educativo está conformado

² El 5,1% considera sólo inversión en educación consolidada de nación y provincia, sobre la base de las nuevas estimaciones del PBI. Para ampliar esta información véase el capítulo 3 de este libro, sobre financiamiento educativo.

por un conjunto de instituciones heterogéneas, por lo cual puede ser descripto como un sistema con un alto nivel de fragmentación, como lo han evidenciado diversos estudios (Tiramonti, 2004; Gallart, 2006; Tenti Fanfani y otros, 2009).

En la actualidad, los niveles de gobierno subnacionales, responsables de la gestión de la educación obligatoria, enfrentan desafíos dispares tanto en términos del acceso y las trayectorias educativas, como también en función de las capacidades institucionales de las escuelas y los recursos disponibles en cada una de ellas. Es importante recordar que los puntos de partida han sido históricamente diferentes y el impacto de las sucesivas reformas y políticas también ha operado muchas veces profundizando las brechas.

Este escenario general y complejo obliga a introducir la mirada subprovincial en los diagnósticos del sector con el fin de comenzar a dimensionar y jerarquizar los desafíos pendientes. El enfoque territorial propuesto permite aproximarse a una mirada integral y sistémica sobre el territorio, entendido este como un sistema complejo de relaciones en el que interactúan la dimensión físico-natural, socioeconómica y político-institucional, para dar como resultado una particular configuración, que representa la estructura de oportunidades para la población que allí reside. Este tipo de enfoques puede ampliar la mirada sobre las problemáticas educativas y avanzar en la intervención sobre fenómenos que trascienden lo que ocurre en las escuelas, pero impactan directamente en ellas si la oferta educativa no está atenta a ello. De nuevo, interesa sobre todo construir una mirada que, lejos de buscar instrumentos que, permitan dar cuenta de la complejidad de los problemas y analizar cuál es la relación que en cada tipo de escenario se construye entre la escuela y su contexto.

En este marco, y atento a que el Estado es el garante fundamental del desarrollo de estrategias para reducir las brechas existentes, resulta necesario incorporar en los análisis corrientes de planificación educativa la evidencia que permita operar sobre los escenarios donde se constata la vulneración del derecho a la educación, y sostener estrategias de superación y mejora desde una mirada sistémica. Se considera necesario, en este sentido, revisar las formas de construir conocimiento en el campo educativo a fin de evitar generalizaciones que miran a la escuela y a las políticas públicas sin interpelarlas en función de la relación que ellas establecen entre sí.

Así, siguiendo a Pierre Bourdieu y otros autores, se considera el territorio en el ámbito de la investigación, pero también de la planificación

educativa, como espacio social producido por un conjunto de relaciones históricamente construidas por distintos grupos sociales. Existe una mutua implicancia entre un espacio físico y el espacio social, por cuanto quienes allí residen –los individuos– ocupan un *lugar* (físico), pero también una posición (social). Estos entramados se apoyan sobre un conjunto de recursos, bienes objetivados, institucionalizados, y un cúmulo de capitales que son necesarios para hacerse de estos bienes o servicios (capital económico, informacional, social, simbólico; por ejemplo, tener acceso a la oferta en salud, educación, vivienda, infraestructura básica, etc.). Y el problema radica en que estos capitales y recursos no están igualmente distribuidos en ese espacio, y la capacidad de las familias de apropiarse de los bienes materiales y simbólicos dependerá del capital poseído y del tipo de políticas de intervención pública, aquellas desplegadas –o no– por el Estado, que se suman a las acciones del mercado y de la sociedad civil que intervienen en el territorio.

En este enfoque subyace una perspectiva relacional que pone en el centro del análisis el vínculo entre, por un lado, la población que habita en un área geográfica dada, sus características y necesidades, el tipo de estructura económica y social (estructura productiva, mercado de trabajo, presencia de otras organizaciones e instituciones, patrones culturales de la población) y, por otro, la oferta de servicios educativos, sanitarios, de vivienda, infraestructura y conectividad, y las acciones desplegadas por el Estado, la sociedad civil y el mercado presentes en el territorio.

Este abordaje debe incorporar también las distintas dinámicas globales que establecen, en algunos contextos, patrones específicos de desarrollo económico, cultural o social (áreas turísticas, desarrollos agropecuarios impulsados por fuertes demandas del mercado internacional). Esta conceptualización permite considerar un territorio como una estructura particular de oportunidades que es dinámica y está atravesada por relaciones de poder e intereses locales, nacionales y globales.

De esta forma, cada uno de los territorios, en cuanto espacios sociales, puede ser entendido como un *escenario* en el sentido más literal del término, pues constituye un espacio geográfico, físico, que a su vez representa el espacio social construido por la historia de relaciones entre sujetos individuales y colectivos (actores) que lo habitan, y por el tipo de vínculo que allí establecen el Estado, la sociedad civil y el mercado, y estos con otros escenarios. Pero, en este caso, el tipo de escenario, sus condiciones y riquezas naturales o falta de ellas también inciden en la “obra” que allí se monta. La *performance* puede ser bien distinta, aun en escenarios con características similares en algunas de las dimensiones consideradas.

Estos espacios sociales y geográficos pueden ser delimitados de acuerdo con distintos criterios en función del objeto de análisis, y el investigador deberá explicitar cuál es el recorte adoptado. La perspectiva de análisis propuesta tiene implicancias metodológicas a la hora de construir el diagnóstico, y requiere estrategias que posibiliten alcanzar una mayor aproximación a las diversas estructuras de oportunidades que coexisten en el país.

A continuación, se presenta un análisis cuantitativo y multidimensional que permite identificar y dimensionar, en alguna medida, la diversidad y disparidad de tipos de escenarios territoriales que coexisten en el país y donde opera el sistema educativo.

OTRA MIRADA SOBRE LAS DISPARIDADES EDUCATIVAS Y TERRITORIALES

Los diagnósticos tradicionales en el campo educativo se han estructurado, en general, a partir de información estadística presentada a nivel provincial o regional.³ Este tipo de gestión de la información refleja el quehacer de la administración política del sector educativo y permite dar cuenta de las disparidades a nivel nacional. Sin embargo, no ayuda a visibilizar la heterogeneidad de situaciones y configuraciones particulares que se da en niveles más cercanos al ámbito específico de acción de las escuelas. En el marco de sociedades cada vez más complejas y atravesadas por un conjunto de procesos y desigualdades, es necesario orientar las discusiones de política sobre la base de evidencia que posibilite aproximarse con mayor especificidad a los objetos de la intervención de las políticas. Es importante avanzar en la producción de evidencia que permita tomar como punto de partida la heterogeneidad y desigualdad de las situaciones que enfrentan las familias de los niños/as y jóvenes y los docentes para garantizar la permanencia y el acompañamiento en la escuela.

En este apartado se analizan los resultados preliminares de una investigación llevada a cabo por el programa de estudios sobre Desigualdades Sociales, Educativas y Territoriales en Argentina, de la Universidad Pedagógica,⁴ que examina un conjunto amplio de indicadores que abar-

³ Así lo muestran los instrumentos de planeamiento y evidencia empírica que acompañan y respaldan la distribución de recursos en el sector.

⁴ Programa de investigación dirigido por Cora Steinberg, que cuenta con el financiamiento del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (PICT-O, 2013-2015).

can la dimensión social, habitacional, económica, educativa y cultural, con un nivel de desagregación que supera las fronteras provinciales.

La unidad de análisis considerada en ese trabajo es la localidad, un espacio territorial físico delimitado administrativamente por las distintas jurisdicciones y que se corresponde con el área comprometida por un envolvente que rodea, en toda su extensión, una mancha urbana continua.⁵ Esta unidad de análisis permite aproximarse a escenarios que son asequibles como objeto de intervención para las políticas públicas y para los cuales, a la vez, es posible acceder a un conjunto amplio de indicadores utilizando distintas fuentes nacionales de información.

Se examinó un grupo de indicadores correspondientes a dimensiones asociadas al cumplimiento de un conjunto de derechos sociales, económicos y culturales: 1) acceso a la educación; 2) acceso a condiciones habitacionales básicas; 3) acceso al empleo; 4) acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); 5) acceso a oferta de bienes culturales, y 6) acceso a servicios del sistema bancario.⁶ Las fuentes de información utilizadas fueron: el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010), los relevamientos anuales del Ministerio de Educación (2010 y 2011), el mapa cultural de la Secretaría de Cultura de la Nación (2008 y 2009) e información sobre la red de cajeros sistematizada por el Banco Central de la República Argentina (2012).

El análisis multidimensional se realizó a partir de la técnica de análisis de conglomerados para agrupar a las localidades en *clusters* que comparten configuraciones comunes en virtud de las dimensiones y variables seleccionadas. A partir de este análisis, se construye una tipología de escenarios caracterizados por la particular configuración observada sobre la base de esos indicadores.

5 La localidad es una delimitación física oficializada por el Indec para fines estadísticos censales de delimitación geográfica de la población en el territorio. Los datos del Censo de Población 2010 permiten identificar localidades en todas las jurisdicciones del país y reconocer las zonas rurales dispersas como datos agregados a nivel de departamento. Según ese censo, en la Argentina hay 4019 localidades (localidades y zonas rurales dispersas). Base de datos REDATAM, Indec (2014).

6 Estas últimas dos dimensiones se trabajan a partir de la medición de la existencia en la localidad de la oferta de salas, teatros y librerías o cajeros automáticos como *proxy* de potencial uso o consumo. El interés particular por incluir la presencia o no de cajeros automáticos se basa en el hecho de que las políticas de transferencia monetaria se encuentran actualmente bancarizadas. En ambos casos, se incorporaron en el análisis de los resultados de las tipologías resultantes del análisis del *cluster*.

El estudio comparó distintas configuraciones en el interior de tres grandes grupos de localidades agrupadas según el tipo de ámbito y la densidad poblacional. Por un lado, en el conjunto de localidades urbanas se analizaron las ciudades capitales de cada jurisdicción. Estas representan, en su carácter de capital de provincia, escenarios territoriales específicos, en tanto allí se concentra la casi totalidad de instituciones del Estado nacional y provincial (administración de la justicia, servicios bancarios, de salud, educativos, universidades, centros comerciales, transporte, etc.). Luego, un segundo grupo se constituyó con las localidades urbanas de más de 2000 habitantes, examinando distintos subgrupos en función de la densidad poblacional. Y finalmente, el conjunto de localidades que pertenecen al ámbito rural (zonas rurales concentradas y dispersas). Estos últimos constituyen ámbitos de acción particulares para el sector educativo, donde la oferta educativa adquiere características particulares.

El análisis conjunto de estas dimensiones permitió dar cuenta de la diversidad de estructuras de oportunidades que se conforma en cada una de las localidades del país, que constituyen los escenarios territoriales en los cuales operan las políticas públicas y educativas.⁷ Se advierte que, en la Argentina, coexisten al menos 12 tipos de escenarios territoriales diferentes, que presentan condiciones de vida promedio y oportunidades de desarrollo social y educativo heterogéneas y desiguales.

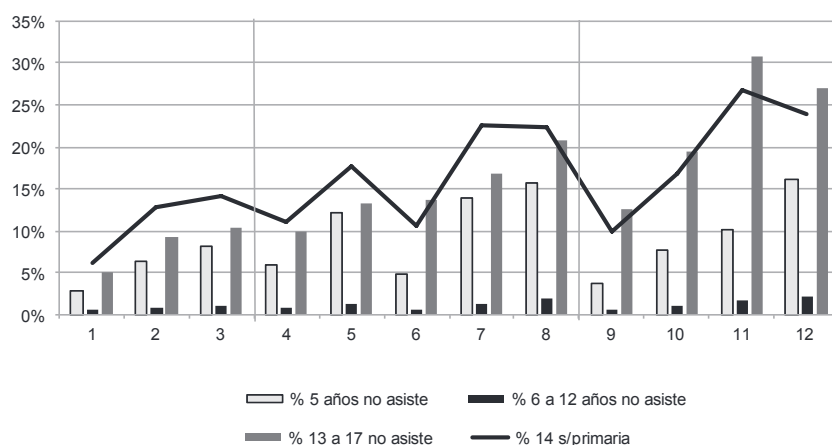
La tabla 1 presenta la distribución de la población general y en edad escolar entre los distintos tipos de escenarios territoriales identificados por el análisis: los tipos 1, 2 y 3 corresponden al grupo de las localidades capitales, los tipos 4, 5, 6, 7 y 8, a las localidades urbanas no capitales, y los tipos 9, 10, 11 y 12, a localidades del ámbito rural. Se observa que la gran mayoría de la población se concentra en localidades urbanas que no son capitales; en este grupo, muchas de ellas se ubican en el conurbano de las capitales en todo el país. Por otro lado, se aprecia una tendencia general en los datos del Censo 2010, con respecto al censo anterior, y es la disminución de la población que reside en el ámbito rural, especialmente en las zonas rurales dispersas. Este fenómeno es producto no sólo de los cambios en los modos de producción –menos mano de obra intensiva

⁷ Cabe señalar que el análisis no incluye aún un conjunto de indicadores importantes que hacen a la infraestructura básica de las localidades, o información sobre población indígena que recoge el Censo 2010. Este y otro conjunto de indicadores relevantes del sistema educativo no se encuentran disponibles para el público.

por una creciente tecnificación de la producción agrícola–, sino también del incremento de la demanda educativa y de las mejores condiciones de vida y de acceso a diversos consumos culturales que se concentran en el ámbito urbano.

El análisis de los indicadores considerados para la construcción de los *clusters* en la dimensión educativa, económico-social y de acceso a distintas ofertas de bienes críticos para el desarrollo social y cultural muestra que existen grandes disparidades aun en el interior de los distintos grupos de localidades. Una primera observación global que compara los ámbitos urbanos con los rurales advierte que los escenarios del ámbito rural están en una situación más desfavorable en general que las ciudades capitales. Sin embargo, al analizar el resto de los escenarios urbanos versus los rurales se advierte que, en algunos casos, en el ámbito rural existen condiciones más favorables que en algunos ámbitos urbanos (véanse las semejanzas en los valores entre los escenarios tipo 6 y 9 en el gráfico 1).

Gráficos 1. Tipo de escenario según acceso a la educación básica y dificultades en trayectorias escolares



Fuente: Steinberg y otros (2015), programa de estudios sobre Desigualdades Educativas, Sociales y Territoriales, UNIPE.

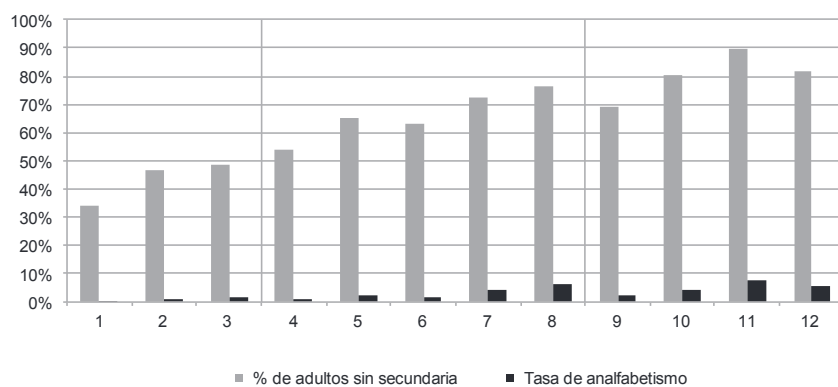
Tabla 1. Población total y en edad escolar según tipo de escenario

Tipo de escenario	Población 2010	Población total %	Población de 5 a 17 años	Población de 5 a 17 años %	Variación 2001-2010 %
1 Capitales en situación social, económica y educativa muy favorable	2 946 744	7,3	412 868	4,7	14,3
2 Capitales en situación social, económica y educativa regular	3 108 792	7,7	634 097	7,2	9,1
3 Capitales en situación social, económica y educativa muy desfavorable	3 443 197	8,6	822 443	9,3	10,8
4 Localidades de 50 000 o más habitantes en situación social, económica y educativa favorable	12 970 195	32,3	2 687 003	30,4	31,2
5 Localidades de 50 000 o más habitantes en situación social, económica y educativa muy desfavorable	4 984 749	12,4	1 233 210	13,9	19,0
6 Localidades periurbanas de 2000 a 49 000 habitantes en situación social, económica y educativa muy favorable	6 309 530	15,7	1 433 421	16,2	19,0
7 Localidades periurbanas de 2000 a 49 000 habitantes con situación social, económica y educativa regular	2 212 301	5,5	631 764	7,1	22,9
8 Localidades periurbanas de 2000 a 49 000 habitantes con situación social, económica y educativa muy desfavorable	509 732	1,3	163 960	0,2	33,0

Tipo de escenario	Población 2010	Población total %	Población de 5 a 17 años	Población de 5 a 17 años %	Variación 2001-2010 %
9 Localidades rurales concentradas con situación social, económica y educativa muy favorable	585 047	1,5	131 607	1,5	18,9
10 Localidades rurales concentradas con situación social, económica y educativa regular	601 462	1,5	174 166	2,0	21,0
11 Localidades rurales concentradas con situación económica, social y educativa muy desfavorable	114 741	0,3	39 751	0,4	27,3
12 Localidades rurales dispersas	2 330 606	5,8	631 805	7,1	-11,1
Total nacional	40 117 096	100	8 848 531	100,0	10,6

Fuente: Steinberg y otros (2015), programa de estudios sobre Desigualdades Educativas, Sociales y Territoriales, Universidad Pedagógica (UNIPE), sobre la base de datos del Censo de Población 2001 y 2010 del Indec.

Gráfico 2. Tipo de escenario según educación de los adultos y tasa de analfabetismo



Fuente: Steinberg y otros (2015), programa de estudios sobre Desigualdades Educativas, Sociales y Territoriales, UNIPE.

En segundo lugar, si bien residir en una ciudad capital en la Argentina aumenta las probabilidades de acceder a mejores condiciones habitacionales, una mayor oferta de servicios públicos y tener mayores niveles de desarrollo en comparación con los otros grupos de localidades,⁸ no todas las ciudades capitales presentan la misma situación general. Ejemplo de ello es que existe un grupo de ellas en las que prevalece un porcentaje de niños y niñas de 5 años que aún no están escolarizados, al cual se suma un grupo marginal de niños y niñas de 6 a 12 años y una proporción cercana al 10% de adolescentes de 13 a 17 años que no asisten a la escuela. En algunas de las capitales estos valores duplican los de aquellas en mejor situación. Si bien los guarismos son bajos en general y dan cuenta de una mejora en el cierre de las brechas en términos de acceso –en términos relativos–, representan a miles de niños y niñas del país y constituyen situaciones de extrema vulnerabilidad que –en el ámbito de las ciudades capitales– alerta sobre una situación específica en espacios que cuentan con la presencia de un conjunto amplio de recursos humanos e institucionales, que requiere intervenciones urgentes. Estas situaciones suponen la articulación de diversas estrategias multisectoriales para poder garantizar y sostener la escolaridad de esos niños y niñas.

Al comparar el segundo grupo de localidades urbanas –no capitales–, se observan distintas situaciones. Mientras que en un gran número de ellas la condición educativa, social y habitacional es favorable, existe un conjunto de localidades periurbanas y de hasta 50 000 habitantes que presenta un nivel de no escolarizados en los grupos de edad obligatorios que supera la media total del país. En el grupo de niños y niñas de 5 años, representa el 15,7%, y para el grupo de 13 a 17 años, el 20,8% (estos valores duplican la media nacional de no escolarizados: el 8,6% y el 12,8%, respectivamente). Estos valores coexisten en ese tipo de escenarios con una tasa de analfabetismo que triplica la media nacional (el 6,4% vs el 1,9%). También se identifica un correlato entre mayores problemas para garantizar el acceso al sistema y mayores dificultades en

8 Cabe aclarar que las localidades capitales fueron examinadas como un agregado, sin considerar la gran heterogeneidad y las disparidades que existen en el interior de cada una de ellas. Al igual que en los casos de las otras localidades, estas son consideradas como una unidad; resultan una buena aproximación analítica cuando se estudia el conjunto de localidades, pero no lo suficiente como para pensar en términos de la gestión de políticas.

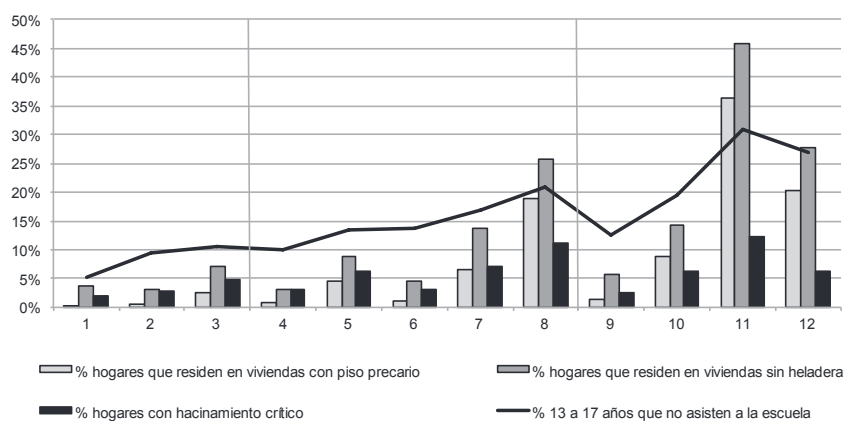
las trayectorias, medidas a partir del porcentaje de estudiantes que por diversos motivos, a los 14 años, asisten todavía al nivel primario.

La información examinada sobre el acceso a condiciones habitacionales adecuadas muestra que los tipos de escenarios más desfavorables tienen los mayores déficits. Un porcentaje considerable de las viviendas no cuenta con servicios básicos mínimos de infraestructura: materiales sólidos para la construcción, bienes básicos de refrigeración para garantizar el estado y acopio de alimentos frescos. Asimismo, el análisis comparado indica que el nivel de hacinamiento crítico casi se triplica en algunos tipos de escenarios, aquellos que se encuentran en situaciones más desfavorables en el conjunto de indicadores considerados, tanto en el ámbito urbano como en el rural. La no asistencia a la escuela de los jóvenes de 13 a 17 años está correlacionada con las condiciones deficitarias de las viviendas y los hogares.

La gran diversidad de situaciones en los ámbitos periurbanos y rurales –históricamente postergados– son elocuentes y evidencian un proceso de desarrollo diverso, asociado a un conjunto de dinámicas nacionales y globales que profundizaron el crecimiento de un grupo de sectores en detrimento de otros. La mirada comparativa entre los *clusters* indica que algunos de ellos se han beneficiado de modo significativo, fundamentalmente asociados al desarrollo de un conjunto de bienes con gran demanda en el mercado externo o local, y a las industrias y empresas vinculadas a ellos en los últimos años: soja, olivo, cítricos, petróleo, tecnología o emplazamientos turísticos. También se ve que esos desarrollos han sido menores en aquellos escenarios en los que no hay recursos naturales o sociales críticos (Bisang, 2007).

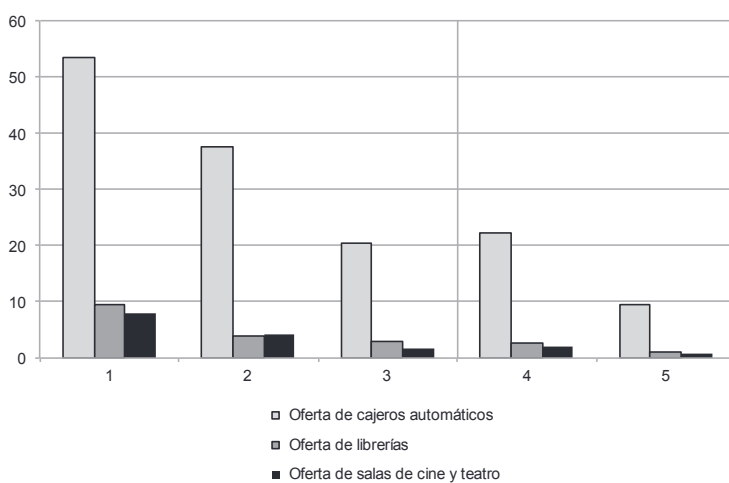
Finalmente, el análisis de la tipología de escenarios según la existencia en la localidad de otro conjunto de bienes críticos para el desarrollo social, económico y cultural refuerza el panorama sobre las desigualdades observadas. Los datos se analizan de manera diferenciada entre las localidades que tienen más de 50 habitantes, donde hay al menos uno de estos recursos, y las localidades de menor densidad poblacional, donde esto no ocurre. En el primer caso, se identifica la cantidad de recursos cada 50 000 habitantes y en el segundo grupo, la proporción de localidades en cada *cluster* o tipo de escenario con al menos un recurso en cada caso (gráficos 4 y 5).

Gráfico 3. Condiciones habitacionales y no escolarizados, según el tipo de escenario



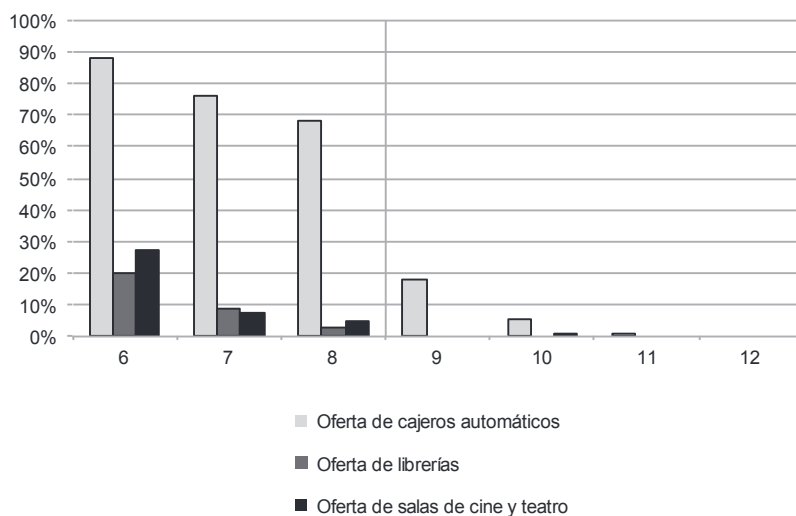
Fuente: Steinberg y otros (2015), programa de estudios sobre Desigualdades Educativas, Sociales y Territoriales, UNIPE.

Gráfico 4. Cantidad de cajeros automáticos, librerías y salas de cine/teatro cada 50 000 habitantes, según el tipo de escenario



Nota: En los escenarios 1 a 5, los valores corresponden a la cantidad total de cajeros, librerías y salas de cine/teatro cada 50 000 habitantes, expresados en valores absolutos.

Gráfico 5. Porcentaje de localidades con al menos un cajero automático, librería y sala de cine/teatro, según el tipo de escenario



Nota: En los escenarios 6 al 12, todos con menos de 50 000 habitantes, el valor se expresa en porcentajes y representa la proporción de localidades de ese *cluster* donde existe al menos un cajero, librería o cine/teatro.

Los datos muestran que, en los *clusters* de localidades donde se registran situaciones sociales y educativas más desfavorables hay una oferta de librerías, cines, salas de teatro y cajeros automáticos más escasa. Ello limita el acceso a bienes culturales y al sistema bancario. Este último resulta un medio fundamental para acceder a los recursos transferidos por el Estado y al sistema financiero formal con posibilidad de crédito. Tal como se observa, la oferta de estos recursos en las localidades más densamente pobladas desciende de forma progresiva a medida que el escenario es más desfavorable en las dimensiones antes analizadas (tanto entre las capitales como en los dos escenarios urbanos, gráfico 4).

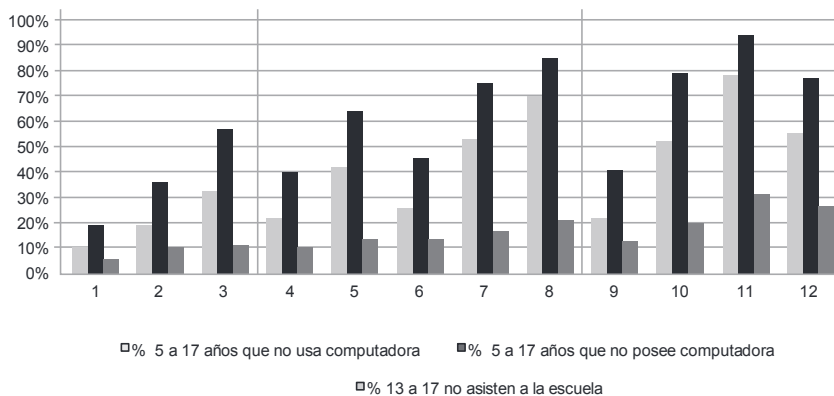
Al analizar los tipos de escenarios o *clusters* que corresponden a las localidades menos pobladas –urbanas no capitales y rurales– se observa la misma relación. En aquellos tipos de escenarios más favorables en el conjunto de indicadores sociales, económicos y educativos existe mayor probabilidad de encontrar alguno de estos recursos, y en los más desfavorables, la probabilidad disminuye significativamente (tipo 6 vs 7 y 8, o entre las localidades rurales, tipo 9 vs 10 y 11; véase gráfico 5). Resulta

en particular preocupante este último dato, sobre todo en tanto ocurre en aquellos contextos más vulnerables, y ello representa una fuerte limitación para las familias cuyos ingresos dependen en gran parte de las transferencias de la política social: Asignación Universal por Hijo o por Embarazo o becas estudiantiles, recursos que han sido bancarizados en pos de disminuir las prácticas clientelares. La ausencia de cajeros automáticos o filiales bancarias constituye, sin duda, uno de los aspectos por considerar en el diseño y desarrollo de diversas estrategias tendientes a garantizar la distribución de recursos en los distintos escenarios.⁹ Cabe esperar que en el tipo de escenario que corresponde a zonas rurales dispersas no exista este tipo de recursos, y se han desplegado en muchos casos diversas estrategias móviles que acercan algunos de estos servicios a las zonas aisladas. Distintos organismos gubernamentales han implementado programas específicos, pero difícilmente se sostienen en el tiempo o con la periodicidad necesaria como para institucionalizar el recurso en el territorio.

Por otra parte, los indicadores examinados sobre acceso a las TIC en la población en edad escolar obligatoria muestran que también en esta dimensión se aprecian todavía grandes disparidades tanto en términos de acceso como de uso. El mayor déficit, de nuevo, se observa en los escenarios territoriales con mayores problemas en otras dimensiones fundamentales, como el acceso a la educación, a condiciones habitacionales, al desarrollo económico. Cabe señalar que los datos del Censo 2010 no permiten captar en toda su potencialidad el alcance de políticas nacionales y jurisdiccionales que entre 2010 y 2014 se abocaron a la entrega de *netbooks* de uso individual en el nivel secundario (Conectar Igualdad) y también en el primario (Plan Sarmiento y Joaquín V. González, entre otros), y en este sentido es esperable que en la actualidad estos indicadores hayan mejorado producto de la distribución masiva de computadoras en los distintos niveles del sistema. No obstante, la información relevada interesa para considerar los puntos de partida desiguales sobre los que se implementó esta política a nivel nacional.

9 Estudios de tipo cualitativo desarrollados en el ámbito del programa releva- ron testimonios de familias que han tenido que invertir dinero para acceder al cobro de estos recursos, o entregar sus credenciales a terceros que efectúan el cobro en su nombre, volviendo en algunos casos a prácticas clientelares que el mismo sistema de bancarización intenta superar.

Gráfico 6. Acceso y uso de TIC entre niños y jóvenes de 5 a 17 años y jóvenes no escolarizados de 13 a 17 años, según el tipo de escenario



Fuente: Steinberg y otros (2015), programa de estudios sobre Desigualdades Educativas, Sociales y territoriales, UNIPE.

Cada uno de los tipos de escenarios presentados tiene problemáticas particulares, de distinta naturaleza y magnitud. Para cada uno de ellos, el Estado debe desplegar estrategias específicas en relación con los activos y recursos presentes en cada uno. Este recorte, aunque incompleto, permite acercarnos a realidades complejas con el objeto de dimensionar y ubicar aquellos contextos donde los derechos a la educación están vulnerados, junto con otro conjunto de derechos económicos y culturales.¹⁰ La gestión del sistema educativo que opera en los distintos territorios se encuentra con una diversidad de desafíos que son enfrentados con

¹⁰ Este tipo de diagnóstico se completa con el análisis de otro conjunto de atributos para los cuales no fue posible acceder a información sistematizada pública con este nivel de desagregación (acceso a transporte público, calidad de los servicios públicos, capacidades de las instituciones del Estado) y a información del sector a nivel de establecimientos y resultados de aprendizaje, ya que aún no están disponibles para el público. Asimismo, sería deseable sumar variables de carácter medioambiental y espaciales, que nos hablan de las relaciones de proximidad o aislamiento y complejidad para la gestión entre cada una de las unidades analizadas.

recursos institucionales, económicos y humanos que no se corresponden con la complejidad que representa el entrelazamiento de desigualdades.

Cada una de las provincias en el país enfrenta desafíos diferentes. Mientras que en algunas de ellas la población en edad escolar se distribuye entre diez tipos de escenarios diferentes, en otras los niños, niñas y jóvenes residen en cuatro tipos de escenarios distintos. La envergadura de los desafíos no sólo depende de la cantidad de tipos de escenarios (esto es, el nivel de heterogeneidad del territorio), sino también del *tipo* de escenario y el nivel de concentración que en ellos tiene la población escolar. En países federales como la Argentina, las brechas tienen distinta dispersión e intensidad y delimitan problemas y desafíos diferentes, que han encontrado históricamente respuestas comunes y recursos que no se distribuyen de manera equitativa.

En el próximo apartado se analizan con mayor detalle aquellos tipos de escenarios que presentan, por su envergadura, los desafíos más urgentes en materia educativa, donde aún hoy residen muchos niños, niñas y jóvenes que no tienen garantizado el derecho a la educación.

ESCENARIOS PRIORITARIOS A LO LARGO DEL PAÍS:

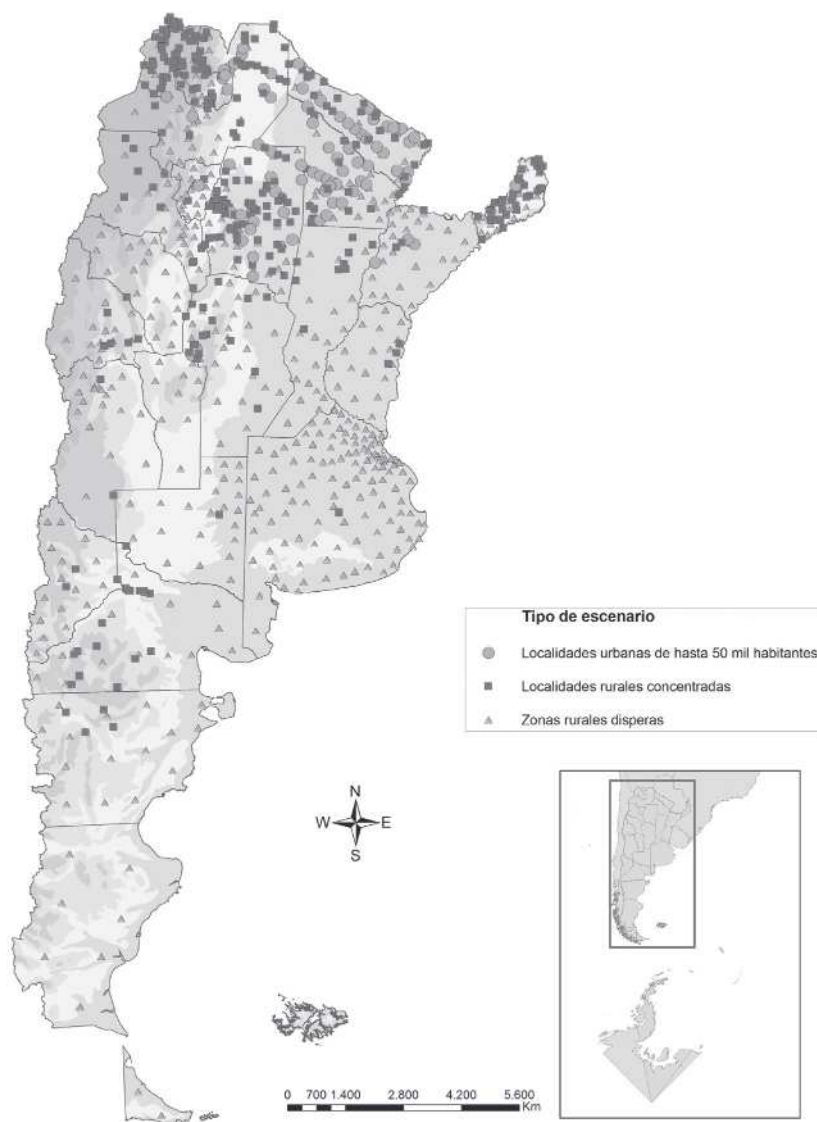
UN DESAFÍO INELUDIBLE PARA EL SECTOR EDUCATIVO

Según los resultados examinados, existen al menos tres tipos de escenarios territoriales que estarían en una situación de emergencia social y educativa.¹¹ Se trata principalmente de las localidades rurales o periurbanas con condiciones sociales, económicas, educativas y de infraestructura muy desfavorables (tipos de escenarios territoriales 8, 11 y 12 de la tabla 1). En estas se registran altos niveles de niños, niñas y jóvenes que no logran acceder al sistema educativo o tienen problemas en sus trayectorias. En esta situación se encuentran cerca de 900 localidades (el 22% del total) distribuidas a lo largo del país, donde reside cerca del 8% de la población total en edad escolar (687 952 niños y niñas de 5 a 17 años).

Las situaciones de emergencia identificadas se concentran, en su mayoría, en el ámbito rural (9 de cada 10 localidades son rurales). Este ámbito históricamente ha tenido menor nivel de desarrollo y acceso a

¹¹ Como se señaló en el apartado anterior, existe un conjunto de localidades urbanas marginales de gran escala, donde se concentran grandes asentamientos que deben ser objeto de políticas específicas, que atiendan la particularidad de esos escenarios. Por ejemplo, las grandes localidades del Conurbano Bonaerense o de las grandes capitales del país.

Mapa 1. Tipos de escenarios prioritarios en materia educativa



Fuente: Steinberg y otros (2015), programa de estudios sobre Desigualdades Educativas, Sociales y Territoriales, UNIPE.

la oferta de educación obligatoria, a medios de comunicación y a una oferta cultural, en gran parte por una cuestión de distancias, ya que las inversiones en infraestructura básica, como caminos, transporte y conectividad, deben ser de gran envergadura. En los últimos años se han desplegado distintos programas tendientes a promover el desarrollo rural en materia educativa. Sin embargo, los resultados del estudio presentado muestran que el creciente desarrollo de algunos nichos del sector agrícola, la tecnificación del campo y la progresiva migración a pueblos y ciudades de mayor escala, así como la ampliación de la oferta educativa en esos contextos, han producido mejoras pero también transformaciones en su morfología social, y podrían explicar, en parte, las grandes disparidades que se observan en su interior.

Los datos georreferenciados plasmados en el mapa 1 permiten identificar los tipos de escenarios más vulnerables y corroborar que aun en las provincias con los indicadores más favorables, o mejor posicionadas en términos de desarrollo educativo y social, existen situaciones que ameritan la intervención específica para garantizar allí también el derecho a la educación: la media de niños de 5 años que no están escolarizados duplica la media nacional; alcanza a más del 15% de los niños en las localidades del tipo 8 (periurbanas/intermedias) y del tipo 12 (rurales dispersas). En los tres tipos considerados se registra casi un 2% de niños de 6 a 12 años no escolarizados, y entre un 20% y un 30% de jóvenes de 13 a 17 años fuera de la escuela (duplicando o triplicando la media nacional). Del mismo modo, en estos escenarios el porcentaje de alumnos de 14 años que aún asisten a la primaria es casi el doble de la media nacional del país. Asimismo, en estos contextos, casi 9 de cada 10 instituciones educativas son de gestión estatal. Sin duda, esto habla del enorme desafío que enfrenta el Estado, cuya presencia es indispensable para que los niveles de vulneración no sean aún mucho peores.

Por último, y como ya se ha señalado, en estos tres escenarios la deuda con la educación de los adultos se visibiliza más críticamente: el 76% de la población de 25 años y más, en las localidades aquí consideradas, no tiene la secundaria completa, y este guarismo asciende al 81% o al 89% en las localidades rurales dispersas y concentradas en situación muy desfavorable, respectivamente. Y allí, a su vez, la tasa de analfabetismo casi triplica la media del país.

En el mismo sentido, en estos tres tipos de localidades se advierten los déficits más pronunciados en términos de infraestructura de las viviendas y de acceso a bienes críticos para el despliegue de determinados consumos y patrones de higiene y cuidado alimentario, junto con el es-

caso o nulo acceso a otros tipos de bienes, tales como sistema de cajeros, existencia de teatros, cines, librerías, o de acceso a las TIC en los hogares.

Como se observa en el mapa, muchas de las localidades en situación de emergencia, en especial las urbanas, se registran en las provincias del NOA y el NEA, históricamente postergadas por políticas de desarrollo productivo territorial, de fortalecimiento de las capacidades del Estado y de la inversión pública en el país.

Por supuesto, esta evidencia constituye un recorte del análisis que tiene limitaciones, pues no alcanza a visibilizar las dinámicas entre los diversos tipos de escenarios, considerando cercanías y proximidades, ni la cartografía de caminos, ríos y medios de transporte y conectividad (un recurso crítico en el ámbito rural, que permitiría sortear muchas de las limitaciones de acceso a información, servicios, procesos y bienes culturales). Sin embargo, tiene la fortaleza de aproximarnos a una perspectiva de análisis y acción que ponga en el centro de la mirada y de la política el contexto local, los escenarios particulares donde las escuelas desarrollan su acción pedagógica. En un plano más programático de planificación, esta información deberá ser examinada junto con datos sobre los resultados de aprendizajes de los alumnos por escuela,¹² información cualitativa sobre las percepciones de los actores y el mapa de capacidades estatales e institucionales existentes en el territorio considerado. Todos estos insumos resultan críticos para avanzar en procesos de planificación estratégica en contextos tan complejos y diversos, orientados a superar las grandes disparidades que persisten aún en el país.

LA FIGURA DE LA EMERGENCIA EN EL SECTOR EDUCATIVO: EL MARCO NORMATIVO Y EL ALCANCE DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Es frecuente escuchar en los medios de comunicación masiva la declaración, a nivel nacional o local, de diversos tipos de situaciones de emergencia. La gran mayoría está habitualmente asociada a la ocurrencia de catástrofes naturales, como inundaciones, sequías y terremotos, o a la fal-

¹² El Ministerio de Educación nacional ha elaborado recientemente indicadores en este sentido para el nivel secundario. Será importante profundizar y ampliar las estrategias para hacer un uso estratégico de la información, a fin de promover la toma de decisiones que orienten políticas de equidad en el sector y tengan a la escuela y su contexto como centro de las políticas.

ta de suministro de alguno de los servicios básicos, como energía y agua, o a siniestros, como accidentes viales o de otra índole. Estas situaciones, de carácter excepcional y transitorio, encuentran como respuesta la organización específica de soluciones paliativas y la asignación de recursos extraordinarios. Los distintos sectores de gobierno, y el Poder Ejecutivo nacional en particular, en función de la envergadura de los hechos, se valen de distintos marcos normativos para desplegar un conjunto de recursos y estrategias específicos, con el objeto de dar una pronta respuesta.¹³ Existen, a su vez, equipos especializados preparados para implementar, muchas veces bajo estricto protocolo, una serie de acciones que garantizan y jerarquizan el cuidado de la integridad de las personas involucradas y sus propiedades.

La Constitución nacional, en su art. 14, conforme a las atribuciones del art. 75, incisos 17, 18 y 19, y los tratados incorporados a ella, garantiza el derecho a la educación para todos los ciudadanos y ciudadanas del país. Ello se ha plasmado a través de las distintas leyes de educación nacional y sus homólogos provinciales. A su vez, en los últimos años, distintos marcos normativos han ampliado las garantías para el cumplimiento de un vasto conjunto de derechos sociales, económicos y culturales.¹⁴

13 La Constitución nacional, en su art. 76, señala que “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Es decir que en casos de emergencia el Ejecutivo puede actuar. Acá no se especifican plazos ni condiciones. En enero de 2002, con la Ley 25 561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se declaró “la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria”. Otro ejemplo es el del sector agropecuario. En 2009 se sancionó la Ley 26 509 de Emergencia Agropecuaria: por el art. I, se creó “en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Producción, el Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios, con el objetivo de prevenir y/o mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria, poniendo en riesgo de continuidad a las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales”. De acuerdo con el art. VI, primero la provincia declara la emergencia en los departamentos o municipios que corresponda, y luego se declara por la Comisión Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios.

14 Con la Reforma constitucional de 1994 se incorporaron en el art. 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

Pero ¿qué ocurre cuando el derecho al acceso a la educación no está garantizado? ¿Qué significa para un/a niño/a o joven no acceder a la educación en la actualidad? En un país que ha logrado universalizar la educación primaria de manera temprana y masificar el nivel secundario más recientemente, ¿quiénes son aquellos que aún quedan fuera del sistema educativo? ¿Qué situaciones constituyen la emergencia en educación? Y, fundamentalmente, ¿cuáles son las herramientas que el Estado, la familia y la sociedad civil pueden reclamar para garantizar su cumplimiento? y ¿cómo resolver esto en el corto plazo?

La Argentina ha desarrollado, desde la génesis del sistema educativo nacional, un conjunto de instrumentos normativos que permitieron regular y dar forma al disperso entramado de instituciones que existía hasta el momento. Como es de esperar, en la primera Ley de Educación Común de 1884 (Ley 1420) no se incluía la figura de la emergencia educativa. En ese entonces, la ley fue el instrumento que configuró los lineamientos generales para la construcción de un sistema nacional tendiente a avanzar en la universalización de la educación pública en el país. La forma que asumió el sector respondió a la función claramente política que se había asignado, por cuanto se propuso generar un sistema que permitiera formar a los nuevos ciudadanos. Cabe recordar que, hacia 1869, sólo el 20,4% de la población del país asistía al nivel primario, y el analfabetismo alcanzaba el 77% (Tedesco, 1986).¹⁵

La figura de emergencia a nivel nacional en el sector educativo recién aparece en la legislación con la Ley Federal de Educación (LFE) en 1993. El art. 64 de esta norma señala:

El Poder Ejecutivo nacional financiará total o parcialmente programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas jurisdicciones con la finalidad de solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica

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.

¹⁵ La Ley Lainez de 1905 puede rastrearse como un primer intento del gobierno nacional de apuntalar los esfuerzos provinciales en el desarrollo de la oferta primaria en las provincias, que avanzaba ante la solicitud de las jurisdicciones.

experiencias educativas de interés nacional, con fondos que a tal fin le asigne anualmente el presupuesto, o con partidas especiales que se habiliten al efecto (LFE 24 195, Título XI sobre Financiamiento, 1993).

Esta ley reconocía la gran disparidad de situaciones existentes hacia fines de la década de 1980, producto de años de gran desinversión en el sector y del deterioro del sistema público. A comienzos de la década, y con el advenimiento de la democracia, se consolida un amplio consenso sobre la necesidad de dar respuestas frente al deterioro del sistema y el profundo proceso de segmentación que se había afianzado tanto en el nivel primario (único nivel obligatorio y universal) como en el secundario (Braslavsky, 1985; De Ibarrola y Gallart, 1994).

En este contexto, en el marco del Congreso Pedagógico Nacional de 1984 comienza un amplio debate que produjo disputas y tensiones entre diversos sectores de la sociedad, los sindicatos docentes, pero que propició acuerdos entre distintos sectores políticos para avanzar en la promulgación de una nueva ley nacional de educación: la Ley Federal de Educación (24 195, 1993). Esta nueva norma, que avanzó en la implementación de una reforma de carácter integral, entró en vigencia en el marco de la instrumentación de un proceso de descentralización de la educación básica, por el cual se transfirieron a las provincias las instituciones del nivel medio y superior no universitario. Es importante mencionar que esta ley, entre otras cosas, amplió la obligatoriedad de la educación básica, incorporando la sala de 5 años, hasta los 14 años, bajo una nueva estructura del sistema educativo que organizó la educación básica en dos grandes bloques: la educación general básica y el polimodal (segundo ciclo del secundario). Asimismo, cabe señalar que la forma en que esta nueva descentralización se llevó a cabo –transferencia de las escuelas sin los recursos y capacidades institucionales para garantizar una gestión y sostenimiento adecuados– produjo una profundización de las desigualdades de base que ya tenía el sistema. Más allá de que se generaron instrumentos de articulación para promover el incremento de la inversión en el sector en cada una de las provincias, el Pacto Federal Educativo,¹⁶ este nunca se llegó a cumplimentar (Morduchowicz, 2010a; Gluz, 2011).

16 Firmado en la provincia de San Juan, el 11 de septiembre de 1994, subscripto

La Ley Federal de Educación promovió también la implementación de un conjunto de programas de intervención y acompañamiento a las escuelas con el objetivo de ampliar la equidad. Las acciones se dirigieron al conjunto de escuelas en situaciones más desfavorables, aquellas que a lo largo del país se encontraban en las peores condiciones en términos de infraestructura, equipamiento y formación de los docentes. Estas acciones se enmarcaron en el Plan Social Educativo, que abarcó distintos programas de acción: infraestructura escolar, dotación de recursos pedagógicos, útiles escolares, capacitación a los docentes y becas escolares para el nivel secundario. Estas intervenciones focalizadas estuvieron desarticuladas de otras políticas de desarrollo social y económico en el país.

En este contexto, la idea de la emergencia estuvo fuertemente asociada al concepto de compensatoriedad, vinculado a estrategias focalizadas en aquellos sectores más vulnerables, en contextos de pobreza,¹⁷ con el fin de compensar con dotación de recursos básicos aquello que, “transitoriamente”, no estaba garantizado por el crecimiento económico y social de la población general: útiles escolares, comedores escolares, equipamiento y mantenimiento de las escuelas. Si bien en el sector educativo se aprecia que fueron las provincias de las regiones más vulnerables las más beneficiadas por estos programas, la forma de dar respuesta a la creciente desigualdad social y a situaciones de vulnerabilidad de larga data tuvo su correlato en los diversos sectores de gobierno que desplegaron intervenciones sectoriales desarticuladas y bajo estas mismas premisas de compensatoriedad que no resolvieron las cuestiones de fondo intrínsecas en las diversas desigualdades sociales, económicas y laborales, y su interdependencia. Y, por otro lado, hay cierta evidencia respecto de que el incremento en la inversión educativa corriente no se cristalizó en las provincias más postergadas.

En 2006, se promulgó una nueva ley de educación, la Ley 26 206 de Educación Nacional (LEN). Este nuevo marco normativo surge en el país tras un proceso de amplio deterioro del sector y la cristalización de las crecientes dificultades financieras para administrar el sistema educativo y pagar los salarios docentes. La profundización de la crisis económica

por el Estado nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El pacto tuvo vigencia hasta 1999.

17 Véase la discusión del informe de la Comisión de Expertos en la Medición del Progreso Económico y Social sobre las estrategias y conceptualizaciones implementadas en los años noventa, realizado por Stiglitz, Fitoussi y Sen (2008).

y social y las grandes disparidades en el sistema aumentaron la conflictividad sindical en el sector.

La nueva ley consagró que es responsabilidad del Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires proveer educación integral, permanente y de calidad a todos los habitantes de la nación, garantizando la igualdad, la gratuidad y la equidad, definiendo a la educación como un derecho social y que toda educación es pública por definición. La nueva ley amplía también la escolaridad obligatoria a trece años (desde la sala de 5 hasta finalizar el secundario), bajo una estructura del sistema que vuelve a un esquema de escuela primaria y secundaria, con la distribución de seis años en cada nivel, o de siete y cinco años, según el criterio de cada jurisdicción. Esta ley fue acompañada por un conjunto de normativas que establecieron metas de financiamiento para el sector, como la Ley de Financiamiento Educativo y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (26 075/2006) y la Ley de Educación Técnica Profesional (26 058/2005).¹⁸ Entre los artículos de la LEN, cinco hacen referencia exclusiva a las políticas de promoción de la igualdad educativa. En cada uno de ellos se señalan y distribuyen diversas responsabilidades entre la nación y las autoridades educativas provinciales (arts. 79 al 83, Título V) (Presidencia de la Nación, 2008: 21-22). Asimismo, la ley hace explícita la figura de la emergencia en el art. 115, donde señala:

El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, será autoridad de aplicación de la presente ley. Serán sus funciones:

[...]

f) Declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, conforme a lo establecido por el art. IIº de la presente ley. Esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación, y serán comunicadas al Poder Legislativo nacional (LEN

18 Si bien la Ley de Financiamiento no establece la figura de la emergencia educativa, promueve la asignación de recursos del sector según las disparidades provinciales respecto de las tasas de escolarización y vulnerabilidad social.

26 206, título X, capítulo II, art. 115, inc. f) (Presidencia de la Nación, 2008: 28).

La letra de la ley, a diferencia de la anterior, construye la figura de la declaración de emergencia como paso previo para la definición de estrategias ad hoc, tendientes a garantizar el derecho a la educación de todos los niños, niñas y jóvenes en edad de cursar alguno de los niveles obligatorios. De esta forma, la ley crea las condiciones para instrumentar acciones específicas en aquellos contextos que requieran la asignación de recursos extraordinarios del presupuesto para garantizar el derecho a la educación obligatoria. Pero supedita esta decisión al acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación.

Este último mandato abre un campo de acción complejo. Cada una de las intervenciones en el sector debe contar, en el marco del federalismo, con el acuerdo y el involucramiento del nivel nacional y el subnacional; sin embargo, la declaración de la emergencia en el campo educativo puede tener un impacto político no deseado en la opinión pública general. Se tensan aquí disputas históricas sobre la distribución de los recursos fiscales de la nación, la historia desigual en su asignación en relación con la envergadura de los desafíos que enfrenta cada una de las jurisdicciones, y operan también negociaciones partidarias que inhabilitan, en algunos casos, el diálogo y el cumplimiento de las diversas metas de acción comprometidas en el marco de distintos programas presupuestarios corrientes.

El sector educativo cuenta, entonces, con una herramienta de política que podría activarse para dar respuesta a la emergencia educativa que producen las desigualdades persistentes en materia de acceso al sistema y a los aprendizajes, con la asignación de recursos propios a nivel nacional. Resulta necesario abrir este debate, buscar las formas y los mecanismos que, superando la disparidad de capacidades y recursos estatales a nivel subnacional, las disputas y los intereses cruzados de la política, permitan dar cumplimiento al derecho a la educación a lo largo del territorio nacional.

UNA DISCUSIÓN SOBRE LA DEFINICIÓN DE LA EMERGENCIA

Parte de la discusión sobre la emergencia se inicia en la operacionalización que se haga en su definición. ¿Qué se identifica como una situación de emergencia en el sector educativo? La emergencia, ¿remite sólo a la falta de acceso o también a la falta en la apropiación de aprendizajes bá-

sicos? ¿Qué instrumentos de gestión se requieren a nivel nacional para dar respuesta a la declaración de la emergencia?

Con respecto a la definición de la emergencia, una primera interpretación del artículo supone que se activa esta figura en todos aquellos casos en que los niños, niñas y jóvenes en edad de asistir a un establecimiento educativo, o recibir la educación en los niveles obligatorios, no lo hagan. En rigor, el derecho a la educación, garantizado por la Constitución nacional, la Ley de Educación Nacional y la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes, explicita la responsabilidad de asegurar que todos puedan acceder a una oferta educativa donde adquieran los conocimientos básicos (lectura, escritura y manejo del cálculo matemático, historia y ciencias naturales) y el conjunto de habilidades requeridas para insertarse en la sociedad, en el mundo laboral y ejercer sus derechos como ciudadanos. El derecho a la educación se encuentra garantizado por el Estado en todo el territorio nacional, y en función de cumplimentar con este mandato, como se ha mencionado, la ley asegura el desarrollo de una modalidad de oferta educativa que permita brindar el servicio aun en contextos de encierro o transitorios, como las cárceles y los hospitales, a nivel domiciliario o a distancia. Del mismo modo, la LEN garantiza el desarrollo de una modalidad de educación especial para asegurar el derecho a la educación de quienes tengan algún tipo de discapacidad motriz, funcional o mental en todo el país.

La emergencia educativa es, en principio, toda aquella situación en la cual el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes no se cumple. Los datos presentados en el primer apartado muestran que, si bien las tasas de escolarización en el país en 2010 son muy altas, en algunos tipos de escenarios se registra aún un porcentaje significativo de niños, niñas y jóvenes que no están escolarizados. Se evidencia así la persistencia de núcleos donde la desigualdad se vuelve extrema y requiere intervenciones específicas y urgentes.

Por un lado, se identifica un primer grupo de situaciones que producen la emergencia, es decir, la falta de oferta educativa. Sin duda, uno de los factores más críticos en los últimos años ha sido garantizar la oferta educativa en los niveles del sistema que más han crecido en los últimos años (nivel inicial y secundario). La falta de oferta del servicio educativo en el territorio evidencia una limitación concreta para la población. Muchas veces, esta dificultad de acceso a un establecimiento escolar está dada por la ausencia de transporte escolar público, de caminos transitables o por la duración de las jornadas escolares, que posibiliten sostener la escolaridad de los chicos.

El déficit de la oferta educativa en el territorio es un tema crítico sobre el que se ha avanzado significativamente, no sólo en la creación de nuevas escuelas, sino también en el reemplazo de viejos edificios por nuevos. Según datos del Ministerio de Educación nacional, en los últimos diez años se han construido más de 1700 escuelas.¹⁹ Los desafíos en esta materia no sólo están en ampliar la oferta para generar las vacantes en los niveles que más tardíamente han sido establecidos como obligatorios, sino además en garantizar el mantenimiento y equipamiento de las escuelas para desarrollar de forma adecuada el servicio educativo, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Es importante sostener un presupuesto específico para el mantenimiento que se base en un esquema de seguimiento y evaluación de las condiciones de infraestructura requeridas por las escuelas, y que anticipe la intervención sobre los problemas.

El segundo motivo que puede suscitar la falta del servicio educativo es su suspensión temporaria. Esto se produce cuando, por alguna razón que excede lo previsto en el calendario escolar, se interrumpe la actividad en la escuela: en casos de desastres naturales (climáticos, geográficos, etc.), sanitarios (epidemias) o por el corte de servicios básicos que no garantizan las condiciones mínimas para la continuidad de las actividades. Muchas de estas situaciones tienen ya su protocolo de acción en cada una de las jurisdicciones, y existen materiales producidos por distintos organismos que proponen líneas de acción a desplegar, tendientes a salvaguardar el derecho a estudiar y sostener las actividades escolares.²⁰

Es necesario identificar también aquellos factores vinculados a las condiciones socioeconómicas de las familias, que inciden en el riesgo de garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes. Si bien en el caso argentino existe una oferta de gestión estatal gratuita en todos los niveles obligatorios, muchas veces se invisibiliza el hecho de que sostener la escolaridad es mucho más que el pago de la cuota; supone no sólo acceder a la compra de útiles escolares básicos para la escuela, sino también el gasto en transporte, vestimenta, acompañamiento y el sostenimiento de una alimentación que posibilite las condiciones básicas necesarias para participar activamente en el proceso de

19 Datos del Programa de Infraestructura Educativa implementado por el Ministerio de Planificación y Obras Públicas, con financiamiento externo y nacional. Disponible en <www.700escuelas.gov.ar/web/2013>, consultado en línea en octubre 2014.

20 Véanse, por ejemplo, los materiales desarrollados por Unicef Argentina sobre protocolos para la emergencia (Unicef, 2010).

aprendizaje. Muchas veces, las dificultades de los adultos para asegurar la asistencia regular de los niños y niñas a las escuelas, así como las malas condiciones de alimentación, la falta de controles de salud y de atención emocional, inhiben el desarrollo de los aprendizajes. El Estado, históricamente, ha implementado programas de alimentación y salud en las escuelas, como comedores escolares, jornadas extendidas o clases de apoyo en el sector estatal, y sin embargo el nivel de cobertura de estas estrategias, la calidad de los servicios y el sostenimiento en el tiempo no han estado siempre garantizados allí donde más se necesita. Este tipo de políticas del cuidado deben sostenerse en todos aquellos escenarios territoriales que lo requieran y no como programa de apoyo a término, sino como parte de una oferta educativa que responda a las necesidades de su contexto en pos de cumplimentar con el derecho a la educación. Y en algunos casos es necesario, además, ampliar servicios como el transporte y la conectividad, tendientes a garantizar, como parte de políticas regulares de la escuela, el acceso a espacios de estudio, bibliotecas y lugares de esparcimiento en articulación con otras instituciones a nivel local (clubes, universidades, etc.).

Aparece también un conjunto de elementos de índole político-institucional que ha constituido en el sector, en algunos casos específicos, situaciones claras de emergencia. Un ejemplo de ello es la interrupción de las clases por períodos muy prolongados como consecuencia de los paros docentes o de otros actores sindicales que afectan las actividades escolares. En el país, en la historia reciente, se han dado casos en que las clases se interrumpen por más de un mes, con serias implicancias en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y en la organización de la vida laboral de los padres o tutores. Sin duda, el legítimo reclamo laboral de los docentes se enfrenta en estas situaciones con el derecho de los alumnos a estudiar el total de días de clases previstos. Es un tema que debe ser también parte del debate, para generar el desarrollo de instrumentos que permitan generar respuestas que velen por los dos derechos: el derecho a huelga de los trabajadores y el derecho de los estudiantes. Es claro que una oferta educativa orientada a promover igualdad de resultados en contextos territoriales tan dispares requiere equipos institucionales con buenas remuneraciones y buenas condiciones laborales.

Un segundo conjunto de situaciones que pueden dar lugar a la emergencia educativa en la Argentina corresponde a la calidad de la oferta educativa, de las propuestas pedagógicas (contenidos y de formas organizacionales en los distintos niveles. En este sentido, se postula que en este

grupo de causas es necesario incorporar aquellas vinculadas a la calidad de la educación, en referencia a los procesos de enseñanza y aprendizaje que los niños, niñas y jóvenes reciben en cada una de las instituciones.

Esta dimensión de la emergencia abre un amplio debate respecto a cómo definir criterios para identificar las situaciones que deben ser consideradas en emergencia. Sin duda, un niño o una niña que esté escolarizado pero que no aprenda es una situación de emergencia, dado que en rigor no se cumple con la finalidad última del sistema, que es la de garantizar que todos y todas puedan adquirir los conocimientos y las habilidades necesarios para poder desarrollar su proyecto de vida. Importa entonces considerar los resultados finales, es decir, lograr una igualdad no sólo en la oportunidad de acceso al sistema educativo, sino fundamentalmente en los resultados que obtiene cada uno de los sujetos tras el paso por el sistema educativo (Tedesco, 2012).

El derecho a la educación tiene que estar garantizado en estos dos planos para ser cumplimentado. No basta con asegurar la oferta, sino que esta debe asumir las formas y estrategias necesarias para afirmar el proceso de enseñanza y, en consecuencia, los aprendizajes esperados en los alumnos. Se requiere una propuesta pedagógica que permita a todos y todas –no importa su punto de partida o tipo de escenario socioeconómico y territorial en el que resida– apropiarse de ese conjunto de capitales cognitivos, culturales, informacionales y sociales para definir y alcanzar el proyecto de vida que deseen.

En la actualidad, la información producida por las evaluaciones de aprendizajes nacionales constituye uno de los instrumentos disponibles para comenzar a identificar aquellas instituciones que registran un alto porcentaje de alumnos con bajos aprendizajes en las disciplinas básicas. Es necesario avanzar en el uso estratégico de este tipo de información, no para elaborar un ranking de instituciones en función de sus resultados, sino para que, desde el sistema educativo, se pueda acompañar y fortalecer a cada una de ellas de manera integral en el logro de los resultados.

Se han señalado hasta aquí aquellos elementos que constituyen situaciones de emergencia para el sector educativo y que demandan la implementación de respuestas urgentes. La ley vigente ofrece un conjunto de instrumentos que deben ser activados en el corto plazo para cerrar las grandes brechas de desigualdad de las que son objeto los niños y niñas de algunos escenarios territoriales en el país. Si bien las brechas se dan en diversos tipos de escenarios, en algunos de ellos, por su envergadura y alcance, es imprescindible una respuesta inmediata. Ahora bien, es

importante enfatizar que en la medida en que las causas de esas grandes disparidades responden a una naturaleza multidimensional, las soluciones y respuestas, por tanto, no sólo implicarán al sector de educación, sino también el accionar articulado de distintos sectores de gobierno.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA EN EL SECTOR EDUCACIÓN

Si desde 2006 el Estado nacional tiene la facultad de declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquellas jurisdicciones donde se encuentra en riesgo el derecho a la educación de los alumnos y alumnas que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio, ¿por qué esta figura no se ha activado a nivel nacional hasta el momento?²¹

Una explicación posible a este interrogante es de índole política. El art. 115 de la LEN establece que la declaración de la emergencia educativa debe contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación. Sin duda, este compromiso básico, que garantiza la articulación en el marco de un país federal, constituye a su vez uno de los principales desafíos en términos de la acción gubernamental. En la Argentina, los acuerdos entre la nación y las provincias constituyen campos de tensión y puja por diversos intereses y recursos. Estas relaciones tienen historia y actores específicos que atraviesan dichos espacios de articulación, tanto promoviéndola como obstaculizándola de mil maneras (Oszlak, 1980). La experiencia del Pacto Federal Educativo de los años noventa y la reciente, en el marco de la implementación de la

21 La figura de la emergencia educativa ha sido promovida en distintos ámbitos provinciales por diversos actores, fundamentalmente por los sindicatos docentes, padres autoconvocados y algunos partidos políticos. Un ejemplo de ello ha sido la declaración de la emergencia en la ciudad de Comodoro Rivadavia, Chubut, en 2013, y más recientemente algunas peticiones de distintos partidos políticos y sindicatos de distritos de la provincia de Buenos Aires (Tandil, Lomas de Zamora, La Matanza), en cuya jurisdicción se presentaron este año dos proyectos de ley para la declaración de la emergencia educativa a nivel provincial. Neuquén ha sido la provincia que efectivamente llegó a promulgar a nivel provincial la emergencia en el sector. En julio de 2010, se la sancionó mediante la Ley 2709, que promovió establecer, en una estrategia a término, un Fondo Provincial de Emergencia Educativa (<www.jusneuquen.gov.ar/index.php/camaracivil/484>).

Ley de Financiamiento Educativo, dan cuenta de las dificultades para consolidar espacios de articulación en la implementación de acuerdos y procesos de planificación articulada sobre la base del cumplimiento de metas de resultados en materia de acceso y trayectorias, pero también de avances en este sentido.

Un ejemplo de ello es la persistencia de una proporción significativa de niños y niñas en edad de estar escolarizados que, sin embargo, no lo están, y hasta el momento no se ha implementado ningún acuerdo que se enmarque en este artículo, quedando como responsabilidad de las provincias desplegar estrategias de priorización en el marco de sus territorios. Como se ha evidenciado, en algunas jurisdicciones se identifican localidades donde este porcentaje duplica o triplica la media nacional, requiriendo allí esfuerzos urgentes.

Lo cierto es que, tal como muestran diversos estudios, la inversión pública en educación y la distribución de recursos en la oferta educativa continúan siendo desiguales entre las provincias. Aquellas que presentan mayor proporción de población en edad escolar en contextos de alta vulnerabilidad social y educativa (tanto a nivel urbano como rural) disponen de menos recursos fiscales para dar respuesta a esas necesidades. En rigor, como se expone en el trabajo de Steinberg, Cetrángolo y Gatto, las provincias invierten cerca del 90% de los recursos para el sector en el pago de los salarios docentes. Así, los gobiernos subnacionales, y especialmente aquellos donde se concentran los tipos de escenarios con mayor vulnerabilidad social y educativa, no logran desarrollar acciones específicas en los territorios más postergados (Bezem, 2012a, 2012b; Steinberg, Cetrángolo y Gatto, 2011).

Como señalamos, muchas pueden ser las hipótesis para arribar a una respuesta, desde el peso que puede tener para una provincia, en términos políticos, admitir una situación de emergencia educativa hasta la falta de sistemas de información, diagnóstico y planeamiento que posibiliten identificar esas situaciones y operar sobre ellas. Asimismo, debe considerarse otro aspecto que aparece como recurrente en diversos trabajos a nivel local: la escasez no sólo de recursos económicos para generar las condiciones de intervención sostenida en contextos geográficos adversos o urbanos marginales, sino también de las capacidades institucionales en términos de recursos humanos en los niveles provinciales para desarrollarlas y sostenerlas. Distintos estudios han dado cuenta de que la capacidad de las instituciones subnacionales es un elemento pocas veces problematizado a la hora de pensar en el diseño y la implementación de las políticas públicas nacionales. Los equipos provinciales, que en el sec-

tor educativo son quienes están a cargo de la administración del sistema, muchas veces son equipos reducidos en personal y con una alta rotación de funcionarios, elementos que inciden negativamente en la capacidad de construir una institucionalidad sólida con capacidad de acompañar la gestión educativa a lo largo de territorios heterogéneos y, en algunos casos, con una fuerte dispersión geográfica (Cetrángolo y Anlló, 2007; Acuña y Repetto, 2007).

Además, en el campo de las políticas públicas, como en toda arena política, operar con un principio de justicia que permita asignar un conjunto de recursos extraordinarios en contextos aislados o con baja concentración poblacional no tiene en general el retorno electoral esperado para quienes detentan la responsabilidad en esta toma de decisiones. En esa lógica, la asignación de recursos especiales no aparece como una prioridad de la gestión.

Es posible que, en muchos casos, las situaciones anteriormente planteadas se den en forma simultánea: falta de recursos económicos para el sector de educación; equipos técnicos sin recursos para implementar procesos de seguimiento y acompañamiento adecuados; falta de información precisa que permita construir evidencia para desarrollar un planeamiento estratégico en el territorio; falta de peso político en los actores responsables para garantizar la articulación multisectorial necesaria, y falta de voluntad política para cumplimentar con los mandatos normativos. Pero, sin duda, la voluntad política por sí misma no podrá resolver cada uno de estos factores si no se construyen políticas de Estado y se fortalecen las instituciones que permitan sostenerlas en el tiempo, con el fin de saldar, de manera definitiva, deudas históricas, tanto en el sector de educación como en otros.

Para abordar este problema con seriedad es indispensable poner en la mesa los diversos intereses en juego, los actores involucrados y los recursos disponibles en los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, considerar la desigual capacidad de demanda de los sectores más postergados socialmente para imponer la resolución de sus necesidades básicas en materia educativa: acceder a los conocimientos críticos indispensables para el desarrollo de habilidades cognitivas que promuevan la inclusión social de todos los niños y niñas. La persistencia de instituciones públicas débiles a nivel nacional y provincial, caracterizadas por la falta de experiencia en la consolidación de acuerdos políticos que trasciendan las gestiones gubernamentales, mina las posibilidades de cristalizar nuevas respuestas.

El abordaje de los problemas de la gestión de las políticas en el sector educativo, como en otros, no debe desatender las lógicas políticas que

operan en su entramado, que producen pujas de intereses y recursos entre diversos actores. Debe incluir también esta dimensión en el diseño de las respuestas y herramientas que se impulsen con el objeto de promover un andamiaje institucional que, bajo el apoyo de distintos incentivos, estrategias de seguimiento y el establecimiento de metas por resultados concretos, cumpla en asegurar los derechos a la educación básica de calidad en el país.

En una sociedad compleja, heterogénea y desigual como la de la Argentina, ya no es posible alcanzar la igualdad en los resultados educativos implementando políticas homogéneas, que bajo el manto de la universalidad sostengan prácticas igualitarias en escenarios con necesidades específicas y de naturaleza diversa. Las políticas educativas orientadas a la mejora de la educación en nuestro país deben ser universales por definición, pero necesariamente deben traducirse en estrategias atentas a la estructura de las oportunidades específicas en las que operan.

Las políticas públicas, y en particular las educativas, deben avanzar en el despliegue de acciones tendientes a asegurar el derecho a la educación de calidad en todo el territorio nacional, pero ya no en términos universales, bajo el supuesto de un sujeto con atributos genéricos comunes, sino atento a su singularidad y al contexto particular en el que se interviene. Tal como señala Rosanvallon (2012), en el campo de los derechos sociales es importante pensar en el aspecto procedimental, es decir, en las formas en que se operacionalizan las acciones para cumplimentar esos derechos. Interesa, entonces, no sólo preguntarse por la existencia de una oferta o un servicio educativo, sino por la calidad de esa oferta y cómo se llevan adelante allí los procesos de enseñanza y aprendizaje en pos de garantizar los resultados esperados.

En el marco de un país federal, será posible actuar en los escenarios que se identifiquen en emergencia educativa a partir de una fuerte decisión política que implemente los instrumentos institucionales disponibles, junto con los incentivos que aseguren su cumplimiento, desde una mirada sistémica que promueva en las escuelas la existencia de recursos, equipos y estrategias específicas, que respondan a las necesidades y al contexto territorial en que se desempeñan. Para lograrlo habrá que establecer una fuerte articulación a nivel local con otros agentes y sectores de la comunidad, y con el Estado en sus diferentes niveles de gestión, a fin de asegurar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales de la población. Algunas iniciativas de articulación intersectorial se han iniciado en los últimos años a nivel nacional, como el Plan Ahí; será necesario explorar en detalle la experiencia acumulada, pro-

fundizar y ampliar los esfuerzos en ese sentido, dotándolos de los recursos necesarios para sostener estas estrategias en el tiempo y dar respuesta en todos aquellos tipos de escenarios, a lo largo del país, donde no está garantizado el derecho a la educación, entre otros derechos humanos fundamentales.²²

CONSIDERACIONES FINALES

La evidencia presentada permite corroborar y dimensionar el nivel de heterogeneidad y disparidad de escenarios territoriales en los que opera el sistema educativo. Este panorama no es nuevo; por el contrario, resulta de un entramado de construcciones políticas de larga data que produjo patrones de desarrollo económico y productivo muy dispar a lo largo del país.

En este marco, en los últimos años se evidencia una mayor centralidad de la acción del Estado en las intervenciones sociales tendientes a garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales. Sin duda, esto representa un avance significativo en materia de desarrollo, pero aún insuficiente. En particular, en el sector educativo, muchas de las iniciativas se han impulsado con sentido universalista e igualitario. No obstante, gran parte de las estrategias de intervención han avanzado en acciones homogéneas, tanto en el diseño de las acciones como en los modos de implementación y/o los recursos económicos y humanos asignados, desatendiendo con ello la especificidad de los contextos territoriales en donde operan y los diversos puntos de partida de las instituciones y actores escolares. Este tipo de universalismo en las acciones atenta contra la igualdad de resultados limitando con su accionar la capacidad de reducir las brechas existentes a lo largo del país y el impacto de estos esfuerzos.

El ejercicio empírico examinado contribuye a delinear un diagnóstico diferente que se aproxime al nivel local. Así, la tipología de escenarios propuesta permite dimensionar e identificar distintos *clusters* de localidades a partir de un enfoque multidimensional. Los datos verifican la coe-

²² Véase Plan Ahí, programa de apoyo a la articulación intersectorial en el territorio, orientado a fortalecer la articulación del Estado a nivel local (<www.desarrollosocial.gov.ar/planahi/1050>).

xistencia de escenarios territoriales en los cuales el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes está garantizado –al menos en términos del acceso a la oferta educativa– junto a otros escenarios en los que la satisfacción de este derecho constituye aún una deuda pendiente. Se trata de escenarios territoriales con estructuras de oportunidades diferentes, y que representan para las familias contextos heterogéneos y desiguales de desarrollo social, económico y cultural. Esta heterogeneidad de escenarios se advierte tanto en las jurisdicciones más desarrolladas o “ricas”, como también en las menos desarrolladas o “pobres”, e indican que la probabilidad de acceder, permanecer y terminar la escolaridad obligatoria en Argentina está relacionada no sólo con el origen socioeconómico, sino también con las características del ámbito de residencia: su tamaño poblacional, nivel de desarrollo, infraestructura básica y oferta y calidad de los servicios públicos.

En este sentido, hoy para avanzar en términos de equidad es necesario que la política educativa universal despliegue estrategias con un enfoque territorial que den respuesta a cada tipo de problemática educativa. Ello tiene, como es de esperar, implicancias tanto presupuestarias como de diseño y en muchos casos de adecuación de la oferta educativa. Este proceso deber ser el resultado de una planificación estratégica que, organizada a partir de metas específicas en función de las necesidades y puntos de partida de cada tipo, permita asignar los recursos económicos y humanos en el sector.

ACTUAR SOBRE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO AL ACCESO A LA EDUCACIÓN

Los datos analizados dan cuenta de grandes disparidades y muestran cómo en algunos escenarios territoriales el acceso a bienes básicos y a los servicios educativos no están garantizados. Ante estas situaciones se requiere un accionar urgente. La figura del “Plan de emergencia educativa”, creada por la Ley de Educación Nacional vigente, constituye un marco propicio para dar lugar a acciones específicas y respuestas concretas para el conjunto de localidades en las que se presenta la vulneración del derecho al acceso a la educación obligatoria con mayor intensidad.

La gestión e implementación de estos procesos es compleja y demanda integrar en la toma de decisiones y en los procesos de planificación a un conjunto amplio de actores y sectores de gobierno. Muchos de los contextos territoriales en situación de emergencia educativa son escenarios rurales y, se estima, con una importante presencia de pueblos origi-

narios. En todos los casos, las intervenciones deben estar sostenidas en acuerdos político-institucionales que incluyan equipos gubernamentales nacionales, provinciales y locales y a los referentes comunitarios locales. En todos los casos, es importante partir del reconocimiento de las diferencias entre los tipos de escenarios sobre los que se interviene y la naturaleza del entramado de relaciones en las que las desigualdades educativas se producen y reproducen para avanzar en la definición de las metas, plazos y recursos. El modelo de intervención para garantizar el derecho a la educación será el resultado de un proceso de elaboración de acuerdos políticos dentro del sistema de relaciones particulares de cada contexto entre los diversos poderes público-estatales, y también de actores de la sociedad civil y el sector privado.

Asimismo, es necesario consensuar a priori que para dar respuesta a la emergencia educativa se va a requerir el despliegue de recursos extraordinarios en contextos históricamente abandonados. El papel del Estado Nacional en materia del financiamiento es central, puesto que los recursos presupuestarios en el área educativa registran aún grandes disparidades entre las jurisdicciones. En la mayor parte de los casos, se advierten situaciones de carácter regresivo: a mayor concentración de situaciones de emergencia social y educativa, menores recursos económicos y humanos para garantizar una oferta de calidad que responda a las necesidades de la población. En este contexto, la figura del “Plan de emergencia” como instrumento de la gestión habilita al Estado nacional, en concurrencia con las provincias y otros actores, a avanzar en el desarrollo de estrategias específicas para dar respuesta en el corto plazo a estas problemáticas y asegurar recursos financieros en el tiempo para ello.

A continuación, se señalan algunos elementos para considerar en el diseño y la ejecución de planes de emergencia en el corto plazo.

1. *El territorio como objeto de intervención socioeducativa*

La definición del territorio como objeto de intervención supone necesariamente avanzar en estrategias sistémicas y articuladas con los distintos actores y agentes de gobierno, de la sociedad civil y el sector privado que interactúan en él. En calidad de espacio social, el territorio deber ser delimitado por la gestión en función de un principio de proximidad respecto de las escuelas y de la comunidad educativa en su conjunto. Esta definición es condición para establecer una articulación de redes de actores, clave para potenciar el uso de

los recursos disponibles y promover sinergias en las intervenciones. Existen actualmente, como se mencionó en la sección anterior, algunas experiencias de puesta en marcha de mesas intersectoriales e interinstitucionales. La evidencia de tipo cualitativa indica que los resultados son dispares, no obstante, es necesario promover la consolidación de estos espacios, dotándolos de visibilidad y de recursos para avanzar en el cumplimiento de metas en dimensiones centrales del desarrollo: salud, infraestructura básica, hábitat, empleo y educación. Una política territorial en educación debe promover estrategias que fortalezcan a las instituciones escolares y sus equipos docentes, no sólo en términos de garantizar recursos, equipamiento y la formación de maestros/as y profesores, sino también en la integración de un conjunto más amplio de actores y agentes sociales, que asuman el seguimiento y acompañamiento de los estudiantes y sus familias. La articulación entre las escuelas y otros actores debe ser promovida y sostenida principalmente por los equipos técnicos locales jurisdiccionales. Finalmente, es importante propiciar el desarrollo de alternativas pedagógicas y organizacionales que respondan a la dinámica del contexto territorial y permitan garantizar trayectorias y tiempos significativos de enseñanza y aprendizaje para cumplimentar con los resultados esperados en cada ciclo lectivo. El plan de emergencia como figura marco deber permitir intensificar recursos y revisar el formato escolar con el objeto de cumplimentar con las metas establecidas en materia educativa.

2. *Planes a término: definición de secuencia en las acciones, metas de procesos y resultados, y acompañamiento*

Los planes de emergencia deben ser concebidos como Planes ad hoc, es decir que su definición, alcance y componentes se diseñen en función del tipo de escenario territorial y la naturaleza de la problemática que se busca atender. Como se ha señalado, no se precisan de las mismas estrategias, tiempos, logística y recursos para garantizar el acceso al sistema educativo y a los aprendizajes en un ámbito rural disperso que en uno concentrado, o que en un ámbito periurbano marginal. En cada uno de los casos, se debe partir de un diagnóstico que integre información sobre un conjunto amplio

de dimensiones que están directa o indirectamente involucradas en el desarrollo de una oferta educativa de calidad, cuya propuesta pedagógica e institucional responda a las problemáticas del contexto. Importa especialmente dar cuenta del contexto y las problemáticas específicas de los niños y jóvenes no escolarizados, de las características de las escuelas del territorio y sus alumnos. El diagnóstico debe identificar a su vez, las características de actores clave en el territorio: autoridades, familias, referentes de la sociedad civil y los recursos y capacidades de las instituciones del Estado (políticas, presupuestarias y organizacionales).

Los planes de emergencia deben ser *a término*; es decir, prever su sostenimiento hasta el cumplimiento de un conjunto de metas educativas de acceso y permanencia de los niños/jóvenes desescolarizados. Ello implica la definición de una secuencia de acciones a implementarse en un período dado. Este período debe no sólo incluir el tiempo destinado al cumplimiento de las metas establecidas en cada plan, sino que debe incluir también un tiempo destinado al seguimiento y acompañamiento de las acciones una vez terminada la intervención específica.

Cada plan de emergencia deberá definir en su planificación los resultados esperados, tanto a nivel de metas de procesos como de resultados finales. En tanto que los procesos que involucran el acceso y sostenimiento de los niños en el sistema son de naturaleza diversa, las metas deben ser tanto de carácter cuantitativo (niveles de escolarización, promoción, repitencia, ausentismo, etc.) como también cualitativos con el objeto de conocer las percepciones y valoraciones de los actores involucrados en este proceso en torno a la participación en las actividades, la integración social y el clima institucional. En la elaboración de estas metas deberán participar tanto los equipos del nivel nacional y el provincial como la comunidad educativa local involucrada. Las metas de resultados deben contemplar resultados intermedios y finales, tanto a nivel de gestión como de las intervenciones. En este sentido, interesa cotejar no sólo el acceso y permanencia de los niños/jóvenes, sino también los resultados en términos de permanencia en la escuela y participación activa en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, interesa cotejar las metas establecidas

para la gestión de las intervenciones, entre ellas el sostenimiento de los equipos institucionales, de las mesas de articulación intersectoriales y gubernamentales y sus condiciones materiales de trabajo.

3. *Gobierno de las intervenciones de la emergencia en educación*

La implementación de estos planes ad hoc requiere de equipos técnicos específicos que puedan acompañar el proceso y diseño del plan. Para ello es necesario definir un equipo de técnicos a nivel nacional responsables de la ejecución de los planes que se articule con los otros sectores de gobierno (infraestructura y obras públicas, desarrollo social, salud y trabajo) y, a su vez, con sus contrapartes en el nivel provincial. Estos equipos responsables a nivel nacional deberá establecer con los técnicos del nivel provincial y subprovincial un plan de trabajo articulado a fin de coordinar acciones y potenciar la sinergia de las intervenciones. Es crítico finalizar la programación y planificación de las intervenciones con los referentes del nivel de gobierno local más próximo a las instituciones y comunidades destinatarias de modo garantizar la implementación y el seguimiento de las acciones. Ello permitirá fortalecer y consolidar espacios de articulación en la toma de decisiones entre los distintos niveles de gobierno. Finalmente, es importante avanzar en involucrar también en el seguimiento y el cumplimiento de las metas de cada plan a instituciones académicas y de la sociedad civil que oficien de veedores sobre el progreso de estos acuerdos y planes. Como se ha señalado, existen actualmente algunas experiencias significativas en esta materia que será necesario consolidar y promover para replicar en distintos escenarios.

4. *Políticas educativas postemergencia*

Dado que los planes de emergencia buscan revertir una situación de vulneración de derechos en un esquema de acción a término, se espera que una vez cumplimentadas las metas, el sector educativo despliegue en estos contextos estrategias que garanticen la continuidad en el acompañamiento y fortalecimiento de estas escuelas.

Estas políticas, llamadas políticas de segunda generación o nivel, deberán velar por el mejoramiento y fundamental-

mente el sostenimiento de las condiciones creadas en estos territorios para garantizar la permanencia y terminalidad de los niños y jóvenes en las instituciones educativas y la terminalidad de los niveles obligatorios. Nuevamente, es crucial para ello sostener las intervenciones intersectoriales.

5. *Gestión estratégica de la información pública*

Por último, un punto importante para considerar es que para avanzar en políticas territoriales de equidad en el sector educativo se requiere también del fortalecimiento y la utilización estratégica de los sistemas de información disponibles, así como del conocimiento que se produce a partir de ellos. En este sentido, se deben ampliar y profundizar los esfuerzos para propiciar la elaboración de diagnósticos y planificación sobre la base de datos certeros y actualizados que incluyan la georreferenciación de los recursos y principales problemáticas del sector educativo, social y productivo en cada una de las jurisdicciones. En este sentido, es necesario complejizar los diagnósticos educativos integrando un conjunto más amplio de dimensiones en el análisis de cada tipo de escenario. Por ejemplo, incorporar al diagnóstico territorial los resultados de aprendizajes de los estudiantes, junto con las condiciones materiales de las escuelas, la composición de la matrícula y la de los equipos institucionales con sus condiciones laborales, para analizar la capacidad específica de cada escuela de garantizar procesos de enseñanza y aprendizajes significativos para cada uno de los niños/as y jóvenes en cualquier rincón del país. Existe actualmente un conjunto interesante de desarrollos en esta línea a nivel nacional, principalmente aquellos trabajos desarrollados por el equipo de Mapa Educativo del Ministerio de Educación y otros sectores de gobierno en esta línea; sin embargo no siempre son utilizados en la mesa de toma de decisiones sobre las políticas educativas. Es importante que progresivamente estos instrumentos sean incorporados en los procesos de planificación estratégica de cada una de las áreas sustantivas de la gestión del sector en el nivel nacional y subnacional.

Garantizar el acceso a la educación y lograr igualdad de resultados educativos para todos los niños/as y jóvenes del país, en un contexto de

alta heterogeneidad territorial, diversidad cultural y desigualdad social, ha sido, y es, sin duda, el gran desafío de la política educativa argentina. El reto no es sencillo. Requiere no sólo capacidades estatales (técnicas y presupuestarias), sino también la voluntad política en todos los niveles de gobierno y el involucramiento de la sociedad civil y el sector privado para cumplimentar las metas establecidas por las leyes nacionales. Una política educativa de equidad requerirá entonces, sostener políticas universales que contengan respuestas específicas para cada tipo de escenario.