



## Educación y escolaridad obligatoria: caminos en los veinticinco años (1991-2016) del Mercosur

*Education and compulsory schooling: paths in the twenty-five years (1991-2016) of Mercosur*

**Carlos Antônio Diniz Júnior**

Diniz Júnior, C. A. (2020). Educación y escolaridad obligatoria: caminos en los veinticinco años del Mercosur (1991-2016). *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 11(18), pp. 11-24.

### RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar y analizar comparativamente los órdenes normativos que regulaban la educación obligatoria en los Estados Parte del Mercosur en marco de veinticinco años de su existencia (1991-2016). Basado en referencias teóricas que discuten el tema y en el análisis documental, el artículo examina la constitución de esos países, las leyes generales de educación y otras regulaciones que tratan de la obligatoriedad y la gratuidad. Entre sus resultados, revela que las declaraciones y otros documentos editados por organizaciones internacionales influenciaron a esta reglamentación de esos países. También señala que, en el caso de estos países, a la educación se considera un elemento importante para el desarrollo, en acuerdo con las directrices de las organizaciones internacionales. Sin embargo, aunque se identifique avances con respecto a la regulación de la expansión de la escolaridad, dichos documentos no fueron suficientes para garantizar el acceso efectivo de los sujetos en edad escolar.

**Palabras clave:** escolaridad obligatoria – educación – Mercosur – gratuidad – educación comparada

### ABSTRACT

The objective of this article is to present and comparatively analyze the normative orders associated with compulsory education in the States Parties of Mercosur within the framework of twenty-five years of existence, between 1991-2016. Based on theoretical references that discuss the topic and on documentary analysis, the article examines the national constitution of these countries, the general education laws and other regulations that deal with compulsory and free education. Among its results, it reveals that the declarations and other documents edited by the international organizations influenced these countries' regulations. It also points out that education is considered an important element for development, in line with the guidelines of international organizations. However, although it identifies progress in the regulation of the expansion of schooling, these documents were not enough to guarantee effective access for school-age subjects.

**Keywords:** compulsory schooling - education - Mercosur - gratuity - comparative education



## Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentar y analizar comparativamente los órdenes normativos que regulaban la educación obligatoria en los Estados Parte del Mercado Común del Sur (Mercosur) – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – en sus veinticinco años de existencia. Para llevar a cabo este estudio, utilizamos la investigación documental, considerando que los documentos serán la fuente principal de esta investigación y que se producen en un contexto proporcionando información sobre ese mismo contexto (Lüdke y André, 2013). Aún realizamos una búsqueda bibliográfica de diferentes estudios y producciones científicas sobre el objeto del estudio. El enfoque comparativo está justificado ya que contribuye a la presentación de una política en distintas realidades (Corrêa, 2011), así como contribuye a la ruptura de las barreras en el campo de la producción de conocimiento (Nóvoa, 2009).

Al tener en cuenta la organización del Estado de derecho, entendemos que la educación debe necesariamente ser regulada a través del marco legal de cada país. Sin embargo, comprendemos que las regulaciones normativas, por sí mismas, no garantizan la realización del derecho a la educación (UNESCO, 2013). En este escenario, las organizaciones internacionales, especialmente aquellas vinculadas a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de sus declaraciones y convenciones, juegan un papel importante y decisivo. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), una agencia de la ONU, señala que el derecho a la educación está entrelazado con la idea y la necesidad de garantizar el acceso universal a la escuela, a través de normas que delimitan la educación obligatoria, para que puedan, a través de políticas públicas, garantizarla (UNESCO, 2013).

De esta manera, los tratados internacionales se consolidan como referencias obligatorias dentro del alcance del sistema internacional de derechos. Por lo tanto, los Estados signatarios de estos tratados deben asumir la responsabilidad de promover (y garantizar) tales derechos a sus ciudadanos. Discurriendo sobre este proceso, es esencial comprender que las organizaciones internacionales comienzan a desempeñar un papel fundamental en la dinámica del alcance legal de cada país, aunque, en algunos casos, las decisiones no están necesariamente internalizadas en el derecho interno de cada nación, por lo tanto, tienen un papel de sugerencia de políticas y prácticas a los países signatarios que hayan ratificado dichos estándares internacionales.

En este contexto, y en el caso específico de los Estados Parte del Mercosur, la educación adquiere un papel destacado ya que, de acuerdo con las directrices de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se entiende como un elemento que contribuye a los procesos, integración y desarrollo de la región (CEPAL, 1994). De esta manera, tanto las pautas específicas para las políticas educativas como las dirigidas a otras áreas relacionadas con el desarrollo, como la economía, apuntan a la educación como un vector fundamental para el crecimiento económico de los países.

Este artículo está organizado en tres secciones, además de esta introducción: en la primera, analizamos documentos editados por la ONU sobre el derecho a la educación; en el segundo, se analizaron los órdenes normativos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en relación con la educación obligatoria y gratuita; finalmente, las consideraciones finales rescatan las principales reflexiones y análisis del estudio, y sus implicaciones para dichos países.

## La educación en el contexto del Mercosur

El Mercosur es una iniciativa de los años 1990, todavía fuertemente asociada al concepto de regionalismo abierto. Sin embargo, en esos más de 25 años, hubo muchos cambios, particularmente con relación a la profundización de algunas pautas más allá de aquellas tradicionalmente discutidas en la región. Quedó claro que la búsqueda del desarrollo regional debería ir más allá de la (antigua) métrica que pretendía garantizar el crecimiento económico. Así, por integración regional se comprende “el proceso multifacético a través del cual se busca la promoción de políticas comunes y conjuntas en una región determinada con el fin de reducir las asimetrías y las desigualdades en/de la región” (Santos y Diniz Júnior, 2018, p. 23).



El Mercosur se caracteriza por un amplio y complejo proyecto de integración regional que no se limita sólo a la integración económica y comercial, de modo que la educación “asume un papel estratégico como factor productivo de avance económico, social, político, cultural y humano” (Souza, 2017, p. 135). El Tratado de Asunción, de 26 de marzo de 1991, instituyó el Mercosur como un proyecto regional concebido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, constituyéndose como Estados Parte<sup>1</sup> fundadores de este bloque.

Dicho tratado no explicita en su texto el término educación. Sin embargo, aunque el área educativa no esté explícitamente incluida en el documento, se observa que, desde las negociaciones iniciales, la educación era comprendida como un instrumento central para el desarrollo económico, la integración regional y para la superación de las disparidades regionales (Andrés, 2010). En este contexto subrayamos la concepción instrumentalizada de la educación, que se coloca a servicio de otro fin, en ese caso, el desarrollo regional. Por lo tanto, sería necesario investigar e invertir en la educación, dada a la comprensión, abogada por la Cepal, de su potencial de contribución a la transformación, sus impactos a medio/largo plazo, así como el hecho de ser considerado un derecho humano y un bien público, posibilitando además el fomento a la identidad regional.

El Mercosur instituyó, mediante la Decisión 07/1991, el sector educativo denominado “Mercosur Educativo”, cuya misión es constituir un espacio educativo común a través de la coordinación de políticas destinadas a incluir la educación en el proceso de integración del Mercosur. Por lo tanto, tiene como objetivo lograr una educación de “calidad para todos, con especial atención a los sectores más vulnerables, en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región” (MERCOSUR EDUCATIVO - Sitio web oficial).

En el año 1992, el Mercosur Educativo comenzó a elaborar planes de acción destinados a "contribuir a los objetivos del Mercosur, estimular la formación de conciencia ciudadana para la integración y promover una educación de calidad para todos, en un proceso de desarrollo con justicia" (MERCOSUR, 1998, p. 2). Estos planes presentan el énfasis de la cuestión educativa en el Mercosur, que constituyen textos políticos que se vuelven a significar en los procesos de (re)elaboración de las políticas nacionales de cada país. Señalamos que las intenciones y/u objetivos expresados en estos planes están en línea con los documentos editados por la Cepal (1994), Cepal-Unesco (1996) que aboga la educación como instrumento para el desarrollo regional. Así, la educación no está comprendida como un derecho de los sujetos a su desarrollo integral, pero que si a una acción que se efectiva en consonancia con las necesidades del mercado.

A pesar de los avances económicos y en materia de educación superior, así como en determinados indicadores educativos en esos más de 25 años de Mercosur, Lázaro (2015) subraya que la pobreza y la desigualdad todavía representan un desafío para la región. El autor destaca, así, el rol de la educación preescolar y de factores sociales, culturales, económicos, políticos y legales en la garantía del derecho a la educación de la Convención de los Derechos del Niño (CRC), de 1989.

**Tabla 1**  
**Indicadores socioeconómicos seleccionados en el Mercosur**

País	Populación (millones) <sup>1</sup>	Superficie (km <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	Tasa de cambio (/USD) <sup>1</sup>	PBI (millones USD corrientes) <sup>1</sup>	IDH <sup>2</sup>	Coefficiente de Gini <sup>3</sup>
AR	43,42	2.736.690	9,23	615.914	0,827	42,7
BR	207,85	8.358.140	3,33	1.739.955	0,754	51,5
PY	6,64	397.300	5.204,91	28.216	0,693	51,7
UY	3,43	175.020	27,33	53.656	0,795	41,6

Leyenda: AR – Argentina; BR – Brasil; PY – Paraguay; UY – Uruguay. *Nota.* Datos tomados de Santos y Diniz Júnior (2017)

<sup>1</sup> En el año 2006, Venezuela firmó el Tratado de Adhesión, solicitando su aceptación como Estado Parte. El proceso se completó en 2012. En 2017, luego de activar la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia, Venezuela fue suspendida del bloque. El 17 de julio de 2015, Bolivia también firmó el Tratado de Adhesión, que condujo a la apertura del proceso de cambio de Estado Asociado a Estado Parte.



Como se percibe por el análisis de los indicadores de la **Tabla 1**, existe mucha asimetría entre los países del Mercosur, ya sea en términos de población, superficie, tipo de cambio, producto interno bruto (PBI), índice de desarrollo humano (IDH) y coeficiente de Gini. Esta diversidad y desigualdad se refleja en la complejidad de la aplicación de políticas comunes en el bloque.

De acuerdo con Souza (2017), en lo que se refiere a la llamada educación básica en los países del Mercosur, el SEM 2011-2015 estableció objetivos específicos relacionados a la garantía de oportunidad para el acceso, permanencia y conclusión con calidad de esa etapa de la educación, además de la universalización de la preescolar, foco en las oportunidades educativas para las poblaciones en situación de vulnerabilidad social y exclusión, así como en la promoción de la enseñanza de las lenguas oficiales de los países del bloque.

### **Derecho a la educación y educación obligatoria en el marco de los documentos de la Organización de las Naciones Unidas**

Las organizaciones internacionales, especialmente aquellas vinculadas a la ONU, a través de sus declaraciones y convenciones, juegan un papel importante y decisivo con respecto a las regulaciones y políticas nacionales sobre educación obligatoria en países, especialmente latinoamericanos (Souza, 2017). La propia Unesco señala que el derecho a la educación está entrelazado con la idea y la necesidad de garantizar el acceso universal a la escuela, a través de normas que delimitan la educación obligatoria, para que puedan garantizarla a través de políticas públicas (UNESCO, 2013).

De esta manera, el derecho a la educación, en el escenario internacional, tiene como punto de referencia algunos de los principales órdenes normativos que apuntan a consolidar el acceso a la educación. Souza (2017) señala los principales documentos, a nivel internacional, que tienen como objetivo impulsar el acceso a la educación básica en los países. La articulación del derecho internacional a la educación con los órdenes normativos emitidos por los Estados fortalece la dinámica de protección de los derechos fundamentales. En este sentido, garantizar la educación como un derecho humano inalienable, señala que el país está en línea con la perspectiva del desarrollo integral, en una lógica de garantizar la ciudadanía (Piovesan, 2004).

Con respecto a la educación, los documentos internacionales, como las convenciones y declaraciones, juegan un papel importante en determinar a los países los principios y garantías básicos en relación con este derecho social, de modo que establezcan órdenes normativos nacionales, en línea con regulaciones internacionales para regular sus políticas. La Tabla 2 resume estos documentos, lo que permite identificar avances en términos de comprensión de lo que es el derecho a la educación. Si en los primeros documentos, el enfoque estaba en buscar garantizar el acceso a la escuela, a lo largo de los años, las otras regulaciones han reforzado la necesidad de una oferta equitativa y de calidad.

**Tabla 2**

#### ***Documentos internacionales asociados con el derecho a la educación escolar en el contexto de la ONU***

<b>Año</b>	<b>documentos</b>	<b>Elementos principales</b>
1948	Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU)	La educación primaria gratuita como un derecho para todos (ONU, 1948).
1959	Declaración de los Derechos del Niño (Unicef)	“El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.” (UNICEF, 1959).



1966	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU)	<p>Art. 13 - Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.</p> <p>[...]</p> <p>Art. 14 – Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.</p> <p>(ONU, 1966, Art. 13 y Art. 14).</p>
1990	Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (Unesco)	Documento organizado para presentar, a través de 10 artículos, las necesidades básicas de educación relacionadas con (i) satisfacer las necesidades de aprendizaje; (ii) acceso universal a la educación, mayor enfoque y equidad; (iii) expansión de la educación básica y provisión de un ambiente de aprendizaje apropiado y (iv) movilización de recursos y fortalecimiento de alianzas (UNESCO, 1990)
2000	Declaración de Dakar: educación para todos (Unesco)	El documento presenta seis objetivos para la educación, que están relacionados con (i) atención, protección y educación de niños pequeños; (ii) acceso a educación primaria, obligatoria, gratuita y de buena calidad hasta 2015 (especialmente para niñas); (iii) asegurar, de manera equitativa, las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos; (iv) 50% de mejora en los niveles de alfabetización de adultos (especialmente entre las mujeres); (v) eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria y (vi) mejorar la calidad de la educación para todos (con resultados medibles) (UNESCO, 2000)
2015	Foro Mundial de Educación 2015 (Unesco)	Declara que la educación es un derecho humano fundamental y debe ofrecerse de manera equitativa, inclusiva, de calidad, gratuita y obligatoria; con el objetivo de desarrollar plenamente la personalidad humana y promover la comprensión mutua, la tolerancia, la amistad y la paz.” (UNESCO, 2015).

*Nota.* Elaboración propia basado en Souza (2017), ONU (1948, 1966), Unesco (1990, 2000, 2015).

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), señaló la necesidad de que todos los países se movilicen para implementar medidas y políticas con un enfoque en la promoción del derecho a la educación, considerándolo como una estrategia para el desarrollo social, y por lo tanto debe ser garantizado en el orden normativo de cada país. En este sentido, podemos entender que la idea de la educación como elemento fundamental para el desarrollo de los países, ampliamente difundida por las organizaciones internacionales en la década de 1990 (CEPAL y UNESCO, 1996) está en línea con los objetivos de la ONU, materializada en la declaración de 1948.

En el año 1959, la Declaración Universal de los Derechos del Niño (UNICEF, 1959), estableció diez principios bajo los cuales se debe consolidar el desarrollo del niño. El séptimo, de acuerdo con la Declaración Universal de



Derechos Humanos, establece que el niño tiene derecho a acceder a la educación escolar gratuita y obligatoria, al menos en las etapas de primaria. Este principio avanzó en el sentido de ampliar las perspectivas bajo las cuales esta educación debería consolidarse al señalar la necesidad de garantizar a los niños una educación que permita su pleno desarrollo (UNICEF, 1959). Esta declaración se presentó como una guía para el desempeño del Estado, ya que no es una fuerza de tratado internacional, como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), los preceptos de garantizar el acceso a la educación se reafirmaron en los días 13 y 14, que determinaron que la educación apuntaba al desarrollo completo de los sujetos, con respecto a su personalidad, su dignidad y, aun así, como estrategia para el fortalecimiento de los derechos humanos y las libertades individuales, definiendo también que los Estados Partes en el pacto deben garantizar obligatoriamente la educación primaria y gratuita (ONU, 1966). Los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966) señalaron el papel fundamental de la educación como elemento básico para el desarrollo humano y de la sociedad (Souza, 2017). También destacamos el carácter normativo del artículo 14, al determinar que los estados signatarios del pacto están obligados a garantizar, de forma gratuita, la educación primaria.

En relación con los tres órdenes presentados hasta ahora, como ONU (1948, 1966) y Unicef (1959), señalamos dos elementos que se han reiterado: la provisión de educación primaria y la gratuidad de esta asistencia. En este sentido, observamos que tanto la oferta como la inversión se consolidaron como elementos para ser ampliamente difundidos y garantizados.

En 1990, se celebró la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en la ciudad de Jomtien, Tailandia, que dio como resultado la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos: satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje". Este documento reafirmó el derecho a la educación en sus 10 artículos. Para Gomide (2007), la declaración, además de proclamar la educación básica como el vector principal para garantizar el acceso al aprendizaje, también se consolidó como un elemento que reforzó la necesidad de su garantía para todos, de forma gratuita, desde la perspectiva de igualdad de acceso y equidad en el trato. Por lo tanto, podemos destacar que la declaración inauguró, dentro del alcance de las regulaciones internacionales, la perspectiva del tratamiento de los sujetos en función de sus diferencias y necesidades, bajo los principios del principio de equidad.

Diez años más tarde, en 2000, otro tratado internacional buscó renovar sus compromisos con la educación, la "Declaración de Dakar: Educación para todos", resultante de la Cumbre Mundial sobre Educación celebrada en Dakar, Senegal, en 2000. El documento consideró la educación como derecho humano y una fuerza impulsora para la promoción de la paz entre los países garantizar la paz y el desarrollo sostenible (Souza, 2017).

Las conferencias celebradas por la Unesco en los años noventa y 2000 tienen un elemento en común. Además de orientar el tema de la educación, traen a la escena la participación significativa de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el proceso de discutir la dirección de las políticas educativas (Rabelo, Segundo y Jimenez, 2009). En esta articulación, se definieron plazos y objetivos, en los cuales los países signatarios, a través de los compromisos firmados, asumieron la responsabilidad en su alcance.

Un análisis comparativo permite verificar que la Declaración de Jomtien (UNESCO, 1990) estableció la búsqueda de equidad, enfatizando la necesidad de mejorar las condiciones de aprendizaje de los estudiantes; mientras que la Declaración de Dakar (2000) recomendó centrar los esfuerzos para promover una educación de calidad y la mejora de las condiciones en los establecimientos educativos (Souza, 2017). También es digno de mención que tanto la Declaración de Dakar (2000) como el Foro Mundial de Educación (2015) son parte de un contexto más amplio de objetivos de la ONU; en el primer caso, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en el segundo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030.

Los documentos referidos, analizados aquí, no determinan que la oferta se haga necesariamente en los sistemas de educación pública, sino que el Estado puede garantizar este derecho, incluso a través de la articulación con el sector privado, siempre que la población sea gratuita. Entendemos que este factor hace posible que las políticas



para debilitar al Estado se pongan en práctica, en el sentido de limitar su desempeño, dentro del alcance de las políticas educativas, al estado de inspector, permitiendo así la expansión y el fortalecimiento del sector privado y, por lo tanto, privatización de la educación.

Además de los temas relacionados con la (expansión) de la educación obligatoria, destacamos el papel de los organismos internacionales, especialmente la Unesco en el contexto de las reformas educativas implementadas en América Latina (AL), a partir de la articulación de consensos para la región colocados en la agenda de esta agencia (Diniz Júnior, 2020). En este sentido, consideramos que los documentos de la ONU aquí presentados, sumados a otros documentos internacionales, contribuyeron a la configuración de las políticas educativas presentes en AL y, por tanto, en los países del Mercosur.

### La escolaridad obligatoria en MERCOSUR

Para facilitar el análisis comparativo, la Tabla 3 permite identificar cambios en lo que concierne a la educación obligatoria y la gratuidad en los órdenes normativos nacionales en el período anterior a la década de 1990, seguido de los cambios que ocurrieron en esa década y cómo se encuentra esta regulación hasta el año 2015. Señalamos que la década de 1990 fue un período para la redacción de nuevas leyes de educación general en los países analizados, con la excepción de Uruguay. Observamos que la década de 2000 fue un hito en la expansión de la educación en estos países, hasta el punto de que, en 2013, todos ya ofrecían 14 años de escolaridad obligatoria y gratuita.

Tabla 3

#### *Órdenes normativas que regulan la educación obligatoria y gratuita en los Estados Parte del Mercosur*

Países		Antes de la creación del MERCOSUR	1990s	Después de la década de 1990 (actual)
Argentina	Reglamento	Artículo 2 de la Ley de Educación Común nº 1420, de 8 de julio de 1884	Artículo 10 de la Ley Federal de Educación nº 24.195, de 14 de abril de 1993.	Artículo 16 de la Ley de Educación Nacional nº 26.206, de 14 de diciembre de 2006
	Cobertura	Seis (6) a doce (12) años	Seis (6) a catorce (14) años	Cuatro (4) a diecisiete (17) años
Brasil	Reglamento	Artículo 208 de la <i>Constituição de República Federativa do Brasil</i> , de 5 de octubre de 1988	Artículo 208 de la <i>Constituição de República Federativa do Brasil</i> , basada en la <i>Emenda Constitucional</i> nº. 14, del 12 de septiembre de 1996  Artículo 4 de la <i>Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</i> , nº. 9394, del 20 de diciembre de 1996	Artículo 208 de la <i>Constituição de República Federativa do Brasil</i> , basada en la <i>Emenda Constitucional</i> no. 59, del 11 de noviembre de 2009
	Cobertura	Escuela primaria (7 a 14 años)	Siete (7) a catorce (14) años	Cuatro (4) a diecisiete (17) años
Paraguay	Reglamento	Artículo 89 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, de 25 de agosto de 1967	Artículo 76 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay, de 20 de junio de 1992	Artículo 2 de la Ley de la gratuidad de la educación inicial y media, nº 4088, del 13 de septiembre de 2010



	Cobertura	Siete (7) a doce (12) años	Siete (7) a catorce (14) años (	Cuatro (04) a diecisiete (17) años *
Uruguay	Reglamento	Artículo 70 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 15 de febrero de 1967	— **	Artículo 7 de la Ley General de Educación, nº 18.437, de 12 de diciembre de 2008
	Cobertura	Seis (6) a catorce (14) años	— ***	Cuatro (04) a diecisiete (17) años

Notas. \* La ley no se hizo efectiva. \*\* En la década de 1990, el texto de la Constitución de la República Oriental del Uruguay se mantuvo sin cambios. \*\*\* En la década de 1990, se mantuvo lo establecido en la Ley de Emergencia de 1985. Elaboración propia basado en las Constituciones e las leyes generales de educación y otras regulaciones que tratan de la obligatoriedad y la gratuidad.

Antes de los años 90, la Ley de Educación Común Nº 1420, del 8 de julio de 1884, ya había establecido la escolarización obligatoria y gratuita para estudiantes de seis a doce años. Posteriormente, en la década de 1990, la Ley Federal de Educación Nº 24.195, del 14 de abril de 1993, extendió este derecho, de modo que su cobertura se extendió a sujetos de seis a 14 años.

En el año de 2006, la Ley de Educación Nacional Nº 26.206, del 14 de diciembre, determinó la obligación escolar, en todo el país, desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de educación secundaria. Para Alesso (2016), la promulgación de una nueva ley de educación en Argentina ha avanzado significativamente en la agenda educativa, ya que, además de garantizar el derecho a la educación, ha extendido los años de escolaridad obligatoria, ya que incluye niños obligatorios de 05 años y años de escolaridad vinculados a la educación secundaria.

La ley mencionada determina que la duración de la escolaridad se extiende desde los 5 años hasta los 17 años, totalizando 13 años de escolaridad. La educación básica en Argentina, que consiste en: 1. educación inicial, que atiende a niños de 45 días a cinco años de edad, siendo este último obligatorio; 2. para la educación primaria, dirigida a la formación de niños a partir de los seis años, y; 3. La educación secundaria, dirigida a adolescentes y jóvenes, se organiza en dos ciclos, cada uno con tres años de escolaridad. En 2014, la Ley Nº 27.045, de 3 de diciembre de 2014, declaró la educación inicial obligatoria para niños de cuatro (4) años, ampliando así, la escolaridad obligatoria en el país en 14 años.

En relación con este país, observamos que la expansión de la obligatoriedad y la gratuidad fue gradual, para incluir a los adolescentes en el segundo ciclo de educación secundaria y a los niños en educación primaria en los años 2006 y 2014, respectivamente.

Con respecto a Brasil, la *Constituição Federal* de 1988 determinó la educación primaria y parte de la secundaria como etapa obligatoria y gratuita por parte del Estado. Esta determinación estaba de acuerdo con la Ley Nº. 5.692, del 11 de agosto de 1971 que determinó que esta etapa consistió en ocho años de escolaridad. En la década de 1990, se aprobó y sancionó una nueva *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* Nº 9.394, de 10 de diciembre de 1996, que efectivamente no modificó las regulaciones con respecto a la educación obligatoria. También en ese año, la *Emenda Constitucional* Nº 14, del 12 de septiembre de 1996, reiteró la oferta gratuita y obligatoria de ocho años de duración, determinando el derecho a la escolarización para aquellos que no la completaron en edad escolar.

Posteriormente, la Ley Nº 11.274, de 6 de febrero de 2006 extendió la educación obligatoria a nueve años, y debería atender a niños de 6 a 14 años. En 2009, la *Emenda Constitucional* 59, de 11 de noviembre de 2009 amplió la escolaridad obligatoria para niños de cuatro (4) años hasta los 17 años. En Brasil, la educación básica se organiza en 03 etapas: 1. *Educação Infantil*, que atiende a niños de cero a cinco años, la inscripción a los 04 años es obligatoria; 2. *Ensino Fundamental*, con nueve años de escolaridad y; 3. *Ensino Médio*, organizada en tres años de



escolaridad (BRASIL, 1996). Para Flach (2009), la extensión de años de escolaridad puede considerarse un avance, ya que dicha extensión puede significar un mayor número de niños y adolescentes en la escuela.

En relación con Paraguay, la Constitución Nacional de la República del Paraguay, de 25 de agosto de 1967, determinó la educación básica obligatoria y gratuita, a estudiantes de siete a doce años. En la década de 1990 se promulgaron dos importantes leyes nacionales, una nueva Constitución Nacional de la República, de 20 de junio de 1992 y la Ley General de Educación N° 1.264, de 26 de mayo de 1998, que, respectivamente, reiteran la educación obligatoria y gratuita, y extienden la educación obligatoria por dos años más (de cinco a trece años).

Más adelante, la Ley de la gratuidad de la educación inicial y de la educación media, N° 4.088, del 13 de septiembre de 2010 determinó la ampliación de la escolaridad obligatoria con el fin de atender a los niños de la educación inicial, y adolescentes de la educación media. Todavía, el Decreto N° 6.162, de 15 de febrero de 2011, reglamentó la progresiva aplicación de la Ley n°4.088, así que estudios (Souza y Bueno, 2018) apuntan que la escolaridad en el país está limitada a la educación escolar básica, de 9 años de duración.

Actualmente, la educación formal en el país está organizada en cuatro niveles: 1. educación inicial, que atiende a niños de cero a cuatro años; 2. educación escolar básica, con nueve años de escolaridad, obligatoria; 3. educación media, con tres años de escolaridad; y 4. educación superior.

Como en los países ya presentados, la educación en Uruguay tiene su principio de gratuidad regulado por la Constitución de la República, de 1967. La obligación también se determina en el texto constitucional que determinó la obligatoriedad de la educación de la primera enseñanza y la enseñanza media. En 1985, la Ley de emergencia para la enseñanza N° 15.739, de 29 de marzo determinó que la escolarización obligatoria estaba vinculada al servicio de estudiantes de seis a catorce años en Educación Primaria.

En la década de 1990, el país no emitió una orden que intentara cambiar los temas relacionados con la educación obligatoria y gratuita. Sin embargo, enfatizamos que, en 2008, la Ley de Educación General, de 12 de diciembre en línea con la constitución del país, reitera el carácter libre de la educación pública. En cuanto a la obligación, el texto de la ley determinó la obligación y la gratuidad desde los cuatro hasta los diecisiete años, atendiendo así la educación inicial, la educación primaria y la educación básica y mayor.

Para facilitar la comprensión de los años asociados con la educación obligatoria, es necesario señalar que la estructura de la educación formal está organizada en los siguientes niveles: 1. educación inicial, que atiende a niños de 3 a 5 años; 2. educación primaria, que dura seis años; 3. educación básica en medios (secundaria), con una duración de tres años; 4. educación superior en medios (bachillerato), con igual duración; 5. educación terciaria, cursos técnicos universitarios, educación tecnológica, capacitación en educación con carácter universitario y títulos; y (vi) Educación de posgrado.

Con base en las constituciones de los países analizados, las leyes que regulan la escolarización obligatoria en los Estados Parte del MERCOSUR muestran similitudes y distancias entre ellos. Podemos identificar que la Educación Inicial no es una etapa, con todos sus ciclos, obligatoria en todos los países. En general, la educación obligatoria, en esta etapa, se determina a partir de la edad de cuatro o cinco años, y los primeros tres años siguen a cargo de las familias, sin constituir una oferta de vacante obligatoria por parte del Estado.

Señalamos que la regulación de la obligatoriedad y la gratuidad son factores importantes para el alcance del derecho a la educación, sin embargo, no puede considerarse como la única acción, ya que las leyes, por sí mismas, no garantizan el acceso y la permanencia de los estudiantes en la escuela. La Tabla 4 nos permite presentar datos sobre la cobertura de matrícula en educación primaria y secundaria en los países analizados. A partir de los datos del período comprendido entre 2015 y 2019 en la base del Instituto de Estadística de la Unesco (UIS), fue posible observar que la educación primaria está cerca del servicio universal en los países de la región. Sin embargo, con respecto a la educación secundaria, los datos indican que su cobertura debe ampliarse para abarcar a toda la población en edad escolar para esta etapa.



Como podemos ver, los datos relacionados con la educación primaria, en relación con Argentina y Brasil, apuntan a la provisión de atención casi universal para los sujetos en edad escolar en esta etapa. Se puede ver que Uruguay ha universalizado este servicio, ya que, desde una perspectiva estadística, sus datos relacionados con la falta de cobertura son nulos.

**Tabla 4**

***Tasa de asignaturas - de edad escolar - fuera de la escuela en los Estados Parte del Mercosur (%) – año 2017***

<b>País</b>	<b>tasa de niños sin escuela - educación primaria</b>	<b>tasa de adolescentes sin escuela - educación secundaria</b>
<b>Argentina</b>	0,43	10,40
<b>Brasil</b>	0,39	18,59
<b>Paraguay</b>	-	31,63
<b>Uruguay</b>	*	19,23

*Notas.* \* Magnitud cero o insuficiente

Elaboración propia basada en el Instituto de Estadística de la Unesco.

Podemos destacar, en comparación con los datos de la Tabla 3, que la educación primaria está regulada, como obligatoria y gratuita, incluso antes de la década de 1990, un factor que puede contribuir a su cobertura en relación con las materias en edad escolar para esta etapa. Podemos considerar que la existencia de tales regulaciones ha llevado a la implementación de políticas educativas con miras a garantizarlas, así como a la comprensión de la sociedad de que este acceso se constituye como un derecho del niño.

Sin embargo, no se puede observar el mismo escenario en relación con la cobertura de la educación secundaria. Como se muestra en la Tabla 4, la etapa mencionada aún no cubre toda la demanda, lo que constituye un desafío que deben superar los países analizados. Esto refuerza la observación de que los órdenes normativos, a pesar de su importancia fundamental, no son la garantía del derecho a la educación para todas las materias en edad escolar. En referencia a la Tabla 3, podemos ver que la regulación de la naturaleza obligatoria de este paso (o su expansión) es un proceso más reciente, que puede contribuir a los datos observados aquí. Los datos evidencian la “inclusión excluyente” (Gentili, 2009, p. 19), una vez que además de la expansión de la escolaridad obligatoria se puede observar la negación de derechos a determinados sectores de la población.

Destacamos el progreso innegable en relación con la estandarización de la educación obligatoria y su gratuidad en el contexto de los países del Mercosur. Sin embargo, considerando la idea de que las regulaciones normativas, por sí mismas, no garantizan la realización del derecho a la educación (Unesco, 2013), es necesario que los países asuman sus compromisos mediante inversiones para garantizar ese derecho. Y que los Estados que violan este derecho sean responsables por un delito contra sus propios ciudadanos y contra la humanidad, una vez que la educación es un derecho de todos y todas (Gentili, 2009).

### **Consideraciones finales**

En el contexto latinoamericano la educación está marcada por procesos de luchas que objetivan garantizarla como derecho social/humano y por la comprensión de su rol fundamental en la búsqueda del desarrollo de las sociedades, a ejemplo de lo que es puesto por los textos editados por los organismos internacionales. En lo que se refiere al MERCOSUR, a pesar de que la educación no está explícitamente tratada en el texto de su institución, se observa una preocupación con dicha cuestión, por ser considerada un instrumento importante para la consolidación de la democracia, así como el desarrollo social y económico de esos países.



De esa manera, se editan Planes de Acción, del sector Mercosur Educacional, que objetivan promover la integración regional por medio de la educación, buscando garantizarla con calidad. Se observa que los Estados Partes buscan asegurar, por medio de sus ordenamientos normativos, el derecho a la educación, fijando aún una escolarización obligatoria en sus sistemas educativos. En este ámbito, se destaca el rol fundamental de las Constituciones de esos países, así como las legislaciones que regulan la educación.

Se destaca la necesidad de consolidar tal derecho por medio de políticas públicas que sean efectivas, tanto en el ámbito doméstico, como en la perspectiva de la integración entre los países del Mercosur. Así, la educación, además de contribuir al desarrollo regional, podrá efectivamente consolidarse como un derecho humano y potenciar la mejora en la calidad de vida de la población.

Observamos que las regulaciones emitidas por organizaciones internacionales, como las declaraciones hechas en conferencias internacionales, se han consolidado como elementos fundamentales para la estandarización de la educación obligatoria en los países signatarios. Dentro del alcance de los países analizados, estos documentos se agregaron al entendimiento de que la educación está configurada como un elemento clave para el desarrollo, para la integración de la región y para enfrentar la crisis.

También enfatizamos que la presencia de tales regulaciones y pautas no es una garantía para el acceso efectivo a la educación obligatoria para todos aquellos que están en el grupo de edad y/o la etapa prevista en las leyes de cada país. La elaboración de órdenes normativos nacionales es una parte importante en el proceso de garantizar este derecho, sin embargo, debe ir acompañado de políticas públicas que brinden acceso y que garanticen la permanencia de los estudiantes en las escuelas.

## Referencias bibliográficas

Alesso, S. (2016). La ley de financiamiento educativo: En la Argentina una lucha histórica. *Retratos da Escola*, 10(18), 75-84. <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/651/673>.

Andrés, A. (2010). *A educação superior no setor educacional do Mercosul*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Brasília-DF. [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2009\\_9885\\_.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2009_9885_.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2140-regionalismo-abierto-america-latina-caribe-la-integracion-economica-al-servicio>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1996). *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1638>

Constituição da República Federativa do Brasil (1998). (1988, 5 de octubre). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Constitución de La Republica. (1967). <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Constitución de la República de Paraguay. (1967). (1967, 15 de agosto). <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/03/paraguayconstitucion1967.pdf>



Constitución de la República de Paraguay. (1992). (1992, 20 de junio). <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constitución%20de%20la%20República%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>

Constitución Nacional da Argentina. (1994). (1994, 15 de enero) <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Corrêa, J. J. (2011). Educação comparada: um esboço para compreender as fronteiras e os limites da comparação. *Visão Global, Joaçaba*, 14(2), 251-272. <https://biblat.unam.mx/es/revista/visao-global/articulo/educacao-comparada-um-esboco-para-compreender-as-fronteiras-e-os-limites-da-comparacao>

Diniz Júnior, C. A. (2020). Unesco e a Jornada Escolar: Uma análise a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PPE). *Revista Cocar*, 14(30), 1-18. <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/3518>

Fondo Nacional de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF]. (1959). *Declaração universal dos direitos das crianças*. <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>

Gentili, P. (2009). *Marchas y contramarchas*. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina (a sesenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos). *Revista Iberoamericana de educación*, 49(1), 19-57. <https://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/101116.pdf>

Gomide, A. G. V. (2007). As diretrizes políticas da Unesco para a formação de professores e sua relação com a política de formação no Brasil. *Simpósio brasileiro de Política e Administração da Educação*, 23.

Lázaro, L. M. (2015). Child's Rights and Preschool Education in Latin America: Progress, Limitation and Challenges. In: Olson, J.; Biseth, H. y Ruiz, G. (Eds.). *Educational Internationalisation - academic voices and public policy* (113-127). Sense Publishers.

Emenda Constitucional n. 14. (1996). (1996, 12 de septiembre). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)

*Emenda Constitucional n. 59 (2009)*. (2009, 11 de noviembre). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (1996). (1996, 20 de diciembre). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)

*Lei n. 11.274. (2006)*, (2006, 06 de febrero). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm)

Ley n.º 15.739 (1985). (1985, 28 de março). <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7951246.htm>

Ley n. 18.437. (2009). (2009, 16 enero). <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/-18437-ley-general-de-educacion.pdf>

Ley Declaración como Obligatoria la educación inicial para niños/as de cuatro (4) años en el sistema educativo nacional. (2014). (2014, 3 de diciembre) <https://www.siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/29/ley-27045-declaracion-como-obligatoria-educacion-inicial-ninosas-cuatro-4-anos-sistema>



Ley de Educación Común. (1884). (1884, 8 de julio). Congreso de la Nación. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5421.pdf>

Ley de Educación Nacional. (2006). (2006, de 14 de diciembre). <https://www.argentina.gob.ar/educacion/validez-titulos/glosario/ley26206>

Ley General de Educación. (1998). (1998, 26 de mayo). <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/pt/node/176>

Ley nº 4088. (2010). (2010, 13 de septiembre). <https://www.siteal.iiep.unesco.org/bdnp/426/ley-40882010-establece-gratuidad-educacion-inicial-educacion-media>

Lüdke, M.; André, M. E. D. A. (2013). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. 2 ed. São Paulo: EPU.

Mercado Común del Sur [MERCOSUR]. (1998). *Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 1998-2000*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 1998.

Novoa, A. (2009). Educação Comparada: possibilidades e limites. En D. B. Souza; S. A. Martínez, (Ed.). *Educação Comparada: rotas de além-mar*. São Paulo: Xamã.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Organização das Nações Unidas. <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1966). *Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais*. <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econômicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (1990). *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2000). *Declaração de Dakar: Educação para todos*.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe*. Santiago: Ediciones del Imbunche. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] (2015). *Declaração do Fórum Mundial de Educação*. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Piovesan, F. (2004). Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, 1(1), 20-47. [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452004000100003&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1806-64452004000100003&script=sci_arttext&tlng=pt)

Rabelo, J., Segundo, M. D. M. y Jimenez, S. (2009) Educação para todos e reprodução do capital. *Revista Trabalho Necessário*, 7(9). 1-24. <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/6097>

Santos, T., y Diniz Júnior, C. A. (2017). Integração Regional e Educação: O caso do MERCOSUL. *Oikos* (Rio de Janeiro), 16(2), 22-36. <http://revistaikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewPDFInterstitial/451/251>



Sector Educativo del Mercosur [MERCOSUR EDUCATIVO]. *O que é o Setor Educacional do Mercosul*. <http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/o-que-e.html>.

Souza, K. R. (2017). *Direito à educação nos Países Membros do Mercosul: um estudo comparado* [Tese de Doutorado em Educação Escolar. Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista]. Repositório Institucional Unesp. <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/149849>

Souza, K. R., & Bueno, M. L. M. C. (2018). O direito à educação básica no Paraguai. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 13(5), 1536-1551. <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/11759>

## **Datos de autoría**

### **Carlos Antônio Diniz Júnior**

Doutorando e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Especialista em Gestão Escolar Integradora: Administração Escolar, Orientação, Inspeção e Supervisão, pela FACCRI. Professor da Escola de Formação de Professores do Centro Universitário Celso Lisboa. Integra o Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO) e o Grupo de Pesquisa: Políticas, Gestão e Financiamento em Educação (UNIRIO).

junior.diniz.jd@gmail.com

**Fecha de recepción: 25/7/2020**

**Fecha de aceptación: 3/12/2020**

