



La medición del ejercicio del derecho a la educación: las estadísticas oficiales como instrumento de políticas públicas en materia educativa

Measuring the exercise of the right to education: official statistics as an instrument of public policy in the field of education

JANUSZEWSKI, Sebastián¹

Januszewski, S. (2023). La medición del ejercicio del derecho a la educación: las estadísticas oficiales como instrumento de políticas públicas en materia educativa. *RELAPAE*, (18), pp. 68-79.

Resumen

A pesar de los grandes esfuerzos realizados por los Estados en términos de expansión de los sistemas educativos durante gran parte del siglo XX e inicios del siglo XXI en occidente y en particular en Argentina, significativas desigualdades en términos de ejercicio del derecho a la educación siguen no solo presentes, sino que representan un problema de políticas públicas. Estas desigualdades y asimetrías, observadas cuantitativamente en materia educativa a través de indicadores de acceso, permanencia y egreso de los diferentes niveles del sistema educativo o resultados en evaluaciones estandarizadas, ponen en cuestión cuál es la propia definición de la educación como derecho humano, el alcance del efectivo ejercicio de este derecho en forma equitativa e igualitaria, y las respuestas estatales ante estas desigualdades. En el plano internacional los indicadores más utilizados para medir los avances en torno a la ampliación del derecho a la educación son las tasas de escolarización brutas y netas, las brechas de género y, en forma más reciente, los resultados en evaluaciones estandarizadas. No obstante, este conjunto de variables es por lo menos problemático: conciben la educación como la mera escolarización, como resultados en evaluaciones estandarizadas, o agregan como categoría meramente descriptiva las disparidades de género. El objetivo de este trabajo es indagar las características de la información estadística relevada en el nivel nacional, las concepciones de derecho a la educación que derivan de las formas de medición de este, y los límites de la información como instrumento para la estructuración y evaluación de políticas públicas a la luz de las recurrentes reformas del sistema educativo ocurridas durante las últimas tres décadas.

Palabras Clave: estadísticas oficiales, derecho a la educación, políticas públicas, medición, justicia social.

Abstract

Despite the great efforts made by the states in terms of the expansion of educational systems during most of the 20th century and the beginning of the 21st century in the West and particularly in Argentina, significant inequalities in terms of exercise of the right to education are still not only present, but also represent a public policy problem. These inequalities and asymmetries, quantitatively observed in terms of education through indicators of access, permanence and graduation from the different levels of the educational system or results in standardized evaluations, call into question the very definition of education as a human right, the scope of the effective exercise of this right in an equitable and egalitarian manner, and the state responses to these inequalities. At the international level the indicators most commonly used to measure progress in the expansion of the right to education are gross and net schooling rates, gender gaps and, more recently, results in standardized assessments. However, this set of variables is problematic to say the least: they conceive of education as mere schooling, as results on standardized assessments, or add gender disparities as a merely descriptive category. The purpose of this paper is to investigate the characteristics of the statistical information collected at the national level, the conceptions of the right to education that derive from the ways of

¹ Universidad de Buenos Aires, Argentina / sdjanus@gmail.com

measuring it, and the limits of current information as an instrument for the structuring and evaluation of public policies in light of the recurrent reforms of the educational system that have occurred during the last three decades.

Keywords: official statistics, right to education, public policies, measurement, social justice.

Introducción

En la actualidad, el derecho a la educación es concebido en los instrumentos legales internacionales como nacionales como un derecho humano fundamental y un componente necesario para el desarrollo básico de la vida de las personas. Como señala Ruiz (2018 y 2020), desde la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, y en conjunto con otros instrumentos relevantes en el plano internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, o la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, el derecho a la educación se configuró como un derecho que representó para el Estado no solamente la obligación de no intervenir, sino además de desarrollar acciones positivas para el ejercicio de este derecho.

Desde fines del siglo XIX los Estados, y en particular el Estado argentino, han desarrollado numerosas acciones en torno a la expansión de la educación y en particular de la escolarización formal, primero aprobando leyes que establecieron la obligatoriedad de la educación básica (y en contrapartida su gratuidad) y posteriormente, más hacia finales del Siglo XX e inicios del presente siglo, acciones positivas en virtud de expandir los rangos de obligatoriedad y la implementación de políticas de discriminación positiva en función de favorecer los sectores más desaventajados y rezagados en el marco del ejercicio del derecho a la educación. Si bien en sus inicios la institucionalización de los modernos sistemas educativos se encontró significativamente vinculada a la propia constitución de los estados en el pasaje del modelo de dominación aristocrático y la formación de súbditos a la instauración de los modernos estados nacionales y la formación de ciudadanos, la educación se planteó asimismo desde un inicio como un mecanismo de ascenso social, de progreso, y de acceso a otros derechos, entre ellos la participación política ciudadana como uno de los primeros (Coutel, 2005). Esta concepción de la función social de la educación no solamente se asentó, sino que paulatinamente las sociedades concibieron a la educación como tal vez el igualador social más importante entre las instituciones sociales frente a las desigualdades existentes en el tejido social.

No obstante, a pesar de haber resultado un tema de agenda política a lo largo del tiempo, múltiples estadísticas han señalado altas asimetrías y desigualdades en torno al ejercicio del derecho a la educación, tanto en el plano nacional como el plano internacional. En el plano internacional, los indicadores utilizados para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4 de las Metas 2030 de UNESCO² muestran significativas diferencias entre países en materia de ejercicio del derecho a la educación (UNESCO, 2020)³. En el plano nacional, los resultados de las pruebas Aprender 2019 para Matemáticas muestran que de los alumnos correspondientes hogares con nivel socioeducativo bajo, solamente el 10% alcanza resultados en matemática entre satisfactorio y avanzado, mientras que el 51% de los provenientes de hogares con nivel socioeducativo alto alcanzan resultados entre satisfactorio y avanzado (Ministerio de Educación, 2019). En consecuencia, puede observarse que, a pesar de los esfuerzos realizados por los estados, las desigualdades sociales y las desigualdades en el ejercicio del derecho a la educación permanecen.

Estas desigualdades en torno al ejercicio del derecho a la educación repercuten en otras dimensiones de la vida de las personas, como se mencionó anteriormente, como el acceso al mercado de trabajo, la participación democrática en la vida política de las sociedades o el propio ejercicio de otros derechos. Asimismo, se suma a ello que históricamente, desde la teoría del capital humano, se ha correlacionado y utilizado la educación como predictor de ingresos (Mincer, 1974), e incluso dichas correlaciones continúan siendo realizadas y dando pendientes de correlación positivas en estudios recientes⁴. Desde el momento en el que la educación es considerada entonces un bien necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales y vinculada en forma directa con ingresos, condiciones materiales de existencia y calidad de vida, la distribución de la educación en el tejido social se ubica en un foco de particular atención, en especial desde las teorías de la justicia y el análisis de los criterios regulatorios de la distribución de bienes en la estructura social, así como lo factores enlazados con desigualdades en esta distribución. En especial, existe un particular foco en los efectos de aquellas variables que no son controladas o definidas por las personas, por ejemplo, las características sociales y educativas de la familia, la ubicación geográfica donde reside u otras circunstancias arbitrarias.

Si bien existe un gran acuerdo en torno a la necesidad de dar cuenta de estos factores y su vínculo con las desigualdades educativas, existe mucho menos acuerdo en torno a cómo medir estos conceptos -desigualdades de oportunidades educativas, desigualdades en logros educativos, desigualdades en torno a los efectos de la educación en las personas

² Ver <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

³ Ver además <https://www.education-progress.org/en/articles/equity>

⁴ Bureau de Estadísticas Laborales de Estados Unidos, *Education pays, 2021 Career Outlook*, U.S. Bureau of Labor Statistics, Mayo 2022, <https://www.bls.gov/careeroutlook/2022/data-on-display/education-pays.htm> y Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe, Ingresos por género, edad y educación, CEDLAS y Banco Mundial, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/> (consulta de datos realizada en febrero de 2023).

y en la estructura social- (Ferreira y Gignoux, 2011). Es posible observar que por una parte resulta significativamente difícil definir qué es la educación en términos de operacionalización en variables que permitan dar cuenta de las desigualdades anteriormente mencionadas, y por otra parte es difícil asimismo dar cuenta de los efectos de la educación a corto y a largo plazo, tanto en las personas como en la sociedad.

En este sentido, el presente trabajo se encuentra estructurado en cuatro partes. Primero se analizará la concepción del derecho a la educación como un derecho humano fundamental y la relación de esta definición con el liberalismo igualitario como teoría de la justicia. En segundo lugar, analizarán las implicancias de la matriz igualitaria de ejercicio de derechos en términos de planos de análisis y evaluación de dicha igualdad. En tercer lugar, se analizarán brevemente las fuentes de información existentes en Argentina en el marco de este análisis para dar cuenta de los avances y retrocesos en materia de políticas educativas y efectivo ejercicio del derecho a la educación y las dificultades conceptuales en torno a la definición del derecho a la educación y las fuentes de información. Por último, se analizará sintéticamente el alcance de estas fuentes de información como instrumento de políticas públicas.

1. Las implicancias del derecho a la educación como derecho humano fundamental

Tal como señala Scioscioli (2015) la educación concebida como un derecho humano fundamental supone un análisis y revisión de las formas de relación entre el Estado y los sujetos titulares de derecho. Derivado de ello, toda concepción de derecho supone una determinada concepción de justicia, y la articulación entre una determinada concepción de justicia y una determinada concepción de derecho involucra un análisis no solo del contenido del derecho a la educación, sino asimismo de su exigibilidad y criterios que lo regulan. En este sentido, un primer elemento es la compleja definición del alcance del derecho a la educación y sus derivaciones en cuanto a su exigibilidad y responsabilidad por parte del Estado en materia de aseguramiento del ejercicio de derechos. En el plano internacional, el esquema de las “cuatro A” desarrollado por Katarina Tomasevski (2004) opera en términos generales como un marco de análisis en materia educativa para determinar las obligaciones estatales derivadas de esta configuración del derecho a la educación. Tal como ella plantea, la contraparte de la definición de la educación como un derecho humano fundamental (y contraparte para todos los derechos humanos) son las obligaciones estatales en función de dar cuenta de ellos. En este sentido, el esquema de las cuatro A desarrollado por la autora contempla cuatro dimensiones que enmarcan estas obligaciones estatales: la *asequibilidad*, que implica que en el marco de un derecho civil y político el Estado debe permitir la creación de escuelas -lo cual se encuentra profundamente enraizado en los modelos constitucionales liberales occidentales y la constitución de estos derechos, que antes que configurarse como obligaciones se configuraron como libertades individuales-, y asimismo implica que en el marco de un derecho social, económico y cultural los estados deben asegurar la educación gratuita y obligatoria para toda la población en edad; la *accesibilidad*, que en principio demanda a los estados el aseguramiento del ejercicio de ese derecho para la educación obligatoria e imprime un principio de progresividad hacia los niveles educativos posteriores, es decir que el acceso a los mismos bajo los principios de gratuidad y equidad debe paulatinamente incrementarse; la *aceptabilidad*, que implica como mínimo la existencia de garantías de calidad, estándares mínimos para la formación docente, y, extendida, contempla la inclusión de contenidos relevantes y pertinentes considerando a los destinatarios como sujetos de derecho; por último la *adaptabilidad*, la cual implica que, en términos de derecho a la educación y sujetos titulares de derecho, los dispositivos de escolarización deben tener capacidad de adaptación a los distintos públicos involucrados.

Desde la perspectiva propuesta por Tomasevski, el derecho a la educación configura un cierto grado de obligaciones para los estados en función de garantizar para todos los titulares de derecho una igualitaria y equitativa oportunidad del ejercicio del derecho a la educación. Es interesante observar que el planteo de Tomasevski no se agota solamente en un planteo de libertades, como tradicionalmente podría verse desde el liberalismo clásico, ni tampoco solamente en una concepción acotada del ejercicio del derecho a la educación en términos de acceso, sino que representa una serie de aspectos multidimensionales que exceden las acepciones al derecho a la educación tradicionalmente centradas en la garantía del acceso. De los elementos que componen cada una de estas dimensiones, algunos de ellos son más fácilmente trasladables a mecanismos de medición (por ejemplo, la tasa bruta de escolarización), pero claramente la medición de todas estas dimensiones que representa el derecho a la educación como derecho humano fundamental para los estados en términos de obligaciones no de sencilla traslación a variables que permitan operacionalizarlo.

De acuerdo con Baudelot y Leclercq (2008), tanto la propia definición de “educación” como los efectos de esta representan un problema importante en virtud de que diferentes mecanismos de medición obtienen diferentes resultados, y los mecanismos de medición se encuentran enlazados a las definiciones operativas de los conceptos involucrados. Dicho en otros términos, la pregunta subyacente acerca de qué constituye el derecho a la educación con

relación a los mecanismos de medición de este para las políticas públicas, y cómo medir los efectos de las políticas educativas no solo a corto plazo sino a mediano y largo plazo representan grandes desafíos:

Aunque no la hayan inventado, los economistas, sociólogos, psicólogos, politólogos o historiadores que desde los años sesenta tratan la cuestión de los efectos de la educación han innovado en un punto decisivo, el de la medición. Esta no es algo evidente: los efectos de la educación plantean a quien intenta dimensionarlos temibles problemas, que están lejos de estar resueltos en su totalidad (...) Una segunda dificultad proviene de las dimensiones de la educación de la que hablamos (...) ¿Qué contenidos tomar en cuenta? ¿Los conocimientos y las competencias (*cognitive skills*) o los diversos productos de la socialización escolar (*non-cognitive skills*)? (...) ¿Qué indicador utilizar? ¿La cantidad de años de estudios, el diploma más elevado o el rendimiento en pruebas de conocimiento? Todos ellos son utilizados (Baudelot y Leclercq, 2008, p. 23).

Ruiz y Scioscioli (2018) plantean la existencia de al menos tres áreas de incertidumbre en materia de concepciones sobre el derecho a la educación:

1) La cuestión sobre derecho a qué exactamente es el derecho a la educación, en lo que atañe a la forma, al contenido y a las experiencias involucradas por la educación escolar; 2) La/s relación/es entre el derecho a la educación y los otros derechos humanos fundamentales, sobre todo cuando la asistencia a las instituciones de escolarización obligatoria supone el (potencial) cercenamiento de otros derechos humanos o bien que otros derechos humanos no pueden ser efectivamente ejercidos; asimismo, se encuentra el problema que refiere a que la asistencia a la escuela obligatoria conlleva regímenes académicos que priorizan o promueven la meritocracia por la propia organización de la jornada y la tarea escolar; 3) El alcance del derecho a la educación en lo que atañe a la vida de los seres humanos, o sea si se acaba en la etapa de asistencia obligatoria, para niños/as y adolescentes, o si tiene el mismo contenido a lo largo de toda la vida de las personas (Ruiz y Scioscioli, 2018, p. 109-110).

Estos tres elementos señalados no constituyen un elemento menor, dado que detrás de cada uno de estos elementos referidos a las incertezas de una concepción de derecho a la educación se encuentran las obligaciones derivadas para el Estado en términos de exigibilidad del derecho.

De los elementos tratados en los párrafos anteriores derivan dos problemas o elementos sustantivos para el análisis propuesto. El primero de ellos, es efectivamente qué puede ser considerado como un efectivo ejercicio del derecho a la educación, y el segundo, es qué supone para el Estado una perspectiva igualitarista en términos de ejercicio de los derechos. Como plantean Ruiz y Scioscioli (2018) desde las políticas educativas se ha priorizado conceptualizar el derecho a la educación como la escolarización, independientemente de que un indicador como la tasa de escolarización⁵ no da cuenta de las diferencias en torno a variables como la calidad educativa o la diversidad y heterogeneidad de la matrícula.

2. La matriz igualitaria de los sistemas educativos y las implicancias para las políticas públicas

Desde los primeros dispositivos legales que establecieron la obligatoriedad de la escolarización formal y la institucionalización de los sistemas educativos a cargo del Estado en el marco de la constitución de los modernos Estados nacionales, tanto en la provisión de la oferta como en la regulación de la prestación particular, hasta las últimas décadas en las que las reformas de los sistemas educativos han tendido a la expansión de los rangos de obligatoriedad,

⁵ La tasa de escolarización se define como el cociente entre el total de la población en edad escolar para un determinado nivel educativo y el total de la población efectivamente escolarizada. En este sentido existen dos tasas de escolarización, la tasa bruta de escolarización y la tasa neta de escolarización. La tasa bruta de escolarización es el cociente entre el número de alumnos escolarizados en el un determinado nivel, independientemente de su edad, y la población del grupo de edad teórica correspondiente a dicho nivel. Por el contrario, la tasa neta de escolarización considera solamente a los alumnos escolarizados en la edad correspondiente al nivel educativo analizado. En términos de indicador de acceso a la educación ambas tasas constituyen componentes centrales de cualquier política pública vinculada con el acceso y la ampliación del derecho a la educación, no obstante la tasa bruta de escolarización incluye aquellos casos en los que, por diversos motivos, las trayectorias educativas se encuentran por fuera de lo previsto, por ejemplo alumnos en edad de estar en nivel secundario pero en realidad aun estando en nivel primario, o alumnos en edad de estar en el nivel superior pero aun estando en el nivel secundario, por ende siendo necesario que se encuentre complementada por la tasa neta de escolarización dentro de cualquier etapa de una política pública educativa. Estas tasas no son sencillas por cuanto requieren proyectar la población. En desagregaciones territoriales menores estas proyecciones son sumamente difíciles y dependientes de la calidad de la información disponible, lo cual plantea un límite en cuanto al alcance de estos datos para la política pública.

paulatinamente los sistemas educativos no sólo se complejizaron sino que asimismo se expandieron significativamente. En este sentido, la educación no solo posee un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico, teniendo reconocimiento no solo en las constituciones sino también en la legislación vigente y estableciendo una responsabilidad indelegable en el Estado⁶ en materia educativa, sino que además de proveer las habilidades y saberes considerados socialmente relevantes que permiten el acceso a otros bienes y derechos (como el trabajo), se constituye como un elemento igualador en el ejercicio de la ciudadanía. Tanto en los instrumentos legales internacionales como nacionales impera el principio de igualdad en el marco del ejercicio de derechos, lo que supone en primer lugar realizar un breve análisis de las implicancias de este principio.

El principio de igualdad constituye uno de los fundamentos del Estado democrático de derecho, y es la base sobre la cual se asegura el sistema democrático. Como señala Rosanvallon:

La igualdad frente a la urna electoral es para nosotros la primera condición de la democracia, la forma más elemental de la igualdad, la base más indiscutible del derecho (...) El que todos los individuos, cualesquiera que sean, tienen un peso idéntico en la decisión y la legitimación política se ha convertido para nosotros en un hecho evidente, una situación casi natural de la vida en sociedad (Rosanvallon, 1999, p. 9).

Tal como se encuentra planteado entonces, la igualdad es prácticamente el principio estructurante del Estado de derecho democrático, al menos en el plano formal. Todos los ciudadanos se encuentran sujetos al mismo trato frente a la ley, y cualquier discriminación frente al derecho representa una ruptura con este principio. No obstante, el principio de igualdad involucra distintos niveles de examen.

Siguiendo el examen que proponen Clérico y Aldao (2011), las fórmulas de igualdad involucran algún tipo de comparación frente a un reclamo de trato igualitario, que puede tener dos sentidos:

(a) alguien que es tratado en forma diferente que otro quiere ser tratado de la misma manera porque considera que no hay razones para ser tratado en forma diferente; o bien (b) alguien que es tratado como otros considera que debe ser tratado en forma diferente porque hay una circunstancia relevante que justifica un trato diferenciado. (Clérico y Aldao, 2011, p. 161).

Ahora bien, este reclamo demanda un examen del principio de igualdad, el cual en principio tiene un nivel de análisis formal, pero asimismo un nivel de análisis material. En este sentido, señalan esta igualdad -la igualdad formal- como la menos exigente de las fórmulas de igualdad, por cuanto “no se viola el mandato de igualdad en tanto aquellos que pertenecen a la categoría surgida luego de la clasificación realizada por el legislador son tratados de igual forma” (Clérico y Aldao, 2011, p. 161). Por otra parte, el examen de igualdad material, en particular el examen estricto, es sumamente más exigente que el plano de la igualdad formal, por cuanto no parte de la presunción de legitimidad de alguna clasificación realizada en el ordenamiento jurídico, sino que demanda una justificación del trato desigual, en particular cuando la discriminación jurídica (o la ausencia de discriminación jurídica) condiciona el ejercicio de derechos, por ejemplo en el caso de grupos históricamente segregados. Esta desigualdad a las que refieren los autores no son desigualdades naturales, sino que “surge como producto de una estructuración social dada” (ibid., p. 165). El examen estricto de igualdad entonces supone para el Estado acciones positivas frente a las desigualdades:

Para que estos grupos vulnerables puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, se deben dictar medidas estatales de acción positiva. Este mandato implica un empezar a hacer positivo, con lo que la norma se viola si el legislador: i) sigue omitiendo, ii) retrocede arbitrariamente sobre lo hecho, o si iii) lo hecho por acción es insuficiente o defectuoso” (ibid., 165).

En este punto es necesario establecer dos elementos. Por una parte, el análisis de los planos de igualdad en materia de ejercicio de derechos, y por otra parte, como se mencionó en los párrafos anteriores, el vínculo entre igualdad y justicia. Norberto Bobbio en su obra *Igualdad y Libertad* distingue varios planos de la igualdad, pero a los fines del presente análisis se tomarán dos discriminaciones: la discriminación entre igualdad frente a la ley e igualdad de derechos, y la discriminación entre igualdad de oportunidades e igualdad de hecho. La primera discriminación que realiza es entre igualdad frente a la ley, e igualdad jurídica. La discriminación que realiza es relevante dado que si la igualdad frente a la ley se agota en la no discriminación arbitraria (lo que sería la igualdad formal planteada por Clérico

⁶ Cabe señalar que, durante la década de 1990, tras el ascenso del neoconservadurismo y neoliberalismo desde la década de 1980, la tendencia a la retracción del Estado como regulador de ciertas dimensiones sociales también afectó las políticas educativas. En dicho período el rol del Estado en materia educativa pasó a ser subsidiario, o secundario, trasladando mediante diversos mecanismos la responsabilidad por las acciones educativas a otros agentes. Si bien es discutible si la regulación actual retorna al Estado a su rol docente de principios de siglo, la normativa aprobada en la primera década del siglo XXI al menos en Argentina da cuenta de un rol más central del Estado en materia educativa.

y Aldao anteriormente mencionados), la igualdad de derecho implica el goce de ciertos derechos que según Bobbio se encuentran constitucionalmente garantizados. No solamente es necesario que no existan discriminaciones arbitrarias, sino que además el principio de igualdad de derechos sitúa a todas las personas como personas jurídicas titulares de derecho. La segunda discriminación que realiza Bobbio es la de igualdad de oportunidades e igualdad de hecho, que se homologa esta última a la igualdad material. En efecto, la igualdad de oportunidades como principio abstracto y sin contenido no presenta mayores diferencias formales respecto de los principios anteriores. Sin embargo, la estructuración de las sociedades que Bobbio describe como social y económicamente avanzadas se encuentra en competición por bienes que se consideran escasos o de difícil acceso, de tal forma que el principio de igualdad de oportunidades no sólo actúa en el plano formal abstracto, sino que constituye un mecanismo que tiende a ubicar a los miembros de la sociedad “en las condiciones de participación en la competencia de vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo” (Bobbio, 1993, p. 78). Deriva de este principio una serie de cuestiones que si bien no constituyen el eje de este trabajo son abordadas por algunas de las teorías de la justicia que abordaremos más adelante⁷, como las distancias entre las proyecciones de vida y las justas o razonables oportunidades, así como las obligaciones para el Estado. Asociada a la igualdad de oportunidades, se encuentra la igualdad material, igualdad económica o igualdad de hecho. No obstante, si bien es posible establecer que este plano de la igualdad se ubica respecto a los bienes materiales, hay ciertas cuestiones que no se encuentran resueltas, como a qué bienes refiere específicamente, o cuál es el criterio de determinación de una igualdad justa

Desde este punto se podrían retomar los problemas mencionados anteriormente. Por una parte, el primer problema deriva de qué se conceptualiza como derecho a la educación y cuándo se considera que se encuentra ejercido por parte de sus titulares, y, en segundo lugar, si las desigualdades observadas en algún plano de ese ejercicio se encuentran de alguna manera justificadas.

3. Algunas observaciones sintéticas conceptuales acerca de las fuentes de información estadística en Argentina

El abordaje de las fuentes de información estadística en Argentina en el plano de análisis de las desigualdades en torno al ejercicio del derecho a la educación requiere dar cuenta no solamente de la información estrictamente educativa, sino asimismo de las condiciones materiales de vida, por cuanto como se abordó anteriormente resultan un componente elemental en el análisis del ejercicio de derechos y de las políticas públicas. En este sentido, los recaudos y dificultades expuestos por Baudelot y Leclercq en términos de la complejidad de definir qué es la educación, cuáles son sus efectos, y de allí medirlos es retomada por un significativo número de estudios que, desde diferentes enfoques, han dado cuenta de la complejidad de la medición del derecho a la educación y eventualmente su función el marco de la definición y evaluación de las políticas públicas educativas.

En el caso argentino, tal vez una de las fuentes primordiales de información es el anuario estadístico elaborado por la actual Secretaría de Evaluación e Información Educativa del Ministerio de Educación, el cual en base al relevamiento anual (RA) conforma una serie de estadísticas e indicadores fundamentales (aunque podría decirse que no del todo suficientes) del sistema educativo. Este dispositivo, implementado desde 1996, puede enmarcarse en el conjunto de políticas implementadas en la década de 1990, en la que en el marco de redefinición del rol del Estado hacia el Estado evaluador se implementaron políticas de información en materia educativa, entre las cuales puede ubicarse la Resolución CFCyE No. 48/95 de creación del Sistema Federal de Información Educativa, la cual sentó las bases del Relevamiento Anual. Esta resolución articuló las áreas de estadística jurisdiccionales con las correspondientes a nivel nacional en la Red Federal de Información Educativa (RedFIE) a los fines de dotar de homogeneidad a la información relevada y coordinar con cierto grado de unidad la información estadística del sistema educativo de modo que permitiera un razonable grado de comparabilidad al interior del país.

El anuario estadístico, sintéticamente, releva información sobre la estructura del sistema educativo, la distribución de la matrícula en años, ciclos y niveles, unidades educativas, cargos docentes e infraestructura básica del sistema. Si bien representa la principal fuente de información del sistema educativo, hay varias observaciones que es necesario realizar sobre la misma, aunque tal vez las dos primordiales sean la desagregación geográfica, que se limita a las jurisdicciones, y la carencia de información sociodemográfica vinculada a las trayectorias educativas. El punto referido a la desagregación territorial limitada a las jurisdicciones y no al interior de estas se encuentra estrechamente vinculado

⁷ Puntualmente, el igualitarismo liberal rawlsiano da cuenta de algunas de estas cuestiones, en particular las distancias entre pretensiones, aspiraciones o proyectos de vida en las sociedades occidentales, de tal forma que debe abordar algunas ideas preliminares como la razonabilidad y racionalidad de los miembros de una sociedad o la idea de equilibrio reflexivo.

con la forma federal del Estado argentino. Desde 1992 con la Ley 24.049 que culminó los procesos de transferencia de las escuelas iniciales, primarias, secundarias y superior no universitaria dependientes de la nación a las jurisdicciones (lo que configuró un ministerio de educación de la nación sin escuelas a su cargo), el sistema se encuentra descentralizado, es decir que cada provincia es responsable de la administración y financiamiento de su sistema educativo, mientras que las políticas federales son acordadas en el seno del Consejo Federal de Educación. Este rasgo del sistema educativo argentino es relevante por cuanto las asimetrías jurisdiccionales repercuten en dos sentidos, tanto en la comparación interjurisdiccional como al interior de cada una de las jurisdicciones, las cuales asimismo son altamente asimétricas a su interior⁸. En segundo lugar, en base a la información proveniente de los relevamientos anuales se elaboran una serie de indicadores de rendimiento y eficiencia del sistema educativo, en particular cuatro indicadores: la tasa de promoción efectiva, la tasa de repitencia, la tasa de abandono interanual, y el porcentaje de sobreedad. De la misma forma, estos indicadores son complejos en su análisis, dado que las trayectorias educativas se vinculan con las estructuras académicas y los regímenes académicos vigentes en cada jurisdicción, por lo cual una comparación lineal entre estos indicadores, o cambios en el tiempo, requiere consideraciones metodológicas especiales.

Esta última observación sobre las estructuras y regímenes académicos cobra especial importancia en el análisis de los últimos 30 años. El sistema educativo argentino ha pasado por dos grandes ciclos de reformas en este período. El primer ciclo de reformas, ubicado a inicios de la década del '90 no solamente marcó la retracción del Estado nacional en materia educativa, delegando en las provincias y en otros agentes educativos las acciones educativas, sino que, asimismo, con la Ley de Educación Federal (ley 24195), transformó la estructura académica del sistema, cambiando una estructura homogénea en el país de 7 años de escolarización en el nivel primario y 5 años de escolarización en el nivel secundario (6 para las orientaciones técnicas) a una estructura de 9 años de duración para lo que se denominó en esa ley la Educación General Básica y 3 años de duración para el nivel siguiente, que se denominó Educación Polimodal. Esta estructura se encontró vigente desde la sanción de la ley 24195 en 1993 hasta el año 2006 en el que, en el marco del segundo ciclo de reformas se reformó nuevamente la estructura, retrotrayendo las denominaciones de los niveles a las vigentes antes de la Ley Federal de Educación pero dando opción a las jurisdicciones a optar por dos posibles estructuras académicas en términos de la duración de cada nivel: una estructura de 6 años de duración para el nivel primario y 6 años de duración para el nivel secundario, o una estructura de 7 años de duración para el nivel primario y 5 años de duración para el nivel secundario.

El segundo gran cambio además de las transformaciones en torno a la estructura del sistema educativo refiere a las progresivas extensiones de la obligatoriedad. La Ley Federal de Educación extendió la obligatoriedad escolar de los 7 años del nivel primario vigentes antes de 1993 a 10 años en total de escolarización, dado que estableció la obligatoriedad del último año del nivel inicial en conjunto con la obligatoriedad de la Educación General Básica. En el segundo ciclo de reformas, uno de los cambios más relevantes, además de la reforma de la estructura académica, fue la extensión de la obligatoriedad al nivel secundario, y en 2014 a partir de la sanción de la Ley No. 27.045 la obligatoriedad de la sala de 4 años del nivel inicial, lo cual implica que desde 2014 la obligatoriedad se extiende a 12 años de escolarización. Estos cambios en el marco de análisis de políticas públicas no son menores. Como menciona Ruiz:

la estructura académica de un sistema educativo constituye el modo en que un Estado, sobre la base de acuerdos de obligatoriedad de estudios sobre determinados contenidos de enseñanza, organiza los conocimientos que establece como relevantes en determinado contexto histórico y social. Para ello se establecen trayectos verticales, de formación obligatoria, que se identifican con grados, ciclos y niveles a la vez que determina diferenciaciones horizontales que se identifican con modalidades, sectores y regímenes especiales de enseñanza (...) En consecuencia se puede sostener que la estructura académica actúa como canalizadora de la distribución de saberes (Paviglianiti, 1988), conformando así una dimensión de análisis de la política educacional con especial énfasis en el estudio de la unidad y diversidad en la distribución de los contenidos educativos, así como desarticulaciones entre los diferentes ciclos y niveles de los sistemas educativos, en el plano nacional e interjurisdiccional, todo lo cual genera impactos de diverso grado en el rendimiento interno de los sistemas escolares (Ruiz, 2017, p. 19).

⁸ Evidencia de la necesidad de desagregaciones tanto interjurisdiccionales como intrajurisdiccionales es el estudio realizado por María Anita Fernández, María Luisa Lemos y David Wiñar, *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación* (1997), el cual a partir de información censal desagrega los diferentes núcleos que aborda, en especial las desigualdades educativas, en comparaciones entre jurisdicciones y asimismo al interior de cada jurisdicción.

A los fines de considerar el alcance de la información estadística oficial como instrumento de política pública, no es posible escindir la misma de las políticas implementadas, así como es necesario analizar estas políticas en conjunto con otras, como por ejemplo las desarrolladas en virtud de la implementación del secundario obligatorio. En este sentido, un análisis de la efectiva implementación de estas transformaciones no solamente requiere indicadores de rendimiento o de trayectoria, sino que como se mencionó anteriormente, debe estar de alguna manera vinculado a las condiciones materiales de vida y las desigualdades estructurales que condicionan el ejercicio del derecho a la educación o el acceso a otros bienes sociales.

En cuanto a la información sociodemográfica, existen tres grandes relevamientos. Dos de ellos se encuentran en la órbita del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que son el Censo Nacional de Población, Viviendas y Hogares, y la Encuesta Permanente de Hogares. Los Censos Nacionales de Población representan un instrumento central de las políticas públicas y representa una condición necesaria en virtud de su peso específico como componente de las decisiones relativas a la implementación de una determinada política. Diferentes organismos han dado cuenta de la importancia de la disponibilidad de esta información para la toma de decisiones, y en particular la importancia de los censos poblacionales. La Organización de las Naciones Unidas destaca la importancia de los mismos en lo relativo a su función de recopilación, procesamiento y divulgación de estadísticas, y asimismo menciona entre sus principales funciones la referencia que establecen los censos para garantizar la distribución de la riqueza, los servicios gubernamentales, y la asignación de fondos públicos destinados a los servicios educativos y de salud, la constitución de un marco de referencia para la complementación con estudios muestrales, la referencia a nivel geográfico microespacial de las características poblacionales, habitacionales y contextuales, y la constitución de puntos de partida para la realización de investigaciones y análisis (ONU, 2010). Por otra parte, los censos poblacionales cumplen con una serie de requisitos que pocos dispositivos de relevamiento de información sociodemográfica: universalidad dentro de un territorio definido, carácter simultáneo, periodicidad definida, y deberían permitir un alto grado de comparabilidad entre ellos.

Sin embargo, tal como menciona Itzcovich (2008), por una parte, la distancia temporal entre los relevamientos censales conlleva la necesidad de trabajar con estimaciones y proyecciones, y por otra, debido a la magnitud del relevamiento, hay un límite en algunos indicadores para la realización de análisis de mayor profundidad. El otro gran inconveniente que puede ubicarse en los censos es la comparabilidad intercensal. En el caso argentino son numerosos los problemas de comparabilidad intercensal si el objetivo es abarcar un período extendido de tiempo, en parte debido a los cambios territoriales (por ejemplo, la composición del Gran Buenos Aires) y por otra por la diversidad de formatos de aplicación de los censos y cambios en los instrumentos de relevamiento. Un ejemplo de esta diversidad son los últimos 4 censos, que variaron su aplicación entre cuestionarios únicos (es decir, un mismo cuestionario aplicado a toda la población) y cuestionarios básicos y ampliados, en los que un conjunto ampliado de preguntas se aplica solo a una parte de la población (una muestra representativa). Asimismo, variaron los instrumentos (por ejemplo, la pregunta sobre el sector de gestión del establecimiento educativo se realizó por última vez en 2001, y en el último censo realizado en 2022 la pregunta sobre alfabetización no se realizó y se infiere a partir de la escolarización).

En forma complementaria a los censos, se encuentra la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cual ha variado en su frecuencia a lo largo de los últimos veinte años, así como ha variado el instrumento de relevamiento obedeciendo a las transformaciones coyunturales y estructurales. Brevemente, si bien la Encuesta Permanente de Hogares es prácticamente el único instrumento que permite realizar asociaciones entre ingresos, trabajo y otras dimensiones - centralmente debido a que el objeto se encuentra constituido centralmente por las características socioeconómicas- y asimismo es el instrumento central que permite obtener estadísticas continuas sobre la población, tiene importantes limitaciones a la hora de pensar en el análisis de las desigualdades en materia del ejercicio del derecho a la educación. Posiblemente, la limitación más importante es que se limita a los aglomerados urbanos del país, lo cual, dado su carácter muestral, no permite realizar discriminaciones territoriales menores a los propios aglomerados, que engloban diferentes partidos, departamentos o localidades. Se añade a esta observación que el eje principal de la EPH no es un análisis del efecto de las políticas educativas en el tejido social, sino que este análisis es derivado de la información relevada en este dispositivo.

El último núcleo de información que se abordará en forma sintética serán las evaluaciones estandarizadas. En el plano de las evaluaciones estandarizadas, Argentina ha implementado desde 1993 los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), denominados operativos Aprender desde 2016. Estos constituyen una evaluación de los aprendizajes tanto para el nivel primario como el nivel secundario en diferentes recortes de contenido y capacidades cognitivas (en algunos casos son de carácter muestral y en otros casos son de carácter censal), y asimismo suma información vinculada a las condiciones de aprendizaje, junto con una caracterización sociodemográfica de los estudiantes. Al margen de las objeciones que se puedan realizar sobre el relevamiento y/o la disponibilidad de información en términos de microdatos

para el análisis -como los problemas de cobertura que tuvieron algunos operativos como el ONE 2013, la comparabilidad inter-operativo de evaluación o las propias objeciones a las evaluaciones estandarizadas-, se configura una fuente de información significativa que asocia en un mismo relevamiento características sociodemográficas con características de las trayectorias educativas.

4. Observaciones finales. El derecho a la educación a la luz de las fuentes de información estadística

En la breve síntesis de las fuentes de información tratada en el punto anterior, sus características generales y algunas de sus limitaciones, puede observarse que, tal como mencionan Unterhalter y Brighouse (2007), el conjunto de información relativa al ejercicio del derecho a la educación es en cierta manera limitada en varias aristas. Por una parte, los relevamientos primordialmente se orientan a la condición de escolarización o no, los logros educativos en términos de niveles o años de escolaridad alcanzados, o los resultados en evaluaciones estandarizadas. En este sentido, el derecho a la educación se encontraría circunscripto a la asistencia escolar, a la permanencia en el sistema o a los resultados en dichas evaluaciones. Por otra parte, debido a la complejidad de la organización descentralizada del sistema educativo, las altas asimetrías sociodemográficas y económicas presentes en desagregaciones territoriales relativamente menores que en las fuentes de información estadística suelen estar agregadas, y la desvinculación entre la información interna del sistema educativo y la información sociodemográfica existente, junto a los propios problemas internos de cada relevamiento, la utilidad de las fuentes estadísticas disponibles como insumo para el diseño y sobre todo para la evaluación de las políticas públicas requiere sumos recaudos metodológicos. Esto no quiere decir que la información no es valiosa sino muy por el contrario, significa que, en términos de disponibilidad de información, se cuenta con una significativa base para expandir el alcance de la información oficial en el marco de las políticas desarrolladas para el efectivo ejercicio del derecho a la educación en una sociedad justa con los principios de igualdad y equidad.

Para reanudar lo abordado en los puntos anteriores, desde el punto de vista formal y normativo, las leyes y las constituciones de las últimas décadas han elevado la educación a la categoría de derecho humano fundamental y han desarrollado políticas de discriminación positiva para dar cuenta tanto de la expansión de los sistemas como de los incrementos de los rangos de obligatoriedad. No obstante, actualmente las desigualdades educativas continúan constituyendo un problema significativo de políticas educativas. No solo sigue existiendo rezago en materia educativa para poblaciones específicas, sino que adicionalmente las desigualdades económicas continúan siendo un factor determinante tanto en el acceso a educación como en la calidad de la educación recibida, e incluso en la propia concreción de las trayectorias previstas en el marco de la educación obligatoria. A nivel global, Connell (1999:20), señala como una evidencia de las desigualdades educativas la forma piramidal que asumen los sistemas educativos, en los que solamente una pequeña parte de la población alcanza la cúspide de la pirámide en términos de niveles educativos alcanzados. En lo referido a la terminalidad, de acuerdo con los datos provenientes de la World Inequality Database on Education⁹ de la UNESCO se confirman las tendencias anteriormente señaladas, evidenciando en esta base en particular la forma en la que los ingresos representan uno de los principales factores determinantes de las oportunidades de finalización de los estudios de nivel secundario, donde existe una distancia de más de 30 puntos porcentuales entre los más aventajados y menos aventajados en términos económicos en la terminalidad del nivel secundario. En el caso argentino, el SITEAL indica una diferencia de 36,4% en la terminalidad entre el 30% inferior de la población en base a ingresos y el 40% superior¹⁰.

Entre los elementos que operan como factores determinantes de la exclusión educativa, la mayor parte corresponde a factores por los cuales el individuo no es responsable en forma directa, primordialmente en referencia a los elementos que sustentan las teorías distributivas de la justicia. Elementos como las condiciones de pobreza, la alfabetización del núcleo familiar, el lugar de residencia, la segregación, o pertenencia a poblaciones minoritarias condicionan en la realidad el efectivo ejercicio del derecho a la educación a pesar de operar una igualdad en el plano formal. En este sentido las desigualdades educativas continúan constituyendo un foco problemático para el abordaje por parte de las políticas públicas, y de alguna manera, tanto desde las teorías de justicia como desde los principios normativos de igualdad y equidad se observa la demanda de políticas y acciones estatales efectivas, y en conjunto con ello, la necesidad de mecanismos de relevamiento y producción de información que den cuenta de las aristas específicas de

⁹ Ver <https://www.education-inequalities.org/>

¹⁰ Sistema de Indicadores de Tendencias Educativas en América Latina – IPE – UNESCO. <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>. Relevado en febrero de 2023, datos correspondientes a 2018.

los sistemas educativos y asimismo de las condiciones sociales de vida a la luz de teorías y criterios de justicia social y educativa.

Referencias bibliográficas

- Baudelot, C., Leclercq, F. (dirs.) (2008). *Los efectos de la educación*. Ed. del Estante.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y Libertad*. Paidós
- Brighouse, H. (2004). *Justice*. Polity Press.
- Brighouse, H., Howe, K., Tooley, J. (2010). *Educational Equality*. Continuum.
- Brighouse, H., Ladd, H., Loeb, S., Swift, A. (2016). Educational goods and values: A framework for decision makers. *Theory and Research in Education*, 4(1) 3-25.
- Brighouse, H., Robeyns, I. (2010). *Measuring Justice. Primary goods and capabilities*. Cambridge University Press.
- Connell, R.W. (1999). *Escuelas y justicia social*. Morata.
- Dworkin, R. (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy and Public Affairs*, 10(4), p. 183-435.
- Fernandez, M. A., Lemos, M. L., Wiñar, D. L. (1997). *La Argentina Fragmentada. El caso de la Educación*. Miño y Dávila.
- Ferreira, H.G., Gignoux, J. (2011). *The measurement of educational inequality: achievement and opportunity*, Discussion Paper No. 6161, IZA/University of Bonn
- Itzcovich, G. (2008). *Los censos de población y vivienda en América Latina: su uso en el análisis de la relación entre la dinámica social y las prácticas educativas*. SITEAL – IIPE - UNESCO.
- Mera, G., Marcos., M. (2012). Los censos de población como fuente de datos para trabajar a nivel microespacial. *Revista PAMPA*, 08. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i8.3219>
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience and earnings*, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Ministerio de Educación (2019). *Informe Evaluación de la educación secundaria en Argentina*. P. 185. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_educacion_secundaria_argentina_2019.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010). *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación*. Revisión 2, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadística.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2020). *Informe de seguimiento de la educación en el mundo, 2020: Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374817>
- Rawls, J. (2012). *Teoría de la Justicia*. FCE.
- Rawls, J., (2002). *La Justicia como Equidad, una reformulación*. Paidós
- Rosanvallon, P. (1999). *La consagración del Ciudadano*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Manantial.
- Ruiz, G. (coord) (2017). *La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. EUDEBA.
- Ruiz, G. R. (2020) (dir. y comp.). *El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas*. EUDEBA.

Ruiz, G. R., y Scioscioli, S. (2018). El derecho a la educación: dificultades en las definiciones normativas y de contenido en la legislación argentina. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 105-129.

Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado federal*. EUDEBA.

UNESCO (2015). *La Educación Para Todos, 2000-2015: logros y desafíos*. Ediciones UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232435>

Unterhalter, E., Brighouse, H. (2007), *Distribution of What for Social Justice in Education? The case of Education for All by 2015*. En Walker, M., Unterhalter, E., *Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education*. Palgrave Macmillan.

Fecha de recepción: 1-3-2023

Fecha de aceptación: 13-4-2023