

## **El derecho a la educación en el entramado de un Estado federal: normas, interpretaciones y adjudicaciones en pugna en la Argentina\***

**Guillermo Ramón Ruiz\*\***

**Nancy Cardinaux\*\*\***

**Samanta Delas\*\*\*\***

### **Resumen:**

En este artículo se analizan los alcances del derecho a la educación a la luz del rol del poder judicial en el Estado federal argentino. En primer lugar, se realiza una conceptualización del federalismo, y de la organización del sistema judicial en función de las bases constitucionales de Argentina. En segundo lugar, se caracteriza el sistema de protección de derechos a la luz del rol del poder judicial en lo que atañe al control de constitucionalidad y convencionalidad en materia del derecho a la educación. Se considera también el impacto del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho local. Finalmente, se analizan algunos fallos relevantes para comprender los alcances, limitaciones y desafíos que evidencia el accionar el poder judicial en un Estado federal, en su tarea de garantizar el reconocimiento del derecho a la educación, de su contenido y alcance en la vida cotidiana, cuando es ejercido.

**Palabras clave:** derecho a la educación – políticas educativas – tribunales superiores de justicia – Estado federal – control de constitucionalidad – control de convencionalidad

### **Abstract:**

This article analyzes the scope of the right to education in light of the role of the judiciary in the Argentine federal state. First, a conceptualization of federalism and the organization

---

\* Recibido: 2024-09-15. Aceptado: 2024-12-09.

\*\* Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Torcuato Di Tella; Argentina. Correo electrónico: gruiz@derecho.uba.ar

\*\*\* Doctora en Derecho. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. Instituto de Cultura Jurídica. Argentina. Correo electrónico: ncardinaux@derecho.uba.ar

\*\*\*\* Magister en Docencia Universitaria. Universidad de Buenos Aires. Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Argentina. Correo electrónico: samantadelas@derecho.uba.ar

of the judicial system is made according to the constitutional foundations of Argentina. Secondly, the system of protection of rights is characterized in the light of the role of the judiciary with regard to the control of constitutionality and conventionality in the area of the right to education. The impact of international human rights law on local law is also considered. Finally, some relevant jurisprudence is analyzed in order to understand the scope, limitations, and challenges of the actions of the judiciary in a federal State, in its task of guaranteeing the recognition of the right to education, its content and scope in everyday life, when it is exercised.

**Key words:** Right to Education – Educational Policies – Superior Courts of Justice – Federal State – Constitutionality Control – Conventionality Control

**Resumo:**

Este artigo analisa o escopo do direito à educação à luz do papel do judiciário no estado federal argentino. Em primeiro lugar, é feita uma conceituação do federalismo e da organização do sistema judiciário em termos dos fundamentos constitucionais da Argentina. Em segundo lugar, o sistema de proteção de direitos é caracterizado à luz do papel do judiciário com relação ao controle de constitucionalidade e convencionalidade na área do direito à educação. O impacto da legislação internacional de direitos humanos sobre a legislação local também é considerado. Para finalizar, algumas decisões relevantes são analisadas a fim de compreender o escopo, as limitações e os desafios da atuação do Judiciário em um Estado federal, em sua tarefa de garantir o reconhecimento do direito à educação, seu conteúdo e alcance na vida cotidiana, quando exercido.

**Palavras clave:** direito à educação – políticas educacionais – tribunais superiores de justiça – estado federal – controle de constitucionalidade – controle da convencionalidade

## Introducción

La educación como derecho tiene un amplio reconocimiento constitucional en Argentina (Ruiz, 2020; Scioscioli, 2015), lo cual ha dado lugar a una vasta normatividad (congruente con su desarrollo en el plano internacional), que debe ser interpretada en función del federalismo. Precisamente, al igual que otros Estados federales, la Argentina constituye un ejemplo de un modelo al que Alfred Stepan (1999) ha denominado *coming-together*, que supone un arreglo por el cual las unidades previamente soberanas hacen un pacto, y ceden su soberanía a una unidad estatal superior, pero reservándose competencias para sí. Por ello se interpreta que los poderes de las provincias son originarios mientras que los del Estado nacional son poderes delegados.

En la redacción original de 1853 de la Constitución Nacional (artículo 5º) se estableció un control centralista de las Constituciones provinciales (por parte del Congreso nacional), que desapareció con la reforma de 1860 y se mantuvo desde entonces. Entre las competencias exclusivas que las jurisdicciones provinciales se reservan se encuentra la educación primaria; esto ha sido ratificado en la reforma de 1994, con la incorporación del artículo 125, que estipula que las provincias -y una nueva unidad subnacional que a partir de ese momento se incorporó (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)- pueden promover la educación. Sobre la base del principio que sienta el artículo 121 (según el cual las provincias conservan todas las facultades no delegadas al gobierno federal a través de la Constitución Nacional o por pactos especiales realizados al momento de su incorporación a la nación), el artículo 5º establece que las provincias son responsables de la educación primaria en sus territorios y en el artículo 75 se dispone que el Congreso Nacional debe “sancionar leyes de organización y de base del sistema educativo”.

Una interpretación armónica de estas normas permite abrir camino para el desarrollo de políticas de concertación entre el Estado federal y las provincias en materia educativa, como una competencia concurrente entre ambos niveles de gobierno. Por su parte, la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ha insistido en la necesidad y conveniencia de reforzar un *federalismo de concertación* en la Argentina. Ello supondría, en términos de la Corte, una herramienta fundamental para garantizar un federalismo que permita una interacción articulada, cooperativa, así como el correcto funcionamiento de los consejos de composición federal -en los que participan ambos

niveles de gobierno- para la solución de los conflictos o problemas inter-jurisdiccionales (Ruiz y Scioscioli, 2018).

Sin embargo, esta suprema normatividad del derecho a la educación no ha tenido una alta efectividad ya que no ha sido eficazmente promovida por el Estado ni tampoco este derecho ha logrado ser ejercido adecuadamente por la población. Ello se evidencia en los indicadores que refieren a los logros educativos y en las diferentes acciones que ejecutan el Estado nacional y los Estados provinciales en el contexto federal argentino. Si bien la Argentina posee en promedio un alto nivel de cobertura educativa en los años de escolarización obligatoria, la distribución de esta cobertura es marcadamente desigual entre las veinticuatro jurisdicciones provinciales (Judengloben, 2022; Krüger et al, 2022; Martignoni y Giovine, 2020; Martínez-Abad et al, 2024; Ruiz, 2023). En este artículo se presenta un estudio exploratorio sobre los alcances del derecho a la educación a la luz del rol del poder judicial en el Estado federal argentino. Para ello, en primer lugar, se realiza una caracterización general del federalismo, sus implicancias en el sistema escolar, y de la organización del sistema judicial en función de las bases constitucionales de Argentina. En segundo lugar, se aborda el sistema de protección de derechos a la luz del rol del poder judicial en lo que atañe al control de constitucionalidad y convencionalidad en materia del derecho a la educación. En este sentido se tiene en cuenta también el impacto del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho local. Finalmente, se analizan algunos fallos relevantes para comprender los alcances, limitaciones y desafíos que evidencia el accionar del poder judicial en un Estado federal, en su tarea de garantizar el reconocimiento del derecho a la educación, de su contenido y alcance en la vida cotidiana, cuando es ejercido.

### **Metodología**

El enfoque de derechos, el análisis jurídico normativo y la educación comparada conforman las perspectivas metodológicas utilizadas para estudiar los datos involucrados en cada una de las dimensiones de análisis previstas y como aportes para la comprensión del derecho a la educación. Es decir, se propone estudiarlo como concepto de las ciencias jurídicas, desde un enfoque que contemple la formación pedagógica y también como estrategia de política pública, para así interpretar las políticas educativas que se

implementan en espacios geográficos y contextos históricos determinados, a efectos de focalizar y analizar el contenido del derecho a la educación.

En particular, en este artículo se tiene por objeto el análisis discursivo (Kunz y Cardinaux, 2019) del material empírico organizado a fin de reconstruir los alcances del contenido del derecho a la educación en el sistema interamericano. Con ello se espera propiciar la reflexión en torno al escenario actual, tanto del sistema universal como del sistema interamericano, en lo relativo a este derecho en particular y caracterizar los desarrollos alcanzados por la jurisdicción internacional y los mecanismos institucionales correspondientes más allá de sus bases normativas convencionales, así como también proponer una lectura a la luz de las discusiones conceptuales existentes desde el campo de las ciencias de la educación.

### **Resultados: el federalismo argentino y sus implicancias para la organización de los sistemas educativos y judiciales**

Como se mencionó al inicio, la Constitución argentina establece una forma federal de Estado y en su artículo 5º se dispone que:

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Precisamente esta cláusula constitucional plantea las dos cuestiones básicas que se colocan bajo análisis en este trabajo: la organización institucional del sistema educativo descentralizado y la conformación de un sistema judicial dual.

En la Argentina la forma de Estado ha sido descentralizada desde el inicio a través del federalismo y del régimen municipal, consagrado en 1853 por la Constitución histórica (artículos 1º y 5º). Con el correr del tiempo, ello se ha profundizado en el plano normativo, sobre todo en la reforma constitucional del año 1994, con el reconocimiento de la autonomía municipal y la institucionalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, a lo largo de la historia el país evidenció un proceso de centralización, por múltiples razones: el avance del gobierno federal sin resistencia por parte de los gobiernos provinciales y la infraestructura de concentración socioeconómica en el área

metropolitana de Buenos Aires, que desequilibró el desarrollo social e institucional del país. Por ello, algunos autores sostienen que la Argentina es una federación descentralizada en la que los gobiernos provinciales son políticamente autónomos, pero financieramente dependientes, que conviven con un presidencialismo fuerte, con una alta concentración geográfica de recursos productivos y con amplias desigualdades interprovinciales (Granato, 2015; Hernández, 2018).

Según Granato (2015), el diseño federal argentino centralizado afectó a la autonomía provincial, más aún por el sistema de coparticipación previsto en el plano constitucional, el cual cristalizó un sistema centralista y unitario que privó de todo contenido a la autonomía política. En el mismo sentido se expresa Leiras (2013) cuando plantea que la Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada, con alta concentración geográfica de los recursos productivos y variadas desigualdades interprovinciales. Además, sostiene que los gobiernos provinciales argentinos son, en general, dependientes desde el punto de vista financiero, pero autónomos desde el punto de vista político. A la vez, resulta valioso el planteo de Bernal *et al* (2020) en relación con que los Estados provinciales evidencian una tendencia a la concentración de atribuciones y recursos hacia su interior, lo cual socava la capacidad de los municipios y sus gobiernos locales.

En síntesis, la Constitución nacional consagra tres órdenes de gobierno del Estado federal: a) el gobierno federal (en los artículos 44 al 120); b) los gobiernos de las provincias (artículos 121 al 128); aquí se incluye al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, con una naturaleza de ciudad-Estado distinta de las provincias y de los municipios (artículo 129) y, c) los gobiernos municipales autónomos en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero (artículos 5º y 123). Las provincias conservan competencias propias, como dictar sus constituciones y normas procesales. El gobierno federal cuenta con competencias delegadas como –por ejemplo– las relaciones internacionales, la intervención federal, el dictado del estado de sitio. Ahora bien, en la reforma constitucional de 1994 se introdujeron diferentes cláusulas que dieron mayor complejidad al federalismo argentino: la profundización de las autonomías provinciales; el reconocimiento de las autonomías municipales; el estatus jurídico de la Ciudad de Buenos Aires como Estado jurisdiccional autónomo; la mayor pluralidad política en el Senado nacional; la posibilidad de crear ámbitos regionales de integración

supraestatal –en el nivel subnacional–, o sea, la regionalización para impulsar el desarrollo económico y social (lo cual tiene potenciales implicancias para la escolarización en algunas áreas metropolitanas); una nueva distribución de competencias tributarias y financieras entre el Estado nacional y los Estados provinciales; entre otras (Bernal *et al*, 2020).

### **El sistema educativo descentralizado: niveles de gobierno y desiguales oportunidades educativas**

En materia educativa, según la distribución de competencias entre el Estado federal y los Estados jurisdiccionales, en Argentina hay tres niveles de gobierno:

1) Nivel federal: el Consejo Federal de Educación es el máximo organismo de coordinación y gobierno del sistema educativo argentino (está integrado por el representante del Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades educativas de las veinticuatro jurisdicciones subnacionales, y tres representantes del Consejo de Universidades). Posee un reglamento interno, que prevé reuniones mensuales entre febrero y diciembre de cada año. Fue creado en 1972 y la legislación educativa contemporánea le ha otorgado competencias específicas (entre ellas, la aprobación de los lineamientos curriculares federales para los niveles obligatorios y para la formación docente y técnica profesional superior). Sus resoluciones son de cumplimiento obligatorio por parte de los veinticuatro Estados subnacionales. Es la expresión institucional del federalismo de concertación previsto en la Constitución nacional para la cuestión educativa, en la medida en que las autoridades educativas del Estado nacional y de los Estados provinciales debe acordar allí lineamientos curriculares (para la educación obligatoria y para la formación de profesorado), titulaciones, estándares de evaluación y parámetros institucionales y organizacionales que luego las jurisdicciones provinciales deben respetar cuando sean aplicados a sus ámbitos territoriales específicos.

2) Nivel nacional: corresponde al responsable del área de educación del Poder Ejecutivo Nacional y debe fijar las políticas y estrategias educativas.<sup>1</sup> Asimismo, debe:

---

<sup>1</sup> Entre los años 1948 y 2023, Argentina tuvo un Ministerio de Educación, salvo durante el período comprendido entre julio de 1966 y junio de 1969 (bajo el gobierno de facto del General Juan C. Onganía). A partir del cambio de gobierno en diciembre de 2023, el área pasó a ser una Secretaría de Educación bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano.

- asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la legislación nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos
- en caso de controversia en la implementación jurisdiccional de los aludidos principios, fines y objetivos de la política educativa nacional, el Ministerio someterá la cuestión al dictamen del Consejo Federal de Educación
- desarrollar programas de investigación, formación de formadores e innovación educativa, por iniciativa propia o en cooperación con las instituciones de educación superior y otros centros académicos
- contribuir con asistencia técnica y financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para asegurar el funcionamiento del sistema educativo
- declarar la emergencia educativa para brindar asistencia de carácter extraordinario en aquella jurisdicción en la que esté en riesgo el derecho a la educación de los/as alumnos/as que cursan los niveles y ciclos de carácter obligatorio; esta decisión y las medidas que se instrumenten deberán contar con el acuerdo de la jurisdicción involucrada y del Consejo Federal de Educación, y serán comunicadas al Poder Legislativo nacional (debido al régimen federal de gobierno que exige respetar las autonomía de los Estados provinciales)
- dictar normas generales sobre equivalencias de planes de estudios y diseños curriculares de las jurisdicciones provinciales
- dictar normas generales sobre revalidación, equivalencia y reconocimiento de títulos expedidos y de estudios realizados en el extranjero
- coordinar y gestionar la cooperación técnica y financiera internacional y promover la integración, particularmente con los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

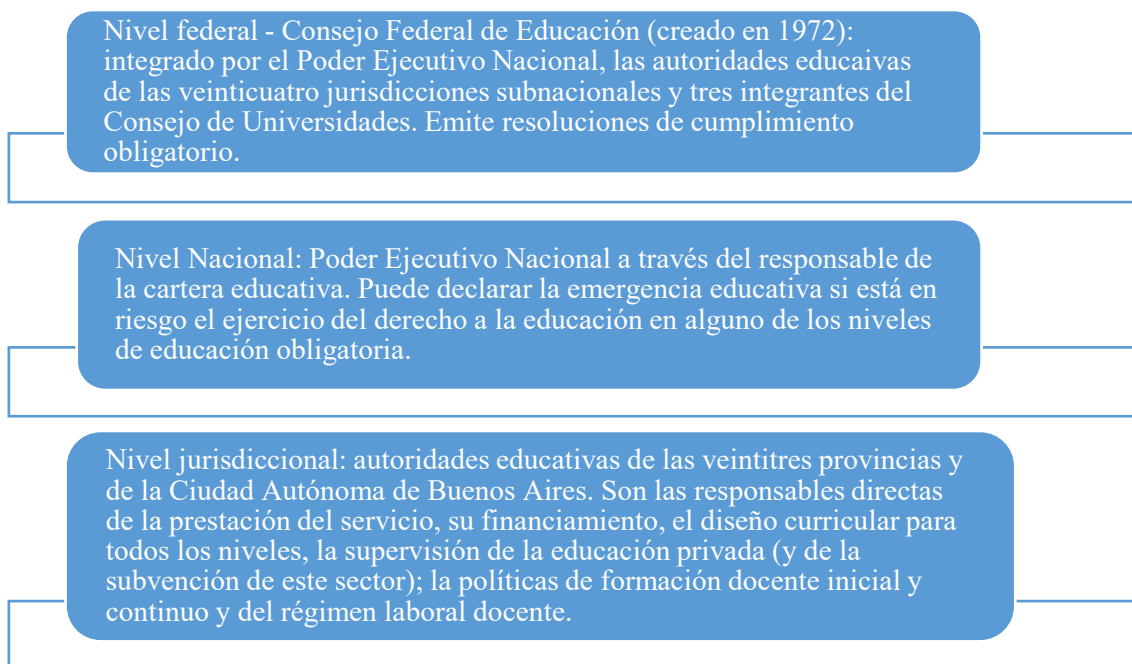
3) Nivel jurisdiccional: a cargo de los gobiernos de las veinticuatro jurisdicciones. Entre sus competencias se encuentran las siguientes: planificar, organizar, administrar y



financiar el sistema educativo en su jurisdicción; aprobar el currículum de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Educación; organizar y conducir las instituciones educativas de gestión estatal; autorizar, reconocer, supervisar y realizar los aportes correspondientes a las instituciones educativas de gestión privada, cooperativa y social, conforme a los criterios establecidos en la Ley de Educación Nacional (de 2006); aplicar las resoluciones del Consejo Federal de Educación para resguardar la unidad del Sistema Educativo Nacional; expedir títulos y certificaciones de estudios.

La normativa jurisdiccional debe explicitar: a) la duración de los estudios por ciclos de enseñanza para cada nivel educativo (según el diseño curricular provincial); b) los requisitos para el cursado y las condiciones para mantener la regularidad por año y por ciclo de enseñanza de cada nivel educativo; c) los requisitos para la regularización de los estudios comprendidos dentro de la formación complementaria que se debe cursar dentro o fuera de la institución de pertenencia de los estudiantes. Asimismo, la normativa de la jurisdicción provincial debe indicar la presencialidad y la opcionalidad en el plan de estudios y establecer las condiciones, porcentajes o formas de acreditación si correspondiere. Puede establecer también alternativas de cursado para poblaciones escolares con dificultades de asistencia sistemática (estudiantes trabajadores, embarazadas o madres en período de lactancia, poblaciones migrantes, poblaciones rurales en contexto de aislamiento, estudiantes con enfermedades crónicas o terminales, entre otras posibles).

## Gráfico N° 1: Niveles de gobierno y autoridades del sistema educativo argentino



Elaboración propia.

Al analizar las características de los sistemas escolares de las veinticuatro jurisdicciones se evidencian marcadas desigualdades en términos curriculares, de cobertura y de logros.<sup>2</sup> A estas desigualdades contribuyen diferentes factores, entre ellos podrían mencionarse los niveles de pobreza que experimentan las poblaciones de las diferentes regiones y la estructura académica diferenciada en lo que respecta a la duración de los niveles primario y secundario. Estas duraciones diferenciales condicionan el desarrollo de los contenidos escolares en función de los propósitos específicos que poseen los niveles primario y secundario de la educación obligatoria. Un año más o un año menos en cada uno de estos niveles afecta al conjunto de los propósitos formativos perseguidos por ambos. Asimismo, también ello está influido por la tasa de pase entre la primaria y la secundaria, dado que en el tránsito entre el último año de un nivel y el primero del otro suelen aparecer mayores tasas de abandono o rezago, todo lo cual está vinculado con el nivel de articulación que poseen los niveles primario y secundario en cada jurisdicción.

---

<sup>2</sup> Las veinticuatro jurisdicciones se agrupan en cinco regiones educativas, que si bien no tienen competencias de gobierno, poseen implicancias administrativas en cuanto a la composición del Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Educación y de otros organismos estatales (como la Mesa Federal del Instituto Nacional de Formación Docente) así como también para la publicación de las estadísticas educativas, ya que estas se presentan en función de las regiones educativas.

Esta articulación, a la vez, está influida por la envergadura de la oferta escolar, la prestación de los sectores público y privado, el nivel de urbanización, los contextos geográficos, todos factores que inciden en que se puedan continuar los estudios secundarios cuando se concluye la escuela primaria. Tener una menor cantidad de años de educación primaria ciertamente adelanta estas experiencias en la población estudiantil (en las provincias que poseen 6 años en este nivel, ya que concluirán este nivel a los 11 años de edad), a la par que favorece la desigualdad educativa dentro del conjunto del sistema escolar (Ruiz, 2023).

Si se adopta el enfoque de derechos humanos (DDHH)<sup>3</sup> para analizar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de prestación del servicio escolar, se observa que a excepción de la región educativa Centro, en el resto de las regiones es clave la acción del Estado ya que el porcentaje de la educación pública se acerca o supera el 80%. Por ejemplo, en el Noroeste (NOA), la cobertura de la educación primaria pública es superior al 80% en las seis provincias y en cuatro de ellas supera el 85% (La Rioja, Jujuy, Salta y Santiago del Estero). Salvo Tucumán, donde el sector privado ronda el 20% en los tres niveles educativos obligatorios, y Catamarca y Jujuy, donde es alta la participación de este sector en el nivel inicial, en el resto de las jurisdicciones la escuela privada no constituye una opción para la mayoría de la población. Quizás ello se explica también por los altos índices de pobreza registrados: alrededor del 40% de las personas y el 30% de los hogares (INDEC, 2021). La región del Noreste (NEA) presenta una situación muy similar al NOA en términos de cobertura educativa por sectores. A excepción de la provincia de Misiones, donde el sector privado supera el 20%, las demás provincias se acercan o superan el 90% de atención pública en el nivel primario y también en los niveles inicial y secundario, en los que la oferta privada tiene un desarrollo apenas cercano al 15%. Se destaca el caso de Formosa, donde la oferta educativa pública atiende al 90% de la población escolar de primaria y secundaria. Los niveles de pobreza son diferentes entre las cuatro provincias, se agudiza en Chaco (53,6% de personas y 40,3% de hogares) y es más bajo, aunque no por ello menos grave, en Misiones (37,7% de personas y 27,6% de hogares). Finalmente, la región Sur también presenta datos similares

---

<sup>3</sup> La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos definió el *enfoque de derechos* como el marco conceptual para el desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, se basa en normas internacionales de DDHH y, desde la perspectiva operacional, se orienta a su promoción y protección (Abramovich, 2004).

al NOA y al NEA en cuanto al 80% de cobertura no solo en la educación primaria sino también en la educación inicial y en la secundaria (salvo en Tierra del Fuego, donde baja al 74%). La educación privada alcanza a un valor del 20% solamente en el nivel inicial de tres provincias: La Pampa, Rio Negro y Tierra del Fuego (Ruiz, 2023).<sup>4</sup>

En suma, podría pensarse que las políticas educativas implementadas con posterioridad a 2006 han resultado altamente dispares en su eficacia para respetar, garantizar, promover y facilitar el ejercicio del derecho a la educación por parte de la población en su conjunto, lo cual se acentúa por la forma federal del Estado argentino, que conlleva a que las obligaciones estatales en esta materia sean de difícil coordinación entre las jurisdicciones (Estado nacional y Estados provinciales). Ello –a su vez– afecta el principio de igualdad formal, real y de reconocimiento.

### **El sistema judicial federal y el impacto del derecho internacional de los derechos humanos**

Los veinticuatro Estados jurisdiccionales han configurado su propia administración de justicia, en función de los establecido por los artículos 5º y 129 de la Constitución Nacional; a ellos se suma un poder judicial federal, integrado por los tribunales federales y los tribunales inferiores que, en todo el territorio nacional, ha creado el Congreso (de acuerdo con el artículo 108 de la Constitución Nacional). En la cúspide se encuentra la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Todo ello permite identificar veinticinco poderes judiciales que conforman un sistema multinivel. A la vez, cada jurisdicción provincial designa y remueve a sus jueces, según sus Constituciones y demás normas locales, y cada una tiene su propia ley de procedimientos. A pesar de estas distinciones que algunos autores consideran que el sistema judicial argentino responde a un modelo de federalismo dual, existen relaciones entre los dos órdenes a través del control de constitucionalidad, en particular cuando es ejercido por la Corte Suprema por medio del recurso extraordinario federal (Treacy, 2022).

---

<sup>4</sup> Al final se incluye un anexo con dos tablas y un gráfico que contienen datos de cobertura y de su evolución reciente, la cual indica una disminución de la población escolar en los niveles de escolarización obligatoria, entre los años 2022 y 2023 (que es el dato más reciente). Si bien el análisis de este retroceso de la población escolarizada excede los límites de este trabajo, ello no deja de ser notorio, a efectos de comprender los procesos de empobrecimiento de la población que generan desigualdades educativas y la retracción de la cobertura incluso en el rango de obligatoriedad escolar.

**Gráfico N°2: Sistema judicial multinivel del Estado argentino****Poder judicial federal. Cúspide = Corte Suprema de Justicia de la Nación****• Dimensiones:**

- Consejo de la Magistratura
- Jurado de enjuiciamiento de magistrados del Nación
- Fueros con competencia en todo el país: Justicia Nacional de Casación Penal; Justicia Federal de Seguridad Social
- Fueros nacionales: Justicia Nacional en la Comercial; en lo Civil; en lo Criminal y Correccional; del Trabajo
- Fueros federales: en lo Penal Económico; en lo Civil y Comercial Federal; en lo Contencioso Administrativo Federal; en lo Criminal y Correccional Federal; Bahía Blanca; Comodoro Rivadavia; Córdoba; Corrientes; General Roca; La Plata; Mar del Plata; Mendoza; Paraná; Santa Fe; Misiones; Resistencia; Salta; San Martín; Tucumán
- Justicia Nacional Electoral
- **La CSJN** puede revocar decisiones de jueces locales y (excepcionalmente) puede intervenir al poder judicial provincial cuando el gobierno nacional interviene una provincia (siempre que esa intervención alcance al poder judicial del Estado jurisdiccional)

**El Congreso Nacional** tiene amplias facultades para modificar la estructura del Poder Judicial: puede crear, modificar, eliminar fueros, cámaras, juzgados

**Veinticuatro poderes judiciales de los Estados subnacionales**

- Cada jurisdicción designa y remueve a sus jueces, según su *constituciones* y demás normas locales
- Cada jurisdicción una tiene su propia *ley de procedimientos*

Elaboración propia.

Ahora bien, es preciso determinar qué implicancias tiene esta configuración del sistema judicial federal en el sistema de protección de derechos, sobre todo si se considera el impacto del DIDH sobre el derecho local, en un Estado federal como el argentino. Precisamente aquí resulta necesario considerar el concepto de derechos humanos aplicado a la educación ya que de esa forma es posible avanzar en la definición de contenidos básicos de diverso alcance en los múltiples planos del desarrollo educativo (sistémico, institucional, grupal, individual), que a su vez podrían traducirse en obligaciones concretas y exigibles a cargo del Estado. Así, la educación escolar desde el enfoque de derechos humanos permite comprender la influencia internacional que desde diferentes ámbitos se ejerce sobre los sistemas escolares. En tal sentido se podrían diferenciar dos grandes grupos de instrumentos internacionales de derecho: por un lado, aquellos que refieren al derecho en sentido estricto (*hardlaw*) y, por otro, los que carecen de fuerza vinculante para los Estados pero que en función del prestigio de sus instituciones

redactoras tienen una notoria aplicación y respeto (*softlaw*). Consecuentemente, en materia educativa, es posible identificar -por una parte- aquellos instrumentos internacionales de naturaleza propiamente jurídica, como los tratados internacionales, a los que podría sumarse la actividad cada vez más recurrente de los órganos judiciales creados por dichos tratados. Por otra parte, es posible distinguir otras organizaciones e instituciones internacionales, multilaterales, que realizan actividades diferentes a la elaboración de normas jurídicas pero que pueden influir en el desarrollo de los sistemas escolares y las políticas públicas que regulan el ejercicio del derecho a la educación: evaluaciones estandarizadas, informes, estudios, entre otros.<sup>5</sup>

En relación con el primer grupo de instrumentos, se encuentra el sistema interamericano de DDHH, que es preciso ubicarlo en el contexto mayor: el sistema universal de DDHH que se inició en 1948, cuando se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que incluyó entre ellos a la educación.<sup>6</sup> El afianzamiento del derecho internacional sobre derechos humanos, la consiguiente irrupción de los instrumentos internacionales de derechos humanos (IIDDHH), y su incorporación a los textos constitucionales, han posibilitado que nuevos procesos jurídicos ampliasen el debate sobre la naturaleza y los alcances del derecho a la educación y las obligaciones estatales. El sistema universal comprende los siguientes componentes:

- Carta de las Naciones Unidas (NNUU): incluye Declaración Universal de DDHH de 1948 y los dos Pactos aprobado por la Asamblea de las NNUU en diciembre de 1966 (de derechos civiles y políticos; de derechos económicos, sociales y culturales)<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> En este artículo, por razones de espacio, no se analizan las instituciones, documentos y mecanismos que conforman el *softlaw*.

<sup>6</sup> Según el artículo 26 de esa Declaración, toda persona tiene derecho a la educación; esta debe lograr el desarrollo humano pleno y el fortalecimiento de los derechos humanos.

La educación ha sido incorporada en los más significativos instrumentos de DIDH: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979); Convención sobre los derechos del niño (1989).

<sup>7</sup> El artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1966 establece que:

- la educación debe estar disponible para todos, ser accesible sin discriminación de ninguna clase, adaptarse a las necesidades y capacidades de los estudiantes y debe fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (mérito).
- enseñanza primaria obligatoria y gratuita; secundaria y superior generalizada, accesibles y progresivamente gratuita.

- Consejo de Derechos Humanos: es el organismo intergubernamental dentro del sistema de las NNUU compuesto por 47 Estados responsables de la promoción y protección de los DDHH. Se reúne en la oficina de NNUU en Ginebra
- Cuarenta expertos (independientes) de derechos humanos de las NNUU
- Comités que supervisan la implementación de los principales tratados internacionales de derechos humanos

A ellos se suma la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH) que tiene tres áreas principales de acción: el establecimiento de estándares, su monitoreo e implementación. Fue creada en 1993 y funciona como la secretaría de los tres componentes del sistema.

---

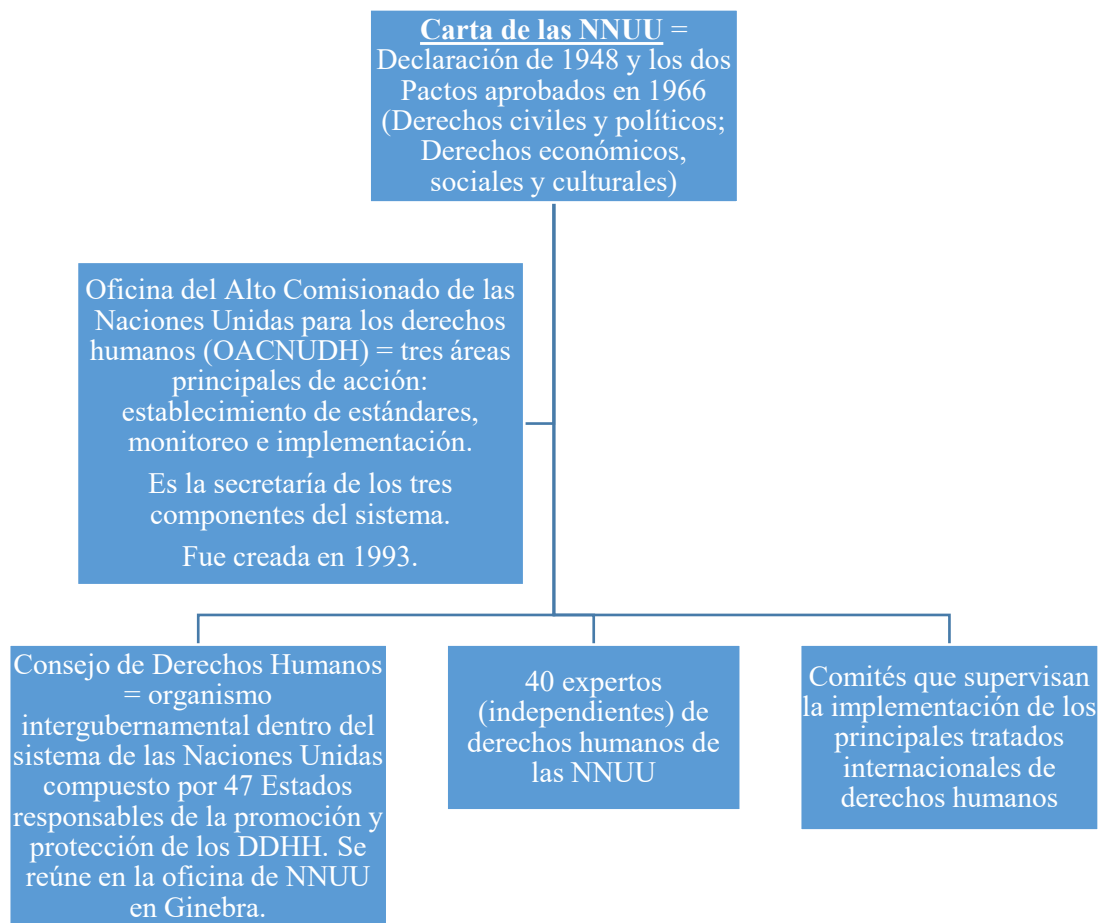
- se debe activamente mejorar la calidad de la enseñanza y –continuamente– las condiciones materiales del cuerpo docente.

De toda esta actividad se destaca el trabajo de Katarina Tomasevski (primera relatora de Naciones Unidas para el derecho a la educación) ya que elaboró indicadores relativos al contenido del derecho a la educación (las 4A). Ello es congruente con la Observación General Nº 13 del año 1999 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que allí se dispone que el desarrollo del derecho a la educación requiere de las siguientes cuatro características:

- Disponibilidad
- Accesibilidad: i) No discriminación; ii) Accesibilidad material; iii) Accesibilidad económica
- Aceptabilidad
- Adaptabilidad

La Observación General Nº 13 se refiere también a dos temas de importancia que deben estar presentes al aplicarse las 4A: la no discriminación e igualdad de trato y la libertad académica y autonomía de las instituciones.

**Gráfico N°3: Componentes del sistema universal de protección de derecho humanos**



Elaboración propia.

A su vez, existen dos mecanismos de supervisión del sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas (NNUU). Por un lado, se encuentran los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos; son comités de expertos independientes que han recibido un mandato para supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Son postulados por los Estados y sus mandatos son renovables cada cuatro años. Por otro lado, están las instituciones/los órganos creados en virtud de la Carta de las NNUU, a saber: el Consejo de Derechos Humanos; el Examen Periódico Universal; los Procedimientos Especiales; las Investigaciones Independientes.

Por su parte, el sistema interamericano de DDHH contempla dos órganos: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) que se asientan sobre un conjunto de declaraciones, convenciones y protocolos de los cuales se derivan las



funciones y mandatos de estos dos órganos. El derecho a la educación es reconocido en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) como parte de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien el derecho es apenas enunciado, su contenido es desarrollado en profundidad en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para asegurar los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, artículo 13). El protocolo establece la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria, mientras que, en el caso del nivel secundario, se establece como mandatos su universalización, y la implantación progresiva de la gratuidad. El establecimiento progresivo y el acceso universal también se regla para el nivel superior. La disposición incluye, además, la obligación de promover la terminalidad educativa en la educación básica y garantizar el acceso al sistema educativo de las personas con discapacidad.<sup>8</sup>

#### Gráfico N°4: El sistema interamericano de protección de derechos humanos

Creaciones institucionales supraestatales	Instrumentos regionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>•1948:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre</li> <li>• Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA)</li> </ul> </li> <li>•1959: Comisión Interamericana de Derechos Humanos</li> <li>•1979: Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•1969: Convención Americana sobre DDHH (vigente desde 1978) - artículo 26 (derecho a la educación)</li> <li>•1988: Protocolo adicional a la Convención Americana sobre DDHH para asegurar los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) - artículo 13 (derecho a la educación)</li> <li>•2014: Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA)</li> </ul>

Elaboración propia.

De todo este bloque de *hard law* sobresale la idea de un piso de un derecho, es decir, de un contenido no restringible e irreductible en tanto abarca un conjunto elemental

<sup>8</sup> En cuanto a la posibilidad de tramitar reclamos ante el sistema interamericano, el Protocolo habilita, si se violan derechos y la acción sea imputable a un Estado parte, la intervención de la CIDH y, en su caso, de la Corte IDH.

de bienes e intereses protegidos que conforman el campo de acción de la norma que concibe al derecho en cuestión. Su no respeto conlleva a desvirtuar al derecho mismo. Es aquí donde deberían ser ubicadas las obligaciones estatales sobre todo aquellas *derivadas del principio de progresividad* que conforman el contenido fijado por los *principios*, entendidos estos como mandatos de optimización. Tales obligaciones han sido precisadas en el ámbito del sistema universal de DDHH en el artículo 2.1. del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales de 1966:

...cada uno de los uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

A su vez, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales señaló en su Observación General (OG) N°3 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. La progresividad también lleva como correlato directo la *prohibición de inacción y de regresión arbitraria*. El Estado está obligado a mejorar continuamente las condiciones de goce y ejercicio del derecho, no siendo la inacción una opción. Consecuentemente, el Estado no puede adoptar políticas o sancionar normas que empeoren la situación de reconocimiento del derecho. Toda medida regresiva debe ser justificada ampliamente por el Estado, pues en principio, se presume violatoria y por ende, inconstitucional.

En el sistema interamericano, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos agrega:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En función de lo precedente, se deduce que el sistema multinivel de protección de derechos humanos en nuestro país debe contemplar y respetar los derechos de origen supraestatal, como lo son los que se establecen el Sistema Universal y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al haber obtenido sus principales instrumentos jerarquía constitucional luego de la reforma constitucional de 1994. El sistema adquiere así complejidad a la luz del Estado federal, en el cual el sistema federal y el jurisdiccional (las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) pueden producir normas garantizadoras de derechos.<sup>9</sup>

### **Discusión: el alcance del derecho a la educación definido por el poder judicial**

Los derechos son facultades o prerrogativas que la Constitución reconoce a sus titulares, ya sean estos individuos o grupos sociales. Tales facultades otorgan al sujeto activo o titular del derecho la posibilidad de exigir coactivamente su cumplimiento, ya sea frente a los demás individuos o grupos, ya sea frente al Estado, por vía administrativa o judicial. La exigibilidad del derecho a la educación puede ser concebida como parte de una estrategia de cambio en la definición de políticas públicas sectoriales (Asociación por los Derechos Civiles, 2008; Scioscioli, 2015).

La educación en particular es definida como un derecho humano en la medida en que todas las personas tienen derecho a la educación debido a que las capacidades para interpretar el mundo y actuar en él resultan esenciales para la vida humana (Ruiz, 2020; McCowan, 2013). Al mencionar a todas las personas se hace referencia al principio de igualdad. Este último supone que no todas las personas ocupan una posición en la sociedad en función de su mérito o responsabilidad. Existen condiciones materiales de privación originadas en la estructura social desigual que afecta lo que las personas pueden hacer desde su primera infancia hasta su vejez. Por consiguiente, desde el enfoque de derechos se pregona asegurar una igualdad de oportunidades real en el marco de un proceso dinámico de igualación (McCowan, 2013; Pisarello, 2007). “La justicia no consiste en dar a cada uno ‘de una vez y para todas’ lo suyo, sino de restituirse (...) una y otra vez (...) [porque] el reparto se desequilibra constantemente...” (Aranguren, 1994, p. 436).

---

<sup>9</sup> Treacy (2022) sostiene que existen *municipios de primera categoría* que poseen atribuciones para dictar cartas orgánicas y ejercer un poder constituyente de tercer grado. Asimismo pueden incidir en el ejercicio de derechos constitucionales por medio de ordenanzas municipales.

Consecuentemente, según Scioscioli (2015) existen tres tipos de deberes positivos del Estado para promover la materialización de este derecho humano en especial:

- a) de aprobar leyes u otras normas que generen condiciones para que el sujeto titular pueda hacer uso de su derecho sin necesidad de tener que transitar la vía administrativa, judicial o de cualquier otro tipo para reclamar por el ejercicio efectivo de los derechos
- b) de organización y procedimiento para determinar la organización y los procedimientos indispensables *para que se puedan realizar los derechos y exigirlos en caso de incumplimiento por acción u omisión*
- c) de dar, por ejemplo, a través de políticas tales como becas y provisión de recursos de tecnologías educativas diversas

Ahora bien, en la Argentina la experiencia en materia de reclamos judiciales referidos a la educación no ha sido muy usual, salvo en el caso de la educación universitaria. Como la educación se encuentra descentralizada en función de la forma federal del Estado, la jurisdicción en materia de educación básica (inicial y primaria) y secundaria es provincial, por lo que existen problemas para armar una base de datos jurisprudencial que permita vislumbrar la supervisión y tutela judicial del derecho a la educación en las jurisdicciones provinciales. En particular, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es acotada y puede clasificarse según los siguientes temas: a) situaciones de discriminación hacia docentes y alumnos en el ámbito público y privado; b) supuestos de conflictos entre la libertad de culto y la objeción de conciencia; c) régimen disciplinario; d) cuestiones impositivas; e) responsabilidad legal de los docentes y/o establecimientos educativos; f) relación laboral docente (transferencias, despidos, suspensiones, cesantías); g) sistema educativo y su estructura federal y en muy pocos casos h) reclamos del cumplimiento de obligaciones o prestaciones debidas por el Estado Nacional o provincial en materia educativa (ADC, 2008).

De todos modos, como se sostuvo al inicio, los reclamos ante los tribunales de un Estado constituyen una herramienta muy útil para establecer el grado de reconocimiento de un derecho, de su carácter y del alcance de su contenido, en los hechos y situaciones de la vida cotidiana, en las cuales son ejercidos los derechos. El Poder Judicial de un Estado precisamente tiene una alta responsabilidad en lo que atañe a las garantías de los derechos, lo cual en el caso de la educación conforma un componente clave en relación

con su exigibilidad. La acción del Poder Judicial puede contribuir a reducir la distancia, muchas veces estructural e histórica, entre la normatividad y la efectividad, y así favorecer la realización de un derecho y su ejercicio por parte de los sujetos titulares.

Por ello, la acción del Poder Judicial posee centralidad si se trata de los derechos como la educación, ya que la postura activa o indiferente que desarrolle el Estado, integra un componente clave a la hora de asegurar el respeto y cumplimiento del contenido afectado en algún caso concreto, en cualquiera de las múltiples dimensiones que tiene la escolarización de la población infantil, joven y adulta, más allá del rango de obligatoriedad de los estudios. En este sentido, cobra relevancia el llamado expreso que realizó la Corte IDH en relación con que toda la judicatura de la región debería llevar a cabo un control de convencionalidad lo cual conlleva a analizar el diálogo en materia del derecho a la educación entre los diferentes niveles del sistema judicial dentro del Estado federal argentino a efectos de comprender el impacto del DIDH en el derecho local, tanto en el plano federal como en el subnacional (Clérico y Cardinaux, 2024).

### **Resultados: una adjudicación insuficiente**

Una de las líneas de investigación que se ha iniciado -en el proyecto en el cual se enmarca este trabajo- se centra en cómo opera el sistema de control de constitucionalidad en materia educativa, a la luz del federalismo del Estado argentino. Esto resulta altamente complejo en función del impacto del DIDH a partir de la reforma constitucional de 1994. En dicha reforma algunos instrumentos internacionales de derechos humanos (tratados y declaraciones, en adelante IIDDHH) obtuvieron jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 CN), lo cual ha profundizado una intensa vinculación entre las normas nacionales y el DIDH. Todo esto permite sostener que dicha consagración ha dado lugar a la conformación del bloque de constitucionalidad<sup>10</sup> así como el correspondiente control de constitucionalidad y convencionalidad (Manili, 2017; Basch y Contesse, 2016; Góngora Mera, 2011; Bidart Campos, 1995).

El planteo precedente tiene relevancia para el análisis de la política educativa ya que la educación como derecho humano es incluida en la mayoría de los IIDDHH, los cuales poseen jerarquía constitucional y además porque esta concepción ha sido receptada

---

<sup>10</sup> La reforma constitucional de 1994 dio origen a un bloque normativo armónico, homogéneo y de igual jerarquía que sirve de parámetro de constitucionalidad de todo el sistema normativo.

por la legislación nacional aprobada con posterioridad a la reforma constitucional de 1994. Ahora bien, desde esta perspectiva cabría destacar el rol del poder judicial ya que puede contribuir a reducir la distancia, muchas veces estructural e histórica, entre la normatividad y la efectividad, y así favorecer la realización de un derecho y su ejercicio por parte de sus sujetos titulares. Los reclamos ante los tribunales de un Estado constituyen una herramienta muy útil para establecer el grado de reconocimiento de un derecho, de su carácter y del alcance de su contenido, en los hechos y situaciones de la vida cotidiana en las que son ejercidos los derechos.

En este sentido se puede tomar como ejemplo el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) del 4 de mayo de 2021 que refiere al conflicto entre el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debido a que este último denunciaba la inconstitucionalidad del Decreto de Necesidad y Urgencia del PEN N° 241 (de fecha 14/04/2021), que suspendía las clases presenciales. En ese fallo la CSJN sostuvo que la tutela de los derechos fundamentales debe ser efectiva y la limitación de ellos solo puede ser excepcional. Cuestionaba la decisión del PEN ya que según el fallo, el gobierno federal se había arrogado potestades locales por lo que el Gobierno de la Ciudad cuenta con legitimación para defender sus atribuciones constitucionales.

En una de sus definiciones más claras, el fallo destacaba que la emergencia educativa no creaba poderes nuevos. Más aún, los poderes de la propia emergencia surgen de la Constitución, la cual los delimita. Ello es muy importante ya que lo que se había judicializado era la competencia para la prestación del servicio educativo, que hace referencia a las posibilidades de ejercer uno de los derechos humanos fundamentales, y su regulación requiere de un federalismo de concertación. La Corte así ratificó el principio constitucional por el cual las decisiones en materia educativa, en virtud de la distribución de competencias entre el Estado federal y las jurisdicciones provinciales, deben contar con la participación de las partes involucradas. Aquella respuesta de la Corte Suprema invitaba a fortalecer la búsqueda de acuerdos y propósitos formativos consensuados para el desarrollo educativo.

Ahora bien, cómo analizar el rol de poder judicial en materia educativa en un Estado federal como Argentina que, al igual que la prestación del servicio educativo, conforma una competencia originaria de los Estados provinciales (artículo 5° de la

Constitución Nacional), por lo cual coexisten veinticinco jurisdicciones en nuestro sistema judicial (los provinciales y el federal). En particular, cabría vislumbrar este rol a partir del sistema difuso de control de constitucionalidad y convencionalidad que rige en Argentina.<sup>11</sup> Es más, podrían ser dos las cuestiones a tomar en cuenta en este sentido:

- el impacto del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho local
- la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en materia educativa por parte de los tribunales superiores de justicia de las veinticuatro entidades subnacionales

En suma, lo que se trata de analizar en este caso en particular es la integración del derecho internacional de los derechos humanos con el derecho argentino así como el acatamiento de las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos por parte de los tribunales superiores de justicia de los Estados provinciales. Para esta presentación en especial, se toma tanto la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José de Costa Rica, que fue suscripto en 1969, y entró en vigencia en 1978), el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), las opiniones consultivas así como también la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en todos los casos que refieren al derecho a la educación) para analizar su recepción por parte del Poder Judicial local. Los temas a los que suelen aludirse en estas fuentes normativas, en lo que atañe al derecho a la educación, refieren a cuestiones tales como: el acceso a la escolarización obligatoria; la calidad educativa asociada con la equidad para grupos de vulnerabilidad; el litigio de padres que cuestionan el contenido curricular por considerarlo contrario a sus convicciones personales (religiosas); las relaciones entre particulares, en lo que concierne a la prestación de servicios escolares del sector privado y, en relación con esto último, la equidad asociada con la razonabilidad de los subsidios estatales a escuelas privadas. Si bien no es común que se afecte el derecho a la educación a través de sentencias judiciales, es preciso analizar

---

<sup>11</sup> El *control de constitucionalidad* en Argentina es jurisdiccional y difuso porque es facultad de todos/as los/as jueces de todos los fueros y en cualquier instancia de un proceso.

Por otro lado, el *control de convencionalidad* implica que los tribunales de justicia deben interpretar a los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un parámetro de validez de todo el sistema jurídico-normativo argentino.

aquellas sentencias que de algún modo han sentado un precedente en cuanto al alcance de dicho derecho.

El estudio de casos judiciales emblemáticos puede aportar datos importantes para la delimitación del derecho a la educación desde la perspectiva del litigio judicial en la búsqueda de los alcances y la eficacia de este derecho y así enriquecer el campo de la política educativa y la educación comparada en su dimensión subnacional. Así, la importancia de esta línea de investigación reside en sistematizar las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia para analizar los alcances y limitaciones que las máximas autoridades jurisdiccionales de los Poderes Judiciales provinciales le otorgan a la educación, en particular al derecho a la educación, a partir de la incorporación de los tratados de derechos humanos en la Constitución Nacional Argentina. Ello abona a la comprensión de las bases constitucionales de la educación y su desarrollo en el contexto de un Estado federal.

En ese marco, se puede analizar el emblemático caso “Castillo Carina Viviana y otros c/. Provincia de Salta – Ministerio de Educación s/ amparo”<sup>12</sup> respecto de la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas de la provincia de Salta. El amparo fue iniciado por una entidad sin fines de lucro, la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), junto a un grupo de familias de estudiantes que asistían a la escuela pública en Salta. El reclamo sostiene la inconstitucionalidad de los artículos 8º inciso m y 27 inciso ñ -de la ley de educación provincial 7546- ya que dispone la enseñanza religiosa obligatoria en los establecimientos escolares públicos.<sup>13</sup> Además, se demanda la inconstitucionalidad del artículo 49 de la Constitución salteña en tanto prevé el derecho a recibir en las escuelas públicas educación religiosa que esté de acuerdo con las convicciones de los padres o tutores de los alumnos. Al respecto, la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Salta desestimó la inconstitucionalidad planteada pero hizo lugar parcialmente al amparo colectivo y dispuso el cese de las prácticas de enseñanza religiosa en escuelas públicas de nivel primario. Además, realizó un control de convencionalidad respecto de los instrumentos internacionales de derechos

---

<sup>12</sup> Véase el Fallo CSJ 1870/2014/CS1. “Castillo Carina Viviana y otros c/. Provincia de Salta – Ministerio de Educación s/ amparo”. Disponible en <https://sj.csjn.gov.ar/sj/verdoc.do?method=verDocumento>

<sup>13</sup> Para un análisis en profundidad del sistema educativo de Salta y en particular de sus definiciones curriculares en materia de educación religiosa, véase Muiños y Ruiz (2023).



humanos y ordenó la adecuación del dictado de la materia Educación Religiosa a los parámetros fijados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Apelado el decisorio por las partes intervinientes, la Corte de Justicia de Salta, el tribunal superior de justicia salteña, confirmó la constitucionalidad de la Constitución provincial y de su ley de educación. Asimismo, revocó la decisión de la Cámara de Apelaciones en tanto prohibía las prácticas religiosas en las escuelas públicas aunque indicó que debían desarrollarse específicamente dentro del horario fijado para la enseñanza de dicha materia. Por otro lado, se dispuso que se diseñe un plan de estudios diferenciado para quienes no deseen ser instruidos en la religión católica (Scioscioli, 2020). Ante dicho pronunciamiento, la parte actora interpuso un recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de la Nación que en su sentencia del 12 de diciembre del 2017 decidió confirmar la constitucionalidad del mencionado artículo 49 de la Constitución provincial y de la ley de educación salteña; sin embargo, declaró la inconstitucionalidad de las prácticas religiosas en las escuelas públicas. El punto destacado aquí es que la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, como parte del diseño curricular provincial y dentro del horario escolar, se opone al principio de neutralidad que surge del artículo 14 de la Constitución Nacional que establece “la posibilidad de profesar (o no) libremente un culto” (Scioscioli, 2020, p. 226).

El análisis de este caso permite identificar diferencias interpretativas entre las jurisdicciones provincial y nacional respecto de la adjudicación y el alcance del derecho a la educación consagrado en la Constitución Nacional y en los instrumentos de derechos humanos suscriptos por Argentina. En este punto también cabe incluir a los estándares sobre el derecho a la educación desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como parámetros de control convencional. En ese sentido, dichos estándares otorgan un alcance amplio al derecho a la educación desde un enfoque de igualdad y no discriminación y lo caracterizan como el pilar fundamental de la dignidad humana. Además, destacan la vinculación intrínseca entre el derecho a la educación con los demás derechos humanos y explicitan la necesidad de implementar políticas públicas para la evaluación de su efectivo goce (Delas y Manelli, 2023). En este marco, es posible concluir que el alcance definido por la jurisdicción local en análisis no sólo no supera el control de constitucionalidad sino que tampoco se adecúa a los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos.

## **Conclusiones**

El sistema federal argentino presenta una alta complejidad que ha aumentado pero siempre ha mantenido el norte de reforzar el contenido y los alcances del derecho a la educación. Sin embargo, las cifras expuestas (que no han mejorado sino empeorado en estos últimos años en términos de desigualdad) muestran que la robustez en el reconocimiento y garantía del derecho a la educación no se ha traducido en políticas públicas, acciones eficaces, ni una jurisprudencia consistente que tiendan a convertirlo en un motor de reducción de las inequidades sociales y de aumento de las autonomías individuales y colectivas.

El derecho a la educación en su tramo obligatorio es un derecho fuertemente cercenado que, empero, no presenta un nivel alto de litigiosidad. Es posible asignar esa asimetría a varias razones: las dificultades de acceso al sistema de justicia de gran parte de la población, una contextualización en la que en general junto al derecho a la educación se violan otros derechos (alimentación, salud, vivienda, ambiente sano, entre otros), la resolución por la vía administrativa cuando se presenta un caso en particular con potencialidad de ser litigado y la asignación a las familias de la responsabilidad de la educación de sus hijos/as sin tener en cuenta el deber que los Estados en sus niveles federal y subnacional tienen de asumir una perspectiva de derechos y garantizar la educación de un grupo que, además, tiene una protección reforzada por estar integrado fundamentalmente por niñas, niños y adolescentes.

Las complejidades del sistema federal son muchas veces enunciadas como razones (y otras veces como excusas) para no cumplir total o parcialmente con obligaciones que se supone que están a cargo de otro nivel federal o subnacional. Pese a que los Estados están comprometidos a empeñar el máximo de sus recursos en dotar de eficacia al derecho a la educación, es frecuente que las razones de escasez de fondos se impongan sin atención a la prioridad de este derecho que abre todos los demás derechos. Joaquín V. González, al comparar la Constitución Nacional argentina de 1853 y la de Norteamérica, escribía:

El sistema educador de la Constitución se halla comprendido en diversos artículos dispersos... Al contrario de su modelo de los Estados Unidos, que nada estableció sobre instrucción pública, librando este deber a los Estados, la nuestra, con perfecto conocimiento de los caracteres, antecedentes y necesidades de la Nación,

estableció la enseñanza en todos sus grados como una condición esencial, y como una función principal del Gobierno. (1897, p. 176).

Si bien mucha normativa reforzaría luego ese derecho, nos interesa remarcar aquí esa idea de un “sistema educador de la Constitución” en un texto que es clásico en nuestro derecho constitucional pero no debemos olvidar que estaba destinado a ser enseñado en unas escuelas de nivel secundario que no integraban en ese momento el período de estudios obligatorios pero en la actualidad sí lo conforman.

La mayoría de las discusiones que inauguraron los primeros hacedores e intérpretes de la Constitución siguen reflejándose ya no en la normativa pero sí en los discursos, algunos de los cuales obturan la efectivización del derecho a la educación. Se sigue discutiendo si la educación tiene como fin primordial la igualdad en sus distintas dimensiones o más bien está orientada a dotar a los individuos de un mayor grado de autonomía. Parece obvio que ambas tareas van de la mano pero ha costado a lo largo de nuestra historia, y sigue costando, compatibilizar libertad e igualdad, lo individual y lo colectivo acaso donde más fácilmente quedan plasmados: en el sistema educador de nuestra ley suprema.

### **Bibliografía**

- Abramovich, V. (2004). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina”. Chile: CEPAL.
- Asociación por los Derechos Civiles (2008). *El litigio estratégico como herramienta para la exigibilidad del derecho a la educación. Posibilidades y obstáculos*. <https://adc.org.ar/informes/el-litigio-estrategico-como-herramienta-para-la-exigibilidad-del-derecho-a-la-educacion/>
- Aranguren, J. L. (1994). *Ética. Volumen 2*. Madrid: Trotta.
- Bernal, M. (Dir.) y Bizarro, V. (Coord.) (2020). *Un federalismo en pausa. Normas, instituciones y actores en la coordinación intergubernamental en Argentina*. Argentina: EUDEBA y Editorial Universidad Nacional de Córdoba.
- Bidart Campos, G. (1995). *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ediar.
- Clérico, L. y Cardinaux, N. (2024). “Sobre por qué y cómo explorar los usos del derecho internacional de los derechos humanos por tribunales subnacionales: los superiores

tribunales de justicia provinciales y de la ciudad autónoma de Buenos Aires en la Argentina”. En C. Astudillo y G. Eto Cruz (Coords.), *Los tribunales constitucionales. Estudios conmemorativos en el centenario del modelo kelseniano de jurisdicción constitucional. Tomo II. Europa, África. Diálogos jurisprudenciales* (pp. 703-722). México. Tirant lo Blanch.

- Contesse, J. y Basch, F. (2016). “International Law and Domestic Adjudication”. En J. González Bertomeu y R. Gargarella (Eds.) *The Latin American Casebook* (pp. 248-264). Londres: Routledge.

- Delas, S. y Manelli, M. (2023). “El derecho a la educación en los estándares del Sistema Interamericano de Derecho Humanos”. *Journal of Supranational Policies of Education* (18), pp. 24-44. <https://doi.org/10.15366/jospoe2023.18.002>

- Góngora Mera, M. (2011). *Interamerican Judicial Constitutionalism: on the Constitutional Rank of Human Rights Treaties in Latin America through National and Inter-American Adjudication*. Costa Rica: Inter-American Institute of Human Rights.

- González, Joaquín V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina. Escrito para servir de texto de Instrucción Cívica en los establecimientos de educación secundaria. Obras Completas*. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

- Granato, L. (2015). “Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas”. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18(36), 117-134. <http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>

- Hernández, A. M. (2018). *Estudios de federalismo comparado. Argentina, Estados Unidos y México*. Argentina: Rubinzal – Culzoni.

- INDEC (2021). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2020*. Argentina: Ministerio de Economía.

- Judengloben, M. (2022). “El recorrido de la educación común: cincuenta años en cifras”. En N. Fernández Lamarra, L. Arrigazzi Jallade y M. Álvarez (Coord.), *Cincuenta años de educación en Argentina* (pp. 148-187). Argentina: EDUNTREF.

- Krüger, N., McCallum, A., y Volman, V. (2022). “La dimensión federal de la segregación escolar por nivel socioeconómico en Argentina”. *Perfiles Educativos*, 44 (176). <https://doi.org/10.22201/iisue.24486167e.2022.176.60281>

- Kunz, A. y Cardinaux, N. (2019). *Investigar en Derecho*. Argentina: EUDEBA.

- Leiras, M. (2013). “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”. En Acuña, C. (comp.) *Cuánto importan las instituciones*. pp. 209-248. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Manili, P. L. (2017). *El bloque de constitucionalidad. La aplicación de las normas internacionales de derechos humanos en el ámbito interno*. Argentina: Astrea.
- Martignoni, L., y Giovine, R. (2020). “Políticas, prácticas socioeducativas y escuelas secundarias”. En D. Pinkasz y N. Montes (Eds.), *Estados del arte sobre educación secundaria: la producción académica de los últimos 15 años en torno a tópicos relevantes* (pp. 237–300). Argentina: FLACSO Argentina-UNGS.
- Martínez-Abad, F., Crespi, M. C., Mikulic, I. M. y Holgado-Aguadero, M. (2024). “Evolución de la inequidad y segregación socioeconómica en la educación secundaria argentina”. *REICE. Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 22(4), 165–187 [https://revistas.uam.es/reice/article/view/22\\_4\\_009](https://revistas.uam.es/reice/article/view/22_4_009)
- McCowan, T. (2013). *Education as a Human Right. Principles for a Universal Entitlement to Learning*. Londres: Bloomsbury.
- Muiños, C. y Ruiz, M. C. (2023). “La enseñanza religiosa como atributo en la escuela secundaria salteña: constitucionalidad e implicancias para el derecho a la educación”. En G. R. Ruiz (Ed.), *Reformas educativas en un Estado federal* (pp. 121-156). Argentina: Miño y Dávila.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.
- Ruiz, G. R. (2023). “Federalismo, reformas escolares y principio de igualdad en Argentina”. *Revista de Educación*, 400, 207–235 <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2023-399-575>
- Ruiz, G. R. (2021). “El derecho a la educación: definiciones constitucionales comparadas en América del Sur”. *Revista Española de Educación Comparada*, 39, 61-80 <https://doi.org/10.5944/reec.39.2021.29247>
- Ruiz, G. R. (2020). *El derecho a la educación: definiciones, normativas y políticas públicas revisadas*. Argentina: EUDEBA.
- Ruiz, G. R. y Scioscioli, S. (2018). “El derecho a la educación: dificultades en las definiciones normativas y de contenido en la legislación argentina”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 114, 105-129. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc114.04>

- Scioscioli, S. (2020). “El fallo Castillo: ¿una nueva línea jurisprudencial o un nuevo eslabón en la cadena del ‘case law’ de la Corte Suprema Argentina en Derecho a la Educación?”. *Foro de Educación*, 18(2), 211-236. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.691>
- Scioscioli, S. (2015). *El derecho a la educación como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal*. Argentina: EUDEBA.
- Stepan, A. (1999). “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”. *Journal of Democracy*, 10(4) 19-34.
- Treacy, G. (2022). “Federalismo y diálogo judicial en materia de derechos fundamentales”. *Revista de Derecho Público*, N° 2022-1, 697-741.

**Anexos. Cobertura educativa del sistema educativo argentino****Tabla N°1: Estudiantes de la educación común, según sectores. Años 2022 y 2023**

Nivel	Año 2022			Año 2023		
	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
<b>Inicial</b>	1.706.658	1.193.262	513.396	1.663.674	1.160.152	503.522
<b>Primario</b>	4.856.155	3.594.775	1.261.380	4.807.251	3.537.145	1.270.106
<b>Secundario</b>	4.056.769	2.909.807	1.146.962	4.065.695	2.904.198	1.161.497
<b>Terciario</b>	1.000.544	688.558	311.986	990.618	667.714	322.904
<b>Total</b>	<b>11.620.126</b>	<b>8.386.402</b>	<b>3.233.724</b>	<b>11.527.238</b>	<b>8.269.209</b>	<b>3.258.029</b>

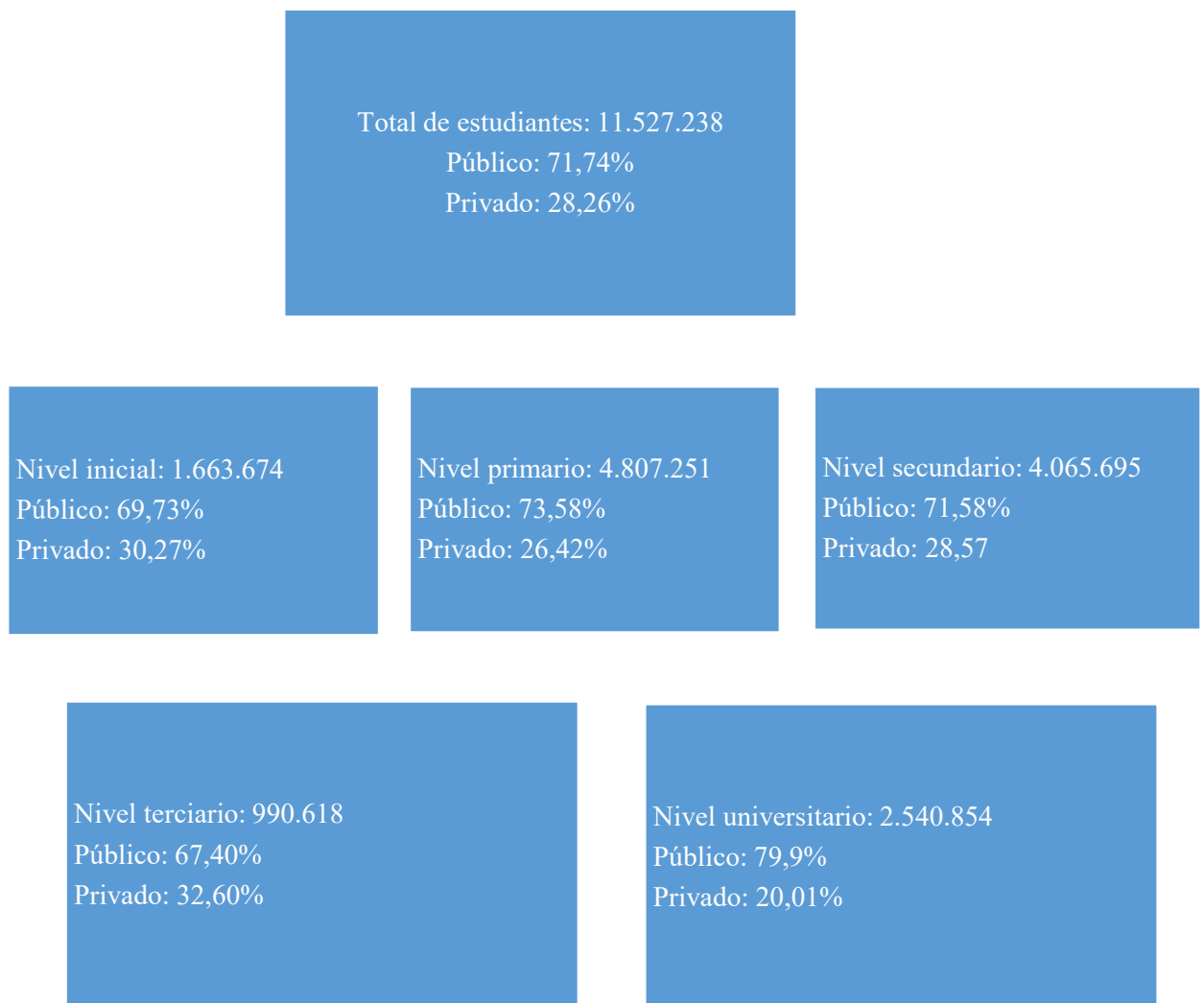
Fuente: Relevamiento Anual 2023. Red Federal de Información Educativa. Año 2024.

**Tabla N°2: Porcentaje de variación en estudiantes de la educación común, según sectores, entre los años 2022 y 2023**

Nivel	Total	Público	Privado
Inicial	-3%	-3%	-2%
Primario	-1%	-2%	1%
Secundario	0%	0%	1%
Terciario	-1%	-3%	3%
<b>Total</b>	<b>-1%</b>	<b>-1%</b>	<b>1%</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Gráfico: Dimensión de la cobertura del sistema educativo argentino. Año 2023.**



Fuente: Relevamiento Anual 2023. Red Federal de Información Educativa. Año 2024.  
Departamento de Información Universitaria - SPU. Año 2022.