

## reseñas educativas

una revista de reseñas de libros



**Finnegan, Florencia y Pagano, Ana (2007).** *El derecho a la Educación en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas-FLAPE.

147 pp.

ISBN: 978-987-23507-1-0

**Reseñado por Soledad Vázquez**  
**Universidad de Buenos Aires**

5 de agosto del 2009



### **El derecho a la educación en la Argentina**

Florencia Finnegan y Ana Pagano examinan cómo el derecho a la educación en Argentina se plasmó jurídicamente y sus transformaciones históricas desde fines del siglo XIX hasta principios del XXI. En *El derecho a la educación en la Argentina* las autoras realizan un recorrido analítico e histórico, usando diferentes normativas e investigaciones, para dar cuenta de dos dimensiones: la formulación jurídico-legal y la observancia efectiva del derecho a la educación. En el marco de esta reseña se interpreta que el argumento de Finnegan y Pagano es: el derecho a la educación (construcción política, histórica, social e institucional que adquiere su forma jurídica al consagrarse por la Constitución e instituirse por diversas leyes) adoptará una “dimensión sustantiva”, en tanto práctica efectiva y concreta, en contextos de justicia social e igualdad. Por el contrario, en condiciones de desigualdad, no se hace posible la cristalización de las formas legales del derecho a la educación.

El texto está organizado en cuatro secciones. La primera analiza los marcos legales más relevantes que regulan el derecho a la educación desde la constitución del Estado-Nación hasta principios del siglo XXI; la segunda parte describe los alcances concretos del cumplimiento efectivo de este derecho; la tercera aborda las restricciones específicas del sistema educativo y sus instituciones para asegurar que, fundamentalmente los jóvenes de sectores populares, gocen de este derecho; por último, la cuarta sección describe las luchas que por el derecho a la educación protagonizaron diferentes actores sociales entre finales de los '90 y comienzos del 2000 en el ámbito local.

El trabajo de Finnegan y Pagano desentraña la noción de derecho a la educación en la Argentina contextualizándola históricamente. El recorrido analítico realizado por estas

investigadoras comienza con la constitución del Estado-Nación y la cristalización del proyecto político liberal de la generación del '80 y llega hasta el comienzo de 2000. Si bien se menciona la Ley de Educación Nacional –sancionada en 2006–, las autoras no se detienen a analizarla de forma exhaustiva por encontrarse la misma en proceso de debate al cierre de la investigación.

Las autoras distinguen diferentes momentos históricos en relación a la forma jurídica y al modo de concreción del derecho a la educación en Argentina. En primer lugar, describen la etapa liberal que abarca el lapso de tiempo comprendido entre 1880-1930. En segundo, abordan el ciclo del Estado de Bienestar, desarrollado entre las décadas de 1940 y 1950: fuerte presencia del Estado distribuyendo recursos económicos para la satisfacción de las demandas sociales del conjunto de la población. Luego, Finnegan y Pagano caracterizan el período de avance de las políticas privatistas en materia educativa y de retroceso del protagonismo del Estado asignando recursos a los sectores menos favorecidos, que comprende los años '60, '70 y '80. Por último, desarrollan la época neoliberal que se despliega en los '90. La fase que comienza en los 2000 no es descripta tan profundamente como las anteriores. Los comentarios en torno a las leyes sancionadas durante los primeros años del nuevo siglo, indican que las autoras tienen una mirada optimista (aunque con matices), en torno a las formas jurídicas del derecho a la educación y su efectivo cumplimiento en la Argentina a partir de ese momento.

Junto a esta contextualización, Finnegan y Pagano, realizando otro aporte a los debates e investigaciones que abordan la problemática de la educación en general y del derecho a la educación en particular, detallan las normativas que en materia educativa fueron sancionándose a lo largo de más de un siglo. Las investigadoras describen en qué consistieron leyes tales como la 1.420 (Ley de Educación Común), la 4.874 (Ley Láinez) y la 12.558 (Ley Palacios); analizan las normativas del período neoliberal -24.049; 24.195; 24.521-; y detallan la Ley 25.864 (Garantía de la duración del ciclo lectivo), la Ley 26.058 (Educación Técnico Profesional), y la Ley 26.075 (Financiamiento Educativo). En el análisis incluyen las constituciones de 1853, 1949 y 1994 y otras leyes que se relacionan, de alguna u otra forma con la cuestión educativa, por ejemplo, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Finnegan y Pagano enuncian y desarrollan, siempre contextualizándolos históricamente, diversos conceptos y nociones que resultan pertinentes para comprender en qué consiste el derecho a la educación en su dimensión jurídica y efectiva en la Argentina entre 1880 y 2000. En este sentido, las autoras describen la diferencia existente entre el derecho a enseñar y el derecho a aprender. Poniendo el acento en el “derecho a aprender” se subraya la principalidad del Estado como garante del derecho a la educación, como prestador de servicios educativos y como apoyo técnico y económico a los sistemas educativos jurisdiccionales. Por el contrario, enfatizando el “derecho a enseñar”, el Estado cumple un papel subsidiario. En este caso, el derecho a educar, en primera instancia corresponde a los padres, a las iglesias y a los particulares. El Estado interviene sólo donde la actividad privada no satisface la demanda educativa. De acuerdo a Finnegan y Pagano, los debates del período 1880-1930 en torno a la subsidiariedad o no del Estado en materia educativa están ligados al enfrentamiento que se produjo entre la iglesia y la clase política dirigente por el manejo de los recursos económicos para financiar la enseñanza privada. El derecho a la educación queda establecido en el artículo 14 de la Constitución de 1853 bajo la forma de derecho a enseñar y derecho a aprender. Las autoras afirman, siguiendo a Adriana Puiggrós (1991), que durante las postrimerías del siglo XIX y principios del XX, se institucionalizó el sistema educativo argentino como un instrumento político al servicio del proyecto oligárquico-liberal de creación del Estado Nacional.

De acuerdo al recorrido realizado por las investigadoras, durante la etapa del Estado de Bienestar hubo avances en relación a la efectivización del derecho a la educación establecido por la Constitución y diversos marcos legales. Si bien se subrayan ciertas limitaciones (por ejemplo, la sanción de la Ley 13.047 que consagra la institucionalización

del subsidio estatal a las escuelas de gestión privada), las autoras señalan que fue durante los '40 y '50 cuando el sistema educativo argentino se expandió ampliando su cobertura; en estos años el acceso a la educación se transformó en un mecanismo de ascenso social. Es este el período en el que se privilegia el derecho a aprender y en el que se produce, aunque con ciertos límites, la cristalización de las formas jurídicas del derecho a la educación en un marco de democracia y justicia social. Estos alcances del cumplimiento efectivo del derecho a la educación se dieron en un contexto de modificación de la lógica distributiva de la riqueza; de todos modos, esta modificación no fue sustantiva ni abarcó los derechos de propiedad ni la racionalidad productiva.

La etapa neoliberal (cuyos orígenes se remontan a los '70) constituye la cara opuesta del período del Estado de Bienestar: el Estado deja de intervenir en el ámbito social y económico y de reasignar recursos para la satisfacción de las demandas del conjunto de la población; con ello, deja de asegurar el derecho a aprender. “Pasaje de la lógica del trabajador a la lógica de provisión” (Kessler, 2003) es un ejemplo de las nociones que se detallan en *El derecho a la educación en la Argentina* para explicar lo sucedido social, económica y culturalmente en los años '90 y, con ello, dar cuenta de las características del contexto en el cual se efectivizó este derecho en aquellos años. Se trata del fenómeno por el cual el trabajo pierde su centralidad para la construcción de la identidad individual y colectiva, y, acentuando su carácter instrumental, pasa a ser sólo un medio para obtener ingresos económicos. En el marco de precariedad e inestabilidad social y laboral, que se despliega en los '90, los adolescentes de los sectores más desfavorecidos deben obtener recursos económicos; para ello, trabajan informalmente; desarrollan actividades delictivas; consiguen subsidios; y/o asumen responsabilidades familiares y domésticas. En otras palabras, comparten con los adultos la lucha por la supervivencia. Así es prácticamente inviable el acceso a bienes culturales. Estos bienes pasan a segundo plano o a estar afuera de las expectativas e intereses de estos jóvenes; merman sus aspiraciones y posibilidades de inclusión en instituciones educativas y, con ello, de participación en los procesos de disputa del capital cultural. Lo central es la búsqueda del ingreso económico.

De acuerdo a las reflexiones de Finnegan y Pagano, para visualizar cómo, en el contexto de desigualdad producido con la implementación de las políticas neoliberales, el sistema educativo y las instituciones que lo conforman impiden el efectivo cumplimiento del derecho a la educación en los sectores más desfavorecidos, es preciso complejizar el concepto “exclusión”. Los jóvenes que viven las problemáticas antes señaladas (precariedad, inestabilidad, etc.) no necesariamente se alejan de la escuela: en muchos aspectos, ésta se ha vuelto más tolerante que en épocas pasadas en relación al desempeño y comportamiento de los alumnos; la retención es uno de sus objetivos básicos. Los niveles de exigencia para aprobar exámenes son bajos; la institución aspira a que el paso por la escuela sea lo más rápido posible y que se produzca sin mayores dificultades. Así, la exclusión es menos asequible, más sutil. Cobra importancia para comprender el fenómeno el concepto de “escolaridad de baja intensidad” que Finnegan y Pagano toman de Gabriel Kessler (2004, 2006) para referirse al proceso por el cual los alumnos y alumnas retenidos en estas escuelas más tolerantes se “desenganchan” (Kessler, 2006: 16). Estos estudiantes, si bien continúan inscriptos y concurren a clases de forma medianamente regular, no cumplen con las tareas escolares y no se preocupan por las consecuencias de ello; el alumno o alumna “desenganchada” no deserta inexorablemente. Esta “escolaridad de baja intensidad” es conflictiva, confirma los mecanismos de desigualdad en el acceso a recursos culturales y expresa una de las formas en que la observancia del derecho a la educación se produjo en los '90, a partir de las reformas neoliberales.

Pero, a la vez que se refieren a la “escolaridad de baja intensidad”, Finnegan y Pagano, dan cuenta, siguiendo a Silvia Duschatzky (1999), de ciertos grupos de jóvenes que perciben a la escuela como una “entrada a otros mundos”. Para ello, las autoras refieren la investigación que Duschatzky realizó durante 1997 en dos escuelas medias situadas en La Matanza (Gran Buenos Aires). De acuerdo a las conclusiones de este trabajo descrito en *El*

*derecho a la educación en la Argentina*, la escuela, para los jóvenes que participaron de esa indagación, provee derechos, les permite despegarse de la “fatalidad de origen” y establecer espacios de reconocimiento e identidad. La escuela en tanto ‘frontera’ es un “horizonte de posibilidades” y produce una ruptura con la cotidianidad.

Además de presentar los conceptos referidos, las autoras examinan el cumplimiento del derecho a la educación en la Argentina durante la etapa neoliberal a partir del análisis de los datos estadísticos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2004) y por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de la Nación (2005). En términos generales, las conclusiones a las que Finnegan y Pagano arriban son que, si bien se visualizan ciertos niveles de estabilidad e incluso mejoría en lo que hace al cumplimiento efectivo del derecho a la educación en los últimos años, los sectores más vulnerables, aunque accedan a la escuela ahora en mayor proporción que en épocas anteriores, no lo hacen de la misma forma ni en los mismos establecimientos que los sectores más favorecidos; que en el EGB 3 y el Polimodal o escuela media los indicadores evolucionan negativamente exhibiendo el importante deterioro de ese nivel; y que la realidad hacia el interior del país es heterogénea: las provincias del norte argentino presentan una situación mucho más comprometida en lo que hace a la observancia efectiva del derecho a la educación que otras jurisdicciones tales como, por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires.

Por último, otro de los aportes de *El derecho a la educación en la Argentina* al debate y reflexión sobre la problemática educativa en general y el cumplimiento efectivo del derecho a la educación en particular, es el análisis que se realiza en el capítulo final sobre las diferentes luchas que, por el cumplimiento del derecho a la educación, se desarrollaron durante la década del 90 y primeros años del 2000. Estas manifestaciones populares articularon la protesta social con la dimensión social de la ciudadanía y fueron protagonizadas por agrupaciones, gremios y movimientos sociales tales como la Central de los Trabajadores Argentinos, el Frente Nacional contra la Pobreza y Los Chicos del Pueblo. Así, por ejemplo, Finnegan y Pagano describen las acciones de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina con el establecimiento de la Carpa Blanca al frente del Congreso Nacional, entre abril de 1997 y diciembre de 1999. Una de las conquistas de este proceso de lucha fue la sanción de la Ley de Incentivo Docente (la 25.053) en octubre de 1998. Con el propósito de recomponer los niveles salariales de los docentes, la ley creó un fondo nacional conformado con los aportes provistos por el impuesto a los automotores, a las embarcaciones y a las aeronaves.

El recorrido realizado por diferentes períodos históricos, la descripción de los marcos legales que regulan el derecho a la educación y el desarrollo de conceptos que dan cuenta de la dimensión jurídica y la dimensión sustantiva del derecho a la educación aquí sucintamente reseñados son algunos de los aportes de *El derecho a la educación en Argentina* a los debates e investigaciones que tratan la problemática educativa en general y la observancia concreta y efectiva del derecho a la educación, en particular. En síntesis, para quien ha realizado esta reseña, la investigación de Florencia Finnegan y Ana Pagano despierta el interés e invita a la reflexión sobre la forma en que el derecho a la educación se ha plasmado desde fines del Siglo XIX hasta comienzos del XXI en Argentina.

## Referencias

- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de la Nación (DINIECE) (2005) *El tercer ciclo de la educación general básica* en Sonia Hirschberg (coord.) Informe de investigación. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- Duschatzky, Silvia (1999) *La escuela como frontera*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2004) Situación educacional de la población de Argentina según el Censo 2001 *Aquí se cuenta, Revista Informativa del Censo 2001*, 4 (11) 1-6

- Kessler, Gabriel (2006) "Dilemas y desafíos de la experiencia educativa de jóvenes en conflicto con la Ley" en *Miradas Interdisciplinarias sobre la Violencia en las Escuelas*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- (2004) "Trayectorias escolares" en *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- (2003) "De proveedores, amigos, vecinos y 'bardereros': acerca de trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del Gran Buenos Aires" en *Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Editorial Biblos-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Pagano, Ana et. al. (2005) *Procesos de escolarización y chicos y chicas en situación de calle. La experiencia del Programa Puentes Escolares*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Puiggrós, Adriana (dir.) (1991) *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires: Galerna

**Acerca de las autoras del libro: Florencia Finnegan** es licenciada en Ciencias de la Educación e investigadora. Entre 2003 y 2006 se desempeñó como Directora General de Planeamiento en la Subsecretaría de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha publicado numerosos trabajos en la Argentina y en el extranjero abordando diferentes temáticas como, por ejemplo, educación media y de adultos, capacitación docente y educación popular.

**Ana Pagano** es licenciada en Ciencias de la Educación, docente e investigadora. Desde 2001, ha participado y coordinado diferentes proyectos y programas dependientes de la cartera educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Alguno de ellos son "Puentes Escolares: oportunidades educativas para chicos y chicas en situación de calle" y "Educación y Trabajo". Publicó diversos artículos en el ámbito local y en el extranjero que analizan la educación popular, la educación de jóvenes y adultos y el derecho a la educación.

**Acerca de la autora de la reseña: Soledad Vázquez** es socióloga de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y trabaja en el Ministerio de Educación de la Nación (adscripción en trámite). Es especialista en Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo) y ha sido recientemente admitida en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales para realizar la Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación. Actualmente, participa como investigadora de apoyo en el proyecto UBACYT "Nivel medio: culturas institucionales e identidades sociales de jóvenes en situación de pobreza" (Directora: Lic. Valeria Dabenigno, lugar de trabajo: Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales). Su interés de investigación actual es embarazo y maternidad adolescente y su articulación con la escuela media.

\*\*\*\*

**Reseñas Educativas/ Education Review** publica reseñas de libros sobre educación de publicación reciente, cubriendo tanto trabajos académicos como prácticas educativas. Todas las informaciones son evaluadas por los editores:

**Editor para Español y Portugués**

Gustavo E. Fischman  
Arizona State University

**Editor General (inglés)**

Gene V Glass  
Arizona State University

**Editora de Reseñas Breves (inglés)**

Melissa Cast-Brede  
University of Nebraska at Omaha

Las reseñas son archivadas y su publicación es divulgada por medio de una listserv (EDREV).

Reseñas Educativas es firmante de la Budapest Open Access Initiative.

