

Reseña de libro

Sebastián Scioscioli (2015). La educación como derecho humano fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado Federal. Buenos Aires: EUDEBA (ISBN: 978-950-23-2461-6), 526 páginas.

Guillermo Ramón Ruiz
Universidad de Buenos Aires - CONICET, Argentina
gruiz@derecho.uba.ar

Los estudios de la educación como derecho han sido objeto de análisis desde la propia conformación del campo de la pedagogía moderna y de la política educacional como una de las ciencias de la educación. En los últimos años la proliferación de enfoques -que podrían denominarse sociológicos o politológicos- del derecho a la educación han descuidado, precisamente, la estructura y el contenido que tiene el derecho a la educación como derecho fundamental. Por otra parte, desde las ciencias jurídicas la educación, si bien ha estado presente como parte de las elucidaciones del derecho constitucional y también del derecho administrativo, no ha sido abordada desde el enfoque de derechos humanos con la complejidad que ella conlleva como fenómeno social. Asimismo, ha sido poco explorado el análisis jurídico normativo de la educación como derecho en regímenes federales de gobierno que -como en el caso argentino- resulta necesario para el estudio de las políticas educativas y de sus bases constitucionales y legales. Todas estas consideraciones son cubiertas ampliamente por la obra que Sebastián Scioscioli nos presenta y que, ciertamente,

Ruiz, G. (2016) Sebastián Scioscioli (2015). La educación como derecho humano fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado, v. 1, n. 1, pp. 171-177.

Recibido: 10-11-2015
Aceptado: 20-02-2016

constituye un punto de inflexión en la producción académica reciente, con aportes que exceden al derecho y a la pedagogía en particular, ya que se coloca en el plano interdisciplinario. El libro se deriva de la tesis doctoral del autor y constituye un aporte original al campo de la política educacional, al del derecho constitucional y también al de los estudios comparados intra-nacionales de la educación. Podría sostenerse que se inscribe en la línea de trabajo intelectual que inició Héctor Félix Bravo en el derecho y que luego fue continuada por Norma Paviglianiti dentro de las ciencias de la educación; es más, el trabajo de Scioscioli renueva dicha línea de trabajo con aportes específicos desde el enfoque de derechos humanos.

Vale destacar que, originalmente, el estudio de la política educativa se asimiló al análisis de la normativa que regulaba la conformación de los sistemas escolares modernos y ello dio lugar a que fueran juristas y abogados quienes durante gran parte del siglo XX se especializaran en la reflexión sobre el Estado y la política educacional. En nuestro país, la expresión de esta corriente tuvo en las figuras de Américo Ghioldi (1972), Horacio Rivarola (1961), Emilio Mignone (1954) y Héctor Félix Bravo (1972) a los representantes más destacados de esta forma de pensar la política educativa.

A partir del retorno a la democrática se produjo una importante renovación teórica del campo de la política educacional desde las propias ciencias de la educación. Dicha renovación se caracterizó por el esfuerzo de articular los debates político-educativos de las décadas precedentes con la producción contemporánea de la época en los campos de la sociología política y de la ciencia política. De tal manera, el estudio de las políticas educativas se enriqueció con los aportes de esas disciplinas alrededor del concepto de autonomía relativa que aborda los conflictos entre el plano de la agencia (la acción de los colectivos sociales) y el más estructural (la acción estatal, las esferas económicas y sociales). De esta forma, resultaba posible identificar las limitaciones y las posibilidades en las dinámicas del sistema educativo, en sus instituciones y en sus actores. En esta renovación conceptual se ubican, precisamente, los trabajos de Norma Paviglianiti (1988; 1991), de Cecilia Braslavsky (1982; 1985) y de Juan Carlos Tedesco (1983) que demarcaron la emergencia de una nueva agenda de investigación educativa que sería sumamente influyente en los estudios de las décadas ulteriores.

Los debates sobre la crisis del Estado y el ascenso de las corrientes neoliberales durante la década de 1990 constituyeron una nueva etapa en la reflexión sobre el Estado y la política, en

la que convergieron la producción de diferentes tradiciones teóricas cuya influencia también resulta perceptible en el campo de estudio de las políticas educativas, pero desde enfoques que abordan la cada vez mayor internacionalización de la agenda de las políticas públicas. A partir de una profundización de las discusiones de los años setenta, las corrientes neo-marxistas han aportado una mirada de nuevo tipo, más dinámica y compleja de la globalización y las transformaciones de las funciones del Estado nacional. Entre estos enfoques de renovación del debate sobre las políticas públicas, se puede ubicar el denominado “neo-institucionalismo”¹ que, con bases en las perspectivas sistémicas y las teorías pluralistas, ha incorporado al debate académico cuestiones tales como la relación entre cultura política y la toma de decisiones estatales, el peso creciente de la tecno-burocracia y una visión compleja sobre la conformación conflictiva de las políticas públicas. Los estudios más recientes -del presente siglo- han adoptado para el caso de la política educativa las denominadas miradas foucaultianas sobre gubernamentalidad para la descripción de la emergencia de nuevas tecnologías de control cuyo foco está puesto en la construcción de subjetividades.²

A pesar de esta rica evolución de los debates políticos educativos, se evidencia que esta renovación conceptual ha desplazado aquella preocupación fundante del campo de la política educacional respecto de las regulaciones normativas y su peso en la configuración de las instituciones y dinámicas socio-educativas. En este sentido, el libro que aquí se reseña constituye un trabajo relevante que no sólo recupera y renueva teórica y empíricamente aquel enfoque original, sino que también resulta parte de esta renovación conceptual en la medida en que enriquece su análisis desde el enfoque de los derechos humanos, con una rigurosidad teórica específica de las ciencias jurídicas. Este aporte resulta aún más valorable al tomar como objeto de investigación el derecho a la educación.

Precisamente la tesis general presente en la obra es la idea que *el derecho a la educación es mucho más que el acceso a la escuela*. Ciertamente, en este libro, esta afirmación queda ampliamente

¹ Para una visión histórica y panorámica de esta corriente véase: Powel, W. y Di Maggio, J. (2002). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

² Al respecto véanse, entre otros, los siguientes trabajos: Foucault, M. (2009). *El gobierno de sí y de los otros. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Giovine, R. (2012). *El arte de gobernar el sistema educativo: Discursos de Estado y redes de integración socioeducativas*. Quilmes: UNQui editorial; Latour, B. (1999). *Pandora's hope: Essays on the reality of science studies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press; Sobe, N. W. (2012). “Educational accountability and global governmentality”. En Steiner-Khamsi, G. y Waldow, F. (Eds.) *World Yearbook of Education: Policy borrowing and lending in education*. London: Institute of Education.

fundada y superada a través de un robusto catálogo de análisis y argumentaciones en torno al estudio e interpretación del concepto y alcance de la educación como derecho. El capítulo primero comienza con una reconstrucción histórica y crítica de las bases constitucionales del derecho a la educación en Argentina. En este sentido, en la primera parte se analizan los contenidos y alcances de las normas fundamentales de la Constitución argentina vinculadas con la educación en tanto derecho y, posteriormente, en aquellos aspectos referidos a la organización institucional en los distintos niveles de gobierno del país (federal, nacional y local). Dicho análisis abarca, asimismo, el estudio de las distintas reformas constitucionales en las que se han llevado a cabo cambios en materia educativa.

Posteriormente, se enriquece y completa esta base de análisis constitucional con un estudio del derecho a la educación desde la perspectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Este capítulo constituye un marco de referencia de suma importancia a los efectos de dar precisión al concepto y al contenido del derecho a la educación como derecho fundamental que excede el ámbito de la Argentina, y constituye un insumo de gran relevancia para otras investigaciones locales o internacionales que vayan más allá de cuanto ocurre en dicho Estado. El primer capítulo concluye con un actualizado análisis crítico de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Argentina y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El segundo capítulo describe el derrotero histórico que tuvo el derecho a la educación desde sus bases legales; así, se analiza su expresión en distintos marcos legales educativos constituidos históricamente. En particular, se considera el período de los procesos de las políticas gubernamentales que se sucedieron desde fines del siglo XIX por la Constitución de 1853 hasta el escenario que se conforma desde la década de 1990 hasta la actualidad bajo la vigencia de la reforma constitucional de 1994. Debido a su importancia histórica, la obra también comprende un análisis de los cambios ocurridos durante el peronismo y bajo la vigencia de la Constitución de 1949. En su conjunto, el análisis propuesto en este capítulo se hace en un doble sentido: tanto desde el plano del desarrollo y la evolución normativa, cuanto desde el plano de las acciones, lo que se traduce, asimismo, en el estudio crítico de las políticas concretas y de los programas educativos diseñados e implementados, de los roles y las intervenciones de los distintos actores, autoridades y órganos involucrados en el nivel federal, nacional y provinciales o locales, y de sus resultados. Quizás, en este sentido,

la obra podría haber incorporado algunas valoraciones referidas a cómo se ha traducido la evolución normativa en algunos de los programas vinculados con la educación obligatoria, que ha sido expandida en los diferentes ciclos de reformas educativas hasta cubrir la escuela secundaria en su conjunto.

A partir del tercer capítulo, el autor se plantea cómo reconstruir una estructura del derecho a la educación básica, con un marco teórico y un contenido que lo eleven a la categoría de derecho fundamental y que produzca un impacto real y concreto en términos de realización y exigibilidad en el contexto federal de la Argentina. En la respuesta a este interrogante se analiza la naturaleza y funcionalidad de la educación desde dos concepciones que se presentan en principio como inadecuadas o insuficientes desde la tesis de la educación como derecho fundamental. Éstas son la educación en términos de servicio público o política pública exclusivamente, o bien, como un mero bien económico, y por ende, como servicio privado o semiprivado. Ambos análisis revelan la necesidad de buscar una concepción superadora de la educación basada en un enfoque de derechos fundamentales. El autor formula finalmente su análisis mediante el apoyo del marco teórico ofrecido por la *teoría de los derechos fundamentales* de Robert Alexy (1993), junto con los trabajos y críticas de varios otros autores que han hecho importantes aportes respecto de ella. Sobre este marco, el autor analiza en el capítulo IV la estructura del derecho constitucional a la educación y, especialmente, su contenido, atendiendo a una *clasificación de las múltiples funciones del derecho a la educación como derecho fundamental* que lo comprenda desde una faz (en cuanto al objeto del derecho) de derecho de no intervención (de defensa) y de derecho de prestación, así como en una faz (en cuanto al sujeto del derecho) que abarque la posibilidad de analizarlo, desde las perspectivas que lo conciben no sólo como un derecho individual, sino además como un derecho de incidencia colectiva. Este punto constituye en algún modo el núcleo central del trabajo, desde que pretende reflejar, a través de un minucioso catálogo interpretativo, el supuesto más amplio de protección de la educación como derecho fundamental y *permitir la construcción de un piso básico del derecho* que pueda traducirse en su mayor exigibilidad y justiciabilidad.

El capítulo V queda reservado al análisis del contexto federal en que opera la organización institucional educativa, así como de los obstáculos y desafíos que dicho federalismo presenta en términos de reconocimiento y exigibilidad de la educación como derecho en el

territorio argentino. En este sentido, se formula una propuesta de *distribución de los deberes u obligaciones de los distintos niveles del gobierno federal* en términos de *un deber elemental del derecho* (constituido por las normas federales y nacionales que fijan el piso de garantía del derecho a la educación) y *un deber de progresividad o deber de máxima del derecho* donde el federalismo (como facilitador del cumplimiento de los derechos para la mejora del piso que fijan las normas de derecho federal y nacional) *habilite la concurrencia de las provincias para ampliar dicho piso* y disponer de todas las medidas y adoptar las modalidades que estimen convenientes para acompañar al derecho federal en el reconocimiento básico y definitivo del derecho. Quizás en este punto también la obra podría haber incluido una reflexión sobre las desigualdades que se evidencian entre las provincias a la luz de la expansión del rango de obligatoriedad y su implementación diferencial entre las jurisdicciones.

La obra cierra con un último capítulo en donde se retoman las principales conclusiones elaboradas durante los capítulos precedentes. Además, se proponen nuevos interrogantes y se ensayan respuestas acerca de cómo continuar la línea de investigación propuesta. Se acompañan, asimismo, anexos de interés, como aquél vinculado con un relevamiento del derecho a la educación en los instrumentos internacionales de derechos humanos regionales e internacionales, y otro que describe el reconocimiento del derecho a la educación en las veinticuatro constituciones provinciales. Aunque la obra se concentra en la educación primaria y secundaria formal en la Argentina, las reflexiones y fundamentaciones sostenidas hacia el reconocimiento de la educación como derecho humano fundamental y su extenso contenido son potencialmente trasladables a otras modalidades o niveles educativos: educación escolarizada o no formal, educación inicial, primaria, media y superior. Consideramos, pues, que el libro constituye una herramienta conceptual y de trabajo de valor sobresaliente, dado que, a partir de un análisis desde el campo jurídico, contribuye con claridad y profundidad a comprender un esquema de fundamentación que mejor atienda tanto al diseño, elaboración y ejecución de políticas públicas, cuanto a las demandas por exigibilidad del derecho a la educación en todas sus dimensiones.

Referencias

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Braslavsky, C. (1982). "Conceptos centrales de política educativa: Unidad y diferenciación". *Revista Argentina de Educación*, v. 1, n. 2, pp. 37-47.
- Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires: FLACSO - Miño y Dávila.
- Bravo, H. F. (1972). *Bases constitucionales de la educación argentina*. Buenos Aires: Paidós/CICE-ITDT.
- Ghioldi, A. (1972). *Política educacional en el cuadro de las ciencias de la educación*. Buenos Aires: Losada.
- Mignone, E. (1954). *Política educacional y organización política argentina*. Buenos Aires: FIDES.
- Paviglianiti, N. (1991). *Neoconservadurismo y educación: Un debate silenciado en la Argentina del 90*. Buenos Aires: Coquena.
- Paviglianiti, N. (1988). *Diagnóstico de la administración central de la educación*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Educación de la Nación.
- Rivarola, H. (1961). *Política educacional*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Tedesco, J. C., Braslavsky, C. y Carciofi, R. (1983). *El proyecto educativo autoritario: Argentina 1976-1983*. Buenos Aires: FLACSO.

Guillermo Ramón Ruiz

Doctor de la Universidad de Buenos Aires, Área: Ciencias de la Educación (2007). Master of Arts in Education (University of California, Los Angeles, 2000). Profesor Titular Regular de las cátedras de Teoría y Política Educacional de la Facultad de Derecho y de Teorías de la Educación y Sistema Educativo Argentino de la Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.
