



ReLePe



UNIFESP
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LA POLÍTICA EDUCACIONAL

Guillermo Ramón Ruiz
Universidad de Buenos Aires - Argentina
E-mail: gruiz@derecho.uba.ar

Trabajo de naturaleza teórica

Resumen: Las definiciones en torno a los estudios de la política educacional constituyen un desafío intelectual relevante para el campo de esta disciplina y para las propias ciencias de la educación. Esto último debido a que esta tarea convoca a revisar los marcos interpretativos que utilizan las ciencias de la educación a la hora de estudiar los vínculos que tiene el Estado con las prácticas educativas institucionalizadas en contextos sociales e históricos determinados. La educación ha sido estudiada tradicionalmente desde diversas perspectivas provenientes del campo de la política, la economía, la sociología y la pedagogía, entre otras. Sin embargo, en dichos ámbitos no abundan trabajos que procuren un acercamiento a la educación como derecho fundamental y que brinden un marco de análisis para argumentar en torno a la vigencia y exigibilidad de las posiciones jurídicas y de los contenidos básicos presentes en el derecho a la educación.

En este trabajo se ofrece un marco de análisis de la política educacional dentro de las ciencias de la educación y de la educación como derecho fundamental; luego, se identificarán los contenidos de este derecho que, desde el derecho internacional de los derechos humanos, se traducen en obligaciones concretas a cargo de los Estados. Finalmente, se formulará una reflexión vinculada con la importancia de estos contenidos derivados de la conceptualización del derecho a la educación como objeto de estudio de la política educacional. En tal sentido, trataremos de poner en evidencia aportes originales y líneas de reflexión y de estudio dentro la política educacional.

Palabras clave: Política educacional. Derecho a la educación. Derechos humanos. Pedagogía.

Introducción y definiciones iniciales

Las definiciones en torno a los estudios de la política educacional constituyen un desafío intelectual relevante para el campo de esta disciplina y para las propias ciencias de la educación. Esto último debido a que esta tarea convoca a revisar los marcos interpretativos que utilizan las ciencias de la educación a la hora de estudiar los vínculos que tiene el Estado con las prácticas educativas institucionalizadas en contextos sociales e históricos determinados. La educación ha sido estudiada tradicionalmente desde diversas perspectivas provenientes del campo de la política, la economía, la sociología y la pedagogía, entre otras. Sin embargo, en dichos ámbitos no abundan trabajos que procuren un acercamiento a la educación como derecho fundamental y que



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

brinden un encuadre para argumentar sobre a la vigencia y exigibilidad de las posiciones jurídicas y de los contenidos básicos presentes en el derecho a la educación. En tal sentido, trataremos de poner en evidencia líneas de reflexión que han promovido tradiciones de estudio dentro la política educacional.

Elucidaciones necesarias

Quizás una primera elucidación esté dada por el encuadre analítico aquí propuesto. Cuando se menciona *epistemología* suele generarse perplejidad o curiosidad ya que el interlocutor puede asociar el término a algún campo del saber que no conoce. Pero ella hace referencia al estudio del conocimiento científico. La ciencia es un modo de conocimiento que nos aproxima al mundo, su objetivo es describir y explicar cómo ocurren los fenómenos de la naturaleza y la sociedad. La epistemología permite trazar, en términos de Karl Popper (1994), una línea de demarcación: aquella que distingue el conocimiento científico del que no lo es, estudiando las condiciones de producción, validación y aplicación de este conocimiento. Lo que diferencia sustantivamente al conocimiento científico de otras formas de conocer es el método científico, que consiste en el procedimiento que permite obtener y a la vez validar (probar fehacientemente) el conocimiento producto de la investigación.

La epistemología como disciplina sistemática se consolidó en el siglo XX a pesar de que autores y pensadores como Aristóteles y Kant, entre otros, se ocuparon de la actividad científica como modo particular de conocimiento. El término *episteme* (de origen griego), significa “dar a conocer”, comunicando los fundamentos y reconociendo el carácter social de la ciencia; en oposición a *doxa* que significa la emisión de opiniones sin fundamento. Moverse dentro del campo epistemológico implica responder a la siguiente pregunta: ¿cómo tener el derecho a estar seguro? Por lo que podríamos deducir que la epistemología se ocupa del *quid juris* (valida hechos). En suma, el concepto de episteme (emitir conocimiento fundamentado y de acuerdo con reglas) abarca las características esenciales de lo que entendemos actualmente como conocimiento científico.



Una de las cuestiones epistemológicas más interesantes que proporcionan las teorías científicas reside en los términos que utilizan para referirse a la realidad, o sea, la *base empírica*. Es decir, los conceptos referidos a los entes observables (en un sentido amplio). El problema que aquí se presenta es ¿cuál es el límite para considerar si un objeto o un suceso resulta observable? Por ello es muy importante para la actividad científica, el hecho de abstraer y generalizar. El problema consiste, según Francis Korn (1977), en la imposibilidad de utilizar los mecanismos mentales básicos que conducen a esa ardua operación que se denomina *pensar*. Por ello sería muy apropiado, siguiendo a Korn, criticar a parte de la producción de las ciencias sociales producidas desde segunda mitad del siglo XX en la cual los científicos sociales se han empeñado en clasificar e inventar nuevos vocablos para denotar entidades, acciones y conceptos, lo que lleva a serios problemas de conceptualización y de interpretación de lo que se está estudiando.

Esta cuestión resulta relevante en la tarea que aquí nos convoca ya que nos obliga a reflexionar sobre qué se quiere decir sobre las epistemologías (o estudios epistemológicos) de las políticas educativas ¿a qué se hace referencia? ¿Con qué base empírica se cuenta en la disciplina? ¿Es indistinta una normativa educativa que el análisis del discurso político educativo? Quizás no se puedan responder todas estas cuestiones con esta contribución pero al menos esperamos poder señalar algunas zonas grises en las definiciones para poder contribuir a que pseudo-teorías avancen y logren centralidad en el debate político pedagógico. Se toma el caso del derecho a la educación como objeto de estudio de la política educacional para contribuir a este debate.

Definiciones terminológicas del campo de la política educacional

En las últimas décadas del siglo XX, los estudios referidos a lo que históricamente había constituido el campo de la *pedagogía*, evidenciaron una tendencia multidisciplinar que dio lugar a un cambio terminológico: *ciencias de la educación*. Esta modificación de los términos con los que se denomina a este campo de conocimiento comporta una referencia explícita al objeto de



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

estudio, la educación. Ello exige también alguna reflexión. En principio, el cambio podría ser interpretado y valorado como una muestra de realismo epistemológico que comenzó a dominar en los estudios científicos sobre educación a partir de la mitad del siglo XX, lo que ayudaría a explicar el origen anglosajón de la expresión, en cuyos medios intelectuales suelen originarse las corrientes más pragmáticas.

Pero, más allá de estas explicaciones sociológicas y culturales que permiten constatar la génesis y difusión de la expresión ciencias de la educación, el cambio puede ser entendido como una tendencia hacia la positividad científica y, consecuentemente, hacia la desvinculación de la filosofía, ámbito con el que el saber pedagógico ha mantenido, desde su origen, una clara y profunda dependencia. Según esta interpretación, las ciencias de la educación tenderían, como las demás ciencias del hombre, a emanciparse de cualquier tutela especulativa normativa y a construir su corpus y su metodología sobre la base de la observación y experimentación de los hechos reales. El método hipotético deductivo sería el garante de la validez y objetividad científica. En consecuencia, sólo las teorías de extracción empírica liberarían a las ciencias de la educación, en una interpretación tan estricta, de signo positivista, de ser una simple variación sobre la filosofía o de reducirse a un modo de especulación arbitraria.

Sin embargo, al mismo tiempo que la expresión ciencias de la educación daría cuenta de una pretendida positividad, conviene no olvidar que la abolición del término pedagogía podría responder también al sentido limitativo e impreciso de esta última denominación, restricciones que han sido marcadas, entre otros autores, por Debesse, Hubert, Mialaret y Faure y que podrían resumirse en las siguientes observaciones: a) limitaciones derivadas de la etimología del término pedagogía que en sentido estricto sólo acogería los estudios sobre la educación de la infancia; b) reducción del ámbito al estrecho círculo de las preocupaciones internas de la pedagogía tradicional; c) posible identificación didáctica de los trabajos pedagógicos (CASTILLEJO BRULL, 1993; ESCOLANO, 1978; SARRAMONA, 2000). Podríamos así sostener que el



cambio terminológico y conceptual operado en el último siglo en la denominación del campo disciplinario no es arbitrario ni casual, sino que responde a transformaciones profundas en los contenidos, estructura, métodos y objetivos de los estudios sobre educación.^{1 2}

Con este marco, algunas investigaciones³ que han comparado la recepción internacional que han tenido los desarrollos pedagógicos, en el campo de las ciencias de la educación en los Estados Unidos plantean la existencia de esfuerzos en los grupos receptores “a los grupos nacionales culturales así como esfuerzos de reinterpretación y adaptación específicos”, como consecuencia de los cuales “la oferta transnacional de modelos se transfiere bajo la forma de nuevas conformaciones estructurales seleccionadas en función de intereses, adaptadas según necesidades y situaciones particulares, y reinterpretadas de acuerdo con parámetros culturales” (SCHRIEWER, 1994, p. 31). En este proceso se han evidenciado controversias en torno del problema de investigación, de las formas de organización científica

¹ Las interpretaciones germanas (desde la regulación de las ciencias y las redes en la conformación de los campos científicos) contribuyen a ampliar la comprensión del desarrollo epistemológico contemporáneo de las ciencias de la educación ya que interpretan a la disciplina a partir de una compleja amalgama de grupos de personas e intereses. Las coaliciones discursivas registradas entre las ciencias establecidas, la profesión pedagógica, la política educacional y la administración educativa y la comunidad dieron forma a configuraciones histórica y culturalmente específicas, que contribuyeron al establecimiento de unas ciencias de la educación igualmente específicas en las universidades y centros de investigación (SCHRIEWER, 1994; KEINER, 2002).

² En países como los Estados Unidos, el proceso de institucionalización de las ciencias de la educación como disciplina académica en el período anterior a 1933 tuvo por resultado formas sociales y cognitivas de la materia totalmente diferentes a la evidenciada en los países europeos. Así, en los Estados Unidos el proceso de constitución de las ciencias de la educación se efectuó de una manera apegada a la profesión docente y la administración, orientada a la clientela (“stakeholders”), y en el contexto de las formas de pensamiento psicopedagógicas (DREWEK, 2001). En tanto que hasta el último tercio del siglo XIX la pedagogía se encuadraba todavía dentro de las tradiciones de pensamiento clásicas de la filosofía educativa europea. Los abordajes empíricos de la investigación en los Estados Unidos comenzaron a desarrollarse a partir de la década de 1880. La teoría de la educación asumió ampliamente estos abordajes de manera análoga a la psicología de forma aplicacionista, para instrumentar o promover procesos de reformas escolares y didácticas (DREWEK, 2001; SCHWENK, 1977). En dichos trabajo se analizan las influencias e interrelaciones en el campo de la instrucción y la educación.

³ Se trata de una línea de investigación desarrollada por Jürgen Schriewer a efectos de comprobar su tesis sobre la difusión de los conocimientos, los modelos organizativos, las fórmulas o políticas más allá de los límites nacionales. Véase, Schriewer (1994), *op. cit.*

y también sobre la función social y la definición de los distintos perfiles científicos.

Varios autores han puesto de manifiesto que a partir de las décadas de 1960 y 1970 el campo de la pedagogía así como la escuela misma como institución han sido cuestionados e impugnados a través de diferentes investigaciones que denunciaban su carácter ideológico por lo que la pedagogía se vio implicada en un proceso crítico–reconstructivo social. Así, en el ejercicio de la función crítica y reflexiva de la pedagogía, se profundizó la tensión epistemológica entre la búsqueda de la autonomía científica y la redefinición e interrelación con otras disciplinas. Es decir, entre la demanda de autonomía y la exigencia de interdisciplinariedad. La pedagogía se fue configurando “como un saber marcado por cruces, vínculos y entramados con otros saberes” (FRABBONI; PINTO MINERVA, 2006, p. 19), a los cuales utiliza pero reinterpreta en función del objeto constitutivo de la investigación pedagógica. Según esta línea de interpretación, la naturaleza reflexiva y crítica de la pedagogía orientó su devenir en dos direcciones: a) la investigación teórica que, a través de diferentes enfoques (empíricos, fenomenológicos, crítico – hermenéutico, entre otros), promovió el análisis de los fines y los medios involucrados en los procesos y acciones educativas; b) la praxis pedagógica que supone la proyección, realización y verificación de los procesos formativos y de transformación en coyunturas históricas, sociales y culturales particulares.

En esta última dirección, la pedagogía es interpelada como ciencia que no sólo debe producir un análisis científico del presente que evidencie críticamente las contradicciones sociales e históricas sino que además debe proyectar cambios posibles y factibles de transformación de lo existente, aunque con una fuerte aspiración al cambio social y al planteo de escenarios ideales. La interacción de la pedagogía con otras ciencias humanas es condición para sustraerla de su primera caracterización como disciplina especulativa abstracta comprometiéndola en una elección interdisciplinaria. Ello contribuye a captar el plano trascendental de los posibles modelos existenciales a partir de las múltiples vertientes teóricas (de la filosofía, de las



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

ciencias sociales y jurídicas y de la historia). Asimismo esta elección interdisciplinaria afecta a la acción pedagógica que debe “negociar con las necesidades reales y con las instancias sociales expresadas por las colectividades implicadas en cada proceso educativo” (FRABBONI; PINTO MINERVA, 2006, p. 106)⁴.

Hasta la década de 1980 estos aspectos referían a sistemas educativos definidos principalmente de acuerdo con políticas nacionales, lo cual redundaba también en las investigaciones educativas. Desde entonces las ciencias de la educación se han visto expuestas también (en el contexto de los nuevos procesos de globalización) a una presión en favor de estandarizaciones o expectativas internacionales de estandarización. Aun cuando la intensidad de dicha presión (o su percepción) varía en cada país de acuerdo con los niveles de independencia de poder político de que se disponga, pueden notarse ya algunas de sus consecuencias en lo relativo al sistema de formación científica y académica: procesos de equiparación mutua de conceptos, teorías, métodos, técnicas y formas de organizar la investigación educativa, así como también de currículos y parámetros de calificación.

Las ciencias de la educación (como campo extenso) se ven afectadas por estos procesos. Al contar con una estructura heterogénea y segmentada como campo (estructura que se repite en el terreno de la formación e investigación), su relación con expectativas de rendimiento y resultados de

⁴ Existen diversas investigaciones europeas que han estudiado el desarrollo que experimentó el campo de las ciencias de la educación durante el siglo XX, y que han puesto en evidencia los aspectos específicos de la pedagogía como ciencia de la educación en su proceso de constitución social y cognitiva, dando también cabida a perspectivas comparativas internacionales (SCHRIEWER, HARNEY, 1992; EURYDICE, 2011). Estos estudios han demostrado las variaciones que la conformación del campo de las ciencias de la educación presenta en relación con las distintas formas de organización y líneas de pensamiento, tales como se advierten, por ejemplo, en las relaciones de las ciencias de la educación con otras disciplinas o en el planteamiento de problemas referidos a temas tales como teoría versus praxis o bien en torno a los debates entre disciplina y profesión. Apertura pluridisciplinaria y aislamiento intradisciplinario han sido las características que definen en las ciencias de la educación, formas y estilos de pensamiento que varían según el país y la cultura y aunque se basan en distintas tradiciones de las ciencias sociales (WAGNER; WHITLEY, 1991), revelan cuestiones y problemas de legitimación específicas, en virtud de la acentuada orientación de las ciencias de la educación hacia los campos de la pedagogía práctica (ya sea bajo la forma de la investigación didáctica, de la reflexión que otorga sentido a las prácticas) y también en virtud de expectativas externas en cuanto al conocimiento y las orientaciones, relacionadas con las políticas educativas o profesionales.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

11011

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

perfil homogéneo resulta difícil. Además, parecería como una tarea complicada la integración de las ciencias de la educación de cada país en función de un perfil internacional o inter-regional que permitiría efectuar comparaciones básicas de la situación local y sus resultados.

La política educacional dentro de las ciencias de la educación

En esta presentación se entiende a la *política educacional* como la disciplina dentro de las ciencias de la educación que estudia la gobernabilidad de la educación formal, es decir, cómo se orienta y dirige la práctica institucionalizada de la educación, y se ubica al Estado como actor central a partir de la definición de las políticas que afectan a los sistemas escolares y a los procesos educativos, dentro de una formación histórica en particular (PAVIGLIANITI, 1993). Se concentra en el estudio de las tensiones, negociaciones, acuerdos y conflictos que se dan dentro del Estado en relación con la configuración e implementación de la práctica institucionalizada de la educación formal dentro de un contexto histórico particular.

En su abordaje, la política educacional debe considerar las estrategias que llevan adelante los grupos de presión o interés, organizaciones de la sociedad civil, las familias, los individuos y las instituciones educativas frente a las propuestas y acciones estatales en materia educativa.⁵ Se pretende así entender las demandas sociales que desde diferentes sectores se le hacen al Estado en cuanto a la educación así como también para analizar cómo aquel responde, retoma y redefine dichas demandas en la continua negociación y tensión que atraviesa los procesos de diseño e implementación de políticas públicas.

Para conseguir este objetivo de investigación, la base empírica debe estar constituida por unidades de análisis que permitan a la disciplina orientar

⁵ De acuerdo con David Truman (1951), los *grupos de presión* son aquellos que se organizan en las sociedades industrializadas modernas para ejercer alguna influencia sobre los gobiernos de modo que éstos adopten políticas públicas acordes con sus intereses. Por su parte, los *grupos de interés* son aquellos conformados a efectos de defender intereses colectivos que aglutinan al grupo. En ambos casos se trata de organizaciones de carácter secundario que participan de la vida pública.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

sus líneas de investigación hacia las directrices que definen (conflictiva o consensualmente) los gobiernos para organizar las acciones educativas dentro de un país o bien, en tiempos más recientes, en regiones donde la integración política y económica incluye una integración política educativa (como el caso de la Unión Europea y más incipientemente el Sector Educativo del MERCOSUR). En esta agenda de estudio la disciplina tiene en cuenta las bases constitucionales de la educación del país o de la jurisdicción que se trate así como los criterios y las orientaciones ideológicas que guían los fines de las políticas educativas estudiadas.

En lo que se ha denominado *estudios jurídicos normativos* de la política educacional cobra relevancia la dimensión de la *organización institucional del sistema educativo* (RUIZ, 2012). Podría ser definirla como aquella dimensión analítica de la política educacional que se concentra en el estudio de la distribución de competencias y atribuciones entre el gobierno central y las jurisdicciones provinciales, en el caso de un Estado federal, o bien entre la autoridad central y las instancias locales de gobierno, en los estados unitarios. El estudio de la organización institucional de un sistema educativo apunta a analizar la estructura de las agencias de gobierno, los órganos intervinientes y las normas que los regulan, estudiándose así los núcleos de control de la educación.

Desde la dimensión analítica de la organización institucional del sistema se investigan, entre otros, temas tales como: 1) la organización escolar que supone la aplicación de la normativa (de diferente orden y origen: nacional, jurisdiccional, local o bien internacional como en el caso europeo contemporáneo) y las disposiciones que de ella se derivan sobre las acciones escolares y también extra-escolares; 2) la administración escolar, es decir, la organización burocrática de las instituciones educativas que permite la administración del personal y los recursos materiales con los que cuenta un sistema escolar (de esta forma se analizan las implicancias que tiene sobre la educación los definiciones presupuestarias y financieras). En consecuencia, no debería descuidarse el análisis de los principios culturales y sociales que



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

1934

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

inspiran o fundamentan la normativa analizada. Por consiguiente, cobran relevancia las bases ideológicas que sostienen a la normativa educativa. El sentido político que posee la educación como proceso social y producto histórico se basa en el poder y en la ideología que orienta las conflictivas relaciones entre el Estado y las acciones educativas por éste instrumentadas en los ámbitos formales y no formales.

La promoción de determinados hábitos sociales y de disposiciones intelectuales específicas, principalmente a través de la educación formal, para los diferentes actores sociales ha estado siempre atravesada por las relaciones de fuerza que establecen los diferentes sectores dentro de una sociedad determinada, en orden de crear una hegemonía o bien de establecer relaciones contrahegemónicas (y cambiantes). Todo ello para demarcar los ámbitos de acción de los miembros de una sociedad como parte de la comunidad. La función de educar en una sociedad determinada conlleva una conflictividad intrínseca en términos políticos. Resulta conflictiva debido a que aparecen diversos sujetos políticos y sociales a la hora de asignar los fines de la educación. En la definición de estos últimos intervienen múltiples actores (no sólo gubernamentales) que sustentan diversos y hasta contradictorios intereses y valores y ello se evidencia en las políticas públicas para el sector educativo. Por su parte, para lograr su/s finalidad/es política/s en el plano educativo, el Estado posee un conjunto de principios e instrumentos para dirigir sus acciones y orientarlas a través de planes y programas de política pública educativa que son discutidos y definidos en el marco de relaciones de conflicto por los diferentes actores políticos y sociales en orden de establecer las políticas educativas. En las diferentes instancias de definición de éstas, los conflictos y las posturas ideológicas demarcan las acciones de los diferentes actores que intervienen en el diseño e implementación de las políticas educativas. Dichas posturas ideológicas estimulan, promueven o inhiben las iniciativas sostenidas por los diferentes actores e instancias del poder del Estado y logran definir e instrumentar las políticas educativas de acuerdo con la correlación de fuerzas que éstos presenten en cada coyuntura histórica. Por ello, la política



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

educacional desde el enfoque jurídico normativo debe contemplar el pensamiento político, las ideas y formas de concebir a la educación que sustentan los diferentes actores, planificadores y ejecutores de políticas educativas, teniendo en cuenta las coyunturas particulares así como los antecedentes sobre los que se asientan las políticas propuestas.

Las bases legales de la educación conforman una de las unidades de análisis privilegiadas para el enfoque jurídico normativo de la política educacional. Una ley constituye un instrumento normativo por el cual el Estado, a través de su Poder Legislativo, establece reglas de diferente tenor para pautar diferentes aspectos de las relaciones sociales dentro de un espacio geográfico delimitado. Estas disposiciones poseen una connotación operativa que es definida de forma taxativa por el Poder Ejecutivo al aplicar la legislación (por medio de decretos que reglamentan a las leyes). La legislación educativa en particular siempre se entiende (o debería entenderse) en virtud de las bases constitucionales de la educación establecidas en un país o entidad jurídica determinada. No se la puede comprender sin tener en cuenta el contexto jurídico del Estado ya que regula las acciones educativas sistemáticas que en él se ha establecido. En tal sentido se considera que la legislación constituye la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado (PAVIGLIANITI, 1993).

En suma, puede tomarse como planteo básico que la política educacional aborda el estudio de las relaciones entre los sistemas educativos (acciones educativas sistémicas) con el Estado. Es importante tener en cuenta que su campo de estudio se fue diversificando de acuerdo con la configuración del propio objeto de estudio: la realidad educativa formal. Precisamente, los últimos desarrollos del debate internacional distinguen los límites de la formalidad y extienden el objeto de análisis al conjunto del sistema educativo, diferenciándolo del sistema escolar en sentido estricto (BALL, 1998). Desde la perspectiva jurídico normativa, estos estudios concentran su análisis de manera principal pero no excluyente en la dimensión normativa del aparato estatal, identificando sus fundamentos ideológicos y políticas y analizando las

implicancias que tiene la aplicación de las políticas públicas para el sector educativo (RUIZ, 2012). En este sentido, Norma Paviglianiti (1993) planteaba que el desarrollo de la política educacional como disciplina específica dentro del campo de las ciencias de la educación tenía una especificidad regional muy marcada ya que había estado influido –dicho desarrollo– por la evolución de los sistemas educativos en América Latina y el rol que había asumido el Estado como promotor de la expansión de la educación formal.

El derecho a la educación: implicancias conceptuales para su estudio desde la política educacional

Uno de los conceptos centrales para el enfoque jurídico normativo de la política educacional está constituido por el *derecho a la educación* debido a que su análisis científico permite evaluar los alcances de los fines y objetivos de las políticas educativas ejecutadas desde el Estado. Ahora bien, vale destacar que cuando se hace referencia a los derechos de las personas y grupos se está concibiendo a las facultades reconocidas por el ordenamiento jurídico. En los derechos siempre se distingue una estructura con tres elementos (CLÉRICO, 2009): 1) el titular del derecho, es decir, la persona o las personas que tienen *derecho a...*; 2) el destinatario del derecho, es decir, las instituciones o las personas que tienen la obligación de garantizar, proteger, promover, hacer cumplir ese derecho; 3) el objeto del derecho, es decir, la acción que deben realizar los destinatarios para que ese derecho pueda ser ejercido por el titular.

El concepto de derecho además debe ser analizado teniendo en cuenta su propia historicidad. Tal como lo ha planteado Bobbio, lo que había prevalecido hasta la modernidad fue la concepción de los deberes hacia la familia, la autoridad, el grupo de pertenencia, entre otros. La propia idea de los “mandamientos” ilustra esta concepción de deberes como articuladora del tejido social tradicional. La situación comenzó a cambiar a partir del Medioevo europeo cuando aparecieron de manera primigenia los reclamos como algunas libertades en torno a la propiedad. De todos modos cuando surgieron las



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

primeras libertades en Inglaterra durante el siglo XVII, no serían entendidas como libertades del hombre inglés sino como libertades de las que gozaban determinadas categorías de hombres de Inglaterra. Recién con la Revolución Francesa de 1789 y luego de la conformación del Estado liberal clásico desde fines del siglo XVIII le fueron reconocidos al individuo derechos privados y públicos y surgió así el Estado de Derecho como un Estado de los ciudadanos (BOBBIO, 1991). Fue con la conformación de las instituciones del *Estado de Bienestar* que se ha favorecido el reconocimiento del derecho de todos los hombres y mujeres a una educación universal y gratuita, con rangos de obligatoriedad definidos por cada Estado y con niveles progresivos de obtención de mayores niveles educativo. De esta forma, la educación pasó a ser parte de los derechos humanos fundamentales, de contenido prestacional que exige la intervención positiva del Estado para garantizar su goce a todos los individuos que habitan un país determinado. Todo *derecho humano* implica un conjunto de prestaciones positivas o prestaciones negativas que el Estado debe cumplir. Si el Estado no cumple con sus obligaciones deben establecerse los mecanismos de protección para exigir el cumplimiento de estas obligaciones debidas. Ello constituye el *principio de exigibilidad* que da lugar a medios de protección que permiten al titular del derecho reclamar ante el incumplimiento de la obligación estatal (CLÉRICO, 2010).

Ahora bien, el reconocimiento de la educación como derecho fundamental implica un cambio radical en el modo en que se concibe la relación entre sujetos activos de la educación (especialmente niños/as y adolescentes) y el Estado –sujeto destinatario–. Esta mirada implica avanzar hacia el estudio de la dinámica educativa desde un *enfoque de derechos* y ya no sólo desde el diseño y la evaluación de una mera política pública que puede o no desarrollarse, o quedar bajo un contenido discrecional del Estado. Bajo este enfoque, *la labor del Estado en la provisión de servicios básicos implica un desempeño esencial de construcción de ciudadanía*. De allí que también se hable en estos términos del “*principio de ciudadanía*”. Conforme éste, la titularidad de los derechos de los habitantes guía la política pública, es decir,



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

orienta el desarrollo de acuerdo con el marco normativo de los derechos humanos plasmado en normas tanto nacionales cuanto internacionales. El énfasis en la concepción y estructura del derecho como derecho fundamental, implica el reconocimiento de *posiciones jurídicas* que deben ser respetadas tanto por particulares como por el Estado, por medio de acciones positivas y omisiones. La reconstrucción de estas posiciones se traducirá para el Estado en las obligaciones de proteger, organizar, coordinar, disponer recursos, fiscalizar el sistema educativo garantizando al individuo que frente al incumplimiento de las obligaciones pueda exigir su cumplimiento por la vía administrativa o judicial (SCIOSCIOLI, 2014).

Abramovich sostiene en este sentido que “el enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, la razón fundamental de la reducción de la pobreza ya no procede simplemente del hecho de que ciertos sectores sociales tienen necesidades, sino también de que tienen derechos, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros [...]. Se procura cambiar la lógica de la relación entre el Estado y aquellos que se beneficiarán con las políticas. No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos” (ABRAMOVICH, 2004, p. 10).

La adopción de un enfoque de derechos constituye el primer paso para asegurar el reconocimiento del derecho a la educación como derecho fundamental, perspectiva que a su vez debe ser consistente con (y traducirse en) las políticas públicas que se requieren para su realización y con las garantías que preserven su más completa exigibilidad, en particular aquellas vinculadas con su tutela judicial. Desde el punto de vista de la política educacional, tomar al derecho a la educación como objeto de estudio supone la determinación en detalle la estructura y el contenido de este derecho, pues sólo a partir del análisis de sus elementos y de las obligaciones que se derivan de

éste para sus destinatarios es posible aplicarlo como categoría analítica para evaluar con precisión su grado de cumplimiento y los déficits existentes en la ejecución de políticas educativas.

La estructura del derecho a la educación como derecho fundamental

Proponer el derecho a la educación como derecho fundamental requiere apoyarse en un marco interpretativo, una teoría filosófico-jurídica. A los fines de nuestro trabajo, se toma como base la *Teoría de los Derechos Fundamentales* de Robert Alexy (1985) (CLÉRICO, 2009) en lo concerniente a la conceptualización de tales derechos, sus restricciones y límites. De acuerdo con con este autor, todo derecho fundamental se estructura como un haz de posiciones y normas, vinculadas interpretativamente a una disposición de derecho fundamental. En esta definición es susceptible hallar cuatro elementos básicos que las componen (ALEXY, 2008, p. 214):

- La "*disposición de derecho fundamental*". Estas disposiciones son "los enunciados de la Constitución que tipifican los derechos fundamentales" (BERNAL PULIDO, 2003, p. 76). Esto es, en la teoría de Alexy, el enunciado normativo contenido en la norma y que constituye por ende, "una norma de derecho fundamental" (ALEXY, 2008, p. 46). Un tratado, una Constitución contienen enunciados normativos o partes de ellos. Una disposición del derecho a la educación, por ejemplo, se encuentra en el artículo 13 de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) o en el artículo 14 de la Constitución Argentina.

- La "*norma de derecho fundamental*". El concepto de norma de derecho fundamental es un caso especial de concepto de norma. En la teoría de Alexy, son las normas expresadas por los enunciados formulados en los artículos de la ley fundamental. Pero en este sentido, cabe entender por normas no sólo las normas cuyos enunciados están expresados directamente en una Constitución o un instrumento internacional sino también aquellas normas adscritas interpretativamente a la disposición correspondiente (es decir, existe una relación de fundamentación entre la norma expresa y la adscripta por vía de



interpretación) (ALEXY, 2008, p. 52)⁶. Así por ejemplo, siguiendo con el caso argentino, una norma que prevea el derecho de los niños pertenecientes a pueblos originarios a un sistema de becas –no meritocrático– basado en el criterio de compensar la situación de desventaja estructural empírica y simbólica para acceder y permanecer en el sistema educativo en igualdad de oportunidades, constituye una clara derivación interpretativa del principio de gratuidad y equidad previsto en la Constitución (artículo 75 incisos 19 y 23 de la Constitución Argentina).

- La “*posición jurídica*”. Según Alexy, la posición de derecho fundamental refiere a la capacidad o competencia jurídica para modificar una situación jurídica⁷. Esta constituye el correlato de las normas de esa misma naturaleza. Las posiciones tienen la propiedad de generar relaciones jurídicas entre los individuos así como entre los individuos y el Estado. En su forma más común, como “los derechos a algo”, estas relaciones jurídicas presentan una estructura triádica compuesta por un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto. La posición jurídica ocupa en adelante a los efectos de nuestro trabajo un rol clave, ya que al referirnos a ella, importará siempre un presupuesto del reconocimiento constitucional o internacional (es decir respaldado por las normas que constituyen el plexo constitucional de un Estado o el marco protectorio del derecho internacional de los derechos humanos) al sujeto activo (la persona) de una capacidad, un poder jurídico o un contenido vinculado con el derecho en cuestión. Dicha posición tendrá un carácter definitivo o *prima facie* según esté comprendido en el marco de las *reglas* o los *principios*.

La posición jurídica es también el modo de comprender la existencia y validez de un derecho. El “derecho fundamental a recibir gratuitamente una

⁶ El caso de las normas adscritas a la Constitución, reviste en el modelo alemán por ejemplo gran importancia, pues en su Ley Fundamental básicamente no se estatuyen derechos sociales directamente, siendo sólo posible, en consecuencia presuponer la existencia de éstos y su contenido mediante un procedimiento racional o por vía de la interpretación de normas de derechos fundamentales explícitos en dicho texto legal. Sin embargo, sí existe una norma expresa (el artículo 7°) sobre el derecho a la educación (SCIOSCIOLI, 2014).

⁷ En la consideración analítica de los derechos subjetivos, Alexy señala que si por ejemplo tenemos el enunciado normativo “a (portador del derecho) tiene frente a b (obligado) un derecho (R) sobre G (el objeto), analíticamente se sigue que a se encuentra en una “posición jurídica”, en la que a puede exigir G de b (ALEXY, 2008, p. 155).



educación primaria es una posición iusfundamental establecida por una norma de este mismo carácter adscrita al citado artículo de la Declaración” (ALEXY, 2000, p. 34). Dicho en otros términos, cada vez que una norma de derecho fundamental garantiza una determinada posición de este mismo carácter, es preciso concluir que “esta posición existe y que debe ser jurídicamente protegida” (BERNAL PULIDO, 2003, p. 87).

- El “*grado de importancia*” refiere a la relación de fundamentación que encuentra el derecho subjetivo en cuestión en el sistema constitucional (o con el sistema internacional de protección de los derechos humanos). Es decir, esa relación de fundamentación puede provenir directamente de la Constitución o de su bloque de constitucionalidad federal (incluyendo aquí los instrumentos internacionales de derechos humanos) de modo (literal) o bien a partir de su adscripción por la vía de interpretación de tales normas constitucionales.

Consecuente y deductivamente, se destaca que desde que el derecho a la educación se incorpora a un tratado internacional de derechos humanos, no puede dejar de reconocerse el grado de importancia del derecho fundamental a la educación básica gratuita, dándole éste la mayor protección y no siendo posible su alteración, modificación o supresión por los Estados.

La educación en el marco del derecho internacional de los derechos humanos

Actualmente el derecho a la educación forma parte del derecho internacional de los derechos humanos, el que abarca un sistema complejo de organismos e instrumentos, internacionales y regionales, creados para el establecimiento de: 1) los estándares internacionales y contenidos básicos para la regulación específica de aquellos derechos que deben ser garantizados a todos los seres humanos, 2) las correspondientes obligaciones que dichos derechos generan para los Estados hacia sus habitantes en el ámbito de sus respectivos territorios⁸. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado para

⁸ En sus orígenes, la preocupación en torno a la educación se debió fundamentalmente a razones económicas, nacionalistas y de seguridad antes que su respeto como derecho humano. El Estado debía proveer de educación a todos los niños se basaba mayormente en



los Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que “el derecho internacional concerniente a los derechos humanos se ha elaborado con el propósito de amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1996). Bajo este marco, el derecho a la educación fue ganando terreno en su reconocimiento y alcances en el contenido de varios instrumentos.

Tanto en materia educativa como en otros derechos, la progresiva interacción entre el derecho internacional y el derecho interno se ha manifestado de diversas formas, donde se incluyen no sólo las declaraciones y los tratados internacionales, sino también a la jurisprudencia y decisiones (recomendaciones, resoluciones, observaciones generales, informes, entre otros) de órganos de control de los sistemas internacionales de protección. Estos pronunciamientos que aún no han sido recogidos en tratados internacionales o en decisiones de organismos estrictamente judiciales, han sido reconocidos como doctrina autorizada o derecho emergente en la materia, también asociado al concepto de *soft law*.⁹ De esta forma, quedan incluidas en el derecho internacional de los derechos humanos las normas producto de este conjunto de resoluciones, doctrina y jurisprudencia de los organismos

que “los pobres, iletrados, endeudados y armados” eran difíciles de gobernar. El argumento económico fue esgrimido también en la Organización Internacional del Trabajo que relacionó la educación obligatoria con la edad mínima para el empleo ya en 1921. La inversión en educación fue definida como una responsabilidad del gobierno –organizada a través de la figura de un servicio público– y así, la educación obligatoria como medio de eliminar el trabajo infantil sentó las bases para el surgimiento del derecho. Tiempo después, el contexto brindó el marco para que el derecho internacional se desarrollara y con él el surgimiento de compromisos por los Estados encaminados a realizar y proteger los derechos humanos frente a sus diversas violaciones. La segunda posguerra mundial (y el surgimiento del *constitucionalismo social*) promovieron el consenso global y necesario para la construcción de un nuevo orden internacional de derechos humanos en el que finalmente se perfiló un contenido que privilegiaría la concepción de la educación como derecho fundamental.

⁹ La alusión a la palabra “*soft law*” se tomó en oposición al denominado *hard law*, entendido éste como aquellos instrumentos o prácticas generales con carácter obligatorio cuyo incumplimiento puede ser exigido por las vías institucionales de solución de conflictos y derivar en la responsabilidad internacional del Estado. Con la primera se trata de describir enunciados formulados como principios abstractos que aunque *prima facie* puedan carecer de fuerza vinculante, en general no están carentes de efectos jurídicos o al menos con cierta relevancia jurídica (TORO HUERTA, 2006).

internacionales así como aquellas reglas que pueden derivarse de sus informes que realizan (como los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos). El derecho a la educación está hoy previsto en los *instrumentos internacionales de derechos humanos más importantes* y todos los Estados son parte al menos de uno de ellos. Estos instrumentos forman parte de diversos sistemas de protección de derechos humanos: un sistema universal y varios sistemas regionales. El sistema universal es el establecido por las Naciones Unidas (ONU) y es en el que deben basarse los demás sistemas.

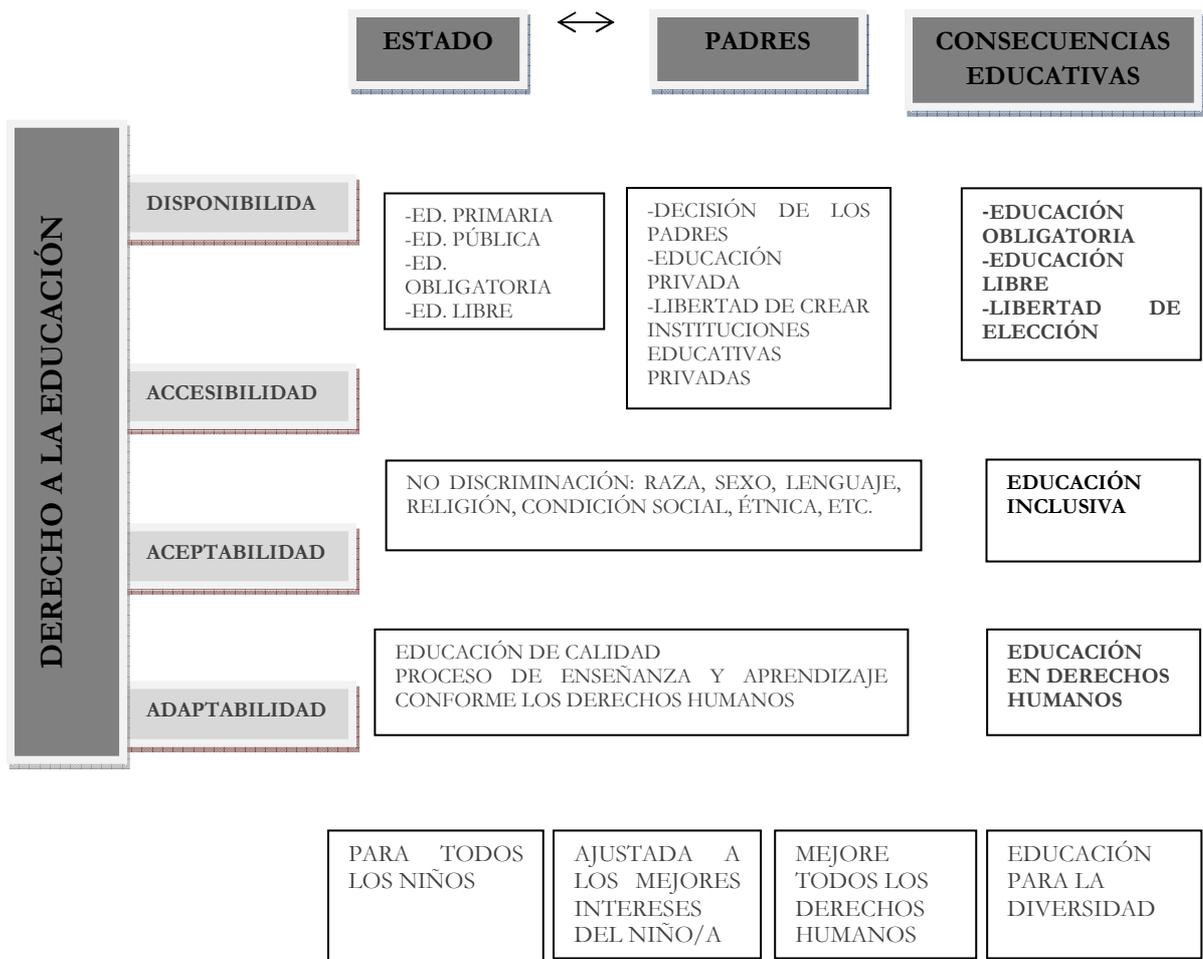
El contenido del derecho fundamental a la educación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en un sentido amplio

Existen una serie de contenidos clave del derecho a la educación como derecho fundamental. Estos contenidos deben ser tomados como el *piso básico* respecto del cual los Estados asumen una serie de obligaciones de cumplimiento inmediato y otras de cumplimiento progresivo con vistas a la plena realización del derecho en sus territorios. En función del marco de análisis propuesto, el derecho a la educación es enfocado aquí desde el deber de los Estados de desarrollar y mantener un sistema de instituciones educativas a fin de proveer educación a todas las personas bajo ciertas condiciones que veremos seguidamente. Es así que adquiere centralidad como objeto de estudio de la política educacional, en la medida que ésta tiene como finalidad el estudio del rol del Estado en la configuración y organización de la educación formal. El análisis del contenido del derecho a la educación, desde el enfoque de derechos aquí propuesto, requiere contemplar estándares desde una de las definiciones del derecho a la educación más amplias; aquella que prescribe el *artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*¹⁰. Dicha amplitud ha sido objeto, a su vez, de importantes análisis como lo constituyen la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como los informes del Relator

¹⁰ Fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), de fecha 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Forma parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos, junto con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Especial del derecho a la educación de la ONU. Esta caracterización se sintetiza en el esquema de las “4A” [referidas a conceptos en inglés: *availability* (asequibilidad /disponibilidad), *accessibility* (accesibilidad), *acceptability* (aceptabilidad), *adaptability* (adaptabilidad)] elaborado por la primera Relatora Especial de la ONU sobre derecho a la educación Katarina Tomasevsky. El esquema de las 4A establece el más completo marco conceptual para fijar las obligaciones de los Estados sobre este derecho en el plano internacional (TOMAŠEVSKI, 2001). El siguiente gráfico expone en forma resumida los aspectos vinculados con este derecho desde una perspectiva internacional y las subsecuentes interpretaciones y observaciones hechas por el mencionado Comité.

Gráfico 1 - Esquema de las “4 A” del derecho a la educación en el marco internacional de los derechos humanos.



Fuente: Naya; Davila, 2011.

El cuadro permite identificar en abstracto de los variados contenidos del derecho previstos en este artículo. Así podemos pasar entonces a una definición amplia que concibe el derecho a la educación como derecho fundamental con el siguiente alcance y características:

1) asequibilidad (disponibilidad): que supone dos tipos de obligaciones estatales: como derecho civil y político, el derecho a la educación exige que el gobierno fomente establecimientos educativos que respeten la libertad de y en la educación; la educación como derecho social y económico significa que los gobiernos deben asegurar que haya educación gratuita y obligatoria para todos los niños en edad escolar; como derecho cultural, significa el respeto a la diversidad, en particular, a través de derechos de las minorías étnicas

2) acceso: varía de acuerdo con los diferentes niveles que conforman los sistemas escolares; el derecho a la educación debe ser realizado progresivamente, asegurando la educación gratuita, obligatoria e inclusiva así como también facilitando el ingreso progresivo a la educación no obligatoria

3) aceptabilidad: supone un conjunto mínimo de criterios de calidad de la educación; el gobierno debe establecer, controlar y exigir determinados estándares de calidad, se trate de establecimientos educativos públicos o privados; el criterio de aceptabilidad ha sido ampliado en el derecho internacional de los derechos humanos; los derechos de las minorías étnicas han dado prioridad al tema de la lengua originaria en las actividades de enseñanza. Agrega Tomasevsky (2001, p. 78) que la aceptabilidad “supone garantías de calidad para la educación, estándares mínimos de salud y seguridad, o requisitos profesionales para los maestros, que deben ser estipulados, dirigidos y controlados por el gobierno”. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que los Estados Partes han de velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados a los objetivos definidos en el párrafo 1° del artículo 13 hacia el desarrollo de la personalidad humana, su dignidad y el respeto a los derechos humanos (CDESC, Observación General N° 13, párrafo 49).

4) adaptabilidad: exige que las escuelas se adapten a los niños (según el principio del interés superior del niño de la Convención sobre los Derechos del Niño); dado que los derechos humanos son indivisibles, deben garantizarse todos los derechos humanos en la educación, de modo que se adapte progresivamente la educación a los requerimientos que surgen de los estudiantes. Precisamente el cuarto criterio, adaptabilidad, es el que se articula estrechamente con la conceptualización que promueve orientar la educación a favor de atender a la diversidad. Ello supone un principio pedagógico que no implica exclusivamente la inclusión del estudiante a organización de la institución escolar sino la adaptación de la institución a sus necesidades educativas. Puesto que los derechos humanos son indivisibles, *la adaptabilidad exige garantías para todos los derechos humanos dentro de la educación, así como para mejorar los derechos humanos a través de la educación.*

En consonancia con este enfoque, el Comité también señala en su observación el rol que le corresponde al Estado en el sostenimiento del sistema educativo. En este sentido señaló que en el artículo 13 del PIDESC se considera que los Estados tienen responsabilidad mayor sobre la prestación directa de la educación en la mayoría de las circunstancias y garantizar directamente el goce del derecho a la educación a todos los habitantes.

Conclusiones

Esta primera aproximación al derecho a la educación como objeto central de estudio de la política educacional implica definir a la educación, tanto desde una concepción amplia de derecho fundamental, como también a partir de sus contenidos como tal. Ello permite observar con claridad cuánto mayor es el marco de contenidos susceptibles de ser comprendidos bajo este enfoque; remarcando los déficits provenientes de otras concepciones bajo las cuales ha sido vista también la educación: desde su carácter como un bien económico y por ende, como un servicio privado o desde su prestación tan sólo como un servicio público que se asemeja exclusivamente a la cobertura y las tasas de escolarización. En efecto, bajo *el enfoque de los derechos*

fundamentales la educación multiplica en principio su campo de extensión conceptual como derecho, indicando criterios precisos que permiten la clasificación de un mayor número obligaciones para los Estados.

Los criterios sentados a partir del esquema de las “4 A” avalados por el derecho internacional de los derechos humanos, cuadran perfectamente con la concepción de la educación como derecho fundamental. Estos cuentan con una legitimidad y consenso tales, que permiten su utilización para la elaboración de los estándares conforme a los cuales pueden desarrollarse investigaciones y evaluaciones en los respectivos Estados, en relación con el cumplimiento del derecho bajo condiciones básicas de calidad. La educación en el derecho internacional de los derechos humanos, como derecho humano fundamental, revela el alcance multifacético de los contenidos que es posible trazar a partir de las distintas funciones del derecho a la educación. Estas funciones aluden a la agrupación de sus contenidos en virtud de las posiciones jurídicas aseguradas: como derecho de defensa y como derecho de prestación. Cada una de estas funciones permite ampliar el desarrollo de contenidos que se pueden explicar o traducir en términos de las obligaciones de cumplimiento inmediato y de cumplimiento progresivo.

Las primeras, las obligaciones de cumplimiento inmediato, aluden al contenido fijado como “reglas”, entendidas estas como mandatos definitivos, normas que obligan, prohíben o permiten en forma definitiva, o “normas de todo o nada”; y son aplicadas mediante la subsunción (ALEXY, 2008, p. 68). Las obligaciones de cumplimiento inmediato comprenden el piso mínimo del derecho a la educación previsto en las cláusulas de los instrumentos internacionales. La idea de un piso de un derecho alude así al contenido indisponible para el Estado, no restringible e irreductible en tanto abarca un conjunto elemental de bienes e intereses protegidos, de posiciones jurídicas definitivas que conforman el campo semántico de la norma que concibe al derecho en cuestión. Su no respeto conlleva a desvirtuar al derecho y a la pérdida de su carácter deóntico (SCIOSCIOLI, 2014). La más acabada precisión de ese piso está conformada por la alusión a las condiciones mínimas



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

vinculadas con una educación disponible, accesible, aceptable y adaptable. Este tipo de obligaciones se complementan con el compromiso internacional asumido por los Estados a través de la firma de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y relacionado con las obligaciones derivadas del principio de progresividad. Las obligaciones derivadas de este último conforman el contenido fijado por “principios”, entendidos estos como mandatos de optimización. Éstos se traducen en normas que exigen que algo se realizado en la mayor medida posible bajo consideración de las posibilidades fácticas y jurídicas existentes, siendo aplicadas conforme el método de la ponderación (ALEXY, 2008, p. 70). El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales señaló en su Observación General 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. Así, “en las obligaciones de cumplimiento progresivo coexisten dos sentidos complementarios: *gradualidad* y *progreso*. Si el logro de la satisfacción plena de los derechos no puede ser sino gradual, es decir, paulatino en el tiempo, la obligación de los Estados es ir transitando esa gradualidad, ir progresando, mediante la implementación de medidas, en las condiciones de satisfacción del derecho” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2002, p. 92). La progresividad 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. *Esto impide así a los Estados ir hacia atrás en el reconocimiento del derecho a la educación actual*, lo que dota a este derecho de un piso certero desde donde medir en adelante su evolución. La diversidad de contenidos que es posible de desprender de estas obligaciones ponen a cargo de los Estados compromisos sustanciales para con la educación que elevan progresivamente la pretensión del “piso mínimo” a garantizar en sus respectivos territorios, modificando positivamente la actividad estatal en el ámbito de la protección y garantía del derecho, a fin de no incurrir en una “responsabilidad internacional” por su no cumplimiento; ya implique este



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

una omisión o un cumplimiento deficiente. Ahora bien, a la luz de la elucidación realizada resulta evidente que el derecho a la educación constituye una de las líneas de investigación más sustantivas dentro del campo de la política educación (PAVIGLIANITI, 1997). Sin embargo, en esta agenda el derecho constitucional y el enfoque de derechos humanos adquieren centralidad para el estudio de este derecho frente a los profundos reajustes globales que se desarrollan en las sociedades contemporáneas y que tienen en la reconfiguración de los sistemas escolares una de las áreas de reformas más recurrentes. Distintas posturas ideológicas conviven y disputan las orientaciones de las reformas educativas desde diferentes agentes, no sólo estatales nacionales sino también organismos internacionales y regionales gubernamentales y no gubernamentales. Ante este panorama las líneas de investigación de la política educacional, referidas al derecho a la educación, deberían indagar qué se entiende por un efectivo cumplimiento del derecho a la educación en el marco de una sociedad democrática así como sus alcances en lo que atañe a cuestiones tales como (a) la escolaridad a cumplir por parte del población infantil, joven y adulta y (b) en términos de las características que debería tener dicha educación en lo que refiere a las prácticas pedagógicas que promuevan la justicia y responsabilidad social, la convivencia y el respeto por la diversidad cultural.

Referencias

ABRAMOVICH, V. Una aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo de América Latina. Documento preparado para **Derechos y Desarrollo en América Latina: Una reunión de trabajo**, Santiago, Chile, Diciembre 9 y 10 de 2004. Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0057/enfoque_de_dchos_en_estrategias_y_politicas_desarrollo_Am_Lat.pdf. Acceso en: 27 mar. 2015.

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

ALEXY, R. Die Konstruktion der Grundrechte. En: CLÉRICO, L.; SIECKMANN, L.: **Grundrechte, Prinzipien und Argumentation**. Baden-Baden: Nomos,



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

2009. Versión en español **La construcción de los derechos fundamentales**. Buenos Aires: Ad Hoc, 2010.

ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

ALEXY, R. La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático. **Derechos y libertades**, Madrid, n. 8, p. 21-41 (traducción de María Cecilia Añaños Meza), 2000.

ALEXY, R. **Theorie der Grundrechte**. Baden-Baden: Nomos, 1985.

BALL, S. Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy. En **Comparative Education**, Chicago, v. 34, n. 2; p. 119-130, 1998.

BERNAL PULIDO, C. **El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

CASTILLEJO BRULL, J. L. La educación como fenómeno, proceso y resultado. En AAVV: **Teoría de la educación**. Madrid: Santillana, 1993. p. 15-28.

CLÉRICO, L. **El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional**. Buenos Aires: EUDEBA, 2009.

COMITÉ de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. **Folleto informativo** N° 16 (Rev. 1), 1996. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16Rev.1sp.pdf>. Acceso en: 18 mar. 2014.

ESCOLANO, A. Las ciencias de la educación. Problemas epistemológicos". En AAVV: **Epistemología y educación**. Salamanca: Sígueme, 1978. p. 15-22.

DREWEK, P. Defensive Disziplinbildung. Die Akademisierung der deutschen Pädagogik im Kontext der Modernisierungsprobleme des Bildungssystems und der Erziehungswissenschaft am Beginn des 20. Jahrhunderts. En HOFSTETTER, R.; SCHNEUWLY, B. (Eds.): **Science(s) de l'éducation (19e-20e siècle)**. Berna: Peter Lang, 2001; p. 75-101.

EURYDICE. **Science Education in Europe. National Policies, Practices and Research**. Brussels: EURYDICE, 2011.

FRABBONI, F.; PINTO MINERVA, F. **Introducción a la Pedagogía General**. Madrid: Siglo XXI, 2006.

KEINER, E. Education between Academic Discipline and Profession in Germany after World War II. **European Educational Research Journal**, Oxford, UK: Symposium Journals, v. 1, n. 1, p. 83-98, 2002.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

KORN, F. **Ciencias sociales: palabras y conjeturas.** Buenos Aires: Nueva Visión, 1977.

NAYA, L.M.; DÁVILA, P. Unities and Diversities Regarding the Right to Education in Europe. En GRIMHEDEN, J., KARLSSON, D.; RING, R. (Eds.): **On line Festschrift in honour of Katarina Tomasevski**, 2011. Disponible en: http://www.rwi.lu.se/ktfestschrift/Online_festschrift_in_honour_of_Katarina_Tomasevski.html[consultado. Acceso en: 27 junio 2011.

PAVIGLIANITI, N. El derecho a la educación: una construcción histórica polémica”. En **Fichas de Cátedra: Temas de Política Educacional.** Buenos Aires: OPFyL–UBA, 1997.

PAVIGLIANITI, N. Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional. **Fichas de Cátedra: Temas de Política Educacional.** Buenos Aires: OPFyL–UBA, 1993.

POPPER, K. **Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico.** Buenos Aires: Paidós, 1994.

RUIZ, G. **Educación, Política y Estado. Definiciones y propuestas jurídico – normativa de la Política Educacional.** Saarbrücken: Editorial Académica Española LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.

SARRAMONA, J. **Teoría de la educación. Reflexión y normativa pedagógica.** Barcelona: Ariel, 2000.

SCHRIEWER, J. **Welt-System und Interrelations-Gefüge. Die Internationalisierung der Pädagogik als Problem Vergleichender Erziehungswissenschaft.** Berlín: Humboldt Universität, 1994. [traducción al español: *Sistema mundial y redes de interrelación. La internacionalización de la educación y el papel de la educación comparada.* Barcelona: UB].

SCHWENK, B. Pädagogik in den philosophischen Fakultäten – Zur Entstehungsgeschichte der ‘geisteswissenschaftlichen’ Pädagogik in Deutschland. En HALLER, H. D.; LENZEN, D. (Eds.): **Wissenschaft im Reformprozeß, Aufklärung oder Alibi?** Stuttgart: Cotta-Klein, 1977; p. 103-131.

SCHRIEWER, J.; HARNEY, K. Los ‘sistemas’ de educación y su comparabilidad: comentarios metodológicos y alternativas teóricas. En MÜLLER, D., RINGER, F.; SIMON, B. (Comp.): **El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social, 1870–1920.** Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

1974

**I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

SCIOSCIOLI, S. El derecho a la educación como derecho fundamental y sus alcances en el derecho internacional de los derechos humanos. En **Journal of Supranational Policies of Education**, Madrid, n. 2; p. 6-24, junio 2014. Disponible en: http://www.jospoe-gipes.com/Articulos/VOL2/1_JOSPOE_VOL2.pdf

TOMASEVSKI, K. **Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple**. Bangkok: UNESCO Bangkok, 2004 b.

TOMASEVSKI, K. **Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable**. Gothenburg: Novum Grafiska AB, 2001.

TORO HUERTA, M. El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. En **Anuario de Derecho Internacional**, Madrid: UNAM v. VI, 2006.

TRUMAN, D. **The governmental process**. New York: Knopf, 1951.

WAGNER, P.; WITTRÖCK, B. States, Institutions, and Discourses: A Comparative Perspective on the Structuration of the Social Sciences. En WAGNER, P., WITTRÖCK, B.; WHITLEY, R. (Eds.): **Discourses on Society. The Shaping of the Social Science Disciplines**. Dordrecht: Kluwer, 1991. p. 331-357.