

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

“Infancia Educación y trabajo en la Región Centro”.

Elinor Bisig.

Cita:

Elinor Bisig (2004). *“Infancia Educación y trabajo en la Región Centro”*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/299>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

“INFANCIA EDUCACIÓN Y TRABAJO EN LA REGIÓN CENTRO”¹

ELINOR BISIG

Lic. en Sociología y Mgtr. en Demografía

Investigadora Adjunta del CONICET

Investigadora Profesora Adjunta del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba

elinorbisig@arnet.com.ar

TELFAX: 0351- 4682024

RESUMEN

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño incorpora y reconoce los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan los Estados Partes, para lograr progresivamente su plena efectividad. Este trabajo propone vincular la importancia de la dimensión jurídico normativa en materia educativa, y en materia de protección contra la explotación laboral en cada una de las provincias que conforman la Región Centro; y, al mismo tiempo, establecer su efectividad en los sectores más vulnerables en términos de garantías de acceso a estos derechos.

Para el análisis de la situación de la infancia, se trabajó desde el enfoque del Desarrollo Humano de PNUD, que plantea que “la libertad de elegir de los individuos es concebida como un bien colectivo, sólo socialmente sustentable si el desarrollo crea un ambiente propicio para que todos puedan desplegar sus potencialidades, conforme a sus necesidades e intereses”.

Fundado en estas consideraciones se analiza la situación de la infancia y adolescencia, específicamente referidas a la cobertura en educación y acerca del trabajo infantil, con el

propósito de realizar aportes para el diseño de las políticas públicas que se requieran para la resolución de los problemas que afectan a esta población.

PRESENTACIÓN

Las corrientes de pensamiento de fines del siglo pasado se concretan en la idea de que los niños, además de ser sujetos necesitados de protección, son sujetos activos de derechos, estas ideas se plasman en la Convención sobre los Derechos del Niño cuya importancia radica en que jurídicamente elimina cualquier duda que pudiese subsistir sobre el lugar del niño en el derecho internacional de los derechos humanos; éste no es mero objeto del derecho a una protección especial, sino sujeto de todos los derechos reconocidos por la normativa internacional como "derecho de toda persona"².

La Convención sobre los Derechos del Niño incorpora y reconoce todos los derechos humanos, tanto los civiles y políticos cuanto los económicos, sociales y culturales, considera a estos últimos como componentes complementarios y necesarios para asegurar la protección integral del niño. Sin embargo el reconocimiento de estos derechos, no implica su completa garantía, para ello es necesario que la legislación contemple los requisitos que permitan hacerlos efectivos y los mecanismos para exigir su cumplimiento.

Tratándose de los derechos económicos, sociales y culturales los Estados al suscribir estos compromisos deben adoptar las medidas tendentes a garantizarlos, quedan obligados a tomar iniciativas para alcanzar la plena realización de los derechos a través de un uso efectivo de los recursos existentes³. En el uso de estos recursos los Estados deben dar prioridad a los derechos reconocidos, en particular a la satisfacción de la subsistencia y a la provisión de servicios esenciales, cualquiera sea el nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado⁴; y, en caso de que los recursos no sean suficientes para

cubrir todas las necesidades de la población derivadas de estos derechos, el Estado deberá asignar los recursos de forma preferente a la infancia.

Desde que la Convención entró en vigor, en nuestro país se asumió el compromiso de adecuar nuestra legislación y nuestra institucionalidad a sus principios, y con la reforma constitucional de 1994, los derechos del niño son derechos humanos básicos reconocidos constitucionalmente.

Sin embargo, el problema más serio que se presenta en esta materia, es el de la efectividad de las leyes aprobadas, la cual se traduce en el acceso, goce y garantía de los derechos enunciados.

El logro de la efectividad se encuentra obstaculizada por la resistencia para desarrollar las políticas sociales necesarias para el cumplimiento de los derechos y por las profundas desigualdades sociales, responsables junto a la pobreza endémica de las violaciones a los derechos de la infancia en tanto son generadoras de la explotación del trabajo infantil, de los diversos estados de abandono y de la delincuencia juvenil, que es en forma prevalente, una delincuencia de subsistencia.

Para el análisis de la situación de la infancia, se trabajó desde el enfoque del Desarrollo Humano⁵ que dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo, donde al valor de la eficiencia productiva, se le suma el de la libertad de los individuos para elegir y el de la equidad en la distribución de los bienes materiales y simbólicos.

En la Argentina, en un contexto de caída de los ingresos y de desigualdad en su distribución, La pobreza y la indigencia son de tal magnitud que más de un tercio de la población no puede siquiera cubrir sus necesidades alimenticias; ello obliga a incluir el análisis de este problema en casi cualquier tema social sobre el que se trabaje, a efectos de aportar elementos que permitan retomar el crecimiento a partir de la creación o

potenciación de las ventajas competitivas de cada región y, simultáneamente, mejorar la distribución del ingreso, la calidad de la educación y de la salud⁶.

Cualquier estrategia de reducción de la pobreza en el país requiere de una estrategia de crecimiento económico que asegure las condiciones materiales de educabilidad, de salud y de las capacidades de ejercer la libertad.

En la dificultad de Argentina en reducir la pobreza, desde la visión y técnicas de gestión del problema de los organismos internacionales y en el actual modelo económico⁷, ha sido importante la diferencia creciente entre los salarios de la mano de obra calificada y no calificada, y las menores oportunidades laborales que enfrentan los trabajadores no calificados, estos factores afectan en particular a los jóvenes con bajos niveles de educación y poca experiencia laboral. Desde esta perspectiva, los esfuerzos que se emprendan en la reducción de la pobreza deberán estar claramente vinculados no sólo con el crecimiento, sino también con los cambios en la distribución general del ingreso, para ello la inversión en capital humano es fundamental.

También es importante destacar que aunque los programas de asistencia social pueden mitigar la pobreza a corto plazo y proteger a los pobres contra oscilaciones de importancia en sus ingresos, la reducción de la pobreza a largo plazo dependerá de que se incorpore en la lucha por la erradicación de la pobreza, la perspectiva de los derechos humanos.

En esta perspectiva la pobreza humana se centra en la falta de las “capacidades necesarias para vivir una vida larga, saludable y creativa, para mantenerse informado, para tener un nivel de vida decoroso, dignidad, respeto por uno mismo y por los demás”⁸.

Para ello es importante garantizar los mecanismos para el acceso y goce de los derechos económicos, sociales y culturales, que revisten interés fundamental para la erradicación de la pobreza. Esto implica realizar inversiones para ampliar las capacidades humanas, y

una de las más importantes inversiones en el desarrollo humano sigue siendo la educación⁹.

En relación con la educación la CEPAL¹⁰, sostiene que el sistema educativo argentino es uno de los más avanzados de la región, sin embargo, no está a la altura de un país con nuestra riqueza en ciertos indicadores fundamentales. La Argentina enfrenta problemas importantes de calidad de educación lo que se refleja entre otros indicadores, en las tasas altas de repetición, de deserción, y en el bajo rendimiento escolar.

Además, en la modalidad propia de desarrollo vigente, se ha deteriorado la educación pública y ha proliferado la educación privada, ello ha provocado una acentuación de la segmentación de la educación según niveles de ingresos de los hogares, con un aumento de la vulnerabilidad de los educandos provenientes de familias de menores ingresos.

En la Región Centro¹¹, constituida por Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, las ideas dominantes apuntan a valorizar el sentido de la cooperación política, la solidaridad y la búsqueda de políticas de desarrollo asociadas con equidad social, en un marco geográfico que amplíe la capacidad de expansión de las economías.

Estas provincias se encuentran en diferentes niveles de adecuación legislativa y de reforma institucional acorde a los compromisos suscritos con motivo de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, por ello este trabajo se propuso vincular la importancia de la dimensión jurídico normativa que atañe a la infancia y adolescencia y establecer su efectividad en los sectores más vulnerables en términos de garantías de acceso a los derechos.

Fundado en estas consideraciones este trabajo tiene como propósito aportar para el diseño de las políticas públicas orientadas a resolver los problemas que afectan a la población infantil de la Región Centro, específicamente atinentes a la ampliación de la cobertura y disminución de las desigualdades educativas y a la protección contra la

explotación infantil. Para ello se analiza la legislación específica y la situación de la infancia y adolescencia respecto de las oportunidades educativas en las provincias que la integran y se realizan comparaciones sobre su evolución en la última década.

INTRODUCCIÓN

DERECHO A LA EDUCACIÓN

En los instrumentos jurídicos internacionales y en particular en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se consagran el derecho, el deber y la obligatoriedad de la educación elemental, su gratuidad, la garantía de acceso, permanencia y conclusión y el acceso a niveles superiores en condiciones de igualdad; como asimismo el respeto a la libertad de los padres de escoger el tipo de educación para sus hijos. También en estos Instrumentos el derecho al trabajo y el deber de trabajar se encuentran explícitamente consagrados, como asimismo la regulación de la edad mínima de admisión al empleo, de la jornada y las condiciones de trabajo, y de la protección contra la explotación y el empleo de mano de obra infantil.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño se pronuncia respecto de la protección a los niños¹² contra toda forma de explotación, haciéndola extensiva inclusive hacia aquellas actividades que pudieran entorpecer la educación; compromete asimismo a los Estados a adoptar las medidas pertinentes para garantizar esta protección, y menciona en particular, tres aspectos centrales a considerar, estos son la fijación de edad mínima para la admisión al empleo; la reglamentación de la extensión de la jornada, los horarios y condiciones de trabajo; y finalmente el estipular sanciones para asegurar la aplicación de estas garantías (art. 32). Reconoce además el derecho al descanso, al juego y a la participación en actividades culturales (art. 31).

Nuestro país consagra la gratuidad de la educación pública estatal, equitativa, en igualdad de oportunidades y no discriminatoria; la Ley Federal de Educación¹³ establece la gratuidad de la educación y la obligatoriedad de la misma que se extiende desde el último año de la Educación Inicial, constituido por el jardín de infantes de cinco años de edad, e incluye a todos los ciclos de la Educación General Básica de nueve años de duración. También establece la formación básica común a todos los niños y adolescentes garantizando su acceso y promoción y la igualdad en la calidad de logros (art.15); y “la implementación de programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos/as en todos los ciclos...” (art. 53).

En cuanto al trabajo nuestra Constitución consagra el derecho de trabajar en condiciones dignas, jornada limitada, justa y equitativa retribución. El Código Civil obliga a los menores de dieciocho años a contar con autorización paterna para el ejercicio laboral (art. 275); y reconoce a los hijos el usufructo y administración de los bienes así obtenidos (arts. 287 y 288). La Ley de Contrato de Trabajo prohíbe expresamente ocupar a menores de catorce años o que no hayan completado la instrucción escolar obligatoria, a excepción del trabajo en empresas familiares y siempre que no se trate de tareas peligrosas (art. 189). Reconoce capacidad desde los catorce años para celebrar contratos de trabajo (art. 32); e igualdad de retribución que a los mayores (art. 187). Pueden asimismo los menores, a partir de los quince años de edad celebrar contratos de aprendizaje, cuyas condiciones estipula la Ley de Reforma Laboral, donde también se establecen las condiciones del régimen de pasantías para los estudiantes (arts.1 y 2).

La Argentina ha ratificado todos los Convenios de la OIT y en tal sentido, los menores se encuentran formal y explícitamente protegidos por las leyes laborales en todos los aspectos, tales como la regulación de la duración de la jornada laboral, el descanso, la

prohibición de la realización de horas complementarios y del trabajo nocturno, las exigencias de controles médicos, etc.

Sin embargo, el establecer la edad mínima de admisión al empleo a los catorce años de edad, coloca a la legislación nacional por debajo de la edad fijada como mínima por la OIT, como también en contradicción con el art. 32 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, debido a la prolongación del ciclo de escolaridad en la educación general básica que el nuevo plan de educación establece. La educación general básica abarca nueve años, en consecuencia los años de cursado de este ciclo de escolaridad, se extienden hasta los quince años de edad inclusive. Por lo tanto, la edad mínima de admisión al empleo debería fijarse para no entorpecer el cursado en una edad no inferior a los dieciséis años.

Respecto de la eliminación de las denominadas peores formas de trabajo infantil, el Código Penal establece penas privativas de libertad para quienes promuevan a menores en el ejercicio de la prostitución, como también para quienes distribuyan produzcan o publiquen material pornográfico con menores, las penas son agravadas si se trata de familiares; al respecto, en la Ley de Patronato de Menores¹⁴, se establece que los jueces deberán disponer preventivamente de los menores víctimas de delitos si se encuentran material o moralmente abandonados (art. 14). Esta facultad de disposición que implica la separación del grupo familiar y la internación de los menores en establecimientos del Estado, coloca a esta normativa al margen y en contradicción¹⁵ con la doctrina de la protección integral plasmada en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

En cuanto al derecho a la educación las provincias que conforman la Región Centro, en sus Constituciones consagran explícitamente tanto el derecho a la educación, como el deber de aprender.

La Provincia de Córdoba garantiza el derecho a la educación, el carácter gratuito de la educación pública y la igualdad de oportunidades sin discriminación alguna; y debe “asegurar la obligatoriedad de la educación básica general y común” (art. 62, inc. 4). En relación a los deberes establece que toda persona debe “formarse y educarse en la medida de su vocación y de acuerdo con las necesidades sociales” (art. 38, inc. 7).

La Provincia de Santa Fe, garantiza el derecho de enseñar y aprender y provee al establecimiento de un sistema de educación preescolar y uno elemental de carácter gratuito y obligatorio, sin embargo destaca que, cumplido el ciclo elemental, la educación seguirá siendo obligatoria ... “en la forma y hasta el límite de edad que establezca la ley” (art. 109).

La Provincia de Entre Ríos consagra en su constitución como obligación primordial del Estado proveer enseñanza primaria común gratuita, laica y obligatoria “...en las condiciones y bajo las penas que la ley establezca” (art. 203).

Estas provincias son todas firmantes del Pacto Federal Educativo. La Provincia de Córdoba presenta algunas diferencias, la Ley de Educación lo estructura en un Nivel Primario de seis años, de carácter obligatorio, un Nivel Medio que incluye un Ciclo Básico Unificado de tres años de estudio, también obligatorio; y luego un Ciclo de Perfeccionamiento que comprende tres años de estudios más, cuya finalidad es “...continuar y profundizar el proceso formativo general del educando iniciado en los niveles precedentes y orientarlo hacia la prosecución de estudios superiores y/o su incorporación profesionalizada al mundo del trabajo” (art. 30, párrafo 1).

La Provincia de Santa Fe, adhiere en todos los términos a la Ley Federal de Educación, y la Provincia de Entre Ríos en la Ley de Educación N° 7.711, por su parte, plantea que “adoptará las medidas necesarias con sentido integral para lograr el efectivo cumplimiento

de la obligatoriedad de la enseñanza primaria” como asimismo la exigencia de la comprobación de que se ha satisfecho la misma (art. 3)¹⁶.

En materia laboral las provincias de la Región Centro se rigen por las leyes nacionales, han realizado algunas especificaciones respecto del derecho al trabajo de los menores de edad, Córdoba en su Constitución garantiza el derecho de los jóvenes a la formación laboral (Art. 20), en tanto que la Constitución de Santa Fe les asegura el goce de los derechos que la constitución y las leyes nacionales reconocen a los trabajadores y les otorga especial protección, mientras que Entre Ríos en el código procesal laboral, reconoce a los menores desde los catorce años, capacidad idéntica que a los mayores para estar en juicio laboral, siempre con intervención del ministerio público y en el Estatuto Jurídico de los Menores, consagra explícitamente el derecho al trabajo digno y a la libre elección de la ocupación, a la vez que garantiza condiciones no abusivas en su realización (art. 17).

En relación con la protección a los niños contra toda forma de explotación o del incumplimiento de las obligaciones respecto de su instrucción, en las provincias de Córdoba y de Entre Ríos, la legislación específica establece como función de los jueces de menores y del Consejo Provincial del Menor, respectivamente, tutelar esos derechos. Acerca de estas legislaciones es posible remitir a la Ley de Patronato, en la cual se fundan, las mismas reflejan la concepción tutelar de la minoridad y les caben los señalamientos ya realizados.

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

1. ACCESO Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO

Total país	30,3	30,9	29,8	85,8	85,6	85,9	97,4	97,3	97,5	72,0	70,7	73,2	29,0	27,3	30,7
Córdoba	30,8	31,4	30,3	94,4	94,4	94,4	98,4	98,3	98,5	75,0	73,6	76,5	35,7	33,7	37,6
Entre Ríos	30,9	31,1	30,7	87,8	87,1	88,5	97,8	97,7	97,8	71,5	70,3	72,7	24,6	21,8	27,3
Santa Fe	29,3	29,9	28,8	88,7	88,4	89,0	98,0	97,9	98,1	73,9	72,4	75,3	29,9	27,6	32,1

Nota: Los casos con condición de asistencia desconocida fueron distribuidos proporcionalmente

Elaboración propia sobre fuente: INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

Procesamientos Especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales.

Provincias	Tasas de asistencia escolar 2001														
	Población de 5 años o más			5 años			6 a 12 años			13 a 17 años			18 a 24 años		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total país	32,3	32,7	32,0	78,8	78,3	79,3	98,1	98,0	98,3	85,3	83,8	86,8	36,9	34,1	39,6
Córdoba	31,4	31,7	31,2	85,9	85,7	86,1	98,9	98,8	99,0	82,7	80,1	85,4	40,5	36,7	44,3
Entre Ríos	32,0	32,1	31,9	77,3	77,0	77,5	98,5	98,3	98,7	82,0	79,6	84,5	33,5	30,3	36,8
Santa Fe	31,1	31,6	30,8	87,1	86,8	87,4	98,8	98,6	98,9	85,9	84,4	87,5	36,8	33,4	40,2

Elaboración propia sobre fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

El análisis de la cobertura permite afirmar que en las provincias de la Región, se advierte la misma tendencia de disminución de cobertura y deterioro del sistema educativo que se manifiesta a nivel nacional donde las tasas de asistencia escolar a la edad de 5 años han tenido una disminución de 7.8 décimas porcentuales respecto de los valores del censo de 1991. En las provincias se observa inclusive, que esta tendencia es aún más acentuada en Córdoba y Entre Ríos. Es Santa Fe la que presenta la mayor incorporación en las edades pertinentes al sistema educativo, a los 5 años de edad el 87,11 por ciento de los niños se encuentra escolarizado, le sigue la provincia de Córdoba con el 85,90 por ciento de escolarizados en esta edad, a pesar de la reducción operada, ambas superan los valores del total del país. Luego se ubica Entre Ríos con casi 10 puntos porcentuales por debajo –77,27 %- cifra inferior inclusive, al del total del país en el Censo 2001 -78,80%-.

En relación con la distribución por sexo, se observa en el Censo del 2001, una leve diferencia en favor de las mujeres en la incorporación al sistema educativo a la edad de 5 años, diferencia que se acrecienta en cada grupo de edades a medida que ésta aumenta, lo cual revela una mayor permanencia de las mujeres en el sistema de educación.

El índice de masculinidad¹⁹ de la población según condición de asistencia, a la edad de 8 años, que es la que presenta mayor proporción de escolarizados, revela que es menor la proporción de asistencia masculina, y mayor la proporción de varones que abandonan la escuela tempranamente, en la Región hay 114 varones de 8 años de edad, que nunca asistieron a la escuela por cada 100 mujeres en esa situación. Esta tendencia también se

observa a nivel nacional donde el índice es 131 varones por cada 100 mujeres en esa edad.

Esta distribución, respecto del Censo de 1991 donde sólo se observaban diferencias - y no muy acentuadas- a partir del grupo de los 13 años de edad, manifiesta diferenciales en la incorporación y evolución por sexo al interior del sistema educativo.

La universalización del acceso al sistema educativo, se amplía hacia los 8 años de edad, y aquí es la provincia de Córdoba la que presenta la mayor proporción de escolarizados, el 99,24 por ciento de su población de niños en esta edad se encuentra asistiendo a la escuela, esta cifra supera a los valores del promedio del total del país.

Sin embargo esta universalización, que se presenta con rezago respecto de la edad esperada de incorporación al sistema no implica necesariamente la permanencia en el mismo hasta haber completado algún nivel de educación, tampoco estas tasas permiten especificar el nivel de enseñanza al que asisten, pueden por tanto, encubrir situaciones de rezago.

Lo que claramente revelan las tasas por grupos de edades que dan cuenta de la población cubierta en cada grupo de edad es que, 15 de cada 100 adolescentes de entre 13 y 17 años, no asisten a la escuela y lo que es también preocupante, aunque aquí se observa un avance respecto del 1991, es que de cada 100 jóvenes mayores de 17 años en la Región, alrededor de 64 de ellos no se encuentran incorporados al sistema de educación formal.

La distribución de los alumnos matriculados en la Región que alcanza a una población de 2.173.358 personas, se encuentra en su mayoría asistiendo a establecimientos del sector estatal en los primeros niveles de Enseñanza General Básica, estos cubren el 79 por ciento de la demanda educativa, se observa que al nivel Inicial de gestión privada asiste un tercio de la población. En el tercer nivel de EGB, ya se observa una mayor presencia

paulatina del sector privado, tendencia que continúa en el Polimodal y en el nivel de educación Superior No Universitaria, es la Provincia de Córdoba donde se observa una muy significativa tasa de asistencia a instituciones privadas, más de la mitad de la población en estos niveles, con un porcentaje de 14 puntos superiores al del total del país. Mientras que por el contrario, la gestión estatal es predominante en la educación Universitaria a la que asiste el 84 por ciento de la población estudiantil.

La población escolarizada por niveles de enseñanza²⁰, revela en la Región, la siguiente distribución, un 12,25 por ciento de los niños se encuentra en el nivel Inicial o Preescolar; la Enseñanza General Básica en la actual estructura educativa, incorpora a un 58,85 por ciento de la población; el Polimodal representa un 12,59 por ciento de la distribución total, quedando para los niveles de Enseñanza Superior Universitaria y No Universitaria un 11,58 y un 4,94 por ciento respectivamente.

Si se analizan estos valores respecto de la distribución por nivel de enseñanza que se observa en el Censo de 1991²¹, se destaca la evolución favorable que aparece en el último Censo en los primeros y en los últimos años del sistema educativo, esto es en los niveles de Educación Preescolar y el Universitario respectivamente.

Asimismo cabe destacar, aunque en sentido contrario, la disminución de la cobertura en los dos primeros niveles de Enseñanza General Básica²² que han perdido un 13,83 por ciento respecto del Nivel Primario en 1991. Estas cifras dan cuenta de una importante disminución de la población escolarizada en los primeros grados de la Enseñanza General Básica. Si se toma en consideración que estos dos niveles de la actual estructura incluyen un año menos de cursado que la Primaria de referencia, la gravedad del retroceso en el acceso de los niños de la Región Centro, a un nivel de instrucción mínimo es muy significativo.

Esta pérdida de cobertura, no se recupera aún cuando se incluye en el análisis el nivel Polimodal, puesto que ambos niveles de enseñanza sólo alcanzan, en el 2001, un porcentaje del 71,44 por ciento, esto es 6.03 décimas porcentuales, por debajo de las tasas -77,47%-, que presentaban esos niveles de enseñanza en 1991.

La disminución en estos niveles opera en favor de un aumento significativo en los porcentuales de asistencia en los niveles de Educación Superior, particularmente en el Universitario, en donde el porcentaje de crecimiento es de 3.28 por ciento respecto del porcentual de cobertura alcanzado en 1991.

2. LA REPITENCIA Y EL REZAGO ESCOLAR

Respecto de estos indicadores que dan cuenta de las deficiencias y desigualdades de logro educativo, se usaron los indicadores propuestos por CEPAL²³, de rezago al inicio del ciclo escolar, de repetición en los dos primeros grados, de rezago o interrupción en el término de los primeros seis grados, de rezago o interrupción en el término del ciclo básico de educación y finalmente el rezago o interrupción en el término del ciclo secundario de educación.

La provincia de Córdoba, en términos de rezago al inicio del ciclo escolar²⁴, se encuentra 3,5 décimas porcentuales, por debajo de Entre Ríos, la más deficitaria de la Región, con más del 1 por ciento de la población de 8 años de edad que no asiste a la escuela, esto es, dos años rezagados respecto de la edad oficial esperada de inicio de la escolaridad, los 6 años de edad²⁵.

En cuanto a los niños escolarizados de 10 años de edad que no han completado el primer ciclo de Enseñanza General Básica -EGB1-, el 10,07 por ciento de los niños y niñas de esa edad de la provincia de Córdoba se encuentra en esta situación, esto indica que han repetido uno o más de los grados del primer nivel de enseñanza que abarca los tres

primeros años de escolaridad²⁶, le sigue Santa Fe con el 12,68 por ciento de sus niños y, finalmente Entre Ríos que presenta un porcentual de repitentes en los tres primeros grados, del 17,47 por ciento.

En cuanto al rezago o interrupción del nivel educativo antes de completar los seis años de escolaridad²⁷, es decir el EGB2, los niños de 14 años de edad que se encuentran en esta situación alcanzan en la provincia de Santa Fe al 13,69 por ciento, siguiéndole Córdoba y Entre Ríos con 18,50 por ciento. Merece destacarse que en este indicador como en el siguiente, que señalan el nivel de deserción escolar, la Provincia de Córdoba pierde la posición ventajosa que detentaba respecto de los indicadores anteriores, revelando una estructura educativa con escasa capacidad de contención, que supera levemente en este indicador los valores que corresponden al total del país.

En relación con los jóvenes de 17 años²⁸ que no han completado el nivel de enseñanza general básica²⁹, esto es nueve años de estudio al finalizar el EGB3, se observa que los porcentajes se elevan considerablemente superando en el caso de Santa Fe el 39 por ciento, en Córdoba supera el 40 por ciento, ubicándose Entre Ríos en la posición más desfavorable con más del 47 por ciento de sus jóvenes de 17 años con un rezago importante o fuera del sistema educativo sin haber completado el nivel general de educación básica, esta provincia se ubica en este indicador, en un 7 por ciento por encima del porcentaje para el total del país -40.26%- .

En cuanto a los jóvenes de 20 años alrededor del 60 por ciento de ellos se encuentran fuera del sistema escolar o cursando con bastante retraso el nivel Polimodal³⁰, apareciendo Córdoba como la provincia que ofrece la mejor situación ubicándose 5 puntos porcentuales por debajo de los guarismos nacionales -64.34%-³¹.

3. COMENTARIOS

El funcionamiento del sistema educativo en la Región Centro no garantiza a un universo muy significativo de niños y jóvenes el acceso, ni la permanencia, como tampoco la continuidad de los estudios hasta el logro de un nivel mínimo de educación, ellos quedan así excluidos de la posibilidad de integrarse social y económicamente en condiciones dignas; esto, a la par que conculca otros derechos, no hace efectivos el deber, ni la obligatoriedad de la educación planteados en las respectivas constituciones de las provincias.

En la Región, tampoco se han establecido los mecanismos de control, ni se ha dotado de eficiencia a la normativa sancionatoria prevista ante el incumplimiento de estas obligaciones y deberes respecto de la educación.

Merece destacarse que las provincias han realizado un avance promisorio en cuanto a la incorporación y permanencia igualitaria de las niñas en el sistema de educación, esto posibilita el ampliar sus capacidades y puede contribuir en el futuro, generando sinergias, al garantizar otros derechos cuya deficiencia se encuentra fuertemente vinculada con la educación deficitaria de las madres, como la malnutrición, la mortalidad infantil, etc.

Sin embargo, esta mayor presencia relativa de las mujeres en el sistema educativo, esta revelando por su parte, una endeble capacidad de retención hacia los varones, que podría estar encubriendo una incorporación más temprana de los varones al trabajo informal o en actividades de subsistencia; lo cual, a la vez que vulnera el cumplimiento de los objetivos educativos, entorpece la formación integral del niño, reforzando los vínculos entre las diferentes dimensiones que generan un círculo vicioso de carencias que impide escapar de la pobreza.

Esto estaría asimismo, revelando el incumplimiento al compromiso de protección asumido por el Estado de respetar una edad mínima de incorporación al trabajo y la incapacidad estatal de brindar una protección adecuada a los niños que impida su explotación laboral.

La evolución negativa de la cobertura del sistema de educación en los primeros niveles de enseñanza general básica, a favor de un incremento relativo de la cobertura en los niveles de educación inicial y en la educación superior universitaria, manifiesta el deterioro del sistema en los últimos años de la década, como asimismo el impacto de la gravedad de la crisis y de la brecha y polaridad distributiva en los niveles de ingreso.

Similares afirmaciones podrían inferirse acerca del incremento de los porcentuales de asistencia a establecimientos de gestión privada, en los niveles iniciales y en los de educación superior.

Las deficiencias y desigualdades del logro educativo se han incrementado a lo largo del periodo intercensal, si se calculan las tasas netas de escolarización, esto es la correspondencia edad con nivel de enseñanza, se reafirman las lecturas de los párrafos precedentes.

Importa destacar la magnitud del problema y el impacto en términos de insuficiencia en la adquisición de las capacidades necesarias para el desarrollo de una vida digna, que afecta a una décima parte de la población que sólo alcanzará un nivel incipiente o nulo de educación antes de abandonar la escuela; si a esto se le suma la proporción aún mayor de niños que no alcanzan a superar los dos primeros ciclos de la enseñanza general básica, es de gran significación la cantidad de niños que requieren ser incorporados en programas de apoyo escolar o en sistemas de becas, de tal manera que les permita completar al menos, el nivel de enseñanza general básica.

La proporción creciente de la población que se encuentra fuera del sistema educativo sin haber completado el nivel general de educación básica a la edad de 17 años, indica que de no revertirse la situación de pobreza y, si no se aplica una política específica para invertir la tendencia, este porcentual se incrementará severamente en la Región.

Por otra parte, las legislaciones de las provincias de la región no han incorporado la nueva visión de protección a la infancia, carecen por ende del reconocimiento de los derechos y garantías que conforman los principios legales vigentes en la materia y tienden a instrumentar acciones y políticas que victimizan a los niños y consolidan la judicialización de los problemas sociales. En el nivel provincial se impone, en tal sentido, la necesidad de sancionar cuerpos normativos de Protección Integral de los Derechos de los Niños y Adolescentes que contengan enunciados específicos sobre la temática del trabajo y de la explotación infantil, atendiendo a la informalidad, invisibilidad y ocultamiento que caracteriza a estos problemas.

En cuanto a las políticas se observa que periódicamente se han instrumentado diversos programas, sostenidos en algunos casos por el gobierno nacional y en otros por los propios gobiernos provinciales, tendentes a favorecer la incorporación de los jóvenes en actividades laborales, estos se formulan básicamente como respuestas coyunturales y paliativas ante el incremento de la inseguridad, violencia y exclusión social, aunado a una reducción de la matrícula en los niveles de educación medios y superiores.

Tampoco las aisladas acciones implementadas alrededor del problema de los niños que trabajan se han formulado dentro de una política de desarrollo integral que implique, entre otras acciones, el dotar de eficacia a la legislación restrictiva del trabajo infantil e incorporar el apoyo a la familia y la erradicación del trabajo infantil como elementos esenciales del desarrollo.

En síntesis, la consideración de los elementos precedentes, permite afirmar que las provincias no han dado prioridad a los niños en el destino de los recursos estatales, ni han logrado dar cumplimiento al compromiso de progresividad en la garantía del derecho a la educación y a la protección contra toda forma de explotación .

La niñez y la adolescencia son etapas del ciclo de vida, durante las que se adquieren las habilidades básicas que permiten integrarse en la esfera productiva, como también las requeridas para participar en los demás ámbitos de la sociedad, la cultura y la política, por eso la inversión en la infancia se considera indispensable para la formación de valores y el ejercicio de la ciudadanía. Ello lleva a considerar que descuidar la educación trae aparejado como consecuencia directa la lesión de todo otro conjunto de derechos perpetuando el ciclo de reproducción de la pobreza.

Respetar y garantizar este derecho, se torna prioritario, pues augura un futuro de exclusión para quienes en esta edad no construyan sus proyectos de desarrollo personal y laboral.

Para ello es pertinente tomar en consideración, que el umbral mínimo para que la educación pueda cumplir un papel significativo en la reducción de la pobreza son diez años de escolaridad, puesto que los ingresos de las ocupaciones menos calificadas, no son suficientes para que una familia se sitúe sobre el umbral de la pobreza.

Es menester ubicar a la política social como condición indispensable del desarrollo económico y no como mera compensación de sus efectos y brindar lineamientos para formular sistemas de exigibilidad de garantías de derechos para estos grupos de edades críticas y de gran vulnerabilidad.

Proveer servicios sociales básicos de buena calidad a todos los niños es la clave que permite crear en ellos las capacidades fundamentales para vivir dignamente.

Entonces, si se pretende garantizar los derechos constitucionalmente reconocidos en las tres provincias que conforman la Región Centro es menester atender al deterioro de la cobertura del sistema educativo, el mismo daría cuenta de la urgente necesidad de formular una política que contemple una real universalización de la escolaridad, el acceso continuo a una educación de calidad y el asegurar la conclusión de todos los niveles de

educación formal; deberían ser los elementos centrales de una política orientada a reducir la vulnerabilidad.

Establecer mecanismos de fortalecimiento y de apoyo para asegurar a los niños y jóvenes el acceso, y la garantía de la continuidad en el sistema de educación, debe estar incorporado a una estrategia de desarrollo regional sostenible, que debería prever un espectro de programas vinculados a objetivos integrales de eliminación de la pobreza, el trabajo infantil y la exclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

Bisig, Nidia Elinor; Salas, Graciela Rosa “Normativa y derechos de la infancia/adolescencia. Bases para la armonización legislativa de la Región Centro en el MERCOSUR”, Triunfar, Argentina, 2002.

CEPAL, “Panorama Social de América Latina 1999-2000”, Ed. CEPAL y Naciones Unidas.
<http://www.cepal.org/>

CEPAL, “Panorama Social de América Latina 2000-2002”, Ed. CEPAL y Naciones Unidas.
<http://www.cepal.org/>

García Méndez, Emilio; Beloff, Mary (Compil.) "Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la CIDN (1990-1999)". Ed. Temis Depalma, Santafe de Bogota, 1999.

BANCO MUNDIAL. Hicks, Norma “Reducción de la pobreza y manejo económico. Región de América Latina y Caribe”, informe N° 19992-AR, 2000, Argentina, www.worldbank.org.

INDEC, “Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001”,
<http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodríguez, Corina, “La Pobreza de la política contra la pobreza” Miño y Dávila Editores, Ciepp. Buenos Aires, 2001.

INDEC, "Anuario Estadístico de la Republica Argentina 2001", INDEC y Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaria de Política Económica, Buenos Aires, 2002.

PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 2000, Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

PNUD, "En búsqueda de la igualdad de oportunidades", Buenos Aires, 2002.

www.pnud.org.ar,

POBLACIÓN ESCOLARIZADA POR NIVEL DE ENSEÑANZA 1991 - 2001

Cuadro Nº 2a

Población de 3 años y más que asiste a algún establecimiento educacional por nivel de enseñanza, según provincias de la Región

Centro y total del país, en valores absolutos y relativos. Año 1991.

Provincia	Población de 3 años o más que asiste	Nivel de enseñanza al que asiste											
		Jardín o preescolar		Primario		Secundario		Terciario		Universitario		Ignorado	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Santa Fé	777.757	85.056	10,94%	421.036	54,13%	183.136	23,55%	31.475	4,05%	56.633	7,28%	421	0,05%
Entre Ríos	290.029	28.611	9,86%	168.504	58,10%	70.759	24,40%	13.054	4,50%	8.940	3,08%	161	0,06%
Córdoba	800.699	77.811	9,72%	406.440	50,76%	197.684	24,69%	31.050	3,88%	87.295	10,90%	419	0,05%
Total RC	1.868.485	191.478	10,25%	995.980	53,30%	451.579	24,17%	75.579	4,04%	152.868	8,18%	1.001	0,05%
Total País	9.303.884	982.483	10,56%	5.044.398	54,22%	2.263.263	24,33%	344.862	3,71%	663.369	7,13%	5.509	0,06%

Elaboración propia sobre Fuente: INDEC, "Censo Nacional de Población y Vivienda 1991".

Cuadro Nº 2b

Población de 3 años y más que asiste a algún establecimiento educacional por nivel de enseñanza, según provincias de la Región

Centro y total del país, en valores absolutos y relativos. Año 2001.

Provincia	Población	Nivel de enseñanza al que asiste
-----------	-----------	----------------------------------

	de 3 años y más que asiste	Inicial/preescolar		EGB1		EGB2		EGB3		Polimodal		Sup. No Universitario		Sup. Universitario	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Santa Fé	903.208	112.520	12,46%	181.336	20,08%	174.930	19,37%	172.115	19,06%	122.657	13,58%	50.426	5,58%	89.224	9,88%
Entre Ríos	348.119	41.301	11,86%	81.040	23,28%	72.000	20,68%	71.876	20,65%	42.581	12,23%	15.743	4,52%	23.578	6,77%
Córdoba	922.031	110.322	11,97%	178.202	19,33%	185.564	20,13%	161.893	17,56%	108.416	11,76%	41.293	4,48%	136.341	14,79%
Total RC	2.173.358	264.143	12,15%	440.578	20,27%	432.494	19,90%	405.884	18,68%	273.654	12,59%	107.462	4,94%	249.143	11,46%
Total País	11.171.446	1.331.155	11,92%	2.339.752	20,94%	2.174.014	19,46%	2.202.887	19,72%	1.503.920	13,46%	494.461	4,43%	1.125.257	10,07%

Elaboración propia sobre Fuente: INDEC, "Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001",

<http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>.

Nota: la población que declaró que asiste a niveles educativos y/o grados o años pertenecientes a la estructura educativa anterior a la Ley Federal de Educación ha sido asignada al año equivalente de la nueva estructura educativa. En este sentido cabe aclarar que EGB1 equivale al 1°, 2° y 3° grados del nivel primario; EGB2 equivale al 4°, 5° y 6° grados del nivel primario; EGB3 equivale al 7° grado del nivel primario y 1° y 2° años del nivel secundario. Por último el nivel polimodal equivale al 3°, 4° y 5° años del nivel secundario. La población que asiste a 6° año del nivel secundario ha sido incluida en el nivel polimodal.

Cuadro N° 3. Rezago e interrupción en los niveles de educación general básica y polimodal, de la población de 3 años o más, según provincias de la Región Centro y total del País. Año 2001

Edad	Población de 3 años o más	Población que asiste	Rezago o interrupción en cada etapa educativa *										
			% de rezago al inicio	EGB1 Total	% de repetición en 1ros grados	EGB2 Total	% de interrupción al término de 1ros 6 grados	EGB3 Total	% interrupción del EGB	Polimodal Total	% de interrupción al término de secund.	Sup. No universitario Total	Sup. Universitario total
SANTA FÉ													
Total	2.851.489	903.208		181.336		174.930		172.115		122.657		50.426	89.224
8	53.420	52.901	0,97%	52.384		517		-		-		-	-
10	58.280	57.659	1,07%	7.253	12,58%	50.406		-		-		-	-
14	54.009	50.711	6,11%	241		3.200	12,48%	46.506		764		-	-
17	52.564	37.228	29,18%	129		210		5.095	39,51%	31.622		97	75
20	53.582	21.564	59,76%	203		218		813		3.645	62,06%	6.572	10.113

ENTRE RÍOS

Total	1.090.708	348.119		81.040		72.000		71.876		42.581		15.743	23.578
8	23.109	22.852	1,11%	22.639		213		-		-		-	-
10	24.655	24.388	1,08%	4.261	17,47%	20.127		-		-		-	-
14	21.950	19.846	9,59%	171		1.789	18,51%	17.711		175		-	-
17	21.007	14.062	33,06%	89		99		2.916	47,84%	10.899		36	23
20	19.860	7.396	62,76%	112		108		754		1.632	67,66%	1.918	2.872

CÓRDOBA

Total	2.906.266	922.031		178.202		185.564		161.893		108.416		41.293	136.341
8	54.451	54.037	0,76%	53.461		576		-		-		-	-
10	57.239	56.707	0,93%	5.708	10,07%	50.999		-		-		-	-
14	53.261	47.509	10,80%	349		3.751	18,50%	42.573		836		-	-
17	50.641	35.289	30,32%	156		257		4.670	40,35%	30.063		70	73
20	57.250	24.937	56,44%	166		197		1.539		2.941	59,76%	4.723	15.371

TOTAL REGIÓN CENTRO

Total	6.848.463	2.173.358		440.578		432.494		405.884		273.654		107.462	249.143
8	130.980	129.790	0,91%	128.484		1.306		-		-		-	-
10	140.174	138.754	1,01%	17.222	12,41%	121.532		-		-		-	-

14	129.220	118.066	8,63%	761	8.740	15,98%	106.790	1.775	-	30	-	
17	124.212	86.579	30,30%	374	566		12.681	41,26%	72.584	203	171	
20	130.692	53.897	58,76%	481	523		3.106		8.218	61,91%	13.213	28.356
TOTAL PAÍS												
Total	34.262.181	11.171.446		2.339.752	2.174.014		2.202.887		1.503.920		494.461	1.125.25
8	686.046	677.060	1,31%	668.451	8.609		-	-	-	-	-	
10	726.456	716.644	1,35%	94.017	13,12%	622.627	-	-	-	-	-	
14	668.613	614.585	8,08%	3.637	43.387	15,11%	558.564	8.997	-	-	-	
17	621.577	449.835	27,63%	2.011	2.365		74.127	40,26%	369.471	951	910	
20	643.693	252.685	60,74%	2.518	2.423		18.177		58.097	64,34%	50.719	120.751

Elaboración propia sobre fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Nota: la población que declaró que asiste a niveles educativos y/o grados o años pertenecientes a la estructura educativa anterior a la Ley Federal de Educación ha sido asignada al año equivalente de la nueva estructura educativa. En este sentido cabe aclarar que EGB1 equivale al 1°, 2° y 3° grados del nivel primario; EGB2 equivale al 4°, 5° y 6° grados del nivel primario; EGB3 equivale al 7° grado del nivel primario y 1° y 2° años del nivel secundario. Por último el nivel polimodal equivale al 3°, 4° y 5° años del nivel secundario. La población que asiste a 6° año del nivel secundario ha sido incluida en el nivel polimodal. * Nota: no se ha incorporado el cuadro la población que asiste a nivel inicial/preescolar

¹ Artículo basado en la investigación "Normativa y Derechos de la Infancia/Adolescencia en la Región Centro -análisis de indicadores sociodemográficos", (2002) realizada con el aval de CONICET y del CIJS.

² Véanse sobre este apartado los valiosos trabajos de García Méndez, Emilio (1999) y de Baratta, Alessandro (1999) en "Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la CIDN (1990-1999)".

³ En el Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 23054, se acuerda que "*Los derechos del niño no podrán ser suspendidos, ni derogados... sea cual fuera la magnitud de la emergencia*" (art. 27)

⁴ Cillero Bruñol, Miguel y otros (1995), "Niños y Adolescentes sus Derechos en Nuestro Derecho" Servicio Nacional de Menores, Chile, p. 129.

⁵ Cfr. PNUD, "En búsqueda de la igualdad de oportunidades", 2002, p.15.

⁶ Ibidem, op.cit.

⁷ Cfr. Sobre el concepto de pobreza en Argentina: Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi, Rodríguez, 2001, Cap. IV.

⁸ PNUD, 2000, p.73.

⁹ Cfr. Sobre los derechos que facultan a las personas para combatir la pobreza, Ibidem, op. cit.

¹⁰ Cfr. CEPAL, 2002.

¹¹ Esta Región se formaliza con la firma del Tratado de Integración Regional en el año 1998, por las provincias de Córdoba y Santa Fe, a la que se incorpora Entre Ríos en 1999.

¹² Recuérdese que niño se entiende hasta los 18 años de edad (Art. 1)

¹³ Ley Nacional N° 24.195

¹⁴ Ley Nacional N° 10.903

¹⁵ Esta contradicción se extiende tanto al ámbito de la protección de derechos, cuanto a los procedimientos y garantías procesales.

¹⁶ Cfr. Bisig; Salas, 2002.

¹⁷ Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2001.

¹⁸ Porcentaje de personas escolarizadas con respecto al total de la población de ese grupo de edad. Fuente: Ibidem, op. cit.

¹⁹ Cantidad de varones por cada 100 mujeres.

²⁰ Véase Cuadro N° 2a.

²¹ Véase Cuadro N° 2b.

²² El EGB1 y el EGB2 que abarcan los seis primeros grados del Nivel Primario de la Estructura Educativa anterior.

²³ Cfr. Panorama Social de América Latina. 1999-2000. CEPAL, pág. 177.

²⁴ Porcentaje de niños y niñas, que no asisten a la escuela dos años después de la edad oficial de ingreso a la educación primaria. Cfr. Ibidem, op. cit.

²⁵ Véase Cuadro N° 3.

²⁶ A los efectos de describir la situación en la actual estructura educativa y contando con datos agregados por nivel de enseñanza, se adecuó el Indicador de repetición en los dos primeros grados de CEPAL. Cfr. Ibidem, op. cit., definiéndoselo de la siguiente manera: Porcentaje de niños y niñas de 10 años de edad que asisten a la escuela y que a esa edad no han completado al menos tres años de estudio.

²⁷ Idem al indicador precedente, se adecuó el Indicador de rezago o interrupción en el término de los primeros cuatro grados, se lo definió como: Porcentaje de niños y niñas de 14 años de edad que no han completado al menos seis años de estudio, estén o no asistiendo a la escuela. Cfr. Ibidem, op. cit.

²⁸ Idem al indicador precedente, se adecuó el Indicador de rezago o interrupción en el término del ciclo básico de educación, se lo definió como: Porcentaje de niños y niñas de 17 años de edad que no han completado al menos nueve años de estudio, estén o no asistiendo a la escuela. Cfr. Ibidem, op. cit.

²⁹ La enseñanza general básica en la nueva estructura educativa alcanza hasta el segundo año inclusive del nivel secundario en la estructura anterior.

³⁰ Indicador de rezago o interrupción en el término del ciclo secundario: Porcentaje de jóvenes de 20 años de edad que no han completado el ciclo secundario de estudios estén o no asistiendo a la escuela. Cfr. Ibidem, op. cit.

³¹ Véase Cuadro N° 3.

