

3



La educación como derecho: acuerdos, agendas y alcances en la región latinoamericana

*Education as a Right: Agreements, Agendas
and Scopes in the Latin American Region*

**Miriam Lorente Rodríguez*;
Guillermo Ramón Ruiz****

DOI: 10.5944/reec.41.2022.33593

Recibido: **29 de marzo de 2022**
Aceptado: **17 de mayo de 2022**

*MIRIAM LORENTE RODRÍGUEZ: Universidad de Valencia (UV). Personal Docente e Investigador (PDI) Ayudante Doctor. Imparte docencia en los Grados de Pedagogía y Magisterio de Educación Infantil, así como en el Máster Universitario en Acción Social y Educativa de la Universidad de Valencia. Es miembro investigador de proyectos de I+D de carácter internacional y nacional vinculados al estudio del derecho a la educación en América Latina y a la profesionalización docente en España. **Datos de contacto:** E-mail: miriam.lorente@uv.es

** GUILLERMO RAMÓN RUIZ: Universidad de Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Profesor Titular Regular e Investigador. Es catedrático en las Facultades de Derecho y de Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) e Investigador del CONICET; dirige proyectos I+D de la UBA y de la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Tecnología. **Datos de contacto:** E-mail: gruiz@derecho.uba.ar

Resumen

INTRODUCCIÓN. La educación como derecho ocupa un rol destacado en su reconocimiento internacional por parte del derecho internacional de los derechos humanos y de los Estados. Sin embargo, se deben estudiar sus condiciones de vigencia para evitar generalizaciones. La definición conceptual del derecho merece ser estudiada a la luz de los desarrollos normativos supraestatales y locales, así como de sus políticas. **MÉTODOS.** En este artículo se analizan algunos de los compromisos internacionales y regionales que se han suscrito en América Latina a partir de la década de 1970 así como también series estadísticas hasta el año 2015. **RESULTADOS.** En primer lugar, se propone una definición del derecho como esquema de investigación a la educación como derecho humano fundamental. En segundo lugar, se analizan los compromisos internacionales en la región latinoamericana para proponer un estudio en particular del derecho a la educación y sus alcances normativos en este contexto. **DISCUSIÓN.** Se advierte que, si bien la región ha avanzado en acuerdos supraestatales en relación con este derecho humano, incluso con anterioridad a la agenda global de 1990 (con una marcada diseminación en el plano de la normatividad) ello no se evidencia en el plano de la efectividad, en función de los resultados en cuanto escolarización.

Palabras clave: derecho a la educación; acuerdos regionales; políticas educativas; América Latina.

Abstract

INTRODUCTION. Education as a right has a prominent role in its international recognition by international human rights law and by States. However, its conditions of validity must be studied in order to avoid generalizations. Then, the conceptual definition of the right to education might be study not only from a normative perspective, but also from the public policies implemented by the States. **METHODS.** This article analyzes some of the international and regional commitments that have been signed in Latin America since the 1970s, as well as statistical series, until 2015. **RESULTS.** Firstly, a conceptual definition of this right, based on the human rights perspective, is provided in order to analyze, from a comparative standpoint, the regional agreements. Secondly, international commitments in the Latin American region are analyzed in order to propose a particular study of the right to education and its normative scope in this context. **DISCUSSION.** It should be noted that, although the region has advanced in terms of regional agreements in relation to this human right, even prior to the 1990 global agenda (with a marked dissemination at the normative level), this is not evident at the level of effectiveness, in terms of schooling results.

Keywords: right to education; regional agreements; educational policies; Latin America.

1. Introducción

El análisis de los principales compromisos internacionales en materia educativa en la región latinoamericana parece indicar un alto compromiso de sus países a pesar de la diversidad cultural, política y educativa que los caracteriza. En lo que refiere al desarrollo educativo en particular se evidencian importantes diferencias normativas, curriculares, institucionales y presupuestarias (Ruiz *et al*, 2019). Sin embargo, en la profusión de estudios realizados por organismos internacionales sobre la educación en la región se destaca la referencia a la educación en América Latina como si se tratara de un bloque homogéneo. Con ello se ha englobado a toda la región en indicadores o bien en interpretaciones generalistas y esto ha encubierto su diversidad educativa. Los procesos de transferencia internacional de políticas, prácticas y discursos pedagógicos han sido exacerbados en las últimas décadas y la región los ha reflejado con reformas escolares estructurales, que han regulado diferentes dimensiones de la escolarización y han reconfigurado el contenido del derecho a la educación y el rol del Estado, bajo la premisa de una supuesta homogeneidad regional.

Un dato muy significativo está dado por el reconocimiento de la educación como derecho humano y por el establecimiento de acuerdos dentro de este ámbito regional con anterioridad incluso a la agenda global surgida en 1990 a partir de la conferencia Mundial sobre Educación para todos. Es más, se puede conjeturar que los países latinoamericanos se anticiparon en muchos aspectos a dicha agenda (que tiene plena vigencia discursiva y empírica), principalmente en el plano normativo, pero con baja efectividad, sobre todo por falta de cumplimiento de los acuerdos esgrimidos desde la década de 1970. En el artículo se propone una definición que sirva de esquema de análisis de la educación como derecho humano fundamental a partir del enfoque de derechos humanos proveniente de las ciencias jurídicas (Alexy, 2015). Luego se analizan los compromisos internacionales en materia educativa en el marco específico latinoamericano como evidencia de su anticipo a la agenda global en el período demarcado entre 1979 y 2015. Finalmente, se problematizan los alcances normativos peculiares de esos acuerdos regionales a la luz de indicadores sobre cobertura educativa en las décadas estudiadas entre los años 1979 (cuando se aprobó la primera declaración regional en la materia) hasta el año 2015 cuando se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro de los cuales se subsumieron los acuerdos alcanzados en el ámbito de América Latina sobre el derecho a la educación.

2. Métodos

Desde el enfoque conceptual y metodológico de los derechos humanos se puede reconocer la importancia del reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental, con múltiples contenidos que imponen obligaciones concretas a cargo de los Estados nacionales. La definición de este derecho desde esta perspectiva debe ser estudiada a la luz de los desarrollos normativos supraestatales y locales, así como de sus políticas y la práctica diagnóstica mediante el estudio de indicadores de forma periódica, en una línea histórica que permita reconocer sus alcances y desafíos. Aquí se trabaja con unidades de análisis similares pero no idénticas ya que se trata de un grupo de instrumentos internacionales de derechos humanos, estadísticas educativas, y documentos regionales suscriptos por países que si bien comparten un contexto regional

y antecedentes históricos comunes, constituyen unidades políticas independientes, con desarrollos específicos en materia de las definiciones normativas sobre el derecho a la educación así como de las políticas educativas instrumentadas al respecto. Como criterio de demarcación temporal se consideran los acuerdos y agendas regionales aprobados entre los años 1979 y 2015 solamente para, desde una perspectiva histórica reciente, analizar los avances normativos regionales en los años en los cuales se generaron las agendas que explicitaron compromisos y obligaciones estatales para la promoción del derecho a la educación en la región latinoamericana.¹

Por otra parte, se interpreta que las dimensiones espaciales en las cuales operan las políticas educativas revelan los modos en los que se gobierna la educación formal y su organización en contextos geográficos que poseen múltiples movildades educativas (Schriewer, 2014). De este modo cabría considerar a la educación escolar a la luz de complejos mecanismos de las re-divisiones funcionales y escalares (internacionales, regionales, multilaterales) de la gobernanza educativa, así como también a partir de agentes locales que se interpretan en función de las coyunturas nacionales específicas. En consecuencia, en este trabajo se consideran, como parte del criterio de demarcación geográfica, a los documentos oficiales de diferentes rangos -normativos y estadísticos-, suscriptos por los Estados latinoamericanos. Dichos documentos constituyen las unidades de análisis trabajadas. Así, la comparación transnacional se focaliza sobre uno de los conceptos centrales del debate político global, presente en dichos documentos: el derecho a la educación.

3. Discusión: definiciones jurídicas y pedagógicas sobre la educación como derecho

Las reflexiones acerca del qué, el cómo y el para qué de la educación han comprometido el análisis de la naturaleza de la educación como derecho. Éste es considerado como un derecho universal reconocido por igual a todas las personas, que procede de una misma base moral de fundamentación apoyada en la dignidad humana. Dicha base se encuentra establecida como punto de partida operacionalizado en los principales tratados internacionales de derechos humanos desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. No obstante, al indagar sobre el contenido del derecho a la educación, los desafíos que se han planteado son múltiples. Diferentes aproximaciones acerca de sus contenidos remarcan diversos aspectos del derecho y perfilan prioridades de distintos modos, si bien todos ellos relevantes para su vigencia y exigibilidad. Así, autores como Tomasevski (2008) se han detenido en las dimensiones de la educación como derecho en función de las obligaciones del Estado: derecho a la educación (*the right to education*) relacionado con la implementación directa de los contenidos del derecho, educación en derechos (*rights through education*) vinculado con la promoción indirecta de la educación a través de la transmisión y difusión a niños/as y adultos de los derechos humanos, y derechos en educación (*rights in education*) asociados con el respeto y fortalecimiento de los derechos humanos en general en el proceso de escolarización. Ello exige que este se cumpla en condiciones aceptables, y que posea flexibilidad para adaptarse a las diversas necesidades y condiciones sobre la base del reconocimiento de las diferencias y el multiculturalismo.

¹ Este artículo no pretende realizar un análisis de la situación del presente de la región objeto de estudio, ya que ello forma parte de otro trabajo en curso. Aquí se adopta una perspectiva de la historia reciente aplicada al análisis de la educación comparativa a escala regional.

Es así como uno de los enfoques más completos para identificar este vasto grupo de contenidos es aquel que se deriva del esquema de las 4A (Dávila y Naya, 2012; Tomasevski, 2004) referidas a indicadores de: asequibilidad/disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad, los cuales conforman un completo marco conceptual para fijar las obligaciones de los Estados sobre el derecho a la educación en el plano internacional. Podría decirse que cada uno de estos indicadores halla en la definición del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) su reformulación más completa. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su -Observación General N° 13- se concentró en el desarrollo de los artículos 13 y 14 del PIDESC. Ambos marcos normativos contribuyeron a profundizar un contexto de interpretación progresivo y *pro homine* sobre los alcances de cada definición allí plasmada. Desde esta perspectiva, la educación como derecho humano revela el alcance multifacético de los contenidos que es posible trazar a partir de las distintas funciones del derecho a la educación como derecho de defensa y como derecho de prestación (Scioscioli, 2015). Cada una de estas funciones, permite ampliar el desarrollo de contenidos que se pueden traducir en términos de las obligaciones estatales de cumplimiento inmediato y progresivo.

Por otra parte, de acuerdo con la función que los derechos fundamentales tienen en la relación Estado-individuo (Alexy, 2015), es posible afirmar que el derecho a la educación se dispersa en una multiplicidad de alcances y contenidos. Si los comprendemos como derechos sociales o derechos a acciones fácticas positivas, genera obligaciones de dar. En este sentido, se requiere que el Estado adopte medidas positivas que permitan dar plena efectividad y así facilitar este derecho, especialmente a los individuos o grupos que no estén en condiciones (por razones ajenas a su voluntad) de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición. Bajo este marco, es susceptible incorporar el mayor caudal de obligaciones que del Estado se derivan para con la educación como derecho social. La disponibilidad no se limita a la creación de escuelas sino también a dotarlas de la infraestructura y recursos para el desarrollo de la escolarización (Scioscioli y Ruiz, 2020).

En suma, el derecho a la educación implica una variedad de contenidos que pueden ser traducidos en obligaciones a cargo del Estado. Las obligaciones de cumplimiento inmediato comprenden el piso mínimo de este derecho que constituye el mandato jurídico exigible por el derecho internacional de los derechos humanos. Estas obligaciones conforman el contenido fijado por principios o mandatos de optimización. Estos exigen que algo sea realizado en la mayor medida posible en función de las posibilidades fácticas y jurídicas existentes².

2 La definición de las obligaciones estatales ha sido precisada en el ámbito del sistema internacional de los derechos humanos en el artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. También se destaca, en el ámbito regional latinoamericano, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Observación General N°3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Esta última señaló que la progresividad debe entenderse como la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible a la plena efectividad del derecho. El Estado debe procurar lograr cada vez niveles más altos en la satisfacción del derecho. El Estado está obligado a mejorar continuamente las condiciones de ejercicio del derecho (la inacción no es una opción).

4. Resultados

4.1. El plano normativo: los compromisos internacionales

En primer término, es posible analizar el plano de las normas regionales. En este caso, el derecho a la educación ha figurado en las agendas de los acuerdos internacionales desde el inicio de la conformación del sistema internacional de los derechos humanos. Desde 1990 se evidencia una agenda global en materia del derecho a la educación. Ella se conformó en torno a la Declaración de Educación para Todos de Jomtien, Tailandia, y contó con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Esta agenda se diseminó como línea de trabajo internacional hasta el año 2015 cuando se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS4). Educación para Todos se constituyó a partir de una cooperación sin precedentes de los cinco organismos internacionales mencionados que, con el curso de las décadas siguientes, conformó el movimiento político más conocido en relación con la educación a escala planetaria. Su propósito declarado era dar centralidad a la educación como un derecho humano para que ocupara un lugar prioritario en la agenda de los gobiernos, pero aspiraba también a movilizar recursos de la sociedad civil, de los ámbitos profesionales y también del sector privado.

En el Foro Mundial sobre la Educación en el año 2000, en Dakar, Senegal, se mantuvo el compromiso con los principios de la declaración de 1990 y se definieron objetivos que profundizaron los de aquel documento, además se enfatizó la centralidad del rol de Estado para garantizar el derecho a la educación. Como resultado de los alcances limitados de todos estos esfuerzos y declaraciones mundiales, en el año 2015 se desarrolló en Incheon, Corea del Sur, el Foro Mundial sobre Educación en el cual fueron redefinidos tanto las líneas de Educación para Todos como los Objetivos del Milenio en el marco de una nueva agenda mundial para el desarrollo educativo. Ésta fue aprobada en la Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible realizada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en el mismo año 2015 y dio lugar a la denominada Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En este marco se destaca la elaboración de los Principios de Abidjan, aprobados en 2019 (incluyen 10 principios generales y 97 principios rectores), que refieren a obligaciones estatales en materia de derechos humanos para proveer educación pública y regular la participación del sector privado.

Ahora bien, en función de esta somera descripción, y si bien los cada vez más profusos documentos que refieren a compromisos con el derecho a la educación han orientado las políticas educativas a partir del año 1990 con la Declaración de Jomtien -hoy subsumidos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030- puede sostenerse que en América Latina se evidencian significativos antecedentes en esta materia. Desde la perspectiva histórica reciente que se adopta en este artículo, pueden destacarse tres agendas regionales:

- 1) Los objetivos encuadrados en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC) de la UNESCO, que se plasmaron en el año 1979 (Declaración de México), y que dieron lugar al Proyecto Principal de Educación 1980–2000. Posteriormente, dicha línea de política dio lugar -primero- al Proyecto Regional de Educación [para Todos] para América Latina y el Caribe (EPT-PRELAC) 2002–2017 y -luego- a partir del año 2017 (Declaración de Buenos Aires), a la regionalización del Objetivo 4 para el Desarrollo

Sostenible (ODS4-E2030). Esto último permitió dar seguimiento desde este continente a las decisiones globales adoptadas en la Declaración de Incheon (aprobada en el Foro Mundial sobre la Educación en mayo de 2015). La Declaración de Buenos Aires dio una visión común de la Agenda de Educación 2030 desde la región latinoamericana y caribeña para generar estrategias y programas que persigan estas metas en el nivel nacional y regional para el período comprendido entre los años 2017 y 2030.

2) La agenda desarrollada en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Cumbre de las Américas, que promovieron los Planes de Acción para la Educación a partir de 1998. Se trata de planes suscriptos por los jefes de Estado y que presentan metas educativas similares a las explícitas en los proyectos principales de educación y a las derivadas de los documentos de Jomtien y de Dakar. En este contexto se formuló la creación de un programa regional de indicadores educativos para llevar a cabo el monitoreo del cumplimiento de las metas regionales (OEA, 2005; OEA, BID, CAF, Banco Mundial, 2015).

3) La agenda diseñada y ejecutada en el marco de la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI), cuyo marco de acción está dado por las Metas Educativas 2021. Éstas definen una agenda regional que incluye a España y a Portugal además de los países de América Latina. El Programa Metas Educativas 2021: La Educación que queremos para la generación de los Bicentenarios, fue aprobado en 2010 -en el marco de la XX Cumbre Iberoamericana de Jefas y de Estado de Gobierno- luego de dos años de elaboración (OEI, 2010a, 2010b, 2015). Este documento toma así la profusa cantidad de declaraciones y documentos acordados previamente, en otras cumbres de jefes de Estados de la OEI, que bajo la denominación de programas educativos apuestan a la universalización de la educación básica y la cooperación interestatal en diferentes aspectos como la evaluación de la calidad y la formación docente.

Veamos a continuación con detalle mayor la primera de estas agendas y sus principales resultados dado que es la que anticipa los acuerdos globales suscriptos a partir de 1990. Las acciones realizadas en el marco de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe se organizaron en torno a dos proyectos:

El Proyecto Principal de Educación 1980–2000

En 1979 se llevó a cabo una conferencia, organizada por UNESCO, que convocó a los ministros de educación y de planificación económica de la región. De ella surgió un documento (Declaración de México) en el cual se invocaba el cumplimiento de doce recomendaciones de política educativa. Vale destacar que este evento tuvo lugar en un período en el cual los países de la región estaban gobernados por dictaduras militares (Brasil desde 1964; Bolivia desde 1964 y con interrupciones sucesivas desde entonces; Chile y Uruguay desde 1973; Argentina desde 1976) o regímenes de partido único (Cuba) o de partido hegemónico (Paraguay, México), entre otros. Estos regímenes presentaban severos déficits democráticos y de cumplimiento de los más elementales principios del Estado de derecho. A pesar de este contexto regional autoritario, se acordó este documento para fomentar que los organismos internacionales apoyasen las políticas de él derivadas, y se solicitó a la UNESCO que promoviese un proyecto que incluyera las líneas de acción acordadas con la Declaración de México. Los propósitos y objetivos generales, así como las líneas de acción derivadas fueron definidos y operacionalizados en 1981 (UNESCO-OREALC, 1981). Asimismo, se establecía destinar entre un 7 u 8 % del producto nacional bruto al presupuesto educativo.

Como consecuencia de ello en 1980 se aprobó el Proyecto Principal de Educación 1980-2000, en la vigésimo primera Reunión de la Conferencia General de la UNESCO. Aquel documento se organizó en torno a tres objetivos que tenían como meta hacia el año 2000: 1) alcanzar la escolarización básica a los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años de duración, antes del año 1999; 2) superar el analfabetismo, desarrollar y ampliar los servicios educativos para jóvenes y adultos con escolaridad incipiente o sin escolaridad, antes del año 2000; 3) mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos, y de la enseñanza en general, a través de la realización de las reformas necesarias y del diseño de sistemas efectivos de medición de los aprendizajes.

Lo destacable en función del enfoque de derechos es que en este documento regional se define a la educación como un derecho humano y del niño (Romero, 2008). Además, se sostiene que la educación escolar es un mecanismo central para el desarrollo económico y social, la eliminación de la pobreza, así como para la superación de la dependencia económica de la región (UNESCO-OREALC, 1981, 2001). A lo largo de las dos décadas posteriores a su aprobación, el Proyecto Principal de Educación conformó una agenda educativa regional, que fue ratificada por los gobiernos democráticos (la mayoría de ellos iniciaron sus mandatos en el primer lustro de la década de 1980). Ello propició la realización de varias reuniones de ministros para promover el debate político educativo, así como la conformación de grupos técnicos de trabajo y de un Sistema Regional de Información. La propuesta del Proyecto Principal de Educación en el contexto de la América Latina de 1981 representó un llamado a democratizar el acceso a la educación y ponerla al servicio de los sectores más pobres, en una época en la que en varios países de la región existían regímenes dictatoriales militares que introducían el neoliberalismo en lo económico y la doctrina de seguridad nacional en lo político. En sus orígenes, este proyecto tuvo la fuerza de una declaración conjunta cuyo norte fue la igualdad de oportunidades y la focalización de la atención educativa en el nivel de educación básica (Razquín, 2015; UNESCO-OREALC, 2001).

A partir de la década de 1990, el desarrollo del Proyecto Principal inició una etapa en consonancia con la Declaración (y la agenda derivada) sobre Educación para Todos que había sido aprobada en Jomtien en 1990 (Razquín, 2015). El eje central se orientó hacia la articulación de la planificación educativa con nuevas estrategias regionales de desarrollo que promovieran la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990). Luego de la finalización del Proyecto Principal de Educación 1980-2000, se efectuó una evaluación de sus resultados, se destacaron avances, pero se reconocieron que los objetivos principales fijados en el año 1980 no se habían alcanzado³. En 2001 y como consecuencia del Foro Mundial de Educación que había tenido lugar en Dakar -el año previo- se comenzó a discutir acerca de los nuevos desafíos para la agenda de desarrollo educativo de la región.

3 En el año 2000 se cumplió el plazo de vigencia que se había fijado el Proyecto Principal. Por mandato de la VI Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, celebrada en Kingston, Jamaica, se realizó una evaluación final, que fue presentada a la VII Reunión de Ministros de Educación en 2001, en Cochabamba, Bolivia, junto con un análisis de las perspectivas para la región en materia educativa. El resultado fue la petición que los países realizaron a la UNESCO, de dar continuidad al proyecto para avanzar en la consecución de una mejora de la calidad de la educación (UNESCO-OREALC, 2018).

El Proyecto Regional de Educación [para Todos] para América Latina y el Caribe (EPT-PRELAC) 2002–2017

Con antelación a la realización del Foro Mundial de Educación para Todos de Dakar, los países de la región establecieron un Marco de Acción Regional, el cual pasó a integrar el Marco de Acción de Dakar. Allí se reconocieron los problemas persistentes en la región y se suscribieron compromisos para cada una de las estrategias derivadas de los objetivos mundiales de la Educación para Todos y del Marco de Acción de Dakar. De acuerdo con los objetivos de la Declaración de Dakar, se aprobó en 2002 el Proyecto Regional de Educación [para Todos] para América Latina y el Caribe 2002–2017 que incluyó cuatro principios rectores, cinco focos estratégicos de políticas, todos los cuales dieron lugar a metas que se establecieron en el Marco de Acción para las Américas (UNESCO-OREALC, 2002). De esta forma la región se constituyó en un modelo de planificación regional y de gestión intergubernamental para otras regiones del mundo (Sequeira, 2015). La distinción de este proyecto es que ubicó como líneas de acción prioritaria, la equidad de la educación básica. Por último, se destaca que los países se comprometieron a «velar porque el Estado sea el garante y regulador del derecho a una educación de calidad para todos» (UNESCO-OREALC, 2007, p. 32), es decir, se reconoce la centralidad que posee otorgar -desde el plano normativo- la responsabilidad indelegable del Estado a efectos de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación de calidad.

En el año 2017 se aprobó la Declaración de Buenos Aires que dio lugar a la regionalización del cuarto Objetivo para el Desarrollo Sostenible en el marco de la Estrategia 2030 (ODS4-E2030). Esta declaración sentó las bases para iniciar desde la región un compromiso para que los países realicen el seguimiento de los avances o retrocesos en función las decisiones globales adoptadas en la Declaración de Incheon, que se aprobó en 2015, en el marco del Foro Mundial sobre la Educación en mayo de 2015 (UNESCO-OREALC, 2017). La Declaración de Buenos Aires dio una visión común de la Agenda de Educación 2030 desde la región latinoamericana y caribeña para generar estrategias y programas que persigan estas metas en el plano nacional y regional para el período 2017-2030. Como consecuencia de ello, en el año 2018, reunidos en Cochabamba (Bolivia), los gobiernos de la región aprobaron un documento de Acuerdo regional para crear un mecanismo de implementación (denominado Hoja de Ruta), cuya secretaría ejecutiva la ejerce la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO.

4.2. El plano de la efectividad: análisis estadístico

En segundo término, es necesario analizar el plano de la efectividad del derecho (Alexy, 2015). Consecuentemente, a efectos de poder ofrecer una valoración fáctica que permita contrastar cuan efectivos son los desarrollos normativos supraestatales y locales en la región, se ofrece a continuación un diagnóstico histórico de indicadores seleccionados relativos a los niveles de matriculación en América Latina.⁴

4 En este artículo, por razones de espacio disponible, se tomaron en consideración solamente dos indicadores, muy básicos, pero a la vez con amplia capacidad de ilustración para mensurar cuan efectivo ha sido el resultado comparativo regional de las políticas educativas instrumentadas por estos Estados a pesar de sus compromisos y agendas regionales.

Tabla 1.
Tasas brutas (TBM) y netas de matrícula (TNM) y matrícula bruta (MB) en educación primaria en América Latina, 1980-2015

Educación Primaria										
Año	1980		1990		2000		2010		2015	
País	TBM	TNM	TBM	TNM ²	TBM	TNM	TBM	TNM ³	TBM	TNM
Argentina	106.9	..	106.9	..	115.7	99.6	117.0	99.4	111.3	99.9
MB	3917449		4965396		4900956		4947105		4784446	..
Bolivia	100.0	..	105.7	90.7	118.2	99.9	104.5	94.9	95.9	89
MB	856933		1097661		1461816		1444023		1345182	
Brasil ¹	193.2	..	212.8	86.4	150.8	94.6	106.7	..	113.4	99.3
MB	16089731		20312241		20211506		16893490		16299166	
Chile	115.5	..	102.6	87.7	103.0	88.8	103.8	97.2	100.7	96.3
MB	1754075		1593486		1798515		1546543		1477538	
Colombia	120.9	..	107.5	80.7	119.4	99.2	120.3	97.8	115.2	96.4
MB	4168200		4246658		5221018		5084972		4479218	
Costa Rica	105.7	90	101.3	86.8	109.1	92	116.9	94.1	111.3	98.1
MB	348674		435205		551465		520609		473447	
Ecuador	113.0	87.6	122.9	93.6	111.4	97.1	113.1	99.2	107.7	99
MB	1450109		1842953		1925420		2114197		1998135	
El Salvador	92.62	..	99.4	78.1	112.14	92.6	114.75	93.7	102.66	91
MB	695829		..		949077	..	939726		741394	
Guatemala	66.6	54.6	72.6	..	99.8	85.7	115.5	95.8	101.5	88
MB	803404		1164937		1909389		2653483		2381916	
Honduras	95.4	75.6	104.5	..	103.8	85.7	100.7	87.5	92.8	79
MB	601337		889346		1094792		1274904		1154139	
México	120.7	..	112.3	98.4	109.0	100.0	110.6	99.9	106.6	99.4
MB	14126414		14493763		14765603		14906476		14397928	
Nicaragua	85.8	64.1	86.3	66.6	103.9	85.2	120.6	96.3	..	..
MB	472167		632882		838437		923745		..	
Panamá	105.7	88.1	100.7	86.6	105.7	95.3	105.1	96.8	96.1	89.8
MB	337522		351021		400408		439746		417556	
Paraguay	102.4	86.1	105.1	92.6	118.8	99.1	102.6	90.0	..	..
MB	518968		687331		966476		839291		..	
Perú	109.9	83.4	115.0	90.8	117.2	99.1	109.9	99.5	100.2	94.1
MB	3161375		3855282		4338080		3762681		3513439	..
Uruguay	107.0	..	108.6	92.5	109.0	90.4	112.8	99.8	111.0	100
MB	331247		346416		360834		341885		316864	
Venezuela	104.3	..	106.5	88.1	101.4	91.7	102.8	96.5	100.9	94
MB	2456815		3036219		3327797		3457754		3476473	
América Latina y El Caribe	116.7	..	115.6	89.3	118.7	94.8	114.9	94	109.0	93

Fuente: Base de datos de UNESCO - UIS.Stat; anuarios estadísticos CEPAL 2004; 2011; 2012; 2017.
Notas. 1. Los datos relativos a la TBM de los años 2000, 2010 y 2015 corresponden a estimaciones nacionales. 2 Los datos relativos a Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay pertenecen al año 1995. 3 El dato relativo a Costa Rica pertenece a 2011.

Tabla 2.

Tasas brutas (TBM) y netas de matrícula (TNM) y matrícula bruta (MB) en educación secundaria en América Latina, 1980-2015

Educación Secundaria										
Año	1980		1990		2000		2010		2015	
País	TBM	TNM	TBM	TNM ²	TBM	TNM	TBM	TNM ⁴	TBM	TNM
Argentina	56.2	..	71.5	..	95.9	79.1	99.5	82.2	106.9	..
MB	1326680		2160410		3829421	..	4213136		4501734	..
Bolivia	35.6	..	37.6	29.4	72.9	67.3	88.7	68.7	91.4	..
MB	..		..		800107		1135844		1233875	
Brasil	33.6	..	39.6	15.5	66.7 ³	69.2	..	..	100.6	81.3
MB	..		..		..		23538717		23501784	
Chile	64.2	..	74.1	54.6	85.5	74.5	90.0	84.2	101.8	88
MB	969693		1117511		1391283		1518224		1546323	
Colombia	42.2	..	..	45.6	73.1	56.5	97.5	74.4	94.7	78.3
MB	1733192		..		3568889		5079732		4793963	
Costa Rica	47.0	..	43.5	35.7	62.1	49.5	101.1	..	122.8	79.3
MB	135830		130553		255643		413686		460252	
Ecuador	49.5	..	58.1	..	57.7	47.3	92.3	73.5	104.0	85.4
MB	540639		792297		917245		1655274		1932353	
El Salvador ¹	47.8	..	39.44	22	58.33	44.4	69.14	57.6	75.34	68.7
MB	211302		..		420959		577111		599947	
Guatemala	17.7	..	..	44.8	30.4	26.9	52.3	46.1	54.2	48.2
MB	171903		..		503884		1082320		1220652	
Honduras	29.6	..	..	..	..	..	65.8	..	50.7	49.4
MB	127293		..		..		655294		637727	
México	45.3	..	56.1	44.8	71.8	56.8	87.1	71.5	100.8	..
MB	4285016		6795244		9094103		11681530		13473206	
Nicaragua	37.0	..	36.8	..	52.7	35	73.4	45.8	..	..
MB	139743		184101		333210		465201		..	
Panamá	61.2	..	58.9	50.8	64.9	61	71.3	68.7	75.8	..
MB	171273		195903		234153		283787		316899	
Paraguay	26.7	..	31.0	25.8	61.5	..	67.7	61.1	..	..
MB	118828		163734		459260		560866		..	
Perú	57.3	..	66.7	53.1	80.8	65.8	92.3	77.6	97.6	77.7
MB	1203116		1697943		2374178		2674593		2681531	
Uruguay	..	..	81.3	..	98.2	69.9	101.2	72.1	112.1	..
MB	..		265947		303883		321397		339740	
Venezuela	50.4	..	54.9	18.6	60.5	50.9	82.7	71.8	91.0	73.4
MB	889964		1164868		1543425		2254935		2522661	
América Latina y El Caribe	72.2	29.1	76.9	29.1	85.3	67.2	89.4	73.5	94.6	75.6

Fuente: Base de datos UNESCO - UIS.Stat; anuarios estadísticos de CEPAL, 1987; 2003; 2004; 2012; 2017. Notas. sin datos 1 Los datos correspondientes a las TBM de 1980 y 1990 pertenecen a 1975 y 1991, respectivamente. 2 Los datos de Colombia, El Salvador y Perú pertenecen a 1995. 3 El dato pertenece a 1998. 4 Los datos de Argentina y Bolivia pertenecen a 2009 y 2008, respectivamente.

Como puede apreciarse, existe una clara situación diferencial entre el nivel primario y secundario de educación, con tasas netas de cobertura cercanas al 100 % en la mayoría de los países para el último periodo temporal disponible en la educación primaria que contrastan con promedios de cobertura del 75 % en el caso de la educación secundaria para el conjunto de la región. Esta situación, que en principio parece una respuesta lógica de la expansión progresiva de los sistemas educativos demuestra el grado de estancamiento del nivel secundario de educación donde la matriculación neta se mantiene bastante estable en niveles medios de cobertura desde el año 2000, a pesar de que esta ya alcanzaba al 94 % de la población latinoamericana en el nivel primario de educación para ese mismo año.

Al mismo tiempo, los resultados obtenidos en cuanto a las tasas de matrícula neta en ambos niveles permiten realizar agrupaciones de países en una región que camina a diferentes velocidades hacia la consecución del derecho a la educación. Así pues, los países del Cono Sur presentan los mejores datos de acceso educativo en ambos niveles, frente a países centroamericanos que se encuentran en el rango inferior a este respecto, como Guatemala, Honduras, Nicaragua o, en menor medida, El Salvador. Otros escenarios educativos los conforman países con alta matriculación primaria pero media en secundaria como pueden ser Venezuela, México, Brasil o Colombia, entre otros. En la conformación de esta situación intervienen múltiples factores. Entre ellos puede destacarse el hecho de que en los países donde los adultos tienen mayor nivel educativo las trayectorias de las nuevas generaciones escolares están más cercanas a lo esperado ya que esta situación repercute en factores como la valoración que se tiene de la educación y la posesión de más o menos recursos para ayudar a sus hijos durante el proceso escolar. A su vez, constituye un indicador de la antigüedad y consolidación de los sistemas educativos de los países, de tal forma que en aquellos países donde hay una proporción elevada de adultos con un alto nivel de instrucción, sus sistemas educativos se conformaron y desarrollaron más tempranamente. Esta situación se refleja principalmente en Argentina, Uruguay y Chile. En Argentina en el año 1955 el 90 % de los estudiantes finalizó el nivel primario. En 1965 lo consiguió Uruguay y en 1975 lo logró Chile. En cambio, en 1975, en los países centroamericanos citados con anterioridad, solo entre un 20 % y un 40 % de los estudiantes, aproximadamente, lograron concluir la educación primaria. Así pues, mientras que Argentina tenía una extensión del acceso y finalización del nivel primario relativamente elevada, los países de la mitad superior occidental de América Central iniciaban la expansión de sus sistemas educativos (SITEAL, 2010).

Por otro lado, es necesario destacar que, si bien es cierto hay un esfuerzo considerable por parte de los distintos gobiernos de la región en su compromiso con el derecho a la educación, que se evidencia en el crecimiento sostenido registrado de la cobertura educativa a lo largo de las décadas en la mayoría de los países, los problemas de desescolarización, repetición y abandono o exclusión educativa temprana aquejan de forma acuciante los sistemas educativos de la región de forma sostenida, máxime si cabe con más fuerza en décadas recientes en algunos países. El contraste entre las tasas brutas y netas de matrícula en cada país puede ayudar a generar una idea aproximada de la magnitud de problemas como el rezago o repetición educativa. En este sentido, los promedios regionales arrojan valores diferenciales de en torno a un 20 % entre la tasa bruta y la neta para ambos niveles educativos en las distintas décadas analizadas, lo que refleja el fuerte impacto que este problema tiene en los sistemas educativos, así como la incapacidad manifiesta de los Gobiernos de la región para reducir su magnitud. A

este respecto, Lorente Rodríguez (2019) señala que el porcentaje de rezago escolar en América Latina puede ser explicado, además, por variables como el clima educativo del hogar y el área geográfica de residencia, entre otros. Así, el análisis realizado pone de manifiesto la marcada heterogeneidad regional fruto de las desigualdades sociales que permean los sistemas educativos y que, a su vez, contrasta con programas y políticas de corte homogeneizante que, desde el punto de vista fáctico y conceptual, conciben a la región latinoamericana como un conjunto funcional único.

5. Conclusiones: alta normatividad, pero baja efectividad

La educación como derecho ocupa un rol destacado en su reconocimiento internacional por parte de los derechos humanos y al interior de los Estados en la región latinoamericana. Si se consideran las disposiciones del sistema internacional de los derechos humanos en su conjunto, se evidencia que un Estado no puede adoptar políticas que empeoren la situación de reconocimiento del derecho humano que se considere. De este modo, rige para los Estados una prohibición de retroceder en el reconocimiento del derecho a la educación, lo que dota a este derecho de un piso certero desde donde medir su ejercicio por parte de la población.

Sin embargo, cuando se realiza un análisis histórico reciente de los sistemas educativos de los países latinoamericanos, se observan particularidades que, a la luz del estudio realizado acerca de las condiciones de vigencia del derecho a la educación, ponen en duda los acuerdos y declaraciones aprobados desde la década de 1970 y hasta el año 2015 en la región. Los sistemas escolares de América Latina vieron afectados su rendimiento interno (cobertura, permanencia, graduación) debido al incremento de las desigualdades sociales y de las diversas formas de exclusión social (algunas estructurales e históricas) exacerbadas desde la década de 1980. Sobre este contexto de desigualdades educativas, enmarcadas en desigualdades sociales mayores, se instrumentaron reformas en las últimas cuatro décadas que las acrecentaron (Lázaro, 2015; Vior y Oreja Cerruti, 2014).⁵ Se podría sostener que se requieren cambios sustantivos a la luz de los compromisos internacionales que han asumido los Estados de la región para garantizar el ejercicio del derecho a la educación. Es más, la *disponibilidad* no se limita a la creación de escuelas sino también a dotarlas de la infraestructura y recursos pedagógicos para el desarrollo de la escolarización. Problemas de organización académica y adecuaciones curriculares de los sistemas escolares deben ser contemplados para garantizar no solo el acceso sino la permanencia y graduación de la población infantil, sobre todo de las minorías étnicas, lingüísticas y migrantes.

En suma, los países de la región presentan similitudes tales como el reconocimiento de la educación como derecho en los acuerdos y proyectos regionales. Comparten

5 Una mirada panorámica permite observar que el acceso a la educación secundaria y su conclusión distan mucho de las alentadoras cifras que ofrece la educación primaria. La variabilidad y dispersión de los datos aumenta considerablemente en los resultados de los distintos países, sobre todo en los datos desagregados en función del nivel de ingresos y el área geográfica de residencia. La tasa neta de matrícula en secundaria es bastante inferior que la del nivel primario, aun cuando la secundaria forma parte de la enseñanza obligatoria en varios países de la región, lo que da cuenta de los elevados niveles de abandono escolar y de la incapacidad de las políticas públicas para retener a los estudiantes. Así, si bien aumentó la cantidad de población escolarizada en la región, ello no redundó en un aumento equivalente en los niveles de graduación sobre todo de la escuela secundaria (Ruiz, et al, 2019).

también una historia común vinculada con los procesos de reforma del Estado que experimentaron con la instauración de políticas globales de los organismos multilaterales de crédito en la década de 1990 y que hicieron particularmente efecto en la gobernabilidad y la estructura de sus sistemas educativos. También se debe reconocer que, desde la organización de las instituciones multilaterales de los Estados latinoamericanos, en sus diferentes expresiones, estos gobiernos han sabido lograr una *armonización* entre acuerdos y proyectos sobre el derecho a la educación, lo cual incluso se adelantó en el plano discursivo a algunos de los planteos y objetivos de la agenda global que en materia educativa se desarrolló a partir del año 1990. Sin embargo, ello no se condice con los resultados en materia de cobertura de la escolarización en la región, que distan del cumplimiento de los compromisos asumidos por estos Estados para el ejercicio del derecho a la educación en los plazos previstos. Cada nueva agenda o declaración evidencia una modificación de las fechas de los logros educativos previstos, a la vez que parece subestimarse la diversidad de situaciones y las transformaciones que experimentaron los sistemas educativos latinoamericanos. Por su parte, los desarrollos de estos sistemas no pueden ser explicados por factores homogéneos para todos los casos. Esta complejidad impide que la región sea analizada como un bloque uniforme. La eficacia en el plano *normativo* diseminado, que se encuentra evidenciada en los acuerdos educativos regionales, no se corresponde en el plano de la *efectividad*, debido a la disponibilidad diferencial de oportunidades y al acceso desigual a la escolarización primaria y secundaria, lo cual agrava la injusta desigualdad social y con ello se cercena el ejercicio del más igualador de los derechos humanos, el derecho a la educación.

6. Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (2015). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CEPAL (1987). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe 1987*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/933>
- CEPAL (1990). *Transformación Productiva con Equidad: La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Noventa*. CEPAL.
- CEPAL (2002). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe 2001*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/915>
- CEPAL (2004). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe 2003*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/917>
- CEPAL (2005). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe 2004*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/918>
- CEPAL (2012). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe 2012*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/927>
- CEPAL (2015). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35904/S2013868_es.pdf?sequence=1

- CEPAL (2018). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe 2017*. CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/43239>
- CEPAL (2021). *CEPALSTAT. Base de datos y publicaciones estadísticas*. <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). *Observación General N° 13: El derecho a la educación” (artículo 13) y Observación General N° 11: Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo14)*. <https://n9.cl/okwtp>
- Dávila Balsera, P. y Naya Garmendia, L.M. (2012). Los derechos de la infancia y el derecho a la educación en América Latina. En X. Rambla (Ed.), *La educación para todos en América Latina. Estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación* (pp. 201-218). Miño y Dávila.
- Lázaro, L. M. (2015). Child’s Rights and Preschool Education in Latin America: Progress, Limitation and Challenges. En J. Olson, H. Biseth y G. Ruiz (Eds.), *Educational Internationalisation. Academic Voices and Public Policy* (pp. 113-127). Sense Publisher.
- Lorente Rodríguez, M. (2019). Problemas y limitaciones de la educación en América Latina. Un estudio comparado. *Foro de Educación*, 17(27), 229-251. doi: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.645>
- OEA (2005). *Declaración de Mar del Plata: Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática*. Cuarta Cumbre de las Américas, Mar del Plata, Argentina.
- OEA, BID, CAF, Banco Mundial (2015). *Carta de Intención sobre la Conformación de un Sistema Interamericano de Educación. Séptima Cumbre de las Américas, Ciudad de Panamá*.
- OEI (2010a). *Declaración Final: Declaración de Mar del Plata*. XX Cumbre Iberoamericana, Mar del Plata, Argentina.
- OEI (2010b). *Metas Educativas 2021: La Educación que Queremos para la Generación de los Bicentenarios (Documento Final)*. OEI.
- OEI (2015). Acerca de la OEI. <http://www.oei.es/acercadelaoei.php>
- Razquín, P. (2015). Introducción y presentación del dossier: Educación para Todos 2015: Balance y Prospectiva para o desde América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 8, 8-30. <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/8/mono.pdf>
- Romero, S. (2008). Un siglo de legislación sobre infancia en America Latina. Un cuadro cronológico. En P. Rodríguez y M. E. Mannarelli (Eds.), *Historia de la infancia en América Latina* (pp. 615-631). Editorial Cordillera.
- Ruiz, G., Scioscioli, S., y Lorente Rodríguez, M. (2019). La educación secundaria en cinco países de América del Sur: definiciones normativas y alcances empíricos desde la perspectiva del derecho a la educación. *Bordón. Revista De Pedagogía*, 71(4), 101-116. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2019.69459>

- Schriewer, J. (2014). Neither orthodoxy nor randomness: differing logics of conducting comparative and international studies in education. *Comparative Education*, 50 (1), 84-101.
- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. EUDEBA.
- Scioscioli, S. y Ruiz, G. R. (2020). Droit constitutionnel et droits des enfants en Amérique latine. A. Martin (Ed.), *L'enfance et le droit en Amérique latine* (pp. 147-187). L'Harmattan.
- SITEAL (2010). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina. Metas educativas 2021: desafíos y oportunidades*. IPE - UNESCO - OEI <https://n9.cl/sk2ih>
- Tomasevski, K. (2004). *Manual on Rights-Based Education: Global Human Rights Requirements Made Simple*. UNESCO.
- Tomasevski, K. (2008). *Human Rights in Education as Prerequisite form Human Rights Education*. Novum Grafiska AB. <https://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2006/10/rte-primer-4.pdf>
- UIS-UNESCO. (2021). *Base de datos UIS.Stat*. <http://data.uis.unesco.org>
- UNESCO (2015). *La Educación para Todos 2000-2015: Logros y Desafíos*. UNESCO.
- UNESCO-OREALC (1981). *Recomendación de Quito*. Reunión Regional Intergubernamental sobre los Objetivos, las Estrategias y las Modalidades de Acción de un Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe, Quito.
- UNESCO-OREALC (2001). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe* (Documento de Trabajo ED-01/ PROMEDLAC VII/ REF.1).
- UNESCO-OREALC (2002). *Informe Final*. Primera Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe La Habana.
- UNESCO-OREALC (2007). *Educación de Calidad para Todos: Un Asunto de Derechos Humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC)*. UNESCO-OREALC, Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- UNESCO-OREALC (2017). *E2030: Educación y habilidades para el siglo 21. Declaración de Buenos Aires*. UNESCO-OREALC.
- UNESCO-OREALC (2018). *Hoja de Ruta para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 – Agenda de Educación 2030 (ODS-E2030) en América Latina y el Caribe*. UNESCO-OREALC.

- UNICEF/UNESCO (2007). *A Human Rights-based Approach to Education for All*. UNICEF/UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154861e.pdf>
- Vior, S. y Oreja Cerruti, B. (2014). O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012). En J. M. Mendes Perira y M. Pronko (Eds.), *A demolição de direitos* (pp. 113-151). EPSJV / FIOCRUZ.