



Año 10  
NÚMERO 23  
AGOSTO 2020  
Buenos Aires  
Argentina

# EDUCACIÓN E IGUALDAD

# MP D

Revista Institucional  
de la Defensa Pública  
de la Ciudad Autónoma  
de Buenos Aires

Año 10  
Número 23  
Septiembre 2020  
Buenos Aires  
Argentina

ISSN 1853-5828

Director  
**Horacio Corti**

Coordinadores  
**Ramiro Dos Santos Freire**  
**Guillermo Patricio Cánepa**  
**Giselle Furlong Pader**

Publicación propiedad del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Edificio Dr. Arturo Enrique Sampay, México 890 (1097) CABA.

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



**Poder Judicial**  
Ciudad de Buenos Aires

 Ministerio Público de la  
**Defensa**  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Defensor General**

Dr. Horacio Corti

**Defensora General Adjunta****Fuero Contencioso Administrativo y Tributario**

Dra. Graciela Elena Christie

**Defensora General Adjunta****Penal, Contravencional y de Faltas**

Dra. Marcela L. Millán

**Fuero Contencioso Administrativo y Tributario****Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Fernando Lodeiro Martínez

**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2**

Dra. Mariana Beatriz Pucciarello

**Primera Instancia****Defensoría N° 1**

Dra. Alejandra Lorena Lampolio

**Defensoría N° 2**

Dr. Pablo A. De Giovanni

**Defensoría N° 3**

Dra. María Lorena González Castro Feijóo

**Defensoría N° 4**

Dra. Cecilia Gonzalez de los Santos

**Defensoría N° 5**

Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire

**Defensoría N° 6**

Dr. Javier Indalecio Barraza

**Fuero Penal, Contravencional y de Faltas****Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 1**

Dr. Gustavo Eduardo Aboso

**Defensoría ante la Cámara de Apelaciones N° 2**

Dr. Emilio Antonio Cappuccio

**Primera Instancia****Defensoría N° 1**

Dra. Patricia Beatriz López

**Defensoría N° 2**

Dra. Silvina Noemí Nápoli

**Defensoría N° 3**

Dra. María Andrea Piesco

**Defensoría N° 4**

Dr. Sebastián Zanazzi

**Defensoría N° 5**

Dra. Victoria Inés Almada

**Defensoría N° 6**

Dra. Marcela María Amelia Paz

**Defensoría N° 7**

Dr. Marcelino N. Civitillo

**Defensoría N° 8**

Dr. Matías Becerra

**Defensoría N° 9**

Dra. Andrea Demarco

**Defensoría N° 10**

Dra. María Florencia Zapata

**Defensoría N° 11**

Dra. Carolina Spósito

**Defensoría N° 12**

Dr. Javier Balmayor

**Defensoría N° 13**

Dra. Paula Lagos

**Defensoría N° 14**

Dr. Sergio J. Pistone

**Defensoría N° 15**

Dr. Miguel Talento Bianchi

**Defensoría N° 16**

Dra. Gabriela Marquiegui Mc Loughlin

**Defensoría N° 17**

Dra. Yanina Gabriela Matas

**Defensoría N° 18**

Dr. Juan Ignacio Cafiero

**Defensoría N° 19**

Dra. Bibiana Marys Birriel Moreira

**Defensoría N° 20**

Dra. Marina Recabarra

**Defensoría N° 21**

Dra. María Lousteau

**Defensoría N° 22**

Dr. Christian Federico Brandoni Nonell

**Defensoría N° 23**

Dra. Claudia Analía Rodríguez

**Defensoría N° 24**

Dra. María Laura Giusepucci

**Secretaría General de Acceso a la Justicia**

Dr. Mauro Riano

**Secretaría General de Administración**

Lic. Jorge Costales

**Secretaría General Jurisdiccional de Coordinación Técnica**

Dr. Javier José Telias

**Secretaría General Jurisdiccional de Asistencia a la Defensa**

Dra. Vanesa Ferrazzuolo

**Secretaría General de Planificación**

Dr. Francisco M. Talento

**Secretaría Jurisdiccional de Derechos Humanos y Procesos Colectivos**

Mg. María Alejandra Villasur García

- 5     **EDITORIAL**  
Horacio Corti

### **CAPÍTULO 1. EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS**

- 9     **Derecho a la educación en la Ciudad de Buenos Aires y la ESI**  
Damián Azrak
- 20    **Interculturalidad y educación: reflexiones desde los derechos humanos para un acceso a la justicia culturalmente adecuado**  
Bárbara Carlotto, Paula Barberi y Javier Azzali
- 33    **Acceso a la justicia y a la educación en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**  
Verónica Otto, Estela Bicci y Viviana Reinoso
- 52    **El derecho a la educación de los niños desde la mirada del Poder Judicial: el caso de la CABA**  
Mabel López Oliva y María Lucila Passini
- 76    **Educación e inclusión**  
María Soledad Larrea

### **CAPÍTULO 2. EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA**

- 91    **Políticas educativas en la Ciudad de Buenos Aires. Secundaria del futuro: un análisis crítico de su implementación**  
Manuel Jerónimo Becerra
- 104   **La violencia escolar. Algunas consideraciones en torno al *bullying* y a los órganos de control**  
Javier Indalecio Barraza
- 109   **Acerca de los debates educativos en la Legislatura de la Ciudad**  
Entrevista a María Rosa Muiños
- 119   **Democratizar el acceso a las tecnologías para garantizar el derecho social a la educación**  
Daniel Aldave y Emmanuel Farina
- 123   **Tensiones en la política educativa. Gestión del conflicto y Poder Judicial**  
Giselle Furlong Pader

### **CAPÍTULO 3. EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN**

- 139   **El derecho a la participación de la comunidad educativa en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Distintas lecturas sobre los alcances del derecho**  
Guillermo Patricio Cánepa

- 154 **Familias por la Escuela Pública: la participación democrática como parte del derecho a la educación**  
Valeria Llobet, Andrea Mónica Cataldo, Leila Lorena García Castelo y Carolina Montorfano
- 163 **Bachillerato Popular Salvador Herrera: puentes de solidaridad y lucha**  
Bachillerato Popular Salvador Herrera. Ana Romero, Santiago Mondonio, Ezequiel Fulvi y Maricel Peisojovich
- 171 **Problemáticas sociocomunitarias de la infancia y la adolescencia en el barrio de La Boca. Alternativas de acción desde los colectivos de participación**  
María Lucrecia Cirianni y Karina Abalo Miller

#### **CAPÍTULO 4. INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN**

- 183 **El sistema educativo en la Ciudad de Buenos Aires: desigualdad y desinversión**  
María Laura Barral y Gabriel Suban
- 203 **El derecho a la educación y el gasto público**  
Santiago Javier Romano y Diego Freedman
- 218 **La inversión educativa en tiempos de pospandemia**  
Alejandro Morduchowicz

# Editorial

**Horacio Corti**

Defensor General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El presente número de nuestra revista institucional está dedicado al derecho a la educación, uno de los ejes de actuación de la defensa pública.

Tal como se señala en el cuerpo de la revista, la educación es un derecho social que ya se encontraba presente en nuestra constitución histórica de 1853 en diversas partes de su texto. Educación e inmigración se consideraban dos políticas públicas clave para la prosperidad del país y, en consecuencia, se desarrolló una práctica muy profunda al respecto. Ciertamente, la educación, como derecho, se reforzó con la reforma constitucional de 1994 y, como con todos los demás derechos, aquí también tiene su incidencia la constitucionalización de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos producida por el art. 75 de la CN.

En ese contexto de enorme profundidad se inserta la Constitución de la Ciudad que le dedica un capítulo al derecho a la educación (capítulo tercero del título segundo, dedicado a las políticas especiales, arts. 23 a 25). Como siempre destacamos, pero la realidad, con su dureza, exige la reiteración, dicho título se inicia con disposiciones comunes que, entre otros aspectos, reconoce la situación de exclusión social y, ya jurídicamente atestiguada, obliga a removerla. De ahí que insistamos en la existencia de un genuino derecho a la inclusión social, que permite repensar el conjunto de los derechos sociales a la luz del rasgo dramático y estructural que caracteriza a la sociedad argentina, y también a la porteña: la exclusión social. Esta revela algo más que la simple discriminación puntual, ya que pone de manifiesto estructuras arraigadas de desigualdad social, caracterizadas por lo extremo (grandes diferencias sociales) y lo persistente (resistente a reformas focalizadas). Digamos, de paso, que dicho macro derecho a la inclusión social es paralelo, y complementario, de otro macro derecho al que también mencionamos de forma habitual: el derecho a la ciudad. Y la exclusión, inscripta en términos territoriales, se traduce como segregación urbana.

Con referencia a la educación, hay varios aspectos para destacar de nuestro texto constitucional porteño, de los que haré solo algunas menciones, pues ellos son considerados en los ensayos que componen esta publicación.

En primer lugar, se destacan una serie de principios que deben regir las políticas públicas en la materia: "La Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática" (art. 23, primer párrafo).

En segundo lugar, la Constitución explicita la obligación del Estado local ("la responsabilidad indelegable", según dice el texto, art. 24, primer párrafo) "de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior".

En tercer lugar, la Constitución expresa que el sistema educativo debe contemplar la perspectiva de género e incorporar programas referidos a los derechos humanos y a la educación sexual (art. 24, párrafos séptimo y octavo).

Es interesante destacar lo establecido por el art. 25, segundo párrafo, al disponer que "las partidas de presupuesto destinadas a educación no pueden ser orientadas a fines distintos a los que fueron asignadas". Esta cláusula se inserta al interior de las disposiciones financieras y presupuestarias específicas referidas a los derechos sociales. Así, en el mencionado art. 17, incluido en el capítulo que contiene las disposiciones comunes, se deja en claro que deben desarrollarse "políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante *recursos presupuestarios*". De forma particularizada, el art. 20, en su segundo párrafo, establece que "el gasto público en salud es una inversión social prioritaria".

Ahora bien, ¿qué significa la regla incluida en el citado art. 25? Es claro que debe significar algo más que la especificidad o especialidad en cuanto atributo del principio de reserva de ley sobre los gastos públicos y, a la vez, elemento estructural de la norma presupuestaria. La ley de presupuesto autoriza a gastar sumas de dinero determinadas (aspecto cuantitativo de la norma) a órganos también determinados (aspecto subjetivo), todo ello, a su vez, para fines también determinados. Por ende, todos los gastos son autorizados por la ley para fines predeterminados. Por tanto, la regla del art. 25 impone una restricción suplementaria: la prohibición de reasignar los gastos en educación a otros fines en ocasión de efectuar modificaciones a la ley de presupuesto durante su ejecución (art. 63, Ley N° 70).

Como puede apreciarse, la protección constitucional del derecho a la educación tiene en nuestra Ciudad un alcance de enorme profundidad. Y acorde con ese alcance normativo se establecen las garantías correlativas (primarias y secundarias, según el conocido léxico de Ferrajoli).

En ese camino y tal como surge de la publicación que presentamos, la defensa pública ha intervenido en numerosas acciones de amparo con el objeto de garantizar el acceso a las vacantes escolares en el sistema público de la Ciudad, en especial en los niveles inicial y primario. Además de ello, se han iniciado causas de carácter colectivo en resguardo de derechos, así, solo a título de ejemplo, para garantizar el derecho a la participación de la comunidad educativa en el debate de la denominada *Secundaria del Futuro* o para garantizar el acceso a la información pública en el debate por la creación de la Universidad para la Formación Docente (UNICABA), donde la Defensoría patrocinó a las rectoras de los profesores de la Ciudad. También se patrocinó a las comunidades educativas de los Institutos de Formación Técnica Superior (IFTS) y de los colegios nocturnos para prevenir su cierre o achicamiento, y se intervino en los conflictos por tomas de colegios secundarios propiciando mecanismos de diálogo y mediación escolar. Durante esta trágica pandemia que estamos viviendo, se ha intervenido en la causa judicial para garantizar la prestación adecuada del servicio de viandas escolares durante la crisis sanitaria, así como en la referida a la garantía de la conectividad educativa en los barrios populares. Como dijimos, son solo algunos ejemplos de una actividad cotidiana de defensa de derechos y de asistencia jurídica a los diferentes actores de la comunidad educativa.

El presente número ha sido coordinado por Ramiro Dos Santos Freire, Guillermo Patricio Cánepa y Giselle Furlong Pader, esta última además a cargo de la Secretaría especializada en el derecho a la educación.



aciones Unidas han proclama-  
 universal de Derechos Humana-  
 ené todos los derechos *Asamblea General — Decimocuarto perí*  
 es  
 ies enunciados en ella, sin distinción alguna de  
 color, sexo, idioma, religión, opinión política o  
 lquier otra índole, origen nacional o social, posi-  
 ción económica, nacimiento o cualquier otra condición,

**RESOLUCIONES APROBADAS SOBRE LA BASE DE LOS INFORMES  
 DE LA TERCERA COMISION**

*La Asamblea General*

*Proclama* la presente Declaración de los Derechos del Niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos

Considerando que la necesidad de una Declaración especial ha sido enunciada en la Declaración de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración Universal de Derecho los convenios constitutivos de los orga- zados y de las organizaciones intern- interesan en el bienestar del niño,

|   |    |
|---|----|
| 1386 (XIV). Declaración de los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1959) (tema 12)                                  | 21 |
| 1387 (XIV). Publicidad del Niño (20 de nov  | 21 |
| 1388 (XIV). Informe de Refugiados (20   | 22 |
| 1389 (XIV). Refugiados de 1959) (tema   | 22 |
| 1390 (XIV). Año N (tema 33)   | 22 |
| 1391 (XIV). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (20 de noviembre de 1959) (tema 12)                         | 22 |
| 1392 (XIV). Interdependencia de los factores económicos / sociales del desarrollo (20 de noviembre de 1959) (tema 12) | 22 |
| 1393 (XIV). Vivienda económica (20 de noviembre de 1959) (tema 12)  | 22 |
| 1394 (XIV). Delincuencia de menores (20 de noviembre de 1959) (tema 12)   | 23 |
| 1395 (XIV). Asistencia técnica para la fiscalización de los estupefacientes (20 de noviembre de 1959) (tema 12)       | 23 |
| 1396 (XIV). Estudio sobre la cuestión de la pena capital (20 de noviembre de  | 23 |

**1386 (XIV). Declaración de los Derechos del Niño**

**PREÁMBULO**

*Considerando* que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos funda-

han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamen-  
 tamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la  
 persona humana, y su determinación de promover el  
 progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un  
 concepto más amplio de la libertad,

*Considerando* que las Naciones Unidas han proclama-  
 mado en la Declaración Universal de Derechos Humana-  
 nos que toda persona tiene todos los derechos  
 libertades enunciados en ella, sin distinción alguna d  
 raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política  
 de cualquier otra índole, origen nacional o social, posi-  
 ción económica, nacimiento o cualquier otra condición,

*Considerando* que el niño, por su falta de madurez  
 física y mental, necesita protección y cuidado especial

la Declaración Universal de Derechos Humanos y en  
 los convenios constitutivos de los organismos especiali-  
 zados y de las organizaciones internacionales que se

**EDUCACIÓN  
 Y DERECHOS  
 HUMANOS**

mejor  
 del  
 z y  
 de  
 esta  
 a los padres, a los hombres y mujeres individualmente  
 idades locales  
 esos derechos





# Derecho a la educación en la Ciudad de Buenos Aires y la ESI

## Damián Azrak

Abogado (UBA), Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (UP), profesor de Derecho en grado y posgrado.

## Introducción

---

Existen pocos temas en la práctica constitucional argentina que recogen tanto acuerdo transversal como el derecho a la educación y su vital importancia. Es de los pocos asuntos que en una conversación alrededor de una mesa podría sortear todo tipo de grieta.

Sin embargo, ello no sucede cuando se introduce la cuestión de la educación sexual integral (ESI). Ahí, nuevamente, la discusión se enciende con efervescencia. En la actualidad, nos encontramos dentro de esta acalorada discusión: desde un sector se la quiere fortalecer y, desde otro, lo contrario.

**La comunidad porteña, como se verá, ha tomado una decisión: blindar este derecho mediante su reconocimiento constitucional y legal.**

Este artículo pretende enmarcarse en esta discusión, dando razones para que este blindaje contenga los bombardeos de sus detractores/as. Para esto, en un primer momento, haré un repaso de los compromisos constitucionales, nacionales (apartado 1) y locales (apartado 2) relacionados con el derecho a la educación y la educación sexual integral. Posteriormente, ahondaré en

una posible definición de la ESI (apartado 3) para luego contrastarla con la realidad local (apartado 4). Finalmente, luego de introducir algunas reflexiones sobre la discusión acerca del lema "antiderechos" que sostiene: "Con mis hijos no te metas", esbozaré unas palabras de cierre.

### 1. El derecho a la educación<sup>1</sup>

El derecho a la educación, a diferencia de otros derechos fundamentales, fue expresamente reconocido en la primera Constitución que se dictó en 1853.

El art. 5° estableció que cada provincia deberá dictar una Constitución que asegure la educación primaria gratuita. La reforma constitucional de 1860 modificó este artículo, suprimiendo el carácter gratuito obligatorio.

El art. 14 reconoció en cabeza de todas y todos los habitantes de la Nación el derecho de enseñar y aprender. También, en el art. 25, se dejó plasmado que el Gobierno federal no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto, entre otras cosas, introducir y enseñar las ciencias y las artes. Y el art. 64, inc. 16 —art. 67, inc. 16 posreforma de 1860—, estableció, entre las atribuciones del Congreso, la consistente en "proveer lo conducente [...] al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria...".

Entre otras nuevas referencias que actualmente se encuentran en la Constitución, están las que se incorporaron en los arts. 41 y 42 dentro del capítulo segundo de Nuevos Derechos y Garantías. Así, en el art. 41, que versa sobre el derecho al ambiente sano, se habla de la necesidad de proveer a la información y educación ambiental, y en el art. 42, sobre derechos de consumidores y usuarios, se fija la obligación de proveer a la educación para el consumo.

Por otro lado, entre las atribuciones del Congreso Nacional —posreforma de 1994 contenidas esencialmente en el art. 75—, se mantuvo la denominada *cláusula del progreso* (inc. 18), pero también se agregaron dos

disposiciones en la nueva redacción, según las cuales corresponde al Congreso: i) "...reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos y, en consecuencia, garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural" (art. 75, inc.17); y ii) "...sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales" (art. 75, inc. 19, párrs. 3° y 4°).

Con la reforma constitucional de 1994, el derecho a la educación se vio robustecido, mediante la adopción de disposiciones específicas o a través de instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional<sup>2</sup> incorporados "en las

1. Lo atinente al derecho a la educación fue tomado de AZRAK, Damián y CARRASCO, Maximiliano, "Protección constitucional del derecho a la educación", en GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastián, *Constitución de la Nación Argentina comentada*, tomo 1, Editorial La Ley, Buenos Aires, s.a., pp. 347-360.

2. Se destaca, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que regula este derecho en los arts. 13 y 14, constituyendo el primero de los artículos la disposición más extensa del Pacto y la regulación de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la legislación internacional sobre los derechos humanos. En el art. 13, el PIDESC establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, establece la obligatoriedad de la escuela primaria, accesible y gratuita, y la generalización y accesibilidad de la educación secundaria. En lo que se refiere a la educación superior, el Pacto establece que esta debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad y por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, en los arts. 28 y 29 regula ampliamente el derecho a la educación de un modo similar al PIDESC, aunque establece específicamente la obligación de los Estados de adoptar medidas para reducir las tasas de deserción escolar y para que la disciplina en las escuelas sea acorde con los derechos enumerados en la Convención y compatibles con la dignidad humana. Por otra parte, el derecho a la educación no se agota en la "enseñanza escolar", ya que el art. 28 hace mención a la enseñanza profesional, la eliminación del analfabetismo y el acceso a los conocimientos técnicos.

condiciones de su vigencia". Esta expresión trajo diversas interpretaciones.<sup>3</sup>

La CSJN, por su parte, en "Giroldi" afirmó que esta frase implica interpretar los tratados como efectivamente rigen en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. Esta jurisprudencia tiene que servir, en consecuencia, como guía para la interpretación de los preceptos convencionales.<sup>4</sup>

En este marco, en la Observación General N° 13 E/C.12/1999/10, el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha definido con mayor precisión los alcances y contenidos del art. 13 del PIDESC, al establecer que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes características:

- a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y deberán contar con las condiciones para que funcionen.
- b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
- c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes.
- d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y

sociales variados. "La implantación progresiva de la enseñanza gratuita" significa que, si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuita.

Al respecto, Nino expresaba:

[L]a educación es esencial para la posibilidad de elegir libremente planes de vida e ideales de bien. Por otro lado, una determinada educación es necesaria para materializar el plan de vida o el ideal del bien libremente elegido. Además, la educación de la población es conducente al adecuado funcionamiento del proceso democrático, sobre todo cuando [este] es justificado sobre el valor epistemológico. Pero si bien la educación es uno de los recursos primarios que deben distribuirse igualitariamente en una sociedad comprometida con el valor de la autonomía ecuanímicamente distribuida, él no es un bien neutral: el que la educación sea un bien depende de cuál sea el contenido y el método de esa educación.<sup>5</sup>

Entonces, además de los recursos materiales con los que debe contar todo educando, el contenido obligatorio que se imparta en los establecimientos educativos, conforme al compromiso antiperfeccionista que asumimos como comunidad, debe estar libre de adoctrinamientos, especialmente, religiosos. Asunto esencial, como se verá, para la discusión de la ESI.

Por otro lado, si bien es cierto que en materia de educación de niños/as se les reconoce a quienes ejercen la responsabilidad parental el derecho a que sus hijos/as o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones,<sup>6</sup> el Estado democrático tiene el deber de establecer límites a la patria potestad para asegurar que los/as niños/as

3. Para un repaso del tema, véase FILIPPINI, Leonardo, "Las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional", en GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastián, *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina*, tomo II, Editorial La Ley, Buenos Aires, s.a., p. 193.

4. CSJN (7/4/1995), "Giroldi, Horacio David y otros/ recurso de Casación", causa N° 32/93 resuelto el considerando 11°.

5. NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis Filosófico, jurídico y político de la práctica constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 293.

6. Conf. art. 12.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, protectorio de la libertad de conciencia y de religión.

y adolescentes accedan a una educación lo más neutral posible dentro del marco de los valores de autonomía personal y democracia.<sup>7</sup> Allí un argumento posible al eslogan "Con mis hijos no te metas" que se suele escuchar en las manifestaciones anti-ESI.

## 2. El derecho a la educación y la ESI en la CABA

La regulación y el reconocimiento constitucional del derecho a la educación en el ámbito local se encuentran en el capítulo tercero de la Constitución. A lo largo del articulado se encuentran regulaciones de lo más variadas y amplias.<sup>8</sup>

A grandes rasgos, la educación en el sistema educativo debe:

- estar inspirada en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática. (art. 23);
- asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo (art. 23);
- respetar el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias (art. 23);
- promover el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegurar políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos (art. 23);
- cumplir con los lineamientos curriculares para cada uno de los niveles educativos que son establecidos por la autoridad estatal (art. 23);
- seguir un carácter esencialmente nacional con especial referencia a la Ciudad, favoreciendo la integración con otras culturas (art. 23).

Por otro lado, la Ciudad:

- asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los 45 días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine (art. 24);
- organiza un sistema de educación administrado y fiscalizado por el Poder Ejecutivo que, conforme lo determine la Ley de Educación de la Ciudad, asegure la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones (art. 24);
- crea y reconoce, bajo su dependencia, institutos educativos con capacidad de otorgar títulos académicos y habilitantes en todos los niveles;
- se responsabiliza por la formación y perfeccionamiento de los docentes para asegurar su idoneidad y garantizar su jerarquización profesional y una retribución acorde con su función social (art. 24);
- garantiza el derecho de las personas con necesidades especiales a educarse y ejercer tareas docentes, promoviendo su integración en todos los niveles y modalidades del sistema (art. 24);
- fomenta la vinculación de la educación con el sistema productivo, capacitando para la inserción y reinserción laboral. Tiende a formar personas con conciencia crítica y capacidad de respuesta ante los cambios científicos, tecnológicos y productivos;
- contempla la perspectiva de género (art. 24);
- incorpora programas en materia de derechos humanos y educación sexual (art. 24).

Por otra parte,

- Las personas privadas y públicas no estatales que prestan servicio educativo se sujetan a las pautas generales establecidas por el Estado, que acredita, evalúa, regula y controla su gestión, de modo indelegable. La Ciudad puede realizar aportes al funcionamiento de establecimientos privados de enseñanza, de acuerdo con los criterios que fije la ley, dando prioridad

7. NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos...*, op. cit., p. 295.

8. RONCONI, Lilitana, *Pensar la ciudad: Comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, la autonomía personal y los derechos sociales*, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Librería Editora Platense, Buenos Aires, 2018.



a las instituciones que reciban a los alumnos de menores recursos.

- Las partidas del presupuesto destinadas a educación no pueden ser orientadas a fines distintos de los que fueron asignadas.

## 2.1 Reconocimiento legal de la ESI

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra en vigor la Ley N° 2.110 que regula la enseñanza de la educación sexual integral en el suelo local.

En esta norma se define que la educación sexual integral comprende el conjunto de actividades pedagógicas destinadas a favorecer la salud sexual, entendida como la integración de los aspectos físicos, emocionales, intelectuales y sociales relativos a la sexualidad, para promover el bienestar personal y social mediante la comunicación y el amor (art. 3°).

En este orden, se establece la enseñanza de la ESI en todos los niveles obligatorios y en todas las modalidades del sistema educativo público de gestión estatal y de gestión privada y en todas las carreras de formación docente, dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 1°). Luego, determina que en el suelo local se garantiza el derecho a la información para el ejercicio de una sexualidad integral responsable y con formación en valores. Al mismo tiempo, ordena que el Ministerio de Educación elabore los contenidos curriculares obligatorios mínimos, graduales y transversales, teniendo en cuenta las distintas etapas de desarrollo de los/as alumnos/as (art. 2°).

Dentro de los objetivos de la ESI, a nivel legal, se determina la promoción de una concepción positiva de la sexualidad que favorezca el desarrollo integral, armónico y pleno de las personas. Dictar educación sexual en la escuela. Brindar información científica, precisa, actualizada y adecuada a cada etapa del desarrollo de los/as alumnos/as, acerca de los distintos aspectos involucrados en la educación sexual integral. Fomentar el cuidado y la responsabilidad en el ejercicio de la sexualidad, promoviendo la paternidad/maternidad responsable y la prevención de las enfermedades de transmisión sexual. Prevenir toda forma de violencia y abuso sexual. Promover la modificación de los patrones

socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros. Promover el efectivo cumplimiento de los arts. 11° y 23 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para llevar a cabo esto, tanto en la enseñanza como en el planteo curricular se deben seguir ciertos principios que la ley reconoce en el art. 4°:

- 1) La integralidad de la sexualidad abarca el desarrollo psicofísico, la vida de relación, la salud, la cultura y la espiritualidad, y se manifiesta de manera diferente en las distintas personas y etapas de la vida.
- 2) La valoración de la comunicación y el amor como componentes centrales de la sexualidad.
- 3) El reconocimiento y la valoración de la responsabilidad y el derecho a la intimidad como elementos indispensables en los comportamientos sexuales.
- 4) El respeto a la diversidad de valores en la sexualidad.
- 5) El rechazo a toda práctica sexual coercitiva o explotadora y a todas las formas de abuso y violencia sexual.
- 6) El reconocimiento y la valoración del derecho de las niñas y niños, adolescentes y jóvenes a ser especialmente amados/as, protegidos/as y cuidados/as.
- 7) El reconocimiento de la perspectiva de género en los términos del art. 38 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>9</sup>
- 8) El reconocimiento y valoración de las familias como ámbito de cuidado y formación de los niños/as, adolescentes y jóvenes.

Al mismo tiempo, la ley establece las responsabilidades institucionales tanto del Ministerio de Educación como de los establecimientos educativos (arts. 6°, 7° y 8°).

<sup>9</sup> Al respecto, véase ROSSI, Felicitas y MORENO, Aluminé, "Políticas públicas con perspectiva de género: una promesa incumplida", en AZRAK, Damián, *Pensar la ciudad: Comentarios a la Constitución porteña desde la igualdad, la autonomía personal y los derechos sociales*; Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Librería Editora Platense, Buenos Aires, 2018, pp. 717-731.

El último artículo —el octavo— determina que los establecimientos educativos desarrollan los contenidos mínimos obligatorios en el marco de los valores de su ideario o de su proyecto educativo institucional con la participación de las familias y la comunidad educativa en el marco de la libertad de enseñanza.

En la Resolución N° 1.332/MEGC/2016, se aprobaron los contenidos para el nivel inicial desde los 45 días hasta los 2 años. La Resolución N° 6.374/MEGC/2009, Anexos I y II, aprobó los contenidos curriculares de la ESI para el nivel inicial desde los 3 hasta los 5 años y el nivel primario. Los contenidos curriculares del nivel medio (Nueva Escuela Secundaria – NES) se determinan en el Anexo I y II de la Resolución N° 321/MEGC/2015 en la cual se aprobaron los correspondientes al ciclo básico y el ciclo orientado, respectivamente.

Los contenidos curriculares para la formación docente del nivel inicial fueron aprobados mediante el Anexo I de la Resolución N° 2.438/MEGC/2014.

En cuanto a la formación docente del nivel primario, se aprobaron mediante el Anexo I de la Resolución 2.514/MEGC/2014, y allí se encuentran desarrollados.

Para la formación docente del nivel medio, se hace saber que las Resoluciones que aprobaron cada Plan de Estudio.

### 3. La educación sexual integral

En un informe titulado "Educación integral de la sexualidad: conceptos, enfoques y competencias", la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe señala que a nivel mundial la población joven no solo es actualmente numerosa, sino que también sigue creciendo, y su bienestar y desarrollo dependen más que nunca de las competencias que la educación y la capacitación puede ofrecerles. Asimismo, indica:

[La] educación no estriba solo en velar por que todos los niños puedan asistir a la escuela. Se trata de preparar a los jóvenes para la vida, dándoles oportunidades de encontrar un trabajo digno, de ganarse la vida, de contribuir a sus comunidades y sociedades y desarrollar su potencial. Este concepto de bienestar incluye también la salud sexual y reproductiva de las y

los jóvenes, por lo que resulta importante dotarlos de una educación integral de la sexualidad.<sup>10</sup>

En este orden, al mismo tiempo que existe un amplio consenso sobre el valor que posee la educación en el desarrollo de una ciudadanía plena y la autonomía de la persona, también se podría coincidir que se debe tender hacia el desarrollo integral de las personas para que sean capaces de transformar la sociedad actual, haciéndola más justa, inclusiva y democrática. Así, una educación de calidad no solo debe implicar una sólida formación académica y las habilidades pertinentes para asegurar el futuro del empleo y la seguridad económica, también deberá proporcionar los conocimientos y habilidades para vivir expresando el máximo potencial personal, así como el logro del bienestar físico, psicológico y emocional. Por ello, esta educación de calidad debe incluir la educación sexual integral como componente básico o esencial. Una educación sexual inexistente o deficiente no solo no responde a las necesidades y derechos de los educandos, sino que los expone a serios riesgos para su salud y su vida.<sup>11</sup>

Por otro lado, las Directrices Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre educación sexual la definen de esta manera:

[E]nfoque a la enseñanza sobre el sexo y las relaciones que resulte apropiado a la edad, relevante culturalmente, y proporcione científicamente información precisa, realista y sin prejuicios. La educación sexual proporciona oportunidades para explorar los valores y actitudes propias y la construcción de la toma de decisiones, habilidades de comunicación y reducción de riesgos sobre muchos aspectos de la sexualidad. En igual sentido, el Relator Especial considera que el placer y el disfrute de la sexualidad, en el marco del respeto a los demás, debiera ser una

10. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (orealc/unesco), "Educación integral de la sexualidad: conceptos, enfoques y competencias", Santiago, 2014. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002328/232800S.pdf>. [Fecha de última consulta: el 10/7/2019], p. 1.

11. Ídem, p. 3.

de las perspectivas buscadas por la educación sexual integral, desterrando visiones culpabilizadoras del erotismo que restringen la sexualidad a la mera función reproductiva.<sup>12</sup>

Asimismo, la educación sexual dictada con un enfoque de derechos humanos debe incluir conversaciones y reflexiones en torno al derecho a la igualdad, a una protección legal igualitaria y a vivir libres de toda forma de discriminación basada en el sexo, la sexualidad o el género; y los derechos a la vida, libertad, seguridad de la persona e integridad corporal. También hacen referencia al derecho a la privacidad; el derecho a la autonomía personal y al reconocimiento de la ley; el derecho a la libertad de pensamiento, opinión y expresión; derecho a la asociación; derecho a la salud y a los beneficios del avance científico y el derecho a la educación e información, entre otros.<sup>13</sup>

¿Cómo se logra que la educación sexual sea integral? La ESI tiene la obligación de aportar las herramientas necesarias para tomar decisiones en relación con una sexualidad que se corresponda con lo que cada persona elige como proyecto de vida en el marco de su realidad. Para ello, resulta crítica la educación sexual que se recibe en la niñez y en la juventud porque, aunque se trate de evitar, todas las personas siempre —más en épocas como las actuales en las que abunda el acceso a fuentes de información— somos informados/educados sexualmente.<sup>14</sup>

Por esto, como afirma Muñoz,<sup>15</sup> en su carácter de Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación:

[L]a decisión de no brindar educación sexual en los centros de enseñanza supone optar por una forma omisiva de educación sexual, que

deja a las niñas, niños y adolescentes librados a su suerte en cuanto al tipo de conocimientos y mensajes, generalmente negativos, que reciben sobre la sexualidad. Cuando no se proporciona educación sexual de manera explícita, en la práctica educativa predomina el denominado currículum oculto, con su potencial carga de prejuicios e inexactitudes, sobre los que no hay crítica ni control social o familiar posible.

Ahora bien, quisiera detenerme, aunque sea brevemente, en cómo debería ser un enfoque mediante el cual podría enseñarse la ESI para que sea acorde con los principios constitucionales argentinos, en general y en particular con la igualdad, la autonomía personal.

La UNESCO<sup>16</sup> desarrolla una buena síntesis sobre los modelos de enseñanza en la temática que se han sucedido durante los últimos cincuenta años:

1. El enfoque más antiguo —el moralista— consiste en transmitir las formas de comportamiento o las costumbres sociales de un grupo; en comparar lo que se hace como persona con lo que la sociedad le permite o desea que haga, y se establecen reglas para cumplir con estas normas. Una visión moral implica un juicio de valor sobre lo "bueno" y lo "malo" y la principal dificultad es que no siempre respeta los derechos individuales.
2. La visión biológica o funcionalista está basada en la anterior. Este enfoque consiste en informar a las y los jóvenes respecto de cómo es su cuerpo, cómo funciona, cómo es el proceso de fecundación, embarazo y parto, y —en casos excepcionales— se habla con ellos sobre la respuesta sexual humana, incluidos conceptos como excitación u orgasmo, temas que son menos tratados en los espacios educativos formales.
3. La perspectiva afectiva o erótica, por otro lado, se orienta hacia temas como el amor, la afectividad y el placer. Esta perspectiva ha sido muy poco utilizada en espacios educativos formales

12. MUÑOZ, Vernor, "Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación", 2010. Disponible en: [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNSR\\_Educaci%C3%B3n\\_Sexual\\_2010\\_ES.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNSR_Educaci%C3%B3n_Sexual_2010_ES.pdf), compulsado el 10/07/2019, p. 5.

13. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO), "Educación integral de la sexualidad:...", Santiago, *op. cit.*, p. 6.

14. MUÑOZ, Vernor, "Informe del Relator...", *op. cit.*, p. 7.

15. Ídem.

16. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (orealc/unesco), "Educación Integral de la Sexualidad:...", Santiago, p. 35.

y, en general, los y las educadoras no se sienten preparados para tocar temas como la masturbación, las relaciones sexuales, la atracción sexual, la diversidad sexual u otros aspectos relacionados con este enfoque.

4. La visión pedagógica ha permitido a educadores y otros adultos transmitir información respecto de las consecuencias negativas del ejercicio de la sexualidad (ITS/VIH, embarazos no deseados, etc.). Desde la perspectiva de la salud pública o preventiva, este enfoque es muy importante. Sin embargo, su debilidad radica en que, en muchas ocasiones, se ha limitado a hacer énfasis en las consecuencias de las conductas, sin ayudar a desarrollar competencias para la autonomía o la expresión de afectos.
5. Desde la visión ciudadana o integral, gracias al avance de las ciencias y de un enfoque en derechos humanos, varias disciplinas sociales y biomédicas han contribuido a desarrollar un enfoque integrador o comprensivo de la sexualidad, que sin dejar de lado los aspectos antes señalados, se construye tomando en cuenta aspectos como un enfoque en derechos humanos, la perspectiva de género, la cultura, el entorno y las necesidades específicas del grupo con el que se está trabajando. El objetivo del enfoque integrado o comprensivo es fortalecer el desarrollo personal, formando individuos que sean capaces de ejercer sus derechos en diferentes ámbitos, particularmente en temas relacionados con sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos.

En síntesis, entiendo que la educación, en general y la ESI, en particular, son parte de los derechos que todas las personas, independientemente de su lugar de residencia, deben estar en condiciones de poder gozar. Asimismo, conforme con los compromisos en materia de igualdad y autonomía personal, la única forma de impartir los contenidos compatibles con nuestra Constitución es la visión ciudadana o integral.

En aras de la universalidad, debe existir una regulación nacional que aporte los pisos mínimos a seguir en todo el país en materia de ESI. Luego, la forma de

abordarla y llevarla a cabo dependerá de cada localidad que conoce sus propias necesidades y realidades.

En la actualidad, ese piso mínimo está fijado desde 2006 cuando se sancionó la Ley N° 26.150 sobre educación sexual integral. La constitucionalidad en el suelo local resulta obvia. Recordemos que recae sobre el Congreso (art. 75, inc. 19):

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

En el mismo sentido, el Consejo Federal de Educación, con una alta participación de los Ministerios de Educación provinciales, en mayo de 2008 sancionó la Resolución CFE N° 45/08, de la que se desprende que, conforme lo establece el art. 86 de la Ley de Educación Nacional, los contenidos deberán ser adecuados por las autoridades jurisdiccionales de acuerdo con sus realidades sociales y culturales, aunque nunca pueden ir por debajo de lo que la Ley N° 26.150 y los lineamientos básicos reconocen y estipulan.

Otra resolución del Consejo Federal de Educación para resaltar es la N° 340/18 Anexo que fue dictada con el objeto de dar efectivo cumplimiento a la Ley N° 26.150 de educación sexual integral y garantizar el desarrollo de los lineamientos curriculares. En este sentido, las jurisdicciones se comprometen a implementar la obligatoriedad de la educación sexual integral en todos los niveles y modalidades educativas, abordando, sin excepción, los cinco ejes conceptuales: cuidar el cuerpo y la salud; valorar la afectividad; garantizar la equidad de género; respetar la diversidad; ejercer nuestros derechos. Por otro lado, en la Resolución, se reconoce la necesidad de garantizar la integralidad del enfoque, se establecen núcleos de aprendizajes prioritarios para cada nivel educativo y formación docente.

#### 4. La ESI, entre las normas y la realidad

No siempre —o casi nunca, se podría decir— las normas se traducen directamente a la realidad. En su gran mayoría quedan como promesas legales. En este sentido, es útil repasar los informes de evaluación de los programas locales.

Del monitoreo que se lleva a cabo desde el Plan Aprender<sup>17</sup> que se ejecuta a nivel nacional, surgen los siguientes datos:<sup>18</sup>

##### A. Evaluación del Plan Aprender 2017 (informe de resultados sobre la base de alumnos de 5° año de secundaria)

Un 75% de los estudiantes manifiesta que hay temas o actividades que la escuela debería abordar/enseñar y no lo hace.

Dentro de las actividades que los estudiantes creen que la escuela debería abordar/enseñar y no lo hace, **la ESI aparece en primer lugar con un 80%. Luego, violencia de género/otros tipos de violencia, con un 76%.**

##### B. Plan Aprender 2018 (informe de resultados sobre la base de alumnos de 6° año del nivel primario)

- Un 99,1% de los directivos manifiesta que en su escuela se dictan contenidos de educación sexual integral (ESI).
- Un 98,3% de las escuelas cuenta con docentes que manifiestan utilizar materiales para abordar los contenidos de educación sexual integral (ESI) en su clase de 6° año.

- El contenido de educación sexual integral trabajado en el aula mencionado en mayor proporción por los estudiantes fue: el cuidado del cuerpo y la salud (un 86%).
- El contenido de educación sexual integral trabajado en el aula mencionado en mayor proporción por los docentes fue: la superación de los prejuicios y las actitudes discriminatorias (un 72%).
- El contenido de ESI trabajado en el aula mencionado en menor proporción por parte de los estudiantes fue: cómo evitar el abuso sexual (un 30%), métodos de prevención del embarazo y enfermedades de transmisión sexual (un 37%) y el embarazo (un 41%).
- El contenido de la ESI trabajado en el aula mencionado en menor proporción por parte de los docentes fue: métodos anticonceptivos (un 14%), prevención de enfermedades de transmisión sexual (un 14%) y el embarazo: aspectos biológicos, sociales, afectivos y psicológicos (un 16%).

A nivel local, el Ministerio de Educación e Innovación del GCBA, Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa, Coordinación General de Investigación Educativa, a través del equipo de investigaciones sobre el nivel secundario, realizó, en mayo de 2018, un informe titulado "Educación sexual integral. Encuestas a docentes y estudiantes del nivel secundario".<sup>19</sup>

De este informe, dentro de otras cuestiones relevantes, surge que:

- El 78% de las y los docentes<sup>20</sup> que participaron de la encuesta afirmó haber trabajado con sus alumnos temáticas vinculadas con la ESI durante 2017. El 35% lo hizo desde las materias a su cargo;

17. Es el dispositivo nacional de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de algunas condiciones en las que ellos se desarrollan.

18. Informes de resultados que se encuentran disponibles en la página web oficial del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/aprender>. [Fecha de última consulta: el 30 de agosto de 2019].

19. Informe disponible en la página web oficial del gcba. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ueicee\\_2018\\_informe\\_esi\\_2.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ueicee_2018_informe_esi_2.pdf). [Fecha de última consulta: el 30 de agosto de 2019].

20. La encuesta fue respondida por un total de 850 docentes de 130 instituciones de gestión estatal dependientes de la Dirección de Educación Técnica, Dirección de Formación Docente, Dirección de Educación Artística y Dirección de Educación Media. Tomando como referencia al total de docentes de nivel secundario común de gestión estatal en actividad frente a curso, según datos del censo de personal de los Establecimientos Educativos (CENPE, 2014), la cobertura de la encuesta alcanzó al 8% de los docentes.



el 17%, a partir de un proyecto transversal; el 15%, a partir de situaciones emergentes, y el 11%, específicamente en calidad de tutor o tutora. El 22%, en cambio, negó haber trabajado temáticas de ESI: señalaron que se trabajó en espacios distintos a los que tenían a cargo (un 16%) o, en menor medida, que no lo habían hecho, pero planificaban abordarlas en 2018 (un 6%).

- El 87% de las y los estudiantes<sup>21</sup> que participaron del relevamiento afirmó haber trabajado temas vinculados con la ESI en 2017. El 60% de ellos afirma haber abordado entre ocho y diecisiete temas.
- Las tres temáticas de la ESI que recibieron mayor tratamiento en las aulas en 2017 fueron, desde la perspectiva de los docentes: la no discriminación (mencionada por el 73% de los docentes), violencia y maltrato en los vínculos (el 66%), así como la formación de prejuicios y estereotipos (el 62%).
- A lo dicho en el punto anterior, los estudiantes también señalaron la no discriminación entre los temas más trabajados (el 62%), los temas que prevalecieron entre ellos fueron los métodos anticonceptivos (mencionado por el 79% de los estudiantes) y la prevención de infecciones de transmisión sexual (el 73%).

## 5. "Con mis hijos no te metas", "A mis hijos los educo yo", esas frases inconstitucionales

Anteriormente, afirmé que sin perjuicio del reconocimiento a que los educandos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con las propias

convicciones<sup>22</sup> de quienes ejercen la responsabilidad parental, un Estado democrático tiene la obligación de establecer límites para asegurar que los/as niños/as y adolescentes accedan a una educación lo más neutral posible dentro del marco de los valores de autonomía personal y democracia. En lo que sigue, unas palabras sobre estos límites.

Como recuerda Liliana Ronconi, existen diversas restricciones a la responsabilidad parental en torno a la educación. La libertad de los adultos responsables de elegir la enseñanza de los niños encuentra límites en el concepto mismo de derecho a la educación. La más clara y obvia restricción: no es optativo para los adultos responsables el educar a sus hijos; de esta manera, los niños y adolescentes deben asistir a determinados lugares ("escuelas, colegios") autorizados por el Estado.<sup>23</sup>

Por otro lado, como enuncia la autora, considerar a la educación como un derecho humano implica que los adultos responsables no pueden negarse a que sus hijos/as reciban ciertos contenidos que el Estado califica de "indispensables", sea sobre matemática, la teoría de la evolución o la estructura esférica de la Tierra. La ESI, en este sentido, en las escuelas permitirá ampliar el abanico de "opciones relevantes". Por esto se convierte en un contenido "indisponible" para los/as particulares que debe ser brindado a los/as niños/as y adolescentes conforme los lineamientos fijados por el Estado.

Siguiendo el segundo principio elaborado por Carlos Nino, *el de inviolabilidad*,<sup>24</sup> podríamos decir que la maximización de la autonomía parental (elegir la educación que se adecue en un todo a sus principios morales) no puede implicar concebir a los niños y adolescentes como mero vehículos avasallando su propia autonomía personal.

21. Por otra parte, el censo a estudiantes se realizó a través de un cuestionario autoadministrado en papel entre el 20 de marzo y el 26 de abril de este mismo año. La participación fue voluntaria y completaron los cuestionarios unos 44.123 estudiantes entre segundo y quinto/sesto año de 157 escuelas secundarias de gestión estatal dependientes de la Dirección de Educación Técnica, Dirección de Formación Docente, Dirección de Educación Artística y Dirección de Educación Media (en estas dos últimas áreas se incluyeron 17 establecimientos para adultos). La cobertura resultó del 94% para los establecimientos y del 62% para los estudiantes.

22. Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26.3; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13.3, entre otros.

23. RONCONI, Liliana, "¿Es necesaria la educación sexual integral? El argumento de la autonomía y la educación", en el mencionado (nota al pie 1), cuadernillo de Amnistía Internacional Argentina que está en prensa.

24. NINO, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, segunda edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2015.

Nino agrega dos cuestiones que son insoslayables y por eso las transcribo:

Está claro que los padres no son, literalmente, dueños de sus hijos, y hay límites a su discrecionalidad respecto de las decisiones que pueden tomar en perjuicio de sus hijos. Si bien la patria potestad es inescindible de la autonomía de los padres y es, en general, beneficiosa para el desarrollo de los niños como personas autónomas, tiene como límite la comprobación de que su ejercicio en un caso particular afecta irreversiblemente la autonomía potencial del niño.<sup>25</sup>

No obstante que las escuelas e institutos privados puedan reflejar las preferencias de los padres y de los alumnos en materia religiosa, ideológica, étnica, cultural, idiomática e intelectual, debería haber un control sobre los contenidos mínimos que aseguren el necesario pluralismo, neutralidad y racionalidad como para que garanticen a los menores de edad posibilidades de optar por diferentes planes de vida cuando lleguen a la edad de la razón.<sup>26</sup>

En definitiva, el derecho de los responsables parentales no es una carta de triunfo que les permite oponerse a cualquier enseñanza con la que no estén de acuerdo.

En este sentido, este artículo pretendió recordar el fuerte compromiso nacional, internacional y local con el derecho a la educación. También ha intentado demostrar que la educación sexual en el suelo porteño, conforme a los mandatos constitucionales y legales, no solo debe ser garantizada por el Estado, incluso frente a la oposición de los responsables parentales, sino también brindada en consonancia con el principio de autonomía personal progresiva, al derecho a la igualdad y a la laicidad del Estado.

## 6. A modo de cierre

Debido a la brillante y justa incursión del feminismo en la contienda política, en los movimientos sociales y en nuestras vidas, hay ciertos asuntos que se han ido incorporando en la agenda pública de manera más resonante. La ESI es uno de estos temas que, como se dijo en la Introducción, se encuentran recibiendo los embates de los grupos más conservadores de la sociedad. Por eso la importancia de hacer nuestros mejores esfuerzos argumentativos para resistir los ataques.

25. NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 294.

26. Ídem, p. 298.

# Interculturalidad y educación: reflexiones desde los derechos humanos para un acceso a la justicia culturalmente adecuado

## Bárbara Carlotto

Estudiante avanzada de la carrera de Historia (UNLP).

## Paula Barberi

Abogada (UBA). Estudios en Derechos Humanos y Antropología Jurídica.

## Javier Azzali

Abogado (UBA). Estudios en Derechos Humanos y Antropología Jurídica.

(\*) Integrantes del Programa sobre Diversidad Cultural de la Defensoría General de la Nación (DGN), coordinado por el Dr. Sebastián Tedeschi, abogado y secretario letrado de la DGN.

*"Mientras las naciones latinoamericanas mantengan vigente en su interior la estructura colonial —y su correlato, el orden racial—, no será posible un Estado plenamente democrático ni un discurso jurídico-penal que no sea utópico e irrealizable."*

Rita Segato<sup>1</sup>

## 1. Introducción

---

Este trabajo tiene como objetivo principal invitar a la reflexión de quienes integran la Defensa Pública y otros sectores de la administración de justicia en relación con la interculturalidad y el derecho a la educación.

En primer lugar, desarrollamos algunas ideas respecto del rol del Ministerio Público de la Defensa como organismo de acceso a la justicia y la importancia de generar espacios de intercambio o debate sobre este tipo de cuestiones. Así, realizamos un recorrido breve sobre la experiencia de la Defensa Pública federal en los diferentes trabajos realizados sobre acceso a la justicia

---

1. SEGATO, Rita, "Apuntes sobre la colonialidad de la justicia en un continente en desconstrucción", en *Revista Nueva Sociedad*, Nº 208, marzo-abril de 2007.

y, particularmente, nos enfocamos en los obstáculos o barreras simbólicas y culturales. Luego, hablamos sobre la interculturalidad y su vínculo con el derecho a la educación intercultural bilingüe. Por último, invitamos a pensar cuál puede ser el aporte de la Defensa Pública y la administración de justicia para la construcción de un estado intercultural.

## 2. El rol del Ministerio Público de la Defensa en el ámbito nacional

El Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) es una institución de defensa y protección de los derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica de casos individuales y colectivos, protegiendo y defendiendo los derechos fundamentales de las personas que, por diversas razones, se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Para ello, la Defensoría General de la Nación, en su carácter de órgano superior que administra y gestiona la provisión del servicio de la defensa pública, y diseña y ejecuta sus políticas públicas, cuenta con una estructura nacional, organizada de acuerdo con la justicia federal, cuya responsabilidad en las defensorías depende de las/os defensoras/es públicas/os oficiales, para garantizar de este modo el acceso a la justicia en la totalidad de las jurisdicciones del país.<sup>2</sup>

La función principal del MPD es "garantizar el acceso a la justicia y promover medidas tendientes a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad".<sup>3</sup> Entre las funciones y atribuciones de la Defensora General de la Nación se encuentra la de "diseñar y ejecutar políticas públicas para la protección de sectores en condición de vulnerabilidad, implementando programas y comisiones que coadyuven para una mejor gestión de casos",<sup>4</sup> por lo que se cuenta con áreas especializadas en temáticas relevantes, con el objetivo de reforzar y mejorar la asistencia técnica jurídica de las personas asistidas por la Defensa Pública y garantizar el acceso adecuado a la justicia. En este

marco, se creó en 2008 el Programa sobre Diversidad Cultural (PSDC), que actualmente depende de la Coordinación General de Programas y Comisiones,<sup>5</sup> cuyo fin es la defensa y protección de la diversidad cultural con especial atención a los derechos humanos de las personas y comunidades indígenas. Para ello, el PSDC organiza actividades de promoción que visibilicen y concienticen acerca de las problemáticas de esta población y de los colectivos identificados como minoritarios en términos étnicos, culturales o religiosos, dirigidas tanto a las comunidades como al público en general. El PSDC asiste y asesora a las/os defensoras/es públicas/os oficiales cuando intervienen en casos en los que se encuentran comprometidos derechos fundamentales de las personas y comunidades pertenecientes a pueblos indígenas, así como proporcionar información, realizar derivación y asistencia, asesoramiento y, en caso de ser solicitado, patrocinio jurídico.

La especial vulnerabilidad de quienes se identifican como miembros de poblaciones históricamente discriminadas e invisibilizadas por prácticas culturales hegemónicas constituye un aspecto decisivo para motivar la intervención de la Defensa Pública, por lo que se impulsaron diversas medidas con el propósito de promover el efectivo acceso a la justicia, por ejemplo, a través de resoluciones de la Defensora General de la Nación. En relación con esta temática, se adoptó, en primer lugar y entre otras posteriores, la Resolución DGN N° 1106/09<sup>6</sup> que promueve un rol proactivo de la Defensa Pública para lograr el acceso a la justicia de los pueblos indígenas de forma igualitaria al resto de la población no indígena.

Otro aspecto fundamental sobre el que trabaja el PSDC desde sus inicios es el derecho a expresarse y comunicarse en su propia lengua, aun cuando comprendan el castellano. Por ese motivo, a través de la Resolución DGN N° 1400/16 se recomendó a las/os defensoras/es la adopción de medidas que garanticen el derecho de las personas indígenas a contar con un intérprete lingüístico-cultural, con el propósito de comprender y hacerse comprender durante cualquier acto administrativo y judicial que los involucre.

2. Art. 8° a) de la Ley N° 27.149.

3. Conforme art. 1° de la Ley N° 27.149 – Función Principal del MPD.

4. Conforme art. 35 inc. d de la Ley N° 27.149 – Atribuciones de la Defensora General de la Nación.

5. Cfr. Resolución DGN N° 1290/08

6. Disponible en: [www.mpd.gov.ar](http://www.mpd.gov.ar)

Una misión importante para el PSDC ha sido la de generar espacios de capacitación y difusión de los derechos de los pueblos indígenas, mediante actividades con defensores/as públicos/as federales provinciales, e, incluso, con funcionarios del Poder Judicial. A la vez, se han promovido instancias de encuentro entre magistradas/os, funcionarias/os y empleadas/os de la Defensa Pública y referentes indígenas.

En esa línea, la Defensora General de la Nación creó en 2016 el Proyecto de Difusión y Promoción de Derechos,<sup>7</sup> con el fin de difundir y promover en las comunidades indígenas el acceso a la justicia, los derechos humanos de los pueblos indígenas y el rol del MPD, para lo cual se organizaron talleres en territorios comunitarios con la participación de algunos defensores/as de diferentes regiones del país. Esas acciones tienen una doble función: por un lado, reducir las distancias culturales entre la concepción indígena y la perspectiva de quienes integran el sistema de justicia, y, por el otro, promover la difusión del rol de la Defensa Pública en el sistema de justicia, en un sector de la población que tradicionalmente lo ha percibido como ajeno y distante.

De ese modo, desde hace más de diez años, el PSDC viene desarrollando diversas líneas de trabajo y un aspecto central de nuestras acciones se vincula con el acceso a la justicia de los pueblos indígenas. En ese sentido, hemos realizado un estudio<sup>8</sup> sobre obstáculos al acceso a la justicia de los pueblos indígenas que sirvió como herramienta para impulsar las políticas institucionales mencionadas en forma previa.

Durante esa investigación, uno de los obstáculos desarrollados tiene que ver con aquellas barreras "simbólicas o culturales". A través de la información que brindaron los participantes del trabajo, observamos que en numerosas ocasiones sucedieron situaciones de discriminación o trato inadecuado que traen aparejada

una desconfianza profunda por parte de los miembros de comunidades indígenas sobre los actores de la administración de justicia. Esta postura se mantiene en el tiempo, y en el contacto cotidiano con las personas asistidas constatamos que continúan las escenas de discriminación, lo que se observa sobre todo en el (des)trato o falta de respuesta de parte de diferentes organismos públicos —incluida la administración de justicia— ante sus reclamos. Lo que por supuesto conlleva a una delicada situación de desconfianza en las instituciones públicas y sus integrantes. En ese sentido, nos interesa reflexionar y pensar si en el ámbito de las políticas públicas y el sistema educativo podría darse un reflejo de esta situación que implica una réplica de estas escenas de discriminación o trato inadecuado hacia ciertos grupos o personas; particularmente aquellas que integran un colectivo con características étnicas y culturales propias, como pueden ser los pueblos originarios, las personas migrantes, entre otros.

Ello, tomando como premisa que el sistema educativo —al ser uno de los pilares de la formación de la ciudadanía y la cultura de una sociedad— podría ser clave para la construcción de un Estado respetuoso de la diversidad cultural. En la Argentina rigen normas nacionales e internacionales que se refieren a la educación intercultural y exigen su cumplimiento por parte del Estado. La brecha en la implementación es consecuencia de la invisibilización, el ejercicio de una única mirada hegemónica o mayoritaria y las situaciones de discriminación existentes. Nuestro aporte se orienta a invitar a tomar conciencia sobre la vulneración de derechos culturales en el ámbito educativo y buscar herramientas que permitan observar y prevenir prácticas irrespetuosas de la diversidad cultural y los derechos humanos de ciertos sectores.

### 3. Acerca de la interculturalidad

Nos parece importante comenzar con algunas reflexiones y definiciones actuales acerca de la interculturalidad, que, como horizonte, se encuentra en el núcleo de la educación intercultural bilingüe, tema que nos convoca en esta oportunidad.

Cuando reflexionamos histórica y críticamente acerca de los principios ideológicos culturales sobre los

7. Creado por Resolución DGN N° 1599/16. En el marco de este proyecto también se elaboró una *Guía de acceso a la justicia de los pueblos indígenas* relativa a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, con una selección de frases traducidas a cinco lenguas originarias utilizadas en las zonas del país de mayor presencia indígena (qom, quechua, mapuche, wichi y guaraní) como material soporte de los talleres en territorio comunitario y desarrollan el rol del Ministerio Público de la Defensa a través de lenguaje accesible y con frases traducidas a cinco lenguas originarias.

8. Disponible en: [www.mpd.gov.ar](http://www.mpd.gov.ar)



que se construyó el proyecto de Estado Nación Argentina específicamente, pero como ejemplo de realidad latinoamericana, de manera rápida identificamos una continuidad ideológica y conceptual heredada de los distintos proyectos de dominación como lo fueron la Conquista primero y la Colonia luego. Este proyecto de Estado ha construido, junto a las Ciencias Sociales como subsidiarias muchas veces de estos relatos, una concepción singular y homogénea del pueblo argentino excluyendo y contradiciendo toda evidencia multicultural. Y lo ha hecho mediante la creación de una serie de dispositivos teóricos y prácticos que han tenido gran alcance, aceptación y perdurabilidad, pero que, en las últimas décadas, está siendo cuestionado. Por un lado, cuestionado por los propios excluidos de este modelo que ponen en tensión ciertas nociones supuestamente civilizatorias y de progreso, como un bien común; por el otro, cambios de perspectivas en las Ciencias Sociales, como lo son las teorías decoloniales y de género, que replantean enfoques y revisiones teóricas profundas.

El pensamiento hegemónico eurocéntrico proyectó durante siglos interpretaciones de las sociedades y de las culturas, de forma dicotómica entre dos mundos, uno salvaje, bárbaro, incivilizado, sin cultura, anidado, etc., y lo civilizado, lo culto, lo desarrollado, por otro lado. Este mundo así interpretado es además ordenado jerárquicamente, en donde lo civilizado, el progreso, los valores humanos más elevados se corresponden con el mundo de Europa occidental.

En la Argentina, este proyecto hegemónico monocultural, que se condensa en la frase "los argentinos descendemos de los barcos", es negador de la diversidad cultural y étnica de nuestra región, y se complejiza cuando evidenciamos que la diversidad negada y negatizada es dirigida sobre sectores de la población más vulnerados: los pueblos indígenas, los afrodescendientes, la comunidad rom/gitana, inmigrantes de países limítrofes, e incluso los migrantes internos y los hombres y mujeres de los pueblos de las provincias.

En relación con los pueblos indígenas, podemos rastrear diversas estrategias de acuerdo con la coyuntura, que fueron desde la reducción —mediante guerras de exterminio— hasta los intentos de asimilación e incorporación de estas diversidades como mano de obra barata coaccionada para el desarrollo económico.

En la Argentina, la población indígena según el último Censo Nacional de 2010<sup>9</sup> es de 955.032 personas que se autoperceben como tal. De acuerdo con el Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de los Pueblos Originarios (ENOTPO)<sup>10</sup> se identificaron 39 pueblos indígenas con ocupación geográfica en todas las provincias del país y, según el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI),<sup>11</sup> estos pueblos están organizados en más de 1600 comunidades. Esta información evidencia la diversidad étnica y cultural que no solo significa riqueza en términos culturales, sino la necesidad de (re)pensarnos como país pluricultural, donde el derecho a la diversidad sea una garantía y un piso mínimo de comunión.

Es necesario destacar esta visión de Estado hegemónico y homogéneo porque nos permite identificar todos los sectores sociales, étnicos y culturales que excluye de forma intencionada y construida históricamente.

En esta instancia, el concepto de interculturalidad propone un horizonte común e ideal. La Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales<sup>12</sup> de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, publicada en 2005, define a la interculturalidad como "la interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y el respeto mutuo".<sup>13</sup>

Problematizar nuestra realidad con enfoques interculturales, decoloniales y de género implica una revisión histórica que dé cuenta de la construcción ideológica que pesa sobre la identidad y las subjetividades de las/os argentinas/as.

La interculturalidad se transforma entonces en un posicionamiento ideológico, en una reivindicación acerca de la composición pluricultural y en el punto de

9. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-21-99>

10. Disponible en: <http://enotpo.blogspot.com/2015/06/mapa-pueblos-naciones-origenarias.html>

11. Disponible en: <http://datos.jus.gob.ar/dataset/listado-de-comunidades-indigenas/archivo/f9b57566-3e7c-4449-b984-49a26897eb77>

12. Disponible en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919_spa)

13. Título III. Definiciones. Art. 4º. Apartado 8 interculturalidad, en *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, Francia, 2005.

inicio de un recorrido en el que no existan jerarquías y valoraciones morales entre culturas que componen la diversidad de nuestro país y de la región. Hablamos de interculturalidad cuando fomentamos y practicamos relaciones equitativas entre diferentes culturas, cuando propiciamos vínculos de respeto y de igualdad cultural, en estas definiciones se enmarca la Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

Como se verá en el siguiente apartado, en 2006 la sanción de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional incorpora en los arts. 52, 53 y 54 la modalidad EIB como garantía del derecho a la educación —por un lado— y, conforme al art. 75 inc. 17 de nuestra Constitución Nacional, al derecho de los pueblos preexistentes a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica, por el otro.

Creemos oportuno que debe llevarse a cabo, para un futuro cercano, un doble análisis de la modalidad; por un lado, el significado para la construcción de las identidades no solo de las niñas, niños y adolescentes indígenas escolarizados, sino también de todo el colectivo preexistente, y, por el otro, el significado para el resto de la institución educativa, desde las autoridades, los diseños curriculares, los/as maestros/as y los/as alumnos/as, el impacto en todo el sistema educativo y en todos los niveles.

La EIB es una modalidad transversal en contenidos, que se desarrolla en los distintos niveles del sistema, propone diseños curriculares pertinentes con enfoques interculturales, y muy importante es que no está direccionada unívocamente a miembros de comunidades indígenas, sino a todo el sistema educativo. Consideramos como principales objetivos la interculturalidad, la equidad e igualdad de derechos, la no discriminación, la apertura cultural, la ruptura con modelos y conceptos homogéneos, pero sobre todo fomentar aulas críticas y reflexivas, en las que se problematice el pasado y el presente.

La EIB fue contemplada en 2005 por el Plan Nacional contra la Discriminación e implica que los niños puedan estudiar inicialmente en su lengua materna, para luego incorporar el español, y que todos los niños indígenas y no indígenas puedan compartir los valores y conocimientos de sus distintas culturas. Implica también

incorporar los métodos y sistemas de enseñanza de los pueblos indígenas.

Es decir que, la modalidad EIB implica una interpelación de todo el sistema educativo, pero también de todo el sistema de valores que mencionamos anteriormente, en el que desaparezcan las jerarquías y los intentos de asimilar a los otros confundiendo la inclusión con asimilación. Estas nociones deben ser discutidas, problematizadas, priorizándose nuevos paradigmas orientados a valorar la diversidad cultural.

De esta manera, la valoración positiva de los otros, que es un nosotros, tiene como resultado inmediato una disminución en los tipos de discriminación, como lo es el étnico, fortaleciendo un nosotros plural, complejo, heterogéneo.

Los miembros de pueblos indígenas, los afrodescendientes, la comunidad rom/gitana, inmigrantes de países limítrofes sufren discriminación estructural histórica y el sistema educativo, como cada uno de los establecimientos institucionales formados en paradigmas decimonónicos, es un espacio donde se han formalizado discriminaciones, no evidenciadas como tales. Entre las más comunes, por ejemplo, llamar la atención a niñas, niños y adolescentes cuando se comunican en su lengua materna, la interpretación que se hace de los silencios y las pausas, el refuerzo de estereotipos. Se presenta la EIB como necesaria, no solo por estar orientada a eliminar todo tipo de discriminación, sino también porque alienta el ejercicio de la revisión histórica y filosófica que dé cuenta de cómo se ha ido construyendo la idea de un estado monocultural, para así deconstruirla y posibilitar la celebración de la diversidad étnica, lingüística y cultural, sin jerarquías ni clasificaciones. Esta diversidad cultural y étnica se destaca con especial intensidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA),<sup>14</sup> de la cual la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) forma parte. Existe una relación de simbiosis entre la CABA y, por lo menos, los treinta partidos que la circundan —primera y

14. KOZEL, Andrés; MARTÍNEZ, Lisandro E.; TARANBOELLI, Diego y CARVALHO, Nicolás, "El sistema agroalimentario del Área Metropolitana de Buenos Aires al 2030/2050". Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas, Centro de Investigación en Ciencias Políticas, Económicas y Sociales, INTA Ediciones, Buenos Aires, 2017. Para ver más, disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta-prospectiva\\_territorial\\_sistema\\_agroalimentario\\_amba\\_2030-2050.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta-prospectiva_territorial_sistema_agroalimentario_amba_2030-2050.pdf)

segunda corona metropolitana—, que ha sido analizada por diversas investigaciones en las muchísimas claves y entrecruzamientos que pueden hacerse. Más allá de las divisiones jurisdiccionales y político-administrativas, la circulación de gente, el movimiento comercial y de transporte dentro del AMBA como consecuencia de la centralidad administrativa, comercial y política de la CABA condensa y configura una diversidad cultural testigo de nuestro país —y hasta del antiguo territorio virreinal, si tenemos en cuenta la ruta inmigratoria proveniente de Paraguay, Bolivia y Perú, especialmente—.

#### 4. La educación intercultural bilingüe desde un enfoque de derechos humanos

Como hemos señalado, el fundamento de una educación intercultural bilingüe está en el art. 75 incs. 17 y 19 de la Constitución Nacional, que además, reconoce la diversidad cultural y étnica de nuestro país y en consecuencia, el derecho a la supervivencia y desarrollo de las culturas indígenas. Asimismo, la importancia de esta cuestión ya había sido plasmada en el marco del Plan Nacional contra la Discriminación,<sup>15</sup> elaborado en 2005 por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI). Por su parte, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el último párrafo del art. 24, expresa: "La educación tiene un carácter esencialmente nacional con especial referencia a la Ciudad, favoreciendo la integración con otras culturas".

A su vez, la modalidad de educación intercultural bilingüe se incorporó en 2006 a la Ley de Educación Nacional N° 26.206.

Entre los objetivos de la política educativa nacional, esta ley define el respeto a la diversidad cultural y a la lengua e identidad cultural indígenas (art. 11 incs. d y ñ) y establece la EIB como una de las ocho modalidades de la estructura del sistema educativo nacional (arts. 17, 52, 53 y 54). A su vez, el conocimiento de la diversidad cultural de los pueblos indígenas y sus derechos debe formar

parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones (arts. 54 y 92, inc. e).

Sin embargo, Juan Manuel Salgado y Micaela Gomis, abogadxs expertos en la materia, señalan:

[L]as disposiciones de esta ley, aunque mejoran el reconocimiento de derechos en relación [con] la ley anterior [24.195], se encuentran por debajo de las obligaciones establecidas en la Constitución y en el Convenio 169, puesto que tales normas no se establecen claramente como derechos, sino como objetivos de las administraciones.<sup>16</sup>

A ello, deben sumarse los diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional y supralegal que también se refieren a este derecho. En el ámbito internacional, la República Argentina ha asumido diversos compromisos vinculados con el derecho a la educación y la diversidad cultural.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales específicamente señala el reconocimiento del derecho a la educación, y agrega:

(...) debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz (art. 13).

En la misma línea, el art. 29.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica que los Estados

15. INADI, Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación, aprobado por Decreto presidencial N° 1086/2005. Disponible en versión digital: <http://www.observediscriminacion.gob.ar/wp-content/uploads/2009/10/plannacional.pdf>. [Fecha de la última consulta: 28/11/2019].

16. SALGADO, Juan Manuel y GOMIZ, Micaela, "Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino", Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Neuquén, 2010, p. 294.

convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: (...) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia **identidad cultural**, de su **idioma** y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya (inc. c); preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; (inc. d) (el destacado nos pertenece).

La mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos que se refieren a la temática hacen especial hincapié en la importancia de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación, así como también en la necesidad de garantizar que cada persona pueda educarse, desarrollarse y aprender en un marco de respeto por la cultura de cada pueblo.

En materia de pueblos indígenas y tribales, el principal instrumento es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que hace referencia al derecho a la educación igualitaria del siguiente modo: "Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional" (art. 26). Por su parte, el art. 27 del mencionado Convenio, entre otras cuestiones, hace referencia a la importancia de que los programas de educación respondan a las necesidades de los pueblos indígenas, así como también señala que tendrán que participar en la formulación de dichos programas.

Otro aspecto fundamental es el derecho a expresarse en la propia lengua. Así, el Convenio 169 expresa:

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a

la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas (art. 28).

Este instrumento internacional también hace referencia al deber de "impartir conocimientos que los ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional" (art. 29). Así, el Convenio se adecua a una concepción intercultural de la educación.

Los prejuicios existentes en las sociedades y que al principio mencionamos como obstáculos simbólicos o culturales en el acceso a derechos también están señalados de manera explícita en el convenio, que en materia de educación es claro cuando señala:

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados (art. 31).

En la misma línea, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas se refiere al derecho a la educación.

Particularmente, establece: "Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje" (art. 14.1). A la vez, reconoce:

[L]os indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. (art. 14.2). Los Estados adoptarán medidas eficaces, [conjuntamente] con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma (art. 14.3).

Por otro lado, la Declaración también señala el derecho que tienen las comunidades "a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública" (art. 15.1).

A la vez, indica: "Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad" (art. 15.2).

Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la ONU indica que los Estados deben adoptar medidas inmediatas y eficaces:

(...) especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y de la presente Convención (cfr. art. 7°).

La Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales también se refiere a la importancia de la diversidad lingüística como "un elemento fundamental de la

diversidad cultural, y reafirmando el papel fundamental que desempeña la educación en la protección y promoción de las expresiones culturales".<sup>17</sup>

Los órganos de control de los pactos internacionales también se refirieron a esta cuestión. De ese modo, en materia de niñez y adolescencia, la Observación General N° 11 —del año 2009— específicamente aborda la temática de niñez indígena y se refirió a la educación bilingüe.

Así, insta a los Estados a la aplicación de medidas especiales para que los niños indígenas puedan acceder a servicios culturalmente apropiados en diferentes ámbitos, como salud, educación, vivienda y justicia juvenil, entre otros.<sup>18</sup>

Además, establece:

La educación de los niños indígenas contribuye tanto a su desarrollo individual y al desarrollo comunitario como a su participación en la sociedad en sentido amplio. Una educación de calidad permite que los niños indígenas ejerzan y disfruten sus derechos económicos, sociales y culturales en su beneficio personal y en beneficio de su comunidad. (...) Así, la realización del derecho de los niños indígenas a la educación es un medio esencial de lograr el reconocimiento de derechos a las personas y la libre determinación de los pueblos indígenas.<sup>19</sup>

En la Observación General, el Comité también se refiere a la importancia de proteger a los niños contra toda forma de discriminación y de luchar contra el racismo, y señala:

Esa obligación es particularmente pertinente en relación con los niños indígenas. Para poner en práctica efectivamente esa obligación, los Estados Partes deberían velar por que los programas de estudios, el material educativo y los

17. Fundamentos para la aprobación de la Convención de la unesco sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

18. Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 11, 19 de febrero de 2009, párr. 25. CRC/C/GC/11

19. Comité de Derechos del Niño, Observación General N°11, 19 de febrero de 2009, párr. 57, CRC/C/GC/11.

libros de texto de historia den una imagen justa, exacta e informativa de las sociedades y las culturas de los pueblos indígenas.<sup>20</sup> En el entorno escolar, se deberían evitar las prácticas discriminatorias, tales como las restricciones de la utilización del vestuario cultural y tradicional.<sup>21</sup>

A la vez, el Comité reconoce:

[E]n la práctica, los niños indígenas cuentan con menos probabilidades de escolarización y siguen teniendo tasas más elevadas de deserción escolar y de analfabetismo que los no indígenas. El acceso de la mayoría de los niños indígenas a la educación es inferior a causa de diversos factores, como la insuficiencia de centros de enseñanza y de maestros, los costos directos o indirectos de la educación y la falta de un programa de estudios culturalmente ajustado y bilingüe, de conformidad con el artículo 30. Además, los niños indígenas suelen hacer frente a la discriminación y al racismo en el entorno escolar.<sup>22</sup>

También, el Comité ha señalado que, para que los niños indígenas ejerzan su derecho a la educación en las mismas condiciones que los no indígenas, los Estados Partes deben adoptar una serie de medidas especiales, como asignar recursos financieros, materiales y humanos para aplicar políticas y programas encaminados específicamente a mejorar el acceso de los niños indígenas a la educación. Como lo dispone el art. 27 del Convenio N° 169 de la OIT, los programas y los servicios de educación deben desarrollarse y aplicarse en cooperación con los pueblos interesados a fin de responder a sus necesidades particulares, y reconocer el derecho de los pueblos indígenas a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones cumplan con las normas mínimas establecidas por la

autoridad competente en consulta con esos pueblos.<sup>23</sup> En esa misma línea, el Comité destacó el derecho de los niños indígenas a emplear su propio idioma y que "[l]os programas de estudios bilingües e interculturales son un criterio importante para la educación de los niños indígenas. En la medida de lo posible, los maestros de los niños indígenas deberían ser contratados en las comunidades indígenas y deberían recibir un apoyo y una formación suficientes" (párr. 62 de la Observación General).

Del mismo modo, la Observación General (OG) N° 13 del Comité de Derechos Humanos que se refiere al derecho a la educación indica que la prohibición de la discriminación se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente (OG N° 13, párr. 31). Además, específicamente en relación con la población de niños, niñas y adolescentes expresa: "(...) la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y confirma que el principio de la no discriminación se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado Parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica" (OG N° 13, párr. 34).

A pesar del marco jurídico desarrollado, actualmente, se mantiene la circunstancia reconocida por el ex Relator Especial sobre derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas, acerca de la discriminación en el ámbito educativo; quien sostuvo:

La principal forma de discriminación en materia de educación ha sido la tendencia de usar la escuela como un instrumento privilegiado para promover la asimilación de los pueblos indígenas al modelo cultural de la mayoría o de la sociedad dominante. El currículo de las escuelas generalmente está diseñado para la niñez urbana y resulta poco relevante en el medio indígena. En efecto, durante mucho tiempo y en muchos países el objetivo mismo de la educación indígena era "civilizar" a los niños indígenas enseñándoles la lengua, la cultura y los conocimientos del grupo dominante, que

20. Convenio N° 169 de la OIT, art. 31. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/RES/61/295, art. 15.

21. Comité de Derechos del Niño, *op.cit.*, párr. 58.

22. Comité de Derechos del Niño, *op.cit.*, párr. 60.

23. Convenio N° 169 de la OIT, art. 27.

después de los colonizadores fue el de la nacionalidad hegemónica.<sup>24</sup>

De este modo, y retomando el análisis sobre interculturalidad, compartimos la idea de que "la interculturalidad debería traducirse en políticas públicas de reconocimiento de los denominados 'otros', así como en una reflexión crítica sobre los mandatos impuestos como 'comunes'"<sup>25</sup>

Por ese motivo, entendemos que, para dar cumplimiento a políticas públicas en materia de educación que sean acordes con este enfoque, debe tomarse como punto de partida un reconocimiento de no neutralidad, ya que justamente se trata de políticas y no de técnicas. El enfoque de derechos humanos supone una opción por los sectores discriminados y por la democratización permanente de la sociedad y el Estado.<sup>26</sup>

## 5. La educación intercultural bilingüe y el acceso a la justicia culturalmente adecuado

La promoción y la protección de la educación intercultural bilingüe es una manifestación central del ejercicio del derecho a la diversidad cultural étnica que consiste, básicamente, en el derecho que tienen las personas y comunidades pertenecientes a pueblos indígenas a aprender y enseñar en el sistema educativo sus propias culturas, como condición para su desarrollo propio.

Desde un enfoque de acceso a la justicia se pueden resaltar, por lo menos, dos aspectos: por un lado, la estrategia de intervención litigante destinada a garantizar ese derecho, y, por el otro, el interés en su adecuada y amplia implementación de la interculturalidad desde

las instituciones estatales, como estrategia dirigida a coadyuvar en garantizar un acceso a la justicia culturalmente adecuado. Ambos, por supuesto, son de especial interés para la Defensa Pública, al tratarse de cuestiones relativas al ejercicio de derechos por parte de grupos sociales en situación de especial vulnerabilidad, regulados en los arts. 52, 53 y 54 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206, y de políticas públicas dirigidas hacia ellos con implicancias en el acceso a la justicia.

Desde un punto de vista genérico, la interculturalidad en el ámbito escolar aparece como condición para su realización en el ámbito judicial. En primer lugar, por el paralelismo sociológico y axiológico existente entre la escuela y los tribunales, que nos lleva a pensar que si la escuela no reconoce, respeta y valora a las culturas indígenas, difícil será esperar que lo hagan los tribunales.

Por el otro, la identificación de los patrones de discriminación, de los prejuicios y los estereotipos por razones étnicas en el ámbito escolar redundará en interés especial para su remoción en los comportamientos y discursos de los operadores judiciales. La persistencia de aquellos en el ámbito escolar contribuye a su naturalización en el resto de las relaciones sociales, lo que potencia la discriminación y así también las violaciones a los derechos humanos de las personas y comunidades pertenecientes a los pueblos indígenas y minorías étnicas. Las verdades y visiones de país y de mundo consolidadas en la escuela se sostienen y proyectan en los ámbitos institucionales, entre ellos, los judiciales. Los mitos y prejuicios escolares son los mitos y prejuicios institucionales y judiciales.

Los estereotipos son ideas y visiones generalizadas, preconceptos y prejuicios sobre características atribuidas o roles y comportamientos exigidos a personas por su pertenencia a determinado grupo social. Los estereotipos son utilizados para desvalorizar al grupo social destinatario, jerarquizar las relaciones sociales y, desde el punto de vista jurídico, es una vulneración al derecho a la igualdad y a la no discriminación. La pertenencia étnica es uno de los factores de discriminación más acentuados, con efectos sociales disvaliosos, a partir de la cual se justifica una situación de subordinación real y violación de derechos humanos. La existencia de estereotipos desfavorables de la cultura indígena deslegitima la

24. STAVENHAGEN, Rodolfo, "Los pueblos indígenas y sus derechos", Informes temáticos del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, UNESCO, México, 2008, p. 103.

25. NOVARO, Gabriela y DIEZ, María Laura, "¿Una inclusión silenciosa o las sutiles formas de la discriminación? Reflexiones a propósito de la escolarización de niños bolivianos", COURTIS, Corina y PACECCA, María Inés, compiladoras, en *Discriminaciones étnicas y nacionales. Un diagnóstico participativo*, ADC, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 2011, p. 55.

26. GONZÁLEZ PLESSMANN, A. J., "Políticas públicas con enfoque de derechos humanos", en P. A. (comp.), *Derechos humanos, democracia y emancipación*, Abyayala, Quito, s.f., p. 176.

reivindicación de los derechos.<sup>27</sup> En el ámbito judicial, su existencia tiende a justificar los obstáculos en el acceso a la justicia y hasta su directa total privación. Estos prejuicios influyen fuertemente en el comportamiento de los operadores judiciales al momento de administrar justicia o en los agentes de la administración pública y de seguridad para recibir denuncias, de modo que reproducen en esas instancias la relación de subordinación y desvalorización con el doble efecto nocivo de, por un lado, cancelar el acceso a la justicia y, por el otro, de consolidar, en la persona discriminada, un estado de desconfianza generalizado hacia las instituciones que, de ahí en adelante, va a desalentar futuros reclamos y demandas. Se establece, así, una suerte de círculo vicioso en el cual la persona no intenta acceder a la justicia por la experiencia frustrante y hostil que ha padecido y, el sistema, a su vez, no intenta atenderlo con la excusa de que aquella no se aproxima a petionar. La persona, en su personalidad jurídica como sujeto de derecho, se debilita con motivo de la discriminación y marginación social y étnica, al punto de no ser visible ni reconocida como tal por el sistema judicial. La vulneración se consume de manera completa al perder hasta la posibilidad de reclamar por la violación de sus derechos.

Una serie de patrones de discriminación encuentran su espacio de reproducción y naturalización en los ámbitos escolares, para luego desplegar su ponzoña nociva en los ámbitos judiciales. Algunos de ellos, los más notorios en el curso de la experiencia judicial, son el desconocimiento de la identidad étnica del usuario del sistema judicial, el rechazo a admitir el uso de idiomas indígenas, la negación a reconocer el carácter colectivo de los derechos reclamados, el desconocimiento a aceptar otras fuentes productoras de normas que no sean las provenientes del Estado y la desvalorización generalizada de todas las manifestaciones de las culturas. Así, sus idiomas son reducidos a meros dialectos; sus cosmovisiones y filosofías, a simples creencias o supersticiones, y sus sistemas normativos, a costumbres atrasadas. Estos son componentes de una visión, al menos,

prejuiciosos, en desmedro de un reconocimiento pleno e igualitario del carácter de sujeto de derecho.<sup>28</sup>

El principal obstáculo en el acceso a la justicia culturalmente adecuado en los procesos judiciales es la falta de admisión de la persona o comunidad perteneciente a los pueblos indígenas en su condición étnica específica y propia. La falta de reconocimiento a la identidad étnica cultural opera como un obstáculo principal, a partir del cual el sistema judicial no reconoce a la persona como sujeto de derecho indígena, frustrando el pleno y adecuado ejercicio de sus derechos legalmente reconocidos. Algunas de sus principales derivaciones como obstáculos al acceso a la justicia son la negativa a aceptar el uso de los idiomas indígenas y la participación de los intérpretes de esas lenguas en los actos procesales, el rechazo a la identificación como indígena, la negativa a admitir la realización de peritajes antropológicos o informes culturales con el fin de incorporar al proceso judicial la cultura, las normas y los valores étnicos, entre otros.

De esta manera, se impone una administración de justicia cuyo etnocentrismo es la causa de la generación de obstáculos para el acceso a la justicia culturalmente adecuado, con respeto al derecho a la igualdad y a la no discriminación. Como explicaba muy bien Carlos Martínez Sarasola:

[L]a progresiva pauperización de las zonas rurales del país y su correlato, la industrialización incipiente que comenzaba a generarse en los ámbitos urbanos, provocaron el movimiento de grandes masas humanas desde el campo a las ciudades. Este proceso de migraciones interna fue protagonizado en su inmensa mayoría por el nuevo componente poblacional de la Argentina, el "cabecita negra", con origen étnico-cultural en las comunidades autóctonas.<sup>29</sup>

27. Corte IDH, Caso "Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche) vs. Chile", sentencia del 29 de mayo de 2014 (fondo, reparaciones y costas, párr. 93.)

28. "Cuando en una sociedad no se reflexiona sobre la construcción de las diferencias, esta puede ser reproductora de prejuicios y estereotipos discriminatorios que refuerzan la categoría de otredad y aumenten el distanciamiento social", En "Racismo y xenofobia, hacia una Argentina intercultural", INADI-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016, p. 11.

29. MARTÍNEZ SARASOLA, Carlos, "Nuestros paisanos los indios", Ed. del Nuevo Extremo, Buenos Aires, 2011, p. 645.



Esta peculiar configuración histórica cultural de nuestro país convierte al acceso a la educación y a la justicia intercultural como derechos propios de estos sectores de la población con una alerta especial en el AMBA.

La discriminación es el acto ofensivo que busca marcar diferencias respecto de otra persona, por vía de negar o restringir los derechos. El racismo es la promoción de un orden social injusto con base en la creencia de la superioridad o supremacía de la etnia hegemónica. La discriminación implícita o explícita existente en los ámbitos escolares se reproduce en el resto de los ámbitos sociales y robustece los obstáculos en el acceso a la justicia culturalmente adecuado. Esto se pone más en evidencia apenas se observa la relación entre las agresiones y los crímenes de odio por razones étnicas y los discursos y prácticas discriminatorias. Se ha ilustrado bien esta realidad con la figura del "iceberg de los prejuicios", en cuya punta emergente a la superficie están los crímenes y las agresiones físicas, pero abajo se esconde el cuerpo grueso con distintos niveles de discriminación, ocultos de la superficie, como la limitación de derechos, la invisibilización (por negación o rechazo), los prejuicios, el abuso verbal, el lenguaje despectivo y los estereotipos. "Con esto se quiere graficar la pequeña visibilidad que tenemos de la discriminación y la necesidad de reconocer las primeras prácticas, como el uso del lenguaje despectivo y la transmisión de prejuicios, para detener la violencia".<sup>30</sup>

Se trata, en definitiva, de la construcción de ciudadanía, cuya formación inicia en los ámbitos escolares y encuentra un despliegue en los institucionales, como los de la administración de justicia, de contenido democrático sin discriminación ni racismo. Por eso esta cuestión ha merecido la especial atención de diferentes espacios de la sociedad civil y de organismos públicos de defensa de derechos humanos como, en la provincia de Buenos Aires, el caso de la Mesa Autogestionada en Educación Intercultural Bilingüe, que se reúne en forma periódica desde hace seis años, con la participación de la Defensoría Pública del Departamento Judicial de Azul, la Comisión Provincial por la Memoria, organizaciones y referentes de comunidades indígenas, universidades y

docentes de los distintos niveles educativos, con el propósito de trabajar la educación intercultural y sus diferentes problemas respecto de la discriminación.

Como bien señala el filósofo mexicano León Olivé, el desafío de la interculturalidad es lograr una sociedad auténticamente plural y justa, "en donde los diferentes pueblos y las diversas culturas convivan armoniosamente, los conflictos puedan resolverse por vías no violentas, y se respeten los derechos individuales, los colectivos y los de grupo".<sup>31</sup> Esto requiere una profunda reforma que establezca nuevas relaciones entre el Estado y las personas, grupos y comunidades pertenecientes a pueblos indígenas y minorías étnicas, así como entre esos pueblos y el resto de la nación.

La interculturalidad es la interacción respetuosa entre culturas distintas, con base en el reconocimiento de la diversidad y la igualdad entre ellas, en rechazo a la creencia de la superioridad de una sobre las otras, con el fin de promover la convivencia social y el cumplimiento de los derechos humanos. Hay, entonces, dos aspectos de la interculturalidad: el trato igualitario y respetuoso, y la interacción y convivencia. Ambos aspectos son propios de los procesos educativos y judiciales: la inclusión desde el respeto a la igualdad y a la libre interacción. Los procesos políticos, culturales y lingüísticos socialmente hegemónicos llevan, todavía, esa marca de etnocentrismo en la carga de ser indígena o ser migrante de Bolivia, Paraguay, Perú, Chile, para justificar relaciones sociales de desigualdad. De la EIB al acceso a la justicia culturalmente adecuado, hay un camino para transitar con interculturalidad, para abrir un horizonte de igualitarismo y democracia social

Una manera de revertir la situación de vulnerabilidad histórica y estructural en que se encuentran los pueblos indígenas y las diversidades, así como los prejuicios y estereotipos que existen en las instituciones en general, y en la administración de justicia en particular, es la realización de una política pública efectiva igualitaria en relación con las culturas indígenas, que resalte su valioso aporte al desarrollo nacional y, para esto, la educación intercultural bilingüe es una dimensión fundamental.

30. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, *Guía para la no discriminación en el contexto escolar*, oficina de Chile, 2018, p. 11.

31. OLIVÉ, León, *Interculturalismo y justicia social*, Colección La pluralidad cultural en México, UNAM, México, 2008, p. 231.

La interculturalidad necesaria en los ámbitos escolares es la base para su proyección en los ámbitos judiciales. Los niños y niñas indígenas o hijos e hijas de migrantes de países hermanos con identidad étnica originaria, asistentes a las escuelas serán —en muchos casos ya lo son, actualmente— usuarios del sistema de administración de justicia nacional, por lo que los derechos al acceso a la educación intercultural bilingüe y al acceso a la justicia culturalmente adecuado se encuentran vinculados por una huella invisible, en principio, cuyo camino es preciso transitar, profundizar y desarrollar con un sentido democrático e igualitario, con respeto a las normas constitucionales y de derechos humanos.

# Acceso a la justicia y a la educación en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Verónica Otto**

Trabajadora social (UBA).

**Estela Bicci**

Trabajadora social (UBA).

**Viviana Reinoso**

Abogada (UBA).

\* Integrantes de la Dirección de Orientación al Habitante del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, con sede en la Villa 20.

## Introducción

---

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es una sociedad fuertemente desigual en lo relativo a la distribución de los recursos, el acceso a bienes y servicios y la renta que disponen los integrantes de la comunidad.

Esta desigualdad se refleja territorialmente: el norte de la Ciudad, donde viven las personas con mayores recursos económicos, se caracteriza como un centro urbano con grandes inversiones, amplia oferta de servicios y buena cobertura de transporte público. El sur, donde viven las personas con menos recursos y se concentran la mayoría de los asentamientos o núcleos habitacionales precarios, se presenta como un centro urbano sin inversión, poca oferta de servicios y una escasa cobertura de transporte.

Además, las políticas públicas que implementa el Estado, o la falta de ellas, reproducen, perpetúan y consolidan estas diferencias.

La desigualdad no solo es causa y efecto de la vulneración de derechos, sino que comprende en sí misma ese menoscabo e impacta en la forma en que sus habitantes acceden, ejercen y reclaman sus derechos.

Por ello, los conflictos que se generan en la sociedad siempre se producen entre personas que están en desigualdad de condiciones, sean conflictos interpersonales o aquellos que se dan entre grupos de personas e instituciones privadas o con el Estado.

Uno de los efectos más claros de esta desigualdad y que nos interesa analizar en este texto es la posibilidad efectiva de acceso a la justicia de las poblaciones con derechos vulnerados. ¿Con qué recursos cuentan las poblaciones para hacer visible la discriminación que sufren y las violaciones a sus derechos? ¿Qué se puede reclamar? ¿Cómo se reclama? ¿Con quién? ¿Qué estrategias son posibles? ¿Qué sucede a nivel del reclamo colectivo y a nivel del individual? ¿Es posible pensar una intervención JUDICIAL que contemple las particularidades que presenta la vulneración al acceso y ejercicio de los derechos en esos territorios? Estas son algunas de las preguntas que intenta responder este texto.

Para tratar de dar respuesta a estos interrogantes, nos interesa indagar en las diferencias que presenta la política educativa del Ministerio de la Ciudad de Buenos Aires en el barrio de Villa Lugano y qué impacto tiene esa desigualdad en las estrategias judiciales de restitución del derecho a la educación de las niñas, niños y jóvenes que viven en allí.

Para el análisis hemos tomado nuestro propio trabajo en la sede de Villa 20 de la Dirección de Orientación al Habitante del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2016-2019 respecto de las consultas recibidas por la vulneración del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires al derecho a la educación pública de niños, niñas y jóvenes de Villa Lugano.<sup>1</sup>

Asimismo, este trabajo se ha nutrido de las múltiples experiencias y acciones de diferentes actores educativos,

1. Para elaborar este documento se recopiló información proveniente de diversas fuentes: testimonios de familias que se acercaron a la sede Villa 20 de la Dirección de Orientación al Habitante para solicitar orientación o presentar reclamos; participación territorial en distintas redes conformadas por organismos públicos y organizaciones sociales que funcionan en la zona (Mesa Socio Educativa de Villa Lugano, Red Lugano, Foro Educativo del DE N° 21, Red de Acceso a la Justicia de Villa 20, etc.); entrevistas a representantes de sindicatos docentes, colectivos de familias organizadas por el derecho a la educación, y trabajadores y autoridades del área educativa. Asimismo, se indagó en las acciones de amparo colectivo tramitadas con este objeto y proyectos de ley sobre la temática.

organizaciones sociales e instituciones públicas de Villa Lugano que históricamente accionan en territorio para reclamar al Ministerio de Educación de la Ciudad que garantice a las niñas, niños y jóvenes de la zona una educación pública, igualitaria, gratuita y de calidad.

Nos motiva pensar las posibilidades efectivas de acceso y ejercicio al derecho a la justicia de estas poblaciones, pues creemos que allí podemos encontrar algunas respuestas que nos permitan afianzar el rol del Poder Judicial como garante de derechos y modernizar los sistemas de justicia teniendo en cuenta la opinión de los afectados y el trabajo territorial de los diferentes actores.

Y al mismo tiempo generar herramientas que permitan reducir la manifiesta desigualdad entre los que más tienen y los que menos tienen.

## 2. Contextualización. La política educativa en el Distrito Escolar N° 21

La forma en la que el Estado garantiza el derecho a la educación pública de las niñas, niños y jóvenes que viven en la Comuna 8 de la CABA comparada con otras comunas es un claro ejemplo de la desigualdad planteada en la introducción de este texto.

La desigualdad se manifiesta en lo cuantitativo y en lo cualitativo de la oferta educativa, en la falta de inversión de presupuesto, en el escaso reconocimiento de las niñas, niños y jóvenes y sus familias en los diseños de la política educativa, en la falta de planificación, en la falta de docentes, en la falta de insumos y materiales didácticos, entre otros.

En definitiva, en la invisibilidad en la que se encuentra el territorio, sus actores y sus dinámicas para el Ministerio de Educación de la Ciudad.

A continuación desarrollaremos algunos ejemplos de la desigualdad educativa en Villa Lugano, que hemos elegido por el impacto que tienen en la exclusión de las niñas, niños y jóvenes del sistema educativo.

### 2.1 Insuficientes establecimientos educativos públicos y déficit de vacantes

La Comuna 8 abarca los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo, aunque la mayor parte de

sus habitantes se asienta en Villa Lugano.<sup>2</sup> **Se trata de la comuna que concentra la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes de la CABA.** En este sentido, el 37% de la población de esta comuna tiene hasta 19 años.<sup>3</sup> **Al mismo tiempo, la Comuna 8 es la que registra el crecimiento vegetativo más alto:** el 7,8%, cuando el promedio para la CABA es del 2,2%.<sup>4</sup>

A su vez, el censo realizado en 2016 por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad en el marco del Proceso de Reurbanización, Zonificación e Integración Sociourbana de la Villa 20,<sup>5</sup> en curso y que comprende la construcción de 1500 viviendas, reveló que aproximadamente **el 15% de la población total de la Comuna 8 habita en la Villa 20.**<sup>6</sup>

De los casi 30.000 habitantes que viven en la Villa 20, el 43% lo constituyen niñas, niños y jóvenes de hasta 19 años, lo que supera así la media de la comuna. Cabe señalar además que el promedio de edad de los residentes en la Villa 20 es de 25 años.<sup>7</sup>

**A pesar de que la zona concentra la mayor cantidad de niñas, niños y jóvenes de la Ciudad y está previsto su aumento por las relocalizaciones en el marco de la reurbanización de la Villa 20 y de la adjudicación de viviendas en la Villa Olímpica, es la zona donde menos establecimientos educativos públicos hay.**

La CABA se divide educativamente en veintiún distritos escolares. El barrio de Villa Lugano está comprendido dentro del distrito escolar (DE) N° 21,<sup>8</sup> aunque también coincide con una porción de los DE N° 13 y N° 20.

Por su parte, la Villa 20, en su conjunto, está inserta en el DE N° 21. Este distrito cuenta actualmente con 19

establecimientos de nivel inicial<sup>9</sup> (nueve de jornada completa y diez de jornada simple o extendida), 17 de nivel primario<sup>10</sup> (de los cuales solo siete son de jornada completa) y ocho establecimientos de nivel medio (uno de los cuales, de orientación técnica, dependiente de la Universidad de Buenos Aires).

Los 21 distritos de la CABA tienen en promedio más de 20 escuelas de nivel primario cada uno. Como expresamos antes, **el DE N° 21 solo tiene 17 establecimientos educativos de nivel primario**, dos de ellos inaugurados este año y, a la vez, es el que menor oferta de jornada completa tiene, solo nueve escuelas.

Si bien el crecimiento demográfico de la Comuna 8 es el más alto de la CABA y supera ampliamente la media para esta jurisdicción, la oferta educativa no acompaña esta realidad.

Podemos ejemplificar la desigualdad tomando la cantidad de establecimientos educativos de nivel primario que tiene el DE N° 10, que corresponde a los barrios de Belgrano, Núñez y Coghlan. Allí, de las 24 escuelas primarias, 17 son de jornada completa.

La diferencia entre norte y sur es clara y significativa.

El primer efecto concreto de la escasa oferta educativa del DE N° 21 es el alto déficit de vacantes en todos los niveles educativos. Si bien el déficit es un hecho

2. Según datos proporcionados por el Censo Nacional de 2010, del total de habitantes de la Comuna 8, el 67,6% reside en Villa Lugano; el 25%, en Villa Soldati, y el 7,4%, en Villa Riachuelo.

3. La Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del GCBA proyecta que en julio de 2020 la población de entre 0 y 19 años de la Comuna 8 ascenderá a unas 87.519 personas aproximadamente. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=57659>

4. Datos de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del GCBA. Disponible en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=57659>

5. Conforme Ley N° 5705 de la CABA.

6. IVC (GCBA). "Censo 2016, Villa 20. Informe final", diciembre de 2016.

7. Ídem, IVC

8. El DE N° 21 también alcanza al barrio de Villa Riachuelo.

9. En agosto de 2019 y ya con más de seis meses de iniciado el ciclo lectivo 2020 se inauguró el Jardín N° 17 DE N° 21 en el predio de lo que se conoce como el nuevo Complejo Habitacional de Villa Olímpica levantado para los Juegos Olímpicos de la Juventud. A mediados de marzo de este año, una parte de esta construcción se derrumbó y cinco trabajadores resultaron heridos. El Jardín de Infantes N° 15 DE N° 21 fue inaugurado en 2018 como un nuevo jardín, pero, en realidad, funciona dentro del Jardín N° 8 DE N° 21 que ya existía. Los niños se encuentran en el mismo espacio y comparten instalaciones, pero para la política educativa unos son alumnos de un jardín y otros de otro jardín. Al igual que sucedió con la escuela primaria, la construcción del Polo Educativo Lugano que se realizó en una primera etapa con la construcción de un jardín y una escuela primaria de jornada simple, se pensaba en una segunda etapa de construcción aumentar las aulas y las instalaciones, pero el actual Ministerio de Educación decidió crear dos nuevas instituciones educativas.

10. En marzo de 2019 se inauguraron las escuelas N° 7 y N° 11. La Escuela N° 7 DE N° 21 que se encuentra dentro de lo que se conoce como Polo Educativo de Villa 20, Villa Lugano, fue inaugurada en marzo de este año como una nueva escuela, pero originariamente estaba prevista como una ampliación de la Escuela N° 19 DE N° 21 (ya existente) que permitiría dotar a esta escuela de la posibilidad de convertirse en una jornada completa y tener espacios comunes, tales como salón comedor, cocina y Salón de Usos Múltiples (SUM), ya que los/as alumnos/as deben almorzar en sus aulas.

fácilmente verificable, la falta de información pública por parte del Ministerio de Educación sobre la cantidad de vacantes ofertadas, la cantidad de alumnos matriculados, la cantidad de alumnos que demandan vacantes año tras año y la cantidad de alumnos que quedan en lista de espera impide tener un número cierto para dimensionar el problema y pensar soluciones estructurales.

**Es indiscutible que la primera política educativa urgente en la zona es la construcción de establecimientos educativos que alberguen a todos los niños, niñas y jóvenes del distrito**

Recientemente, en un fallo sobre un amparo colectivo por falta de vacantes en los niveles primario y medio, la jueza Elena Liberatori se expidió respecto de la falta de información pública y consideró:

"...El Ministerio de Educación ha generado una constante dificultad para acceder a la información OFICIAL (...), lo cual constituye un indicio concordante, consistente y contundente de la falta de información y de desidia pública (...) incumpliendo así con el recaudo constitucional de brindar información transparente, adecuada, integral, veraz y oportuna (art.105 inc. 1º de la CCABA)".<sup>11</sup>

Ante la falta de información pública, en este trabajo hemos intentado construir un posible número que dé cuenta de la cantidad de niños, niñas y jóvenes que no se escolarizan año tras año en Villa Lugano. Para la construcción del dato se tomaron diversas fuentes<sup>12</sup> que, si se las compara entre sí, presentan divergencias pero por lo menos permiten acercarnos a un número.

A mediados de 2016, el Ministerio de Educación informó a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires<sup>13</sup> que a esa fecha registraba un total de 11.432 solicitudes

para los niveles inicial, primario y medio que permanecían sin asignación de vacante, sin identificar dónde se producían esos faltantes.

**Cuadro N° 1. Vacantes solicitadas y no asignadas en la Ciudad de Buenos Aires a mediados de 2016**

| Vacantes        | Solicitadas | Asignadas | Sin asignar |
|-----------------|-------------|-----------|-------------|
| <b>Inicial</b>  | 30.788      | 20.123    | 10.665      |
| <b>Primario</b> | 20.824      | 20.385    | 439         |
| <b>Medio</b>    | 16.935      | 16.607    | 328         |
| <b>Total</b>    | 68.547      | 57.115    | 11.432      |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos informados por el Ministerio de Educación a la Legislatura de la CABA.

A partir de ese momento, comenzamos a recolectar información para poder conocer cuánto de ese déficit correspondía al DE N° 21 y a detectar inconsistencias con la información que el Ministerio de Educación informó.

Por ejemplo, en el nivel inicial, la ACIJ expresó que, según los datos presentados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) en la causa N° 23.360/2006 "ACIJ c/ GCBA", el faltante de vacantes para nivel inicial en el ciclo lectivo 2016 fue de 6.152, de los cuales 107 serían niños y niñas del DE N° 21.<sup>14</sup> Este número no condice con lo que el mismo Ministerio informó a la Legislatura.

En el nivel primario, por su parte, pudimos constatar que la mayor parte de la demanda insatisfecha podría corresponder a los barrios del sur de la Ciudad, y en particular a Villa Lugano, pues contemporáneamente al reconocimiento por parte del Ministerio de Educación de la existencia de 439 solicitudes para nivel primario sin asignación de vacante en toda la Ciudad, en nuestras indagaciones con autoridades del DE N° 21 se registraban **306** niños y niñas a la espera de escolarizarse en un ciclo lectivo que llevaba más de dos meses de iniciado.

La lista de espera se distribuía de la siguiente manera, evidenciando un notable engrosamiento en los grados inferiores, en especial en el primero:

11. Juzgado N° 4 CAyT, "Del Corro Patricio y otros c/GCBA s/ amparo", Expte. N° 36.966/0, sentencia del 16 de julio de 2019, folio 22, año 2019.

12. Las fuentes utilizadas son los datos escasos que proporciona el Ministerio de Educación, la Asociación por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) actora desde 2006 de un amparo colectivo contra el GCBA por la falta de vacantes en el nivel inicial, la del Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) actor desde 2016 en un amparo colectivo contra el GCBA por la falta de vacantes en el nivel primario y medio, la que surge de los expedientes judiciales y los informes de las supervisiones.

13. Informe IF-2016-15635281-DGTDU.

14. ACIJ, "La falta de inversión pública para resolver el problema de faltas de vacantes en el nivel inicial", junio de 2019. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Desigualdad-Educativa-SEGUNDA-VERSI%C3%93N.pdf>

**Cuadro N° 2. Lista de espera del nivel primario en el DE N° 21. Mayo de 2016**

| Grado              | 1 <sup>ro</sup> | 2 <sup>do</sup> | 3 <sup>ro</sup> | 4 <sup>to</sup> | 5 <sup>to</sup> | 6 <sup>to</sup> | 7 <sup>mo</sup> | Total |
|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|
| Niños/as en espera | 130             | 63              | 55              | 32              | 12              | 7               | 7               | 306   |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos informados por la Supervisión de Nivel Primario del DE N° 21

Asimismo, durante el censo llevado a cabo por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) en la Villa 20 a mediados de 2016, **se identificaron 499 niños, niñas y adolescentes de 3 a 18 años sin escolaridad. De ellos, 183 eran niños y niñas de entre 3 y 12 años de edad y 316 eran adolescentes de entre 13 y 18 años de edad.**

En los ciclos lectivos 2017 y 2018, el Ministerio de Educación no contestó los pedidos de informes realizados por la Legislatura, pero sí pudimos tener acceso a "información oficial" a partir de los expedientes judiciales ya citados en este texto sobre vacantes de nivel inicial, primario y educación media.

En el expediente por falta de vacantes de nivel inicial, la ACIJ identificó para el ciclo lectivo 2017 que el faltante de vacantes para nivel inicial fue de 10.553, de los cuales 303 serían niñas y niños del DE N° 21. Para el ciclo

lectivo 2018, el faltante fue de 10.651, de los cuales 425 fueron del DE N° 21. Para el actual ciclo lectivo, las cifras que se expusieron fueron de 9.120 faltantes, de los cuales 295 correspondían a niñas, y niños del DE N° 21.<sup>15</sup>

No obstante estos números "oficiales", que en un análisis rápido no guardan relación alguna entre sí, nuestro registro personal en territorio presenta otros números que resultan más alarmantes y que se toman de acuerdo con la información de los propios actores educativos locales y de los reclamos recibidos por la sede de la Villa 20 de la DOH sobre falta de vacantes.

A modo de ejemplo, se presenta la información detallada que se tuvo en el ciclo lectivo 2017 a partir de la indagación a nivel local en la que se muestran las diferencias marcadas con los datos oficiales:

15. *Ibidem.*

**Cuadro N° 3. Lista de espera del nivel inicial en el DE N° 21. Abril de 2017**

| Sala               | Lactario | 1 año | 2 años | 3 años | 4 años | 5 años | Total |
|--------------------|----------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Niños/as en espera | 20       | 125   | 131    | 217    | 267    | 58     | 818   |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos informados por la Supervisión de Nivel Inicial del DE N° 21.

**Cuadro N° 4. Lista de espera del nivel primario en el DE N° 21. Abril de 2017**

| Grado              | 1 <sup>ro</sup> | 2 <sup>do</sup> | 3 <sup>ro</sup> | 4 <sup>to</sup> | Total |
|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------|
| Niños/as en espera | 116             | 65              | 45              | 35              | 261   |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos informados por la Supervisión de Nivel Primario en el DE N° 21.

Como se observa, las diferencias son significativas. La posibilidad de contar con la voz de los actores locales permite dimensionar la situación desde un lugar más genuino y cercano a la realidad.

Además, posibilita detectar modos y usos locales que tal vez no son las reglas generales, pero que en el territorio cobran importancia.

Tanto es así que, en el amparo colectivo en curso por falta de vacantes en nivel primario y medio, ya citado, la jueza Elena Liberatori ante la reticencia del Ministerio de Educación de brindar información, dispuso la citación de los supervisores escolares de cada distrito con el objeto de conseguir información fehaciente directamente de la fuente a partir de sus testimonios, la cual fue tomada en cuenta para fallar.

A partir de la declaración de los supervisores, se obtuvieron datos para el nivel primario y medio de los ciclos lectivos 2017, 2018 y 2019 que se asemejan a los que habíamos recolectado y guardan relación con la realidad que observamos todos los que trabajamos en la zona.

En virtud de lo expresado por la Supervisión de Nivel Primario del DE N° 21 refiere el fallo, a abril de 2019:

... se pudo observar que faltan vacantes en esta zona y existen listas de "espera" extensas para vacantes en escuelas de [j]ornada [c]ompleta. Al respecto, señala que tiene 106 [niños] en lista de espera para primer grado, y que esta situación puede agravarse una vez que se finalicen los edificios de departamentos nuevos de Villa 20 y los del Barrio Papa Francisco en Lugano, una vez que las personas se muden allí lo cual incrementará en gran medida la demanda de vacantes y correlativamente la falta si el Ministerio de Educación no asume en tiempo las medidas del caso. Al respecto, cabe destacar que en Villa 20, Lugano, hay una escuela nueva de cuatro plantas, estrenada y en funcionamiento que es una donación de la Bolsa de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires (...). A pesar de estas mejoras, la situación del D.E. [N°] 21 continúa siendo crítica (...). De todo ello, solo puede concluirse que hay un universo cercano a los 600 [niños] que no encuentran vacante

en el [s]istema de [e]ducación [p]ública de ese [d]istrito y que, como consecuencia, una gran cantidad de casos que son derivados a otros [d]istritos implicando —en el mejor de los supuestos— un traslado innecesario que se extiende a por lo menos 40 minutos, generando un dispendio de tiempo en [niños] que vale recordar tienen entre 5 y 13 años, que perjudica su rendimiento escolar. Queda entonces de resalto que, a lo largo de los años, poco se ha ampliado la oferta y [esta] nunca es suficiente para absorber una demanda creciente. En el año 2006, la actual [m]inistra de Educación, María Soledad Acuña, reclamaba en esta sede judicial la construcción de nuevos establecimientos; no obstante, desde el comienzo de su gestión (año 2012 a cargo de la [Subsecretaría] de Equidad Educativa del GCBA y, desde el año 2015, como [m]inistra de Educación [l]ocal) en el [d]istrito citado, que cabe recordar es el que posee la situación más crítica, solo se construyó una escuela (establecimiento donado por la Bolsa de Comercio) y se amplió la matrícula de otra mediante su mudanza a otro edificio (Escuela N° 18). De lo expuesto, surge que ya en 2006 la actual [m]inistra de Educación tenía en claro que en el D.E. [N°] 21 de la Ciudad faltaban en grado crítico vacantes y sugería se adoptaran medidas, como los traslados a otros [d]istritos escolares mediante "transporte gratuito y supervisado", algo que como [m]inistra solo ha cumplido con mandas judiciales mediante. También postuló hace trece años la necesidad de construir las "escuelas necesarias" en ese D.E. [N°] 21, alegando la necesidad de garantizar los derechos en juego de nivel constitucional, según su presentación ante el juzgado interviniente. A la [m]inistra Acuña le consta la falta de "vacantes suficientes" y la necesidad de hacer traslados de [niños] a otros [d]istritos. Una situación que como amparista diagnosticaba con rigor en la realidad y respecto de la cual como [m]inistra apenas tuvo modestos avances...<sup>16</sup>

16. Juzgado N° 4 CAYT, *op.cit.*



Como bien dice el fallo, la situación de falta de vacantes en el distrito en estudio, además de ser crítica, presenta la particularidad que ya había sido amparizada judicialmente, siendo la actora de dicha acción la actual ministra de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, a la fecha siguen faltando vacantes.

Respecto del nivel medio, el mismo fallo expresa: "...Conforme surge de las audiencias testimoniales, existiría una lista de espera en algunos distritos escolares y particularmente en turnos diurnos. A saber: Distrito Escolar [N°] 21: faltarían 200 vacantes...".<sup>17</sup>

En definitiva, más allá de la falta de información y de las problemáticas para poder construir una cifra, la falta de vacantes en todos los niveles es alarmante. **Esta se traduce en niñas, niños y jóvenes que no se escolarizan año tras año, lo que repercute no solo en las posibilidades reales y efectivas de ejercer el derecho a la educación, sino en todo lo que queda por fuera o produce la imposibilidad de estudiar para una persona en desarrollo.**

Uno de los efectos que trae aparejado el déficit de vacantes es el hacinamiento que se produce en los diferentes establecimientos escolares del distrito al incorporarse más alumnos/as de lo que cada aula admite por superficie y volumen.<sup>18</sup>

En este sentido, el Reglamento Escolar (Resolución N° 4776/06) indica que "la cantidad de mínima y máxima de alumnos/alumnas por sala, grado, año y/o división será establecido a tal efecto en la normativa vigente" (art. 19) y detalla que "para los establecimientos de educación inicial, el número de alumnos por aula se fijará de manera tal que las salas de lactario, 1 año y 2 años dispongan de 2,50 m<sup>2</sup> por niño y en las salas de 3, 4 y 5 años 1,35 m<sup>2</sup> por niño y en ambos casos de 4 a 5 m<sup>3</sup> de volumen" (art. 78), mientras que para el nivel primario "el número de alumnos por aula se fijará de manera tal que cada alumno disponga de 1,35 m<sup>2</sup> de superficie y de 4 a 5 m<sup>3</sup> de volumen" (art. 90).

La superpoblación de las aulas, entre otros aspectos nocivos, incide negativamente en el necesario vínculo

entre docente y alumnos/as, afecta las posibilidades reales de dedicación personalizada y también influye sobre la salud docente, con lógicas consecuencias sobre los alumnos/as.

Otra grave consecuencia de la falta de acompañamiento al crecimiento poblacional de Villa Lugano es la derivación de niños y niñas hacia distritos escolares alejados de su domicilio.

En la actualidad, ante la imposibilidad de asignar vacantes en su jurisdicción, desde el Distrito Escolar N° 21 se ofrece la matriculación en otros distritos escolares distantes al barrio de residencia. De este modo, el Estado se desentiende de sus responsabilidades explícitamente establecidas en la normativa en vigor y las delega en las familias, lo que además contribuye a invisibilizar la real demanda insatisfecha de la zona. A mediados de abril de 2017 sumaban unos 120 los alumnos/as de 1<sup>o</sup> y 2<sup>do</sup> grado del nivel primario derivados desde Villa Lugano al DE N° 12 (barrios de Flores Norte y Floresta) sin transporte escolar.

La enorme mayoría de los niños y niñas derivados residen en la Villa 20 del barrio de Villa Lugano, por lo que acceder hasta esas escuelas implica transportarse diariamente combinando dos líneas de colectivo con el necesario acompañamiento de un/a adulto/a, teniendo en cuenta que se trata de alumnos/as de los primeros grados. El tiempo que demanda a las familias el traslado alcanza aproximadamente a una hora para llegar y otra para regresar. Vale recordar que las vacantes asignadas son de jornada simple.<sup>19</sup>

En el nivel inicial del DE N° 21 se ofrecen vacantes en jardines de los barrios de Liniers y Mataderos, sin transporte escolar y en general en establecimientos de jornada simple (tres horas), lo que hace imposible a las familias aceptar semejante ofrecimiento.

En los pocos casos en los cuales el Ministerio de Educación dispone de micros escolares para el traslado hacia otros distritos, esta "solución" implica que los/as niños/as deban recorrer largas distancias hasta llegar a su escuela, alterando y afectando las rutinas habituales (por ejemplo, quienes asisten al turno mañana deben esperar el micro a la intemperie en horas muy

17. *Ibidem*.

18. Según informes de docentes del DE N° 21, en el año 2016 se registraron hasta seis niños/as más por aula de lo que habilitan las normativas vigentes. Citado en el Expediente N° 36966-2016/0 "Del Corro, Patricio y otros c/ GCBA s/ amparo", ya citado.

19. En general, las escuelas receptoras son las escuelas primarias de jornada simple N° 4, N° 12 y N° 14, todas ellas del DE N° 12.

tempranas de la madrugada; quienes asisten al turno tarde, en muchos casos, lo hacen omitiendo el almuerzo). Se han registrado también demoras e irregularidades en el cumplimiento de los horarios pautados para la partida y llegada de los micros, lo que conlleva pérdida de tiempo de clases.

Por otro lado, la relación familia-escuela necesariamente se ve afectada por la distancia, lo que repercute directamente sobre la escolaridad de los/as niños/as. La relación entre pares también se resiente al tornarse dificultoso el compartir eventos extraescolares, tales como festejos de cumpleaños o, simplemente, ir a jugar a la casa de amigos/as.

Por otro lado, la situación descripta empuja a las familias que cuentan con ciertas posibilidades económicas a buscar vacante en establecimientos educativos de gestión privada, en muchos casos accediendo a través de becas otorgadas desde la misma institución. Sin embargo, la zona abarcada por el DE N° 21 contiene una cantidad notablemente menor de escuelas privadas en relación con el resto de la Ciudad. Todos estos establecimientos reciben una alta demanda y cubren rápidamente la totalidad de sus vacantes disponibles, así como también, por lo general, presentan aulas superpobladas<sup>20</sup> e importantes listas de espera.

Finalmente, se advierte que ante el abrumador déficit de vacantes en el sistema educativo del nivel inicial surgieron y prosperaron disímiles dispositivos de atención a la primera infancia en el intento de dar respuesta a esa situación por fuera del sistema educativo. Progresivamente el Estado local asumió responsabilidades en la ejecución de esas prestaciones. En algunos casos, brindando apoyo a las iniciativas comunitarias y, en otros, a través de servicios propios (como los Centros de Acción Familiar y los Centros de Desarrollo Infantil, ambos del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat).<sup>21</sup>

Desde hace unos años, el GCBA sostiene la política de instalación de Centros de Primera Infancia (CPI) a través

de convenios con organizaciones sociales celebrados sobre la base del Decreto N° 306/2009. Este decreto creó el Programa Centros de Primera Infancia dentro de la dependencia de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del entonces Ministerio de Desarrollo Social (hoy Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat). Esta modalidad de gestión asociada implica que el GCBA entrega periódicamente los recursos económicos necesarios para el funcionamiento del CPI y realiza una supervisión general, mientras que las organizaciones sociales seleccionadas asumen "en forma exclusiva toda responsabilidad vinculada a la ejecución e implementación".

Inicialmente los CPI ofrecían atención para niños/as de entre 45 días a 4 años de edad (con salas por edad según la capacidad de cada institución). Una vez que se incorporó la sala de 4 años a la escolaridad obligatoria, y por no tratarse de establecimientos educativos, los CPI debieron eliminar esta última sala de entre las ofrecidas.

En la actualidad, muchos/as niños/as que asistieron regularmente a algún CPI hasta la edad de 3 años, cuando deben comenzar la escolaridad obligatoria para ingresar a sala de 4 años, se encuentran de pronto sin lograr acceder a una vacante en el sistema educativo.

Sin embargo, los CPI sustentan una finalidad asistencial o de promoción social, pero no constituyen una política educativa, aun cuando en su definición puedan contemplar objetivos de carácter pedagógico. Tal como sostienen investigadoras del tema, "las ofertas que no son estrictamente escolares se definen, por lo general, como ofertas de atención integral de la infancia, y la preponderancia de su función educativa es variable y aparece articulada en casi todos los casos con una dimensión fuertemente asistencial".<sup>22</sup> Esta clase de dispositivos están dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad social y se ubican mayoritariamente en los barrios empobrecidos de la Ciudad. A diferencia del sistema educativo —fundamentado en la premisa de la universalización—, son programas focalizados que tienen establecidos requisitos de acceso y desarrollan procedimientos más o menos discrecionales para la

20. En algunos casos, las aulas de nivel inicial superan los 30 alumnos/as y las de nivel primario, los 40 niños/as cada una.

21. A diferencia de los CPI, los Centros de Desarrollo Infantil (CEDI) y los Centros de Acción Familiar (CAF) son dos tipos de instituciones asistenciales que dependen por completo del mencionado ministerio y entre ambos alojan unos 1350 niños/as aproximadamente distribuidos en siete CAF y veinte CEDI en toda la CABA. La lista de espera en general duplica la matrícula.

22. Diker, G., citada por Malajovich, A., "Deudas educativas con la primera infancia", en *Revista Voces en el Fénix*, Año 1, N° 3, Argentina, septiembre de 2010.

selección de sus "beneficiarios", que incluyen una evaluación y constatación de la situación de pobreza en la que se encuentran.

Este tipo de políticas no solo vulneran los principios básicos de igualdad y no discriminación, sino que además propician una fractura del nivel inicial al establecer dos trayectos separados y desconocer lo que establece la legislación vigente, que expresamente reconoce que "la [e]ducación [i]nicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive" (Ley de Educación Nacional N° 26.206, art. 18).

Cabe señalar que, paradójicamente en la Villa 20 funciona desde el año 1990 la primera Escuela Infantil de la Ciudad Buenos Aires (Escuela Infantil N° 5 DE N° 21). Fue creada en 1990 por iniciativa de los vecinos y bajo la gestión de Hebe San Martín de Duprat, quien como directora del área de Educación Inicial de la entonces Secretaría de Educación de la Municipalidad de Buenos Aires impulsó un proyecto pedagógico emancipador y participativo, que puso especial atención a la vinculación y el ingreso a la educación de los sectores populares, defendiendo su derecho de acceder desde los primeros días de vida. En este sentido, los niños y niñas son reconocidos como sujetos de derechos, y es el Estado quien debe garantizar el acceso efectivo a los servicios educativos desde los 45 días de edad, entendiendo además a la educación inicial como una unidad pedagógica que abarca desde los 45 días hasta los 5 años sin fragmentar según grupo de edad.

## 2.2 Lo *online* como la forma de acceder al derecho

La desigualdad educativa que afecta a las niñas, niños y adolescentes de la zona sur no empieza con la no asignación de la vacante escolar, los programas extraescolares, becas escolares u otra política educativa. Por el contrario, se inicia con el mismo proceso de requerimiento de esa prestación.

**Ya no estamos ante la negación del derecho, sino que nos encontramos frente a la negación a solicitar el derecho.**

Afirmamos ello, pues sostenemos **que la política educativa del Ministerio de Educación de implementar sistemas de inscripción en línea para**

**solicitar una vacante, una beca o un turno es excluyente de las poblaciones con menores recursos.**

Asimismo, da cuenta de la nula consideración que se tiene de estas poblaciones en el diseño de la política. Es evidente que, si se habría tenido en cuenta las características tecnológicas de los territorios y poblaciones de la zona sur, esta política no podría haber sido implementada. Basta con recorrer los asentamientos y núcleos habitacionales precarios para conocer que la cobertura tecnológica no está en todos lados, que las conexiones a Internet no son buenas, que tener un celular con Internet o una computadora no significa estar alfabetizado tecnológicamente, entre otras consideraciones.

Si bien vivimos en una ciudad y en una sociedad altamente tecnológizada, también vivimos en una sociedad con altos índices de pobreza. Por ello, el Estado no puede desentenderse de la desigualdad constitutiva que existe en la Ciudad y proponer formas de acceso a los derechos no igualitaria para toda las poblaciones.

La dicotomía no es tecnología sí o no, la dicotomía es acceso al derecho o no.

El hito constitutivo de lo *online* como forma de acceder al derecho a la educación lo encontramos en 2013 cuando de manera intempestiva y a escasos días del comienzo del período de inscripción del ciclo lectivo 2014, el Ministerio de Educación decidió cambiar la forma de inscripción escolar de manera presencial por un "sistema de inscripción en línea" (IOL). Este nuevo sistema, que persiste en la actualidad, eliminó el registro presencial en cada establecimiento escolar y lo reemplazó por la modalidad de inscripción a través de una página web.

El proceso de inscripción escolar se divide básicamente en tres etapas: el período ordinario (mes de octubre, para quienes ingresan al nivel inicial, 1° grado de nivel primario y 1° año del nivel medio), período complementario (mes de diciembre, para quienes no realizaron la inscripción en el período anterior y para quienes ingresan al resto de los grados /años de cada nivel) y, finalmente, inscripción simultánea al ciclo lectivo.

Asimismo, con posterioridad al registro (carga de los datos y obtención de un número de preinscripción), es requisito "validar" la inscripción para que esta quede firme, por lo que es necesario presentarse dentro de un plazo establecido en un establecimiento educativo

determinado con una serie de documentos (control documental).

Finalmente, también hay plazos estipulados (y exigüos) para presentar un reclamo por los resultados de la inscripción, ya sea por no haber obtenido vacante en ningún establecimiento educativo o por otros motivos, tales como haberla obtenido en un establecimiento muy distante geográficamente, haber quedado hermanos/as asignados a establecimientos diferentes y alejados entre sí, etc.

Es así como lograr inscribir a los niños y niñas en los barrios del sur de la CABA es un proceso complejo y trabajoso, y muchas veces también oneroso, al que sus familias deben dedicarle un tiempo considerablemente mayor al que usualmente le destina la población en otras zonas de la Ciudad. Y, además, muchas veces tiene como corolario la no obtención de la vacante solicitada.

Se han denunciado<sup>23</sup> desde su implementación las falencias de este sistema y la adición de obstáculos para concretar la inscripción escolar que trae aparejados.<sup>24</sup> En particular en la zona sur de la CABA, el nuevo sistema de inscripción en línea no pudo aplicarse según estaba previsto, ya que la gran mayoría de las familias, como ya mencionamos, tiene escaso acceso a una computadora y deben recurrir a vías alternativas a la informática.

A raíz de las severas dificultades constatadas a partir de su implementación, el Ministerio de Educación debió disponer de facilitadores para que ayuden a las familias a inscribirse. En el primer año, había facilitadores

en todas las escuelas, pero luego fueron restringiendo el número, pero a pesar de ello las familias siguen recurriendo a que "alguien" los inscriba.

Por consiguiente, en la zona las familias principalmente realizan la inscripción escolar con la asistencia presencial de los "facilitadores" dispuestos por el Ministerio de Educación en los Portales Inclusivos o la de terceros no especializados. En otros casos, recurren a los locutorios de la zona, añadiendo así un costo económico, pero, fundamentalmente, dejando en manos de una persona no idónea la solicitud de la vacante. También organizaciones sociales y gubernamentales de la zona, respondiendo a un explícito pedido de ayuda, colaboran asistiendo a las familias para concretar la inscripción en línea.

Por otra parte, este tipo de inscripción en línea tampoco permite contemplar situaciones particulares de organización familiar, tales como familias ampliadas que requieren unificar la inscripción de los niños/as a su cargo en un único establecimiento educativo, aun cuando estos no sean hermanos entre sí. En otros casos, el sistema ofrece automáticamente escuelas cercanas al domicilio laboral del adulto sin considerar que, en muchos casos, se trata de trabajos de asistencia irregular (por ejemplo, servicio doméstico por horas), resultando impracticable arribar a algún tipo de organización familiar que posibilite la concurrencia escolar diaria de los/las niños/as.

Todo lo aquí detallado parece no ser una preocupación para el Ministerio de Educación que, lejos de pensar otras alternativas, continuó con la política de lo *online* para la inscripción a cualquier programa educativo y este año lo hizo obligatorio para solicitar las becas al comedor. Este nuevo avance, con un sistema aún más difícil que el IOL,<sup>25</sup> generó no solo innumerables problemas en la carga de los datos y documentación, sino también confusión en las implicancias de la gestión, por lo que algunas escuelas consideraron que, si las familias no habían realizado el trámite, los alumnos no podían comer en la escuela.<sup>26</sup>

23. El Ministerio Público de la Defensa promovió una acción judicial colectiva patrocinada por la Defensoría General dirigida a impugnar la Resolución N° 3337/2013 que creaba el sistema de inscripción *online* ("Kestelboim, Mario Jaime y otros c/ GCBA y otros s/amparo", Expte. N° A69460-2013/0) y también promovió numerosas acciones individuales a través de defensorías de primera instancia, cuyo objeto fue revertir las falencias concretas y diversas provocadas por el sistema informático que derivaban, en la mayoría de los casos, en la falta de vacante para los niños, niñas y adolescentes afectados.

24. Véanse, entre otros: Encuentro del Sur por la Educación Pública. La situación de emergencia educativa del sur de la ciudad y el impacto de la inscripción en línea. Acceder y permanecer en las escuelas públicas del sur no es fácil; Multisectorial por la Educación Pública Primer informe de trabajo. Octubre de 2013 – mayo de 2014"; Defensoría del Pueblo de la CABA Informe de seguimiento de reclamos por problemas de asignación de vacantes tramitadas a través del sistema en línea implementado por el Ministerio de Educación del GCBA para el ciclo lectivo 2014. Inconsistencias y errores detectados y Seguimiento del sistema de inscripciones en línea del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Ciclo lectivo 2015.

25. Ello ya que este sistema de solicitud de becas presenta la necesidad de escanear documentación y de validar la misma en la comuna, para lo cual se debe sacar un turno también en línea.

26. Al respecto, véase: "Con hambre no se puede estudiar", *El Grito del Sur*, 31 de marzo de 2019. Disponible en <http://elgritodelsur.com>.

### 2.3 La precariedad de la infraestructura escolar

Otro aspecto que da cuenta de la desigualdad en la zona sur de la CABA es la infraestructura escolar deficitaria que, en ciertos casos, conlleva la pérdida de días de clase. Por ejemplo, los establecimientos educativos de los niveles inicial, primario, secundario e incluso terciario que funcionan en el Polo Educativo de Lugano en la Villa 20, y la Escuela Infantil N° 5 DE N° 21, también ubicada en la Villa 20, periódicamente deben cerrar sus puertas por problemas de infraestructura, en general relacionados con la deficiente provisión de energía eléctrica, necesaria a su vez para cargar los tanques de agua.

El Jardín de Infantes Nucleado (JIN) durante años funcionó distribuido en tres sedes: algunas salas de jornada simple dentro de las Escuelas Primarias N° 3 y N° 4 y otras de jornada completa que durante una década y hasta diciembre de 2016 funcionaron en el Centro Comunitario de la Parroquia María Madre de la Esperanza de Villa 20. En estas últimas, los/as niños/as compartían el espacio con personas en situación de calle que accedían a los baños linderos con las salas para higienizarse y periódicamente se realizaban ferias de venta de ropa en el patio con una importante concurrencia de la población del barrio, entre otras actividades simultáneas a la jornada escolar.

En el ciclo lectivo 2017, las salas del Centro Comunitario Parroquial fueron transferidas provisoriamente a un establecimiento ubicado en las cercanías de Lugano I y II, a unas once cuadras aproximadamente de la sede anterior. Se trata de un edificio donde estaba previsto que funcione un jardín maternal (aún inexistente pese a contar con decreto de creación),<sup>27</sup> y que por el momento aloja cuatro salas de 3, 4 y 5 años bajo la denominación de Jardín de Infantes Integral N° 9. De este modo, los

habitantes de la Villa 20 perdieron la prioridad de acceso a esas vacantes de jornada completa que durante más de una década utilizaron, ya que de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Escolar, esta es transferida a quienes viven en los edificios dentro del radio más próximo al nuevo establecimiento.

La Escuela Media N° 4 DE N° 21 funciona compartiendo el edificio con la Escuela de Educación Primaria N° 4, lo que obliga al funcionamiento del nivel secundario únicamente en turno vespertino. Desde hace 20 años que su comunidad educativa reclama la construcción de un edificio propio a fin de poder desarrollar plenamente su función educativa.

La construcción de edificios escolares nuevos tampoco asegura el buen estado edilicio de estos, ya que se ha advertido en la zona que la mayoría de los establecimientos inaugurados a los pocos meses comienzan a presentar problemas. En algunos se debe a que son inaugurados sin estar terminados; en otros, a malas construcciones, y en otros a que se siguen construyendo con los alumnos en su interior.<sup>28</sup>

### 3. Acceso a la justicia y el reclamo por la violación al derecho a la educación en Villa Lugano

Los procesos de descentralización de los Ministerios Públicos del Poder Judicial de Nación y Ciudad y las políticas de acceso a la justicia del Ministerio de Justicia de Nación<sup>29</sup> que se vienen desarrollando en la CABA a través de la creación de programas u oficinas de atención directa de acceso a la justicia en casi todos los barrios de la Ciudad y con preponderancia en los barrios más vulnerables ha permitido que

ar/2019/03/no-se-puede-estudiar-con-hambre.html y "La odisea de almorzar en la escuela, pocas raciones, becas demoradas y menús de \$110 diarios", Nueva Ciudad. Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201903/40193-la-odisea-de-almorzar-en-la-escuela-pocas-raciones-becas-demoradas-y-menus-de-110-diaros.html>

27. El Decreto N° 260/2011 crea el Jardín Maternal N° 10 del Distrito Escolar N° 21, destinado a niños/as de 45 días a 2 años de edad que deberá funcionar en el horario de 7:30 a 18. Publicado en el Boletín Oficial N° 3668, de fecha 20/6/2011.

28. Al respecto véase: "La postal se repite: se inundó una escuela recién inaugurada en una villa porteña, Nueva Ciudad, 11 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201910/42014-la-postal-se-repite-se-inundando-una-escuela-recien-inaugurada-para-chicos-de-una-villa-portena.html>. "Se derrumbó una escuela en construcción en Villa Lugano: hay 6 heridos", en *Minutouno*, 12 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.minutouno.com/notas/5020390-se-derrumbo-una-escuela-construccion-villa-lugano-hay-6-heridos>, y MARZIOTA, Gisela, "El coctel explosivo de la zona sur", en *Página 12*, 13 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/187121-el-coctel-explosivo-de-la-zona-sur>.

29. Nos referimos a los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ).

los servicios de justicia se instalen a nivel local como un servicio más a disposición de la población.

De hecho, en Villa Lugano se encuentran representados todos los integrantes de los Ministerios Públicos de la Ciudad y la Nación a través de programas u oficinas descentralizadas<sup>30</sup> y existe un Centro de Acceso a la Justicia dependiente del Ministerio de Justicia de Nación.

El derecho a la educación ha sido el principal motivo de reclamo y consulta individual en la sede de la Villa 20 de la Dirección de Orientación al Habitante del Ministerio Público de la Defensa de Ciudad desde 2016 y hasta la fecha.<sup>31</sup>

A esto se suma la demanda de la comunidad educativa, organizaciones e instituciones de la zona a participar conjuntamente en las estrategias para resolver la situación educativa crítica que se presenta en el territorio, que ha dado lugar a experiencias innovadoras sobre cómo pensar intervenciones y articulaciones desde una perspectiva de derechos dentro un sistema de protección integral que abarque a todos los actores.<sup>32</sup>

Desde el territorio, se han impulsado proyectos de ley para solicitar la construcción de escuelas en lugares específicos,<sup>33</sup> se ha logrado que la Comisión de Educación de la Legislatura de la Ciudad sesione en la

zona para conocer *in situ* la situación, se han realizado marchas y caravanas para visibilizar la situación, se han presentado pedidos de informes a la comuna y a la Legislatura de la CABA, y se han creado diferentes espacios donde lo educativo es el eje central, entre otras estrategias colectivas.

También es importante destacar el trabajo que realiza la Mesa Activa por la Reurbanización de la Villa 20,<sup>34</sup> compuesta por vecinos y organizaciones del lugar, quienes intentan plantear un proyecto urbano que contemple las necesidades educativas de sus habitantes.

No obstante, la política educativa pública en Villa Lugano continúa siendo desigual y excluyente de miles de niñas, niños y jóvenes como lo hemos descripto en el apartado anterior.

Frente a ello, el derecho a acceder a la justicia emerge en el territorio no solo como la posibilidad de los habitantes de acudir a los mecanismos formales de justicia para defender y garantizar sus derechos; sino como una herramienta para ser visibilizados y para promover la igualdad real de oportunidades.

Tanto en el plano individual como en el plano colectivo la demanda hacia las agencias de justicia por parte de la comunidad y las organizaciones e instituciones locales es que la intervención judicial acompañe sus reclamos, que logre que sus demandas sean escuchadas y que se obtenga una respuesta que permita un real ejercicio de derechos.

El reclamo no se presenta como una problemática que solo afecta al derecho a la educación. La multiplicidad de afectaciones que se producen en esa violación amplía la gama de vulneraciones de derechos y evidencia las desigualdades socioeconómicas imperantes en el territorio.

Es un reclamo que tiene un contenido concreto, un recorrido de acciones que se ha caracterizado por la falta de respuesta estatal y hace foco en cuál sería la solución posible.

Estas características del reclamo nos parece importante destacarlas, pues permiten indagar en el contenido del derecho a reclamar, el lugar que recibe la intervención judicial en estas comunidades y comprender las

30. El Ministerio Público Fiscal de la Nación con las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO), el Ministerio Público de la Defensa de Nación con el Equipo Acceder, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad con las Unidades de Orientación y Denuncia, el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad con las Oficinas de Atención Descentralizada (OAD) y el Ministerio Público de la Defensa de Ciudad con las sedes de la Dirección de Orientación al Habitante.

31. En 2016, la sede de la Villa 20 de la DOH abrió 113 legajos de los cuales 43 fueron por violación al derecho a la educación. En 2017, se abrieron 173 legajos y 128 versaron sobre educación. En 2018, la relación fue de 309 legajos abiertos y 222 sobre educación. En lo que va del año en curso, se abrieron 202 legajos y 123 tienen como objeto la violación al derecho a la educación.

32. Nos referimos, por ejemplo, a la creación de la Mesa Socioeducativa de Lugano y a la acción de la Red Lugano. La Mesa Socioeducativa del Distrito Escolar N° 21 es un espacio donde confluyen actores sociales y educativos (instituciones gubernamentales y no gubernamentales con incidencia en el ámbito educativo o social de la Comuna 8) que asumen conjuntamente la responsabilidad de diseñar e implementar propuestas que contribuyan a garantizar las trayectorias escolares y educativas de los niños, niñas y jóvenes con los que trabajan. La Red Lugano es un espacio de articulación conformado por instituciones gubernamentales y organizaciones sociales de la Comuna 8. Funciona desde 2006 trabajando en torno a las diferentes problemáticas sociales del barrio.

33. Expte. CABA-2145-D-2018.

34. La misma es un espacio conformado por organizaciones y vecinos de la Villa 20 que luchan por una urbanización real, surgen en 2005 a partir de la Ley N° 1770. Más información disponible en: <http://www.villa20.org.ar/vecinos-por-la-urbanizacion/>

lógicas territoriales de las instituciones que deben garantizar los derechos.

Además, observar el reclamo desde esta perspectiva nos permite colocar al o los afectados en un lugar central del conflicto, de la intervención y de la solución; lo que, indefectiblemente, lleva a darle un lugar activo en la estrategia jurídica.

Al ahondar en el reclamo de las familias de niñas, niñas y jóvenes de Villa Lugano por la violación a su derecho a la educación, encontramos una necesidad identificada por los afectados como no satisfecha, pero, al mismo tiempo, observamos cómo esto se relaciona con la planificación y situación socioeconómica familiar, con las expectativas de futuro, con las pautas culturales de la familia, entre otras.

Es decir que lo que está en juego en el reclamo no es solo el contenido y las condiciones efectivas para el ejercicio del derecho, sino también, como ya hemos mencionado, un sinnúmero de derechos tanto de niñas, niños y jóvenes como de sus familias que surgen ante la posibilidad de ejercer o no el derecho a la educación y que de ser violados perpetúan las desigualdades y procesos de exclusión de esos sujetos.

Los reclamos sobre educación no se agotan en la imposibilidad de solicitar una vacante o la denegación de esta o la asignación de una jornada escolar completa en vez de una simple, llevan implícitos en sí mismos el estado de las políticas de infancia a nivel local y surgen cuando se comienza a analizar el caso por caso.

Cuando una niña, un niño o un joven no pueden realizar la inscripción escolar porque sus familias no están alfabetizadas tecnológicamente o no cuentan con los insumos necesarios, o cuando así lo tuvieran no pueden comprender la magnitud de la gestión administrativa y cometen errores como, por ejemplo, inscribir a sus hijos en una escuela común y no técnica como era el deseo de ellos, no es solo un problema de forma o un error administrativo. Da cuenta, por un lado, de una política no integral que poco le importa el interés superior del niño, la participación de este en su proyecto educativo y de vida y que supedita un proyecto educativo a una gestión administrativa y, por el otro, visibiliza años de políticas de exclusión que hacen que las familias no puedan utilizar el recurso tecnológico del mismo modo que lo hacen las familias con mayores recursos.

Cuando en un período de inscripción, como lo fue el del año en curso,<sup>35</sup> al momento de elegir las posibles escuelas primarias para que las niñas y niños comiencen su escolaridad, las familias se encontraron con una oferta educativa en la que aparecían dos escuelas que hasta la fecha no estaban construidas, esto no es una mala previsión de los tiempos o apostar a aumentar la oferta educativa en forma urgente. Sucede que la política educativa destinada a las niñas y niños de Lugano no tiene una planificación y no considera, como sí lo hace en otros barrios, que sea una necesidad de las familias conocer previamente las escuelas donde sus hijos pasarán siete años. También da por hecho que estas familias deben apostar a la incertidumbre en la educación de sus hijos y, por ende, no es necesario avisos ni comunicaciones previas.

Cuando a una niña, un niño o un joven no se le asigna una vacante cerca de su domicilio y, por el contrario, se le asigna en otro barrio, no es solamente un déficit de vacante al que se trata de darle una solución posible. Es una política que nuevamente viola el interés superior del niño, que no lo tiene en cuenta, que no considera el centro de vida de este como un principio rector en la protección de sus derechos y poco le importa cómo puede sostener el niño la escolaridad. Además es una política que desconoce las implicancias de esta asignación a nivel de la planificación familiar o de coartar la posibilidad de trabajo de las familias.

Cuando a un joven de 12 o 13 años se le asigna una vacante en una escuela media nocturna porque no hay vacantes disponibles en los establecimientos diurnos, nuevamente es una política que no lo tiene en cuenta, que iguala la educación de ese joven a la de los adultos sin tomar en consideración los efectos pedagógicos de esa equiparación. Por otro lado, desconoce el entorno local y, por ejemplo, le resta importancia a las problemáticas de inseguridad bastante comunes en el territorio.

Cuando a una niña, un niño o joven se le asigna una vacante con más de tres meses de iniciado el ciclo lectivo, es una política que nuevamente desconoce los principios rectores de un sistema de protección integral

35. Durante el período de inscripción escolar al ciclo lectivo 2019, se ofertaron escuelas primarias que a la fecha no se encontraban construidas. Nos referimos a las escuelas N° 7 y N° 11 del DE N° 21 que finalmente se inauguraron ya empezado el ciclo lectivo 2019.

de derechos y al mismo tiempo no valora los efectos pedagógicos que puede traer ese retraso en la escolaridad de esa niña, niño o joven.

Cuando a una niña, un niño o un joven, el Estado no puede garantizarle la posibilidad de ir a un establecimiento educativo, lo que está implícito en esa violación no solo es el menoscabo al derecho, sino que ese niño y todo lo que surge de él al Estado no le importa.

Es decir, estos y otros ejemplos ponen en evidencia la nula consideración que hay en la política educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad de los sujetos centrales de esta y la no integralidad de esa política, principio rector y fundamental para que un sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y jóvenes pueda funcionar.

La invisibilidad de estas poblaciones cobra un rol significativo en estos territorios y es allí donde el acceso a la justicia se presenta como una herramienta de acción para visibilizar, para revertir, para igualar y para restituir derechos.

El interrogante que surge y en el que es necesario hacer foco es si es posible sostener un reclamo que contemple las particularidades aquí analizadas en los sistemas de administración de justicia centrales.

Para poder intentar algunas respuestas hemos analizado las acciones judiciales colectivas que se han planteado en los últimos años en los juzgados de la Ciudad respecto de la violación al derecho a la educación y los reclamos individuales que llegan a la Dirección de Orientación al Habitante.

En lo colectivo, las violaciones al derecho a la educación que se han judicializado son la falta de vacantes en los niveles educativos inicial,<sup>36</sup> primario

y medio,<sup>37</sup> la distribución inequitativa de la oferta de educación primaria de jornada completa de gestión estatal<sup>38</sup> y la falta de micros escolares.<sup>39</sup>

En la acción por falta de vacantes de nivel inicial iniciada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia se logró un acuerdo entre las partes refrendado por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA. En virtud de este, el GCBA se comprometió a realizar una serie de obras detalladas en un Plan de Obras cuya finalización

---

Expte. N° 36966/2016 "Del Corro, Patricio y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)" ante el Juzgado de primera instancia CAyT N° 4: Iniciado en noviembre de 2016 a efectos de solicitar se ordene al GCBA garantizar y financiar el acceso a la educación pública, laica y gratuita de los niños, niñas y adolescentes de la CABA. En la audiencia que tuvo lugar en diciembre se definió que el proceso concerniente a la falta de vacantes de nivel inicial sería tramitado en el Juzgado de primera instancia N° 3 en el marco de la causa "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° 23360/2006, prosiguiendo su trámite en este expediente solo lo atinente a los niveles primario y medio.

**37.** Expte. N° 33394/2009 "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 de la CCABA)" ante el Juzgado de primera instancia CAyT N° 12. Se inició en marzo de 2009. En él se solicitó que se ordenara al GCBA "la provisión de transporte escolar gratuito y accesible para los niños y niñas del DE N° 19 que asisten a escuelas de gestión estatal de nivel inicial y primario ubicadas en otros distritos escolares, a fin de garantizar su efectivo acceso a la educación y su derecho a la igualdad y la no discriminación". Finalmente, a comienzos de 2011 las partes arribaron a un acuerdo que fue homologado por el juzgado interviniente. En ese acuerdo, el GCBA se comprometió a proporcionar vacantes en establecimientos de nivel primario cercanas al domicilio de niños/as residentes en el Distrito Escolar N° 19, y en caso de resultar imposible, proveer transporte escolar gratuito. Se acordó que ello resultaba aplicable para niños/as de entre 3 y 5 años de nivel inicial que debieran ser reubicados.

**38.** Expte. N° 41747/2011 "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Juzgado de primera instancia CAyT N° 14, interpuesto a mediados de 2011 a fin de que se le ordene al GCBA "cesar en su práctica discriminatoria consistente en distribuir en forma inequitativa la oferta de educación primaria de jornada completa de gestión estatal en perjuicio de las niñas y niños de los DE N° 5, N° 19 y N° 21, distritos donde se encuentra la población de condición socioeconómica más desaventajada de la Ciudad". Asimismo, se requería se lo condene a "recomponer los efectos discriminatorios de su práctica, mediante la creación de establecimientos educativos de gestión estatal de nivel primario en la modalidad de jornada completa en los Distritos Escolares N° 5, N° 19 y N° 21 en una cantidad adecuada al estándar constitucional de igualdad de oportunidades.

**39.** Expte. N° 32839/2009 "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Juzgado de primera instancia CAyT N° 12. Se solicitó que se ordenara al GCBA proveer transporte escolar gratuito a los/as niños/as de la Villa 31-31 Bis de nivel inicial y primario que no obtuvieron vacante en escuelas cercanas a su domicilio. Además, se solicitó que el servicio tuviera paradas en el interior de la villa. La sentencia judicial resultó favorable.

---

**36.** Expte. N° 23360/2006 "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA y otros s/ amparo (art. 14 de la CCABA)" ante el Juzgado de primera instancia CAyT N° 3. Este se inició en 2006 y se solicitaba que se ordenara al GCBA cumplir con la obligación de asegurar y financiar el acceso a la educación de nivel inicial de los niños y niñas de la CABA, según los términos del art. 24 de la CCABA. También, el Expte. N° 41272/2011 "Sec. *ad hoc* Cáceres, Mariela y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)" ante el Juzgado de primera instancia CAyT N° 4. Este fue iniciado por algunos habitantes de la Villa 21/24 a fin de que se garantice el real y verdadero acceso económico y material a la educación primaria de los grupos familiares que residen en esa villa del Distrito Escolar N° 5, requiriendo que el GCBA satisfaga la demanda allí existente mediante la construcción e inauguración de establecimientos educativos que provean la matrícula suficiente. Asimismo, se cita el



no podía excederse de fines de 2012. Sin embargo, ese compromiso no se cumplió. Por otro lado, el mencionado acuerdo incluyó una cláusula que permitió al GCBA derivar a niñas y niños que quedaron sin vacante escolar a los CPI y estableció una Mesa Bimestral de Trabajo para monitorear el proceso material de acuerdo, que en la actualidad casi no tiene tareas.

Por su parte, la acción iniciada por el Frente de Izquierda respecto a las faltas de vacante en el nivel primario y medio en 2016 ha evidenciado la falta de información pública, la falta de vacantes y superpoblación áulica de los DE N° 5, N° 13, N° 19, N° 20, N° 21 y los ofrecimientos de vacantes no accesibles por razones personales, familiares, de trabajo, de situación económica y social, distancia, etc. Asimismo, el reciente fallo de la primera instancia ordenó al GCBA a pagar una ayuda económica a las familias de las niñas, niños y jóvenes que vivan a más de 10 cuadras de la escuela, equivalente a 80 viajes mensuales.

Sobre el DE N° 21, la única acción judicial específica que se formalizó fue por falta de vacantes en el nivel primario y la inició, como ya lo hemos mencionado, la actual ministra de Educación de la Ciudad, Soledad Acuña, en diciembre de 2016.<sup>40</sup> En ella se solicitaba que se ordenara al GCBA

[Que] proceda a inscribir en las escuelas primarias del Distrito Escolar N° 21 a todos aquellos menores que se domicilian dentro del mismo, dando preferencia a los mismos con relación a los que se domicilian en otros distritos, y en caso de no contar con vacantes suficientes en la zona, se garantice su admisión en escuelas de otros distritos proporcionándoles transporte gratuito y supervisado.

Se manifestó ya en esa oportunidad que los establecimientos educativos del DE N° 21 "no cuentan con vacantes suficientes y se ven obligados a derivar a los niños a otros distritos escolares alejados de su domicilio". Además del transporte y como cuestión de fondo,

los actores requirieron "se ordene la construcción de las escuelas necesarias en el antedicho DE con miras a garantizar plenamente los derechos en juego". El proceso siguió su curso, y año tras año se acreditó la insuficiencia de vacantes escolares para dar cobertura a los/as niños/as residentes en el DE N° 21. Finalmente en 2011, ante la falta de respuesta de los actores (que para ese entonces habían pasado a formar parte del gobierno demandado), el expediente quedó paralizado.

Sobre la acción por la distribución inequitativa de la oferta de educación primaria de jornada completa, se hizo lugar parcialmente a la demanda. En septiembre de 2012, la jueza interviniente ordenó al GCBA:

[D]esarrollar un programa tendiente a satisfacer en el DE N° 21 la pauta del 30% dispuesta por la Ley N° 26.075 [que el 30% de los alumnos tenga acceso a escuelas de jornada completa], y a garantizar, mientras este programa se ejecute y concluya, la cobertura del número de vacantes requeridas en la modalidad de doble jornada hasta alcanzar dicho porcentaje, sea en escuelas estatales de los distritos vecinos o en escuelas privadas ubicadas dentro del Distrito N° 21 o lindantes [con este], a efectivizarse en el ciclo escolar siguiente a aquel en que esta sentencia adquiera firmeza".

En relación con los DE N° 5 y N° 19, consideró que en ellos se cumplía la pauta legal y exhortó al GCBA "a adoptar las medidas que estime correspondan para lograr nivelar, en un horizonte de cumplimiento progresivo, la oferta de vacantes en escuelas de doble jornada en dichos distritos con la del promedio [levemente mayor al 45%] de todos los distritos escolares de la Ciudad".<sup>41</sup> La sentencia fue apelada y posteriormente modificada en la que se ordenó al GCBA a desarrollar y presentar un programa de extensión de la modalidad de jornada completa en los DE N° 5 y N° 19 en términos de la Resolución N° 188/12 emitida por el Consejo Federal de Educación que

40. Expte. N° 23326/2006 "Ritondo, Cristian Adrián y Acuña. María Soledad c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 de la CCABA)" con trámite ante el Juzgado de primera instancia CAyT N° 2.

41. Juzgado N°14 CAyT Expte. N° 41747/2011 "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo" (art. 14 de la CCABA), sentencia del 16 de julio de 2019, folio 22, Año 2019.

resolvió para 2016 duplicar la cantidad de escuelas con jornada completa respecto de las existentes en 2011.

A nivel individual, los reclamos que se reciben versan sobre más aristas del derecho a la educación que los colectivos, van desde la imposibilidad de realizar la inscripción en línea para solicitar vacantes, becas, turnos, la no asignación de vacantes, la imposibilidad de sostener una jornada simple, el mal estado de los edificios escolares, la superpoblación áulica, la falta de raciones de comida, el rechazo de ofrecimientos de vacantes en establecimientos alejados al domicilio o en turnos nocturnos para el nivel medio, la no asignación de becas de comedor o becas escolares, entre otras.

Sin embargo, la mayoría de los reclamos individuales que logran judicializarse son las demandas por falta de vacantes, en particular salas de 4 y 5 de nivel inicial, primer grado de nivel primario y primer año de nivel medio. Los otros reclamos quedan en territorio, pues en este nivel es donde comienza a operar más claramente los obstáculos de los sistemas de administración de justicia centrales y se percibe cómo las rutinas, circuitos y trámites propios del campo jurídico impactan de manera desigual sobre los derechos de quienes reclaman.

En síntesis, la persistente violación al derecho a la educación en Villa Lugano ha motivado el acercamiento de la población afectada a los servicios de justicia para su orientación y asesoramiento y, en algunos casos, se han realizado acciones judiciales, pero hasta el momento no se logró una mejora sustantiva en la situación educativa de la zona.

#### 4. A modo de cierre

Del análisis realizado surge que la política educativa que el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires implementa en el DE N° 21 viola la obligación constitucional de asegurar y financiar el acceso a la educación de las niñas, niños y jóvenes en igualdad de oportunidades (art. 14 de la Constitución Nacional, arts. 15 y 16 de la Ley N° 26.061, arts. 2 y 4 de la Ley N° 26.206, art. 24 de la Constitución de la Ciudad y art. 27 de la Ley de la CABA N° 114).

Tampoco cumple con el mandato de asegurar la obligatoriedad escolar desde los 4 años hasta la finalización

de la educación secundaria ni de universalizar los servicios educativos priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población (arts. 16 y 18 de la Ley N° 26.206).

Específicamente tampoco cumple con la obligación local de garantizar la educación pública, estatal y laica a partir de los 45 días de vida y hasta el nivel superior, con carácter obligatorio (art. 24 de la Constitución de la Ciudad).

No se evidencia en la política educativa un compromiso estatal en materia de igualdad educativa que logre morigerar las diferencias (arts. 23 y 29 de la Ley N° 114).

Por el contrario, de lo analizado se desprende que en muchos aspectos en Villa Lugano se realiza una distinción desigual en la política educativa comparada con otros barrios de la CABA, lo que perjudica a las niñas, niños y jóvenes que allí habitan, en particular esto se refleja en la oferta educativa y en las condiciones edilicias de los establecimientos educativos.

Por otra parte, no cumple con los principios rectores del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes del cual la política educativa es parte. No se observa en la implementación local ni en las respuestas ante los conflictos presentados una consideración del niño como sujeto de derechos ni la priorización de su interés superior.

Tampoco hay una visión integral de la problemática y el impacto que provoca en la familia de esas niñas, niños y jóvenes. Por ejemplo, las soluciones que el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires propone ante la falta de vacantes en el DE N° 21 como son los cambios de distritos o de jornadas denota no solo la desigualdad imperante, sino también un cierto grado de desprecio a estas poblaciones ofreciéndoles soluciones de imposible cumplimiento o que distan de ser las que les ofrecerían a las niñas, niños y jóvenes de otros barrios.

Además, la no aceptación, en muchos casos, de estas pseudosoluciones corre el foco de responsabilidad estatal y lo posiciona en las familias, quienes de víctimas pasan a ser los verdugos de sus propios hijos e hijas al no aceptar la propuesta y tener como resultado que la niña, niño o joven no se escolarice.

Frente a este estado de situación, nos encontramos con una comunidad activa que propone acciones tanto para visibilizar lo que pasa en el territorio como para

revertirlo; sin embargo, miles de niñas, niños y jóvenes continúan sin ejercer su derecho a la educación o lo hacen en condiciones desfavorables.

En este contexto, las agencias de justicia territoriales se constituyen como herramienta y posibilidad de cambio y acción. No obstante, la duda que direcciona este texto es si ello tiene posibilidades reales de lograr ese resultado.

Para poder indagar en las posibles respuestas es fundamental avanzar en los debates de acceso a la justicia, ya no solamente a nivel local sino a nivel central.

La mirada de las poblaciones hacia los servicios de justicia y el lugar que ocupan dentro de los territorios ya no es la misma que hace unos atrás cuando empezaron las primeras experiencias de acercar la justicia a los barrios más pobres. Se ha avanzado en dotar a las comunidades de herramientas para conocer y reclamar por sus derechos y las agencias de justicia se han constituido como actores territoriales recibiendo amplia demanda de los habitantes del barrio, instituciones y organizaciones. Además, la inserción comunitaria de los servicios de justicia ha permitido interactuar con las personas en su cotidianeidad y tener un profundo conocimiento sobre el impacto de las políticas públicas a nivel local.

Resta ahora que el sistema de administración de justicia inicie su proceso de acercamiento a las poblaciones más vulnerables. En este sentido, creemos que es necesario pensar la justicia desde otra perspectiva a la actual: una justicia que se centre en los conflictos y sus actores y que redefina el vínculo con las poblaciones más vulnerables.

En esta redefinición es necesario pensar además cómo se plasman algunas variables propias de los procesos judiciales como lo son, por ejemplo, el tiempo y los recursos que se demandan a los afectados para poder presentar y sostener estos procesos. Pensar en la variable "tiempo" es central, pues cada uno de los miembros de la comunidad se ve afectado en un grado específico por el problema, a la vez que los niveles de necesidad o de privación son diversos, aun para las personas que comparten la situación conflictiva. En particular, esta variable resulta esencial cuando se trata de la violación al derecho a la educación, pues el impacto que puede tener su no ejercicio en la niñez y juventud es trascendental y fundamental para el ejercicio mismo de otros derechos

y para el futuro de esas niñas, niños y jóvenes. El servicio de justicia debe poder brindar decisiones rápidas.

Las pruebas que se demandan a los afectados para acreditar la violación al derecho o la forma de producir esta prueba también es un eje fundamental para rediseñar una nueva administración de justicia. Desde esta perspectiva, nos parece alentador el reciente fallo sobre la falta de vacantes en el nivel primario y medio de la zona sur ya analizado, que tomó en consideración la voz de los supervisores de los distritos afectados, ya que son ellos a nivel local quienes están obligados a garantizar el derecho, pero, al mismo tiempo, conocen las particularidades territoriales y pueden advertir si las soluciones a corto plazo son una posibilidad o producen más problemas.

En definitiva, si bien consideramos un avance constructivo en materia de acceso a la justicia el acercamiento de la población de Villa Lugano a los servicios de justicia local a la hora de reclamar por el acceso y ejercicio al derecho a la educación y la producción de algunos fallos que permiten dimensionar la problemática desde los propios afectados, resta trabajo aún para que las respuestas que se obtengan produzcan una efectiva restitución del derecho.

## Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor, "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política", en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, ISSN 0124-0579, Vol. 9, n° 1 Extra, Buenos Aires, 2007, pp. 9-33.

AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Infraestructura y Mantenimiento Escolar 2008-2013. Informe final de auditoría*, Buenos Aires, 2016.

ASAMBLEA DE DOCENTES DISTRITO ESCOLAR N° 21, *Algunos datos sobre el ajuste en la Educación de la CABA*, Buenos Aires, marzo-abril de 2017.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA, *Presupuesto para el área de Educación: análisis del proyecto 2016*, Buenos Aires, 2015.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (2013) *Falta de vacantes escolares en el nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires*.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA, *La distribución discriminatoria de la educación primaria de jornada completa en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2012.

ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA, *La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2009.

BIRGON, Haydée y GHERARDI, Natalia (Coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México, serie Género, Derecho y Justicia, Fontamara, México, 2011.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA, *Seguimiento del sistema de inscripciones en línea del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires – Ciclo lectivo 2015*, Buenos Aires, 2015.

VAN ROOIJ, Benjamin, "Acercar la justicia a los pobres. Cooperación de abajo hacia arriba en las estrategias legales", en Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia (Coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, serie Género, Derecho y Justicia, Fontamara, México, 2011, pp. 187-219.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA, *Informe de seguimiento de reclamos por problemas de asignación de vacantes tramitadas a través del sistema "en línea" implementado por el Ministerio de Educación del GCBA para el ciclo lectivo 2014. Inconsistencias y errores detectados*, Buenos Aires, 2014.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CABA, *El derecho a la educación*, Colección Diagnósticos N° 4, Buenos Aires, 2010.

## ARTÍCULOS

DIRECCIÓN DE ORIENTACIÓN AL HABITANTE, sede Villa 20, *Informe de gestión*, Buenos Aires, 2016.

ENCUENTRO SUR POR LA EDUCACIÓN PÚBLICA, *La situación de emergencia educativa del sur de la ciudad y el impacto de la inscripción en línea*, Buenos Aires, 2014.

INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE LA CIUDAD, *Censo Villa 20. Informe final*, Buenos Aires, 2016.

INTERREDES, *Documento sobre los derechos sociales en la CABA*, Buenos Aires, 2010.

MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, *Los derechos económicos, sociales y culturales en la Ciudad de Buenos Aires. El rol del Ministerio Público de la Defensa para su exigibilidad*, Buenos Aires, agosto de 2016.

MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, *Anuario de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la CABA*, Buenos Aires, 2015.

MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, "Defensa pública: garantía de acceso a la justicia". Ed. La Ley, Buenos Aires, 2008. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/uploads/Libro%20Defensa%20Publica.pdf>

MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR, *Desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis estructural de las políticas educativas desde un enfoque de derechos humanos*, Buenos Aires, 2013.

MULTISECTORIAL POR LA EDUCACIÓN PÚBLICA, *Primer informe de trabajo: octubre de 2013 – mayo de 2014*, Buenos Aires, 2014.

PIERINI, Alicia, "Acceso a la justicia: Métodos alternativos de resolución de conflictos. El papel de las Defensorías del Pueblo", Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Buenos Aires, 2008.

RED NUESTROS DERECHOS Y RED LUGANO, *Situación del nivel primario de la Comuna 8*, septiembre de 2013.

SMULOVITZ, Catalina, "Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección", Revista SAAP, Vol. 7, N° 2, noviembre, Buenos Aires, 2013.

TILLY, Charles, "Democracy", Cambridge University Press, Nueva York, US, 2007. Elaboración.

# El derecho a la educación de los niños desde la mirada del Poder Judicial: el caso de la CABA

## Mabel López Oliva

Abogada (UBA), Especialista en gestión y planificación de políticas sociales (UBA) y Magister en Políticas Sociales (UBA). Asesora Tutelar a cargo de la Asesoría Tutelar de Primera Instancia N° 1 ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

## María Lucila Passini

Abogada, Carrera de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública, Facultad de Derecho (UBA). Secretaria de Primera Instancia de la Asesoría Tutelar N° 1 ante el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la CABA.

## I. Presentación

El derecho a la educación del niño en la Ciudad de Buenos Aires encuentra robusta protección normativa convencional y constitucional nacional y local.<sup>1</sup> Especialmente, la Constitución de la Ciudad (CCABA) constituye uno de los compromisos más generosos en términos de reconocimiento y protección del derecho a la educación. En pocas palabras, la educación en la Ciudad de Buenos Aires se caracteriza como un derecho fundamental y como "... un instrumento privilegiado para la construcción

1. Arts. 14 y 74, inc. 18 y 19, de la Constitución Nacional, en diversos tratados internacionales de derechos humanos: art. 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 13 y 14 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 5º y 7º de la Convención contra la Discriminación Racial y art. 26 de la Convención Americana de Derechos humanos, art. 12 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, todos ellos de jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22); art. 10, 23 y 24 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Ley Nacional de Educación N° 26.206; Ley local de Educación N° 898, arts. 15, 16 y 17 de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061; arts. 6º, 27, 28 y 29 de la Ley local de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 114.

dinámica de la democracia, la mitigación profunda de las desigualdades sociales, aún intolerables, que generan en nuestras sociedades miseria y exclusión”.<sup>2</sup>

Una particularidad que presenta este derecho en la Ciudad es su judicialización en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) local. Desde los comienzos de la justicia porteña, la Ciudad ha sido escenario de un amplio activismo legal de sectores gubernamentales y no gubernamentales que reclaman el cumplimiento de la Constitución.

Distintos actores, tanto del ámbito público como de la sociedad civil, son impulsores de litigios mayormente estructurales, aunque en los últimos tiempos se han sumado los juicios de naturaleza individual por el acceso a vacantes escolares en escuelas de gestión estatal. Los protagonistas son organizaciones que trabajan en defensa del derecho a la igualdad, a la justicia y los derechos sociales, militantes políticos, sindicatos, el Ministerio Público de la Defensa y, particularmente, el Ministerio Público Tutelar (MPT), en razón de su especialidad, amplia competencia y específica misión constitucional en materia de defensa de los derechos de los niños y personas con afectaciones en su salud mental.

En este andar, los tribunales locales se han consagrado como un espacio institucional donde los distintos referentes reclaman, en clave de derechos, aquellas demandas que no han sido escuchadas o debidamente abordadas en clave “política” por los sectores de gobierno competentes. Emerge así un entramado donde el ámbito político y los actores demandantes encuentran un punto de intersección en el Poder Judicial.

En este escenario, tramitan en el sistema judicial porteño amparos individuales y colectivos en los que las juezas y jueces toman decisiones de importante incidencia a la hora de interpretar el contenido concreto del derecho a la educación, desde una mirada jurídico-constitucional. Al respecto, la justicia de la Ciudad ha ido definiendo estándares sustanciales sobre las aristas que componen este derecho. En este sentido, se han expedido sobre la exigibilidad de este derecho, sus distintas dimensiones y las correlativas obligaciones de las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) para garantizar su efectivo cumplimiento.

Los diversos casos judiciales permiten clasificar las obligaciones (y también algunas proscripciones) que pesan sobre el GCBA como responsable de la gestión e implementación de la política educativa, asumiendo que la educación es un derecho constitucional exigible judicialmente y no se agota en el mero ofrecimiento de vacantes escolares en establecimientos públicos gratuitos. Los precedentes ofrecen definiciones precisas sobre los distintos aspectos que implica la educación, entendida desde un enfoque de derechos, las que en su mayoría resultan auspiciosas, aunque no sin excepciones cuestionables. Además, en el fuero CAyT se han alcanzado consensos en torno a la exigibilidad judicial de este derecho, la amplia legitimación para la promoción de estos juicios, la posibilidad de hacerlo a través de procesos de naturaleza colectiva y el amparo como la vía pertinente para exigir el cumplimiento de este derecho.

En este marco, nos proponemos realizar una presentación del contenido del derecho a la educación de los niños y adolescentes, a partir de las decisiones que surgen en los litigios judiciales. Para ello, tomamos como muestra aquellos casos que, por sus dimensiones, alcances o avance procesal, permiten identificar contenidos nítidos del derecho y obligaciones precisas del GCBA, y clasificarlas según los aspectos del derecho que abordan.

Con la finalidad de ofrecer una lectura sencilla, clasificamos los aspectos del derecho a la educación que han sido materia de estudio y decisión en la justicia de la Ciudad en cuatro grupos, definidos a partir de estándares inteligibles: vacantes escolares suficientes y adecuadas en escuelas de gestión estatal, condiciones edilicias seguras y adecuadas de los edificios escolares, discriminación y programas y medidas de acción positiva en resguardo de la igualdad de grupos de niños y adolescentes más vulnerables, y derecho a la información y participación del colectivo de estudiantes.

## II. El contenido del derecho a la educación en los casos judiciales

### a) Vacantes escolares suficientes y adecuadas

El primer aspecto definido por la justicia de la Ciudad sobre el contenido del derecho a la educación de los niños es aquel que reconoce como obligación

2. CILLERO, Miguel, “Derechos del niño y Educación”, en *Justicia y Derechos del Niño*, Nº 7, UNICEF, Chile, 2005, p. 60.

constitucional del GCBA, exigible judicialmente, otorgar a todos los niños y adolescentes que lo requieren vacantes escolares adecuadas en escuelas de gestión estatal.

A este claro entendimiento se arribó a partir de casos colectivos en los que distintos actores denuncian la omisión del GCBA, que deja sin vacantes escolares adecuadas a miles de niños en la Ciudad.

En el primer caso judicial, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)<sup>3</sup> inició una acción de amparo colectivo a fin de que la Justicia ordene al GCBA resolver la falta de vacantes en el nivel inicial de educación. En este caso, se denunciaba que el GCBA dejaba sin vacantes, o sea fuera del sistema de enseñanza de gestión estatal, a más de 6000 niñas y niños de la Ciudad.<sup>4</sup>

El caso judicial obtuvo sentencia favorable en la primera instancia y el GCBA fue condenado cumplir con el art. 24 de la Constitución local. La sentencia fue confirmada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad (CCAYT) y, estando pendiente la resolución del recurso de inconstitucionalidad del GCBA contra la sentencia de Cámara, se generó un proceso de diálogo entre la actora, el MPT y el GCBA que culminó en 2011 con la firma de un acuerdo presentado ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (TSJ) en el que: a) el GCBA reconoce la legitimidad del reclamo judicial, es decir, su obligación constitucional de otorgar vacantes escolares a los niños de la Ciudad en el nivel inicial desde los 45 días, y b) se comprometió a resolver la exclusión de miles de niños en la Ciudad del nivel inicial de educación, a través de obras para la creación de nuevas vacantes, y presentar bimestralmente información sobre las obras ejecutadas, datos presupuestarios y el listado actualizado de niñas y niños en lista de espera. Ello, en el marco de una mesa de trabajo integrada por la actora, el Ministerio de Educación (ME) y el MPT.

Luego de una extensa reseña de la normativa que regula el derecho a la educación, el juez de primera instancia señaló con suma claridad:

En otras palabras, la pretensión de autos se refiere a la adopción de políticas públicas tendientes a hacer efectivo el derecho de los niños y niñas a la educación en la etapa inicial. Como diría Sen, esto sería un "metaderecho", de modo que, para satisfacerlo, la demandada debe acreditar la adopción de una política tendiente a asegurar el derecho a la educación con los alcances que le asigna el artículo 24 primer párrafo de la CCBA. Ante el eventual planteo de si este tipo de pretensiones son susceptibles de tratamiento judicial, cabe señalar que ello depende de cada sistema normativo. Claramente, los términos del artículo 24 primer párrafo de la Constitución de la Ciudad permiten afirmar que existe una directriz muy clara del constituyente, y el hecho de incluirla como una de las "políticas especiales" del Título Segundo del Libro Primero permiten sostener que este tipo de planteos son justiciables, en la medida en que los alcances de la norma y la finalidad a alcanzar aparecen indicadas con una razonable precisión. En otras palabras, lo justiciable es la determinación de si existe o no una omisión de implementar una política pública en esta materia. Por otra parte, cabe reconocer a los restantes poderes constituidos una razonable latitud en cuanto a los medios que elijan para alcanzar esos fines. En el caso, el fin es asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita desde los cuarenta y cinco días de vida. La demandada puede elegir diversos medios para alcanzar esta finalidad (creación de nuevos establecimientos, adaptación de otros ya existentes, posibilidad de acuerdos con empleadores privados a fin de que se instalen este tipo de establecimientos para hijos del personal, cuando ello fuera posible, etc.). Cualquier medio que razonablemente tienda a absorber la demanda educativa de esta franja etaria puede ser razonable. Pero, ante la claridad de la política impuesta por el constituyente, la demandada no puede omitir adoptar algún conjunto de medidas tendientes a afrontar este problema. En otras palabras, es la omisión de presentar un programa o conjunto

3. "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14 de la Constitución de la CABA)", Expte. N° 23360/2006-0, juzgado CAyT N° 3, secretaría N° 5, iniciada el 18/12/2006.

4. La demanda se fundó en el art. 24 de la Constitución de la Ciudad, que reconoce el derecho a la educación desde los 45 días de edad y en el derecho a la igualdad de oportunidades.



de medidas tendientes a asegurar la efectividad del derecho a la educación en el nivel inicial lo que hace que la cuestión pueda ser tratada judicialmente. En este punto se hace necesario examinar un aspecto que hace a la interpretación de las obligaciones del Estado en esta materia, de conformidad con lo indicado por el constituyente. Como se ha visto, la norma que da sustento a la pretensión dice que "[l]a Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine". En función de ello, la norma establece la obligatoriedad de la educación a partir del preescolar (y hasta completar el ciclo secundario, en virtud de la remisión efectuada al art. 29 de la Ley N° 26.206). Tal obligatoriedad se dirige sobre todo a los padres de los niños, en cuanto al deber de enviar a estos a un establecimiento educativo. Pero la obligación estatal es más amplia, pues abarca desde los cuarenta y cinco días de vida. A partir de ese momento, si bien no existe obligación de los padres de escolarizar a sus niños, la Ciudad debe asegurar y prever los recursos para permitir el ejercicio de este derecho a partir de ese momento... (del punto IV DEL RESULTA). [Además la sentencia refiere:] ... No corresponde al tribunal indicar a la Administración los medios posibles para alcanzar la finalidad prevista. En cambio, sí corresponde requerir a la demandada que aporte un plan tendiente a demostrar de qué modo procederá, en el corto, mediano y largo plazo, a atender esta necesidad, que ha sido impuesta por una norma constitucional. Por ello, sin desconocer algunos de los esfuerzos indicados por la demandada en sus informes en orden a procurar la plenitud de esta manda constitucional, lo cierto es que aún no se ha logrado ese objetivo. Pero, y he aquí el principal motivo que determina la procedencia de esta acción, la

demandada no ha presentado un programa integral que tienda a dar respuesta a la demanda educativa de nivel inicial en el futuro. En atención a los claros términos del artículo 24 primer párrafo de la Constitución de la Ciudad, la implementación de una política especial en esta materia ha dejado de ser una facultad discrecional de la Administración, para convertirse en un deber exigible... (punto V DEL RESULTA).

Un aspecto especial del caso en la Ciudad es la clara definición del deber legal que pesa sobre la Ciudad como principal obligado en generar un programa de acción dirigido a garantizar vacantes escolares en el nivel inicial. A ello se suma que en la Ciudad la protección de este derecho adquiere mayor extensión (reconocido por el GCBA y la Justicia), debido a que la obligación impuesta por la Constitucional local de otorgar vacantes a niños en el nivel inicial es desde que los niños tienen cuarenta y cinco días. Aquí radica una importante distinción, que se configura como estándar de mayor protección, si lo comparamos con las demás jurisdicciones, donde el derecho es reconocido a partir de la edad fijada para la educación obligatoria, es decir, cuatro años.

Luego de casi diez años de firmado dicho acuerdo, con grandes dificultades para que el GCBA presente información clara en tiempo oportuno y así poder monitorear el cumplimiento de sus compromisos, es posible afirmar que aún resta mucho por hacer por parte del GCBA y que, en definitiva, ni la Constitución local ni los compromisos asumidos en el acuerdo han sido cumplidos. Si bien el GCBA avanzó con relación a parte de sus compromisos, no lo ha hecho respecto de la generación estructural de vacantes suficientes y adecuadas en el nivel inicial, en tanto no ha acompañado la demanda efectiva con la generación de obras de ampliación y creación de vacantes. Para 2019, se calculaban más de 9.000 vacantes insatisfechas,<sup>5</sup> es decir, más del 30% de las vacantes insatisfechas que ya existían en 2010 al momento de la firma del acuerdo.

5. ACIJ, "La falta de inversión pública para resolver el problema de la falta de vacantes en el nivel inicial", junio de 2019. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/07/Informe-Desigualdad-Educativa-SEGUNDA-VERSI%C3%93N.pdf>

Un dato que pone en evidencia que aún resta mucho trabajo por parte del GCBA para cumplir con los compromisos asumidos y, en definitiva, con las obligaciones que le impone la CCABA es que en el fuero CAyT, desde hace cuatro años aproximadamente, comenzaron a tramitar, y de manera creciente año tras año, amparos judiciales frente a situaciones individuales de falta de vacantes. En estos casos, la justicia de la Ciudad, casi en su totalidad, ratifica el derecho de los niños a acceder a una vacante en el nivel inicial desde los cuarenta y cinco días, y la obligación del GCBA de satisfacerla, por lo que ordena al GCBA a que otorgue vacantes, e incluso asuma el costo de una institución privada en caso de no poder cumplir con la manda judicial a través de una vacante en una escuela de gestión estatal.<sup>6</sup>

El otro precedente colectivo<sup>7</sup> es aquel en el que se presentan un legislador de la Ciudad, juntamente con la Secretaría de Derechos Humanos de la Asociación de Docentes de Enseñanza Media y Superior, un congresal de la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE), y madres y padres de distintos niños y demandan al GCBA para que adopte las políticas y el financiamiento necesario, a fin de asegurar el acceso y otorgamiento de todas las vacantes solicitadas, en particular, mediante la construcción y puesta en funcionamiento de nuevas escuelas y la construcción de nuevas aulas en los establecimientos educativos ya existentes. El caso finalmente se concentró en vacantes en el nivel primario y medio.

A diferencia del caso de vacantes del nivel inicial, en este el GCBA sistemáticamente negó la falta de vacantes en los niveles primario y medio de escuelas de gestión estatal. Básicamente el ME una y otra vez alegó que a cada niño y adolescente se le ofrece siempre una vacante, es decir que para el GCBA no hay déficit ni falta de vacantes

en los niveles primario y medio de la escuela de gestión estatal de la CABA.

El devenir del proceso resultó sumamente arduo y complejo, en tanto el GCBA sistemáticamente puso trabas a la información requerida por el tribunal, pues realizó presentaciones con información ininteligible e incompleta. A tal punto ello fue así que, finalmente, la jueza dispuso la concurrencia al tribunal de los supervisores de los distintos distritos escolares de la Ciudad para que informen de manera directa.

A partir de esta información, quedó al descubierto: a) la falta de vacantes adecuadas o accesibles en el nivel primario y medio de las escuelas de gestión estatal de la CABA, b) que esta falta de vacantes adecuadas se escondía detrás de la oferta por parte del ME de vacantes en escuelas que no resultan accesibles para las familias, ya sea por la distancia irrazonable del centro de vida de los niños, como por la jornada limitada cuando se requería completa y c) la falta de vacantes adecuadas se concentra en barrios vulnerables de la CABA.

En julio de 2019 se obtuvo una sentencia de primera instancia que, entre otras, condena al GCBA a adoptar las medidas necesarias e inmediatas a fin de cesar en su omisión de asegurar y garantizar el acceso a la educación primaria y secundaria en los distritos escolares N° 1 (Retiro, Recoleta, Palermo, Balvanera, San Nicolás, Puerto Madero), N° 5 (Barracas, Parque Patricios, Constitución, Nueva Pompeya), N° 13 (Villa Luro, Vélez Sarsfield, Parque Avellaneda, Lugano, Mataderos, Liniers), N° 19 (Villa Soldati, Flores, Parque Chacabuco, Nueva Pompeya), N° 20 (Villa Lugano, Mataderos, Liniers) y N° 21 (Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati), de acuerdo con lo establecido en los arts. 23 y 24 de la CCABA, asumiendo su responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades.<sup>8</sup>

La particularidad que se presenta en este antecedente es que el fallo avanza sobre la definición de la obligación constitucional del GCBA de garantizar vacantes en escuelas de gestión estatal, en el entendimiento de que la oferta para ser legítima debe ser razonable. Es decir, la obligación del GCBA no se agota, ni el derecho se

6. Ver precedentes de las tres Salas de la CCAyT: Sala I "A. D. O. y otros c/ GCBA", 57983-2018, sentencia del 9/10/2019; Sala II "Benítez, Guadalupe Alba contra GCBA s/ incidente de apelación - Amparo-Educación-Vacante", Expte. N° 51982/1; Sala II "Tursi Colombo, Laura contra GCBA s/ incidente de apelación-amparo-educación-vacante N° INC 73097/2017-1", sentencia del 12/6/2018, Sala III "M., A. S. c/ GCBA s/ Amparo-Educación-Vacante", Expte. N° 75816/2018-0, sentencia del 6/2019", entre muchos otros.

7. "Del Corro, Patricio y otros c/ GCBA sobre amparo-genérico", Expte. N° 36966/2016-0, juzgado CAyT N° 4, secretaría N° 8, iniciado el 22/11/2016.

8. El fallo fue apelado por el GCBA y se encuentra pendiente de resolución en la Cámara de Apelaciones.

satisface, por el solo ofrecimiento de una vacante escolar en una escuela pública, porque lo que resulta exigible es que dicha oferta sea accesible, es decir, apropiada para el niño. En otros términos, no vale cualquier ofrecimiento de vacante como lo pretendía el GCBA, en tanto el derecho exige que esa vacante sea adecuada, considerando la situación particular de cada niño. Así, la obligación del GCBA no se cumple con la oferta de una vacante escolar que, por ejemplo, no respete criterios razonables de distancia del centro de vida del niño. En estos casos, la sentencia define que hay omisión ilegítima del GCBA por falta de vacantes.

En el fallo, entre muchas otras conclusiones, expresamente se afirma:

... En el ámbito educativo, el GCBA tiene a su cargo el deber de procurar la igualdad entre los niños, niñas y adolescentes a través de la creación de los instrumentos necesarios, en el caso, la provisión de vacantes adecuadas y accesibles en el nivel primario y secundario en los servicios educativos de gestión estatal. Cabe agregar que esta problemática viene siendo reiterada a lo largo de estos años en otros expedientes de este Juzgado, en casos puntuales. Ello me permite concluir que es inexorable la judicialización como modo que [los ciudadanos] hallan para que [los] responsables cumplan de modo debido sus funciones. En el ánimo de quien suscribe, no hay dudas [de] que las autoridades no se encuentran interesadas en abordar y resolver los graves problemas que exhibe la gestión educativa estatal en esta Ciudad en estas cuestiones. (fs. 29)... podemos observar que contrariamente a lo sostenido por el Ministerio de Educación, en un intento de tapar el sol con las manos, la falta de vacantes es una realidad concreta, que se presenta con notoriedad en los D.E. ubicados en la zona sur de la CABA y en el D.E. 1 (distrito que comprende parte de las comunas 1, 2, 3 y 14 y los barrios de Retiro, Recoleta, Palermo, Balvanera, San Nicolás, Puerto Madero y Barrio Saldías 31 y 31 bis) y principalmente en aquellos distritos que tienen dentro de su jurisdicción barrios

vulnerados. (fs. 23 de la sentencia)... Otra conclusión a la que rápidamente podemos arribar es que el déficit de vacantes en los distritos de la zona sur de la Ciudad no ha sido solucionado mediante la construcción de nuevas escuelas o la generación de nuevos espacios para centros educativos, ello a pesar de los dichos del GCBA en su contestación de demanda... Por el contrario, se utiliza un sistema de compensación entre las vacantes faltantes en los barrios más pobres (ubicados en la zona sur de la CABA) y las vacantes sobrantes en los distritos escolares de los barrios más ricos (ubicados en zona centro y norte de la CABA, Belgrano, Recoleta), facilitando en algunos casos el transporte escolar estatal (micros provistos por el GCBA), y en otros muchos casos librando a la suerte de la posibilidad económica de los tutores o responsables de [los niños] de trasladarse a escuelas lejanas a sus domicilios (ver en el mapa los circuitos de traslados entre distritos marcado con las flechas celestes). Este procedimiento llevado a cabo por el GCBA obliga a niños que viven en zonas donde no hay escuelas ni vacantes suficientes, generalmente de barrios vulnerados, a desarraigarse de su centro de vida familiar, concurrir a otro distrito transitando largas distancias y gastando tiempo para asistir y regresar de un establecimiento educativo sin garantizar en todos los casos el transporte escolar correspondiente. De esta forma, queda palmaria y demostrada que el GCBA no garantiza vacantes accesibles a la comunidad educativa, en los términos reglamentarios, en lo que hace a la cercanía de los centros de vida de [los niños] y adolescentes, generando una distribución inequitativa de oferta de escuelas de gestión pública para los niveles primario y medio, que claramente implica un trato discriminatorio hacia los estudiantes que viven en los distritos más postergados. Viola con ello el derecho constitucional a la Educación... (fs. 24 y 25). ... Al igual que en los casos de las vacantes de la escuela primaria, en el ámbito de la escuela secundaria y técnica, el GCBA afirma que tiene

exceso de vacantes para todos los niveles, omitiendo con ello advertir que, en muchos casos, tales ofrecimientos no cumplen los requisitos de razonabilidad, equidad e igualdad que surgen de las normas y los reglamentos en materia de educación, y que no dan prioridad a la atención de los [niños] y adolescentes, sobre todo a aquellos en situación de vulnerabilidad económica y social. Dada la situación descripta, no puede entenderse que cualquier ofrecimiento de vacante signifique garantizar el derecho a la educación, dado que una oferta de vacante adecuada en una escuela de gestión estatal [solo] puede ser [aquella] que cumpla con el requisito fundamental de razonabilidad que debe prevalecer en todo acto estatal (fs. 26)... El hecho de que muchas familias no cuenten con una vacante cercana a su domicilio como lo establece la legislación en materia de educación (vacante accesible) afecta no solo el tiempo que ese [niño] o adolescente se ve obligado a destinar a la jornada educativa por encima de [aquellos] que sí tienen una vacante en las intermediaciones de su domicilio; sino que, además, afecta la gratuidad que está prevista para la educación pública, debido a la incidencia de los costos del traslado que deben afrontar las familias en estos casos, que, además, habitan en contextos sociales críticos o de extrema pobreza, como lo dice la Constitución de la Ciudad, al ser destinatarios de especial tutela en ella precisamente por esa condición. Es facultad y competencia del Ministerio de Educación establecer qué decisiones debe adoptar para garantizar que la educación pública sea efectivamente gratuita y, por ende, accesible para las personas. Nuevamente, estamos ante un deber estatal incumplido en grado más que preocupante al presente y aún, si cabe más, en las proyecciones de futuro...<sup>9</sup>

## **b) Condiciones edilicias seguras y adecuadas de los edificios escolares**

Otros de los aspectos del contenido del derecho a la educación de los niños y adolescentes en la CABA es aquel que aquí denominamos *condiciones edilicias seguras y adecuadas*. En este sentido, podemos afirmar que, en la CABA, el derecho a la educación de los niños implica también el derecho a exigir que los inmuebles donde funcionan las escuelas sean seguros y presenten condiciones edilicias adecuadas.

Este estándar surge del grupo de casos colectivos<sup>10</sup> iniciados ante el silencio o evasivas del GCBA, luego

**10.** La primera acción de amparo colectivo iniciada en el fuero fue ante la omisión del GCBA de construir una escuela media prevista en la Ley N° 350 en un barrio vulnerabilizado, planteada por la Asesoría Tutelar N° 1. Asimismo, dentro de las acciones iniciadas por esta Asesoría, cabe señalar el amparo colectivo planteado para que se ordene al GCBA garantizar condiciones edilicias adecuadas y de seguridad en la Escuela Isauro Arancibia —a la que concurren niños y adolescentes en situación de calle—; la acción de amparo colectivo iniciada para que se construyan accesos independiente para el ingreso a la Escuela Primaria Veronelli del Centro de Salud N° 28 que compartían edificio (lo cual ponía en riesgo a los alumnos de esta); la acción de amparo colectivo iniciada para que se ordene al GCBA garantizar la reconstrucción de la Escuela Monseñor Angelelli, ubicada en el Barrio Mitre, que fue gravemente dañada por un incendio, y a la que concurren adolescentes en situación de vulnerabilidad; la acción de amparo colectivo planteada respecto de la Escuela Primaria Vaz Ferreira, ubicada en la zona de Mataderos —a la que concurren niños provenientes de familias humildes y migrantes— a fin de que se dotara al establecimiento educativo de condiciones de seguridad y privacidad; la acción colectiva iniciada para que la Escuela Primaria Neuquén —a la que mayoritariamente concurren niños del barrio vulnerabilizado La Carbonilla—, a fin de que se dispusieran medidas en la escuela para garantizar condiciones de higiene, salubridad y seguridad adecuadas; la acción de amparo colectivo planteada para que se ordene garantizar condiciones de seguridad e infraestructura de la Escuela Primaria Caviglia; la acción iniciada para que el GCBA garantice condiciones de seguridad e infraestructura adecuada a la Escuela Primaria Balestra a la que concurren niños y niñas provenientes de familias de escasos recursos. Asimismo, varias organizaciones no gubernamentales y grupos de padres y madres de alumnos (algunos representados por la Defensa Pública) también han iniciado acciones judiciales a fin de que se le ordene al GCBA garantizar condiciones edilicias adecuadas en varias escuelas de la CABA. Así, puede señalarse la acción iniciada por José Antonio Iglesias, a fin de que se le ordenara al GCBA cesar en su omisión de ejercer debidamente el poder de policía permitiendo la existencia de una situación de inseguridad, déficit habitacional, de infraestructura y servicios, en todas las escuelas, y de arbitrar los medios previstos para garantizar la aplicación y cumplimiento de la reglamentación vigente en materia de habilitación de establecimientos educativos, y de prevención de catástrofes; la acción iniciada por un grupo de padres de la Escuela Petronila Rodríguez a fin de que le ordenara al GCBA garantizar condiciones

9. Sentencia del 16 de julio de 2019.

de que se le hubiera requerido o intimado, en diversas oportunidades, para que subsane las irregularidades edilicias constatadas en determinado establecimiento educativo, o que efectuara las obras de mayor o menor envergadura que resulten necesarias para la seguridad o condiciones dignas y adecuadas del edificio escolar. En la mayoría de los casos, se trata de escuelas de gestión estatal donde concurren niños provenientes de barrios vulnerabilizados.<sup>11</sup>

En primer lugar, para la justicia de la CABA el derecho a la educación encierra la obligación de las autoridades competentes de cumplir con la normativa específica sobre seguridad edilicia. Es decir, pesa sobre el GCBA el deber de actuar, y su responsabilidad, cuando se verifican establecimientos escolares con problemas de infraestructura capaces de constituirse como factores de riesgo. En otros términos, los niños tienen derecho exigible a que los edificios escolares donde transitan sus trayectorias educativas sean seguros y no presenten riesgos que puedan poner en peligro su integridad física.

En este entendimiento, el Tribunal Superior de Justicia dijo:

...4.1. Las pretensiones consistentes en obtener el cumplimiento forzado de normas de seguridad relativas, por ejemplo, a la instalación eléctrica, a la presentación del plan de evacuación han venido presentadas como el objeto de un derecho a que quienes reciben educación

pública y gratuita lo hagan sin quedar expuestos a riesgos que el orden jurídico busca conjurar, derecho cuyo objeto es indivisible y cuyos titulares son potencialmente representables por el AT. El Estado la ha organizado [educación] como un servicio público gratuito prestado en establecimientos del dominio del estado sujetos, a su vez, al deber de cumplir con normas de seguridad cuyo cumplimiento puede ser requerido por quienes asisten regularmente, pues no pueden ser sometidos a un riesgo que el orden jurídico no tolera. Ese derecho asiste al grupo de niños, niñas y adolescentes que concurren a las escuelas de la Ciudad, cuya concurrencia, además, es obligatoria...<sup>12</sup>

En otras palabras, también se ha definido el deber del GCBA como correlato del derecho a la educación de los niños, específicamente en materia de seguridad edilicia:

...Cabe señalar, en primer lugar, que la educación como derecho constitucional se encuentra consagrado en el art. 23 de la Carta Magna local. Ello impone al Estado la obligación de velar por la seguridad en la prestación [de este]. En consecuencia, es responsabilidad del Estado la omisión de adoptar las decisiones de naturaleza preventiva o de fiscalización; en este caso, relativas al estado edilicio y la seguridad personal y bienes, susceptibles de evitar la producción de un evento dañoso<sup>13</sup> y ... [c]abe recordar que pesa sobre el GCBA el deber de garantizar a la comunidad educativa, en particular a niños, niñas y adolescentes, que los establecimientos educativos de gestión pública a los que asisten no afecten su derecho a la educación y a la seguridad e integridad personal (...) Ello supone el deber del GCBA de asegurar que tales establecimientos, lugares en los que se encarga de la educación, cuidado y protección de niños,

edilicias adecuadas y espacio suficiente en la escuela, la acción de amparo iniciada por un grupo de padres de la Escuela de Artes Rogelio Yrurtia a fin de que se garanticen condiciones edilicias y de seguridad adecuadas en la escuela y se construya un nuevo establecimiento educativo conforme lo establece la Ley N° 3232/2009, la acción iniciada por un grupo de padres de la Escuela Media Homero Manzi a la que asisten una gran cantidad de adolescentes en situación de vulnerabilidad a fin de que se realicen las obras necesarias para garantizar condiciones edilicias dignas y seguras, la acción iniciada por la Asociación Civil Ciudadanos Libres por la Calidad Institucional a fin de que se cumpla con la Ley N° 2248 y el GCBA instale en todas las escuelas de gestión estatal los vidrios de protección previstos normativamente.

**11.** Las irregularidades edilicias señaladas, además, por los propios organismos oficiales (Defensa Civil, Bomberos de la Ciudad) han sido de este tipo: filtraciones en paredes y techos, deficiente tendido eléctrico, ausencia de salidas de emergencia, disposición antinormativa de los espacios, falta de suministro de gas, existencia de roedores, vidrios antirreglamentarios, faltante de elementos de seguridad e higiene, entre muchos otros.

**12.** "Asesoría Tutelar N° 1 (oficio ECIE 1848/13) c/ GCBA s/ amparo s/ incidente de apelación s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", Expte. N° 12042/15", 6/12/2017, del voto del doctor Lozano, Escuela Balestra.

**13.** Expte. N° 5823/2017, Escuela Yrurtia.

niñas y adolescentes, cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, de modo tal que las instalaciones y equipamiento aseguren la calidad del servicio (art. 3º, inc. 3º, Convención de los Derechos del Niño; art. 126 inc. j), Ley N° 26.206, arts. 71 y 72, Ley N° 114). En particular, ello importa la colocación de los denominados vidrios de seguridad, de acuerdo [con] la caracterización y con las exigencias de calidad establecidas por el propio legislador local, en todas las instituciones educativas de gestión pública.<sup>14</sup>

Hasta aquí vemos una primera faceta de este estándar, ligado al deber de brindar infraestructura e instalaciones seguras en los edificios escolares. Sin embargo, el contenido del derecho a la educación, referido a las condiciones que deben presentar los edificios escolares, ha sido definido en términos más extensos. En este sentido, la justicia de la Ciudad adhiere a una interpretación amplia e integral del derecho a la educación que incluye, además, una insoslayable compatibilidad entre las condiciones de funcionamiento de los edificios escolares, la protección con la salud de los niños, y la misión y objetivos de la tarea o servicio para los que son dispuestos.

Podemos decir entonces que, para la justicia de la Ciudad, el derecho a la educación también implica el derecho a acceder a edificios escolares que respeten una infraestructura y funcionalidad edilicia adecuada. En este entendimiento, lo adecuado refiere a que las condiciones de los inmuebles escolares garanticen el debido respeto de la salud de los niños y sean acordes con los fines del servicio para el cual han sido destinados. En estos casos, se trata del deber de las autoridades de brindar escuelas con espacios suficientes, cuidados y climatizados, en condiciones respetables de higiene y salubridad y debidamente dispuestos y equipados para sus fines.

En términos generales, la Justicia ha dicho:

...las pretensiones dirigidas a requerir mejoras de infraestructura en la escuela, en particular respecto de las filtraciones de desechos cloacales, fundadas en la afectación del derecho a

la salud de los menores, en la medida en que vienen fundadas en que los derechos son de orden público —como lo hizo aquí el AT (ver fs. 4)—, aun cuando no se alegue la existencia de una norma específica que obligue al GCBA a realizar las respectivas reparaciones, corren la misma suerte que las referidas en el punto 4.1...<sup>15</sup> [y que] ...la prudencia aconseja acceder a una tutela preventiva, ante el riesgo de que pudiera generarse un perjuicio en la salud o en la integridad física de los menores y adultos que concurren al establecimiento. Más aún cuando han sido las propias autoridades del establecimiento educativo quienes, a lo largo de los años, han denunciado la situación de peligro que atravesaba la escuela...<sup>16</sup>

Respecto de las condiciones mínimas que hacen al espacio y funcionalidad de las aulas escolares, muy contundentemente la justicia de la Ciudad ha definido estándares básicos insoslayables frente a novedosas pretensiones del GCBA de sustituir aulas por contenedores o módulos móviles. En este sentido, se ha afirmado:

... Debo comenzar por decir que [solo] acudiendo a un eufemismo puede sostenerse que los *containers* en cuestión constituyen, efectivamente, aulas. Toda vez que he participado de la inspección de una escuela en la que se dictaban clases en tales condiciones, no puedo sino compartir lo que surge de los informes de la Superintendencia de Bomberos que específicamente se indican *ut supra*. Es que no [solo] aparece como impropio que se dicten clases en tales denigrantes condiciones, sino que ello implica un concreto peligro para la vida y salud de alumnos y personal docente y no docente en virtud de los materiales de que están hechos los *containers*

15. "Asesoría Tutelar N° 1 (oficio ECIE 1848/13) c/ GCBA s/ amparo s/ incidente de apelación s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", Expte. N° 12042/15", 6/12/2017, del voto del doctor Lozano, Escuela Balestra.

16. "Asesoría Tutelar N° 1 c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° 2284/14, Escuela Cavigliá.

14. Expte. N° A39580-2015.

y de la circunstancia de que tienen una sola (y pequeña) vía de entrada y salida.<sup>17</sup>

Por último, merecen una mención especial las claras consideraciones efectuadas por la jueza Patricia López Vergara en un caso colectivo en el que se reclamaban condiciones dignas y adecuadas de infraestructura y funcionamiento de una escuela a la que concurren niños y jóvenes en situación de calle frente a la sistemática reticencia del GCBA a cumplir con las órdenes judiciales:

Dicho accionar perjudica a la comunidad educativa que asiste al Centro Isauro Arancibia. Más aún cuando no se puede permitir que atento las condiciones socioeconómicas de los alumnos que asisten al establecimiento se los obligue a convivir con las mismas carencias por las que el Estado debe velar por erradicar. No puede pasarse por alto el hecho de que en las instituciones educativas no [solo] se instruye intelectualmente a quienes asisten; se debe brindar una educación integral que implique la formación y fortalecimiento de valores, el desarrollo personal, la convivencia social, etc. Objetivos que difícilmente puedan lograrse en el estado de falta de limpieza general en el que se encuentra el centro Isauro Arancibia...<sup>18</sup> El comportamiento de la Administración —evidenciado en las sucesivas omisiones e incumplimientos denunciados— y que se desprenden de lo ut supra reseñado, no hace más que demostrar su desidia para con estos niños y niñas, en condición socioeconómica vulnerable. Basta un mínimo de sentido común y respeto por los derechos humanos, de consuno con el bloque de legalidad constitucional y convencional, que ampara a este grupo humano, amén de docentes, para advertir que con estas bajas temperaturas no se puede someter a [aquellos] al padecimiento de recibir educación en tales condiciones. De lo contrario, ello se traduce en enfermedad, además de dolor

e indignidad. Así las cosas, el Estado en vez de velar por satisfacer las necesidades más básicas de un grupo frágilmente expuesto a las inclemencias, los expone a convivir sin vidrios y sin calefacción. Es decir, le agrega un obstáculo que impide claramente el desarrollo de la actividad educativa. ¿Es [este] el modelo educativo que propone esta Ciudad?...<sup>19</sup>

### **c) Discriminación y medidas de acción positiva en resguardo de la igualdad de grupos de niños más vulnerables**

La justicia de la Ciudad también se ha pronunciado sobre la incidencia del principio de igualdad y no discriminación en materia de derecho a la educación. Su intervención ocurre a partir de distintos casos, generalmente estructurales, donde los actores encuadran su reclamo judicial en la vulneración del derecho a la educación de niños pertenecientes a sectores sociales especialmente vulnerables, por acciones u omisiones del GCBA discriminatorias o regresivas respecto de medidas de acción positiva.

Estos litigios se fundan en el contundente compromiso que la CCABA establece con la igualdad y no discriminación en materia educativa, a través de su art. 23: la Ciudad "... Asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo... Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos".

En estos casos, los jueces y juezas de la Ciudad han incorporado en su estudio del caso el mandato constitucional de la igualdad, en términos de igualdad real de oportunidades, a través de un test de razonabilidad que analiza los comportamientos del GCBA, para verificar si, efectivamente, neutralizan aquellos, y si constituyen mecanismos que fragmentan o generan desigualdades en ciertos grupo de niños y adolescentes en el acceso a un derecho, o bien, los profundizan.

17. "Iglesias José Antonio y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° 15.909/0.

18. Expte. N° 43078/0, Resolución del 27/5/2014.

19. Expte. N° 43078/0, Resolución del 3/5/2006.

En esta lógica, en dos casos distintos, los actores denunciaron la decisión del GCBA de usar *containers* como aulas en escuelas públicas de la Ciudad, por considerarlo abiertamente discriminatorio y vulnerar el derecho a la educación de los niños afectados.

En el primer caso,<sup>20</sup> impulsado por una asociación civil, se plantea que el accionar del GCBA, consistente en instalar contenedores para ser usados como aulas en escuelas pertenecientes a villas de la Ciudad, no solo soslaya su deber de liberar a aquellos niños de las condiciones que padecen a diario y que se constituyen en un obstáculo para acceder a su derecho a la educación en igualdad de condiciones (como, por ejemplo, las carencias que provoca vivir en barrios sumamente precarios), sino que las reproducen. En este sentido, en el caso se reclama la omisión antijurídica del GCBA que ignora que, para que este grupo de niños pueda acceder a su derecho a aprender en condiciones igualitarias, se le debe dar especial y prioritaria atención, garantizando un espacio adecuado que compense los déficits habitacionales, de servicios e infraestructura que padecen a diario. Lo contrario, reiterar en la escuela condiciones de infraestructura precarias a través de las aulas *container*, profundiza las condiciones adversas que operan como desventaja a la hora de acceder a la educación, y, por tanto, vulneran este derecho.

En este primer precedente, el quehacer hermenéutico incluyó las correspondientes y consecuentes obligaciones del GCBA que derivan del doble compromiso constitucional que la Ciudad asume en materia de igualdad y acceso al derecho a la educación: No solo está prohibido cualquier acto u omisión abiertamente discriminatoria, sino que, además, es un deber exigible al GCBA la protección especial y tratamiento prioritario de los grupos de niños más vulnerables, a fin de compensar desigualdades injustas en su acceso al derecho a la educación. Así, los tribunales locales asumen como tarea axiológica la realización de un test que verifique si el accionar del GCBA incide sobre los grupos afectados, y en tal caso cómo ocurre esa incidencia, ya sea removiendo aquellos obstáculos propios de la desigualdad real

que padecen y que los coloca en situación de desventaja al momento del ejercicio de su derecho (por ejemplo, aquellos niños que pertenecen a barrios precarios, vulnerabilizados, villas o que presentan una determinada situación de vida, embarazo adolescente, discapacidad, entre otras); o bien reforzándola o replicándola. En este último caso, los jueces y juezas han ordenado el cese de las conductas del GCBA.

En este entendimiento, la Justicia consideró que el comportamiento del GCBA de instalar aulas *container* resultaba efectivamente discriminatorio, más allá de las intenciones que lo pudieran haber inspirado y, de esta forma, definió estándares mínimos con relación al deber de actuar del GCBA cuando se trata del derecho a la educación de un grupo de niños especialmente vulnerables:

... Al respecto, la demandada parece aducir que el dictado de clases en las condiciones antes aludidas en escuelas cercanas a villas miseria no constituye una discriminación en relación con quienes en ellas moran, sino, muy por el contrario, sería demostrativo de una intención de dictar clases especialmente para tal universo de personas, [aun] frente a la inexistencia en la actualidad de infraestructura a tales efectos. Pues bien: no dudo de que no existe por parte de la Ciudad un ánimo discriminatorio; pero la discriminación existe. Es que aun con la valorable finalidad expresada por la demandada, existen "soluciones" que no pueden adoptarse por cuanto no resisten el control de razonabilidad planteado en los presentes actuados. Esto es: si bien corresponde a la Administración diseñar y llevar a la práctica las políticas adecuadas para posibilitar el dictado de clases en relación con los alumnos que viven en las zonas en cuestión (básicamente, el problema pareciera plantearse en torno a quienes habitan en las llamadas *villas miseria*), siendo que tales decisiones no pueden ser adoptadas por el suscripto; lo cierto es que [estas] últimas no están libradas a la absoluta discrecionalidad de la Administración, en tanto se encuentren sujetas al control por parte de la justicia. Y, en ese sentido, considero que se encuentra probado en autos que el dictado

20. La asociación civil ACIJ se presentó como tercero en "Iglesias, José Antonio y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. Nº 15.909/0.



de clases en las condiciones indicadas vulnera lo dispuesto en los artículos 11º, 20 y 23 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (entre otras normas concordantes). XXIII. Que, en virtud de lo expuesto (sin perjuicio de que no puedo sino destacar que lo que dispondré pareciera ser un objetivo expresamente compartido por la Administración) y de la situación fáctica existente todavía en la actualidad (sumada al tantas veces azaroso camino que separa las intenciones de los hechos), no puedo sino concluir en que el problema en examen merece una solución específica. [Por ello] estimo adecuado ordenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que cese en el obrar ilegítimo de dictar clases en las llamadas *aulas modulares*, estableciendo como tope para la efectivización de tal medida el reinicio de las clases tras el receso invernal correspondiente al actual curso lectivo...<sup>21</sup>

Un segundo caso<sup>22</sup> surgió frente a la decisión del GCBA de utilizar aulas *container* o modulares para los alumnos de una escuela del Barrio Norte de la ciudad. En este caso, el MPT y un grupo de padres promovieron la intervención judicial, encuadrando el caso como un acto de discriminación al interior del grupo de alumnos de una misma escuela, discriminación que se producía en el tratamiento diferencial dado a aquellos que eran destinatarios del aula *container*, en relación con aquellos alumnos que accedían a aulas tradicionales de material. Al mismo tiempo, se denunciaba que dichas aulas no cumplían con estándares mínimos de seguridad y que, además, eran producto de una decisión irrazonable, puesto que en el edificio escolar había espacio para que los niños pudieran usar aulas comunes si se hubiera realizado una redistribución que priorizara su interés superior. En el caso, la Justicia proscribió y ordenó el retiro de las aulas modulares.<sup>23</sup>

Un tercer caso ocurre con la promoción de la acción judicial colectiva iniciada en 2006 por la Fundación Acceso Ya, cuya pretensión era que se ordenara al GCBA a implementar "...las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad adecuada de las personas con discapacidad motriz o capacidad motriz reducida, a la totalidad de las escuelas de gestión estatal y privada de la Ciudad de Buenos Aires, incorporadas a la enseñanza oficial que abarquen desde el nivel inicial hasta el nivel terciario".<sup>24</sup> Ello, a fin de que el Estado cumpla con su obligación de garantizar que todo el trayecto de ingreso, como la circulación dentro de los establecimientos educativos, resulte "accesible" y "autónoma" a todos los espacios pedagógicos y recreativos de esos establecimientos para las personas con discapacidad.

En 2009 se hizo lugar a la acción de amparo y la jueza interviniente condenó al GCBA a efectuar un relevamiento de todas las escuelas de la Ciudad para identificar el cumplimiento de la Ley N° 962 de accesibilidad física para todos, estableció un plazo de 120 días para que el GCBA presentara un plan de obras en las escuelas de gestión estatal y en relación con las instituciones privadas ordenó que se informaran las medidas de fiscalización y control.

En la sentencia se observa un entendimiento claro acerca de la omisión discriminatoria e ilegítima del GCBA en los siguientes términos:

... La demandada en lugar de adoptar las políticas públicas necesarias para integrar a los alumnos/as discapacitados a la comunidad educativa, intentando lograr el pleno desarrollo de sus capacidades y el goce de sus derechos y ejercicio de sus libertades, diariamente los expone a situaciones de discriminación, vulnerabilidad, inseguridad y violación a todos sus derechos humanos, [al no permitir] que ellos en sus escuelas realicen sus actividades como cualquier otro niño, sino que al no cumplir con

21. Expte. N° 15.909/0, "Iglesias, José Antonio y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)".

22. "Arenas Peris, Gerardo y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° 21743, juzgado CAyT N° 2, secretaria N° 3.

23. Resolución cautelar del 20 de febrero de 2014 que prohíbe la utilización de aulas y resolución del 19/5/2014 que, ante diversos

incumplimientos del GCBA e informes del Cuerpo de Bomberos, dispone la clausura, desmantelamiento y remoción del establecimiento de las aulas modulares.

24. "Fundación Acceso Ya c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° 23728/0, Ciudad de Buenos Aires, juzgado CAyT N° 4, secretaria N° 7, iniciado el 27/12/2006.

la normativa aplicable al caso convierte a la escuela en un ámbito cruel y desigual. La Administración parece no comprender que para que una ley se cumpla y los derechos humanos se puedan ejercer libremente se necesita ejecutar políticas públicas, asignar presupuesto y tomar la decisión de hacer lo que la ley manda [se citó dictamen del Ministerio Público Tutelar], [y] ... las obligaciones de hacer que se impondrán al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en este decisorio no son sino un "despertador" a fin de que el Ejecutivo advierta la tarea pendiente en esta materia y adopte en consecuencia las decisiones que [el] Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estime necesarias para ponerse al día con la vigencia de los derechos de estas personas en materia de acceso a las escuelas donde hacer efectivo su derecho fundamental a la educación...<sup>25</sup>

El fallo fue apelado y la Sala II de la CCAyT confirmó la sentencia. Luego, las partes firmaron un acuerdo por el cual el GCBA se comprometió a garantizar accesibilidad básica en las escuelas de gestión estatal, es decir, rampa, un baño accesible con timbre de emergencia y un aula accesible (comenzando por aquellas que tuvieran en aquel momento alumnos con discapacidad motriz) para el día 30 de agosto de 2012. Asimismo, el GCBA se comprometió a que en 2015 todos los establecimientos educativos de gestión estatal contarían con accesibilidad total, conforme la Ley N° 962. Respecto de las instituciones de gestión privada, también se acordó un mecanismo de fiscalización y supervisión. Finalmente, se estableció una mesa de trabajo para monitorear el cumplimiento del acuerdo.

Más allá del claro contenido del fallo en materia de educación, discriminación y obligaciones de hacer del GCBA, la etapa de ejecución del acuerdo resulta preocupante. A nueve años de suscripto ese acuerdo, el GCBA todavía no ha garantizado ni la accesibilidad básica en todas las escuelas de gestión estatal (algunas de ellas con alumnos con discapacidad motriz) ni mucho menos la accesibilidad total. A tal punto ello es así que,

en la actualidad, tramitan presentaciones individuales de padres de alumnos, efectuadas recientemente en el expediente judicial, en las que denuncian barreras arquitectónicas básicas (por ejemplo, falta de rampa de acceso) en las escuelas a las que concurren sus hijos. Lo que es aún peor es que el GCBA, al ser notificado de la presentación, no efectúa las adecuaciones necesarias, lo que ha obligado a la jueza interviniente a ordenar reconocimientos judiciales, y dictar nuevas órdenes, etc. Por su parte, lo referido al compromiso de fiscalización y control de las escuelas de gestión privada, el acuerdo aún se encuentra incumplido en gran parte.

En definitiva, al momento de la ejecución del acuerdo, el escenario deja un sabor amargo. Si bien luego del acuerdo hubo cierta actividad del GCBA destinada a su cumplimiento (aunque limitada solo a las escuelas de gestión estatal), con el paso del tiempo esa actividad y compromiso inicial fue mermando a tal punto que, como se dijo, al día de hoy ni siquiera se ha garantizado la accesibilidad básica en la totalidad de las escuelas de gestión estatal a la que efectivamente concurren niños con discapacidad motriz.

En un cuarto caso, individual pero de amplia trascendencia, la justicia de la Ciudad debió expedirse en materia de igualdad, no discriminación y educación inclusiva. En este precedente,<sup>26</sup> el actor, joven con discapacidad, al terminar la escuela secundaria en una escuela común y de gestión privada de la Ciudad de Buenos Aires, luego de aprobar todas las materias, no accedió a su título secundario como el resto de sus compañeros. En su caso, al joven se le otorgó un certificado no oficial de graduado que no acreditaba la "terminalidad" de sus estudios. Por ello, promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Escuela Jesús María de San Vicente de Paul con el objeto de que se le entregue el certificado oficial de finalización de estudios secundarios y la demás documentación oficial escolar que corresponda, en igualdad de condiciones que a sus demás compañeros.<sup>27</sup> La demanda se fundó estructuralmente en el derecho a la igualdad del joven, y denuncia que la

25. Sentencia del 22/12/2009.

26. "Rodríguez, César Alan c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° A47249-2015/0.

27. El caso fue patrocinado por la ACIJ, una asociación civil con trayectoria de litigio estratégico en la CABA que incluye en su agenda la promoción de la educación inclusiva.

negativa del GCBA de otorgarle el certificado oficial en idénticos términos que a sus compañeros constituye un trato discriminatorio que afecta su derecho a la educación, e incide como obstáculo o barrera para proyectar su plan de vida.<sup>28</sup>

La jueza de primera instancia, en su fallo confirmado luego por la Cámara de Apelaciones, entendió que la negativa del GCBA de otorgarle el certificado oficial al joven resultaba discriminatoria, por violación al principio de igualdad, establecido en la normativa convencional, nacional y local que impone para todos los alumnos iguales condiciones. Para ello, declaró además la inconstitucionalidad de la Disposición N° 25/DGEGP/2011.

Como aspecto especial en materia de educación, el caso ofrece contenido al mandato de la igualdad y la educación inclusiva, argumentando, a partir del desarrollo de la teoría de Dworkin. Así, la jueza precisa, como variable insoslayable para resolver el caso, la necesidad de distinguir entre el derecho a igual tratamiento y el derecho a ser tratado como igual, como condición efectiva para lograr equidad.

En este sentido, en el fallo se lee:

... Así, de acuerdo con los términos precitados, "en igualdad de condiciones con los demás", no es equivalente a idénticas condiciones de evaluación en el sentido de los mismos contenidos para unos y otros; sino que lo que "condiciones de igualdad" requiere es que se evalúe a los alumnos con y sin discapacidad conforme los mismos parámetros de relevancia en la selección de los aspectos por los que son evaluados. Y, en tal sentido, dependiendo de cuáles fueran los ajustes realizados, tomar en consideración los contenidos diseñados para los alumnos sin discapacidad a fin de certificar la escolaridad de los alumnos con discapacidad podría quebrar tal equidad... la discriminación se configura al tratarlo "de la misma forma que a cualquier alumno que no haya aprobado todos los contenidos del

nivel medio" (utilizando la expresión "igualdad de condiciones" como sinónimo de identidad de condiciones), pues se le imponen estándares que desconocen sus características propias, el [hecho] de contar con una discapacidad y con el consecuente derecho a que el diseño curricular sea adaptado con ajustes razonables a las circunstancias de su persona.

Otra serie de casos que inspiraron la definición de este aspecto del contenido del derecho a la educación son aquellos en los que los jueces debieron decidir frente al reclamo por decisiones del GCBA que recortaban distintos programas específicos y focalizados en grupos de alumnos especialmente vulnerables. En estos litigios, las demandas se centraron en la vulneración del derecho a la igualdad, generada por el retroceso o regresión de programas que constituían medidas de acción positivas, dirigidas a remover obstáculos para el acceso o continuidad de las trayectorias escolares de los niños o adolescentes afectados. Las decisiones judiciales retrotrajeron las distintas situaciones fácticas a su estado anterior, es decir, se ordenó que cesaran los recortes de los programas.

En esta lógica, una jueza frente al recorte de personal en el programa Retención Escolar de Alumnas/os Madres/Padres y Embarazadas en Escuelas Medias y Técnicas del Ministerio de Educación<sup>29</sup> refirió:

... el GCBA no podría eximirse del cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales en materia de acceso a la educación de los sectores vulnerables o desaventajados invocando, a esos fines, la simple omisión por parte de las instituciones —que de [aquel] dependen y que

28. La escuela se negaba a entregarlo, ya que alegaba que, si bien el joven había aprobado todos los años con un plan pedagógico individualizado, el título secundario debía ser expedido conforme los contenidos mínimos generales que habilitan su emisión y que el joven no los había alcanzado.

29. En uno de los casos, la Asesoría Tutelar N° 1 inició una acción de amparo colectivo en resguardo del derecho a la educación de las alumnas adolescentes incluidas en el programa Retención Escolar de Alumnas/os Madres/Padres y Embarazadas en Escuelas Medias y Técnicas del Ministerio de Educación (PREAMPE) del Ministerio de Educación a fin de que se le ordenara a ese ministerio restablecer el debido y adecuado funcionamiento del programa para el acompañamiento con las adolescentes madres y padres en la permanencia, regularidad y terminalidad educativa. Ello, en tanto este programa se constituye en una medida de acción positiva por parte del Poder Ejecutivo a los efectos de revertir o reducir la situación de vulnerabilidad de los jóvenes a los que se dirige.

forman parte de la estructura estatal— del cumplimiento de un requisito meramente formal... El desarrollo hasta aquí efectuado permite concluir —en este estado larval del proceso— que la reducción de módulos efectuada por el GCBA resultaría *prima facie* ilegítima, en tanto, al afectar la cantidad de referentes y proyectos, así como el correspondiente seguimiento de los alumnos, pondría en riesgo la escolaridad del grupo en cuestión y la plena efectividad de su derecho a la educación, igualdad, libertad, dignidad y autodeterminación.<sup>30</sup>

En otro de los casos,<sup>31</sup> si bien la jueza interviniente no hizo mención explícita a igualdad, ni analizó la incidencia de las medidas de acción positiva en el ámbito educativo, sin embargo, entendió que la conducta del GCBA, consistente en la suspensión de entrega de viandas escolares en programas educativos especiales para niños en situación de calle, implicaba una posible afectación del derecho a la educación y ordenó como medida precauteladora el restablecimiento y regularización del servicio de viandas en los centros y talleres del programa Puentes Escolares, tal como se venía haciendo, por lo que el GCBA debió garantizar la continuidad del funcionamiento de los centros y talleres que hoy se encuentran abiertos en el marco del mencionado programa.<sup>32</sup>

En un último caso, la justicia de la Ciudad dio un paso más en este aspecto e incorporó en su estudio la incidencia de las medidas de acción positivas como herramientas exigibles para generar igualdad en el acceso y permanencia en el sistema educativo, así como

la perspectiva de género respecto de la igualdad educativa. En este precedente, los actores denunciaban la omisión ilegítima del GCBA de no implementar una sala de primera infancia en una escuela media donde concurren adolescentes madres y padres, a fin de que puedan continuar su escolaridad.<sup>33</sup>

En términos claros y explícitos, la jueza interviniente enumeró cada uno de los mandatos normativos que fundan su decisión:<sup>34</sup>

...a) el derecho a la educación de la parte actora y del colectivo involucrado en autos; b) la obligatoriedad de cursar los estudios secundarios o de nivel medio; c) la obligación del Estado de adoptar medidas a fin de garantizar el acceso a la educación, la permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo y con el objeto de disminuir la tasa de deserción escolar; d) la obligación del Estado de adoptar medidas tendientes a asegurar la igualdad de géneros; e) la especial protección normativa y prioridad con la que cuentan los niños, niñas y adolescentes en las políticas públicas, la manda de consideración del interés superior del niño como criterio interpretativo preponderante y orientador en la toma de decisiones (en todos los ámbitos de los poderes del Estado, lo que también involucra al Poder Judicial); f) la prohibición de

30. "Asesoría Tutelar Nº1 CAyT c/ GCBA s/ amparo", Expte. Nº 23892-2015/0; juzgado CAyT Nº 6, secretaría Nº 12.

31. La Asesoría Tutelar inició una acción de amparo colectivo para que se ordenara al GCBA restablecer y regularizar de manera inmediata el servicio de viandas a los centros y talleres dependientes del programa Puentes Escolares, en tanto este programa constituye una medida de acción positiva del Estado local, puesto que su objetivo es mantener o revincular a niños, niñas y adolescentes en situación de calle con el sistema educativo y las viandas resultan un elemento fundamental en términos de alimentación, pero también es considerada y utilizada por los maestros y profesionales como una "herramienta pedagógica" para la inclusión y seguimiento de los chicos que allí asisten y para el armado de la tarea cotidiana.

32. "Asesoría Tutelar CAyT Nº 1 c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. Nº 44064/0, juzgado CAyT Nº 7.

33. En este caso, dos jóvenes, madre y padre de una niña de un año y medio, que cursan en una escuela media de gestión estatal de la Ciudad, turno vespertino (Esc. Comercio Nº 15, DE Nº 2), patrocinados por la Defensa Pública, junto con la Asesoría Tutelar Nº 1 en representación del colectivo de adolescentes madres/padres que concurren a esa escuela, iniciaron una acción de amparo colectivo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objeto de que se le ordene poner en funcionamiento una sala maternal o de primera infancia en esa escuela para los/as hijos/as de las/os alumnas/os madres y padres que concurren a ella a fin de que se les garantice el derecho a la educación y la garantía de igualdad y no discriminación. Asimismo, se solicitó que cautelarmente se pusiera en funcionamiento en la escuela un dispositivo adecuado de los hijos de los estudiantes en el horario vespertino. La pretensión se fundó en que el funcionamiento de las salas maternas o de primera infancia como espacios insertos en el mismo ámbito escolar al que concurren los estudiantes padres tiene por objeto coadyuvar a que puedan finalizar su educación media y, a su vez, sus hijos permanezcan en un ámbito de cuidado adecuado mientras estos concurren a clase

34. "Suárez, Antonella y otros c/ GCBA s/ amparo", Expte. Nº 35838/2018 resolución cautelar del 1º de noviembre de 2018.

discriminación a los estudiantes por motivos de embarazo, maternidad y paternidad; g) la obligación de las autoridades locales de adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las alumnas en estado de gravidez, así como la continuidad de los estudios, luego de la maternidad y la previsión de que las escuelas cuenten con salas de lactancia...

A partir de allí, sostuvo: "... hasta el momento, en la causa, la demandada no habría manifestado, ni surgiría palmariamente, imposibilidad jurídica, fáctica ni edilicia ni carencia de recursos humanos ni económicos por los cuales no fuese procedente o viable la apertura de la sala solicitada... Ello así, el actuar administrativo se presenta *prima facie* desprovisto de fundamento, arbitrario y contrario a derecho...".

Asimismo, entendió:

... la falta de implementación de la medida positiva afecta cotidianamente al alumnado con hijos/as, su asistencia y permanencia [en] clase y acrecienta el riesgo de deserción o disminución en su rendimiento escolar, al tiempo que también constituye un factor de alteración del desarrollo regular de la enseñanza y aprendizaje en las aulas para la totalidad de los estudiantes (sean o no progenitores)... [y destacó que] ... corresponde efectuar una doble consideración del interés superior del niño, tanto en lo que atañe a la población estudiantil adolescente en condición de maternidad y paternidad como a sus hijos/as. Desde tal perspectiva, es claro que —en principio y en este estado liminar de la cuestión— la medida requerida se presenta como una que otorgaría adecuada respuesta a los derechos y necesidades de ambos grupos (progenitores y descendientes) que cuentan con especial tutela jurídica, al contemplar y tutelar de modo preventivo el derecho a la educación del primero y el derecho a permanecer en un ambiente de cuidado adecuado del segundo. A ello cabe añadir que la medida afín resultaría conteste con los intereses generales de

la sociedad —de acuerdo con los lineamientos constitucionales que la rigen— en tanto también propende a efectivizar la igualdad entre varones y mujeres, coadyuvando a desarmar estereotipos sociales en cuanto a la preeminencia del cuidado materno sobre el paterno y contribuyendo a la educación —desde la propia escuela— en la equidad de las funciones de madres y padres con relación a los hijos e hijas...

#### **d) Educación y derecho a la información, participación, a ser oídos de los estudiantes**

La última arista que integra el contenido del derecho a la educación y ha sido objeto de tratamiento por parte de la justicia CAyT es la referida al derecho a la participación del colectivo de estudiantes en el proceso de decisiones que versan sobre cuestiones que los afectan.

En este aspecto, los jueces de la Ciudad han desarrollado el contenido de este derecho en dos momentos distintos: en una primera instancia, a través de la proscripción de acciones por parte del GCBA, evaluadas como ilegítimas en el contexto de protestas estudiantiles y; en un segundo momento, a partir del análisis del alcance del derecho a la información, a ser oídos y a la efectiva participación del colectivo de estudiantes.

Con relación a la primera instancia de actuación de la justicia, debemos recordar que en la CABA, desde el retorno de la democracia, tuvieron lugar múltiples protestas estudiantiles en reclamo del acceso a la información, participación y derecho a ser escuchados; una de sus modalidades, ante el fracaso de la posibilidad de diálogo con las autoridades escolares, ha sido la ocupación pacífica de establecimientos educativos.

Sin perjuicio del modo, oportunidad y efectos de cada protesta, lo cierto es que, sostenidamente desde 2008, ante cada conflicto con los estudiantes, el Ministerio de Educación ha abordado la cuestión a través de canales ajenos a los principios democráticos del Estado de Derecho.

En una primera oportunidad, en 2008, ante el evidente fracaso de las autoridades del Ministerio de Educación en la implementación de mecanismos de diálogo,

participación y búsqueda de consensos, se dictó la Disposición N° 495499/DGEGE/08 del 26 de agosto de 2008 que, en su punto 1, establecía: "El directivo confeccionará un acta en la que conste el estado en que deja el edificio escolar al momento de la toma/ocupación y, si es posible, los nombres de las personas que ocupan el establecimiento".

A raíz de ello, distintos legisladores de la Ciudad iniciaron una acción de amparo ante el fuero CAYT,<sup>35</sup> en la que solicitaron la declaración de inconstitucionalidad de esta norma y, cautelarmente, la suspensión del acto.

En esa oportunidad, la Sra. jueza interviniente estableció el primer límite a la actuación del GCBA en el marco de la gestión del conflicto, a través de la clara proscripción de su accionar. En este sentido, la Justicia señala claramente que el conflicto, o la situación de tensión con los estudiantes en reclamo del ejercicio de sus derechos, no habilita un accionar de estilo sancionador-punitivo y, por el contrario, exige de las autoridades del Ministerio de Educación otros canales de resolución del conflicto, acordes con un sistema democrático de gobierno.

En la resolución, puede leerse:

... hacer lugar a la medida cautelar solicitada y disponer, en consecuencia, la anulación por inconstitucionalidad grosera de la Disposición N° 495499/DGEGE/08 de la [DIRECCIÓN] GENERAL DE EDUCACIÓN DE [GESTIÓN] ESTATAL del MINISTERIO DE EDUCACIÓN de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la parte que dice que ante una ocupación o toma de un establecimiento educativo deberán ser asentados en el Acta los nombres de las personas que ocupen el establecimiento...

Al respecto, la Sra. jueza consideró:

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el artículo 39 reconoce a los niños, niñas y adolescentes como "sujetos activos de sus derechos" estableciendo la obligación de las autoridades administrativas a

consultarlos y escucharlos. Pues bien, en la Disposición N° 495499/DGEGE/08 se advierte rápidamente [cómo] todas estas obligaciones a cargo de las autoridades educativas se encuentran incumplidas y, por el contrario, se adoptan "criterios de acción" que no condicen con una sociedad democrática y republicana plasmados en la Constitución de los porteños, tales como consultar y escuchar a los alumnos. El criterio de acción referido a asentar en un acta los nombres de los estudiantes que lleven a cabo un acto de toma u ocupación del establecimiento donde cursan sus estudios tiende a conformar una verdadera "lista negra" cuyos propósitos no son difíciles de imaginar, por lo pronto, una inaceptable discrecionalidad y arbitrariedad impropios e inaceptables en un Estado de Derecho. La propuesta de solución de conflicto que exhibe la Disposición N° 495499/DGEGE/08 bajo la expresión eufemística de "criterios de acción" a "Directivos" como si se tratase de una empresa privada —supuesto en el cual tampoco cabría dicho criterio en contra de empleados y trabajadores— se aparta de toda norma aplicable y, por lo pronto, de las formas que el Decreto N° 1510 de Procedimiento Administrativo vigente en esta Ciudad establece como expresión válida de la voluntad administrativa. [La resolución fue confirmada por la Sala II CCAYT en 2011].

Posteriormente, en 2010, ante un nuevo conflicto, el ME, lejos de tomar la experiencia de 2008 y buscar una modalidad de resolución de la situación apelando a canales acordes con los principios y derechos constitucionales, profundizó la actitud plasmada en la disposición declarada nula e inconstitucional, al criminalizar el conflicto mediante la intervención de la justicia penal. Así, a través del Memorando N° 912750/DGEGE/2010, dispuso que ante la situación de "toma de escuelas":

[L]as autoridades educativas, previa conformidad de las autoridades del Área, con copia autenticada del Acta del punto 4, podrán efectuar una denuncia ante el organismo competente (Policía Federal Argentina) sobre el hecho de la toma y la

35. "Ruanova, Gonzalo Roberto contra GCBA sobre impugnación de actos administrativos", Expte. N° 32226/0, juzgado CAYT N° 4, secretaría N° 7.

posible configuración de un delito por parte de los participantes y padres de los menores por incumplimiento de los deberes [correspondientes] al ejercicio de la patria potestad.

Nuevamente, los actores del ya mencionado expediente efectuaron una presentación en la que solicitaban la nulidad del mencionado memorando. En esa oportunidad, la Sra. jueza resolvió:

Dejar sin efecto el Memorando N° 912750/DGEGE/2010, de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal del MINISTERIO DE EDUCACIÓN del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de fecha 19 de agosto de 2010, por ser nulo de nulidad absoluta e insanable, según las normas vigentes aplicables y violar los derechos y garantías que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce y garantiza a los estudiantes de esta Ciudad. [Ello, en tanto entendió que] (...) como ya dije en la Disposición N° 495499/DGEGE/08 se advertía rápidamente [cómo] todas estas obligaciones a cargo de las autoridades educativas se encontraban incumplidas y, por el contrario, se adoptaban "criterios de acción" que no conciben con una sociedad democrática y republicana plasmados en la Constitución de los porteños, tales como consultar y escuchar a los alumnos. A ello se suma hoy el hecho de que esos listados pueden ser suministrados a la Policía Federal Argentina, lo que denota el pensamiento de las autoridades educativas de que los alumnos son virtualmente delincuentes *in fraganti*; carecen así las autoridades educativas de un mínimo de prudencia, como para haber resuelto en todo caso una intervención judicial, lo que aún en tal caso no impide advertir que el problema real en las circunstancias es la evidente incapacidad de las autoridades educativas porteñas para actuar ante un conflicto en la comunidad educativa estatal. Tan desbordados o sobrepasados se sienten ante un conflicto, por otra parte propio de la vida democrática que hemos elegido, y, por ende, a ser resuelto mediante vías y acciones democráticas, que por añadidura también

validan la intervención policial con relación a los padres de los alumnos, tildados de antemano de ineptos en el ejercicio de la patria potestad.

Si bien a estas alturas de los acontecimientos podría pensarse que luego de tres contundentes resoluciones judiciales (en tanto la primera de ellas también fue confirmada por la Sala II CCAyT con fecha 4 de julio de 2011) las autoridades del Ministerio de Educación porteño podrían haber pensado mecanismos alternativos ante un conflicto con los estudiantes, ello no fue así.

En 2012, a propósito de la reforma educativa estructural para la escuela media denominada *Nueva Escuela Secundaria* (NES), se suscitaron nuevos conflictos con la comunidad estudiantil, que reclamaba que esa implementación no había sido informada adecuadamente y, además, había sido completamente inconsulta. En esa oportunidad, los estudiantes solicitaban la apertura de canales de diálogo para poder manifestar su opinión con algunos puntos del programa y la forma de su implementación.

Debido al fracaso en el diálogo con las autoridades del Ministerio, los estudiantes recurrieron nuevamente a ocupar en forma pacífica los establecimientos educativos y, ante esa situación, las autoridades del Ministerio circularon un "Instructivo sobre la forma de proceder en el caso de toma de establecimientos educativos" en el que les indica a los directivos de las escuelas recurrir a comisarías y fiscalías a denunciar estos hechos.

Ante esta situación, una vez más, varios legisladores, el secretario general de UTE y el entonces defensor penal adjunto en lo Penal, Contravencional y Faltas de la CABA solicitaron en el mismo expediente que se ordenara al GCBA "se dejen sin efecto las instrucciones expedidas por la [viceministra] de Educación del GCBA". Al respecto, otra vez más la Sra. jueza resolvió: "Dejar sin efecto las instrucciones dadas por las autoridades educativas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los [directores o rectores] de establecimientos educativos de la Ciudad de Buenos Aires en 'situación de toma por estudiantes', relativas a la denuncia en comisaría".

Para así resolver, entendió:

Esas instrucciones verbalmente impartidas, en esa reunión, ese día de septiembre, son las que aparecen volcadas en el documento agregado

al expediente a fojas 189, un papel sin membrete, sin visados de estilo administrativo, sin firma/s, sin mención de expediente administrativo, sin sellos aclaratorios de cargos ni rastro alguno que indique que el mismo es el resultado de una decisión de la Administración Pública, en este caso, el Ministerio de Educación porteño. Cabe preguntarse ante esta situación qué normas de procedimiento son las que cumple el Ministerio y sus altos funcionarios si en la especie toda formalidad se resume en una reunión a los fines de entregar un "instructivo" con un supuesto procedimiento para enfrentar una situación de toma estudiantil en los establecimientos educativos de la Ciudad, documento que obliga a los directivos de esos establecimientos en tanto son subordinados jerárquicos de quien imparte las instrucciones, a "concurrir inmediatamente a la comisaría de la jurisdicción del establecimiento". Resulta verdaderamente ingenua la aclaración en letras mayúsculas que textualmente dice "(NO DENUNCIAR PERSONAS)" que debió decir "Niños, Niñas y Adolescentes" y como si la denuncia revestida de puerilidad al omitir dar los nombres no fuera fácilmente subsanable por las autoridades policiales y hasta por las propias autoridades educativas —no los [directores]— pero sí la propia [viceministra] o el [ministro], puesto que cuentan con todos los datos de identificación necesarios para el eficaz accionar policial. Es claro el burdo artilugio que evade el reproche de nulidad que al respecto quedara firme en sede judicial. La misma situación —conflicto estudiantil— y el mismo procedimiento: obligar a docentes a ir a la [comisaría] para "denunciar" la situación de toma por parte de adolescentes que no los identificamos ni a sus padres, por ahora. Pareciera ese dicho vulgar que dice que si solo tengo un martillo, todo lo veré como un clavo. De este modo, queda claro que, por un lado, [los] estudiantes están haciendo uso de derechos constitucionales tal como se ha reseñado por los actores y, por el otro, que las autoridades administrativas ejercen sus competencias fuera

de un marco mínimo de legalidad. En efecto, lo que se constata entonces son vías de hecho administrativas vedadas por el ordenamiento jurídico. [Dicha resolución se encuentra firme].

Lamentablemente, y sin perjuicio de las debidas proscipciones impuestas por la Justicia, el GCBA no supo generar canales de diálogo y escucha que permitiesen una administración democrática del conflicto. En este último caso, el conflicto cesó a través de la mesa de trabajo que convocó y llevó adelante la Asesoría Tutelar N° 1, con la participación de altos funcionarios del Ministerio de Educación y estudiantes.<sup>36</sup>

En 2017 ante un nuevo conflicto entre las autoridades educativas y los estudiantes originado en virtud de la implementación de la Secundaria del Futuro,<sup>37</sup> el Ministerio de Educación nuevamente recurrió a la modalidad represiva, esta vez a través de una modalidad inédita, la circulación entre las autoridades de las escuelas, vía correo electrónico desde una casilla de correo oficial, y sin más formalidad, del "instructivo" de 2012 que había sido dejado sin efecto en sede judicial.

Ello motivó una nueva acción de amparo por parte del Ministerio Público Tutelar<sup>38</sup> y el Ministerio Público de la Defensa<sup>39</sup> contra el GCBA a fin de que se le ordene "cesar en la vía de hecho por la que el Ministerio de Educación aplica el "Instructivo sobre la forma de proceder en casos de toma de establecimientos educativos" y, a fin de no reeditar estas situaciones antidemocráticas, se

36. Allí se trabajó arduamente para que las inquietudes y reclamos de la comunidad educativa pudieran ser escuchadas por las autoridades del Ministerio y, a su vez, estas pudieran expresar su parecer y explicar los motivos y detalles del nuevo programa. Se realizaron varias y largas reuniones para arribar a un acuerdo, pero únicamente así pudo lograrse. Luego, se efectuó el levantamiento de las ocupaciones, la aplicación por parte del Ministerio del programa previsto —con las adaptaciones trabajadas— y se estableció un acuerdo de participación de la comunidad educativa en las reuniones posteriores que el Ministerio debía llevar adelante en las escuelas más afectadas por el cambio.

37. Una nueva modificación en las condiciones del proceso enseñanza-aprendizaje de la NES que los estudiantes calificaron de intempestiva e inconsulta y respecto de la cual no contaban con ninguna información.

38. "Asesoría Tutelar CAyT N° 1 y otros contra GCBA y otros sobre amparo- educación-otros", Expte. N° 23915/2017-0, juzgado CAyT N° 4, secretaria N° 7.

39. "Heredia, María Fernanda y otros c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° 26885/2017-0.



solicitó se ordene al GCBA elaborar un protocolo de actuación especial para las situaciones de protesta estudiantil, conforme los principios del Sistema Escolar de Convivencia (Ley N° 223), los principios del funcionamiento de los centros de estudiantes (Ley N° 137) y los principios y valores de la CCABA; y que garantice la participación de la comunidad educativa y de aquellos actores institucionales especializados en la defensa de los derechos de la infancia y adolescencia.

En esta oportunidad, la Sra. jueza dicta una nueva medida cautelar en la que reitera las consideraciones efectuadas en las resoluciones anteriores y resuelve: "... Suspender el [instructivo] difundido a las autoridades educativas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los [directores o rectores] de establecimientos educativos de la Ciudad de Buenos Aires para 'el caso de toma de establecimientos educativos por estudiantes' relativas a la denuncia en comisaría...".

En este contexto litigioso, el Ministerio de Educación, fiel a su proceder, sin recurrir a ningún proceso participativo, en 2018 dictó la Resol-2018-643-MEGC que aprobó las "Pautas para la convivencia escolar" como forma de establecer un marco normativo para cuando tuvieran lugar los conflictos que derivasen en la ocupación pacífica de establecimientos educativos.

Frente a este proceder una vez más inconsulto, los actores en aquel expediente solicitaron la nulidad en virtud de la falta de un proceso participativo y de la ilegalidad de varias de sus cláusulas.

Finalmente, en la sentencia definitiva, la Sra. jueza resolvió declarar inaplicable el "Instructivo sobre la forma de proceder en el caso de toma de establecimientos educativos" por configurar una vía de hecho administrativa y disponiendo su inaplicabilidad total en el futuro. A su vez, declaró "parcialmente abstracto el objeto de las actuaciones, en relación [con el] dictado de un nuevo protocolo para el caso de la protesta estudiantil", pero, a la vez, dispuso la suspensión de la nueva resolución hasta tanto sea adecuada a un proceso participativo.

Dicha resolución fue apelada por el fiscal y por el Gobierno de la Ciudad. La Sala II CCAYT hizo lugar a los recursos de apelación y rechazó las demandas.<sup>40</sup>

40. En esta ocasión, la Sala no ahondó sobre cuestiones sustantivas respecto del reconocimiento y alcance de los derechos de los

En este escenario de conflicto, puede observarse que la justicia porteña reafirma su rol como garante último de los derechos de los estudiantes y aporta definiciones claras respecto de las acciones que no pueden desplegarse por parte del GCBA frente a protestas estudiantiles, aun en casos de ocupación pacífica de escuelas. En este sentido, podemos decir que la Justicia proscribió el tratamiento criminalizador del conflicto.

Luego de esta primera etapa, la justicia de la Ciudad asiste a un segundo momento, aún incipiente<sup>41</sup> y no tan plausible,<sup>42</sup> del desarrollo del contenido del derecho a la educación en relación con el acceso a la información y participación del colectivo de estudiantes. El análisis judicial ahora se concentra en el efectivo alcance del derecho de los estudiantes a ser informados, a ser consultados, a ser oídos y a opinar.

Este camino se inicia ante la promoción de acciones judiciales por parte del MPT y el MPD, frente al reclamo de la comunidad educativa (estudiantes, padres y docentes) que denunciaba la implementación de la denominada *Secundaria del Futuro* de manera inconsulta, sin que se hubiera generado información oportuna y adecuada, ni garantizado su derecho a ser oída y participar. Tanto los estudiantes, como padres y docentes, reclamaban su derecho a acceder, previo a la implementación de la Secundaria del Futuro, a toda la información necesaria sobre el tema, para así poder brindar sus opiniones y pareceres, y luego obtener una devolución o explicación por parte de la Administración de cada cuestionamiento, duda o parecer.

Al respecto, junto con la acción para la suspensión del "Instructivo" por las protestas originadas por la implementación de la Secundaria del Futuro, las Asesorías Tutelares N° 1 de Primera Instancia y de Cámara ante el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario, en

estudiantes, ni del accionar del GCBA, sino que se limitó a cuestiones formales, como el supuesto incumplimiento del procedimiento que debió seguirse para cuestionar la Resolución N° 643/18 y, que, a consideración de los magistrados firmantes, al momento de dictarse sentencia no se había probado la vigencia actual del "Instructivo", más aún considerando la nueva resolución ministerial.

41. El caso aún no está finalizado, está pendiente de resolución en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

42. Como veremos, varios puntos reclamados por las partes fueron rechazados en las sentencias de primera instancia y de Cámara, aunque en materia de derecho a la información de los estudiantes, se lograron avances.

representación del colectivo de estudiantes de escuelas medias, iniciaron una acción de amparo colectivo a fin de que se ordene al GCBA cesar en la vía de hecho administrativa a través de la cual pretendía implementar una reforma en el sistema de educación (denominada *Secundaria del Futuro*) y dictar el acto administrativo de alcance general que la regule, garantizando previamente el procedimiento administrativo necesario para su dictado, particularmente el acceso de los estudiantes a una información pública completa, veraz, adecuada y en tiempo oportuno sobre el referido programa educativo, así como el derecho de estos a ser oídos con el establecimiento de un espacio de deliberación en un tiempo oportuno y razonable que permita expresar su opinión al respecto.<sup>43</sup>

El caso resultó altamente complejo, atravesando vaivenes que lo hicieron aún más arduo,<sup>44</sup> sobre todo para los estudiantes. Sin perjuicio de ello, y con una importante cantidad de actores y la participación activa del colectivo de estudiantes organizados, padres y docentes, la Justicia entendió que el derecho a la información de los estudiantes se encontraba afectado y generó un espacio institucional para que el GCBA presentara a la comunidad educativa la información reclamada. Al respecto, y

luego del rechazo de la medida cautelar por parte de la jueza de Primera Instancia, la Sala II CCAyT estableció el modo en que, durante la tramitación de la acción, se canalizaría el derecho de acceder a la información pública. Así, se fijó una mesa de trabajo en el ámbito del Tribunal interviniente con una amplia participación de la comunidad educativa y se acordaron pautas para su funcionamiento; se dispuso un cronograma de mesas de trabajo, un temario, los referentes intervinientes y la necesaria presencia de representantes de los estudiantes.<sup>45</sup>

Luego de un arduo proceso de reuniones e intercambios con todas las partes, la presencia de la jueza de Primera Instancia y la participación activa de los estudiantes, en la que se logró acceder a una parte importante de la información reclamada, se arribó a una sentencia en Primera Instancia, que, si bien no hizo lugar a todos los puntos reclamados por los ministerios Público Tutelar y de la Defensa,<sup>46</sup> respecto del derecho a la información y participación del colectivo de estudiantes, afirmó:

...Que en lo relativo a las garantías que debe reunir el procedimiento administrativo seguido para la toma de decisiones rige el principio del debido proceso que incluye el derecho a ser oído (conf. art. 22, inc. f, dto. 1510/GCABA/1997). Conforme a él, la Administración antes de adoptar decisiones que puedan afectar derechos o intereses de terceros debe disponer de instancias en el procedimiento que permitan conocer sus pareceres, situaciones, problemáticas específicas y demás

43. "Asesoría Tutelar CAyT N° 1 y otros c/ GCBA y otros sobre amparo-educación-otros", Expte. N° 34839/2017-0, juzgado CAyT N° 20, secretaría N° 40. Cabe señalar que previo a la presentación de la Asesoría, un padre de un alumno inició la acción "Ordas, Gonzalo Rodrigo c/ GCBA y otros s/ amparo-educación-otros", (Expte. N° 34.734/2017-0) con una pretensión similar. Luego inició una acción la Defensoría Pública N° 5 en representación de un colectivo de padres ("Llobet, Valeria Silvana y otros c/ GCBA y otros s/ amparo-educación-otros", (Expte. N° 36.563/2107-0) de la CABA conformándose así el frente actor, de acuerdo con la Resolución de fecha 24/11/2017 de la Sala II CCAyT. Posteriormente se presentaron como terceros el colectivo de docentes representados por el sindicato Unión de Trabajadores de la Educación, (UTE) y la ONG Asociación por la Igualdad y la Justicia, ACIJ.

44. Se suscitó un conflicto positivo de competencia entre el juzgado CAyT N° 20 en el que quedó radicada la primera causa colectiva sobre esta materia ("Ordas") con el juzgado CAyT N° 19 que fue sorteado para conocer en la segunda causa iniciada ("Asesoría Tutelar N° 1"). El juzgado CAyT N° 19 asumió la competencia y rechazó la medida cautelar, lo que originó la recusación de la jueza a cargo y la apelación de esa resolución por parte de la Asesoría Tutelar N° 1. La Sala II de la CCAyT resolvió la conexidad entre las causas "Ordas", "Asesoría" y "Llobet" (en esta última resultó sorteado el juzgado CAyT N° 22, que declinó su competencia al juzgado CAyT N° 20) y que debían tramitar ante el juzgado CAyT N° 20 (Resolución del 18 de octubre de 2017). Además, en esa resolución se dispusieron las reglas para la tramitación del proceso colectivo (difusión, integración de la *litis*, el establecimiento de la representatividad adecuada de cada colectivo, entre otras).

45. Sala II, Expte. N° 34839/17, Resolución del 24/11/2017.

46. La pretensión de la Asesoría Tutelar respecto a que el derecho de información y participación se canalice a través del mecanismo de la audiencia pública (en tanto es el único procedimiento legal existente, Ley N° 6) fue rechazada. En este sentido, el fallo dice: "... Entre otras cosas, la mentada ley establece que las audiencias públicas pueden ser temáticas, de requisitoria ciudadana o para designaciones y acuerdos. Las audiencias temáticas son las que se convocan a efectos de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de un asunto objeto de una decisión administrativa o legislativa y pueden ser obligatorias o facultativas. Son obligatorias todas aquellas que se encuentran previstas como tales en la Constitución de la Ciudad o que por ley así se establezca, siendo facultativas todas las restantes (conf. arts. 6° y 7°). 87 En el tema que nos ocupa, no se encuentra previsto en el ordenamiento jurídico local el procedimiento por el que debiera hacerse efectivo el derecho a la participación ciudadana. [Por ello] la audiencia pública no se constituye para el caso de autos en un mecanismo de participación obligatorio para la Administración".

cuestiones que puedan enriquecer, modificar o desestimar la o las resoluciones en ciernes. Esta pauta básica obligatoria para la Administración encuentra correlato en lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires... [En la sentencia también se refiere:] ... son numerosas las normas que a nivel internacional, nacional y local reconocen el derecho de los niños y adolescentes a participar y expresar libremente su opinión respecto de los asuntos que los afecten [y] ... fácil es advertir que no se puede tomar parte de manera significativa en un proceso de toma de decisiones a menos que se cuente con la información cierta, suficiente, adecuada y relevante acerca de la política, estrategia, plan o programa que se pretende impulsar.

Finalmente, la sentencia tuvo por cumplida la garantía de acceso a la información y participación en tanto la Sra. jueza entendió que las mesas de trabajo fueron los canales que permitieron el debate y la discusión de los distintos temas. Esta decisión fue apelada por el frente actor y el GCBA. Los actores entendían que aún había alguna información pendiente de entrega, que las mesas celebradas solo fueron a los efectos de que el GCBA brindara información, y que recién completada esta podía comenzar un proceso participativo sustantivo, en el que los estudiantes ejercieran su derecho a opinar y ser oídos, previo a la implementación de la Secundaria del Futuro.

La Sala II CCAyT, en un precedente ostensiblemente restrictivo en materia de democracia sustantiva y participación ciudadana en la toma de decisiones de política pública y también respecto del debido proceso administrativo, revocó la sentencia de primera instancia.<sup>47</sup> Al respecto afirmó:

... Que, en lo que respecta a la necesidad de acceder a toda información concerniente a las adecuaciones al sistema educativo que el GCBA pretendiera implementar, es relevante ponderar que el concepto de democracia participativa

establecido en el artículo primero de la CCABA no puede ser una norma de reenvío hacia cualquier situación que lleve consigo la implementación de una política pública. El instituto de la audiencia pública, reglamentado en la Ley N° 6, fue establecido para regir ante situaciones y bienes jurídicos determinados (arts. 63 y 89/90 de la CCABA, y 5° a 7° de la Ley N° 6). En suma, en un proceso judicial, aun colectivo, el mayor debate que puede ocurrir quedaría circunscripto a las vicisitudes que lo condicionan. Tal cosa, a su vez, será determinada por la eficacia y eficiencia con que se hubiera dado trámite a la cuestión litigiosa en el ámbito del expediente que tiene lugar. En el caso, la magistrada de grado y la Cámara establecieron un marco de discusión suficientemente amplio como para que se presentaran todos aquellos que tuvieran intereses vinculados con el proceso y, conforme a eso, pudieran aportar a la pretensión primigenia (que terminó de delimitarse una vez resuelta la tramitación colectiva de las causas cuyo objeto resultaba igual o similar) otros elementos de convicción sobre el objeto del juicio. Desde ahí (...) es razonable estimar que la información brindada sería suficiente para formar convicción acerca de la génesis y desarrollo de la política pública sobre educación implementada por el GCBA a partir del año 2018. Ello, una vez más, sin perjuicio de recalcar que no surge del ordenamiento jurídico constitucional e infraconstitucional (nacional y local) precepto que garantice sin más a cualquier persona injerencia vinculante en todo proceso de implementación de políticas públicas.

De este modo, la Cámara entendió, coincidentemente con la opinión del Ministerio Público Fiscal, que "... no se hall[a] acreditada una arbitrariedad manifiesta en el accionar del GCBA...", ni que el demandado "... haya retaceado o retenido información, sino que, más bien, habría sucedido lo contrario".

Sin perjuicio de estos sinsabores que deja el fallo de Cámara, la justicia porteña en este caso, a través de la primera resolución de la Sala II CCAyT (en ese

47. Sala II, "Asesoría Tutelar CAyT N° 1 y otros c/ GCBA y otros s/ amparo-educación-otros", Expte. N° 34839/2017-0, sentencia del 5/7/2019.

entonces con una composición diferente a la existente al momento de rechazar la acción) y de la intervención de la jueza de Primera Instancia durante el desarrollo de las mesas de trabajo, reconoció y protegió el derecho a la información de los estudiantes, ya que ofreció el único espacio a través del cual la comunidad educativa pudo efectivamente acceder al contenido de las medidas que el GCBA pretendía implementar.<sup>48</sup>

En definitiva, el caso aporta contenido respecto del derecho a la información de los estudiantes y la obligación del GCBA de brindarla en forma completa, clara y oportuna. Por el momento, y en materia de participación de los estudiantes, la Justicia no ha tenido la misma amplitud, en tanto ha soslayado la importancia que el derecho a ser oído y a participar de los estudiantes en las decisiones que los afectan debe tener en el marco de sistemas democráticos de gobierno, cuando se toman decisiones que impactan en la política educativa.

Otro antecedente, más auspicioso en materia de educación y derecho a la participación, ocurre en el caso de la mudanza de la Escuela de Cerámica N° 1, en el que la justicia de la Ciudad entendió que el derecho a la participación de la comunidad educativa en decisiones que lo afectan resulta exigible y debe ser en tiempo oportuno.

Al respecto, el sindicato de docentes UTE inicia una acción de amparo contra el GCBA para que se deje sin efecto la Resolución N° 3842/MEIGC/18 del Ministerio de Educación del GCBA, que disponía la mudanza de la Escuela de Cerámica N° 1 a un nuevo edificio donde funciona la Escuela Rogelio Yrurtia.<sup>49</sup> En el caso, la actora denunciaba que esa resolución había sido inconsulta y, además, perjudicaba la labor de los docentes de la escuela de cerámica.

Por su parte, el MPT, en representación del colectivo de estudiantes, cuestionó la falta de participación previa de la comunidad educativa en la toma de la decisión de trasladar la Escuela de Cerámica N° 1, entendiendo que su omisión importaba la ilegalidad del accionar del GCBA.

En la primera instancia se dictó una medida cautelar que suspendió los efectos de ese acto administrativo. Para resolver de esta manera, el magistrado interviniente afirmó:

Se advierte así que, ya sea desde las pautas básicas del funcionamiento del procedimiento administrativo, de las directrices constitucionales previstas para el diseño del sistema de educación pública de la Ciudad o desde una óptica centrada en los derechos de los/as niños, niñas y adolescentes, existe la obligación de la Administración de dar participación previa a la toma de decisiones que puedan afectar la situación de terceros involucrados (ya sean estudiantes, docentes, etc.).<sup>50</sup>

Luego, ante la apelación del GCBA, la Sala III de la Cámara de Apelaciones, por mayoría, confirmó la medida cautelar dictada, en la que destacó:

...Resulta indispensable que quienes se verán afectados por la conducta estatal tengan la oportunidad de ser oídos en sede administrativa a fin de que sus derechos puedan ser respetados. El derecho a la participación implica que su ejercicio debe ser garantizado con anterioridad a la toma de las decisiones. Es decir, los interesados deben tener la posibilidad concreta de ser escuchados con carácter previo para que la eventual decisión a arribarse pueda tenerlos en cuenta. Sin duda alguna, un proceso inverso como el que se verifica en el caso no resulta conciliable con dicho precepto constitucional. La falta de carácter vinculante de la opinión del administrado no torna optativa la participación previa, como sostiene la demandada, máxime cuando se trata del traslado de una escuela de gran arraigo en el barrio de Almagro y cuya sede es un edificio histórico con gran sentido de pertenencia para la comunidad.<sup>51</sup>

48. No obstante muchas de estas medidas, al momento en que el Ministerio de Educación las pretendió implementar ni siquiera contaban con acto administrativo que las avalara.

49. "Unión de Trabajadores de la Educación Capital y otros contra GCBA sobre incidente de apelación-amparo-educación-temas edilicios", Expte. N° 74519/2018-0, juzgado CAyT N° 23, Sec. N° 45.

50. Juzgado CAyT de feria N° 2, Resolución cautelar del 25/1/2019.

51. Sala III CCyT, INC 74519/2018-1, (del voto del Dr. Hugo Zuleta), resolución del 1/3/2019.

Este último caso supera la mirada que la Justicia desarrolla en el antecedente de la Secundaria del Futuro y, en este sentido, genera mejores expectativas. A diferencia del caso anterior, aquí la justicia de la Ciudad admite que la participación del colectivo de estudiantes es un derecho exigible, así como una condición previa a la decisión, sin la cual el accionar del GCBA resulta ilegítimo.

Si bien en el caso no se debate la forma o el cómo se garantiza una participación real, sustantiva, lo cierto es que se avanza un primer paso, al reconocer la exigibilidad de la participación, lo que seguramente redundará en un mayor desarrollo para futuros casos.<sup>52</sup>

Esperamos que el crecimiento de esta experiencia permita seguir visibilizando las distintas aristas que componen el derecho a la educación de los niños, y en un futuro no muy lejano, podamos seguir sumando sentencias y resoluciones judiciales que, desde una mirada jurídico constitucional, protejan este derecho y lo robustezcan.

### III. Palabras finales

---

La intención de este trabajo fue presentar los aportes, muchos positivos y algunos no tanto, que surgen de las decisiones judiciales en el marco de la experiencia de litigio que presenta la justicia local, respecto del contenido del derecho a la educación de los niños.

No hemos relevado la totalidad de los precedentes, pero sí gran parte de ellos, a partir de los cuales es posible conocer las definiciones y entendimientos de la Justicia a la hora de dar contenido al derecho a la educación de los niños y adolescentes y las correlativas obligaciones del GCBA. En este sentido, intentamos facilitar los hallazgos y su lectura a partir de la clasificación presentada.

En gran parte, creemos asistir a un escenario positivo, que se aprecia en los fallos y resoluciones judiciales vinculadas a la exigibilidad de vacantes en escuelas estatales gratuitas, condiciones seguras y adecuadas de los edificios escolares, igualdad y discriminación y medidas de acción positiva.

Sin perjuicio de ello, no desconocemos la complejidad actual del litigio en la materia y lo mucho que resta por recorrer. Las dificultades para la ejecución de las sentencias en los casos colectivos, como la experiencia de los casos en los que se reclama el derecho a la participación de los estudiantes, son una muestra clara de que la justicia de la Ciudad tiene una importante deuda pendiente.

---

52. Respecto al estado actual del expediente, este se encuentra aún en trámite y la mudanza inconsulta continúa suspendida.

## Educación e inclusión\*

### María Soledad Larrea

Abogada (UBA), Especialista en Derecho Administrativo y Económico (UCA).  
Docente de grado de la Facultad de Derecho (UBA). Jueza de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

\*La autora agradece la colaboración de Julieta Llinás en la elaboración del presente artículo.

*Del cultivo del espíritu no solo se sigue la vigorización del individuo; se sigue la vigorización de la sociedad.<sup>1</sup>*

La cita que precede está próxima a cumplir el centenario y su vigencia, empero, es notoria.

Nadie puede discutir la directa vinculación entre el nivel educativo y el desarrollo de la sociedad. Ni tampoco la influencia que los procesos de globalización están teniendo al promover espacios socioculturales más amplios. A través de los medios de comunicación y las redes sociales se toma conocimiento de una diversidad de costumbres, normas y valores que ya no parecen extraños, sino diferentes, que llevan a interrogarse sobre las certezas básicas con las que fuimos educados. Los diversos modelos de pareja, la alimentación, la vestimenta, los gustos, el peinado, son pequeñas muestras que hacen saber que no hay verdades únicas, sino costumbres socialmente aceptadas. Y a partir de este cambio de paradigma, al permitir que las "reglas básicas" sean cuestionadas, se genera todo un mecanismo de cambios que —con sus pros y sus contras— resultan inevitables.

1. ESTRADA, José M., *Curso de Derecho Constitucional*, Tº I, Ed. Científica Literaria Argentina, Buenos Aires, 1927, p. 246.

Negar el cambio social o ignorarlo es tan absurdo como pretender tapan el sol con una mano. Por eso, la importancia de la educación es insoslayable: "... en atención a que permite compensar o revertir condiciones de origen disímiles, la educación constituye un fuerte factor de movilidad social ascendente. Es que, independientemente del origen social y cultural de los niños, niñas y adolescentes, el sistema educativo debe generar condiciones para que todos los sujetos tengan potencialmente igualdad de oportunidades".<sup>2</sup>

Desde el punto de vista jurídico, el panorama parece bastante definido, pues el derecho a la educación se encuentra consagrado en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22 de la CN), entre los que corresponde destacar la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (arts. 23 y 29) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 26). Asimismo, las bases de la educación en derechos humanos están expuestas con claridad en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988) en cuanto establece en su art. 13:

... la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz (...) la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

En 1990, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con el fin de buscar la universalización de la educación, reconoció la necesidad de suprimir la disparidad educativa particularmente en grupos vulnerables a la discriminación y la exclusión (incluyó niñas, pobres, niños/as trabajadores y de la calle, población rural, minorías étnicas, población con discapacidad y otros grupos). A partir de esta declaración, se ha manejado el concepto de Educación para Todos (EFA - *Education For All*) como el ideal de un mundo en el que todos los/as niños/as tienen garantizado el acceso a una educación de calidad.

Además, el Estado argentino se ha comprometido a garantizar un sistema educativo inclusivo, con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, para permitir así el pleno desarrollo del potencial humano. Así, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 establece entre los fines y objetivos de la política educativa nacional: "Asegurar condiciones de igualdad, respetando las diferencias entre las personas sin admitir discriminación (...) de ningún otro tipo" y "Promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación". Asimismo, el documento titulado *Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación*, aprobado por el Decreto N° 1086/2005, define una práctica discriminatoria como: a) crear y/o colaborar en la difusión de estereotipos de cualquier grupo humano por características reales o imaginarias, sean estas del tipo que fueren, sean estas positivas o negativas y se vinculen a características innatas o adquiridas; b) hostigar, maltratar, aislar, agredir, segregar, excluir y/o marginar a cualquier miembro de un grupo humano del tipo que fuere por su carácter de miembro de dicho grupo; c) establecer cualquier distinción legal, económica, laboral, de libertad de movimiento o acceso a determinados ámbitos o en la prestación de servicios sanitarios y/o educativos a un miembro de un grupo humano del tipo que fuere, con el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o libertades fundamentales.

De igual manera, en la Ciudad de Buenos Aires, parece que la discusión —por lo menos desde la argumentación política, plasmada en las leyes sancionadas por la Legislatura— se encuentra zanjada. La Ciudad

2. JUZGADO CAyT CABA N° 20, "Asesoría Tutelar CAyT CABA N° 1 y otros c/ GCBA y otros s/ amparo", Expte. N° 34839/2017-0, sentencia de marzo de 2019.

se perfila —insisto, cuanto menos desde lo argumentativo— como una urbe "inclusiva". Así lo diseñan la Ley N° 447 de Plena Participación para las Personas con Discapacidad, la Ley N° 448 de Salud Mental, la Ley N° 474 de Igualdad de Género, y las Leyes N° 1502, N° 2957, N° 4376, entre muchas otras.

Haciendo hincapié en el tema que nos ocupa, cobra vital importancia el art. 20 de la Ley N° 114 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, que enuncia lo siguiente:

Los niños, niñas y adolescentes tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se les reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, ideología, religión, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica, creencias culturales o cualquier otra circunstancia que implique exclusión o menoscabo de ellos, de sus padres o responsables. Las normas legales y reglamentarias de cualquier naturaleza deben aplicarse a todas las niñas, niños y adolescentes sin discriminación alguna.

Ahora bien, la cuestión por analizar es hasta qué punto estos altos ideales legislativos son efectivamente perseguidos como metas a alcanzar. En primer lugar, por los poderes públicos, pero también por los demás componentes sociales. De esta manera, debemos preguntarnos genuinamente cuál es la sociedad en la que deseamos vivir. Luego, y en ese contexto, qué tipo de educación debemos concretar para nuestros niños, niñas y adolescentes.

Este artículo no tiene como finalidad brindar respuestas, sino tan solo dejar planteados algunos conflictos que en la práctica se verifican, a fin de reflexionar sobre posibilidades efectivas de solución. Ello, con el convencimiento de que la invisibilización de los conflictos constituye uno de los principales instrumentos de legitimación de las desigualdades: no se lucha contra lo que no se ve, contra lo que no se conoce. Si el problema no se ve, es como si no existiera.

Pero existe, y tiene consecuencias devastadoras para una parte importante de los individuos que conforman esta sociedad. Cuando en una sociedad no se reflexiona sobre la construcción de las diferencias, esta puede ser reproductora de prejuicios y estereotipos discriminatorios que aumenten el distanciamiento social.<sup>3</sup>

## Discapacidad

Entrado el siglo XXI, nadie cuestiona formalmente que una persona con discapacidad no debe ser pasible de un trato discriminatorio. Pero en los hechos, se advierte que aún queda un gran camino por recorrer.

Desde la declaración de Salamanca de 1994, la UNESCO ha generado una pauta alrededor de la educación inclusiva y su significado: "...Aquellos alumnos con necesidades educativas especiales deben tener acceso a los colegios de educación regular, donde deben ser acomodados con estrategias pedagógicas centradas en el alumno para responder a sus necesidades...". También sugiere que la educación inclusiva tiene beneficios tanto para los estudiantes con necesidades educativas especiales como para sus pares sin discapacidad. Por ejemplo, la familiaridad y la tolerancia reducen el temor y las posibilidades de rechazo. Se forman relaciones únicas que, de otra manera, nunca se darían. En general, cumple con la generación de equidad de oportunidades para todos los miembros de una sociedad. La educación inclusiva le permite a un/a niño/a permanecer con su familia y asistir a la institución educativa cerca de su casa como lo hacen los demás compañeros, lo cual es vital para su desarrollo.<sup>4</sup>

Ahora bien, la accesibilidad no se limita a la construcción de rampas para ingresar a los establecimientos educativos ni a la existencia de un baño para personas con discapacidad por escuela. Ciertamente estos son avances que se celebran, pero que no resultan suficientes.

3. INADI "Racismo y xenofobia: Hacia una Argentina intercultural". Disponible en: <http://www.inadi.gob.ar/contenidos-digitales/wp-content/uploads/2016/03/racismo-y-xenofobia-hacia-una-argentina-intercultural.pdf>

4. "La educación inclusiva como un modelo para la educación para todos". Disponible en: <http://www.inclusioneducativa.org/ise.php?id=5>, [Fecha de la última consulta: el 31/03/2020].



Supongamos esta situación: hay un baño para discapacitados en la planta baja del edificio, donde, por lo general, hay un aula o dos que es donde sistemáticamente cursan sus clases los grados en donde concurra un niño con necesidades especiales. Ahora bien: resulta que las aulas de plástica o de música están en otros pisos, o que quizás en la escuela exista más de uno o dos cursos con niños con muletas o silla de ruedas (recuérdese que no solo por una discapacidad permanente se puede requerir el uso de silla de ruedas, sino que también puede ser "ocasional" —por ejemplo, por una fractura o una operación—). Otro tanto ocurre con los espacios para comedor, en donde las medidas que se calculan para pasillos de circulación o espacios en las mesas no son lo suficientemente anchas. O las rampas que se construyen no tienen la inclinación adecuada, por lo cual resultan inútiles o hacen que quien las usa continúe requiriendo la ayuda de otro.<sup>5</sup>

Cómo llegar hasta la escuela es tan problemático como la falta de accesibilidad al edificio. El llegar involucra competencias aparentemente ajenas a la inclusión educativa, tales como transporte público y escolar, el estado de veredas y la construcción de rampas.

... El porcentaje de escuelas regulares urbanas que incluyen estudiantes con discapacidad es significativamente superior al porcentaje de escuelas regulares rurales. Las condiciones adversas asociadas a la ruralidad, como las dificultades de acceso a los centros educativos, donde en algunos casos se encuentran a distancias que difícilmente pueden ser recorridas por niños de menores edades, impactan de manera aumentada en la población con discapacidad.<sup>6</sup>

En otros casos, la accesibilidad se materializa también a través del armado —con las fuerzas de seguridad y la comunidad (comercios y vecinos)— de "pasillos

seguros", que permitan a los alumnos concurrir a clase sin temor a ser asaltados o molestados de cualquier manera.

Por otro lado, cuando la discapacidad no es atinente a la movilidad, se advierte que —aun cuando el niño asista con un acompañante terapéutico— los docentes no cuentan ni con el tiempo (por sobrecarga laboral) ni con la formación adecuada para poder llevar adelante la doble función que les incumbe: por un lado, procurar que el niño adquiera todos los conocimientos que le resulte posible asimilar; por el otro, y más importante aún, lograr que el niño sea aceptado e integrado por sus pares. Aquí es necesario aportar grupos de apoyo y generar un enfoque flexible en lo que concierne a la organización escolar, aspectos que no se verifican frecuentemente.

Si bien se ha incrementado el número de casos en los que se integra a los niños con discapacidad en el ámbito de la educación "común", no por ello se los incluye. Suelen concurrir al aula sin la debida modificación de los programas escolares, y sin que se incorporen las herramientas adecuadas para la construcción de puentes que permitan la inclusión de todos. Consecuentemente, advertimos una gran brecha entre los valores proclamados y la práctica, lo cual pone de resalto la necesidad de revisar el funcionamiento de la cultura escolar y las necesidades que la comunidad y los alumnos plantean. La inclusión de los alumnos con discapacidad en el ámbito educativo convencional continúa siendo en muchas regiones de nuestro país producto del reclamo de sus padres, quienes deben atravesar un sinnúmero de gestiones en el ámbito administrativo e incluso llegar a interponer acciones de amparo para que sus hijos sean incorporados en las escuelas "comunes".<sup>7</sup>

"Cuando se ve la discapacidad antes que al niño, no [solo] es malo para el niño, sino que se priva a la sociedad de todo lo que el niño tiene para ofrecer", dice el director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Anthony Lake. "Su pérdida es una pérdida para la sociedad; su ganancia es la ganancia de la sociedad."<sup>8</sup> Este es el espíritu que inspiró las leyes vigentes; empero, aún no ha sido consolidado en acciones que posibiliten la efectiva inclusión.

5. Estas barreras edilicias no son imaginarias, sino que han podido ser constatadas en el marco de diversas causas judiciales. A modo de ejemplo, Juzg. Cont. Adm. y Trib. CABA N° 4, "Fundación Acceso Ya c/ GCABA s/ amparo", Expte. N° 23728/06; Juzg. Cont. Adm. y Trib. CABA N° 21, "Zimmerman, Silvina c/ GCABA s/ amparo", Expte. N° 63695/2018-0.

6. OREALC/UNESCO, Santiago, 2013. S. d

7. INADI, "Derecho a la educación sin discriminación", s/d. Disponible en: <http://inadi.gob.ar/contenidos-digitales/producto/derecho-a-la-educacion-sin-discriminacion/>

8. Disponible en: [https://www.unicef.org/spanish/disabilities/index\\_69386.html](https://www.unicef.org/spanish/disabilities/index_69386.html). [Fecha de última consulta: el 31/3/2020].

## Conflictos de orden emocional

El problema se agrava cuando el niño no padece una enfermedad incapacitante, sino algún tipo de problema de orden psicológico por haber vivido un hecho traumático (ataques de pánico, depresión, fobias, violencia, abuso, padres condenados, etc.).

Lograr en estos supuestos la integración del niño y el respeto de sus pares (es decir, que no lo conviertan en objeto de burlas, insultos, etc.) requiere además de un minucioso trabajo no solo a nivel docente, sino de toda la comunidad educativa, porque es esencialmente en estos casos en los que la influencia del entorno familiar de cada niño demarcará la actitud con su compañero. Si las familias transmiten mensajes discriminatorios u ofensivos es claro que los niños seguirán esa actitud en la escuela. Pero la posición que podría definirse como "de eso no se habla" (y que se verifica tanto en las escuelas como en las familias) tampoco resulta positiva, pues los niños perciben el tabú y luego infieren conclusiones que no son correctas y que agudizan el conflicto con el compañero-niño-víctima.

Es difícil también incorporar el concepto de que el maltrato no siempre genera —de hecho, la mayoría de las veces no lo hace— secuelas de orden físico. El maltrato psicológico es más frecuente, más vil y más pernicioso que el físico. No obstante, suele no ser abordado.

En la CABA,<sup>9</sup> el Ministerio de Educación reconoce la existencia e importancia del maltrato emocional, y remite a los arts. 9° de la Ley N° 26.061 y 39 de la Ley N° 114.<sup>10</sup> También existe el "Procedimiento de Actuación Conjunta en Caso de Detección de Presunto Caso de Maltrato Infantojuvenil o Recepción de Comunicación y/o Denuncia en la Materia, en Establecimientos Educativos de Gestión Estatal y Privada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires",<sup>11</sup> aprobado en forma conjunta con el Consejo del Niño, Niña y Adolescente, pero la noción de "caso urgente" requiere que "...hubiera signos físicos y/o emocionales o el relato del alumno/a refiriera a maltrato

físico que fuera pertinente identificar...". Es decir que —básicamente— el niño tendría que llegar a la escuela en medio de una crisis para posibilitar la intervención inmediata, cosa poco frecuente.

No obstante, y más allá del encuadre de las herramientas normativamente previstas, la realidad nos muestra que, en estos casos, el docente no cuenta en su labor diaria con medios para afrontar estos conflictos. Y si bien en algunas jurisdicciones existen Equipos de Orientación Escolar e, incluso, Equipos de Promoción de Vínculos Saludables,<sup>12</sup> la intervención suele ser insuficiente, particularmente porque —cuando los compañeros o las familias han tomado conocimiento del hecho— recae sobre el niño una suerte de "estigma" que genera segregación. La intervención de estos equipos se produce luego —y no antes— de que emerja el conflicto. Además de no ser preventiva, suele ser insuficiente, pues estos equipos con frecuencia son itinerantes (situación que se agrava en el interior del país, donde las distancias son mayores) y no tienen la posibilidad de seguir el conflicto desde su cotidianeidad.

La enorme tarea que el cuerpo docente debe hacer en estos casos tiene un triple cariz: primero, el trato directo para ayudar al niño a superar internamente el problema, o a aprender a convivir con él si el hecho generador no puede ser revertido; segundo, hacia dentro del aula, para lograr una vinculación positiva con sus compañeros, de entendimiento y apoyo; por último, el abordaje con el resto de la comunidad educativa, particularmente con las familias, para que también desde los ámbitos extraescolares se lo incluya y valide. Por ello, las escuelas debieran contar con más estructura de gabinetes psicológicos y psicopedagógicos que coadyuven, a la par de una mayor formación, para contener al niño en su conflictividad.

## La diversidad sexual

Cada día, los niños que desafían los estereotipos de género son objeto de acoso en la escuela, en el hogar y en su comunidad. Otro tanto ocurre con los hijos de familias homoparentales. El acoso puede adoptar múltiples formas, desde insultos y provocaciones hasta manifestaciones de violencia brutal.

9. No ocurre lo mismo en otras jurisdicciones del país.

10. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/guia\\_de\\_orientacion\\_educativa\\_maltrato\\_infanto\\_juvenil.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/guia_de_orientacion_educativa_maltrato_infanto_juvenil.pdf). [Fecha de última consulta: el 31/3/2020].

11. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/resoluc\\_jon\\_consejo\\_y\\_educacion\\_2016\\_anexo.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/resoluc_jon_consejo_y_educacion_2016_anexo.pdf). [Fecha de última consulta: el 31/3/2020].

12. Por ejemplo, CABA.

Algunas investigaciones anglosajonas hablan de que dos tercios de la población LGTB ha sufrido algún tipo de violencia o acoso en sus centros escolares y que el 60% de los adolescentes LGTB se encuentran inseguros en sus establecimientos educativos. En nuestro país, no existen estadísticas oficiales al respecto, pero no parece irracional pensar que ocurra otro tanto.<sup>13</sup>

La construcción cultural de los roles de género que se basa en estereotipos o creencias compartidas sobre los rasgos de la personalidad y los comportamientos propios de chicos y chicas, en muchas ocasiones, es poco real y sesgada. Sin embargo, la admisión de la idea no binaria vinculada con la sexualidad del alumnado es un tema que aún no ha merecido ningún tipo de tratamiento.

Desde la elección de los deportes hasta la formación de equipos o, —ediliciamente— la distribución de los sanitarios (divididos de acuerdo con la idea niños/niñas) transmite un mensaje que no solo no ayuda a validar la autopercepción del niño, sino que —a nivel social— profundiza la grieta entre lo "admitido" y lo "no admitido".<sup>14</sup>

El niño, en su familia y en la escuela, aprende mucho más que conocimientos académicos. Allí es donde adquiere los códigos sociales que marcarán las pautas con las que se conducirá el resto de la vida. Y en la sumatoria de esas conductas individuales se construyen los valores sociales. Por eso es tan importante hacer hincapié en la formación inclusiva para todos los aspectos. Este mundo de inclusión se construye desde la aceptación y la valoración de la diversidad, como factor enriquecedor de nuestra vida. Aceptarla es comprender que cualquier niño, niña o adolescente puede desarrollarse en su identidad, sin que por ello sea discriminado.

Para la concreción de la igualdad legalmente admitida, es preciso trabajar las actitudes y valores de respeto hacia las personas del colectivo LGTB y, en este sentido,

los centros educativos tienen la responsabilidad de jugar un papel protagonista. No se trata solo de integrar al diferente considerándolo igual y omitiendo sus diferencias. El objetivo es incluir (se toma la inclusión como un paso superior a la integración), es decir, dar trato igualitario, digno y respetuoso, resignificando lo diferente como enriquecedor.<sup>15</sup> Se trata de ir más allá de la aceptación en silencio. Supone esforzarnos por entender sus experiencias y crear una escuela y una sociedad más inclusiva y afectuosa en la que se valore a todas las personas, independientemente de quiénes sean y de a quién amen. La estrategia educativa en la escuela debe de ser la coeducación, un modelo en el que se apueste por el desarrollo no solo intelectual, sino también por un desarrollo social y emocional que prepare a un alumnado libre de estereotipos sexistas.<sup>16</sup>

La Educación Sexual Integral (ESI) representa un aspecto de gran importancia en la formación integral, porque más allá del conocimiento puramente biológico, explica procesos trascendentales como la construcción de la identidad de género o las relaciones afectivas en el ámbito de nuestra cultura. Si pretendemos construir una sociedad en la que podamos convivir en igualdad y sin discriminaciones, es imprescindible proporcionar una educación afectiva y sexual de calidad. No podemos olvidar que si bien la sexualidad humana está íntimamente ligada a lo privado, también está regulada social y culturalmente. Por ende, los programas de educación sexual integral deben tener como ejes fundamentales no solo aportar información o borrar mitos, sino trabajar con las actitudes y fomentar la asertividad.

Hay un ítem particular en el que se cruzan dos temas y que, frecuentemente, es soslayado: ¿qué ocurre con la educación sexual integral de las personas con discapacidad? Hoy en día muchas personas siguen pensando

13. Disponible en: [https://www.rionegro.com.ar/denuncian-en-redes-suicidio-por-bullying-FQRN\\_7698512/](https://www.rionegro.com.ar/denuncian-en-redes-suicidio-por-bullying-FQRN_7698512/). [Fecha de última consulta: el 31/3/2020]. FREDÁ, Rafael, "El problema del suicidio en la adolescencia homosexual". Disponible en: [https://www.sigla.org.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=93](https://www.sigla.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=93). [Fecha de última consulta: el 31/3/2020].

14. Una anécdota revela tristemente la dificultad que los jóvenes LGTB tienen para encontrar referentes positivos: en una biblioteca pública, el cuento infantil "El príncipe enamorado", en el que se relata el amor de un príncipe por su paje, aparece catalogado en la sección "Libros para adultos".

15. La UNESCO define la inclusión como una estrategia dinámica para responder en forma proactiva a la diversidad de los/las estudiantes y concebir las diferencias individuales no como un problema, sino como oportunidades para enriquecer el aprendizaje. Las diferencias en educación son lo común y no la excepción, y la inclusión consiste precisamente en transformar los sistemas educativos y otros entornos de aprendizaje para responder a las diferentes necesidades de los/las estudiantes.

16. "Frente a la igualdad de género, Educación". Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/frente-a-la-desigualdad-de-genero-educacion/>. [Fecha de última consulta: el 31/3/2020].

que las personas con limitaciones físicas, sensoriales o intelectuales no están interesadas en tener pareja o en tener vida sexual, e incluso que estarían incapacitadas para ello. Pero esto es un mito que ha existido en nuestra sociedad durante siglos y que se debe erradicar. Se trata de personas como todas, que buscan una pareja, se enamoran, desean tener hijos o simplemente compartir la vida con alguien más, y negar esta realidad puede tener efectos negativos en su desarrollo. Así, si resulta importante una educación sexual integral para los niños que no presentan discapacidad, con más razón resulta indispensable una educación que ayude a asumir y comprender de manera positiva su sexualidad a los niños con discapacidad.

Tener una buena comunicación con respecto al tema de sexualidad con cualquier joven resulta un tema difícil para muchos, pero lo es aún más cuando se trata de un sujeto con discapacidad y más aún si sufre una discapacidad cognitiva, pero no por eso podemos negar el hecho de que, al igual que cualquier otro ser humano, la sexualidad forma parte de su vida. Los docentes y profesionales a cargo deben formarse para que puedan estar informados de cómo orientar con el mayor grado de conocimientos a personas con discapacidad y a sus padres o cuidadores, para que ellos puedan actuar y desarrollar su vida sexual con responsabilidad y seguridad.<sup>17</sup>

### La escuela como eje actual de la educación

Ciertamente la familia debiera ser la primera línea de contención y educación en valores para los niños, niñas y adolescentes. Pero la pregunta que debemos hacernos es ¿qué ocurre con los niños —y, por ende, con la sociedad futura— cuando esa primera línea es inexistente?

No puede ignorarse que hay contextos sociales en los que los niños no tienen contacto con sus progenitores o ellos no pueden (por cualquier tipo de carencia, en muchos casos estructural) ser los responsables de inculcarles valores e ideales. En el mejor de los casos,

encontraremos abuelos que cumplan ese rol. Pero este aspecto, que desde lo afectivo podría considerarse beneficioso, también genera otros problemas, porque —en general— los abuelos lógicamente fueron criados y responden a valores sociales diferentes.

Frente a esta realidad, la escuela hoy en día no solo es el principal lugar de contención, sino que muchas veces cumple una función de tipo más vital que la académica. Una función social más primaria. Muchos niños concurren a la escuela básicamente porque allí es el único lugar donde pueden comer algo o encontrar algún refugio afectivo o emocional. La educación como tarea pedagógica es la actividad que se encuentra más desdibujada o menos problematizada en la vida de las escuelas. No porque los chicos o los padres no la reclamen, ni porque los docentes no se interroguen sobre el peso relativo que esta debe tener frente al asistencialismo que imponen las circunstancias, sino porque hay tantos y tan intensos problemas que, visto desde las escuelas, ya es un milagro que los actores piensen en el proceso educativo.

El espacio de la escuela, el apoyo de los maestros y auxiliares, la sensación que para muchos implica llegar del desierto a la tierra protegida. La escuela sigue siendo el lugar en el cual, con mayores o menores niveles de aprendizaje, se procesa la condición de ciudadanía.<sup>18</sup>

No se nos escapa que algunos autores alertan sobre la contracara que tiene asignar a la escuela un rol de contención,<sup>19</sup> que no debe ser confundido con actitud caritativa ni —menos aún— ser concebida como espacio de "bajadas de línea" o "adoctrinamientos". La autora mencionada cita a Brailovsky, en tanto destaca que la contención sería la acción de brindar apoyo afectivo que ayude al otro a superar una situación difícil, al acompañamiento de alguien cuando se encuentra desamparado o expuesto a algún avatar. Es todo lo contrario a la represión. Esa es la mirada que debe utilizarse.

Por otro lado, y salvado este escollo estructural, se ha demostrado que el clima del aula y la práctica

17. CASTRO MARTÍN, María Marta, "Educación sexual integral en discapacidad". Disponible en: <http://www.educacionsexual.com.ar/biblioteca-online/metodologia-de-la-ensenanza-de-la-educacion-sexual/educacion-sexual-integral-en-discapacidad-2>. [Fecha de última consulta: el 31/3/2020].

18. FEIJÓO, María del Carmen y CORBETTA, Silvina, "Ciudadanía y pobreza", Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, UNESCO, Sede Regional, Buenos Aires, 2004.

19. ROMERO PEÑA, Jennifer, "La contención en la escuela primaria como acto amoroso. Para la civilización de los pequeños", XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

pedagógica se influyen mutuamente determinando los límites y las posibilidades de desarrollo de conocimiento. "La posibilidad de que la escuela sea significada por el alumno como una experiencia emocionalmente positiva va a depender en gran medida del ambiente que logren crear los alumnos y los profesores en el contexto educacional."<sup>20</sup>

El rol de los profesores resulta así preponderante, pues es sabido que la formación de la propia imagen en el niño parte de la imagen que los adultos significativos tiene de él. Por ende, en la formación y práctica de los profesores resulta esencial la erradicación de las opiniones estereotipadas sobre determinadas características de edad, sexo, raza y clase social, entre otras. Paradójicamente, estas miradas más flexibles e inclusivas se dan entre los maestros más jóvenes, pero, sin embargo, estos en general carecen de la experiencia necesaria para afrontar otros conflictos o problemas que se suscitan en el aula.

Por ejemplo, Lanail destaca:

Una de las carencias más pronunciadas de nuestras escuelas es la falta de líderes estudiantiles y de equipos de trabajo. Al cercenar las posibilidades de mostrarse como diferentes a los demás, los líderes [solo] se desarrollan en la parte no oficial de las instituciones. Están los jóvenes que lideran las "barritas" que se concentran en desmanes o perturbaciones de clases y enfrentamientos con otras "barritas". Pero hay mecanismos para encauzar algunas naturales dotes de dirigentes hacia el trabajo en equipo de los alumnos.<sup>21</sup>

Lograr el equilibrio entre las nuevas miradas y la experiencia de los educadores en el manejo de los grupos es un enorme desafío a encarar.

Para hacer reales las declaraciones de garantizar el derecho a la educación de todos, es necesario confrontarnos a nuestras anquilosadas miradas sobre una escuela homogénea, para ir entendiendo el rol del educador en una escuela heterogénea, diversa, que requiere de una mirada eminentemente flexible, crítica y propositiva acerca del valor de la diferencia.

El documento titulado "Hacia un plan nacional contra la discriminación: la discriminación en la Argentina", aprobado por el Decreto N° 1086/05, encomienda al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) en su Propuesta N° 162 "Promover un debate entre el personal docente y directivo de los establecimientos educativos sobre la función de las acciones educativas antidiscriminatorias y de difusión de derechos". No obstante, en este aspecto, queda aún un muy largo camino por recorrer.

Un aspecto por considerar es la elaboración de currículas inclusivas, que deben ser flexibles, permitiendo su adaptación y desarrollo a nivel de cada escuela, y admitiendo ajustes para responder a las necesidades individuales de los estudiantes y a los estilos de trabajo de los maestros. Esto implica que el currículum debe especificar objetivos de aprendizaje amplios, que garanticen las competencias básicas, más que contenidos detallados, y sobre la base de este marco, las escuelas han de contar con determinados rangos de libertad o espacios de libre disposición para proponer sus propios programas de estudio, así como organizar sus itinerarios y métodos de trabajo.<sup>22</sup>

### La participación de la comunidad educativa

Es incuestionable, entonces, la importancia que tiene la actividad conjunta de los diversos componentes sociales para la formación integral del niño y la visión social inclusiva. Esta participación se encuentra legalmente reconocida. El art. 11° inc. i) de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 establece como uno de los fines y objetivos de la política nacional educativa "...asegurar la participación democrática de docentes, familias y estudiantes en las instituciones educativas de todos los

20. ASCORRA COSTA, Paula; ARIAS ZAMORA, Helga y GRAFF GUTIÉRREZ, Catalina, "La escuela como contexto de contención social y afectiva", en *Revista Enfoques Educativos*, Departamento de Educación de la Facultad de Cs. Sociales de la Universidad de Chile, Santiago, 2003, pp. 117-135.

21. LANAIL, Francisca, "La escuela que necesitamos", en *Revista Iberoamericana de Educación (RIE)*, vol.38 N° 3, mar. 2006, pp. 1-5.

22. XI y XII Jornadas de Cooperación Educativa en Iberoamérica sobre Educación Especial e Inclusión Educativa, UNESCO, 2016.

niveles". En el mismo orden de ideas, el art. 24 de la Constitución porteña garantiza la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones sobre el sistema educativo.

Pero en la práctica se verifica que muchas veces la participación comunitaria se da por cumplida a través de hechos limitados (y limitantes): una charla, una obra de teatro, un acto escolar; es decir, convocatorias en las que la intervención de quienes asisten es acotada.

No obstante, la verdadera participación implica un proceso en el que son coprotagonistas los estudiantes, los docentes, las familias y toda la comunidad. Mediante el trabajo mancomunado de los actores sociales es que se enriquecen los lazos sociales, se promueve la resolución de conflictos, se obtienen variados puntos de vista y se dignifica la labor educativa.<sup>23</sup>

Antes, se hablaba de un "pacto" familias-escuela en el que:

... la acción de la escuela se constituyó históricamente sobre el supuesto implícito de una relación de colaboración mutua con la familia. La institución escolar espera que las familias organizadas alrededor del modelo tradicional participen de sus actividades, de la cooperadora y de los actos escolares pero, mucho más importante que eso, espera también que acompañe y refuerce el desempeño escolar de los chicos... Esta relación de complementariedad tiene como supuesto que los padres comparten los mismos códigos que la escuela.<sup>24</sup>

¿Podemos seguir sosteniendo hoy en día la vigencia de este pacto? En su caso, ¿cómo refuncionalizarlo sino a través de la reanudación de un diálogo sincero entre todos los operadores, en donde se escuchen y evalúen críticas, propuestas y expectativas?

En el Compromiso de Cali sobre Equidad e Inclusión en la Educación, se acordó:

... Reconocemos que es esencial involucrar a grupos marginados, en asociación con actores del desarrollo y formuladores de política pública, para promover la inclusión como un movimiento social para la transformación en y para la educación. Esto depende de la capacidad de escuchar las voces de las personas, incluyendo las de los niños, niñas y jóvenes, tradicionalmente excluidas o silenciadas, para encontrar nuevos caminos hacia la equidad en la educación y la sociedad, lo cual es esencial para la participación sostenible, inclusiva y democrática en todos los ámbitos de la vida...<sup>25</sup>

La jurisprudencia ha destacado que el derecho a la participación debe tener lugar con anterioridad a la toma de decisiones por parte de la Administración, debiendo contar los interesados con la posibilidad concreta de ser escuchados con carácter previo a la eventual decisión a la que pudiere arribarse.<sup>26</sup> Por su parte, la Observación General N° 12 del Comité de los Derechos del Niño destacó que debe tenerse en consideración las opiniones expresadas por los niños, pues pueden aportar perspectivas y experiencias útiles. Sucede que, a nivel general y no solo vinculado con lo educativo, se ha puesto énfasis en la participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses públicos, para fortalecer y profundizar el pleno reconocimiento de los derechos individuales y para reorientar el sistema político hacia el ideal de una democracia deliberativa, para asegurar así el Estado de Derecho y la estabilidad de los sistemas.<sup>27</sup>

Tal como lo sostiene Ibáñez, los procesos sociales no se ubican en las personas ni tampoco fuera de ellas, sino que se ubican precisamente entre las personas; es decir, en el espacio de significados en el que participan

23. En el marco de la causa "Zimmerman", a la que aludiera en la nota al pie N° 5, se pudo constatar un caso en el que el trabajo mancomunado entre los padres, la cooperadora y el personal directivo de la escuela dio resultados concretos, venciendo la inercia de las instancias ministeriales.

24. FEIJÓO, María del Carmen y CORBETTA, Silvina, *op. cit.*

25. FORO INTERNACIONAL SOBRE INCLUSIÓN Y EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN, Colombia, septiembre de 2019.

26. Cam. CAyT CABA, Sala III, "Unión de Trabajadores de la Educación Capital y otros c/ GCABA s/ Incidente de Apelación", Expte. N° 74519/2018-1, resol. de marzo de 2019.

27. Cam. CAyT CABA, Sala II, "Cabandí, Juan y otros c/ GCABA s/ amparo", Expte. N° 42253/0, sentencia de julio de 2013.

y construyen conjuntamente.<sup>28</sup> Lo que va a dar peso a la misión de la escuela va a ser el hecho de que las ideas que a través de ella se transmitan sean aceptadas y compartidas por los integrantes de esa colectividad, conformando de esta manera una cultura de la institución escolar que se va a ir perpetuando y consolidando paulatinamente a través del tiempo.<sup>29</sup> Las familias son fundamentales, pero el Estado debe acompañarlas, no para ocupar su lugar ni quitarles su responsabilidad, pero sí para colaborar en una batalla que hoy es cada día más dura.

La diversidad de miradas y el cruce de disciplinas es la tendencia actual del mundo globalizado. Por ende, debe hacerse hincapié (no solo en el aula, sino entre todos los integrantes de la comunidad educativa) en cuatro aspectos fundamentales: a) la valoración de los diferentes puntos de vista como enriquecedores; b) el esfuerzo en comprender y valorar esa opinión distinta a la nuestra; c) escuchar al otro; d) privilegiar al que confronte con nuestras ideas, pues nos dará la posibilidad de revisar nuestros pareceres y no equivocarnos.

Otro punto por considerar podría ser la reestructuración del sistema educativo.

... El régimen argentino es burocrático y centralizado, se gasta mucho en estructuras superiores y poco en las aulas, que es el lugar donde hay que invertir. La gran cantidad de gente con funciones fuera del aula explica la alta cifra de docentes respecto de los alumnos, porque es una estadística que comprende a todos los que están con cargos docentes: inspectores, supervisores, etc. Creo que debemos avanzar hacia un régimen en el cual el director de la escuela tenga mayores facultades que las que tiene en la actualidad y las estructuras superiores se dediquen a la programación y control, pero no a la gestión. Hay muchísimos ejemplos en el mundo...<sup>30</sup>

## Un posible conflicto de intereses. Las escuelas de gestión privada

Queda también por resolver el ámbito de control que pueda ejercerse sobre las escuelas de gestión privada, que, en muchos casos, no aceptan las matriculaciones de niños, niñas o adolescentes con discapacidades o conflictos emocionales, o se resisten a dar determinados contenidos vinculados con la educación sexual integral, o plantean que la exclusión (o falta de renovación de matrícula) de los niños es debido a que no comparten los "valores morales" de la institución.<sup>31</sup> Los planteamientos incluyentes de la educación han sido ratificados en numerosas ocasiones en todo el mundo, como en la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, celebrada en 1994.<sup>32</sup>

Actualmente tramita ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario local una causa cuyo objeto:

... radica en la declaración de ilegalidad e inconstitucionalidad de la práctica de las escuelas comunes de gestión privada consistente en negar la inscripción escolar a niños, niñas y adolescentes en razón de su discapacidad. Y, en consecuencia, se disponga que estas escuelas tienen la obligación de aceptar e inscribir a todas/os las/os estudiantes con necesidades especiales que soliciten su matriculación y/o rematriculación... Además, se requiere la declaración de ilegalidad e inconstitucionalidad de la omisión del GCBA de controlar, evaluar, fiscalizar y sancionar la práctica discriminatoria antes referida ... [y]... se peticiona que se condene al GCBA a adoptar las acciones correspondientes para asegurar la educación inclusiva en las escuelas comunes de gestión privada y a diseñar e implementar todas las medidas necesarias para garantizar el cese de la práctica discriminatoria

28. IBÁÑEZ, Jesús, *Más allá de la sociología: el grupo de discusión técnica y crítica*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1989, p. 428.

29. ASCORRA COSTA y otros, *op. cit.*

30. GUADAGNI, Alieto, "La educación argentina discrimina a los pobres". Disponible en: <https://www.infobae.com/def/desarrollo/2018/02/24/alieto-guadagni-la-educacion-argentina-discrimina-a-los-pobres/>. [Fecha de la última consulta: el 31/3/2020].

31. Disponible en: <http://www.infonews.com/nota/314767/homofobia-en-una-escuela-religiosa-la>; <http://agenciapresentes.org/2018/12/11/homofobia-en-un-colegio-catolico-de-salta-el-gobierno-convo-ca-a-una-reunion/>. [Fecha de la última consulta: el 31/3/2020].

32. FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, "Promoting the Rights of Children with Disabilities", *Innocenti Digest*, N° 13, p. 27, recuadro 5.1.

en cuestión y el acceso a dichas instituciones de todas las personas con necesidades especiales que soliciten su inscripción...<sup>33</sup>

En esencia, la defensa de estos colegios invoca que:

... el derecho de enseñar implica la libertad de resolver cómo, qué y a quién enseñar, siempre y cuando se ajuste a la normativa legal vigente emergente del contralor estatal propio de la actividad. Máxime, tratándose de un establecimiento privado, donde contractualmente ambas partes (alumnos y colegio) han convenido una matriculación anual, renovable en cada período, la que libremente el alumno puede peticionar y con igual libertad, el establecimiento denegar haciendo uso del derecho de admisión...<sup>34</sup>

No obstante, otros pronunciamientos judiciales han brindado sobrados argumentos en contra de esta postura.<sup>35</sup>

Más allá de la cuestión constitucional involucrada y de la puja de derechos que pudieran alegar las instituciones privadas, se plasma aquí un claro ejemplo de las cuestiones que como sociedad debemos resolver. Ello, pues si, en definitiva, hay colegios que no admiten personas discapacitadas, es porque hay familias que comparten ese criterio y esta visión distorsiva se trasladará a los niños y permanecerá enraizada en la sociedad. La intervención del Estado en estos casos debe encuadrarse en la figura del poder de policía, en aras de limitar la autonomía o el ejercicio de los derechos individuales para preservar el bien común.<sup>36</sup>

Crear que porque un establecimiento educativo sea de gestión privada queda por fuera de las pautas legales es un error de concepto que nos afecta a todos, pues vulnera una garantía esencial como es la igualdad. Tenemos que educar para la inserción, no para la preservación de la segregación. Valorar al individuo por aquello que tiene y no por lo que carece. Mucho más si ese establecimiento educativo se sostiene, en mayor o menor medida, por aportes estatales, pues esos aportes provienen del colectivo general que establece las pautas sociales que se consideran valiosas (o disvaliosas).

"La inclusión en la sociedad de los niños y niñas con discapacidad es posible, pero exige, ante todo, un cambio de percepción; esto es, reconocer que tienen los mismos derechos que los demás niños y niñas; que pueden ser agentes de cambio y no simples beneficiarios de obras de caridad..."<sup>37</sup> "... Tengo la absoluta convicción de que el sentido de la autoestima y las aspiraciones trascienden las distinciones de género, clase o nacionalidad."<sup>38</sup>

Según un informe de la UNICEF:

... la interacción es efectiva para mitigar los prejuicios, y se ha observado que las actividades en las que participan niños con y sin discapacidad propician actitudes más positivas. La integración social beneficia a todos. Por consiguiente, si las sociedades aspiran a reducir desigualdades, deben comenzar por los niños, que son las personas más indicadas para construir una sociedad inclusiva para la siguiente generación. Así, los niños y niñas que han gozado de una educación inclusiva pueden convertirse en los mejores maestros de la sociedad... Los niños que reciben educación junto con sus pares tienen más posibilidades de llegar a ser

33. "ACIJ c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° 8849/2019-0, en trámite ante el Juzgado del Fuero CAyT N° 6.

34. CÁMARA PRIMERA DE APELACIONES EN LO CIVIL Y COMERCIAL DE SAN ISIDRO, Sala II, "Mataresse, Patricia L. c/ St. Andrew's Scots School", 3/3/2005.

35. JUZGADO NACIONAL EN LO CIVIL N° 99, "Defensoría de Menores e Incapaces N° 6 y otros c/ Colegio Mallinckrodt Hermanas de la Caridad Cristiana Hijas de la Bienaventurada Virgen María s/ amparo", sentencia de abril de 2017; Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, Sala II, "N., E. P. c/ Universidad Nacional de La Matanza s/ amparo Ley N° 16.986", Expte. N° 18040126/2011, sentencia de marzo de 2017.

36. Sobre el punto, podemos preguntarnos si no resulta aplicable al caso el criterio esbozado por la Corte Suprema de Justicia en Fallos 335:888. Si bien los hechos son diferentes (en ese caso se debatía la obligatoriedad del cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación), se

deja establecido que la voluntad individual no puede prevalecer sobre el orden público o los derechos de terceros.

37. Anthony Lake, director ejecutivo de la UNICEF.

38. Esta frase corresponde a Nancy Maguire, trabajadora social inglesa, que padece una enfermedad denominada "huesos de cristal" y que, no obstante ello, ha logrado desarrollarse y contribuye activamente a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, y ha trabajado en Asia y en África meridional. Seguramente, a pesar de sus dificultades, ha logrado contribuir con la sociedad mucho más que la mayoría de los egresados de aquellas escuelas que no los admiten.



miembros productivos de sus sociedades y de integrarse en la vida de sus comunidades.<sup>39</sup>

Cierto es que las escuelas de gestión privada tienden a responder a presiones propias del sistema educativo imperante, al tener que presentar resultados de pruebas estandarizadas de cada país y a nivel internacional. Es decir, que si clasificamos a las escuelas como "buenas" o "malas" en razón de sus resultados, por ejemplo, en olimpiadas u otro tipo de competencias o exámenes (niveles de aprobados en programas de Bachilleratos Internacionales, exámenes de idiomas internacionales, competencias deportivas, etc.), se propicia un ámbito en el que no mostrarán interés en incorporar alumnos que no colaboren con el mantenimiento de estos estándares. Por supuesto, sin advertir que pueden desarrollarse otros mecanismos de calificación de los institutos y sin que exista una política concreta que permita implementarlos.

Por otro lado, las escuelas de gestión privada en muchas ocasiones no se encuentran ediliciamente adaptadas para posibilitar la inclusión —lo que implica erogación dineraria—, y el rol del Estado como controlante de este aspecto no es destacable.

## Conclusiones

Compartimos la definición de inclusión como un proceso transformador que asegura la plena participación y el acceso a oportunidades de aprendizaje de calidad para todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, que respeta y valora la diversidad, y elimina todas las formas de discriminación en y a través de la educación. El término "inclusión" representa un compromiso con hacer que las instituciones de preescolar, colegios y otros entornos de aprendizaje sean lugares donde todas y todos sean valorados y se sientan parte, y donde la diversidad sea vista como una riqueza.<sup>40</sup>

El art. 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece como uno de los propósitos de la

educación el "...desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades...". Es decir que existe un mandato legal claro y concreto. Pero, además, para aquellos que justifican el incumplimiento en cuestiones de índole económica o presupuestaria, cabe recordarles que la educación incluyente puede también reducir dependencias presentes y futuras, ya que al eximir a otros miembros de la familia de algunas de sus responsabilidades relativas al cuidado, les permite retomar una actividad económica productiva.<sup>41</sup> Lo que esto cueste no es un gasto, sino una inversión para una sociedad futura más cohesionada socialmente, con mayor bienestar social e individual; por tanto, una sociedad con más potencialidad de desarrollo y progreso económico y social.

Por lo demás, la globalización y el cambio de modelos culturales tornan obsoleta la costumbre de valorar la homogeneidad, pues ello se convierte en un terreno estéril para el desarrollo personal. Antes bien, lo que hoy en día se persigue (o debiera perseguirse) es la valoración de la disparidad en tanto "lo distinto" actúa como motor de aprendizaje. Ya no se trata de juzgar actitudes, valores, creencias, modas o métodos, sino de nutrirnos de la diversidad para aprender, enriquecernos y aumentar el conocimiento.

El gran desafío de estos tiempos parece radicar en lograr la convivencia de valores generacionales y/o culturales distintos y, a la par, definir y promover los valores con los que queremos construir la sociedad futura. Adoptar un enfoque basado en el respeto a los derechos, las aspiraciones y el potencial de todos los niños y niñas puede reducir la vulnerabilidad, la discriminación, la exclusión y el abuso de los niños, niñas y adolescentes.

Esconder la cabeza nunca da buenos resultados. El sistema educativo no puede permanecer al margen de la sociedad a la que debe servir, no puede establecer un mundo paralelo. Debe ser coherente con esa sociedad, contribuir a mejorarla. Debe, en definitiva, contribuir a lograr un desarrollo saludable, que permita el logro de la felicidad, a todos y cada uno de los alumnos y alumnas

39. UNICEF, Informe "Niñas y niños con discapacidad. Estado mundial de la infancia", disponible en: [www.unicef.org/sowc2013](http://www.unicef.org/sowc2013)

40. Compromiso de Cali sobre Equidad e Inclusión en la Educación, Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación, Colombia, septiembre de 2019.

41. LANSDOWN, Gerison, "Vulnerability of Children with Disabilities", documento de investigación de antecedentes de la UNICEF, 2012. Disponible en: [www.unicef.org/eca/UNICEF\\_Right\\_Children\\_Disabilities\\_En\\_Web.pdf](http://www.unicef.org/eca/UNICEF_Right_Children_Disabilities_En_Web.pdf). [Fecha de última consulta: el 31/3/2020].

a él confiados.<sup>42</sup> Para ello resulta indispensable pensar una escuela que visibilice las desigualdades, pero no solo eso, también que las denuncie y las combata desactivando los sistemas que las generan y perpetúan. Esto hace que la educación formal no sirva únicamente para capacitar al alumnado en el dominio de ciertas habilidades cognitivas, sino que se convierta en la más potente herramienta para la formación de una ciudadanía crítica y comprometida, transformadora, igualitaria, cooperativa, colaborativa y activista.

En esta línea de pensamiento, las escuelas deben incluir dentro de su *pensum* educativo, así como en la formación de docentes la preparación efectiva para el trabajo con el manejo de las distintas condiciones que pueden presentarse en un salón de clases, en un contexto marcado por la diversidad y heterogeneidad de las características de los alumnos que lo integran. Por ello es necesaria la adopción de políticas públicas por parte del Estado, que puedan orientar el trabajo de integración e inclusión no solo en el aspecto educativo, sino en otros espacios en los que la diversidad se manifiesta a diario.<sup>43</sup>

En el plano curricular, se requieren diseños abiertos y flexibles que puedan ser enriquecidos o adaptados en diferentes niveles en función de las necesidades educativas, aptitudes e intereses del alumnado y de las características y exigencias de los contextos en los que se desarrollan y aprenden. Lograr que el aprendizaje sea para todos exige una transformación profunda de las prácticas educativas, transitando desde una pedagogía de la homogeneidad hacia una pedagogía de la diversidad. Esto es aún un desafío para los países de la región. Según lo expuesto en las XI Jornadas Iberoamericanas sobre Educación Inclusiva, "... [la] Argentina destaca una problemática asociada a las normativas regulatorias de la acreditación y promoción entre ciclos y niveles obligatorios, asociando estas dificultades a la

trayectoria escolar con la existencia de formas rígidas de organización que [aún] responden a un modelo escolar homogeneizador, que limitaría la implementación de diversificaciones curriculares".<sup>44</sup>

En el informe de la UNICEF al que me refiriera en párrafos anteriores, también se alerta sobre otro desafío: la falta de diversidad entre el personal docente. No es frecuente hallar profesores discapacitados o transgénero. Y esto ocasiona que el niño con una discapacidad o aquel que tiene una autopercepción diferente no encuentre modelos en los cuales reflejarse y proyectarse. Algo así como que pueda decir: "Si él pudo, yo puedo". Mostrar la integración social del "distinto" es el ejemplo en el cual debieran formarse nuestros niños. Pero, lamentablemente, los casos escasean.

Como anticipamos, dejamos planteadas muchas inquietudes y prácticamente ninguna solución. La concreción de las políticas legislativas es un derecho para cada uno de los ciudadanos, exige más voluntad política que presupuesto y puede ser exigida judicialmente. Porque, en definitiva, lo que aquí se debate es la vigencia de las garantías constitucionales y el pleno desarrollo del Estado de Derecho, que no existe si no se vincula con una visión respetuosa de los derechos humanos (de todos los humanos). Una y otra vez debe recordarse:

... Justamente porque todos somos irreductiblemente diferentes y las diferencias son "hechos" se conviene en el principio de igualdad, es decir, en el igual valor de todas las diferencias personales [...] Está claro que, así entendida la universalidad de los derechos fundamentales y su corolario de la igualdad, no [solo] son compatibles con el respeto de las diferencias culturales..., sino que representan su principal garantía.<sup>45</sup>

Para concluir, compartimos un proverbio africano que dice: "Se necesita todo un pueblo para criar a un niño". No olvidemos este mensaje y tendremos ganada la primera batalla.

42. "Homofobia en el Sistema Educativo - Investigación pluridisciplinar sobre la percepción que los adolescentes escolarizados tienen sobre la homosexualidad, las situaciones de acoso que viven los estudiantes LGTB, y las respuestas de la comunidad educativa ante el problema de la homofobia", COGAM, Madrid, España. Disponible en: [https://docs.google.com/document/d/1Pwzece1rG2LtnYasnpEXb\\_PKZi1YFZ-B6BDNfAoS48w/edit](https://docs.google.com/document/d/1Pwzece1rG2LtnYasnpEXb_PKZi1YFZ-B6BDNfAoS48w/edit). [Fecha de la última consulta: el 31/3/2020].

43. Disponible en: <https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/09/3553/la-inclusion-como-factor-protector-para-evitar-la-discriminacion>. [Fecha de la última consulta: el 31/3/2020].

44. Ver nota al pie N° 22.

45. FERRAJOLI, Luigi, "Universalismo de los derechos fundamentales y multiculturalismo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, N° 122, UNAM, México, mayo-agosto 2008, pp. 1135-1145.



observancia con medidas legislativas y otras adoptadas progresivamente en conformidad con los siguientes principios:

PRINCIPIO 1

El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional, posición económica, nacimiento u otra condición, sea del propio niño o de su familia.

PRINCIPIO 2

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley, por los medios que sean más apropiados, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma armoniosa, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño.

El niño debe disfrutar plenamente de su cultura y recreaciones, los cuales deberán estar en consonancia con los fines perseguidos por la educación. Para promover el goce de este derecho, las autoridades públicas se esforzarán por eliminar los obstáculos.

PRINCIPIO 3

El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciben atención médica.

PRINCIPIO 4

El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata.

No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación, o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

PRINCIPIO 10

El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en el espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe desarrollar su propia personalidad y su sentido del deber dentro de un clima de paz y de buena fe, y con respeto a los derechos y libertades de los demás.

841a. sesión plenaria  
20 de noviembre de 1959.

**1386 (XIV). Declaración de los Derechos del Niño**

El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

El niño física o mentalmente incapacitado por algún impedimento debe recibir la educación y el cuidado que le corresponden en su caso particular.

El niño, para el pleno desarrollo de su personalidad, necesita que sea posible, de acuerdo con las condiciones de su ambiente de afecto, recibir una educación que le permita, salvo circunstancias excepcionales, el pleno desarrollo de su personalidad. Las autoridades públicas tendrán la obligación de asegurar especialmente a los niños en necesidad los medios adecuados de su educación, su recreo y su bienestar. Deben conceder subsidios estatales o de otra índole.

PRINCIPIO 7

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su personalidad individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres.

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres.

**1388 (XIV). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

La Asamblea General,

Habiendo examinado el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>2</sup>,

**EDUCACIÓN Y CIUDADANÍA**





# Políticas educativas en la Ciudad de Buenos Aires. Secundaria del futuro: un análisis crítico de su implementación

## Manuel Jerónimo Becerra

Profesor de Historia (ISP "Dr. Joaquín V. González"), magíster en Historia (UNSAM) y profesor secundario y de formación docente de la Ciudad de Buenos Aires. Autor del blog [fuelapluma.com](http://fuelapluma.com) sobre temas educativos.

El 10 de diciembre de 2015 Horacio Rodríguez Larreta asumió la Jefatura de Gobierno porteña, sucedió al líder de su partido, Mauricio Macri, que había sido electo presidente de la Nación. Por su parte, la hasta entonces vicejefa de Gobierno, María Eugenia Vidal, también había sido electa gobernadora de la Provincia de Buenos Aires. Rodríguez Larreta se encontró, en consecuencia, con el desafío administrativo y político de nombrar funcionarios en una jurisdicción cuyos cuadros —que habían acompañado los ocho años de Macri como jefe de Gobierno— salieron a ocupar cargos en los Estados nacional y bonaerense. La designada para ocupar la vacante que dejaba Esteban Bullrich —ministro de Educación de la Ciudad desde 2010— fue Soledad Acuña. Licenciada en Ciencias Políticas en la Universidad de Buenos Aires, cuenta también con una Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Acuña es parte de uno de los grupos originales que luego formaron el Pro: el Grupo Sophia, organizado en 1994 y liderado por Horacio Rodríguez Larreta. Allí comenzó su carrera de acercamiento a la función pública, en tanto el Grupo Sophia era un *think tank* de cuadros políticos que reclutaba Larreta durante los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI. Luego de un paso por la AFIP durante

la presidencia de Fernando De la Rúa y por el área de Modernización de la Provincia de Buenos Aires durante el primer año de gobierno de Felipe Solá, fue electa legisladora porteña entre 2003 y 2007. Ese año Mauricio Macri llegó al Ejecutivo local y Acuña comenzó su trayectoria allí como subsecretaria de Promoción Social en el Ministerio de Desarrollo Social hasta 2011. Durante el segundo mandato de Macri, estuvo al frente de la Subsecretaría de Equidad Educativa en el Ministerio de Educación, cuya titularidad asumió en 2015 al reemplazar a Esteban Bullrich, quien partió hacia el Palacio Sarmiento.

La primera gestión de Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno porteño estuvo signada por un amplísimo margen para implementar políticas: como se mencionó, los Estados nacional y bonaerense también habían sido ganados para la alianza Cambiemos. De esta manera, se disponía de una cantidad de recursos materiales y respaldo político pocas veces visto en la historia argentina reciente. Desde que la Ciudad de Buenos Aires pasó a ser autónoma, a partir de la reforma constitucional de 1994, el signo político de su gobierno nunca había estado alineado, simultáneamente, al Estado nacional y al de la Provincia de Buenos Aires.<sup>1</sup> En ese contexto, la gestión de Soledad Acuña llevó adelante tres medidas que suscitaban un fuerte rechazo de las comunidades educativas y tuvieron consecuencias perniciosas para el sistema educativo porteño: la Secundaria del Futuro (en adelante, SF), la UNICABA y el intento de cierre de las escuelas nocturnas. En este trabajo, se hará una descripción de la primera: la Secundaria del Futuro. Esta muestra problemas de concepción técnica, de manejo político y de implementación efectiva. No se ahondará aquí sobre la UNICABA, cuya implementación no ha comenzado a fines de 2019, ni sobre el intento de cierre de las escuelas nocturnas, pues el rechazo de las comunidades educativas, así como también el del nivel mediático, llevó a la ministra a dar marcha atrás con la Resolución N° 4.055/2018.<sup>2</sup>

1. Podría pensarse en el segundo gobierno de Anibal Ibarra —que fue interrumpido por su destitución— como virtual aliado del kirchnerismo a nivel nacional y de Solá en la Provincia de Buenos Aires, pero no pertenecían a la misma coalición política que llegó al poder en el mismo momento.

2. Específicamente, la Resolución dejaba sin efecto las secciones de primer año de 16 escuelas nocturnas, y el cierre progresivo de los años siguientes hasta el egreso teórico de la cohorte. Por otro lado, reducía

Durante 2016 no hubo conflictos relevantes en el sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires. La decisión de Macri de sostener —luego se revelaría que por última vez— la paritaria a nivel nacional llevó a extender la *pax salarial* un año más. La gestión de Esteban Bullrich en la Ciudad (2010-2015) se había caracterizado, precisamente, por su ausencia de conflictos en este rubro: la "competencia" con el kirchnerismo a nivel nacional y con el sciolismo en la Provincia de Buenos Aires llevó a mostrar una gestión pacífica, garantizada con los sindicatos al cerrar, año tras año, paritarias empataadas o por encima de la inflación.

Comenzado 2017, el Gobierno nacional de Cambiemos y sus correlatos en la Ciudad y en la Provincia de Buenos Aires parecieron consolidarse al ritmo de una inflación que se desaceleraba.<sup>3</sup> En ese contexto comenzó a circular durante el mes de julio, en formato Power Point, un aparente borrador acerca de una reforma del nivel secundario para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, titulado *Secundaria del Futuro*, que proponía un nuevo paradigma. La presentación tenía contradicciones en el diagnóstico de la situación del nivel secundario (y que extendía a todo el sistema educativo), al tiempo que se hacía eco de sentidos comunes ampliamente difundidos, pero totalmente carentes de respaldo empírico.<sup>4</sup> Sin embargo, los aspectos más polémicos de este documento se centran en dos propuestas. La primera es un esquema de "formación más allá de la escuela", cumpliendo sus horarios un 50% en "empresas y organizaciones" y otro 50% en el "desarrollo de habilidades y proyectos relacionados al **emprendedorismo**" (negrita en el original). La segunda propuesta propone una nueva distribución del tiempo de enseñanza: "un **30% de clase** donde el docente introduce los contenidos y un **70% de**

secciones y cargos en nueve escuelas nocturnas más, aunque mantenía las secciones de primer año.

3. Según el INDEC, la inflación alcanzó en 2017 un 24,8%, frente a un 40,3% en 2016 (según el IPC Congreso).

4. Toma como cierta, por ejemplo, la afirmación de que el "65% de los niños que ingresan a primaria van a trabajar **en puestos de trabajo que aún no fueron creados**" (sic tercera diapositiva, resaltado en el original). Esta frase muy repetida en los círculos corporativos y en gobiernos que se hacen eco de sus intereses es una tergiversación de un informe del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de 1999, como muy lúcidamente señaló el investigador español Mariano Fernández Enguita en el siguiente artículo. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2017/03/10/hechos/1489146364\\_790212.html](https://elpais.com/elpais/2017/03/10/hechos/1489146364_790212.html).

**trabajo autónomo y colaborativo** donde el alumno aprende investigando, explorando y descubriendo solo [sic] o en grupo, con los docentes facilitadores y orientadores, mediados por la **tecnología**<sup>5</sup> (negritas en el original). Adicionalmente, propone la gamificación de la enseñanza, que el último año permita la acreditación de dos materias del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires —reduciendo la muy heterogénea oferta de educación superior de la Ciudad de Buenos Aires a una sola institución—, y un sistema de créditos “como valor convencional de intercambio” para la promoción del recorrido, entre otras propuestas.

Cabe agregar que la Ciudad de Buenos Aires había comenzado, en 2015, con la implementación de la NES (Nueva Escuela Secundaria), que significaba la adopción de las Resoluciones N° 84 y N° 93/07 del Consejo Federal de Educación. Estas dan el marco general para la readecuación de la oferta de nivel medio para todo el país, tras la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006. Esto es relevante en tanto esta reforma en la jurisdicción no había terminado de ser implementada, situación que se alcanzó recién en 2019. Dicho de otro modo: se buscaba realizar una reforma rupturista sobre un nivel que estaba sufriendo una reforma en ese mismo momento, situación que no solo no había sido evaluada para realizar un balance, sino que ni siquiera había terminado de completarse.

Aunque la autenticidad del archivo original nunca fue ratificada oficialmente, la gestión porteña tampoco negó su validez, que además mostraba el formato gráfico de las presentaciones elaboradas por el GCBA durante la gestión de Rodríguez Larreta. Hay un defecto en el que se replicó en la implementación real de la reforma, que se abordará más adelante en detalle: una percepción profundamente errada del funcionamiento real de la escuela secundaria y, por lo tanto, de cómo puede ejecutarse una reforma del nivel. Lo planteado en el archivo era inaplicable independientemente de su

contenido ideológico: se trataba de un esquema que era imposible de llevar adelante con la estructura actual sin generar profundas distorsiones que irían precisamente en contra del intento de reforma.

La circulación del Power Point desató una oleada de conflictos que comenzaron a obtener el necesario debate sobre el nivel medio. Hubo tomas en varias escuelas secundarias de la Ciudad y reclamos sindicales en el mismo sentido, en objeción al proyecto inicial. Ante el crecimiento de la conflictividad —para septiembre de 2017 eran 30 las escuelas tomadas—, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires se hizo eco de las denuncias presentadas y logró organizar, el 20 de septiembre, una reunión general entre la ministra de Educación, Soledad Acuña; algunos funcionarios, y las comunidades de varias escuelas tomadas. Allí quedaron frenadas las acciones preliminares ligadas a aquel Power Point, y las tomas fueron levantadas en los días subsiguientes.

Casi al mismo tiempo, el Ministerio socializó el documento respaldatorio, “La escuela que queremos”, que fundamenta la SF ya no como oferta original, sino como profundización de la NES. Presenta además un formato narrativo y con propuestas diferentes a la primera. La celeridad con que apareció este documento daría la pauta de que fue confeccionándose durante los dos meses que duró el conflicto. En marcado contraste con el Power Point, el documento recupera la literatura y las ideas usuales sobre transformaciones en los sistemas educativos en general y el nivel medio en particular. “La escuela que queremos” propone seis ejes de reforma con la escuela secundaria clásica: a) trabajo interareal, para romper con el formato por asignatura heredero del enciclopedismo original; b) una plataforma *online* de gestión burocrática en la que además estará disponible el material didáctico; c) una nueva forma de evaluación centrada en las matrices de valoración (o rúbricas) que rompe con las formas de evaluar tradicionales como la prueba escrita individual presencial u otras opciones; d) promoción colectiva que habilita un espacio de construcción de consensos entre los profesores de un curso para definir la promoción de un estudiante “en aquellas situaciones en las cuales la promoción esté en riesgo”; e) prácticas educativas que deben realizarse mientras se cursan las materias previstas en el Diseño Curricular (a diferencia

5. Como se verá más adelante, la apelación a las “tecnologías” en educación, de parte de ciertas tendencias políticas, aparece como fetichizado en oposición a las “estrategias didácticas clásicas”, y con sentidos fuertemente restringidos: no se reconocen otras tecnologías escolares por fuera de Internet, *tablets* y plataformas *online*, y su virtual ausencia en la escuela clásica es presentada como un signo de obsolescencia.

de lo propuesto en el archivo Power Point); f) articulación con los estudios superiores.

En rigor, si bien los primeros cuatro puntos sí proponen nuevos esquemas para el nivel medio; los últimos dos, no. Las prácticas educativas existen como propuesta en la CABA por lo menos desde la gestión de Anibal Ibarra (2000-2006), ligadas a las escuelas técnicas, pero luego ampliadas al resto de las secundarias. Para llevarlas adelante, cada escuela debe articular con la organización a la que van a estar destinados los alumnos, presentar el proyecto para su aprobación y realizar el seguimiento pedagógico. Formalmente, estas prácticas no forman parte de la acreditación de materias —aunque se puede elaborar, al interior de la institución, un formato que vaya en este sentido—. En el documento del GCBA no se propone, de forma explícita, que sean de carácter obligatorio. Respecto de la articulación con los estudios superiores, se propone un acompañamiento en el tramo final del nivel, pero nada lo suficientemente concreto como para plantear una transformación de lo que podría existir actualmente.

## 1. La reforma en la escuela

Los seis ejes de reforma propuestos por el documento respaldatorio avanzaron en su implementación en 2018 y en 2019. Aquí caben entonces una serie de consideraciones acerca de esa implementación, fundamentadas en entrevistas con docentes, supervisores y funcionarios ministeriales que se mantendrán en el anonimato. A continuación, entonces, se hará una descripción de los problemas encontrados, que sugiere serias dudas acerca de la viabilidad pedagógica del proyecto en función de sus graves inconvenientes técnicos.

### a) Trabajo interareal: el problema de la grilla horaria y los proyectos previos

De acuerdo con las ya mencionadas Resoluciones N° 84 y N° 93/09 del Consejo Federal de Educación, se deben acordar medidas, en cada jurisdicción, para el pasaje de un formato de cargo docente afectado a horas

por asignatura frente a curso a un modelo de cargo con concentración de horas en una sola escuela con diferentes dedicaciones: frente a curso, planificación, desarrollo de proyectos, tutorías de acompañamiento, etc. Este esquema de profesor por cargo, que también retoma el documento "Marco para la implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030",<sup>6</sup> permite ir hacia un formato de enseñanza que se desmarque del dictado de materias aisladas —a la usanza tradicional enciclope-dista—, de cara a una propuesta interdisciplinar —entre distintas asignaturas de la misma área de conocimiento, como podrían ser Historia y Geografía— e interareal —entre asignaturas de áreas diferentes, como podrían ser Artes, Plástica y Física. El documento "La organización institucional en la Secundaria del Futuro" propone este tipo de alternativas. La relación entre un régimen de profesor por cargo con horas de diferente dedicación y propuestas de enseñanza integradas disciplinar y arealmente es cercana: se requiere de tiempos fuera del aula para poder avanzar en una planificación coordinada entre dos o más docentes, y que ese espacio de producción didáctica sea rentado.

A partir de la Ley de la CABA N° 2.905 de 2008 y sus modificatorias, se configuran cinco formatos diferentes de cargo: TC (36 horas cátedra), TP1 (30), TP2 (24), TP3 (18) y TP4 (12). Según la Resolución N° 2.161/2011 del Ministerio de Educación de la CABA, las horas extraclase varían —según el cargo— entre el 25 y el 50% de las horas.<sup>7</sup> En todos los casos, se debe cumplir con dos horas semanales destinadas al Taller de Educadores, un espacio de intercambio entre todos los docentes afectados, que muchas veces se destina a capacitaciones en servicio.

Sin embargo, en la CABA no todos los docentes cuentan con un régimen de profesor por cargo,<sup>8</sup> lo cual crea una serie de dificultades para una implementación fluida del trabajo interareal en el marco de la SF. El otro obstáculo ha sido la ejecución de la NES que, como se

6. Publicado en 2018, durante la gestión de Alejandro Finocchiaro. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005895.pdf>.

7. En el TP4, que tiene menor carga horaria total, se habilita un 50% (6 horas frente a curso y 6 extraclase). Luego pasa a un 33,33% de máximo de extraclase en los restantes cargos.

8. Para 2019, de acuerdo con diferentes estimaciones de varias conducciones escolares, ronda entre el 23 y el 27% de los docentes secundarios de la jurisdicción.



mencionó anteriormente, aún no se había completado cuando comenzó la SF.

Concretamente, la implementación de la NES a partir de 2015 implicó una reforma curricular que obligó a las escuelas secundarias de la CABA a reorganizar las grillas horarias de acuerdo con las nuevas asignaturas, muchas de las cuales eran análogas a las anteriores, pero modificaban su carga horaria. Esto generó la necesidad de retocar los horarios en cada escuela, lo que es una tarea de reorganización logística que muchas veces debe realizarse de forma manual. Como la mayoría de los docentes de la Ciudad no cuentan con un cargo, tienen "horas sueltas", a la vieja usanza de lo vulgarmente llamado *docente-taxi*, de manera que pueden tener cuatro horas repartidas en dos días en una escuela y otra carga horaria en otras escuelas el resto de la semana. Esto reduce muchísimo el margen de maniobra al reorganizar los horarios.

Esta tarea recayó sobre las conducciones escolares. Cuando existió la posibilidad, se delegó en docentes que contaran, precisamente, con horas extraclase para disponer de tiempo en armar la nueva grilla. Desde 2015 hubo que repetir el armado cada año, conforme iba avanzando la implementación de la NES. Al comenzar la SF en las primeras escuelas, esta problemática siguió absorbiendo recursos docentes, al mismo tiempo que hubo que organizar las formas de planificación, lo que significa promover desde las conducciones escolares los consensos básicos para que docentes de diferentes áreas y asignaturas desarrollen un trabajo conjunto.

Otro inconveniente que ha presentado la preeminencia de los trabajos interdisciplinarios e interareales de la SF fue poner en un segundo plano a proyectos que el mismo Ministerio de Educación había presentado como prioritarios en los años anteriores: el trayecto REMA,<sup>9</sup> tutorías pedagógicas, programa de retención escolar de alumnas embarazadas, madres y padres adolescentes, entre otros.

Además de reorganizar las grillas, el GCBA puso a disposición el financiamiento de horas cátedra para el desarrollo de estas nuevas tareas. Más adelante se

analizarán los problemas de implementación dispar de esta política —en apariencia progresiva, pero por fuera del Estatuto del Docente—<sup>10</sup> acerca de la distribución de estas horas en las ocho regiones en que se divide el nivel medio en la jurisdicción.

Ya mencionado el problema "logístico" de reorganizar las grillas, destinando recursos a realizar las mismas tareas año tras año tratando de no superponer las cientos de horas de los docentes, se suma un segundo inconveniente, tal vez el núcleo más duro: establecer la dinámica del trabajo colectivo en un nivel educativo en el que dominó, durante más de un siglo, el trabajo aislado, hasta conformar parte nuclear de la dinámica institucional de la escuela secundaria. Como se comentará más adelante, ir de una dinámica institucional cristalizada en el trabajo docente individual y fragmentado a un esquema de trabajo colectivo —organizando cruces de asignaturas y estableciendo tiempos de trabajo fuera de curso— lleva un tiempo de asentamiento que el Ministerio de Educación nunca contempló.

En síntesis, el mandato de trabajo interdisciplinario e interareal de la SF distorsionó una serie de variables y ofertas virtuosas previamente existentes. Esta crítica no apunta a marcar como excluyentes ambas iniciativas, pero sí a que no se previeron mecanismos para armonizar lo positivo del esquema anterior y la nueva propuesta de enseñanza de la SF.

## **b) Plataforma con material didáctico y de gestión: despapelización para una nueva burocracia**

El segundo de los ejes mencionados es el del uso de las tecnologías en la escuela no solo como herramientas de enseñanza, sino también como parte de la gestión escolar. Para la planificación interareal e interdisciplinaria, se imponen una serie de obligaciones a los docentes

<sup>9</sup>. Recuperación de materias: un formato para que los alumnos puedan rendir materias pendientes (previas) en un trayecto de clases presenciales en vez de en la instancia de mesa de examen.

<sup>10</sup>. Esto implica, por ejemplo, que los docentes no pueden titularizar ni trasladar estas horas, ya que legalmente no les pertenecen a ellos, sino a la institución. Aunque para asignar estas horas la escuela debe solicitar la conformidad del docente, a raíz de la implementación descentralizada de la SF se informaron casos en los que hubo insistencias y compulsiones a que los docentes acepten incluso contra su voluntad.

y los preceptores acerca de la carga de datos en una plataforma *online* llamada *Mi Escuela*. Allí deben establecerse, en una interfaz gráfica contraintuitiva para los docentes,<sup>11</sup> los principios, objetivos y metas de aprendizaje de una propuesta didáctica, además de la progresión individualizada por alumno en una matriz de valoración o rúbrica y las calificaciones. Aparecen aquí problemas que emergen en el diseño contraintuitivo de la plataforma: los *bugs*<sup>12</sup> generan que las notas aplicadas a una estrategia interdisciplinaria repliquen la misma nota en todas las asignaturas, por ejemplo. Por no mencionar las problemáticas del piso tecnológico y de conectividad que, si bien han mejorado durante 2019, siguen presentes. Por su parte, los preceptores deben cargar allí las asistencias diarias de los alumnos.

En principio, la despapelización e informatización de la gestión didáctica no plantea un esquema análogo *online* al que los docentes estamos habituados, como para comenzar con una transformación gradual de esta parte del trabajo docente. Se trata de un problema doble: por un lado, como se analizará en los siguientes apartados, cambian las modalidades de calificación y promoción, lo cual ya implica una dinámica nueva en contraposición a los formatos tradicionales; por el otro, esto tiene una réplica en un sistema informático para el que no hubo suficiente capacitación, que, como se afirmó, es contraintuitivo y no tuvo un tiempo prudencial de *fase beta* —o sea, prueba piloto fuera de las escuelas pero con docentes— para ir encontrando los obstáculos. La consecuencia es una sensación de una mayor burocracia: los formatos anteriores,<sup>13</sup> si bien consistían en una

carga administrativa nada despreciable, ya habían sido asimilados por los docentes a lo largo de años de experiencia. De esta manera, pudimos desarrollar un manejo eficiente en su gestión.

Los problemas intraescolares de las plataformas de gestión de la SF se suman a los cuestionamientos que rodean al procesamiento de datos que, aunque producidos por entidades gubernamentales, muchas veces terminan finalmente por ser propiedad privada de unas pocas empresas a nivel mundial: el grupo GAFAM.<sup>14</sup> Las regulaciones al manejo de esta información —que llevó al titular de Facebook a responder legalmente en relación con el uso de los datos que recolectaba de sus usuarios para campañas electorales en distintos países del mundo — están en sus estadios primigenios y se presentan como un camino realmente intrincado para diseñar una arquitectura jurídica. Todavía no hay claridad acerca del uso de los datos que se relevan desde las plataformas del GCBA, no solo en el ámbito educativo, sino también las *apps* que ha lanzado en distintas áreas de gestión.

Dentro del problema de la despapelización burocratizante y la recolección de datos, cabe hacer un análisis que permite encontrar patrones de conducta en diferentes partes del mundo. Durante los últimos 40 años, circulan en el mundo una serie de sentidos que asocian al Estado con la ineficiencia y con un exceso de burocracia simbolizado en el uso excesivo del papel. Los impulsos "modernizadores" en la política pública buscan presentar como "desburocratizadoras" sus iniciativas cuando, como señala Mark Fisher para el caso del Reino Unido (2019: 72-73), lo que están haciendo en realidad es sobreburocratizar lo anterior, pero por medio de nuevas modalidades:

Al principio puede parecer un misterio el hecho fehaciente de que la ingeniería burocrática de la vida haya intensificado su alcance bajo los

11. El problema de las plataformas de gestión contraintuitivas en el sistema educativo porteño del Pro/Vamos Juntos incluye también la inscripción para conseguir vacantes en las escuelas públicas de la Ciudad, así como también para aspirar a cargos docentes. Las experiencias de usuarios de familias, docentes y aspirantes sobre estos sistemas en general son bastante insatisfactorias, y el único beneficio por el momento es el ahorro de trámites personales. Sin embargo, se añaden otras instancias burocráticas: en el caso de las vacantes, un problema que parece haberse agravado con la inscripción *online*, las familias con recursos económicos y gimnasia burocrática han tenido la posibilidad de superar los problemas que planteó al inicio el sistema; por su parte, la inscripción para cargos docentes incluye de todos modos una instancia presencial de presentación de documentación.

12. Se le llama *bug* ("bicho", en inglés) en informática a los errores que presenta un *software* que traban su funcionamiento.

13. Planillas de notas trimestrales, presentación de planificación anual una vez por año, eventualmente reportes de proyectos realizados,

notificación a las familias de la progresión del aprendizaje por medio de notas en el cuaderno de comunicaciones y reuniones periódicas.

14. Google, Amazon, Facebook y Apple. En líneas generales, estos cuatro gigantes tecnológicos reúnen la mayor parte de los servidores en los cuales se procesan los datos por medio de técnicas como Machine Learning y Data Mining, entre otras. Algunas problemáticas acerca de los intentos de regulación pueden leerse en: <https://www.newyorker.com/tech/annals-of-technology/the-gdpr-europes-new-privacy-law-and-the-future-of-the-global-data-economy>.

gobiernos liberales, que se presentaban justamente como antiburocráticos y antiestalinistas. Sin embargo, ha proliferado una nueva forma de burocracia (la de los objetivos y las metas, los resultados, las declaraciones de principios, etc.), al mismo tiempo que el discurso neoliberal sobre el fin de la jerarquía vertical y el control centralizado adquirió prominencia. [...]

'Uno de los eslóganes de la nueva organización del trabajo es que descentraliza el poder, es decir que le otorga a la gente en los rangos más bajos de la organización el control sobre sus propias actividades', escribe Sennett. 'Pero esto no es así en realidad, en función de las técnicas utilizadas para derribar los viejos elefantes de la burocracia. Los nuevos sistemas de información proveen a los gerentes de primer nivel una imagen comprensiva de la organización de una forma que otorga a los individuos, en cualquier lugar de la red en la que estén, poco lugar para esconderse.' Y no se trata solamente de que las tecnologías de la información garanticen que los gerentes tengan un mejor acceso a los datos: se trata de que los datos mismos han aumentado. Mucha de toda esta 'información' procede de los mismos trabajadores.

Luego cita a Massimo De Angelis y David Harvie en un pasaje que parece una fotografía nítida de la implementación de la SF:

[E]l 'líder de módulo' (es decir, el profesor) debe completar varios formularios, en particular una 'especificación de módulo' (al comienzo del curso), que lista los 'objetivos y metas' y los 'modos y métodos de evaluación', entre otros datos; y un documento de 'revisión de módulo' (al final del curso) en el que el líder del módulo presenta su propia evaluación de las debilidades y fortalezas del módulo y sugiere cambios para el año siguiente, un sumario de respuestas de los estudiantes, un promedio de notas y su distribución. (2019: 74)

Esta segunda variable, la introducción de una nueva modalidad burocrática que amplía el control omnipresente de los datos y demanda una forma y cantidad de trabajo mucho más intensa que el formato tradicional, no reemplaza, sino que se suma a las demás. La descripción de cómo se fueron implementando las principales novedades de la SF va generando un cuello de botella administrativo que recae sobre los estamentos más bajos de la burocracia educativa: docentes y conductores escolares que se ven distraídos de la planificación y ejecución concreta de la enseñanza. Esto, además, en un contexto en el que la escuela como agencia estatal ha tomado, en los últimos 40 años, muchas más tareas que las de enseñar, en tanto la Argentina sufrió en este período dos grandes crisis sociales y se fueron modificando las pautas de consumo cultural con la aparición de Internet.

### **c) Las rúbricas: el Gran Hermano de la evaluación**

Las matrices de valoración o rúbricas son un instrumento que permite ir registrando la progresión de los aprendizajes de cada alumno, sobre la base de una serie de criterios preestablecidos. En vez de poner una nota numérica que no ofrece demasiada información acerca de cuáles son las fortalezas y debilidades de un alumno en determinada materia, ni especifica tampoco cuáles son los objetivos parciales y generales, este formato permite un seguimiento mucho más pormenorizado, transparente y estandarizable del aprendizaje. En el documento "Régimen de evaluación, acreditación y promoción", se las propone como algunas de las herramientas con que contarán los docentes para planificar la enseñanza y evaluar los aprendizajes de los alumnos.

Como en los puntos anteriores, esto supone una transformación de las dinámicas previas en que un docente proponía un instrumento de evaluación libremente, que podía ser individual o grupal, presencial o domiciliario, a libro cerrado o a libro abierto, con diferentes posibilidades de producción y tomando decisiones autónomas acerca de las expectativas de logro en función del grupo. Asimismo, los docentes podemos ir modificando estas modalidades e incluso los criterios, de acuerdo con las respuestas de los alumnos a lo largo

del año. Si bien las rúbricas presentan mayor transparencia y rigurosidad porque establecen criterios unificados de antemano, las dificultades que proponen son varias, además del obstáculo que implica toda transformación de un formato que viene aceptado por la propia práctica.

Principalmente rigidizan la propuesta de evaluación, ya que si debe ser cargada a principio de año en una plataforma informática, en un formato de planificación con objetivos y progresiones por cumplir, eso impide realizar cambios sobre la marcha, o más que impedirlos, los desalienta porque implica también una nueva carga de las nuevas modalidades en la plataforma.

En segundo término, estandarizan la enseñanza en función de determinadas habilidades. Si bien, efectivamente, los Estados deben contar con información homologable para desarrollar políticas públicas, aquí se presenta uno de los nudos de las formas actuales de relevamiento de información sobre los aprendizajes en los sistemas educativos de todo el mundo. Los instrumentos de evaluación estandarizada, como las PISA, terminan siendo considerados la única fuente válida de información disponible, y lo allí evaluado es estimado como lo único que se debe aprender. De manera que los países que están interesados en mostrar "buenos resultados" terminan orientando sus evaluaciones hacia el cumplimiento de estos formatos, descentrando el seguimiento personalizado de cada alumno y borrando el principio de equidad. El intento de cumplir con instrumentos estandarizados entonces genera más preocupación en el docente acerca de cómo *mostrar* o *representar* lo trabajado de acuerdo con modelos que fueron diseñados fuera de la escuela y muchas veces sin comprender la complejidad del aula, más que por generar un aprendizaje real. La representación se impone sobre la práctica del aula.

La tercera gran desventaja, fundamental, tiene que ver con el trabajo docente que insume esta herramienta. Si se debe configurar una rúbrica por cada alumno, que implica un informe pormenorizado, ¿en qué momento se completa? ¿Con las horas extraclase asignadas como se describió previamente? ¿O es una carga adicional no rentada del trabajo docente, que ya de por sí es pesada?

En síntesis, se suma todavía más burocracia, esta vez en relación con el análisis de la progresión del aprendizaje por alumno.

#### **d) Promoción colectiva y cambios en la acreditación: acuerdos colegiados**

El formato anterior de promoción consistía en una nota numérica trimestral por asignatura que debe promediar al menos dos instancias de evaluación por trimestre. La nota de los tres trimestres tiene que promediar 6 como mínimo para la promoción, con la obligatoriedad de tener el tercer trimestre aprobado, de lo contrario, se deberán recuperar los contenidos no aprobados en el período de orientación y evaluación de diciembre y febrero. A partir del trabajo interareal, se propone que:

El Equipo de Profesores de cada [á]rea evaluará a cada estudiante en forma colegiada a través de una rúbrica al finalizar cada cuatrimestre teniendo en cuenta el desarrollo de las ocho aptitudes definidas en el Diseño Curricular. Esta será compartida con los estudiantes y sus familias.

Una vez finalizado el período de orientación y evaluación de febrero, tanto en primero como en segundo año (unidad académica del ciclo básico), el Equipo de Profesores, coordinado por un miembro del Equipo Directivo, se reúne a fin de tener una mirada integral del estudiante que posibilite definir, en caso de ser necesario, los dispositivos y estrategias de avance o de permanencia. El registro pedagógico unificado por estudiante será un insumo valioso para el Equipo de Profesores al momento de decidir las instancias de acompañamiento del joven.<sup>15</sup>

Adicionalmente, a esta modalidad se suma una modificación de la forma de acreditación y de la organización de la agenda educativa. En primer término, se pasa de tres trimestres a cuatro cuatrimestres divididos en dos bimestres cada uno, tomando los actuales primero y segundo año como una unidad.<sup>16</sup> El "Esquema

15. "Secundaria del Futuro. Régimen de evaluación, acreditación y promoción", p. 4.

16. De esta manera, se "elimina" la repitencia en el ciclo básico.

de régimen de evaluación, acreditación y promoción” propone una nota conceptual orientadora al final del primer y tercer bimestre de cada ciclo lectivo. Luego, al finalizar el primer cuatrimestre (en primer año) y el tercero (en segundo), se debe brindar un informe a la familia con nota numérica, en el que se explique cualitativamente la progresión de los aprendizajes. Finalmente, como se citó más arriba, al final del segundo cuatrimestre (en primer año) y el cuarto (en segundo), un equipo colegiado realizará una evaluación “ponderada” tomando los distintos instrumentos de evaluación construidos durante el ciclo, para determinar la promoción o no del alumno. Por otra parte, cambia también la lógica de acreditación: aunque un alumno tenga “desaprobado” el primer cuatrimestre (por ejemplo, con un 5), si tiene aprobado el segundo con un 6, aun cuando el promedio no dé, se considera aprobado el espacio curricular, ya que se considera que lo trabajado en el segundo cuatrimestre incluye haber adquirido las competencias del primero.

Este formato es evidentemente disruptivo de los tiempos y modalidades tradicionales de promoción. Y, al igual que las variables anteriores analizadas, no constituye una mala idea *a priori*. La crítica que aquí se formula no tiene que ver con valorar el modelo en abstracto, sino qué chances tiene de ser implementado exitosamente al mismo tiempo que se están modificando otras dinámicas del nivel medio.

Para decirlo sintéticamente: ¿están dadas las condiciones escolares, teniendo en cuenta las prácticas instaladas a lo largo de un siglo con docentes que están habituados a ellas, y con alumnos que desarrollaron su “oficio de alumno” con estos mismos formatos, para todos estos cambios simultáneamente? ¿Están dadas, además, las condiciones infraestructurales, fundamentalmente el esquema de los tiempos docentes e institucionales por fuera del dictado de las clases, para todas estas transformaciones? La hipótesis de este trabajo es un no rotundo.

Los puntos e) y f) no serán analizados en este escrito, ya que corresponden a los años superiores y la SF todavía no alcanzó esas instancias como para poder realizar un balance de su implementación.

## 2. El problema político-técnico en los estadios intermedios de la burocracia

A las distorsiones descritas en la tarea escolar se deben sumar otras en los niveles ministerial (direcciones de nivel medio y de modalidades artística, normales y técnica) e intermedio (supervisores). En lugar de asegurar, desde las segundas y terceras líneas de la cartera educativa (subsecretarías, direcciones generales), los mecanismos para reducir la carga de la reforma sobre los niveles inferiores (la escuela), la responsabilidad de la ejecución quedó prácticamente en manos de los supervisores. La disparidad en la implementación en las ocho regiones en que se divide el territorio de la CABA para el nivel medio (a las que se suman las modalidades ya mencionadas) da cuenta de la poca incidencia ministerial: la impresión que brinda es que desde las direcciones de nivel el mandato de ejecutarla bajó sin mediaciones hacia las supervisiones y las escuelas.

Los cargos políticos tienen sus propias lógicas. Una regla nunca escrita es que deben “defender” sus reparticiones, mediar activamente entre las instancias políticas superiores o laterales y los “tentáculos” del Estado. Esa mediación debería incluir el saber detectar cuándo una política puede presentar más problemas que las soluciones que propone, como evidentemente es el caso de la SF. No parece haber habido demasiada resistencia en las direcciones de niveles y modalidades afectadas, de manera que estas funcionaron más como “correa de transmisión”. En consecuencia, esa tarea, pero engordada en tanto venía con el adicional de casi nulas revisiones dentro del Ministerio, pasó a los supervisores de las regiones y de las modalidades, que tomaron distintas decisiones, según su grado de conocimiento técnico y político del sistema e interpretando cómo podrían impactar las reformas propuestas. Algunas regiones y modalidades pudieron tener más autonomía y conseguir recursos —personal, horas institucionales— para complementar lo faltante en las escuelas, mientras en otras regiones la reforma se implementó sin ningún tipo de adecuación.

El mayor de los problemas de la SF es la simultaneidad de ejecutar reformas estructurales sobre variables críticas del nivel: tal como se describió, estamos hablando del régimen de evaluación, acreditación y promoción, de la enseñanza por áreas, de la reorganización de la

grilla horaria, de la plataforma *online*. Las supervisiones que no contemplaron su potencial impacto en las escuelas bajo su órbita —que deberían conocer con cierta profundidad, sus actores concretos, sus dinámicas propias, sus poblaciones, sus problemas estructurales— fueron completamente sobrepasadas por las demandas que genera la SF en sus escuelas. Por otro lado, las supervisiones que sí tomaron precauciones y saben evaluar los diferentes perfiles institucionales que conocen, con sus déficits y virtudes, para una reforma de este tipo, pudieron desarrollar una acción técnica mucho más cuidadosa, para ahorrar demandas y recursos y amortiguar algunos problemas.

Esto atenta también contra la equidad educativa que debe garantizar el Ministerio. Si bien cada funcionario debe “defender su repartición”, esto es más válido para los cargos políticos que para los cargos escalafonados, adonde llegan docentes concursados con cierta antigüedad y recorrido que no tienen por qué contar con competencias de negociación política que les permitan ser buenos mediadores. Por otro lado, puede ser que al seleccionar a los cargos políticos más bajos del organigrama se elijan a docentes afines políticamente, pero tal vez carentes de solidez técnica y de esas mismas herramientas de negociación política. La responsabilidad última, desde ya, es de la gestión ministerial.

Concretamente: estos defectos en la gestión técnico-política de la reforma generaron una suerte de competencia profundamente desigual por recursos entre los supervisores. Las regiones “perdedoras” en esa competencia sufrieron la entrada forzada de la SF en sus escuelas sin contemplar los matices del territorio. El resultado son escuelas donde la reforma se va llevando en medio de conflictos y desórdenes que paralizan la tarea escolar y otras donde, pese a todos los problemas de concepción e implementación, esta se lleva adelante de forma más ordenada y con más recursos disponibles.

### 3. Conclusiones

Comenzada en 2018, la reforma de la Secundaria del Futuro afecta a variables centrales de la dinámica escolar en el nivel medio. Las voces que reclaman por una reforma de la secundaria argentina se remontan a más de

un siglo atrás,<sup>17</sup> y ha sido un campo muy fértil de debate con vaivenes a lo largo de la historia. En este apartado final, se pueden identificar algunos de los problemas más importantes que encuentra la SF para su implementación efectiva, muy elocuentes de quienes diseñan y dirigen la política educativa en la Ciudad de Buenos Aires.

#### 3.1 Aires fundacionales: el pasado no existe

El 22 de febrero de 2019, en la Universidad Torcuato Di Tella, tuvo lugar un panel titulado “¿Cómo lograr que la educación sea prioridad en el debate público en la Argentina?”. Los expositores fueron empresarios y responsables de algunos de los medios de comunicación más importantes del país. Daniel Hadad, fundador y CEO de *Infobae*, declaró allí: “[T]enemos que tomar un modelo educativo que nos guste, Corea del Sur, Australia, e imponerlo acá de arriba abajo”. En esa afirmación simplista podemos rastrear algunos de los sentidos con los que las elites argentinas piensan el Estado: como un espacio desértico, un territorio donde todo (lo que ellos sueñan) está por hacerse. Un vacío por llenar. Esto omite a los aproximadamente 15 millones de alumnos que pueblan las escuelas, institutos y universidades del país, y el más de un millón de docentes que allí trabajamos.

Aquí podemos detectar el primer problema de concepción de la reforma: elencos gobernantes (o de ciertos sectores de la sociedad civil) que creen insertarse en una discusión con ánimos fundantes y desconocen que hay debates de largo aliento previos a su intervención, y dinámicas propias en el funcionamiento, en este caso, del sistema educativo. Este impulso fundacional, estimulado además por los significantes de “futuro” y de uso de las TIC, desconoce el campo sobre el que debe ejecutarse la política: un nivel medio con tradiciones, prácticas, dinámicas burocráticas, formas de enseñar, vinculación afectiva, etc. determinadas que no pueden desmontarse de un día para el otro, ni siquiera de un año para el otro.

17. En 1916 se puso en consideración un proyecto de reforma de la Ley N° 1420, la llamada *Reforma Saavedra Lamas*, que reestructuraba los distintos niveles educativos y modificaba algunas dinámicas del nivel secundario. La reforma fue aprobada en el Congreso y estuvo vigente entre 1916 y 1917, y, finalmente, fue derogada por Hipólito Yrigoyen.

La falta total de comprensión acerca de qué podía resultar del cruce entre la reforma simultánea de los puntos analizados y el estado de situación preexistente —con matices por escuela, además— llevó a diseñar una reforma educativa que, en un primer momento, directamente generó la movilización y estado asambleario de buena parte de las comunidades educativas de las secundarias porteñas. Ya en una segunda etapa, aunque se retrocedió hacia una "profundización de la NES", se ha avanzado sobre la reforma de variables críticas.

Las reformas educativas —o en cualquier área del Estado— se realizan sobre lo existente, que no puede ser obviado. No solo por recomendaciones que apelan al sentido necesariamente democrático de las reformas, sino además por una cuestión absolutamente pragmática: si no se tiene en cuenta al propio sistema, la reforma no tendrá lugar o tendrá lugar, pero sus efectos serán completamente diferentes —e incluso contrarios— a los objetivos planteados.

### 3.2 Hiperburocratización: el futuro es más kafkiano

La combinación de los ejes a), b) y c) de la reforma genera una sobrecarga adicional del trabajo docente fuera del aula, que no reemplaza la burocratización con que ya contaba la escuela secundaria, sino que se le suma. A la plataforma deben subirse las planificaciones anuales adaptadas al formato de rúbrica —que, como se comentó, si el grupo requiere una reformulación de la propuesta didáctica esto debe tener también su correlato en la plataforma: cada decisión áulica no contemplada originalmente exigirá su reformulación *online*—, subir las calificaciones areales y disciplinares para cada alumno, para cada actividad, cuidando además de guardar los cambios en el sistema para no perder la información y el trabajo realizado. Por mostrar un ejemplo, la calificación con "Insuficiente" o "Inicial", en una actividad abre automáticamente una pestaña en la que el sistema exige cargar una nueva actividad de recuperación de los contenidos.

El efecto que produce la compulsión por reformar estas tres variables simultáneamente es la pérdida total del sentido pedagógico del trabajo docente. Se destinan

los esfuerzos, fundamentalmente, a "traducir" a la plataforma *online* un proceso cargado de obstáculos y dificultades extraáulicas para cumplir con lo esperado por el sistema. El problema de la burocratización, que descentra los procesos de enseñanza y aprendizaje hacia la supervivencia por la acreditación —dicho de otro modo, los alumnos aprenden a aprobar sin aprender—, aparece amplificado brutalmente. Los datos del sistema, la carga correcta de la información en el nuevo "idioma" burocrático, la interacción exitosa con la interfaz gráfica se transforman en un saber hacer en sí mismo para un trabajador cuya tarea es enseñar contenidos. La fábula de un futuro educativo despersonalizado llega con la intensificación alienante de una burocracia interminable. *El proceso*, de Kafka, 2.º.

Es interesante el ejemplo citado acerca de los alumnos que reprueban una actividad: si suele ser un discurso relativamente común el que las jerarquías del sistema educativo promueven la aprobación de los alumnos, ahora eso se vuelve todavía más perverso. Ya no es una directora, un supervisor o un funcionario quien sugiere eufemísticamente la promoción por debajo de los objetivos de aprendizaje que se propone el docente: es la propia plataforma Mi Escuela la que persigue incesantemente al docente con tareas pendientes hasta que promueva al alumno. Descalificación de los criterios docentes, pero automáticos, despersonalizados, algorítmicamente diseñados para asfixiar al trabajador. La Secundaria del Futuro está completamente deshumanizada.

### Una sugerencia

El nivel medio lleva muchas décadas divorciado de los intereses —conscientes o inconscientes— de los alumnos. También de las necesidades del mercado laboral argentino —en caso de que hubiera un acuerdo político real al respecto— y de los requerimientos de las instituciones de estudios superiores —presas, a su vez, de sus propios problemas pedagógicos—. Tampoco es tan evidente que forme exitosamente para el ejercicio pleno de la ciudadanía.<sup>18</sup> Una reforma es necesaria.

18. Estas tres finalidades (ejercicio pleno de la ciudadanía, trabajo y continuación de los estudios) están planteadas en el art. 30 de la Ley de

Y las propuestas de la SF para los distintos ejes de hecho caben dentro de un abanico de posibilidades.

El mayor de los problemas de esta reforma es la simultaneidad de las variables por reformar: demasiados frentes para un sistema de prácticas que hasta hace apenas dos años estaba a años luz. No se trata de "falta de adaptación al cambio" de parte de los docentes, como tantas veces manifestó mediáticamente la ministra Soledad Acuña, sino de una incomprensión acerca de los objetivos finales de esta reforma puntual —que parte de su carácter inconsulto original—. Pero, además, las formas que adquiere la reforma en las escuelas llevan a un aumento de ese sinsentido, al sobrecargar burocráticamente un trabajo ya de por sí bastante burocratizado, y forzar dinámicas necesarias —el trabajo interdisciplinar—, pero que llevan tiempo.

Tal vez podría haberse pensado en una gradualidad: implementar los diferentes ejes, acompañando a las escuelas con capacitaciones y con espacios en el tiempo. Primero promover el trabajo interdisciplinar con la conformación de cargos docentes, analizar su progresión y resultados después de una cohorte de alumnos; luego una modificación en la forma de evaluar, esperando otro tiempo prudencial, luego la despapelización —apuntado a reducir la carga burocrática, en vez de aumentarla, naturalmente—.

Entre las fundamentaciones de la SF, para tratar de desmarcarse del conflicto inicial, hay una apelación constante a "retomar las buenas prácticas que tienen lugar en las escuelas". Esto es frontalmente falso: el trabajo interdisciplinar e interareal es algo que efectivamente tiene lugar, pero es una recomendación desde hace décadas; el resto es implementación vertical de arriba abajo. ¿Qué buenas prácticas escolares puede retomar una plataforma *online*? La reforma parece pensada más para aparentar un futurismo de diseño gráfico que para pensar mejores formas de enseñar y aprender, como si los destinatarios fueran la ministra de Educación y el jefe de Gobierno que asisten a la presentación en Power Point de los "logros" en el edificio sustentable de Parque Patricios.

El trabajo docente consiste básicamente en enseñar. Para la enseñanza se debe realizar una planificación.

Quienes nos dedicamos a esta tarea sabemos que existen formatos estandarizados para esto, pero a lo largo de la carrera cada uno la va organizando de la forma más cómoda y eficiente para cada caso. Eso incluye, por supuesto, saber detectar cuándo realizar modificaciones sobre la marcha en función del rendimiento del grupo de alumnos, sin esperar a alguna instancia de evaluación formal. Las reformas educativas tienen que respetar a rajatabla este núcleo del trabajo docente. Pueden promover, y es deseable, un trabajo entre docentes de varias materias, para ofrecer propuestas de enseñanza más integrales. Allí se deberá organizar una nueva dinámica pasando de lo individual a lo grupal. Es posible, pero no siempre son compatibles todos los perfiles. Si se fuerza una situación de trabajo interdisciplinar entre perfiles de docentes muy dispares que no logran complementarse no solo no sucederá: tampoco sucederá la instancia individual.

Vale la pena reiterarlo: cualquier reforma educativa tiene que respetar al docente como profesional de la enseñanza y conocer sus modos de ejecutar las tareas antes de la reforma. La SF omitió por completo esa variable —la más crítica de todas— e inundó las escuelas con más burocracia. En el fondo de todo, olvidados, quedan los deseos de aprender de los alumnos, mientras los docentes terminan de cargar datos en el sistema. Tal vez el nombre elegido para la reforma quiso ser atractivo en términos del *marketing* y terminó por ser una confesión, un indicio más de un futuro que aparece deshumanizado, alienante, obturado por todos lados, en forma de la sugerencia totalitaria que aparece en la ventana emergente de una plataforma *online*.

---

Educación Nacional, en el capítulo dedicado a la educación secundaria.



## **Bibliografía**

FISHER, Mark, *Realismo capitalista. ¿No hay alternativa?* Caja Negra, Buenos Aires, 2019.

GCBA, "Secundaria del Futuro. Esquema del régimen de evaluación, acreditación y promoción", Buenos Aires, S/F. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/esquema\\_del\\_regimen\\_de\\_evaluacion\\_acreditacion\\_y\\_promocion.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/esquema_del_regimen_de_evaluacion_acreditacion_y_promocion.pdf). [Fecha de última consulta: el 16/12/2019].

GCBA, "Secundaria del Futuro. Régimen de evaluación, acreditación y promoción", Buenos Aires, S/F. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/regimen\\_de\\_evaluacion\\_acreditacion\\_y\\_promocion\\_1.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/regimen_de_evaluacion_acreditacion_y_promocion_1.pdf). [Fecha de última consulta: el 16/12/2019].

GCBA, "Secundaria del Futuro. La escuela que queremos. Profundización de la NES", Buenos Aires, S/F. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/documentorespaldatorio\\_sf\\_0.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/documentorespaldatorio_sf_0.pdf). [Fecha de última consulta: el 16/12/2019].

GCBA, "Secundaria del Futuro. La organización institucional de la Secundaria del Futuro", Buenos Aires, S/F. Disponible en: [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/la\\_organizacion\\_institucional\\_en\\_la\\_secundaria\\_del\\_futuro.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/la_organizacion_institucional_en_la_secundaria_del_futuro.pdf). [Fecha de última consulta: el 16/12/2019].

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, Marco para la implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030. S/L. S/F. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005895.pdf>. [Fecha de última consulta: el 16/12/2019].

# La violencia escolar. Algunas consideraciones en torno al *bullying* y a los órganos de control

## Javier Indalecio Barraza

Doctor en Derecho (UBA). Máster en Administración, Derecho y Economía de los Servicios Públicos por la Universidad de París y Carlos III de Madrid. Profesor regular adjunto de Derecho Administrativo (UBA). Defensor Oficial de Primera Instancia ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

## 1. Introducción

Vivimos una época de altos niveles de violencia. Un ámbito sobre el que he estudiado esta circunstancia es el laboral.<sup>1</sup> En esta oportunidad, me propongo formular algunas reflexiones sobre la violencia en el ámbito escolar de los establecimientos privados.

Los niños —esos seres de candor y pureza— pueden resultar devastadores y crueles, si no existen mecanismos de contención, tal como la muestra la novela distópica *Lord of the flies* (*El señor de las moscas*), de William Golding. En esa obra, unos niños británicos muy educados quedan librados a su suerte en una isla. Sin un adulto que los contenga, sin autoridad ni límites, se entregan a prácticas crueles desenfrenadas. Siempre recuerdo con estremecimiento el pasaje en el que Roger deja caer una piedra y da muerte a Piggy, el entrañable gordito, que simboliza la razón y la civilización.<sup>2</sup>

1. BARRAZA, Javier Indalecio, *¿Mobbing o torturas psicológicas en el ámbito de trabajo?*, Albremática, Buenos Aires, 2015.

2. “La roca dio de pleno sobre el cuerpo de Piggy, desde el mentón a las rodillas: la caracola estalló en un millar de blancos fragmentos y dejó de existir. Piggy, sin una palabra, sin tiempo ni para un lamento, saltó por los aires, al costado de la roca, girando al mismo tiempo. La roca

Por otra parte, cabe preguntarse: ¿los establecimientos educativos pueden brindar respuestas eficaces para este flagelo? ¿Qué hacen las autoridades estatales para controlar esta situación?

Como si esto fuera poco, los padres —en algunos casos— tienen miedo de formular una denuncia porque luego el colegio no renovará la matrícula. Como me ha señalado la Sra. F.X. (madre de una menor en un colegio privado de más de cien años sito en la Ciudad de Buenos Aires):

Mi hija sufrió violencia escolar, yo le conté a la maestra esta circunstancia, quien me atendió amablemente, pero no hizo nada. Luego, solicité una reunión con los directivos del colegio. Después de una espera de dos semanas, me atendieron y me manifestaron que iban a aplicar el Reglamento de Convivencia. Nunca se solucionó el tema. La violencia siguió y finalmente tuve que sacar a mi hija del colegio. Luego, la maestra me dijo que el colegio no quiere ningún problema y que obliga a los docentes a ocultar este problema.<sup>3</sup>

En otro caso, la Sra. S.S. (madre de un menor en un colegio privado de la provincia de Buenos Aires) me manifestó lo siguiente:

Mi hijo estaba muy contento en el colegio. Un día me entero de que uno de sus compañeros era hijo de unos padres narcotraficantes. Yo no quiero que mi hijo tenga contacto con personas de estas características. De hecho, yo venía notando, desde hacía un tiempo, que mi hijo cuestionaba por qué teníamos una casa

tan austera, por qué otros podían tener muchos autos y nosotros solo uno. Yo le pedí a mi hijo que no tuviera contacto con este chico. ¿Cómo terminó la historia? Mi hijo fue víctima de violencia por parte de los otros compañeros y del niño hijo de los narcos, quienes lo consideraron a mi hijo 'un vigilante, 'un botón'. Planteé esta situación de violencia en la escuela, pero el colegio no hizo nada. Pedí la intervención de especialistas y la respuesta fue el silencio. Por lo demás, cuando hubo que decidir quién era el abanderado, el abanderado fue el hijo de los narcotraficantes, no porque estudiara, sino porque había que comprenderlo y estaba sufriendo una situación difícil.

En suma, la víctima terminó cambiándose de colegio.

En tanto, la Dirección General de Gestión de Educación Privada, que debería controlar esta cuestión, en una ocasión ha contestado con un lenguaje ambiguo y fácilmente intercambiable que no cuenta con datos sobre las personas víctimas de violencia escolar.<sup>4</sup> Asimismo, nada dice acerca de si el Reglamento de Convivencia de un establecimiento privado es insuficiente o impotente para regular una situación de violencia.

## 2. El origen del término

Originariamente a la violencia en el ámbito escolar se la denominaba *mobbing*. Pronto se advirtió que ese término resultaba insuficiente.

Conviene hacer un repaso de este término, pues de su correcta delimitación se puede arrojar luz sobre el tema.

## 3. El vocablo *mobbing*

Proviene del inglés y significa "regañar, maltratar, asediar o atacar". Como sustantivo, *mob* significa "muchedumbre" y escrito con la primera letra en mayúscula *Mob* "hace referencia a la mafia". Se podría decir

botó dos veces y se perdió en la selva. Piggy cayó a más de doce metros de distancia y quedó tendido boca arriba sobre la cuadrada losa roja que emergía del mar. El cráneo se partió y de él salió una materia que enrojeció en seguida. Los brazos y las piernas de Piggy temblaron un poco, como las patas de un cerdo después de ser degollado. El mar respiró de nuevo con un largo y pausado suspiro; las aguas hirvieron, blancas y rosadas, sobre la roca, y al retirarse, en la succión, el cuerpo de Piggy había desaparecido." GOLDING, William, *El señor de las moscas*, Alianza, Buenos Aires, 1999, pp. 212 y 213.

3. El nombre de las madres ha sido cambiado, puesto que me han solicitado reserva de su identidad.

4. V. Nota N° 2019-12201053-GCABA-DGEGP.

que la palabra designa a una muchedumbre que asedia o persigue a alguien.

El vocablo *mobbing* fue utilizado por primera vez en 1966 por Konrad Lorenz, para describir el comportamiento defensivo de un grupo de animales más débiles contra uno de mayor envergadura por el que se sienten amenazados.<sup>5</sup>

### a. Heinemann y Olweus

En la década de 1960, Peter Paul Heinemann, médico sueco, utilizó el término para referirse a las conductas hostiles de ciertos niños respecto de otros en las escuelas.

Luego de ello, en 1972, repitió el concepto para referirse al comportamiento violento de un grupo de niños contra un único niño.<sup>6</sup> En su libro, utiliza el término *mobbing* para referirse a la violencia escolar.

Por su parte, Dan Olweus<sup>7</sup> en 1973 también utilizó la misma denominación. Luego, con el paso del tiempo, el término fue abandonado. Este autor utilizará la frase "Maltrato entre iguales por abuso de poder". Más en concreto, Olweus se basó inicialmente en lo que el padre de la etología, Konrad Lorenz, denominó *mobbing* (acosar, rodear), definición que no tiene en consideración las agresiones de un individuo a otro individuo, al limitar el fenómeno a hechos grupales. Como detalla en una entrevista el propio Olweus: "En los años 70, empezamos a acuñar otro término, *bullying*, para determinar toda conducta agresiva, negativa, repetitiva, realizada por un individuo o un grupo contra otro individuo que tiene dificultades para defenderse a sí mismo" (Álvarez y Grass, 2005).

Más tarde, en la década de 1990, Smith y Sharp desarrollaron el concepto de *bullying*.

A riesgo de resultar reiterativo, Lorenz utilizó el término *mobbing* para referirse al comportamiento animal, y Heinemann y Olweus —atento lo inicial de sus investigaciones— tomaron el término de Lorenz y lo trasladaron a la violencia escolar. Es decir, ninguno de estos autores tenía en mente la violencia en los ámbitos laborales.

De los estudios de Heinemann y Olweus, es posible inferir que el germen de la violencia está en la escuela primaria y secundaria. Esta semilla florecerá posteriormente con medios sutiles en los ámbitos laborales.

En suma, los referidos autores no abordaron en sus estudios la problemática laboral. En efecto, Lorenz centró sus intereses en el comportamiento de los animales y es el padre de la etología.<sup>8</sup> Por su parte, Heinemann y Olweus ciñeron sus estudios a los grupos de escolares.

### b. La popularización del término

Luego de ello, Heinz Leymann<sup>9</sup> tomó los estudios de aquellos pioneros y comenzó a hablar hacia la década del 80 del término *mobbing*, pero referido al ámbito laboral. Las conclusiones del citado autor se pueden resumir así: las conductas observadas por Lorenz en animales, como por Heinemann en los escolares, son similares a ciertas conductas que se producen en el ámbito de trabajo.

## 4. Una aproximación al bullying

El *bullying* es el daño físico y psíquico que sufre un menor por parte de otro o de un grupo en el ámbito escolar (recreo, aula, transporte escolar, comedor, etc.).

5. LORENZ, Konrad, *On aggression*, Harcourt, Brace & World, Nueva York, 1966.

6. HEINEMANN, Peter Paul, *Mobbning: gruppvåld bland barn och vuxna*, Natur och Kultur, Estocolmo, 1972.

7. A Dan Olweus, profesor de Psicología del Centro de Investigación para la Mejora de la Salud de la Universidad de Bergen (Noruega), se lo considera el pionero del estudio de las conductas de acoso y amenaza entre escolares, es además el autor que más ha estudiado este fenómeno, cuyo mapa social es muy similar en todo el mundo. De hecho, son varios los países que llevan aplicando, desde hace más de 20 años, el Programa Olweus para la Prevención del Bullying.

8. V. LORENZ, Konrad, *Behind the mirror. A search for a natural history of human knowledge*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York, 1973; *Civilized man's eight deadly sins*, Methuen, Londres, 1974; *Evolution and modification of behaviour*, University of Chicago Press, Chicago, 1965; *Man meets dog*, Nueva York, 1994; *Motivation of human and animal behavior. An ethological view*, Van Nostrand Reinhold Co., Nueva York, 1973; *Studies in animal and human behaviour*, Methuen, Londres, 1970.

9. LEYMAN, Heinz, *Workplace mobbing as psychological terrorism. How groups eliminate unwanted members*, Edwin Mellen Press, Lewiston, 2010.

### a. Tipos de violencia

La violencia en el *bullying* es usualmente física. No obstante, puede ser verbal, social, sexual o por internet (*ciberbullying*).

En el caso de la violencia física, no hay mucho por explicar. Diré simplemente que tiene lugar cuando el acosador le aplica un golpe de puño a la víctima o bien lo daña con algo. En otros casos, lo priva de sus cosas o le rompe los útiles a la víctima.

En el supuesto de la violencia verbal, se trata de aquellas situaciones en las que el acosador le asigna a la víctima un apodo denigrante o descalificatorio, lo amenaza.

El acoso social tiene lugar cuando se aísla a la víctima. Por lo general, el acosador tiene una incidencia sobre el grupo y, en ese caso, no permite que los otros compañeros tengan contacto con la víctima.

Por otra parte, el acoso puede ser sexual, como pueden ser los manoseos o bien burlarse de la elección sexual de la víctima.

Finalmente, el *ciberbullying* es el acoso mediante los sistemas de internet. En este caso, el acosador difunde en las redes mensajes descalificatorios de la víctima, lo denigra o lo muestra en situaciones vergonzantes.

### 5. Detección

---

La detección del *bullying* es dificultosa porque los niños lo sufren en soledad y no lo manifiestan en el ambiente familiar.

Es conveniente que los docentes y los padres sean capacitados en algunos indicios que pueden dar la pauta sobre esta problemática.

Así, deben ser conscientes de que el niño diferente es más propenso a ser víctima de esta cuestión, v.gr. obeso, muy delgado, con aparatos dentales, el nuevo en la escuela.

Paradójicamente, los padres y docentes no lo perciben, pero el acosador es quien rápidamente lo detecta como una persona débil y solitaria.

### a. Indicios

El primer síntoma de que el niño está padeciendo *bullying* es que no quiere ir a la escuela. A ello se suman algunos datos indicadores:

- descenso del rendimiento escolar;
- problemas de memoria;
- dificultades de concentración;
- depresión;
- falta de apetito;
- cansancio;
- irritabilidad;
- insomnio;
- aislamiento social;
- faltar al colegio de forma recurrente;
- llanto incontrolado;
- miedo a estar solo;
- pesimismo;
- amenaza e intento de suicidio.

### 6. El orden jurídico positivo

---

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, se ha establecido el Sistema Escolar de Convivencia (Ley N° 223), que regula lo relativo a los establecimientos secundarios, tanto públicos como privados.

¿Qué ocurre con el nivel primario? La ley nada dice al respecto.

Por otra parte, existe la Resolución Conjunta N° 1/2016 del Consejo de Niños, Niñas y Adolescentes y el Ministerio de Educación, en la que se establecieron las acciones por implementarse cuando se detectan casos de maltrato infantojuvenil o de recepción de denuncias en la materia.

Esta Resolución estableció el procedimiento de actuación conjunta entre el referido Consejo y el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

## 7. Algunas reflexiones

---

El tema de la violencia escolar es un tema que requiere un profundo estudio y medidas concretas para luchar contra este flagelo. No hay tiempo para discursos estentóreos u organismos que ni siquiera pueden contar con cifras fiables certeras y absolutas sobre la cuestión.

Mientras tanto, no sabemos cuántos chicos se suicidan en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires por un sistema escolar que no le brinda contención. Tampoco podemos saber cuántas denuncias se han formulado en el último lustro.

¿Deben los maestros llevar adelante tareas de prevención? ¿No es cargar sobre los hombros de los docentes una tarea adicional?

¿Puede la Dirección General de Gestión de Educación Privada mostrar cifras de eficiencia de su accionar?

En suma, mientras nos formulamos estas preguntas, los niños siguen aguardando un sitio sin violencia, que los adultos aún no hemos podido brindarles, sea por impericia, por indolencia o por temor.

# Acerca de los debates educativos en la Legislatura de la Ciudad\*

## Entrevista a María Rosa Muiños

**María Rosa Muiños** es legisladora de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue electa en 2013 y actualmente ejerce su segundo mandato. Integra el bloque Frente de Todos y es Vicepresidenta 2° de la Legislatura.

**—Buenos días, y muchas gracias por la posibilidad de esta entrevista. En 2018, en la Legislatura de la Ciudad se aprobó la ley de UNICABA,<sup>1</sup> pese a las críticas de la oposición y de diversos sectores de la comunidad educativa. ¿Cuál es su balance sobre ese proceso legislativo?**

—Año complicado ese 2018. Me parece que empezó ahí este cúmulo de leyes importantes para la Ciudad que afectan en forma diaria la vida de los porteños y las porteñas, y que salieron solamente con el voto del oficialismo.

El oficialismo pudo construir la mayoría necesaria para descartar el diálogo y el consenso, cuando los proyectos que venían del Ejecutivo no se discutían, no se permitían modificaciones. Muchos de los legisladores de la oposición tenemos un historial que nos acompaña en la necesidad y en la vocación de dialogar y de modificar aquellos proyectos que nos parecen que son mejorables. En primera instancia, no decimos que no sino que tratamos de ver cómo podemos intervenir para que esos proyectos sean beneficiosos para la mayor cantidad de gente posible.

\* Entrevista realizada por Ramiro Dos Santos Freire, Patricio G. Cánepa y Giselle Furlong Pader, el 19 de febrero de 2020.

1. Ley N° 6053, de Formación Docente del Sistema Educativo y Creación de la Universidad Docente de la Universidad de Buenos Aires, *Boletín Oficial de la CABA*, del 13/12/2018.

El período 2018-2019 estuvo marcado por una voluntad del oficialismo de no sentarse a escuchar. La verdad es que trabajamos muchísimo, tuvimos reuniones con los legisladores de la Comisión de Educación del oficialismo, trabajamos muchísimo en la modificación de algunos artículos, aun sabiendo que la ley iba a salir porque el oficialismo tenía los votos necesarios. Si bien en otras oportunidades hemos contado con la posibilidad de sentarnos a debatir, para escuchar y tratar de mejorar los proyectos, aquí eso no sucedió.

En este caso fue inviable, la verdad es que para nosotros, fue muy frustrante; también para la comunidad educativa, tanto docentes, directivos, como estudiantes, que le pusieron el cuerpo, hicieron un montón de movilizaciones y trabajaron junto a nosotros.

Por ejemplo, organizamos una jornada para discutir experiencias de construcción de universidades pedagógicas en el país, en el Uruguay. Vinieron especialistas de Córdoba, de Santa Fe, participaron algunos legisladores del oficialismo, pero no vino nadie del Ministerio de Educación. Me reuní en varias oportunidades con la ministra para discutir este tema, y fue una construcción fallida, porque no había voluntad de escuchar ni de modificar.

Íbamos en sentidos diferentes, pero no fue el único proyecto de ley que tuvo ese recorrido durante ese período. Lo mismo sucedió con el Código de Planeamiento Urbano, el Código Contravencional, grandes bloques de leyes que modifican la estructura de control de la Ciudad, que tuvieron el mismo tratamiento. No se escuchó, no se buscó que la oposición participara y salieron únicamente con los votos del oficialismo. La ley de UNICABA fue la primera en salir de esa forma.

**—El art. 24 de la Constitución de la Ciudad garantiza el derecho a la participación de la comunidad educativa. ¿Usted cree que desde el Poder Ejecutivo se desarrollaron acciones tendientes a respetar ese derecho?**

—En un momento se desvirtuó tanto el proceso que era imposible; hay un silencio que te provoca violencia. Era muy violento el silencio del Ejecutivo, era tan visceral la demostración de que no iban a escuchar o no iban a modificar la ley; pasamos por reuniones de Comisión que finalizaron realmente muy mal, comenzaba a escalar la violencia verbal y ya era imposible cualquier tipo de diálogo. Pero esto fue promovido desde el Ejecutivo claramente, por la ministra de Educación. Tanto es así que el día de la votación, por las manifestaciones y el vallado policial, a los mismos legisladores se nos hizo difícil ingresar en el recinto. Hay toda una construcción en los colegios normales con la participación y el diálogo, ellos eligen sus propias autoridades.



Sin embargo, el Ministerio de Educación se ha dedicado todos estos años a entorpecer y obtener esos procesos.

Trabajé codo a codo con las rectoras de los profesorados, desde lo personal, desde lo técnico y también tratando de establecer una estrategia del manejo del tema. Nosotros tenemos un gran equipo de Educación que lo encabeza Roxana Perazza. Trabajamos muchísimo desde lo técnico con las rectoras, aunque también creo que les faltó flexibilidad y confianza en la política para definir una buena estrategia.

Finalmente, hoy, la ley no se está implementando. Precisamente, fue otra de las observaciones que nosotros les hicimos: iba a ser muy difícil con el sistema que está establecido dentro de la Ciudad que lo pudieran implementar; y, en este contexto, va a ser más difícil todavía.

**—Un déficit estructural en la Ciudad es la falta de vacantes, en especial, en el nivel inicial. ¿Qué puede hacerse en el ámbito legislativo para superar este problema?**

—No sé si necesariamente en el ámbito legislativo; creo que es una decisión política del Poder Ejecutivo. El Gobierno tiene una herramienta respecto del nivel inicial que son los Centros de Primera Infancia (CPI),<sup>2</sup> y ha sido una decisión del Ejecutivo que eso no se transforme en parte del sistema educativo. Tienen los espacios, el personal del cuidado, solo necesitarían enmarcarlo en el sistema.

Esto es invertir un poco más de dinero para tener profesionales de la educación que se atengan a los planes que ya existen. La inversión no sería tan grande en función del presupuesto que tiene la Ciudad de Buenos Aires. Nosotros entendemos que el presupuesto que tiene la Ciudad alcanzaría para cubrir las necesidades de toda la población en esta materia. Entendemos que este Gobierno tiene prioridades distintas a las de uno, en cuanto a la atención de la educación y de la salud, por poner dos temáticas que nos parecen fundamentales.

Con los CPI, el Gobierno ha logrado desarrollar lugares de cuidado dirigidos a la población vulnerable. Si bien esto nos parece correcto, consideramos que están en condiciones de pegar el salto al sistema educativo. Sin embargo, hay una decisión de no hacerlo, y esa decisión tiene que ver con una decisión financiera y presupuestaria, no es un problema ideológico.

Mientras tanto uno ve que cierran jardines. El del Hospital Ramos Mejía, por ejemplo, todavía se mantiene porque hubo una resistencia

2. Centros de Primera Infancia dependen del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCABA.

para que no se cerrara; de hecho, intervino la Defensoría del Pueblo y se logró revertir esa decisión. De todas maneras, son cuestiones, a nuestro juicio, inexplicables, ¿qué costo le puede generar a la Ciudad un jardín maternal en un hospital?

**—Otra de las medidas que generaron polémica en el área de Educación es el recorte en el presupuesto de viandas escolares. ¿Cuál es su mirada sobre este problema?**

—Veo muchas cuestiones, pero voy a plantear la que estimo que es la principal, y está relacionada con una concepción en el partido que gobierna la Ciudad de Buenos Aires, la cual trató de trasladar en los últimos cuatro años a la Nación. Mientras nosotros consideramos que hay determinadas áreas que le competen al Estado, ellos entienden que deben estar en manos privadas.

El sistema de salud es uno y el sistema educativo, el otro. Entiendo que es ideológico, pues ellos realmente creen que el sector privado está en mejores condiciones, y casi que debe dar esos servicios a la población, y la población debe pagar por esos servicios.

No lo considera una inversión, sino un gasto. En el medio de eso, hay problemas con la forma en que se hacen los gastos. Durante la discusión de la Ley de UNICABA, hemos tenido un montón de reportes de los negocios en las clases de inglés — por ejemplo, con empresas de los Estados Unidos cuya licitación ya estaba hecha, las famosas plataformas—, lo mismo pasa con los proveedores de los comedores escolares. Educación ha diseñado un sistema en el que se controla a sí mismo. Si nosotros queremos saber si las aulas tienen doble vidrio como corresponde reglamentariamente, no podemos saberlo, porque la AGC<sup>3</sup> no interviene. Hay un sector especial dentro de Educación, que te va a decir y no te dice nada.

Con los comedores pasa lo mismo, ¿quién controla la comida de los comedores? Hoy, gracias a los adelantos tecnológicos, con los teléfonos se pueden sacar fotos, y los chicos les mandan imágenes a los padres sobre la calidad y la cantidad de la comida que les sirven. Esto ha permitido apreciar que las porciones son chicas, o bien que aquel alimento que decían que daban no lo están brindando. Sin embargo, no hay forma de corroborarlo legalmente.

El presupuesto en asistencia alimentaria bajó 1.000 millones de pesos. Nosotros, en 2016, creamos la Comisión de Seguimiento de Organismos de Control.

---

3. Agencia Gubernamental de Control de la CABA.

La Ley de Creación del Ente de los Servicios Públicos<sup>4</sup> dice que, a medida que la Ciudad vaya tomando nuevos temas a raíz del fortalecimiento de su autonomía, o porque se han creado nuevos servicios públicos, el Ente tiene que empezar a controlarlos.

Eso no se hace, porque hay que incorporar los distintos programas a través de una ley. Nosotros desde 2016 venimos trabajando con diferentes bloques, con diferentes diputados, estas cosas nuevas como, por ejemplo, el Metrobús, que no está bajo la órbita de observación de control del Ente. Nosotros propusimos que los comedores escolares pudieran ser auditados por el Ente. Sin embargo, hay un problema de control, porque la misma área que adjudica la licitación de comedores escolares es la misma que se encarga de sancionar los incumplimientos de las empresas concesionarias.

Entiendo que no hay ningún funcionario que espera que los chicos no reciban una comida acorde con lo que se paga, pero me parece que, por un lado, hay un desvío importante, y, por otro lado, está la falta de control. Hay escuelas que están muy bien, pero no por gestión del Ministerio; en general, son escuelas de barrios de clase media, clase media alta, que uno de los dos padres no trabaja o tiene un trabajo de medio tiempo, y tienen recursos de todo tipo, recursos profesionales, recursos de dinero.

**—La zona sur de la Ciudad ha sido históricamente la más relegada en cuanto a infraestructura y recursos, lo que se observa también en materia educativa. ¿Cuáles cree que serían las acciones más urgentes?**

—Tenemos una batería de pedidos de informe y reclamos que hemos hecho durante estos años, relacionados con la infraestructura, la relocalización de escuelas que ellos las publicitan como las "54 nuevas escuelas", pero, en realidad, son recambios.

El proyecto más reciente es un pedido de informe sobre el ENEM N° 1 del Polo Educativo Piedrabuena. Tuvimos una respuesta oficial, y todo lo que respondieron constatamos que es mentira. Parte de mi equipo está trabajando en una apelación; uno de los compañeros que estaba en el lugar nos empezó a mandar las fotos; en ellas, se puede constatar que el lugar no tiene luz, no tiene conexión de gas; sin embargo, el Ejecutivo respondió todo lo contrario.

Nos pasó lo mismo cuando empezamos a relevar las famosas 54 escuelas, por ejemplo, nos encontramos con un predio que tiene el cartel del patio cervecero, y figuraba que en esa dirección se iba a

4. Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la CABA, (art. 138 de la Constitución de la Ciudad).

construir una escuela. Pero no fue la única, fue la primera; de hecho, a nosotros, el conteo nos da igual que le dio a la jueza Liberatori: son solamente cinco (5) las escuelas nuevas.

Las demás escuelas son relocalizaciones o son escuelas hechas por gestiones anteriores, donde el Ministerio agregó un curso; son escuelas hechas durante la gestión de Ibarra, o escuelas hechas por la Nación en la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, alguna también de la gestión de Macri, no recuerdo si había.

La más emblemática es una escuela del barrio Parque Patricios donde funciona un parque cervecero en la dirección donde debería funcionar el establecimiento. Después el Ministerio de Educación acompaña un plano y dice que, en realidad, es el predio lindero, pero cuando vas a la dirección oficial, te encontrás con el patio cervecero. La escuela no está, ni en ese predio ni en el aldeaño.

En paralelo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires gastó millones del presupuesto en hacer publicidad de las 54 escuelas que no existen. En vez de construir escuelas, hicieron gigantografías en todos lados para anunciar escuelas que no existen.

En la zona sur, en la Comuna 4, nos decían que era imposible la construcción de escuelas por la zonificación de la 4, algo que cambió con el nuevo Código de Planeamiento Urbano. Ya dejó de ser una zona mayoritariamente de equipamiento, y se pueden comenzar a construir escuelas, que no hay.

Nosotros tratamos de intervenir en un montón de proyectos que originariamente eran del Ejecutivo, o que eran de rezonificación en la Comisión de Planeamiento. Pedimos la incorporación de establecimientos educativos, que, de hecho, algunos se están terminando. Pero ellos los publicitan como que ya los hicieron: el Polo de Piedrabuena es uno o el Polo de la Villa 31.

Esas cosas las fueron incorporando los diputados de la oposición. Vamos a acompañar este proyecto que es de reurbanización, porque es ordenador del espacio, pero pongamos Estado, incorporemos una plaza, un parque público; siempre hay una carencia de espacios verdes cuidados, porque después tenemos como en la Comuna 8 grandes matorrales de nada, sin lugares de esparcimiento que sean seguros para los niños, para las mujeres, y sin establecimientos educativos.

Cada barrio que integra cada una de las comunas tiene necesidades diferentes. En algunos, hacen falta escuelas secundarias; en otros, escuelas de nivel inicial. En nivel inicial, hay problemas con vacantes en toda la Ciudad.

Nosotros tenemos proyectos presentados de todo tipo y color. Pedidos de creación de escuelas de artes, también una gran cantidad de pedidos de informe, porque tenemos relación con todos los gremios de la Educación y tenemos mucho desarrollo territorial, eso hace que nos vayan reportando problemas de infraestructura desde las diferentes escuelas.

Fuimos a ver un montón de escuelas adaptadas a la Secundaria del Futuro, eran escuelas en edificios muy antiguos; en algunos casos, con gran deterioro, que venía del uso y la antigüedad del establecimiento, pero con la adaptación de la Secundaria del Futuro los terminaron de arruinar, porque hicieron mal los trabajos, porque los materiales no son adecuados. Te presentaban el escritorio tecnológico, que era un escritorio en el que en vez de entrar dos alumnos entraban cuatro, pero sentados de costado, unas propuestas incomodísimas. Hay hechos que demuestran que el que se encargó de estos trabajos no sabía lo que estaba haciendo. En la Escuela de Cerámica N° 1, por ejemplo, los vidrios no eran dobles, no eran reglamentarios; los alumnos no podían seguir la clase porque se escuchaba el ruido de la calle. Y eso lo constatamos nosotros y figura en nuestro pedido de informe. Todo lo hemos reportado al Poder Ejecutivo, no pueden decir que no saben cuál es el estado de situación, de infraestructura, de vacantes, etc.

**—¿El Poder Ejecutivo responde los pedidos de informes?**

—En principio, hay que lograr que te los voten, nosotros utilizamos un mecanismo que es hacer un pedido de informe doble. Hacemos un pedido de informe por la Legislatura con todo el procedimiento y, al mismo tiempo, hacemos un pedido de informes por la Ley N° 104 de Acceso a la Información.

En general, tenemos respuesta por el informe de la Ley N° 104, aunque tampoco son excelentes las respuestas.

**—La Legislatura anualmente debe votar la ley de presupuesto de la Ciudad. De acuerdo con su experiencia y teniendo en cuenta que se ha señalado que hay una disminución del presupuesto educativo en relación con el presupuesto global, ¿usted cree que se le otorga a la Educación la prioridad que merece?**

—Es una discusión dentro del bloque, y mi opinión no es la opinión general. A mí me parece que en el cúmulo de presupuesto que tiene la Ciudad de Buenos Aires el dato más importante no es si la función disminuye respecto del total.

Porque hay un montón de justificaciones para esta disminución. En los últimos años, fue el traspaso de una parte de la Policía Federal; entonces, uno sabe que toda la participación en la torta va a disminuir, porque hay una incorporación que se sabe que requiere de una inversión muy importante. Pero señalo: la cuestión más

importante no es el porcentaje de presupuesto dentro del total, sino otras cuestiones, como la orientación y la cuestión de la subejecución presupuestaria.

**—La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires limita la reasignación de partidas presupuestarias en Educación. ¿Usted cree que esa cláusula se respeta?**

—El jefe de Gobierno tiene un límite para reasignación de partidas, uno de los datos más importantes para analizar es la subejecución de partidas. Si el problema fuera que baja la función dentro del total, ¿por qué hay subejecución? Tendrías que quedarte sin plata, y venís y pedís una ampliación presupuestaria. Esto podría hacerlo el Ejecutivo, ya que en los últimos años siempre solicita ampliaciones presupuestarias durante el transcurso del año.

Si el problema de Educación fuera presupuestario, vendría en esa ampliación y no viene, o solo viene para temas específicos.

Un tema puntual son las asignaciones para la educación privada. Nosotros no estamos en desacuerdo de que el Estado financie de alguna forma la educación privada, porque eso le permite observar los planes de la educación privada, regular la actividad. Además creo que la educación es una sola, y es de gestión privada o de gestión pública, y hay que tener una política de Estado para las dos. El tema es que el manejo de los fondos de la educación privada es discrecional, y hemos visto mucha inversión en la educación privada, que no hay en la educación pública. Por eso entendemos que es una política y no es un problema presupuestario ni de participación en la torta general.

Sí creo que hay una política sostenida para desvalorizar la educación pública, para que el porteño y la porteña se pasen a la educación privada, la misma política respecto de la salud, y el gran inconveniente que tuvo esta política fue el gobierno de pobreza de Mauricio Macri de los últimos cuatro años.

Todo esto fue posible, porque para los porteños la educación y la salud privada eran mejores, porque había disponibilidad de dinero, porque había trabajo, porque se podía gastar en otras cosas, y no pensar en qué se iba a comer mañana. Me parece que todo ese camino se truncó porque la población se empobreció como en 2001.

La transferencia de recursos en estos cuatro años de la Nación a la Ciudad ha sido inconmensurable. Por eso insisto: no es un problema meramente presupuestario. Si no se invierte es porque no se quiere, no porque no se tiene.

Me preocupa que dejaron caer un montón de bachilleratos populares, entre ellos, el de la comunidad trans del Bachillerato Mocha Celis, que tenía una asignación presupuestaria y se la sacaron.

**—Se han formulado algunos cuestionamientos a la calidad de la educación pública. Se habla, por ejemplo, de malos resultados en pruebas internacionales, de la necesidad de implementar cambios en los métodos pedagógicos y de incorporar nuevas tecnologías. Este discurso está en los fundamentos de la llamada *Secundaria del Futuro*. ¿Cuál es su opinión?**

—Yo vi la caja tecnológica, era una TV, una PC y algún artefacto más. Creo que si realmente hubiera algún contenido atrás de eso, nosotros tuvimos mil acciones para que vinieran a explicarnos las cosas que iban a hacer; de hecho, les resultó muy difícil conseguir expertos académicos que apoyaran las iniciativas que tenían. Consiguieron uno o dos, en la Secundaria del Futuro, en UNICABA, pero se ve que no hay sustento atrás. Y nosotros conseguíamos de a miles, expertos que venían a destrozarse ese proyecto. A mí no me pasó en ninguna oportunidad haber escuchado algún contenido claro, alguna explicación clara. De hecho, la escuela del futuro era una adaptación de un programa nacional al que le cambiaron el nombre y los objetivos.

**—Recientemente asumieron las nuevas autoridades del Ministerio de Educación Nacional, con una mirada opuesta a la gestión anterior. ¿Qué impacto cree que tendrá en la relación que mantiene la Nación con la Ciudad de Buenos Aires?**

—Espero que fluya el diálogo entre las jurisdicciones, pero tengo alguna contradicción. Y no es solamente con el tema educación, sino que es con todas las carteras nacionales. Nos estamos reuniendo con los ministros nacionales y transmitiéndoles nuestra preocupación, según cada cartera, sobre lo que pasa en la Ciudad de Buenos Aires, y cómo los ministerios nacionales pueden intervenir y, al mismo tiempo, la sensación es que la Ciudad es el distrito más rico de la República Argentina.

Realmente entendemos que todos están haciendo un esfuerzo por sacar al país adelante, tratar de renegociar la deuda, pensar políticas productivas que nos vuelvan a poner en un lugar donde podamos autofinanciarnos y no necesitemos pedir dinero al exterior. Pedirle hoy al Estado nacional que haga un esfuerzo para un distrito que realmente no tiene necesidades financieras presupuestarias, a mí me genera una contradicción.

Lo dije bastante durante la campaña: me parece que una de las mayores esperanzas que tenemos es que Alberto Fernández es un porteño

con mirada federal. Y me gustaría que los porteños tengamos también esa mirada federal. Entiendo que, como legisladora, mi deber es con los porteños y las porteñas, pero también parte de ese deber es pensar una cultura nacional, pensarse en un contexto nacional.

Entonces creo que vamos a tener una coordinación, con las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación, porque tenemos relación, porque seguramente vamos a tener un mejor diálogo, y podemos pensar estrategias de conjunto, pero no iría a pedirle al ministro que ponga recursos en la Ciudad de Buenos Aires.

Desde nuestro lugar en la Legislatura, vamos a tratar de articular con las distintas carteras del Gobierno Nacional para generar diálogo con las autoridades de la Ciudad, vamos a tratar de hacerlo.

También es importante ver la acción y el desarrollo en otros distritos, lo que puede hacer la Nación en cualquier otro distrito del país, y mostrar lo que la Ciudad no está haciendo teniendo mayor capacidad de recursos.

Podemos visibilizar las acciones del Gobierno Nacional en otros distritos con más necesidades, que están hundidos en la pobreza, para hacerles ver a los porteños, al Ejecutivo de la Ciudad, que es posible pensar una ciudad mucho menos desigual de la que existe ahora, con la cantidad de presupuestos y recursos que tiene por sí misma la Ciudad, por recurso propio y por recurso que recibe de la Nación.

En definitiva, se trata de cambiar las prioridades de la Ciudad, que es lo que venimos diciendo desde que existimos prácticamente.

También es importante la relación con la provincia de Buenos Aires. Es una cuestión de solidaridad, la mitad de los que trabajan en la Ciudad vienen de la provincia de Buenos Aires, el impuesto que más recauda la Ciudad de Buenos Aires es Ingresos Brutos, que tiene que ver con el comercio. Entonces, en la discusión de los hospitales, si un día la gente de la provincia de Buenos Aires decide no venir más a trabajar a la Ciudad, quiebra la Ciudad de Buenos Aires; ni hablar si no nos reciben la basura. Entonces, hay una cuestión metropolitana, no nos puede ir bien a la Ciudad y mal a la Provincia, eso hay que comenzar a trabajarlo.



# Democratizar el acceso a las tecnologías para garantizar el derecho social a la educación

**Daniel Aldave**

Profesor de Nivel Primario. Maestro de grado en la Escuela N° 16 del Distrito Escolar N° 19 en Villa Soldati. Educador de adultos en Centros Educativos del Nivel Primario en el Barrio Padre Ricciardelli 1-11-14. Lic. en Educación, Políticas Públicas y Organización del Campo Pedagógico por la UMET. Maestro recibido en el Profesorado para Nivel Primario de la Escuela Normal Superior en Lenguas Vivas N° 2 Mariano Acosta.

**Emmanuel Farina**

Profesor de Nivel Primario. Maestro de Grado en la Escuela N° 11 del Distrito Escolar N° 19 en el Bajo Flores. Educador de adultos del Programa de Alfabetización, Educación Básica y Trabajo (PAEByT) también en el Bajo Flores. Maestro recibido en el Profesorado para Nivel Primario de la Escuela Normal N° 1 en Lenguas Vivas Presidente Roque Sáenz Peña.

Pasaron más de 90 días desde la interrupción de las clases presenciales en las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, donde la educación a distancia se impuso como modalidad de urgencia para garantizar la continuidad educativa. La pandemia que azota a gran parte del mundo ha evidenciado las múltiples desigualdades que sufren nuestros pueblos. En materia educativa, la enorme brecha tecnológica preexistente sumada a la falta de conectividad, determinan hoy el acceso a la educación como derecho social.

Cómo será recordado el año 2020, es una pregunta sin respuesta inmediata que nos invita a pensar en los hechos, los debates, las reflexiones y en las tensiones que se fueron sucediendo durante la interrupción de la "normalidad". Pasada la cuarentena, es probable que se avecine una nueva etapa signada de protocolos sobre la condición necesaria del distanciamiento social lo que, en términos literales, supone para la escuela una serie de desafíos en el desarrollo de la dinámica presencial de la educación, como sucedió previo a la pandemia.

¿Qué nos va a dejar la pandemia en el regreso a la escuela? Mientras no exista una vacuna para combatir el COVID-19 (acrónimo del inglés *coronavirus disease* 2019), la vida cotidiana prepandemia, para ponerle un

nombre preciso a lo que nos significa la "normalidad", deberá esperar. Alguna de las pistas nos la dio el ministro de Educación, Nicolás Trotta, el jueves 4 de junio en una conferencia en línea en la que decía que se están "armando protocolos para cada uno de los niveles", para priorizar la salud, en tanto el eje en la educación para el regreso a las aulas, será el "sistema dual". Se estiman dos cuestiones desde las esferas nacionales: "una vuelta escalonada", "respetando el distanciamiento social". Dos situaciones que modificarán el escenario escolar tal como lo conocíamos. De esta manera, se empieza a pensar la escuela y su "nueva normalidad" y, en consecuencia, surge otra pregunta: ¿cuáles son los desafíos de la escuela en la "nueva normalidad"?

¿Volveremos al aula menos y en peores condiciones? En nuestras "aulas desiguales y heterogéneas", como decía el ministro de Educación en la conferencia citada, la vuelta poscuarentena nos dejará mayores niveles de desigualdad social y educativa ¿Volveremos al aula menos y en peores condiciones? En nuestras "aulas desiguales y heterogéneas", como decía el ministro de Educación en la conferencia citada, la vuelta poscuarentena nos dejará mayores niveles de desigualdad social y educativa. Los condicionamientos de la brecha digital y las dificultades de los relevos en los hogares, para acompañar las diferentes trayectorias educativas, son algunos de los factores determinantes. En el retorno al aula, el tiempo dirá cuándo se cerrará la herida de esta pandemia que quedará en la historia.

Si bien todavía es incierto el futuro en cuanto al regreso a las aulas, en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires), la incertidumbre es mayor debido a los focos de contagios de COVID-19. A pesar de esto el propio Gobierno de la Ciudad ya elaboró los protocolos de regreso sin consultar a las trabajadoras y trabajadores de la educación ni a sus representantes, ni a ningún otro organismo.

En la nueva era que se abre, signados por el paisaje escolar del distanciamiento social, en nuestras escuelas son varios los desafíos a sortear para el regreso a las aulas. La forma de evaluación, la continuidad o no de la educación virtual como complemento necesario, los recreos, la circulación de entradas y salidas, la disposición de los bancos en las aulas, los criterios del escalonamiento en grupos de estudiantes, el reordenamiento de la práctica

docente para secuenciar las actividades, si seguirán o no los contenidos prioritarios son algunos de los temas que atravesarán los cuerpos escolares al regreso a las aulas.

### **Educación sin distancias, la pedagogía de la empatía y el vínculo**

Muchas veces se nos presenta un debate en educación para pensar la escuela y una pregunta resuena: ¿qué es la calidad educativa? Las respuestas podrían ser variadas y las experiencias de cada uno y los contextos educativos, de espacio y tiempo, seguramente son condicionantes. En este momento, podríamos pensar que, más que nunca, la calidad educativa es la capacidad de la escuela de construir comunidad, empatía y diálogo en la producción colectiva del conocimiento, en una situación difícil e inédita en la historia que acrecienta las desigualdades sociales.

Hace una semana suena el celular y del otro lado se escucha en seco:

—"Profe, profe, ¿cómo hago para subir la tarea? ¿Hay que hacer las tareas del blog o las de Edmodo? ¿Te mando la tarea que hice por WhatsApp?"

Llega un correo de una madre:

—"Yo no tengo internet y para poder tener gigas en el celu tengo que cargar más de 300 pesos y no tengo para gastar esa plata, necesito ver cómo me pueden ayudar para que (...) pueda hacer la tarea".

Está claro que la escuela no estaba preparada para educar a la distancia. Ahora, la escuela fuera de sus límites, de sus muros, "yendo" a las casas, fuera de su terreno es otra cosa y sospechamos que no le sienta tan bien.

La narrativa escolar, eso que "escribimos" cotidianamente docentes y estudiantes, se encuentra desde hace varias décadas en debate. El modelo escolar clásico homogeneizante pone el acento en la acreditación de saberes y el culto a la tarea como hábito primordial. Durante la pandemia muchas de nuestras prácticas las

empezamos a discutir por el simple hecho de que cambiaron las condiciones. ¿Cómo es el acompañamiento del aprendizaje en la enseñanza que impone la distancia? Esto es, utilizar el celular personal para llamar a cada familia, ¿sí o no?; grupo de WhatsApp con las familias, ¿sí o no?; ¿blog o mail?; lo mejor es el aula virtual: ¿Edmodo o miEscuela?, pero ¿qué pasa con quienes no tienen internet? ¿Y con quienes no tienen compu?

Más allá de estas cuestiones, lo cierto es que entendimos que nuestros hogares son aulas y, a su vez, lugares donde se desarrolla el trabajo docente. En medio de las tareas domésticas, lo que observamos de manera preocupante es la sobrecarga laboral y que la continuidad educativa no se da de manera homogénea ni de forma inclusiva.

Hoy, a la problemática situación del acceso al derecho educativo de las infancias encerradas, se le suma un problema mayor y son los pibes que viven con sus familias en los barrios populares. En los últimos días, crecen las tasas de contagio de coronavirus, ¿qué hacemos desde la escuela? ¿Cómo acompañamos los docentes?

En un contexto en el que la mitad de la población infantil es pobre —según datos de la Universidad Católica Argentina—, el 18% de la población en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no tiene computadoras y el 20% no accede a internet (ENACOM, 2018), son notorias las dificultades a la hora de construir escenarios de continuidad pedagógica de manera virtual en muchas de las escuelas en tiempos de cuarentena y aislamiento.

En 2019, una investigación del CEDESU (Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social Urbano) en las villas de la Ciudad de Buenos Aires determinó que el 64% de las familias no solicitó las becas alimentarias y que el 50% tuvo dificultades para acceder al sistema de inscripción *online*, modalidad que impulsó el Gobierno porteño a partir del año pasado. Situación que evidencia la relación entre el uso y el acceso al mundo digital de los sectores populares.

Además de las desigualdades sociales y la brecha digital, no es un dato menor recordar que cuando el expresidente Mauricio Macri dio por finalizado el programa Conectar Igualdad, mediante el Decreto N° 386/2018, no solo estaba privando de la entrega de nuevos equipos a los estudiantes, sino también les quitaba la posibilidad de seguir conectados, ya que la propia red Intranet les garantizaba la conexión en cualquier lugar. Además, se desmanteló un programa nacional repleto de trabajadores y trabajadoras.

## La pandemia y la educación del siglo XXI

La gran interrupción que nos significa la cuarentena en la educación y en la escuela nos abre un interrogante respecto de si estamos frente a una serie de cambios coyunturales o si esta pandemia cambiará algo de la narrativa escolar que perdurará en el tiempo. Dicho de otro modo: ¿se abre una nueva etapa o solo son hechos de contingencia los que se produjeron para discutir y garantizar la continuidad pedagógica bajo el intento de la "educación a distancia"?

Si repasamos algunos de los hechos que nos deja la pandemia en educación, en estos ya más de 90 días que llevamos de cuarentena desde que el presidente Alberto Fernández el 19 de marzo decretó el aislamiento social y preventivo, notaríamos la gran movilización que hubo y que hay, así como también deberíamos pensar en lo que trascendió.

En la imposición obligada de la educación a distancia en todo el sistema educativo argentino, el uso de la tecnología y la conectividad fueron determinantes en la continuidad o en la interrupción pedagógica. En el orden institucional, y con diferentes grados de importancia, algunos de los hechos fueron los siguientes: aprobación en el Congreso Nacional de la Ley de Educación a Distancia; se presentaron dos proyectos de ley a nivel nacional y en Ciudad, que apuntan a achicar las brechas digitales; mediante una resolución del Ministerio de Educación se abolieron las calificaciones; se firmó un acuerdo paritario a nivel nacional para reconocer las condiciones del teletrabajo docente.

Respecto de las acciones de la política de contingencia que a nivel nacional se desplegaron, los portales educativos, los programas de televisión, los cuadernillos *Seguimos educando* fueron algunas de las reacciones de primera hora para acompañar el proceso escolar de docentes y estudiantes. Es decir, fueron variadas las herramientas y estrategias que se sucedieron en el ámbito de la educación.

Si buscáramos un denominador común en todo este proceso en la educación, así como sucede en la sociedad toda, la tecnología es sin dudas el hilo conductor. La introducción de la tecnología en la educación como única alternativa, el rol de los docentes en la educación a distancia y la nueva "alfabetización digital" cobran especial relevancia en este escenario, por lo que creemos que no

debemos perder terreno frente a sectores que ven una oportunidad para precarizar laboralmente a los docentes, así como también a quienes ven en las nuevas TIC (Tecnología de Información y Conocimiento) una nueva forma de alienación, que exacerba la individualidad. Disputas viejas *aggiornadas* en este nuevo siglo.

Ahora, sin dudas, educación y tecnología son las dos dimensiones que condicionan el acceso a la educación y la práctica educativa: enseñar y aprender. Al respecto, Pansophia Project publicó *Once tesis urgentes para una pedagogía del contraaislamiento* y en la primera de ellas, "Las enseñanzas del COVID-99", se dice:

Si el mismo virus se hubiera desatado hace 20 años —y sabemos que 20 años no es nada—, el COVID-99 nos hubiera encontrado en cuarentenas con radio, TV por cable, conexiones a internet mayormente por vía telefónica (para la minoría conectada) y celulares de tapita. Sin plataformas, sin redes sociales, sin videos on demand, sin series por streaming ni videollamadas y con una web que apenas despertaba.

¿Que hubiéramos hecho en 1999 con la educación escolar? Como en situaciones similares (terremotos, epidemias, guerras, inundaciones), seguramente, hubiéramos asumido la pérdida para pasar a planificar la vuelta a las escuelas.

Esta reflexión nos permite pensar que, si bien la tecnología nos abrió una posibilidad, también habilitó una nueva asimetría. La posibilidad que abrió la tecnología es la de poder desplegar una continuidad educativa bajo la modalidad de educación a distancia y, a su vez, la asimetría que habilitó tiene que ver con las posibilidades de quienes acceden o no al derecho educativo bajo las condiciones que impone la brecha digital.

La relación escuela y tecnología no siempre fue armoniosa. En la medida que en la sociedad aparecieron nuevas tecnologías, la escuela al principio resistió y luego las adoptó. La birome, la calculadora, las máquinas de escribir y la televisión fueron algunas de esas tecnologías que se incorporaron a la institución escolar. Al respecto, Emilia Ferreiro sostiene: "La institución escolar es altamente conservadora, reacia a la incorporación de

nuevas tecnologías que signifiquen una ruptura radical con prácticas anteriores".

Entonces, la posibilidad que abrieron las nuevas TIC en este contexto fue la de permitir que existan niveles de continuidad educativa, habilitando una asimetría nueva, que es la de quienes acceden al mundo virtual a partir de la conectividad y un adecuado equipamiento, más allá de que la desigualdad educativa también tenga que ver con los entornos familiares para ser los relevos de la escuela. No hay duda alguna de que la sociedad debe garantizar los pisos necesarios para acceder al derecho educativo en pandemia.

Es posible que en esta pandemia se pueda avanzar en la necesidad de aplicar una política de Estado que introduzca de forma inclusiva a las escuelas en el uso de las nuevas TIC y, quizá, sea ese uno de los saldos positivos. Mientras tanto, nuestros estudiantes declaman la democratización de las nuevas tecnologías para acceder todos por igual a los mismos contenidos y conocimientos, sin importar las condiciones económicas ni sociales., tal como ocurre cada vez que ingresamos en un aula.

# Tensiones en la política educativa. Gestión del conflicto y Poder Judicial

## **Giselle Furlong Pader**

Abogada especialista en Derecho Penal (UBA) y en Derecho Administrativo (Escuela de Abogados del Estado ECAE). Prosecretaria coadyuvante en la Defensoría Oficial N° 5 ante los juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

El sistema de acumulación propio de los Estados capitalistas ocasiona la necesidad de regulación de las desigualdades sociales, la cual se traducirá en políticas redistributivas o en el refuerzo de políticas represivas. El paradigma del orden en términos sociales responde al modelo de una organización de poder de carácter autoritario, que no trabaja sobre los disensos, sino que acciona disciplinándolos.

Una concepción de sociedad democrática y participativa, teniendo en cuenta su complejidad, trae consigo una conflictividad que es inherente a las personas como sujetos políticos, que integran un conjunto de individuos en creciente puja de intereses.

A su vez, la educación, en su significación del ser humano, es el proceso de liberación que permite a las personas ser más conscientes de la realidad en la que viven y poder transformarla. De esta manera, en palabras de Henry Giroux —teórico y fundador de la pedagogía crítica—, el sentido de la educación es la producción de agencia, es establecer qué narrativas produciremos que permitan al sujeto ampliar las perspectivas sobre el

mundo y sobre la relación con otros y consigo mismo.<sup>1</sup> En este sentido, "toda educación es, de alguna forma u otra, una introducción al futuro, es una lucha para establecer qué tipo de futuro queremos".<sup>2</sup>

Entre las finalidades del proyecto educativo, se encuentra desde el inicio la aspiración a que las personas alcancen la condición de ciudadanos y ciudadanas. La posibilidad de decir la palabra es la oportunidad de emanciparse de las restricciones que le impiden participar en la vida social, cultural y política de una comunidad.<sup>3</sup>

La currícula no es neutral: es el producto de la relación de fuerzas en la sociedad, en su historia y en su actualidad. De este modo, la escuela se concibe como un espacio de construcción de conocimiento, un centro irradiador de cultura popular, a disposición de la comunidad, no solo para consumirla, sino para recrearla.<sup>4</sup> En términos freireanos, la finalidad fundamental de la educación es una batalla por la justicia social.<sup>5</sup>

La dimensión colectiva de la educación implica la decisión del desarrollo de la nación, su estrategia de crecimiento, su posicionamiento internacional. No se extrapola un sistema educativo, teniendo en cuenta que forma parte de la cultura del pueblo, sus creencias, sus valores, su forma de ver el mundo.

Es claro que la matriz de aprendizaje no será la misma en una institución abierta al diálogo y a la participación, que en otra que señala unívocamente el proyecto educativo. El diálogo permite abordar otras

formas de construir el conocimiento desafiando al pensamiento dominante.

Así lo entendieron los constituyentes de la Ciudad de Buenos Aires en 1996, quienes establecieron que el sistema de educación administrado por el Poder Ejecutivo debe asegurar la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones (art. 24 de la CCABA).

De esta manera, es dable entender que el carácter de los conflictos en el ámbito educativo que se expondrán en el presente trabajo tiene en cuenta la discusión del poder que subyace en todo Estado democrático, los cuales siempre se habrán originado en las condiciones estructurales que presenta la comunidad.

En efecto, el aumento de la conflictividad en el ámbito educativo local está vinculado con el empeoramiento de las condiciones sociales de los estudiantes que precisan programas de beca, el estado de la infraestructura de los edificios escolares, la disminución presupuestaria y con la ausencia de vacantes y nuevas escuelas acorde con el crecimiento poblacional.

De igual forma, el reclamo por el cumplimiento de la Ley de Educación Sexual Integral (ESI), la omisión de aplicación del Protocolo para Casos de Violencia de Género y las dos reformas educativas inconsultas completan un escenario de conflicto que se mantiene desde hace más de una década entre estudiantes de las escuelas de enseñanza media y autoridades educativas ministeriales.

Asimismo, las herramientas de las que se vale el Estado para operar sobre las desigualdades de origen que sufren vastos sectores de la sociedad se traducen en las políticas públicas y, para garantizar su acceso, deberán ser acompañadas de políticas complementarias que posibiliten el goce efectivo del derecho.

En la Ciudad de Buenos Aires, la respuesta gubernamental a los diversos reclamos fue el Protocolo de actuación en vigor —de abordaje tutelar y punitivo— que las autoridades escolares deben aplicar en caso de toma. Este documento nos permitirá analizar una práctica estatal reiterada que deslegitima las causas y los sujetos del conflicto, negándoles entidad y omitiendo cualquier resolución posible, pues se limita a reprimirlo.

En ese esquema, la comunidad educativa porteña acude al Poder Judicial como institución garante del control público de la ampliación de derechos y

1. FRANZA, João, "Entrevista a Henry Giroux", Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, julio de 2019.

2. RAMÍREZ BRAVO, Roberto, "La pedagogía crítica: Una manera ética de generar procesos educativos", *Revista Folios*, Bogotá, Colombia, 2008. Henry Giroux (1943, Providence, Estados Unidos). Es teórico y fundador de la pedagogía crítica en los Estados Unidos. Asumir la pedagogía crítica en el contexto de la educación es pensar en un nuevo paradigma del ejercicio profesional del maestro, es pensar en una forma de vida académica en la que el punto central del proceso de formación considera esencialmente para quién, por qué, cómo, cuándo y dónde se desarrollan determinadas actividades y ejercicios académicos.

3. LUCIO-VILLEGAS, Emilio Luis, "Paulo Freire, la educación como instrumento para la justicia social", en *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social* (RIEJS), Universidad de Sevilla, Sevilla, España, 2015, p. 16

4. RUBBENS, José., *Paulo Freire. Relatos Bibliográficos*, Ediciones Pulsar, San Pablo, 2000.

5. LUCIO-VILLEGAS, Emilio Luis, "Paulo Freire: la educación como instrumento para la justicia social".

el aumento de la ciudadanía lograda en las últimas décadas. Esa será su oportunidad de aportar institucionalidad, legitimidad y democracia en la construcción de un modelo de gestión de conflictos que permita abordar las tensiones sociales con programas no violentos.

### **El sentido de la educación: su dimensión colectiva**

La perspectiva colectiva del proceso educativo servirá de punto de inicio para abordar el concepto de educación, aquel que responde a su naturaleza de bien común y refiere a la formación de las personas para la transformación del orden humano, allí la educación encuentra su sentido: la formación humana del hombre.<sup>6</sup> <sup>7</sup> De esta manera, tal como lo expone Paulo Freire, sostenemos que la educación verdadera es *praxis*, reflexión y acción de la persona sobre el mundo para transformarlo.<sup>8</sup>

La educación moderna, cuyo destino se dirigía a construir un nuevo humanismo universal erigiendo los basamentos de la sociedad,<sup>9</sup> nos permite pensar a la educación en dos planos que se relacionan de manera excluyente, atento a que no pueden pensarse uno sin el otro. En cuanto al individuo, la educación tiene un sentido emancipatorio, el cual —tal como lo expuso

Freire— constituye un proceso de liberación para que las personas logren salir de la cultura del silencio,<sup>10</sup> permitiéndoles narrarse a sí mismas. Por otra parte, la construcción de conocimiento es un proceso colectivo: "Nadie libera a nadie, nadie se libera solo. Los hombres se liberan en comunión".<sup>11</sup>

De esta manera, emerge su dimensión colectiva, dado que, en ambos planos y desde todas las visiones, la educación solo puede explicarse a través de su función en el conjunto.

Concretamente, en su tarea permanente, deberá brindar las herramientas necesarias para hacer posible la superación de las desigualdades de origen que sufren los sectores más desfavorecidos. La equidad educativa buscará operar sobre la desigualdad estructural de quienes no gozan de sus derechos al acceso a los bienes básicos y servicios públicos.

En ese rumbo, la Constitución de la Ciudad desarrolla su capítulo sobre educación y así reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática. Igualmente, el principio constitucional pone énfasis en la inclusión, asegurando la igualdad de oportunidades y posibilidad para el acceso, su permanencia y el egreso del sistema educativo.<sup>12</sup>

Así, en línea con esta idea de la política educativa y su función, la Ciudad de Buenos Aires

6. Y de las mujeres y de las personas no binarias. Esta aclaración resulta relevante, por cuanto corresponde afirmar y resaltar la importancia de que todas las personas no binarias, mujeres, varones y todas las identidades participen en los procesos educativos y en la construcción colectiva del conocimiento.

7. ACOSTA, Haydée: "En un futuro cercano, podemos incluso llegar a perder la perspectiva de la transformación en el orden humano que tanto reclamamos y que a veces puede tildarse de ciencia ficción, porque la realidad concreta apunta cada vez [más] a la reafirmación de esos elementos de individualidad. Pero estamos convencidos de que esa afirmación llevará cada vez más a [agudizar] la contaminación y el deterioro ambiental que hay, que va construyendo un límite para la continuidad de la especie humana. O cambiamos o perecemos [porque] la misma reproducción del proyecto social que hoy impera en el mundo nos está diciendo que ecológicamente hay un tope al cual estamos llegando". Profesora Haydée Acosta, directora del Centro de Desarrollo Educativo (CEDE) de la Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos, Cuba. Entrevista en el programa *Semáforo*. Radio Universidad de Chile, Disponible en: <https://radio.uchile.cl/2014/01/10/el-verdadero-sentido-de-la-educacion-es-la-formacion-humana-del-individuo/>

8. FREIRE, Paulo, *La educación como práctica de la libertad*, Prólogo de Julio Barreiro, "Educación y concienciación", Editorial Tierra Nueva, Montevideo, Uruguay, 1971, p. 1.

9. PUIGGRÓS, Adriana, *Luchas por una democracia educativa (1995-2018)*, 1ª edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, p. 22.

10. LUCIO-VILLEGAS, Emilio, "Paulo Freire, La educación como instrumento para la justicia social", en *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social* (RIEJS), Universidad de Sevilla, Sevilla, España, 2015, p. 14.

11. FREIRE, Paulo, *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI Editores Argentina S.A., Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 37.

12. CCABA, Art. 23.- La Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática. Asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeto el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos. Establece los lineamientos curriculares para cada uno de los niveles educativos. La educación tiene un carácter esencialmente nacional con especial referencia a la Ciudad, favoreciendo la integración con otras culturas.

concibe a la educación como el motor fundamental de la construcción de ciudadanía.

### Políticas sociales complementarias

El mecanismo por el cual la Constitución porteña le impone a la administración garantizar el acceso, permanencia y egreso del sistema educativo es a través de la implementación de políticas públicas que hacen al contenido del derecho a la educación y que, en la norma, son nombradas como *políticas sociales complementarias*: allí se establece que la Ciudad “[p]romueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos” (CCABA, art. 23, 3° párrafo).

El debate en la Convención Constituyente de 1996 da cuenta de la significación y trascendencia de estas herramientas:

Garantizar en este articulado estos temas, con políticas sociales complementarias para aquellas zonas, alumnos y escuelas que los necesiten, marca una misión fundamental del Estado. Es imposible luego hablar de seguridad y de cuáles serán los derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud, [si no] definimos claramente el rol que cumple la educación, para que complementariamente luego podamos establecer las políticas que requieren estos sectores más desprotegidos. (...) Y si los distintos gobiernos que asumirán la conducción de la Ciudad de Buenos Aires no implementan políticas en tal sentido tampoco podremos garantizar el crecimiento y la posibilidad de desarrollo social.<sup>13</sup>

Cabe señalar que la intervención de la Sra. convencional Bisutti comienza expresando que la importancia que la Ciudad le otorga a la educación queda plasmada en la decisión de establecer un sistema educativo desde los 45 días de vida hasta el nivel superior. Allí reside toda la estructura sobre la cual se asentará un modelo

de sistema que se gestó considerando el contexto social: “Si tenemos en cuenta que en la Ciudad de Buenos Aires hay un 20 por ciento de desocupación y que además, casi el 17 por ciento, que está concentrado en la zona sur de nuestro distrito Capital, se encuentra con las necesidades básicas insatisfechas, no es un tema menor el planteo de la necesidad de garantizar este sistema educativo desde los 45 días de vida”.<sup>14</sup>

Pues, entonces, no podrá quedar al arbitrio de una administración la aplicación de las políticas complementarias ni las bases de la organización del sistema educativo. En consecuencia, la falta de asignación de vacantes en el nivel inicial es la primera ruptura del pacto constituyente de la Ciudad y un grave incumplimiento de la manda constitucional.

Las políticas sociales complementarias se presentan así como la función del Estado que responde a su deber de garantizar la igualdad de oportunidades (o destinar el máximo de sus recursos para lograrlo) y trabajar sobre la desigualdad estructural. En definitiva, en eso consiste una de las tareas elementales del Estado: la administración de lo colectivo para la equidad. Las políticas complementarias de la educación son el instrumento para ello, son la puerta de acceso al sistema educativo, aquel organizado, administrado y ejecutado por la administración central de la sociedad, su gobierno.

Sin embargo, la desigualdad en la Ciudad de Buenos Aires se consolida década tras década. Y ello, si bien responde a las consecuencias de un capitalismo voraz que se impuso definitivamente en el mundo y que empobrece a la región —profundizando exclusión social—, se ve agravado cuando es acompañado por la decisión de limitar el contenido del derecho a la educación, por considerar que no es redituable destinar todos los recursos que su integralidad requiere.

En ese sentido, Adriana Puiggrós reflexiona respecto del derrumbe del sistema educativo, y señala: “[D]urante los últimos años, organismos internacionales, gobiernos y técnicos de tendencia neoliberal han acordado un diagnóstico fuertemente negativo de los sistemas educativos modernos. Caracterizaron a los sistemas, escolarizados y públicos, como ineficientes, inequitativos

13. Convencional Delia Bisutti, Diario de Sesiones, Convención Constituyente de la CABA, 7ª Reunión, 5ª Sesión Ordinaria, p. 823.

14. Convencional Delia Bisutti, Diario de Sesiones, Convención Constituyente de la CABA, 7ª Reunión, 5ª Sesión Ordinaria, pp. 822-823.



y de baja calidad, y señalaron a los docentes como los principales responsables de las magras ganancias inmediatas que produce la enorme inversión económica que se requiere para su sostenimiento".<sup>15</sup>

Pese a todos los embates, la sociedad resiste al recorte de las políticas complementarias en defensa del acceso universal a la educación. La tensión sucede, en definitiva, cuando no se respeta el principio constitucional, originando con ello un cambio en el acuerdo social volcado en la Constitución y en las leyes aprobadas en el Congreso.

Desde la demanda por vacantes hasta el reclamo por la participación en las reformas educativas, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una comunidad educativa muy activa, comprometida en los principios de la educación pública y convencida de que sus exigencias son parte del deber indelegable del Estado. Colectivos de familias, centros de estudiantes, gremios docentes, centros educativos de gestión social y organizaciones de la sociedad civil han logrado construir una red en la que caen las partes del sistema educativo que la administración no procura sostener.

### **Políticas en disputa y respuesta gubernamental**

Tal como se introdujo en el apartado precedente, el aumento de la conflictividad en el ámbito educativo está vinculado con el empeoramiento de las condiciones sociales de los estudiantes que precisaban una beca para sostener su asistencia a clase, el estado de deterioro de la infraestructura de los edificios escolares, la disminución de la participación presupuestaria que se ve reflejada en el recorte de viandas, falta de vacantes y ausencia de nuevas escuelas acorde con el crecimiento poblacional. Todo ello conduce a una profunda inequidad de la política pública en las diferentes zonas de la Ciudad.

A su vez, el reclamo por el cumplimiento de la Ley ESI, la omisión de la aplicación del Protocolo para Casos de Violencia de Género y las dos reformas educativas inconsultas terminaron de definir un conflicto que se sucede desde hace más de una década entre estudiantes

de las escuelas de enseñanza media y autoridades educativas ministeriales.

La disputa en torno a la política pública educativa porteña está caracterizada por una simultaneidad de conflictos que se suceden concatenados y de los que participan muchos y diversos actores de la comunidad y de las instituciones. Por ejemplo, la discusión por la reforma de la escuela secundaria en el año 2017 no solo cuestionaba un programa educativo, sino también la deficiencia de la infraestructura de los establecimientos escolares que serían pruebas piloto; el protocolo de actuación en caso de ocupación pacífica de un colegio es un acto administrativo denominado *Pautas para la convivencia escolar* que imparte instrucciones a un rector, y, sin embargo, ello origina la actuación de fiscalías penales e imputaciones a madres, padres y estudiantes.

Ahora bien, entre la multiplicidad de actores que intervienen en el conflicto, se encuentra el Poder Judicial, a quien se acude por la afectación de derechos y garantías de rango constitucional, para denunciar el incumplimiento de los deberes del Estado local, el cual se defiende argumentando que las decisiones constituyen una invasión en la esfera del poder público y, en consecuencia, objeta las diferentes instancias del proceso.

Por ello y atento a que el presente artículo se propone analizar la necesidad de gestionar de una forma pacífica el conflicto en el ámbito educativo, a continuación se mencionarán algunos de los momentos más críticos de la lucha estudiantil y el protocolo de actuación como respuesta gubernamental al reclamo.

### **Vacantes**

En primer lugar, previo a introducir el análisis prometido, resulta imposible omitir la mención acerca del problema del acceso al sistema educativo.

La falta de vacantes en el nivel inicial profundiza la desigualdad, teniendo en cuenta que, a quien no tenga asignado un lugar en un jardín de gestión estatal, se le ofrece (siempre que haya disponibilidad) un lugar en un CPI (Centro de Primera Infancia), dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, que podría ser catalogado como un lugar de cuidado, pero no cumple con los requisitos de un espacio educativo. De esta manera,

15. PUIGGRÓS, Adriana, *Luchas por una democracia educativa (1995-2018)*, 1ª edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, p. 29.

las familias que no puedan costear un establecimiento privado quedan fuera del sistema público de educación establecido en la Constitución, contrariando así los principios generales de este derecho.

Cabe resaltar que, del contenido del derecho a la educación, deviene la obligación del Estado (asumida en el ámbito internacional)<sup>16</sup> en su compromiso de garantizar la "Disponibilidad: Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte" y la "Accesibilidad: Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte.

Cabe remarcar la "No Discriminación, como una de las dimensiones del Principio de Accesibilidad: La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho".

Asimismo, la Constitución local es clara en este sentido: "La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine".<sup>17</sup>

Pese a ello, año tras año, las vacantes en el nivel inicial son reclamadas ante los tribunales porteños, sin arribar aún a una solución general, por lo que muchas niñas y niños quedan excluidos del sistema educativo.

Importa destacar que se encuentra en trámite un expediente iniciado en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en el cual el Gobierno de la Ciudad y el frente actor acordaron, en 2011, llevar adelante un plan de trabajo sustentable, a fin de poder concretar una política pública que garantice la existencia de vacantes suficientes en el nivel inicial.<sup>18</sup> Sin embargo, todos los años luego de la fecha de publicación de los resultados de las asignaciones, numerosas familias se presentan ante el Ministerio Público de la Defensa a fin de reclamar por no tener lugar para sus hijas e hijos.

Vale resaltar que la falta de vacantes se da en los tres niveles (inicial, primario, secundario), pero se ve recurrido en el nivel inicial.

Por su parte, tanto en el nivel inicial y, en especial, en el nivel primario, se acude al mecanismo de la reubicación, trasladando a niñas y niños a otros barrios lejanos a sus domicilios. En cuanto a la escuela de educación media, la falta de vacantes en la institución requerida obliga al adolescente a resignarse respecto de la orientación elegida.

En muchos casos, se logran soluciones judiciales que ordenan al Gobierno otorgar una vacante en la institución solicitada u otra cercana a su domicilio. Sin embargo, en numerosas ocasiones, no se cumple la manda judicial, atento a que los salones escolares se encuentran superpoblados —sobre todo en la zona sur—, siendo esto, incluso, una dificultad para las defensorías y las asesorías tutelares, que entienden la dificultad de insistir en la asignación de la vacante que necesita el

16. Observación General N° 13, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 2° del art. 13 "El derecho a recibir educación", punto 6 a y b.

17. CCABA, art. 24.- La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine. Organiza un sistema de educación administrado y fiscalizado por el Poder Ejecutivo que, conforme lo determine la [L]ey de [E]ducación de la Ciudad, asegure la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones. Crea y reconoce, bajo su dependencia, institutos educativos con capacidad de otorgar títulos académicos y habilitantes en todos los niveles. Se responsabiliza por la formación y perfeccionamiento de los docentes para asegurar su idoneidad y garantizar su jerarquización profesional y una retribución acorde con su función social. Garantiza el derecho de las personas con necesidades especiales a educarse y ejercer tareas docentes, promoviendo su integración en todos los niveles y modalidades del sistema. Fomenta la vinculación de la educación con el sistema productivo, capacitando para la inserción y reinserción laboral. Tiende a formar personas con conciencia crítica y capacidad de respuesta ante los cambios científicos, tecnológicos y productivos. Contempla la perspectiva de género. Incorpora programas en materia de derechos humanos y educación sexual.

18. "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14)", Expte. N° 23360/0. El 9/2/2011 se suscribe un Acta Acuerdo homologado por el TSJ obrante a fs. 2467/2472 de los autos principales. Cláusula Primera. Objeto: Teniendo en cuenta los legítimos reclamos de la parte actora en pos de garantizar el derecho a la educación y el derecho a la igualdad considerando la voluntad expresa de la Ciudad en concretar una política pública que garantice la existencia de vacantes suficientes en el nivel inicial es que las partes acuerdan llevar adelante un plan de trabajo sustentable anclado en los ejes que seguidamente se detallan. En este espíritu, el GOBIERNO llevará adelante acciones para absorber de manera progresiva la demanda insatisfecha, dando prioridad a las comunas o distritos con mayor crecimiento en la demanda.

amparista, atento a que no deben ni quieren contribuir al hacinamiento y, en consecuencia, al empeoramiento de las condiciones de estudio del resto del alumnado.

La falta de escuelas en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires afecta gravemente el acceso a la educación de quienes allí habitan y profundiza la desigualdad social. Las respuestas gubernamentales no solo no resuelven el problema, sino que desnudan la discriminación hacia esos distritos: asignación de lugar en un CPI<sup>19</sup> o la reubicación<sup>20</sup> en un establecimiento de otro distrito escolar.

Es importante destacar que no todas las personas llevan adelante su reclamo mediante un juicio de amparo, no todas poseen los recursos para movilizarse ni tiempo para ello, e incluso tampoco conocen la posibilidad de hacerlo. De esta forma, en su derrotero de búsqueda de vacante, numerosas familias quedan en el camino y sin posibilidad de optar por una escuela de gestión privada. Vale aclarar que ignoramos la cantidad de niños y niñas que se encuentran desescolarizados, dado que el Ministerio de Educación no lleva un registro de ello o, por lo menos, no lo proporciona.

19. En el Acta Acuerdo firmada en el marco de los autos "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre amparo (art. 14)", Expte. N° 23360/0, homologada por el tsj obrante a fs. 2467/2472 de los autos principales, se establece en la cláusula SEXTA que "De forma provisoria, y de acuerdo [con] la práctica habitual, se otorgarán vacantes en establecimientos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social a niños/as que hayan solicitado la inscripción en establecimientos educativos dependientes del Ministerio de Educación (...) La supervisión de los aspectos pedagógicos-didácticos quedará a cargo de personal dependiente de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal, a través de la Dirección de Educación Inicial, conforme se explica en el Anexo X" (cfr. fs. 2468 de los autos principales).

20. Según un informe de abril de 2009 de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) titulado "La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires": "La práctica de la reubicación, como respuesta al problema de falta de vacantes en los de de la zona sur fue denunciada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, a través de diversas resoluciones. Ya en junio del año 2002 la Defensoría mencionaba que 3798 niños del de N° 19 se encontraban cursando la educación primaria en otros distritos escolares. A su vez, se informaba que del total de alumnos reubicados, 1413 chicos viajaban solos o iban caminando a la escuela. En las últimas resoluciones sobre el tema, la Defensoría del Pueblo sostuvo que de los testimonios recibidos y de lo relevado en campo surgen elementos que cuestionan la información proporcionada por el Ministerio de Educación tanto con relación a la cantidad real de alumnos 'reubicados', como a la capacitación y la relación laboral del personal asignado al acompañamiento y el cuidado de los alumnos durante su transporte".

## Becas y primer Protocolo

En agosto de 2008, el Ministerio de Educación decide eliminar el cincuenta por ciento (50%) de las becas que otorga a cincuenta y nueve mil (59.000) estudiantes, las cuales les permiten costear sus viáticos y, en muchas ocasiones, los materiales necesarios, cuyo objeto era evitar la deserción escolar.

Ante la interpelación de la comunidad educativa, desde el Gobierno de la Ciudad explicaron que la medida no responde a una falta de fondos, sino a un criterio de asignación.<sup>21</sup>

La Legislatura convoca al ministro de Educación Mariano Narodowski, quien ratifica el sistema de becas estudiantiles que pasan a ser veintinueve mil (29.000).

Frente a ello, las organizaciones estudiantiles inician actividades de protesta contra el pronunciado recorte en la ayuda estatal. En consecuencia, dieciséis (16) colegios son tomados en una semana y se realizan asambleas con representantes estudiantiles en cincuenta y siete (57) secundarios.

En respuesta, el Ministerio de Educación dispone una serie de pautas que deberán seguir las conducciones de las escuelas medias de gestión estatal, mediante la Disposición N° 495499/DGEGE/08,<sup>22</sup> dirigida a las Direcciones de Media, Técnica, Artística y Formación Docente. En ella se establecía que, en caso de toma/ocupación de un establecimiento escolar, el directivo debía

21. VIDELA, Eduardo, "Rigor que endurece el conflicto por las becas", sección El País, *Diario Página 12*, 28/8/2008.

22. Disposición N° 495499/DGEGE/08. 26/8/2008. Dirección General de Educación de Gestión Estatal del Ministerio de Educación. "1. El directivo confeccionará un Acta en la que conste el estado en que deje el edificio escolar al momento de la toma/ocupación y si es posible los nombres de las personas que ocupan el establecimiento; 2. El personal docente deberá comunicarse con los padres de los alumnos que toman/ocupan [la] escuela a fin de solicitar el retiro de los menores en forma inmediata del establecimiento dada la situación de vulnerabilidad en que se encuentran; 3. Ningún docente deberá permanecer en el establecimiento fuera de su horario laboral mientras dure su ocupación forzosa y 4. Una vez que cese la ocupación forzosa del establecimiento, los Directivos informarán la modalidad de recuperación de los días de clases perdidos: los sábados o la extensión de las clases durante el mes de diciembre, conforme la Disposición N° 04/DGEGE/2008". Finaliza la Disposición N° 495499/DGEGE/08 diciendo que "Ante cualquier duda o inquietud, se propone la comunicación inmediata con la Supervisión Escolar del Nivel Educativo que corresponda".

confeccionar un acta en la que consten los nombres de las personas que ocupan el establecimiento (art. 1°).

El acto administrativo fue denunciado en sede judicial, instancia en la cual la magistrada a cargo del Juzgado CAYT N° 4 dispuso, en los autos "Ruanova, Gonzalo Roberto contra GCBA sobre amparo", con fecha 27 de noviembre de 2008, la anulación por inconstitucionalidad grosera de la Disposición en la parte cuestionada, al considerar: "...asentar en un acta los nombres de los estudiantes que llevan a cabo un acto de toma u ocupación del establecimiento donde cursan sus estudios tiende a conformar una verdadera 'lista negra' cuyos propósitos no son difíciles de imaginar".<sup>23</sup>

En el fallo se señala el art. 39 de la Constitución de la Ciudad que reconoce a los niños, niñas y adolescentes como "sujetos activos de sus derechos", estableciendo la obligación de las autoridades administrativas a consultarlos y escucharlos. Del mismo modo, indica que se advierte en la Disposición atacada "como todas estas obligaciones a cargo de las autoridades educativas se encuentran incumplidas y, por el contrario, se adoptan 'criterios de acción' que no conciben con una sociedad democrática y republicana plasmados en la Constitución de los porteños, tales como consultar y escuchar a los alumnos".

### **Infraestructura y Protocolo con denuncia policial**

La situación de la infraestructura escolar es un conflicto permanente que deviene transversal al resto de los problemas en el ámbito de la política pública educativa.

En 2010, miles de estudiantes organizados en asambleas deciden iniciar actividades con el objeto de reclamar la reparación de los centenarios edificios. La situación es denunciada como crítica: escuelas sin agua, instalaciones eléctricas deterioradas, obras inconclusas con escombros abandonados y baños rotos e inundados forman parte de un cuadro que deviene en veinticuatro (24) escuelas tomadas que exigen un plan de obras en un plazo inmediato.

Ante la situación, el Ministerio de Educación les comunica a las autoridades escolares cuáles serán las acciones que deberán llevar a cabo ante la ocupación pacífica de un colegio, mediante el Memorando N° 912750/DGE/2010<sup>24</sup> de fecha 19 de agosto de 2010, en el cual la Dirección General de Educación de Gestión Estatal dispone que "se efectuará una denuncia ante el organismo competente (Policía Federal Argentina) sobre el hecho de la toma y la posible configuración de un delito por parte de los participantes y padres de los menores por incumplimiento de los deberes correspondiente al ejercicio de la patria potestad".

El hecho fue puesto en conocimiento del Juzgado CAYT 4, mediante la presentación de las familias en los autos "Ruanova", en el cual se deja sin efecto el citado Memorando "por ser nulo de nulidad absoluta e insanable, según las normas vigentes aplicables y violar los derechos y garantías que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce y garantiza a los estudiantes de esta Ciudad". En su resolución, la señora jueza considera: "... se reedita semejante decisión en una versión peor y gravísima desde el punto de vista de los valores democráticos bajo los cuales, el país y esta Ciudad han resuelto sean los que rijan las vidas de las personas".<sup>25</sup>

Entre sus consideraciones, señala que ya había advertido en el año 2008 que las obligaciones de las autoridades se encontraban incumplidas y se adoptaban criterios de acción contrarios a los valores democráticos y republicanos, y observa que "a ello se suma hoy, el hecho de que esos listados pueden ser suministrados a la Policía Federal Argentina, lo que denota el pensamiento de las autoridades educativas de que los alumnos son virtualmente delincuentes *in fraganti*". Agrega luego: "Tan desbordados o sobrepasados se sienten ante un conflicto, por otra parte propio de la vida democrática que hemos elegido y, por ende, a ser resuelto mediante vías y acciones democráticas, que por añadidura también validan la intervención policial con relación a los padres

23. "RUANOVA, Gonzalo Roberto c/GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° 32226/0, Resolución del 27/11/2008.

24. Memorando N° 912750/DGE/2010. 19/8/2010. Dirección General de Educación de Gestión Estatal del Ministerio de Educación.

25. "RUANOVA, Gonzalo Roberto contra GCBA sobre amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° 32226/0.08, Resolución del 26/8/2010.

de los alumnos, tildados de antemano de ineptos en el ejercicio de la patria potestad".<sup>26</sup>

### Reformas educativas y Protocolo en vigor

En 2012 y 2017, las autoridades ministeriales dispusieron dos reformas educativas que afectan a las escuelas de nivel medio, las cuales tuvieron un fuerte rechazo y resistencia por su carácter inconsulto y el desconocimiento de los derechos a la información y a la participación de la comunidad en esta materia, por parte del Gobierno de la Ciudad.

La nueva escuela secundaria del año 2012 traía la reducción drástica de los planes de estudio, eliminando o comprimiendo las orientaciones existentes en ese momento. La participación social logró sostener muchas de las especialidades que se pretendían eliminar. Según las características de la NES, la comunidad entendía que esta reforma curricular implicaba modificar el contenido de las materias; nuevas cargas horarias agregando horas; una nueva organización escolar; nuevas modalidades en el trabajo docente; necesidad de nuevos espacios escolares y reconversión de materias, entre otras particularidades.

El problema principal era la falta de información y de participación que caracterizaba el proceso. El debate público fue intenso, y estudiantes, docentes y familias protagonizaban el conflicto con las autoridades, bregando por espacios de participación:

El discurso es bonito, pero la práctica de todos los días es diferente. El gobierno de la CABA no implementó espacios de discusión y de debate. No genera espacios para que puedan expresarse los docentes y los estudiantes. Toda la comunidad educativa, todos los ciudadanos de la ciudad debemos resistir la eliminación de Historia y Geografía argentina de las aulas y debatir sobre una Nueva Escuela Secundaria para todos y todas, con espacios para la discusión, para la reflexión, para la creación, con la posibilidad abierta para que estudiantes y docentes nos

equivoquemos y volvamos a empezar. Eso significa tener libertad.<sup>27</sup>

Nuevamente, las autoridades ministeriales responden con un instructivo en el cual se reanudan los criterios impugnados anteriormente, desoyendo los reiterados llamados de atención volcados en las resoluciones judiciales en cuanto al respeto de los valores democráticos que deben guiar las acciones de gobierno.

El instructivo imponía a las conducciones escolares concurrir inmediatamente a la comisaría de la jurisdicción del establecimiento a efectos de denunciar la situación de toma y especificaba: "No denunciar personas". A continuación, indicaba que los ilícitos que se estarían configurando —según el criterio del fiscal— pueden ser violación de domicilio o usurpación (ambos delitos) y la contravención del art. 58 (ingreso o permanencia de personas en lugar público/privado contra la voluntad del titular).

Ante la denuncia del hecho nuevo, la magistrada de primera instancia lo decreta nulo e insiste en el uso de los derechos constitucionales por parte de los estudiantes y respecto de la acción de las autoridades fuera del marco mínimo de legalidad. A la jueza le resulta verdaderamente ingenua la aclaración en letras mayúsculas que textualmente dice: "NO DENUNCIAR PERSONAS" y lo tacha de "burdo artificio para evadir el reproche de nulidad" que, adelanta, quedará firme en sede judicial.<sup>28</sup>

Finalmente, el fuerte rechazo que causó la última reforma educativa titulada *Secundaria del Futuro*, en 2017, ocasionó un escenario de conflictos que se mantiene hasta el presente. En ese momento, el estudiantado llevó a cabo medidas de fuerza que incluyeron la ocupación pacífica de más de treinta escuelas. El dato preocupante era el sistema elaborado para 5° año, ya que en las pasantías obligatorias las familias vislumbraban miles de jóvenes empleados en empresas de manera precaria.

El conflicto se agravó cuando los alumnos fueron denunciados en sedes policiales y fiscales por los

26. *Ibidem*

27. BERGUIER, Jorge y SAMAR, Enrique, "Debatir sobre una nueva secundaria", *Diario Página 12*, 5/7/2013 (edición impresa). (Docente de la EEM N° 5, del D.E. N° 19, delegado sindical UTE-CTERA. Y director de la Escuela N° 23 del D.E. N° 11 desde 1997 hasta 2012, respectivamente).

28. "RUANOVA, Gonzalo Roberto c/ GCBA s/ amparo (art. 14 de la CCABA)", Expte. N° 32226/0, Resolución del 27/9/2012.

directivos de las escuelas, quienes esgrimieron el cumplimiento de instrucciones emanadas de las autoridades del Ministerio de Educación.

Los centros de estudiantes representados por las asesorías tutelares y las familias patrocinadas por la Defensa Pública conformaron un frente actor que se enfocó en el rechazo a la criminalización y al restablecimiento de métodos pacíficos de abordaje del conflicto.

Este último Protocolo elimina la intervención policial, pero instruye a los directivos escolares a citar a los padres a fin de retirar a los alumnos y enunciar los datos de quienes no lo hagan, dejando constancia de los motivos y de haberles hecho saber que la responsabilidad recaerá exclusivamente sobre el adulto que ejerza la patria potestad.<sup>29</sup>

Citar a los tutores para consentir o desaprobado la situación de toma que lleva a cabo el centro de estudiantes implica el desconocimiento absoluto de todos los principios del sistema de protección integral, negándoles a los jóvenes el carácter de sujetos activos de sus derechos y rehusando la obligación de las autoridades administrativas a consultarlos y escucharlos, vulnerando completamente los derechos de libre expresión, reunión y protesta. Del mismo modo que desestima la organización que los representa, teniendo en cuenta que en ningún momento se convoca a los centros de estudiantes.

De esta manera, se renuncia a gestionar el conflicto, decidiendo una medida punitiva, coercitiva y persecutoria. Por otra parte, da lugar a conflictos de nivel intrapersonal, dado que enfrenta a los adolescentes con sus familias. De igual manera que contrapone al estudiantado con sus rectores, al requerirles a estos últimos que denuncien a sus alumnos y alumnas en las comisarías, oponiendo a la autoridad educativa con el grupo de estudiantes.

29. "Dejar constancia de la citación [a] padres o a quienes ejerzan la responsabilidad parental sobre los alumnos, a fin de que procedan a retirarlos del establecimiento habida cuenta de la imposibilidad de prestar servicio educativo. Enunciar los datos de los padres o de quienes ejerzan la responsabilidad parental que no hayan retirado a los jóvenes a su cargo del establecimiento educativo, dejando constancia de los motivos y de haberles hecho saber que la responsabilidad sobre el alumno recaerá exclusivamente sobre el adulto que ejerza la responsabilidad parental, mientras dure la situación y en el caso de ingreso/egreso del alumno al establecimiento educativo".

Por eso se considera una práctica violenta, porque no aborda la situación, acciona con violencia y coerción sobre los ciudadanos involucrados y genera disputas en numerosas relaciones entre los sujetos de la comunidad educativa. Todo esto ocasiona secuelas que tardaran en superarse y postergarán la superación de la situación que originó el conflicto principal, que inevitablemente se repetirá una y otra vez, hasta tanto no se trabaje de manera integral.

En actualidad, el Protocolo se encuentra en vigor. En primera instancia, se suspendió su aplicación y se le ordenó al Poder Ejecutivo elaborar:

[U]n protocolo de actuación especial para las situaciones de protesta estudiantil, conforme los principios del Sistema Escolar de convivencia (Ley N° 223), los principios del funcionamiento de los Centros de Estudiantes (Ley N° 137) y los principios y valores de la CCABA. Y establece que [d]icho protocolo deberá garantizar la participación de la comunidad educativa, y de aquellos actores institucionales especializados en la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia.<sup>30</sup> [Sin embargo, la Cámara de Apelaciones del fuero CAYT, hizo lugar al recurso presentado por el Poder Ejecutivo y rechazó los amparos presentados].

## Gestión del conflicto

La aplicación del Protocolo para ejecutar en caso de ocupación pacífica de establecimientos escolares constituye la adopción de una medida punitiva para reprimir una acción estudiantil, que reclama presupuesto, infraestructura y participación en las reformas educativas. Diversas han sido las formas que tomó la protesta juvenil; sin embargo, logra visibilidad cuando mayorías de adolescentes resuelven las tomas de los colegios

30. "AT 1 c/GCBA y otros sobre amparo", Expte. N° 26685/2017/0 conexo con "Heredia c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° A26685-2017/0. Sentencia del 24/4/2018.

que se van sucediendo una tras otra, irrumpiendo en la escena política porteña.

Tal como se desarrolló en el apartado anterior, desde 2008 el Ministerio de Educación de la Ciudad aplicó cinco protocolos diferentes y el punto de partida de todos los documentos es considerar al joven como un usurpador del inmueble contra la voluntad del titular de este.

Las instrucciones se fueron modificando a medida que se judicializaba su contenido, las pautas dispuestas fueron maquillando el aspecto represivo, pero sosteniendo la mirada tutelar, desconociendo la progresión de la autonomía de los adolescentes en tanto personas en pleno desarrollo.

Si bien las instituciones que intervienen en el conflicto, en reiteradas oportunidades, ofrecieron instancias de mediación, el diálogo se encuentra roto y parecen desaparecer los espacios de entendimiento, teniendo en cuenta que las autoridades ministeriales —al principio y como regla— se niegan a recibir a quienes llevan adelante la medida, mientras esta se mantenga.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con herramientas para abordar el conflicto, para encontrar un canal legítimo que le permita reconducir el cauce de la situación. La Ley N° 3.055 de Mediación Escolar difunde y promueve métodos cooperativos de abordaje de conflictos y la Ley N° 223 crea los Consejos de Convivencia que ofrecen un proceso de mediación escolar. Sin embargo, solo se utilizan de manera individual, no se ponen en marcha cuando el estudiantado se presenta en forma colectiva.

Las consecuencias de la aplicación de los protocolos acentuaron la conflictividad. Los amparos presentados lograron resoluciones judiciales que declararon inconstitucionales las órdenes impartidas que criminalizaban las protestas estudiantiles. Pero, al cabo de un tiempo, un nuevo conflicto se presentaba y las autoridades sorprendían con un renovado instructivo, pero de similar temperamento. En diez años, cinco protocolos fueron denunciados en sede judicial y anulados en Primera Instancia; sin embargo, ante un nuevo escenario de conflicto, se reanudaron los criterios cuestionados.

En los documentos se instruye confeccionar actas, denunciar en sede policial, citar a madres, padres y tutores y elevar a las autoridades los listados de las familias que no retiran a los estudiantes de las escuelas. Afuera, la comunidad discute la legitimidad de las tomas

y asiste al espectáculo de estigmatización de los medios de comunicación, delatados por su —velada pero siempre emergida— aversión hacia adolescentes insubordinados.

Todo ello forma parte del soporte para tolerar su criminalización, incluida la irrupción de uniformados armados en un establecimiento educativo, en horas de clase, para notificar las denuncias radicadas.<sup>31</sup>

Las continuas disputas en torno a la política educativa nos obligan a reflexionar acerca de nuestro sistema de organización social. La democracia presenta una situación de permanente tensión entre representantes y representados. La conflictividad es inherente a una comunidad compleja y democrática que reconoce a los diversos actores sociales y a sus intereses en pugna. De esta manera, los habitantes de un Estado son sujetos políticos que integran un conjunto en permanente redefinición de valores, lo cual hace posible su crecimiento y desarrollo.

En ese esquema, los gobiernos desarrollan políticas públicas que acompañan e impulsan el avance de la población, y la gestión de la conflictividad conforma aquella que se vuelve transversal a las restantes. Ahora bien, la posición adversa a la protesta social y a las movilizaciones populares activa el impulso represivo y pone en marcha el poder punitivo como herramienta para atacar el conflicto, sin abordarlo y renunciando a su gestión. Allí encontraremos la raíz de la violencia institucional.

Un conflicto sucedido en la aplicación de una política pública es una puja por participar en la construcción del Estado. Sin embargo, la interpelación de la ciudadanía a las autoridades se percibe como amenaza, y a quienes ven vulnerados sus derechos ciudadanos se les imputa una conducta disvaliosa que trastoca el orden social.

Pese a ello, la inercia de la evolución social no se detiene y propia de su naturaleza grupal, las poblaciones redefinen permanentemente su moral y sus valores colectivos.

En esta inteligencia, el conflicto es un hecho natural que se presenta como crisis y oportunidad, implicado en la experiencia vital de todos sus actores y el cual no es posible solucionar sin transformarlo. Deberá ser conducido a la superación de la situación que lo origina por

31. Colegio Liceo N° 9 Santiago Derqui, Actas en fs. 48-50, Expte. N° A26685/2017-0.

otra que lo trascienda, para crear un nuevo tipo de realidad.<sup>32</sup> Y aquí el rol del Poder Judicial será fundamental.

De esta manera, la intensidad de las disputas estará dada por la baja conflictividad con la que se administren, evitando así alterar los vínculos de los sujetos intervinientes. Su funcionalidad estará dada por sus efectos y consecuencias. El mayor de los riesgos será cuando el conflicto se trasciende a sí mismo y se convierte en violencia. Allí reside la importancia de su análisis, en cuanto proceso que permita desandar su desarrollo.

Las prácticas violentas por parte de quien debe gestionar la sociedad genera que un conflicto "real" o de "dimensión objetiva" —aquellos que tienen por meta un objetivo concreto, una pretensión—, se traspase al grupo de conflictos "irreales" o de "dimensión actoral", en los cuales las percepciones de los actores se ubican en el centro de la escena y se constituye en un problema de difícil resolución, por los elementos de desconfianza que se sostienen entre las partes.<sup>33</sup>

Vale recordar que los adolescentes integran un sector que ingresa en la vida social, mediante la institución escolar. Iniciarse en el ámbito escolar significará incorporarse a lo colectivo, adquirir referencia en la institución que lo aloja y en sus representaciones

estudiantiles. Los ubica en un escenario propicio de desarrollo interno y social.

Cuando los movimientos estudiantiles cuestionan la situación de la educación y los programas curriculares no hacen más que cooperar en la construcción de la educación, que, por otra parte, se encuentra en permanente transformación por su naturaleza emancipadora.

Cabe cuestionarse por qué la tensión generada por el mercado, en las decisiones económicas de un Estado, es una presión que se acepta como válida, que no se discute, que está allí y solo se relatan sus resultados. En cambio, el reclamo estudiantil de participación en la construcción de la política educativa representa una conducta que recibe reproche y criminalización. Entonces, resulta clara la resistencia de la democracia representativa hacia la democracia participativa, que la percibe como una intromisión ilegítima, cuando se trata de un sector de la población.

Negar el conflicto e intentar apagarlo sin ahondar en lo que lo originó responde al mismo modelo que sostiene que la educación y las escuelas deben ser neutras, negando que los procesos educativos conllevan relaciones de poder, las cuales podrán engendrar escenarios violentos o democráticos, según sea su elección de optar por el sometimiento o por la democratización de la transmisión de saberes.

El impulso represivo que se pone en marcha, propio de la tradición autoritaria del Estado, requiere de dispositivos que funcionen como retén que intente frenar la inercia punitiva. El germen de la violencia institucional se encuentra en la ilegalidad que caracteriza su resistencia a comprender que la democracia lleva consigo la idea de la conflictividad, porque se desarrolla en sistemas económicos injustos y desiguales. La autoridad tendrá el monopolio de la fuerza y la sociedad, las herramientas de expresión e interpelación en su búsqueda de transformación social.

### **Poder Judicial: perspectiva de futuro**

Llegado a este punto de análisis, corresponderá entonces considerar cuál es el rol del órgano jurisdiccional ante una situación que se desarrolla, con un grado tal de conflictividad que sostiene un patrón de violencia institucional.

32. GALTUNG, Johan, "Teoría de los conflictos", en *Revista Paz y Conflictos*, N° 2, Instituto de la Paz y los Conflictos, Universidad de Granada, España, 2009, pp. 67-77.

33. Conflictos reales: se derivan de las causas estructurales o del entorno. Conflictos irreales: son ocasionados por problemas de comunicación y de percepciones. Cuando las causas se ubican en el campo de las percepciones, se dificulta su solución. Cabe mencionar la Teoría de los Conflictos, teorizada por Johan Galtung, entre otros. Los conflictos aparecen como una constante en la historia de la humanidad. Son, como afirmará este autor (Galtung), inherentes a todos los sistemas vivos en cuanto portadores de objetivos. En algunas etapas de la historia fueron como la *force motrice* que contribuyeron a generar verdaderos cambios en provecho del hombre, pero, en otras, trascendiéndose a sí mismos y convirtiéndose en violencia (metaconflicto) condujeron hacia la deshumanización absoluta. De ahí su importancia y sentido para la vida y el destino de las personas. De ahí la imperiosa necesidad de conocerlos en su complejidad práctica, en sus lógicas internas y externas, para poder finalmente teorizarlos y sistematizarlos para devolverlos a la realidad en forma de modelos y conceptos accesibles y manejables por la racionalidad humana y así, en la medida de lo posible, contribuir a hacer más llevadero nuestro, a veces duro, peregrinaje por el mundo. Es a este ejercicio mental estructurado y sistematizado que los seres humanos llamamos *ciencia*. En *Revista Paz y Conflictos*, N° 2, 2009, *Teoría de los Conflictos*, de Johan Galtung, por Percy Calderón Concha.



Cuando la tensión es entre ciudadanos y el Estado, el Poder Judicial se erige como un restaurador del vínculo roto, la reparación en ese caso estará dada por reestablecer el lugar negado a la persona en tanto ciudadano. El rol será el balance del poder. De este modo, tendrá la posibilidad de la transformación del conflicto, trascendiéndolo, elevando las metas, recreando un espacio que le permita volver a colocar el objetivo común por encima de la posición individual de los sujetos en pugna.

Si bien la judicialización del conflicto obtuvo algunos avances —téngase en cuenta que los primeros protocolos se titularon: "Instructivo sobre la forma de proceder en caso de toma de establecimientos educativos" y denunciaban a adolescentes ante la sede policial y el actual se titula "Pautas para la convivencia escolar"—, hoy el conflicto educativo se sostiene y la intervención judicial no ha logrado desarticularlo, por el contrario, se desarrolla al mismo tiempo que su criminalización.

En el fuero Penal y Contravencional se han abierto actuaciones seguidas contra las familias y los estudiantes que, según la hipótesis de la Fiscalía, participaron el pasado año en las tomas de los colegios secundarios, del mismo modo procedieron con estudiantes terciarios.<sup>34</sup> Ante ello, el Ministerio Público de la Defensa coordinó acciones para acompañar a quienes recibieron las imputaciones. Recientemente, se ordenó cerrar las actuaciones de todos los estudiantes que por su edad no son punibles.

Advirtiendo que dichas acciones incrementan el conflicto, debe comprenderse que una visión dual, de ganadores y perdedores, solo postergará la contradicción subyacente, que luego emergerá con más fuerza. Tanto como necesaria es la toma de conciencia por parte de los sujetos de un conflicto —en cuanto a su posición, pretensiones, atribuciones, derechos y obligaciones—, como lo es también para el órgano jurisdiccional que, siendo otro actor en este entramado, deberá adquirir conciencia de su posición, su función y sus obligaciones.

Es preciso que el Poder Judicial se reconozca como un órgano de gobierno de la sociedad, el cual al carecer

de elección directa como el resto de los otros poderes, tiene una legitimidad más débil, la cual dependerá de la calidad de su servicio público,<sup>35</sup> el que será eficiente siempre que gestione con perspectiva de futuro.

**34.** En mayo de 2019, en actividades de protesta por la Ley UNICABA, tres (3) estudiantes del nivel terciario del Normal N° 5 son citados a declarar en el fuero Penal y Contravencional porteño, a raíz de una denuncia de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires, que toma conocimiento por el acta de la Rectoría elevada en cumplimiento del Protocolo de actuación.

**35.** Entrevista a Alberto Binder: "La sociedad manda un mensaje más duro que el que metabolizan sus dirigentes". Redacción *Río Negro*, agosto de 2006.





Las Naciones Unidas han proclamado la Declaración Universal de Derechos Humanos en la que se enuncian todos los derechos

enunciados en ella, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

## RESOLUCIONES APROBADAS SOBRE LA BASE DE LOS INFORMES DE LA TERCERA COMISION

### La Asamblea General

Proclama la presente Declaración de los Derechos del Niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos

|   |    |
|---|----|
| 1386 (XIV). Declaración de los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1959) (tema 12)                                  | 21 |
| 1387 (XIV). Publicidad de los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1959) (tema 12)                                   | 21 |
| 1388 (XIV). Informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre los niños (20 de noviembre de 1959) (tema 12)            | 21 |
| 1389 (XIV). Refugiados (20 de noviembre de 1959) (tema 12)  | 22 |
| 1390 (XIV). Año Internacional del Niño (tema 33)  | 22 |
| 1391 (XIV). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (20 de noviembre de 1959) (tema 12)                         | 22 |
| 1392 (XIV). Interdependencia de los factores económicos y sociales del desarrollo (20 de noviembre de 1959) (tema 12) | 22 |
| 1393 (XIV). Vivienda económica (20 de noviembre de 1959) (tema 12)  | 22 |
| 1394 (XIV). Delincuencia de menores (20 de noviembre de 1959) (tema 12)   | 22 |
| 1395 (XIV). Asistencia técnica para la fiscalización de los estupefacientes (20 de noviembre de 1959) (tema 12)       | 23 |
| 1396 (XIV). Estudio sobre la cuestión de la pena capital (20 de noviembre de 1959) (tema 12)                          | 23 |

Considerando que la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración Universal de 1948 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

## 1386 (XIV). Declaración de los Derechos del Niño

### PREÁMBULO

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos funda-

mentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que las Naciones Unidas han proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ella, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especial

de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle,

La Asamblea General

# EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN





# El derecho a la participación de la comunidad educativa en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Distintas lecturas sobre los alcances del derecho

**Guillermo Patricio Cánepa**

Abogado (UBA), Máster en Derecho (UP), Secretario de la Defensoría en lo CAyT N° 5 de la CABA.

## 1. Introducción

---

El derecho a la educación se encuentra reconocido por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que le asigna un rol preponderante en la construcción de una sociedad justa y democrática, y goza de un grado de reconocimiento mayor del que le otorga la normativa nacional e internacional.

Una de las particularidades de este derecho en el plano local es que el art. 24 establece que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tiene la obligación de administrar y fiscalizar el funcionamiento del sistema educativo, conforme a lo que determine la ley de educación, asegurando la participación de la comunidad educativa y la democratización en la toma de decisiones.

Aquí aparece un elemento central de la organización del sistema educativo, que es la participación de la comunidad educativa en la elaboración de las políticas públicas en materia de educación, y en la toma de decisiones sobre cuestiones que puedan afectar el funcionamiento del sistema o los derechos de los miembros de la comunidad.

Una de las deudas pendientes de la Legislatura es el dictado de una Ley marco de Educación, conforme

a lo dispuesto en el capítulo III de la Constitución de la Ciudad. La ausencia de una ley general que reglamente cómo se debe canalizar el derecho a la participación dificulta el ejercicio de un derecho operativo, toda vez que los derechos y garantías reconocidos por la Constitución no pueden ser negados, cercenados o limitados por la omisión o insuficiencia en su reglamentación.

En este contexto, el presente trabajo se propone analizar el contenido de las normas constitucionales referidas al derecho a la educación y a la participación ciudadana, y las distintas lecturas sobre los alcances del derecho, que se dieron en los tribunales del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## 2. El derecho a la educación

### 2.1. Encuadre constitucional

En el ámbito nacional, el derecho a la educación se encuentra reconocido por el art. 14 de la Constitución Nacional, que garantiza el derecho a enseñar y aprender. Ambas facetas del derecho a la educación, la de enseñar y sobre todo la de aprender, se encuentran tuteladas por un amplio acervo normativo que los protege y propende a su cumplimiento.

Las previsiones del art. 14 se encuentran fortalecidas por el Principio de Igualdad, que proclama que todos los habitantes son iguales ante la ley, y que no puede concebirse el goce de un derecho constitucional de una manera diferencial entre categorías de personas, de manera que supongan una discriminación.

Por su parte, el art. 19 protege la autonomía personal, derecho que se encuentra entrelazado con el derecho a la educación, en virtud de que el proceso de aprendizaje es una precondition necesaria para el desarrollo de capacidades tendientes a la elección de un plan de vida y para el ejercicio de las libertades políticas de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la educación cumple un rol importante en la construcción de la personalidad humana y de la dignidad.

La reforma constitucional de 1994 robusteció el contenido de este derecho. El art. 75 introduce como obligación del Congreso Nacional proveer lo conducente a la prosperidad del país y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria (inc. 18) y, a su vez, le encarga la sanción de leyes.

[D]e organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales [inc. 19].

[Por su parte, el inc. 22 otorgó jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales de derechos humanos, que tutelan el derecho a la educación.<sup>1</sup>

De este abanico normativo, se desprende que en el ámbito nacional está arraigada la idea de que si un niño o una persona tiene el derecho de aprender, es porque el Estado tiene el deber de enseñarle, por lo que se puede afirmar que garantizar el acceso a la enseñanza es una función propia y esencial de los poderes públicos.

1. El Pacto de San José de Costa Rica establece que los padres o tutores tienen derecho a que sus hijos reciban la educación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones (art. 12 inc. 4º). Este derecho se encuentra consagrado también por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18.4). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a recibir educación, a la que se le asigna como finalidad, orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y capacitarse para una sociedad libre (art. 13), asimismo tiene previsto la participación en la vida cultural, el progreso científico y la libertad (art. 15). La Convención sobre los Derechos del Niño impone obligaciones a los Estados Parte sobre los distintos niveles de enseñanza educativa y lo compele a realizar acciones positivas tendientes a fomentar la asistencia escolar y reducir la tasa de deserción escolar (art. 28). Por último, la Convención contra la Discriminación Racial hace referencia a la necesidad de adoptar medidas tendientes a combatir los prejuicios que conducen a la discriminación racial (art. 7º), mientras que la Convención sobre la Discriminación de la Mujer prevé la igualdad de derechos con el varón en materia educativa (art. 10º) y fomenta la educación de la mujer rural (art. 14).

Esta idea fue desarrollada con mayor claridad por Bidart Campos, quien sostiene:

La responsabilidad del [E]stado, calificada como indelegable, traduce la idea de que el [E]stado no puede ni debe desentenderse de la educación, y tiene que suministrar recursos materiales y humanos a disposición de las personas para que su acceso a la educación sea viable y se haga efectivo. Toda esta infraestructura queda dominada por pautas importantes: una es la de la igualdad de oportunidades y posibilidades; otra —coincidente— es la de no discriminación; la tercera es la promoción de los valores democráticos.<sup>2</sup>

A partir de la reforma constitucional de 1994, la educación formal quedó diseñada en un sistema de gestión mixta, que cuenta con un "componente estatal" obligatorio, que debe ser prestado en forma gratuita en los distintos niveles educativos a las personas que elijan estudiar en establecimientos públicos, o a quienes no puedan solventar los costos de una educación privada.<sup>3</sup>

Se puede afirmar también que existe una fuerte correlación entre el aprendizaje y la deliberación democrática. La educación refuerza la democracia, porque permite desarrollar las capacidades deliberativas de los estudiantes, quienes serán los futuros ciudadanos.

Desde una mirada sociológica de este aspecto,<sup>4</sup> se sostuvo que la educación de ciudadanos para una sociedad democrática debe desarrollarse en un marco institucional cuya estructura permita la enseñanza y aprendizaje para promover y ejercitar la capacidad de tomar decisiones de modo reflexivo, bajo una cultura de respeto y de apoyo a valores democráticos.

2. BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, tomo I-B, Ediar, Buenos Aires, 2006, pp. 162-163.

3. ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I, Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2010, p. 450.

4. MASSÉ NARVÁEZ, Carlos E. y ORDÓÑEZ SEDEÑO, Joaquín, "Hacia una sociología de la educación democrática. Reflexiones sobre México", publicado en *Revista de Antropología Experimental*, N° 8, 2008, texto 10, pp. 119-137.

## 2.2 La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce el derecho a la educación en un estándar superior al que le otorga la normativa nacional e internacional, ampliando las obligaciones en cabeza del Estado.

El art. 23 enumera los principios rectores que debe inspirar el sistema educativo, entre los que menciona la libertad, la ética y la solidaridad. El proceso de aprendizaje debe estar orientado hacia el desarrollo de la persona en una sociedad democrática. Además, las autoridades públicas deben asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades de acceso, así como la permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo.

La norma también instituye que la Ciudad de Buenos Aires promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza, asegurando políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio del derecho.

Esta mirada del proceso de aprendizaje resalta su función social y el rol integrador del derecho a la educación, que debe estar orientado a prevenir la discriminación y a garantizar el ingreso igualitario. Asimismo, pone un énfasis especial en la permanencia de los estudiantes en el sistema, fomentando la reinserción, de manera de asegurar el acceso al conocimiento de todos los habitantes.

Por su parte, el art. 24 pone en cabeza de las autoridades la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal y laica, a partir de los 45 días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad.

En lo que respecta a las obligaciones en cabeza del Estado, la norma supera el piso nacional y garantiza la gratuidad de todos los niveles educativos, desde el jardín maternal hasta el nivel superior. El acceso gratuito trae aparejado el deber de garantizar el no pago de dinero por los servicios educativos y la necesidad de promover el acceso en condiciones reales. Se garantiza también la educación pública laica en los distintos niveles y modalidades.

Otra de las cuestiones incluidas en la cláusula constitucional es la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo, con miras a lograr la inserción laboral de los egresados. La norma propone una

correlación entre los contenidos que se brindan en el aula y la producción, de manera de formar a los jóvenes para que puedan desarrollarse como trabajadores, técnicos o profesionales, y lograr una mejor inserción en el mercado de trabajo.

Propone también una mirada inclusiva de las personas con necesidades especiales, consagrando el derecho a la integración en todos los niveles y modalidades del sistema. Asimismo, contempla la perspectiva de género y la obligación de incorporar en los programas materias de derechos humanos y de educación sexual.

### 2.3. El derecho a la participación de la comunidad educativa en el diseño de las políticas públicas

Una consideración especial merece una de las estipulaciones del art. 24 referidas al funcionamiento institucional. La norma dispone que la Ciudad administra y fiscaliza un sistema educativo conforme lo determine la ley de educación local, asegurando la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones.

Una de las funciones del sistema educativo es la de transmitir valores democráticos y fomentar el desarrollo de las capacidades deliberativas de los estudiantes dentro del aula, para prepararlos para el ejercicio de la ciudadanía.

Con el fin de lograr este propósito tan noble, es necesario que el diseño institucional de los establecimientos educativos permita desarrollar la capacidad reflexiva de los estudiantes, brinde herramientas que faciliten la expresión y la escucha, y fomente el respeto y la tolerancia por la opinión del otro.

Existe una relación estrecha entre la educación y la transmisión de los valores democráticos. Por este motivo, es fundamental garantizar la participación de la comunidad educativa en el diseño de las políticas públicas, y en la administración y fiscalización del sistema educativo.

Esta es una de las previsiones más importantes de la Constitución de la Ciudad en lo que respecta al derecho a la educación. Su inclusión ocupó un lugar importante en la discusión de la Convención Constituyente,<sup>5</sup> en la que

convencionales de distintas afinidades políticas expresaron las razones de esta incorporación.

Una de las intervenciones<sup>6</sup> destacó la importancia de la participación concreta y democrática, reafirmando la idea de que la educación no es un patrimonio de algún sector en particular, sino que es un bien de todos. Otra de las disertantes<sup>7</sup> resaltó que el sistema educativo debe ser democrático, abierto, diverso, plural, y debe reafirmar la vigencia de las normas educativas reconocidas por la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos con rango constitucional. Por último,<sup>8</sup> se sostuvo que la educación debe ser concebida como un derecho social y como un instrumento de democratización que permita el desarrollo de una democracia social.

Estas intervenciones posibilitan visualizar las razones a las que apuntó la Convención Constituyente para incorporar el derecho a la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas educativas, y la importancia de materializar este derecho para garantizar el funcionamiento del sistema democrático.

## 3. Participación ciudadana

### 3.1 La democracia participativa en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad es un texto moderno, muy rico en cuanto a reconocimiento de derechos humanos, a los que declara operativos *per se*, y establece que estos no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación, y que esta no puede cercenarlos.<sup>9</sup>

Con respecto al diseño institucional, el art. 1º dispone que la Ciudad de Buenos Aires organiza sus instituciones bajo el paradigma de la democracia participativa y adopta la forma de gobierno republicana y representativa, declarando la publicidad de los actos de las

5. Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Diario de Sesiones, tomo 1, Ed. Jusbares, Buenos Aires, 2016, pp. 811-847.

6. Discurso de la convencional Busutti.

7. Discurso de la convencional Pérez Suárez.

8. Discurso del convencional Shuberoff.

9. Conforme a la cláusula de operatividad incorporada en el art. 10º.



autoridades públicas. De esta norma, pueden inferirse los principios de publicidad y participación.

La democracia participativa es uno de los elementos centrales que define el régimen político de la Ciudad, que se agrega a la forma de gobierno republicana y representativa, dando lugar a lo que la doctrina<sup>10</sup> definió como un Estado Social de Derecho, caracterizado por el reconocimiento de un amplio abanico de derechos y por la participación de la ciudadanía, como un elemento central para el impulso de las políticas públicas y para el ejercicio de diferentes formas de control sobre el poder político.

A lo largo del texto, pueden encontrarse diversas normas referidas a la participación ciudadana, entre las que se encuentra el art. 12 inc. 2° que garantiza “[e]l derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”, y el art. 52 que establece el carácter participativo del presupuesto estatal, delegando en el legislador el establecimiento de los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos.

En este mismo orden de ideas, el art. 105 inc. 1° establece que es deber del Jefe de Gobierno poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno.<sup>11</sup> Tal como lo ha expresado la doctrina:

[E]l derecho de acceso a la información pública —en adelante DAIP— constituye una *conditio sine qua non* de los regímenes republicanos; no existe requisito más actual e importante para alcanzar la credibilidad democrática, que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los habitantes. Cuanto mayor y más precisa sea la información pública disponible para la comunidad, menor será la discrecionalidad de la burocracia y la

probabilidad de que se extienda la corrupción en la administración estatal.<sup>12</sup>

De una lectura armónica de estas disposiciones del texto constitucional, se desprende el rol preponderante que los constituyentes les otorgaron a la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y al acceso a la información pública, como un requisito previo para garantizar el debate democrático.

### 3.2. Normas jurídicas que reconocen el derecho a la participación

Otras normas del ordenamiento jurídico garantizan el derecho a la participación de los interesados en el proceso administrativo. El Decreto N° 1.510/95 en su art. 22 inc. f. incorpora como principio rector del procedimiento administrativo el debido proceso adjetivo, por medio del cual se garantiza el derecho a la participación en el proceso, el derecho a ofrecer y producir pruebas y el derecho a una decisión fundada.

De esta manera, el ordenamiento jurídico faculta a los interesados a ser oídos en el marco del expediente, en el que pueden exponer las razones de sus pretensiones y las defensas que consideren oportunas antes del dictado del acto. Asimismo, los ciudadanos tienen derecho a ofrecer y producir pruebas, y a que se dicte una decisión fundada, que haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas.

Con respecto al alcance de este principio, Hutchinson<sup>13</sup> entiende que abarca aspectos tales como el derecho a obtener un leal conocimiento de las actuaciones a través de la vista, la facultad de exponer razones y defensas en forma previa al dictado del acto, la posibilidad de interponer recursos administrativos una vez

10. SABSAY, Alberto Daniel, publicado en *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición Comentada*, Dirección Marcela I. Basterra, Ed. Jusbaire, Buenos Aires, 2016, pp. 33-34.

11. La Ley N° 104 regula la aplicación del derecho al acceso a la información pública.

12. BASTERRA, Marcela I., “El derecho a la información pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A propósito del caso ‘Pérez Esquivel’”, publicado en *Quince años, quince fallos. En conmemoración de la creación del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Ed. Jusbaire, Buenos Aires, 2015, p. 311

13. HUTCHINSON, Tomás, *Procedimiento administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Comentario exegético del Decreto 1510/97. Jurisprudencia aplicable*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2003, p. 189.

dictada la decisión y el derecho de hacerse representar o patrocinar profesionalmente.

Otra de las formas de canalizar la participación en el debate sobre las políticas públicas es a través de las audiencias públicas.<sup>14</sup> La Ley N° 6 regula este instituto, y lo caracteriza como un canal de participación en el proceso de toma de decisiones, en el que se habilita un espacio institucional para que los afectados o quienes tengan un interés particular sobre una medida puedan expresar su opinión en pie de igualdad y en contacto directo con las autoridades.

La norma establece que, si bien las opiniones recogidas son de carácter consultivo, luego de finalizada la audiencia, la autoridad responsable de la decisión debe explicitar en los fundamentos del acto administrativo o de la norma que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales fueron desestimadas.

Este mecanismo de participación, si bien solo es obligatorio en los casos en que la Constitución o la ley lo disponen expresamente, es una instancia que permite el contacto directo con los vecinos y obliga a los funcionarios a expedirse respecto de las opiniones vertidas en la audiencia.

De lo expuesto se infiere que las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran organizadas mediante una democracia participativa, y que existe un amplio bagaje normativo que reconoce el derecho de la ciudadanía de acceder a la información pública, participar en el debate sobre las políticas públicas, presentarse en las actuaciones administrativas a exponer razones y ofrecer prueba en forma previa al dictado de la decisión, y obtener una resolución fundada que exprese los motivos por los cuales se acogen o se rechazan los planteos formulados por los ciudadanos.

Sobre la base de estos principios de la democracia participativa es que deben interpretarse los alcances del art. 24 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en relación con garantizar la participación de la comunidad educativa en el debate de las políticas públicas.

14. El art. 63 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece en qué casos es obligatorio la convocatoria a audiencias, por lo que resulta optativo para la Legislatura su llamado para debatir el resto de las materias.

### 3.3 El derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos

En lo que respecta al sistema educativo, no podemos perder de vista que se trata de una materia que involucra en forma directa a niños, niñas y adolescentes que son los destinatarios de la enseñanza, y que existe un abanico normativo que reconoce el derecho del niño a ser oído.

La Convención de los Derechos del Niño reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y les garantiza una serie de derechos que los Estados Parte se comprometen a respetar.

El art. 3° establece que, en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, el interés superior del niño se constituye como un principio rector al que se deberá atender.

Por su parte, el art. 12 de la Convención garantiza el derecho de los niños que estén en condiciones de formar un juicio propio, de expresar su opinión libremente en los asuntos que los afectan, tomando en cuenta sus expresiones en función de su edad y madurez. Dispone también que se les dará oportunidad de ser escuchados en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, el art. 39 de la Constitución local reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, y se les garantiza su protección integral y el derecho a ser informados, consultados y escuchados. En un sentido concordante, la Ley N° 114 les reconoce el derecho a ser oídos, en cualquier ámbito donde se traten sus intereses, a informarse, opinar y expresarse libremente.

Con la sanción de la Ley N° 26.994 que aprobó el Código Civil y Comercial de la Nación, se adecuaron las normas civiles en materia de niñez a los nuevos paradigmas establecidos en las normas convencionales. En palabras de Kemelmajer de Carlucci:

El C. Civ. y Com. sigue de cerca la transformación de las familias en la sociedad contemporánea argentina y el proceso de "democratización" vivenciado en su interior; esta evolución ha impulsado una redefinición de las relaciones de

autoridad y potenciado la participación cada vez más respetuosa e igualitaria de todos sus integrantes, asociado a la constitucionalización del derecho privado, incorporando los paradigmas que moldean la consideración contemporánea de los niños y adolescentes expresada en instrumentos internacionales.<sup>15</sup>

Con respecto al ejercicio de la responsabilidad parental,<sup>16</sup> el art. 639 establece los siguientes principios:

[A)] el interés superior del niño; b) la autonomía progresiva del hijo conforme a sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo. A mayor autonomía, disminuye la representación de los progenitores en el ejercicio de los derechos de los hijos; c) el derecho del niño a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta según su edad y grado de madurez.

Esta norma reafirma el principio del interés superior del niño y el derecho a ser oído, e incorpora el concepto de autonomía progresiva. La doctrina<sup>17</sup> entiende que en el régimen del nuevo Código desaparecen las líneas demarcatorias rígidas entre personas capaces e incapaces, incorporando una nueva perspectiva referida a que, aunque los niños, niñas y adolescentes no sean plenamente capaces, deben ser orientados para que puedan ejercer sus derechos, en la medida en que vayan creciendo y ganando autonomía.

Esta norma debe ser interpretada en forma conjunta con el art. 26 del mismo Código, que instituye que, si bien las personas menores de edad ejercen sus derechos a través de sus representantes, a medida que van adquiriendo edad y grado de madurez suficiente pueden ejercer por sí los actos que les son permitidos por el ordenamiento jurídico, y en caso de entrar en un conflicto

de intereses con sus representantes, pueden intervenir con asistencia letrada propia.<sup>18</sup>

A mayor madurez y autonomía del niño, niña o adolescente, menor será el ámbito de actuación de sus representantes legales.

Sobre la base de este nuevo esquema, la autonomía progresiva se manifiesta en la ampliación de la capacidad de ejercicio de los derechos, y para lograr su plena satisfacción, se debe garantizar el derecho a opinar y el derecho a recibir información, como requisito indispensable para poder formar un juicio propio.

La incorporación del concepto de autonomía progresiva es fundamental al momento de pensar el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en la discusión de las políticas educativas. Las autoridades deben fomentar la creación de espacios idóneos para canalizar la participación de una manera adecuada y para cumplir con los preceptos convencionales.

Es fundamental que, en forma previa a la toma de decisiones administrativas que puedan afectar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se arbitren los medios necesarios para que estos últimos puedan expresar sus opiniones, las que deberán ser consideradas de acuerdo con su grado de madurez y desarrollo.

Los derechos reseñados adquieren una dimensión más robusta en los casos de los adolescentes que cursan la escuela secundaria, quienes, a medida que van avanzando en su grado de desarrollo evolutivo, comienzan a estar habilitados para ejercer por sí ciertos actos de la vida civil, y van fortaleciendo la formación de un juicio propio, por lo que resulta necesario establecer espacios adecuados para permitirles expresar su opinión en el debate de las políticas educativas.

Uno de los canales válidos de participación de los estudiantes secundarios son los centros de estudiantes, que en la Ciudad de Buenos Aires se encuentran regulados por la Ley N° 137, que los define como organizaciones de representación estudiantil constituidas por

15. KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída y MOLINA DE JUAN, Mariel F., "La participación del niño y el adolescente en el proceso judicial", publicado en Carlos A. Calvo Costa (director), *Doctrina y estrategia del Código Civil y Comercial*, tomo II Relaciones de Familia, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2016.

16. El art. 638 define a la responsabilidad parental de la siguiente manera: "La responsabilidad parental es el conjunto de deberes y derechos que corresponden a los progenitores sobre la persona y bienes del hijo, para su protección, desarrollo y formación integral mientras sea menor de edad y no se haya emancipado".

17. ALTERINI, Jorge H., *Código Civil y Comercial Comentado. Tratado Exegético*, tomo III, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2019, p. 835.

18. A título de ejemplo de cómo funciona en la práctica el concepto de autonomía progresiva, en materia de salud el art. 26 establece que el adolescente de entre 13 y 16 años de edad tiene aptitud para decidir por sí sobre aquellos tratamientos que no resulten invasivos, ni comprometan su estado de salud, y que, a partir de los 16 años, es considerado un adulto para las decisiones atinentes al cuidado de su propio cuerpo.

los propios estudiantes, en el ejercicio de sus derechos asociativos, y tienen como función principal canalizar la participación estudiantil en cuestiones que sean de su preocupación y contribuir al desarrollo de una cultura política pluralista.<sup>19</sup>

#### **4. Los alcances del art. 24 en la jurisprudencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario**

La discusión sobre los alcances del derecho a la participación de la comunidad educativa en el debate sobre las políticas públicas se trasladó a los tribunales del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Se plantearon distintas acciones judiciales, en las que se cuestionaba la implementación de políticas educativas o disposiciones administrativas que se ejecutaban sin garantizar el derecho a la participación en la etapa de elaboración de la decisión.

Las sentencias judiciales y medidas cautelares dictadas en estos expedientes pueden agruparse en dos grupos diferentes, en función de la lectura efectuada por los magistrados y magistradas intervinientes, sobre los alcances del derecho a la participación.

El primer grupo de pronunciamientos se lo puede calificar como "amplio" y, en términos generales, se caracteriza por considerar operativo el derecho a la participación, mientras que el segundo grupo de pronunciamientos se lo puede calificar como "restrictivo", en virtud de que tiene una visión restringida sobre la necesidad de garantizar espacios de participación en forma previa a la toma de decisiones.

19. El art. 3º de la Ley Nº 137 establece: "Los objetivos de dichos Centros serán: a) Hacer posible la participación estudiantil en cuestiones que sean de su preocupación. b) Contribuir al desarrollo de una cultura política pluralista donde el debate de las cuestiones de la esfera pública esté directamente relacionada con la búsqueda de consenso y la armonización de las diferencias a través de la discusión y deliberación. c) Apelar a la responsabilidad de los alumnos y a sus capacidades para darse sus propias formas de representación. d) Desterrar todo hábito de aislamiento, discriminación y comodidad delegativa, fomentando la participación protagónica de los alumnos en pos de la consecución de los ideales libertarios, de igualdad, de solidaridad y de justicia. e) Familiarizar a los jóvenes con los principios del republicanismo cívico, la democracia constitucional y las formas de asociacionismo. f) Comprometer al conjunto de la comunidad educativa en la discusión de los temas que le conciernen y de aquellos que hacen a la sociedad en su conjunto".

Al momento de la redacción del artículo, el Tribunal Superior de Justicia no se expidió expresamente sobre los alcances del derecho a la participación en los términos del art. 24 de la Constitución de la Ciudad, por lo que no hay una jurisprudencia consolidada sobre sus alcances.

#### **4.1. Sentencias "amplias"**

##### **4.1.1. Traslado de la Escuela de Cerámica Nº 1**

Se trata de un caso<sup>20</sup> en el que se petitionó que se declare la nulidad de la resolución del Ministerio de Educación Nº 3.842/MEIGC/18, que disponía el traslado del Bachillerato con Especialidad en Producción Cerámica Escuela de Cerámica Nº 1 de Almagro al Polo de las Artes, ubicado en Mataderos. En el marco del expediente, los accionantes solicitaron como medida cautelar que se dispusiera la suspensión de la ejecutoriedad del acto impugnado.

Los actores adujeron que las autoridades del Ministerio de Educación e Innovación aprobaron el traslado del edificio de manera inconsulta y secreta, a un inmueble que se encontraba a una distancia de siete kilómetros de su ubicación actual.

Denunciaron que el traslado pretendido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, no se podía realizar sin afectar la integridad del dictado de cursos y las condiciones en las que presta servicios el personal. Asimismo, manifestaron que la distancia entre el edificio donde funciona la escuela y el inmueble donde se pretende trasladarla generaría una serie de inconvenientes a la comunidad educativa en general.

Adujeron también que el edificio donde intentan trasladar la Escuela de Cerámica Nº 1 está destinado por ley al funcionamiento de la Escuela Yrurtia, y que el inmueble no cuenta con espacio físico para albergar a ambos establecimientos.

El magistrado a cargo de la causa dictó una medida precauteladora que ordenaba la suspensión del acto administrativo impugnado, hasta tanto se resolviera la

20. "Unión de Trabajadores de la Educación y otros c/ GCBA s/ amparo-Educación-Temas Edilicios", Expte. Nº 74519/2018-0. En trámite por ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nº 23, Secretaría Nº 45.

medida cautelar peticionada, a cuyos fines solicitó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que cumpla con una serie de requerimientos, entre los que se encontraba acompañar copias de las actuaciones administrativas, e informar sobre aspectos referidos al proceso de participación previo a la toma de decisión.

El Ministerio de Educación acompañó la información peticionada, solicitó la habilitación de la feria judicial y peticionó el rechazo de la medida cautelar. Sobre la base de esa presentación, la magistrada de feria resolvió denegar la tutela preventiva solicitada por los actores.

Contra esta decisión, el Ministerio Público Tutelar presentó un recurso de revocatoria y en la misma presentación peticionó el dictado de una nueva medida cautelar. Acompañó prueba que hasta ese momento no se encontraba glosada en el expediente, que acreditaba la imposibilidad de acceder al edificio por parte de estudiantes con capacidades diferentes y adujo que la sentenciante no contó con esa información al momento de resolver.

Manifestó también que la medida impugnada vulneró el derecho a la información de los adolescentes que representaba, así como el derecho a ser oído y expresar opiniones, en virtud de que no recibieron por parte del Estado información pública adecuada y veraz y en tiempo oportuno, respecto de la planificación de las autoridades para generar condiciones edilicias adecuadas.

El juez interviniente<sup>21</sup> entendió que en lo relativo a las garantías que debe reunir el procedimiento administrativo rige el principio del debido proceso, que incluye el derecho a ser oído, el que se encuentra reconocido por el art. 18 de la Constitución Nacional, y es la piedra angular del sistema de derechos. Con lo cual, la administración pública antes de adoptar decisiones que puedan afectar derechos o intereses de terceros debe disponer de instancias de participación que le permitan conocer pareceres y demás cuestiones, que puedan enriquecer, modificar o desestimar las decisiones.

Destacó también que estas pautas de funcionamiento de la actuación administrativa encuentran un correlato con el art. 24 de la Constitución de la Ciudad, que tiene

prevista la democratización y la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones vinculadas a la educación. Por último, resaltó que distintas normas del ordenamiento jurídico reconocen el derecho del niño a expresarse libremente y a ser oído, en particular sobre temáticas vinculadas con planes de estudio, métodos de enseñanza y estructuras escolares.

En palabras del magistrado:

Se advierte así que, ya sea desde las pautas básicas del funcionamiento del procedimiento administrativo, de las directrices constitucionales previstas para el diseño del sistema de educación pública de la Ciudad o desde una óptica centrada en los derechos de los/as niños, niñas y adolescentes, existe la obligación de la Administración de dar participación previa a la toma de decisiones que puedan afectar la situación de terceros involucrados (ya sean estudiantes, docentes, etc.).<sup>22</sup>

Sobre la base de estos fundamentos, resolvió hacer lugar a la medida cautelar y suspender los efectos de la resolución impugnada, por lo que ordenó a la demandada que se abstuviera de adoptar cualquier decisión tendiente a materializar el traslado de la Escuela de Cerámica N° 1.

El fallo fue apelado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, con fecha 1° de marzo de 2019,<sup>23</sup> resolvió rechazar el recurso de apelación y confirmar la sentencia apelada.

El voto del Dr. Zuleta destaca que, de la documentación aportada al expediente, resulta evidente que el traslado del establecimiento educativo se dispuso sin la participación previa de la comunidad educativa, lo que afectó el derecho a ser oído y el derecho a la participación en los términos del art. 24.

21. Al momento de resolver el planteo formulado por la asesora tutelar, el Juzgado de feria se encontraba a cargo del Dr. Scheibler. Expediente "Unión de Trabajadores de la Educación y otros c/ GCBA s/ amparo-Educación-Temas Edilicios", Expte. N° 74519/2018-0. Resolución del 25/1/2019.

22. Párrafo extraído del considerando 10 de la sentencia.

23. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, Sala III, "Unión de Trabajadores de la Educación y otros c/ GCBA s/ amparo-Educación-Temas Edilicios", Expte. N° 74.519/2018-0. Resolución dictada el 1/3/2019.

Posteriormente, señaló:

Resulta indispensable que quienes se verán afectados por la conducta estatal tengan la oportunidad de ser oídos en sede administrativa a fin de que sus derechos puedan ser respetados. El derecho a la participación implica que su ejercicio debe ser garantizado con anterioridad a la toma de las decisiones. Es decir, los interesados deben tener la posibilidad concreta de ser escuchados con carácter previo para que la eventual decisión a arribarse pueda tenerlos en cuenta. Sin duda alguna, un proceso inverso como el que se verifica en el caso no resulta conciliable con dicho precepto constitucional. La falta de carácter vinculante de la opinión del administrado no torna optativa la participación previa, como sostiene la demandada, máxime cuando se trata del traslado de una escuela de gran arraigo en el barrio de Almagro y cuya sede es un edificio histórico con gran sentido de pertenencia para la comunidad.<sup>24</sup>

Del caso se pueden extraer dos conclusiones importantes con respecto a los alcances del art. 24. La primera es que existe un cúmulo de normas que robustecen el derecho a la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones, entre las que se encuentran el derecho a ser oído, el principio del debido proceso adjetivo y el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión. La segunda es que para no tornar en ilusorio el derecho a la participación, esta debe desarrollarse en forma previa a que se dicte el acto administrativo que exprese la decisión.

#### **4.1.2. Aplicación de la reforma educativa Secundaria del Futuro (fallo de primera instancia)**

El segundo caso se trata de una sentencia de primera instancia<sup>25</sup> que se pronunció sobre la aplicación de la reforma educativa en el nivel secundario, denominada

*Secundaria del Futuro*. Si bien la sentencia fue modificada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, hay argumentaciones que merecen ser destacadas, en virtud de que refuerzan los alcances del derecho a la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones.

Durante la tramitación de la causa sobre la Secundaria del Futuro, se dictó la conexidad de tres expedientes judiciales<sup>26</sup> referidos a la misma temática. En términos generales, los planteos formulados en las distintas causas estaban orientados a cuestionar la aplicación de una reforma educativa mediante una vía de hecho —es decir sin el dictado de un acto administrativo de alcance general que la reglamente—, y a la omisión de garantizar la participación de la comunidad educativa en la discusión del proyecto.

En el expediente iniciado por la Asesoría Tutelar, se rechazó una medida cautelar que peticionaba la suspensión de la reforma educativa, resolución que fue apelada por la accionante. En el marco de una audiencia desarrollada en la Sala II de la Cámara de Apelaciones, se propuso la suspensión de los plazos procesales y se sugirió a las partes que convengan un sistema de escucha y articulación, con el objeto de consensuar o compatibilizar las opiniones expuestas en el expediente judicial, y a propuesta de los actores, se petición que

<sup>26</sup> El primer expediente "Asesoría Tutelar CAyT N° 1 c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° 34.839/2017-0, se inició a efectos de que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cesar en la vía de hecho administrativa mediante la cual pretendía implementar la Secundaria del Futuro sin el dictado de un acto administrativo de alcance general que lo regule, garantizando previamente el procedimiento necesario para que los estudiantes tengan acceso a una información veraz y adecuada sobre la reforma educativa, y que se garantice el derecho de opinión, estableciendo espacios de deliberación en tiempo oportuno y razonable, que les permitan expresarse. El segundo expediente, "Ordaz, Gonzalo Rodrigo c/ GCBA s/ amparo-Educación", Expte. N° 34.734/2017-0, fue iniciado por un abogado en carácter de habitante de la Ciudad, y petición que se ordene al Poder Ejecutivo que se abstenga de implementar cualquier reforma educativa que no sea el resultado de una ley dictada por la Legislatura. Señaló también que el plan de pasantías o prácticas profesionales que pretende aplicar el Ejecutivo excede los parámetros establecidos por la Ley N° 3.541. El tercer expediente, "Llobet, Valeria Silvana y otros c/ gcba s/ amparo-Educación", Expte. N° 36.563/2017-0, fue iniciado por un grupo de padres de alumnos en carácter de integrantes de la comunidad educativa, que, con el patrocinio de la Defensa Pública, peticionaron que se intime al Gobierno de la Ciudad a brindar información completa sobre el programa educativo que pretende aplicar, se ordene la convocatoria a un proceso participativo institucional y vinculante, y se establezca un control judicial del proceso de participación.

<sup>24</sup> Párrafo extraído del considerando VI del voto del Dr. Zuleta.

<sup>25</sup> Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 20, Secretaría N° 40 "Asesoría Tutelar CAyT N° 1 c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° 34.839/2017-0". Sentencia dictada el 27/3/2019 por la Dra. Cecilia Mólica Lourido.

en forma previa el Ministerio de Educación e Innovación responda los pedidos de informe formulados en la etapa prejudicial.

Sobre la base de ese acuerdo, en la instancia de grado se formó una mesa de trabajo con la presencia de un veedor judicial que tuvo dos encuentros, en los cuales los actores pudieron canalizar la demanda de información pública.

Posteriormente se dictó sentencia de fondo, en la que la jueza hizo lugar parcialmente a la acción, y ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a que en caso de persistir en su intención de implementar la Secundaria del Futuro en el ciclo lectivo 2020, dicte un acto administrativo de carácter general que lo apruebe antes del 1° de julio de 2019. Asimismo, tuvo por cumplido el objeto del amparo en cuanto a que se garantice el derecho al acceso a la información pública y a la participación, y ordenó a la demandada a que presente en el expediente judicial la información aún no satisfecha. Ordenó también al Poder Ejecutivo que se abstenga de aplicar prácticas profesionales que no se ajusten a la Ley N° 3541 y, por último, rechazó parcialmente la acción en lo referido a que no se aplique una reforma educativa que no sea resultado de una ley.

Si bien la sentencia es muy rica en cuanto a los distintos tópicos que aborda, relacionados con la implementación de la Secundaria del Futuro, a efectos del presente trabajo, limitaré mi análisis a los argumentos relacionados con la aplicación del art. 24 de la Constitución de la Ciudad.

Con respecto al acceso a la información pública y a la participación de la comunidad educativa, la magistrada entendió que las mesas de trabajo que se constituyeron en el expediente fueron canales válidos que permitieron la participación de los actores y posibilitaron el debate y la discusión sobre los distintos puntos de la reforma, por lo que resolvió tener por cumplido el objeto de la acción en lo que refiere a estas temáticas.

Sin perjuicio de que este aspecto de la decisión fue controvertido, la fundamentación de la sentencia presenta algunas argumentaciones que merecen ser destacadas.

La sentenciante afirmó que la democracia participativa como esquema institucional pone énfasis en la participación de la ciudadanía, en la gestión de los asuntos públicos, reorientando el sistema político hacia

la deliberación. Reafirmó también la idea de que la participación debe desarrollarse en forma previa a la aprobación de la norma o proyecto de que se trate.

Un aspecto novedoso sobre los alcances del derecho a la participación está referido a la importancia de contar con la información adecuada, con anterioridad a emitir la opinión. En palabras de la magistrada:

Que, llegados a este punto, fácil es advertir que no se puede tomar parte de manera significativa en un proceso de toma de decisiones a menos que se cuente con la información cierta, suficiente, adecuada y relevante acerca de la política, estrategia, plan o programa que se pretende impulsar.<sup>27</sup>

En un sentido concordante, se expidió la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario en el caso "Simeone",<sup>28</sup> en el que condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a brindar información solicitada por un grupo de rectores de instituciones educativas del nivel terciario, referidas a la creación de la Universidad de la Ciudad de Buenos Aires (UNICABA), entendiendo que la respuesta brindada por el Ministerio de Educación e Innovación al oficio Ley N° 104 resultaba incompleta, porque no contenía información relativa a los antecedentes académicos de las personas que elaboraron el proyecto, a la estimación presupuestaria sobre la creación del organismo, a los establecimientos educativos del nivel terciario que serían transferidos a la nueva universidad, a la situación de revista del personal interino y contratado, y al inmueble que se utilizaría como sede del nuevo establecimiento.

Y aquí aparece un tercer parámetro vinculado con los alcances del art. 24, relativo a que, para poder emitir una opinión o formar parte de un proceso de consulta, es necesario contar en forma previa con la información relacionada con la política o programa que se pretende implementar. Por lo que se puede afirmar que el acceso a la información pública es un

27. Párrafo extraído del considerando XXVII.1. de la sentencia.

28. Cámara de Apelaciones en lo CAyT, Sala I "Simeone, Patricia Noemí y otros c/ GGBA y otros sobre acceso a la información (incluye Ley N° 104 y ambiental)", Expte. N° 9.837/2018-0, sentencia del 8/11/2018.

requisito previo e indispensable para garantizar el derecho a la participación, y que ambos derechos se encuentran interrelacionados.

#### 4.1.3. Modificación de la jornada escolar

En otro de los expedientes,<sup>29</sup> un grupo de padres de alumnos de la Escuela N° 2 Francisco Herrera del distrito escolar N° 7 interpuso una acción judicial a fin de que se ordene a la demandada mantener el sistema de jornada simple en la escuela referida.

Adujeron que las autoridades del establecimiento educativo informaron que, a partir del ciclo lectivo 2017, la escuela que hasta ese momento brindaba clases bajo modalidad de jornada simple modificaría su modalidad a jornada completa, modificando el plan de estudios y la carga horaria.

Los actores expresaron que la decisión fue tomada de modo unilateral, sin consultar a los padres de los alumnos del colectivo afectado, sin brindar información oficial sobre los motivos del cambio abrupto que modifica la dinámica familiar y sin explicitar los motivos pedagógicos que respaldan la modificación. Peticionaron como medida cautelar que se disponga la suspensión del acto administrativo que ordenada modificar el sistema de jornada del establecimiento, manteniendo la jornada simple en dos turnos.

En los fundamentos de la decisión cautelar, al momento de valorar el requisito de la verosimilitud del derecho, el sentenciante entendió que el derecho a la participación de la comunidad educativa se encuentra garantizado por el ordenamiento jurídico, y que de las constancias de la causa se desprende que la decisión sobre el cambio intempestivo de la jornada escolar fue tomada en forma unilateral e infundada, sin atender a los intereses del colectivo de alumnos.

Posteriormente, agregó:

Así las cosas, importa valorar que las modificaciones a los regímenes escolares que ya se encuentran en curso de ejecución, requieren

de una previa consulta con los interesados, un estudio del impacto que los cambios traerán aparejados y un consenso con la comunidad educativa a la que van dirigidos. Ello es así, en tanto aun los mejores proyectos pueden colapsar por falta de previsión o por no responder a las necesidades concretas de sus destinatarios. En autos, *prima facie*, puede entenderse, a la luz de lo que los peticionantes relatan, que las instancias previas que se hacen imprescindibles, no habrían existido o no habrían sido suficientes y eficaces. Nótese además que las modificaciones propuestas alteran de lleno la actividad no [solo] de los estudiantes, sino de sus familias, y ello requiere suma prudencia y gradualidad a fin de no convertir objetivos loables en muros infranqueables. Mientras que las modificaciones de planes o métodos pedagógicos operadas hacia el futuro permiten a los usuarios del programa escolar seleccionar aquellos que resultan de sus preferencias o necesidades, distinto ocurre con las que impactan sobre el presente y en sistemas ya implementados, en tanto aquí la capacidad de elección de los alumnos y sus familias es nula.

De acuerdo con estas consideraciones, el juez de grado hizo lugar a la medida cautelar peticionada y ordenó al Gobierno que se abstenga de modificar la jornada simple en dos turnos en la escuela N° 2 Francisco Herrera del D. E. N° 7.

## 4.2. Sentencias restrictivas

### 4.2.1. Aplicación de la reforma educativa Secundaria del Futuro (fallo de segunda instancia)

A continuación analizaré la sentencia definitiva de segunda instancia<sup>30</sup> que se pronunció en el expediente

29. Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 6, Secretaría N° 11, "Albor, Adrián Daniel y otro c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° A 15.696-2016/0. Resolución del 30/8/2016.

30. Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, Sala II, expediente "Asesoría Tutelar CAyT N° 1 c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° 34839/2017-0. Sentencia dictada el 5/7/2019.



judicial, referido a la aplicación de la reforma educativa al nivel secundario, denominada *Secundaria del Futuro*.

Con relación al detalle de los hechos, en honor a la brevedad, me remito a lo expuesto en el apartado 4.2.1 del presente trabajo. Con respecto a la sentencia de Cámara, si bien el pronunciamiento aborda distintos puntos relacionados con la implementación de la reforma educativa de la Secundaria del Futuro, limitaré mi análisis a los argumentos relacionados con la participación de la comunidad educativa en la discusión de las políticas educativas.

Como señalé oportunamente, la jueza de grado entendió que la participación de la comunidad educativa se encontraba cumplida con las mesas de trabajo realizadas en el expediente judicial, pero con respecto a la argumentación sobre los alcances del art. 24 entendía que el esquema de democracia participativa diseñado por la Constitución de la Ciudad pone el énfasis en la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, reorientando el sistema político hacia la deliberación.

Entendió, además, que la participación se debe canalizar en forma previa a la toma de decisión, y que los integrantes de la comunidad deben tener a su disposición el acceso a la información necesaria para poder formar su opinión y estar en condiciones de participar del debate.

La alzada tiene una lectura muy distinta de los alcances de la participación de la comunidad educativa en el debate de las políticas públicas. El primer argumento esbozado por el tribunal en relación con este punto señala:

[E]s relevante ponderar que el concepto de democracia participativa establecido en el artículo primero de la CCABA no puede ser una norma de reenvío hacia cualquier situación que lleve consigo la implementación de una política pública. Si así fuera, pues vaciaría de sentido a las disposiciones fijadas por el convencional constituyente en dicho cuerpo legal en relación con las vías que sí fueron previstas al efecto. Lo que pretende el frente actor, básicamente —y así fue incluso puesto de manifiesto en varias oportunidades durante el trámite del presente proceso—, es una suerte de audiencia pública

previa al dictado del acto —legislativo o ejecutivo— a través del que se regule lo vinculado a las adecuaciones implementadas en el sistema de educación local.

Posteriormente señala que el instituto de la audiencia pública que se encuentra regulado por la Ley N° 6 rige para ciertas situaciones y bienes jurídicos delimitados por la Constitución local y por la ley que lo reglamenta, entre los que no estaría incluido el objeto de la acción.

Por último, señala que no surge del ordenamiento jurídico constitucional o infraconstitucional un precepto legal que garantice que cualquier persona tenga injerencia vinculante en los procesos de implementación de las políticas públicas.

Y aquí nos encontramos con una lectura restrictiva sobre los alcances del derecho a la participación, que con una visión reglamentarista sobre los derechos en juego, reduce los márgenes de la democracia participativa, y le niega operatividad al derecho en cuestión.

Si bien es cierto que la Ley N° 6 y que la Constitución de la Ciudad establecen cuáles son las temáticas en las que es obligatorio la realización de las audiencias públicas, y que no existe en el ordenamiento jurídico una norma que consagre el carácter vinculante de las deliberaciones que se producen en el ámbito de un proceso participativo, no se puede negar que el derecho a la participación de la comunidad educativa es un derecho operativo, y que existe un amplio abanico normativo que fomenta la deliberación ciudadana, ensanchando los márgenes de la democracia participativa.

Con lo cual, entiendo que la lectura sobre los alcances del derecho a la participación debe efectuarse bajo una mirada que contemple el amplio acervo normativo que promueve la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos públicos, garantiza el acceso a la información pública, reconoce el derecho de los administrados a participar del procedimiento administrativo en forma previa al dictado de acto, y garantiza el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos en las actuaciones administrativas y judiciales.

Desde una mirada bajo el prisma del sistema de derechos que está en juego cuando se habla de la participación ciudadana, los alcances del art. 24 adquieren un contenido más robusto, que ensancha el catálogo de

acciones que deben tomar las autoridades administrativas para garantizar la participación de la comunidad educativa, en forma previa a la implementación de una reforma integral a la educación secundaria.

Y esto no significa que los canales de participación se transformen en una especie de asamblea vinculante que toma decisiones que condicionan a las autoridades públicas, sino simplemente de arbitrar canales idóneos para garantizar que la comunidad educativa tome conocimiento de los proyectos de reforma educativa, tenga a su disposición toda la información necesaria para poder formar una opinión, pueda expresar su voz, y que puedan intercambiar pareceres e información con las autoridades, a efectos de que estas puedan escuchar sus propuestas en la etapa de elaboración.

Este proceso deliberativo no pretende sustituir el poder de decisión de las autoridades administrativas, sino que está orientado a escuchar las opiniones de los miembros de la comunidad educativa, con la finalidad de enriquecer el proyecto, tomar en cuenta cuestiones que pueden estar relacionadas con el proceso de implementación, y en caso de que las autoridades no concuerden con alguna de las opiniones o de las propuestas vertidas fundamenten los motivos por los cuales consideran que no son viables.

La lectura efectuada por el tribunal sobre los alcances del art. 24 se basa en una mirada formalista y restrictiva del conflicto, que lo escinde del sistema normativo en el que debe insertarse la norma, y que reduce los márgenes del proceso participativo, desconociendo la riqueza y los aportes que pueden generar la deliberación y el intercambio de opiniones.

#### 4.2.2. Traslado de un Instituto de Formación en Tecnicatura Superior

El expediente<sup>31</sup> fue iniciado por un grupo de docentes y alumnos del Instituto de Formación en Tecnicatura Superior (IFTS) N° 4, que se oponían el traslado del instituto del barrio de Floresta donde funcionaba al Polo Educativo de Mataderos.

Los miembros de la comunidad educativa adujeron la Resolución N° 2.164/19 de la Subsecretaría de Carrera Docente y Formación Técnica, que dispuso el traslado del instituto en forma intempestiva, presentaba vicios graves en su procedimiento, en virtud de que se omitió informar a la comunidad educativa en forma previa al dictado del acto sobre los alcances de la decisión.

Solicitaron como medida cautelar que se suspendan los efectos del acto administrativo impugnado y que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a que se abstenga de realizar el traslado del IFTS.

El juez de grado rechazó la medida cautelar solicitada, al argumentar que el derecho a la participación de la comunidad educativa no se encuentra reglamentado por la ley de educación, la que hasta el momento no había sido sancionada.

De esta manera, desconoce el carácter operativo del derecho. Según el magistrado, ante la ausencia de reglamentación, el derecho a la participación solo podría ser reconocido en una instancia judicial con un alcance razonable. Agrega: "Por lo tanto, se considera que es razonable considerar que la mentada participación previa de la comunidad educativa será exigible con respecto a decisiones estatales trascendentes en materia educativa".

El razonamiento del magistrado le niega operatividad al derecho a la participación de la comunidad educativa, aun cuando la Constitución de la Ciudad afirma que los derechos y garantías son operativos *per se*. Asimismo, delimita el ejercicio del derecho a conceptos vagos como "alcance razonable" o "decisiones trascendentales", que se encuentran circunscriptos a la subjetividad del decisor, quien, en definitiva, es quien encuadra una situación fáctica como "razonable o irrazonable" o como "trascendente o intrascendente".

## 5. Conclusiones

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se encuadra dentro de un Estado Social de Derecho, que organiza sus instituciones bajo el paradigma de la democracia participativa, y declara operativos una amplia gama de normas, entre los que se encuentran los derechos de la ciudadanía a participar en el debate de las políticas públicas.

31. Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 8, Secretaría N° 15, "Batrichevich, Graciela y otros c/ GCBA s/ amparo", Expte. N° 1.017/2019/0. Resolución del 25/3/2019.

En este marco institucional, es en el que debe interpretarse los alcances del art. 24 en lo referido a la participación de la comunidad educativa, manda que se encuentra robustecida por un amplio abanico normativo que reconoce el derecho a ser oído y a tomar intervención en el procedimiento administrativo y el derecho a emitir opinión de los niños, niñas y adolescentes.

Ante la ausencia de una norma general, distintos pronunciamientos judiciales del fuero Contencioso Administrativo y Tributario fueron delineando una serie de parámetros interpretativos del art. 24, entre los que podemos mencionar que la norma debe analizarse como parte de un sistema institucional que robustece el derecho a la participación, que la participación debe canalizarse en forma previa al dictado del acto administrativo y que es condición necesaria para poder emitir una opinión, contar con un amplio acceso a la información pública relacionada con el proceso de toma de decisión.

Sin embargo, otros pronunciamientos judiciales optaron por adoptar una visión más restrictiva sobre los alcances del derecho a la participación, al que escinden del andamiaje institucional diseñado por la Constitución de la Ciudad y le niegan operatividad.

En este contexto, si bien estamos frente a un derecho operativo, la ausencia de reglamentación dificulta su ejercicio, por lo que entiendo que la Legislatura debe dictar una ley marco de educación que le dedique un capítulo a la reglamentación del derecho a la participación, tomando en cuenta las pautas previstas por el ordenamiento jurídico, de manera de establecer mecanismos que permitan que la comunidad educativa pueda expresar su opinión para generar un intercambio real de pareceres y de miradas, y que en los fundamentos de la decisión se haga referencia a los argumentos que se tuvieron en cuenta y a los motivos por los que fueron desechados otros.

Estos parámetros constituyen un piso mínimo sobre el que la legislación debe edificar un andamiaje institucional que otorgue previsibilidad, regularidad y estabilidad al derecho a la participación.

El sistema educativo no puede formar personas con valores democráticos, si los distintos niveles del dispositivo institucional no están atravesados por prácticas que fomenten el pensamiento crítico, la participación y el intercambio de opiniones en un marco de tolerancia y entendimiento.

Valeria Llobet, Andrea Mónica Cataldo, Leila Lorena García Castelo y Carolina Montorfano\*

# ***Familias por la Escuela Pública: la participación democrática como parte del derecho a la educación***

## **Valeria Llobet**

Doctora en Psicología. Investigadora Independiente del CONICET y Profesora Adjunta Regular, EH-UNSAM.

## **Andrea Mónica Cataldo**

Licenciada en Ciencia Política y Profesora de Nivel Medio en Superior en Ciencia Política. Especialista en Educación Popular en contextos desfavorables. Responsable de la Secretaría Letrada de Derecho al Hábitat N° 3 del MPD CABA.

## **Leila Lorena García Castelo**

Abogada. Especialista en Derecho Penal. Profesora de Ciencias Jurídicas. Docente de Nivel Secundario y Terciario del GCBA. Docente del Profesorado de Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la UBA. Técnica en Pedagogía y Educación Popular. Empleado del PjN.

## **Carolina Montorfano**

Estudiante de Historia en el Profesorado Joaquín V. González.

\*Las autoras son integrantes del Colectivo *Familias por la Escuela Pública*.

## **Introducción**

Este artículo tiene como propósito compartir una experiencia de construcción colectiva en torno a la defensa del derecho a la educación. Asimismo, busca producir una reflexión desde el punto de vista de las familias en el proceso de democratización de la educación pública. No se trata de una reflexión académica, sino de la exposición de acciones y debates constantes. Para ello, el artículo se compone de dos partes. La primera recorre la historia de *Familias por la Escuela Pública*, marcada por dos momentos: uno que va desde 2009 hasta 2017 y el segundo, desde 2017 hasta ahora. La segunda parte aborda algunos debates sobre participación y derechos humanos, en particular, las estrategias desarrolladas por el colectivo de *Familias por la Escuela Pública*.

## **1. Devenir colectivo**

*Familias por la Escuela Pública* es un colectivo de personas aunadas en defensa del derecho a la educación para les niños y jóvenes de la Ciudad de Buenos Aires. Concebimos la educación como un derecho humano, de

acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley Nacional de Educación. Esto es que todes tienen derecho a acceder a la educación pública, gratuita y laica, democrática, con énfasis en la diversidad de identidades culturales, para revertir las desigualdades sociales y regionales. En ese sentido, consideramos que el Estado es el responsable de su diseño, implementación y provisión y que debe promover la implicancia y participación de todes los actores involucrados, incluidas las familias que hemos visto nuestro rol recortado desde hace más de 60 años al papel específico de la cooperadora escolar —espacio que amamos y defendemos, pero que no da cuenta acabada de todas nuestras necesidades actuales—.

A fines de 2008, un grupo de familias de los Distritos Escolares N° 9 y N° 14<sup>1</sup> de la CABA identificaron problemáticas comunes en sus escuelas y surgió la necesidad de intercambiar experiencias y aunar esfuerzos como medio para realizar propuestas y potenciar los reclamos. Muchas de estas familias teníamos recorridos y trabajo como miembros de las asociaciones cooperadoras de nuestras escuelas. No obstante, sentíamos que en la conversación pública en materia de derecho a la educación tenían lugar la voz del Gobierno, les docentes y les estudiantes, pero le faltaba volumen a la voz de quienes elegimos para nuestros hijos la educación pública, y que podíamos aportar una mirada diferente al debate. En 2009 estas familias autoconvocadas y autoorganizadas en asambleas dentro de las mismas escuelas nos autodenominamos *Familias por la Escuela Pública*. A partir de ello, comenzamos a agruparnos y a tejer redes dentro de la escuela y entre las escuelas, asumiendo que en una ciudad tan vasta son muchas y diversas las experiencias, comunidades y culturas que la componen. De Chacarita y Parque Chas llegamos a Almagro y pronto, familias de escuelas de todos los distritos de la Ciudad, se fueron sumando en un colectivo horizontal, plural y heterogéneo que decidió además concebir esa heterogeneidad como potencia.

Este movimiento implicó el diálogo entre múltiples familias y propició la construcción colectiva de los modos de concebir los problemas. Esto es, pasamos de pensar los problemas vinculados al acceso a la educación como conflictos individuales, —resolubles mediante acciones administrativas puestas en marcha por cada familia— a concebirlos

como un problema de la concepción que las políticas públicas tienen sobre la educación como derecho humano.

Nos definimos como un colectivo porque somos una organización flexible, políticamente independiente, en la que todes buscamos el consenso a partir del debate con un profundo compromiso en la defensa del derecho a una educación pública. El plural de la denominación *Familias* da cuenta de la heterogeneidad de trayectorias y de la diversidad que alojan nuestras escuelas: tenemos diferentes profesiones y oficios, así como lecturas y miradas sobre la realidad. Nos autoconvocamos para poner el cuerpo en defensa de la escuela pública; así el pensar y el hacer se imbricaron desde el inicio como imprevistas de nuestro colectivo.

En septiembre de 2010, hacia la fecha en que se conmemora el Día del Maestro y la Maestra, FxEP organizó una jornada de reclamo y trabajo por la escuela pública. Invitamos a todas las escuelas a participar en modo simultáneo, y cientos de familias de más de veinte establecimientos (jardines de infantes, primarios y secundarios) nos reunimos para hacer arreglos, a la vez que manifestarnos. El principal reclamo era que la Ciudad destine mayores fondos para la escuela pública, ejecute en su totalidad el presupuesto educativo, y ofrezca soluciones urgentes a los múltiples problemas que aquejan a nuestras escuelas, tales como la falta de obras nuevas, un inadecuado mantenimiento edilicio, y una sistemática pretensión de desligar la responsabilidad estatal de sostener y financiar la educación pública hacia la capacidad de recaudación propia de las cooperadoras escolares, sin asignar recursos financieros suficientes ni facilitar capacidad de gestión. En efecto, la transferencia de responsabilidad por distintas áreas de la vida escolar a las cooperadoras, y consecuentemente a la capacidad recaudatoria de la comunidad educativa, se transparenta en la reducción del fondo FUDE que se transfiere a las escuelas a través de las cooperadoras y en la limitación a las cooperadoras para una gestión administrativa más eficaz.

Al finalizar la jornada, se hizo la lectura de un documento común y la acción se difundió en medios de comunicación.<sup>2</sup> Es importante destacar la colaboración conjunta con la Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en

1. En los barrios de Chacarita, Parque Chas, Villa Ortúzar.

2. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/cultura/arreglar-la-escuela-para-reclamar-obras-nid1303851>

la discusión sobre el presupuesto educativo de la Ciudad para 2011. En el documento se denunciaron las falencias del presupuesto en materia de infraestructura escolar, en materia de educación especial y la tendencia al favorecimiento del sistema educativo de la gestión privada.<sup>3</sup>

Ese mismo año, FxEP organizó otra acción: el arte como medio de visibilización y congregación de las comunidades educativas. Así, el 20 de junio de 2011, organizamos nuestro primer Festival por la Defensa de la Escuela Pública en el Parque Rivadavia, donde hicimos además nuestra bandera, emblema del colectivo durante muchos años. En diciembre del mismo año y en conjunto con otro colectivo de familias de nivel medio, Madres y Padres en Defensa de la Escuela Pública (Media), FxEP escribió y difundió una "Carta abierta al Ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, a Legisladoras y Legisladores porteños", con el objeto de hacerles llegar "cuáles son las medidas que consideramos urgentes o estratégicas para asegurar el ejercicio pleno a todos los niños, todas las niñas y jóvenes del derecho de acceder en forma igualitaria a una educación gratuita, de calidad, laica y en condiciones dignas". Vale la pena transcribirlas por su vigencia:

- Vacantes para satisfacer todas las necesidades de nivel inicial y de jornada completa en primaria, fundamentalmente en la zona Sur de la Ciudad; construcción de escuelas en toda la Ciudad; completar el plan de obras.
- Asegurar la cantidad suficiente de docentes en cada aula todos los días de clase del año, contemplando las suplencias que resulten necesarias para cubrir licencias o actividades de capacitación.
- Reabrir postítulos y otras instancias de capacitación docente a cargo de personal idóneo.

3. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/ACIJ-Familias-por-la-Escuela-P%C3%BAblica-Informe-sobre-la-Ejecuci%C3%B3n-Presupuestaria-2011.pdf>. Este mismo análisis conjunto lo realizamos para proyectos presupuestarios posteriores. En 2013 se realizó la Campaña por la Igualdad en el presupuesto educativo. Disponible en: <https://acij.org.ar/desigualdad-en-el-proyecto-de-presupuesto-educativo-de-la-ciudad-de-buenos-aires/>. Y en 2015, también en conjunto con la acij, lanzamos la campaña "Ni un chico sin escuela", con el objetivo de que los diputados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incluyan en el presupuesto 2015 dinero para la construcción de escuelas, para solucionar la falta de vacantes en los jardines de infantes.

- Implementación inmediata de la Ley de Educación Sexual Integral.
- Información pública acerca de montos de contratación y obras realizadas por las empresas en las que se tercerizó el mantenimiento de las escuelas.
- Designación de todos los cargos de auxiliares faltantes según las plantillas de personal originales de cada establecimiento.
- Entrega en marzo y julio de los subsidios a las cooperadoras.
- Entrega de libros de texto, literarios y de idioma a comienzos de año.
- Programas educativos y capacitación docente para el uso de las netbooks en la escuela.
- Puesta en valor y pruebas para la puesta en marcha de calderas de calefacción antes de iniciarse la época invernal o de bajas temperaturas.
- Adecuación durante el verano de las escuelas que lo requieran en cumplimiento de la Ley de Accesibilidad.
- Diseño de un programa trienal de reducción del subsidio a escuelas privadas y debate de una ley que regule su financiamiento.
- Normalización del funcionamiento de las empresas privadas a cargo del mantenimiento de las escuelas, divulgación de los montos de contrato y las tareas realizadas y trabajos preventivos.

El año 2012 nos encontró con más de 40 escuelas incluidas en el colectivo. Uno de los objetivos asumidos fue visibilizar lo que pasaba en las aulas y en las escuelas públicas para divulgarlo y llegar a los medios de comunicación. Al mismo tiempo, se buscó fortalecer las distintas comunidades educativas para ayudarnos a impulsar reclamos sobre las diversas problemáticas que nos aquejaban. En ese marco, el inicio del ciclo lectivo nos sorprendió con una fuerte medida contra las escuelas primarias y secundarias, inconsulta e intempestivamente adoptada por el Ministerio de Educación: la aplicación del Decreto N° 1990/97 para cerrar 221 grados

y cursos en la Ciudad. Como colectivo, organizamos importantes intervenciones públicas en contra de su aplicación. Articulamos la realización de abrazos simultáneos a las escuelas afectadas, así como ruidazos y clases públicas al inicio de la jornada escolar. Fuimos invitades por distintas organizaciones y medios a expresar nuestro punto de vista como familias afectadas y, finalmente, tras dos meses de lucha, el entonces ministro de Educación porteño Esteban Bullrich dio parcialmente marcha atrás con la medida, al disponer la "fusión" de "solo" 96 secciones o grados, con la promesa —nunca cumplida— de que la medida redundaría en la creación de nuevas secciones en el sur de la Ciudad.

Las intervenciones desde FxEP apuntaron a cuestionar las políticas públicas en materia de educación, que hasta ese momento eran motivo de discusión entre los distintos sindicatos docentes, con una impronta propia destinada a propiciar la participación de las familias: consignas sencillas —un "abrazo" o un "ruidazo"— en los horarios de mucha concurrencia en la puerta de la escuela a la hora de la entrada a clases. Al mismo tiempo, empezamos a discutir desde nuestra óptica el problema de la calidad educativa y a vincularlo con los bajísimos niveles de inversión en infraestructura educativa. Estas propuestas de acciones simultáneas en diversas escuelas abrieron paso a que después cada comunidad sumara algo de su impronta particular al reclamo, enriqueciendo así la participación y el debate público sobre temas concretos.

Sobre el cierre de secciones o grados, el Ministerio de Educación argumentaba la falta de matrícula en ciertas zonas de la Ciudad. En ese momento, FxEP denunció que esa realidad estaba fuertemente vinculada con las políticas de financiamiento de la educación privada y llamó a proteger las secciones que estaban cerrando, impulsando y acompañando a las comunidades a desarrollar acciones para fortalecer y recuperar su matrícula: por ejemplo, campañas de difusión de la escuela primaria en el barrio, dando a conocer las fortalezas y especificidades de los proyectos educativos en la comunidad y jardines de la zona, entre otras. En paralelo, se continuó exigiendo que se destinara presupuesto a la creación de nuevas escuelas en aquellas zonas de la Ciudad que tuvieran falta de vacantes, pero dejando en claro que nunca se puede garantizar derechos mediante

el cierre de espacios educativos, y menos como excusa para abrir otros en un futuro hipotético e incierto que, además, sabíamos que no iban a abrirse. En ese momento, afirmamos que el Gobierno tenía la obligación constitucional indelegable de garantizar el derecho a la educación y eso, para nosotros era incompatible con cerrar espacios.<sup>4</sup> A modo de ilustrar la impronta de nuestras intervenciones, en abril de 2012 organizamos una Jornada frente a una escuela primaria de Flores, en la cual el Gobierno quería cerrar varias secciones. Allí cantamos juntos familias, maestros, legisladores, niños, una chacarera doble escrita por un papá de nuestro colectivo, que luego se cantó en muchos festivales en defensa de la educación pública.<sup>5</sup>

En términos generales y fruto de numerosos debates vinculados a posiciones por adoptar respecto de determinados conflictos, una impronta de FxEP fue "ir por la positiva". Esto es, defender la escuela pública fue siempre para nosotros sinónimo de potenciar y visibilizar las maravillosas experiencias educativas que allí se gestan, más allá de la falta de inversión pública o de las malas e inconsultas decisiones que tome el Ministerio de Educación, para invitar a que cada vez más familias la elijan como la mejor opción para la educación de sus hijos e hijas. A la vez, nos dimos tiempo y lugar para compartir y redefinir la importancia que otorgamos a los espacios educativos públicos como constructores de ciudadanía, procesos imposibles de pensar en espacios no inclusivos y socialmente restringidos.

En esa línea, el 4 de noviembre de ese año realizamos un nuevo Festival de *Familias por la Escuela Pública* en el Parque Avellaneda, con el lema "Por un 2013 con más chicos y chicas en la escuela pública". Se sumaron artistas reconocidos y se convocó a todas las escuelas públicas que quisieran a mostrar sus producciones o sus experiencias, a organizar talleres participativos y a difundir sus proyectos educativos o reclamar mejoras en una radio abierta. Cada vez más comunidades se sumaban

4. Del mismo modo, FxEP participó activamente en enero y en febrero de 2019 de las acciones multisectoriales en reclamo por el no cierre de las escuelas nocturnas que se dio a conocer durante los últimos días de diciembre de 2018.

5. "Paren, che, un poco la mano. Chacarera por la escuela pública", de Anibal Glüzmann. Quedaron registros disponibles en: [https://www.youtube.com/watch?v=OR\\_elrhCgvs](https://www.youtube.com/watch?v=OR_elrhCgvs).

con la consigna que empezó a proliferar en pines y guardapolvos bordados a mano por integrantes del colectivo: "Yo amo a la escuela pública... ¡y la defiendo!".

Durante 2013, continuamos realizando acciones destinadas a promover la participación de las familias en el debate educativo y a acompañar a las comunidades educativas en sus necesidades y reclamos. Una para destacar fue la organización de una charla debate en la que impulsamos algunas líneas de reflexión/acción que dan cuenta también de nuestra identidad como colectivo: ¿Qué entendemos por una "buena escuela" para nuestros hijos? ¿Qué necesita saber una familia para poder habitar el sistema escolar con comodidad? ¿Qué derechos nos asisten, qué mecanismos están a nuestra disposición? ¿Cómo se vinculan estos derechos y mecanismos con las asociaciones cooperadoras? ¿Cómo construir cooperadoras que promuevan la inclusión y no que profundicen las desigualdades económicas y sociales existentes? ¿Cómo promover el trabajo conjunto entre familias y conducciones escolares? ¿Cómo promover canales más profundos y sostenidos de diálogo entre los diferentes actores de la comunidad educativa? ¿Cómo mejorar la vinculación con los sindicatos docentes y otros actores sociales y políticos? ¿De qué modos apoyamos la lucha docente por salarios y condiciones dignas de trabajo?

El fin del ciclo lectivo 2013 y el inicio del de 2014 nos encontró reclamando nuevamente por la falta de vacantes, pero sumando las irregularidades del nuevo sistema de inscripción en línea; otra vez, política intempestiva e inconsulta del Ministerio de Educación local. Ese año se contabilizaron alrededor de trece mil familias sin vacante asegurada y nacieron nuevos grupos que tomaron este como principal eje de reclamo: No a la Inscripción Online Escolar; Unidos por la Escuela Pública; Me Gusta La Educación Pública, y Campaña por la Escuela. También se denunciaba la nueva "iniciativa" del Gobierno porteño de instalar escuelas y aulas *containers*.

### 1.1. Los ciclos de reforma de la educación media y la rearticulación de FxEP

En 2012, manifestamos frente a la reforma de la educación media en la Ciudad de Buenos Aires mediante una propuesta de cambios curriculares para las escuelas

técnicas, que implicó decenas de escuelas medias tomadas.<sup>6</sup> Si bien esa reforma suponía incorporar y adaptar los preceptos de la Ley Nacional de Educación a la CABA el modo en que se diseñó la propuesta de la Nueva Escuela Secundaria (NES) y el reordenamiento de la oferta y de las identidades institucionales que suponía implicaban nuevamente un problema político desde el punto de vista de considerar a la educación como un derecho humano. En efecto, esa reforma mostró con claridad una forma de concebir la política, esto es, un privilegio tecnocrático y verticalista, a la vez que un desprecio por la participación sustantiva de las comunidades educativas, como parte intrínseca del propio derecho a la educación.

En 2017, los estudiantes movilizaron un nuevo ciclo de protestas, expresadas en la toma de una treintena de escuelas medias, a partir de los confusos anuncios del Ministerio de Educación de la Ciudad respecto de una "profunda transformación" de la escuela media en los que, con un discurso fundacional, la llamó *Secundaria del Futuro*.

El contexto de tal intento de reforma incluía la criminalización de la protesta estudiantil mediante un protocolo de denuncia policial por parte de las autoridades de la escuela. Por su parte, las comunidades educativas mostraban heterogénea recepción a las demandas estudiantiles, desde el apoyo irrestricto hasta reclamos de expulsión de los estudiantes de los establecimientos por "impedir el derecho a estudiar de los demás alumnos/as", haciéndose eco de la prensa. En tal complejo escenario se disputaban tanto los alcances concretos de los derechos en juego —a la participación política y a la educación, ambos intrínsecamente vinculados— como una delicada semántica en la que desde el Gobierno se marcaba el terreno, redefiniendo los sentidos asociados a tales derechos y, consecuentemente, el papel y función de los distintos actores: el Estado, las autoridades ministeriales, la institución escolar, los centros de estudiantes, la prensa, y las madres y los padres. El debate sobre la *Secundaria del Futuro*, además de permitir un balance sobre la multiplicidad de estrategias para su confrontación política, es también una interesante lente de aumento que permite analizar los desplazamientos contemporáneos que se dan en el discurso público sobre

6. Disponible en: <https://www.diariopopular.com.ar/general/ya-son-30-las-escuelas-tomadas-la-ciudad-n131383>



significantes sobredeterminados y complejos, como "educación", "derechos", "participación" y "protección de niñas".

Nuestras preocupaciones en torno a esa reforma se articulan en dos ejes: uno de contenidos y otro de formas. En primer lugar, en tanto no parte de un diagnóstico de la implementación de la ya mencionada NES de 2012, ni del sistema educativo de la Ciudad, las comunidades han visualizado numerosos problemas. Múltiples escuelas en las que el mobiliario no es apto para las necesidades edilicias, hacinamiento o recorte de vacantes, multiplicación de horas libres por falta de docentes en los cargos y/o porque las capacitaciones recién tuvieron lugar durante 2018, y una supuestamente novedosa modalidad de evaluación que no está aún definida a casi dos años de implementación, hacen que se compruebe la intuición inicial sobre la improvisación y el oportunismo que comandaban la "reforma". Las obras prometidas para inicios de 2018 en muchos casos todavía están en curso a finales de 2019 y con riesgo para el estudiantado, durante diez años solo construyeron cinco nuevas escuelas, lo que generó la falta de vacantes para un estimado de 10.000 estudiantes (según datos de colectivos como Vacantes para Todxs), las becas alimentarias se recortaron y no se terminaron los compromisos de la NES.

En segundo lugar, nos preocupan los supuestos sobre educación, sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje y sobre los sujetos educativos que subyacen a la reforma. La incorporación de tecnología sin sustento pedagógico, la desvalorización del papel de las y los docentes y su transformación en *coachs*, la depreciación del conocimiento y el razonamiento crítico, el culto a las "capacidades", el "optimismo" y la priorización de una relación entre escuela y trabajo que—como señaló el ex ministro de Educación Bullrich— hace del Ministerio de Educación una mera gerencia de recursos humanos,<sup>7</sup> son los rasgos sustantivos de esta reforma que se comienza a implementar en la Ciudad de Buenos Aires a mitad de 2017, pero que subyace en el denominado *Plan Maestro*,<sup>8</sup> para todo el país.

7. Así se presentó a sí mismo ante empresarios durante la 22ª Conferencia Industrial Argentina organizada por la Unión Industrial Argentina (uia) en 2016. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/4801-bullrich-ante-empresarios-no-les-hablo-como-ministro-de-educ>

8. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/plan-maestr>

En relación con los procedimientos, nos preguntamos a quiénes las autoridades ministeriales consideran interlocutores válidos, a quiénes persiguen cuando buscan hacer oír su voz o reclamar sus derechos y en qué marcos y con qué reglas de juego acepta el Ministerio jugar. Las autoridades ministeriales se sientan con comodidad en mesas en las que sus interlocutores son fundaciones empresarias como Argentinos por la Educación—fundada por el CEO de Despegar.com— o con empresarios del espectáculo y recientes emprendedores educativos como Cris Morena. Pero dejan vacías las mesas de diálogo con autoridades educativas, con centros de estudiantes y con madres y padres; cuando las y los estudiantes reclaman, el Ministerio genera protocolos persecutorios que deslegitiman la organización política; y cuando los y las docentes reclaman el cumplimiento de sus derechos son reprimidos, castigados con descuentos salariales o directamente no escuchados. Así, las autoridades ministeriales no respetan las reglas de juego democráticas ni la separación de poderes, propia de los principios republicanos. No responden a los requisitos constitucionales de publicidad de la información de gestión pública ni siquiera en el marco de las causas judiciales iniciadas en 2017; no cumplen con las obligaciones de participación ciudadana mandatadas por la Constitución de la Ciudad, no respetan los principios de derechos de las y los estudiantes ni los derechos de las y los trabajadores.

Así, ha sido necesario judicializar la garantía a los derechos básicos, mediante recursos movilizadas por el Ministerio Público de la Defensa, tanto en relación con el derecho a la participación como en cuanto al cumplimiento de los procedimientos administrativos que conforman las garantías más básicas de igualdad ante la ley.<sup>9</sup>

En el fondo, lo que vemos es un ataque permanente a la escuela pública, que se enmascara en promesas de cartón pintado, que permiten fotos impactantes pero que ocultan una realidad de maltrato y desprecio hacia la escuela pública.

9. En relación con los pasos judiciales, el Ministerio de Educación apeló la sentencia de Primera Instancia que lo obligaba a brindar toda la información pendiente antes del 1º de julio de 2019 o suspender la implementación. A su vez, la sentencia de Primera Instancia también planteó que las "prácticas profesionalizantes" incumplen la Ley de Pasantías, y que, en especial, la evaluación pedagógica carece de definición suficiente. A fines de 2019, estamos a la espera de la resolución del recurso de inconstitucionalidad presentado.

## 2. El lugar de la participación ciudadana en la Ciudad

El debate en torno a la necesidad de una reforma de la escuela media implica pensar *por qué, quiénes y cómo* la llevarían adelante. En torno a la primera pregunta, parece claro y compartido a nivel social que la escuela media hoy resulta insatisfactoria. Ya sea porque los resultados de las pruebas estandarizadas con que se busca evaluar —de manera reductivista, según muchos— los aprendizajes en conocimientos básicos arrojan magros resultados, como por la percepción común de que los y las adolescentes atraviesan la escuela media sin obtener herramientas significativas, por la desvalorización del diploma de educación media en el mercado laboral, porque la relación entre las herramientas y los desarrollos tecnológicos se presume arcaica o, finalmente, por la incapacidad de la escuela para contener o lidiar con la complejidad de la adolescencia hoy; lo cierto es que hay un tácito acuerdo respecto de la necesidad de una reforma de fondo. Pero también es evidente que ese acuerdo se desvanece cuando vamos hacia el *quiénes* y el *cómo* de tal reforma. El *quiénes* implica la discusión política sobre de qué modo lidiar con las relaciones Estado-mercado-sociedad en la definición de las voces legítimas para ser incluidas en esta conversación. El *cómo* refiere a la discusión política sobre los procedimientos y la institucionalidad democrática, cuánto lugar y atención se dará a las normas y los mecanismos de control y equilibrio que hacen al corazón de la democracia.

Como actores en el proceso de debate en torno a la reforma, valoramos que el *cómo* implique recoger al nivel de los procedimientos, los principios de derechos humanos y de democracia participativa presentes en la Constitución de la Ciudad. Ello permite, a su vez, que el *quiénes* no solo sea plural, sino a su vez que las herramientas y procedimientos de diálogo permitan equilibrar diferencias de poder. Y, sobre todo, permite hacer que el derecho a la educación se conciba a partir de pensar al sujeto de la educación como un sujeto cuya capacidad crítica, de voz y participación sean centrales.

Varios acuerdos e instrumentos internacionales plantean que la participación ciudadana es, además de un eje de la educación, uno de los ejes centrales que deben perseguir los gobiernos. El Código Iberoamericano de

Buen Gobierno<sup>10</sup> entiende por buen gobierno aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho. De acuerdo con las definiciones de este instrumento, el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de impulsar y fomentar el debate con transparencia, mediante mecanismos de información y participación.<sup>11</sup>

En relación con la participación en el ciclo de formación de las políticas públicas, esta es un modo de dotar de mayor visibilidad a los problemas sociales, arribar a mejores diagnósticos, así como otorgar transparencia a los actos de gobierno. La construcción de políticas verticalistas sin deliberación de las decisiones disminuye la autonomía democrática de la sociedad civil. Es clave que exista la voluntad de interlocución por parte del Gobierno, con el fin de lograr la corresponsabilidad en la implementación de las políticas y los grados mínimos de legitimidad en su ejecución y resultados.<sup>12</sup> En efecto, la extralimitación burocrática y el autoritarismo meritocrático constituyen graves desafíos para la democracia.

De hecho, el escepticismo y el desinterés frente a la democracia y los derechos humanos que hoy resultan una amenaza mundial (llamada *desconsolidación democrática* por algunos analistas) requieren de la activa producción de ciudadanía para ser revertidos. Un debate democrático sobre la educación de la Ciudad exige un Ministerio respetuoso de los actores educativos, de los procesos democráticos y de las responsabilidades públicas.

En esta misma línea, nos ubica además la normativa vigente a nivel nacional y local: el art. 1° de la Constitución de la Ciudad (que consagra su sistema de gobierno como una democracia participativa) y en especial el dedicado al derecho a la educación (art. 24: "La ciudad... Organiza un sistema de educación administrado y fiscalizado por el Poder Ejecutivo que, conforme lo determine la ley de educación de la Ciudad, asegure la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones"). Que la Legislatura de Ciudad no haya

10. Suscripto en Montevideo, el 23 de junio de 2006.

11. Asociación de Administradores Gubernamentales.

12. *Guía metodológica de diálogos participativos*, Gobierno de Chile, 2015.

consagrado aún una ley de educación local, por decisión política de sus miembros, no debería ser obstáculo para que las comunidades educativas ejerzamos nuestro derecho a la participación. Este surge también de la Ley de Educación Nacional, que en su art. 122 indica:

La institución educativa es la unidad pedagógica del sistema responsable de los procesos de enseñanza-aprendizaje destinados al logro de los objetivos establecidos por esta ley. Para ello, favorece y articula la participación de los distintos actores que constituyen la comunidad educativa: directivos, docentes, padres, madres y/o tutores/as, alumnos/as, ex-alumnos/as, personal administrativo y auxiliar de la docencia, profesionales de los equipos de apoyo que garantizan el carácter integral de la educación, cooperadoras escolares y otras organizaciones vinculadas a la institución.

En este sentido, afirmamos que el proceso de judicialización que iniciamos en 2017, considerado por muchos como un proceso de despolitización de conflictos es, para FxEP — al menos potencialmente— un proceso de "equiparación de voces" que permite que aquellos actores desconocidos como legítimos participantes puedan colocar sus interpretaciones y definiciones en un plano de —relativa— igualdad con aquellos que producen las definiciones legitimadas o hegemónicas. Equiparar las voces, multiplicar las voces: de alguna manera, lo mismo que propiciamos desde aquellas primeras asambleas autoconvocadas en 2008 y que seguimos haciendo ahora, en 2019. Entre las muchas otras acciones que organizamos como colectivo, o realizamos en articulación con otros que también defienden la educación pública, convocamos a "tuitazos" semanales para visibilizar el vaciamiento de la educación pública en la ciudad más rica del país, denunciarnos la política excluyente del Ministerio de Educación al hacer *online* el sistema de inscripción a becas de comedor y disminuir la cantidad de raciones de comida en las escuelas; hicimos conferencias de prensa en escuelas y en la Legislatura, y, retomando la vieja impronta de FxEP, realizamos encuentros con arte, radios abiertas y propuestas

lúdicas en los parques Rivadavia y Avellaneda. Encontrarnos, pensar y hacer como familias.

### Consideraciones finales

El proceso de constitución de FxEP refleja las estrategias de emergencia y permanencia de un colectivo autoconvocado, autoorganizado, horizontal y plural, con independencia política y en el cual la heterogeneidad y el pluralismo dotan de potencia las acciones. Para tal colectivo, el discurso de derechos, antes que un lenguaje administrativo y neutral, ha sido construido como una herramienta para la validación de voces no hegemónicas y para la construcción de espacios de conversación, a la vez que permite hacer interpretaciones y crear posiciones contrahegemónicas que buscan volver a colocar el pluralismo como marca del debate público.

En la misma línea, el arte, como expresión y medio de encuentro, contribuye a poner de manifiesto la potencia de la escuela pública, su multiplicidad de identidades y ayuda a visibilizar la calidad educativa y también posibilita a las comunidades el desarrollo de experiencias de aprendizaje significativas, vinculadas con las identidades institucionales y comunitarias. Esto es, permite que sustentemos disputas de sentido frente a las concepciones de mercantilización y privatización de la educación.

Pero, además, el trabajo de apoyo y articulación de las comunidades educativas se vincula con la diseminación de información como requisito fundamental para posibilitar la participación y la realización de acciones de incidencia. No queremos solo poder hablar. Queremos que nuestra voz sea tenida en cuenta para la definición de las políticas educativas.

La ciudadanía social —la garantía de los derechos económicos y sociales para la población, entre los cuales la educación es uno principal— es central a la democracia. Da forma a la libertad en términos colectivos y, a partir de la deliberación democrática, no puede reducirse o equipararse a las elecciones individuales en el mercado.

El Estado de Bienestar ha permitido ampliar tal libertad a partir de políticas que reducen las necesidades que deben satisfacerse en el mercado. Las políticas educativas como las desarrolladas por la actual gestión de la Ciudad, que avanzan en disminuir el Estado de



Carteles realizados por integrantes del colectivo *Familias por la Escuela Pública*

Bienestar y privatizar cada vez más áreas de política, no solo actúan redistribuyendo hacia los sectores más aventajados (como muestra la evolución del presupuesto educativo al comparar instituciones de gestión pública versus privada), sino también reducen el espacio para la deliberación democrática (Steinmetz y Zamora, 2019). Nuestras participaciones en el debate público —en los encuentros y asambleas, en los medios, en los parques, en las puertas, los patios, las aulas o los comedores de las escuelas— y en el debate institucionalizado mediante la vía judicial, buscan entonces hacer audibles voces y perspectivas silenciadas.

Ya a fines de 2019 FxEP continúa sumando su voz para decir bien fuerte, junto con muchos otros colectivos de docentes, estudiantes, cooperadoras y familias que como nosotros entendemos que a la escuela pública hay que defenderla de los embates de quienes buscan vaciarla: "En la Ciudad más rica del país: faltan docentes; faltan vacantes; falta comida; falta mantenimiento; faltan becas; falta ESI; falta conectividad; falta presupuesto".<sup>13</sup>

13. Tal la consigna del *Tuitazo* llevado adelante por un conjunto de colectivos educativos durante la campaña eleccionaria de 2019.

# Bachillerato Popular Salvador Herrera: puentes de solidaridad y lucha

\* El presente artículo fue escrito por los docentes Ana Romero, Santiago Mondonio, Ezequiel Fulvi y Maricel Peisojovich, con los aportes de otros colegas docentes, estudiantes y egresados del Bachillerato Popular Salvador Herrera.

## Introducción

El Bachillerato Popular Salvador Herrera es una escuela pública, popular y gratuita para jóvenes y adultos/as, ubicada en el barrio Pirelli de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Organizada y autogestionada por trabajadores/as organizados/as en el Frente de Organizaciones Salvador Herrera y la CTA-A Capital, propone una educación crítica y liberadora con el objetivo de transformar nuestra realidad. "El Bachi", como es nombrado dentro de la comunidad, fue producto del sueño colectivo de compañerxs y referentes de comedores barriales de la zona sur de la Ciudad, quienes impulsaron la apertura de un espacio educativo que permitiera retomar los estudios secundarios a jóvenes y adultos/as del barrio y de los barrios que lo rodean, para conformar así un punto de encuentro para los habitantes de la zona.

La apertura de este espacio en 2013 surgió gracias a la participación de distintos integrantes de la seccional Capital de la CTA-A. Se planteó como una necesidad resolver los efectos que causa el alto índice de riesgo educativo<sup>1</sup> de los

1. Cfr. SIRVENT, María Teresa y LLOSA, Sandra, "Análisis del nivel educativo de riesgo de la población joven y adulta en la Argentina. Notas

barrios populares de la Capital con la finalidad de permitir la obtención del título secundario. Vale aclarar que el concepto de "riesgo educativo" fue acuñado por María Teresa Sirvent y Sandra Llosa con el objeto de contraponerlo con el de "fracaso escolar": mientras este último hace responsable de manera individual al alumno y estigmatiza a quien no CONSIGUE terminar sus estudios secundarios, fragmentando su realidad al no vincularlo con las condiciones sociales en las que se encuentra inmerso, aquella otra noción nos habla de la presencia de un sistema de exclusión social que priva de la satisfacción de las necesidades básicas a un conjunto importante de la población, entre las cuales se encuentra el acceso, la permanencia y la finalización de las etapas escolares. A su vez, entendíamos que este espacio debía constituirse en un lugar de formación político-pedagógica para quienes participamos de esta experiencia.

## Historia

Los bachilleratos populares comienzan a surgir en 2004, en el marco de la Cooperativa de Educadores e Investigadores Populares (CEIP), en conjunto con el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, quienes dan comienzo a esta iniciativa al inaugurar un bachillerato popular en la fábrica recuperada IMPA. Esta propuesta fue replicada por movimientos sociales, de desocupados, campesinos, cartoneros, entre otros. Si bien hay una gran concentración de bachilleratos populares (en adelante, BP) en la CABA principalmente y en la provincia de Buenos Aires, existen en varias provincias de todo el país. En la CABA, representan casi el 30% de la oferta educativa para jóvenes y adultxs. Son escuelas de cursada presencial, de tres años de duración, destinadas a mayores de 18 años que hayan finalizado la educación primaria o algún año de la escuela secundaria. Además, más allá del reconocimiento estatal,<sup>2</sup> los BP mantienen una forma de organización y gestión propia, que varía de

acuerdo con cada experiencia pero que, por lo general, se organizan de manera autogestiva en un estrecho vínculo con las organizaciones que los promueven (Guastavino, 2017). La modalidad de los bachilleratos, con algunas diferencias internas, se caracteriza por circunscribirse a la propuesta político-pedagógica de la educación popular cuyos principales exponentes fueron Simón Rodríguez, José Carlos Mariátegui, Jesualdo Sosa, Luis Iglesias, Paulo Freire, entre otros. Y reivindica el camino y las experiencias desarrolladas por los movimientos populares, de campesinxs, indígenas, feministas, etc.

Como bachillerato, nos sentimos parte de las experiencias educativas que pusieron en marcha, desde principios del año 2001, diferentes organizaciones sociales y cooperativas para asumir las tareas demandadas para enfrentar la crisis por la que atravesó nuestro país: una de ellas consistió en la creación de bachilleratos populares. Solamente en la Ciudad de Buenos Aires, desde aquella época hasta el presente, se crearon más de treinta bachilleratos.

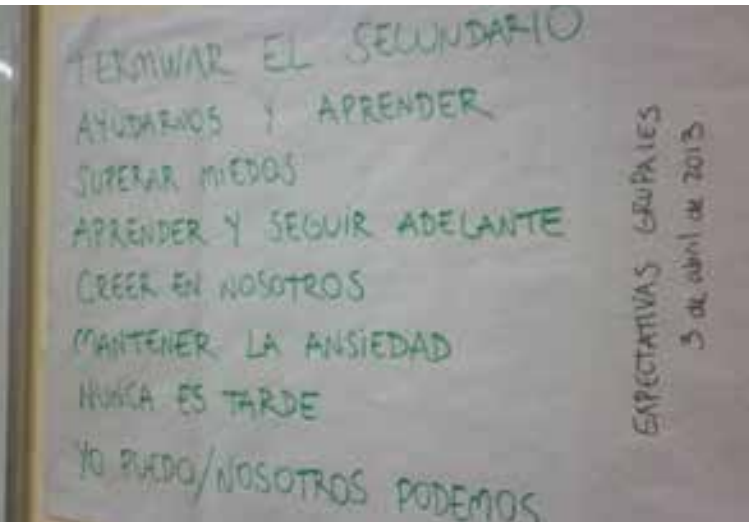
## "El Bachi"

El bachillerato es parte del Frente de Organizaciones Salvador Herrera, miembro de la CTA-A Capital, el cual está integrado por espacios comunitarios nacidos ante la necesidad de enfrentar el hambre, la pobreza y el desaliento, creando espacios de alivio, organizando la rabia y la esperanza en nuestras resistencias y rebeldías. Las necesidades de nuestros barrios obreros fueron convirtiendo a los comedores del Frente en centros comunitarios donde se resuelven a diario distintas necesidades, allí donde el Estado está ausente: la alimentación, el acceso al agua potable, la pelea por una urbanización digna, el acompañamiento en situaciones de violencia de género, cuestiones sanitarias, entre otras tantas problemáticas; esas son las tareas que resolvemos cada día quienes participamos de esos espacios. Y, en medio de todas esas propuestas, decidimos colectivamente resolver nuestra educación. Fue así como, en 2013, se decidió la apertura de un espacio educativo en el barrio Pirelli, de Villa Lugano.

Nos propusimos pensar una nueva relación entre estudiantes y educadores que se basara en el compañerismo,

para una política educativa", en *Documento de Cátedra: Educación No Formal. Modelos y Teorías*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2006.

2. Aquí nos referimos a que el Estado no solo reconozca los títulos emitidos, sino que, además, reconozca la especificidad y destine la financiación integral como a cualquier otro espacio de educación pública.



*Expectativas de los alumnos de "El Bachi"*

la solidaridad y la organización, sin perder de vista una mirada estratégica de construcción de poder popular con un sentido político a favor de la clase trabajadora en un marco de prácticas comunitarias, cooperativas y de autogestión, para empezar a vivir pre-figurativamente el cambio social que esperamos producir, en primer lugar, en nosotrxs.

Todas las decisiones y tareas que se llevan adelante en el bachillerato para su desenvolvimiento cotidiano, administrativo y político-pedagógico son realizadas de manera colectiva y horizontal, sin jerarquías de ningún tipo, con la participación del conjunto de sus profesores y estudiantes.

### **Un espacio en constante movimiento**

"El Bachi" es y se desarrolla como un espacio en constante movimiento y transformación. Está tan vivo como la comunidad que lo transita y lo transitó a lo largo de estos siete años de existencia. Cuando empezó a funcionar, contaba con un solo gran salón en donde funciona la Asociación Civil Torito Pulenta que, entre otras cuestiones, era un comedor comunitario. Como la lucha caracteriza a nuestro "Bachi", la historia del lugar que lo alberga no podría haber sido distinta.

Situado en la Villa 17 (Pirelli), en el barrio de Villa Lugano, el antecesor del espacio que hoy nos alberga era un comedor que funcionaba en la casa de Marina (referente del comedor). Cuando se comenzó a "reurbanizar" el barrio y se demolieron las viejas construcciones realizadas por lxs vecinxs y se comenzaron a construir los edificios que hoy predominan en el barrio (ya que solo sobrevive una reducida parte de lo que solía ser la Villa 17), no se quería reconocer la existencia del espacio comunitario y, consecuentemente, no se le quería otorgar un nuevo lugar de funcionamiento. Producto de la lucha por la reivindicación de este espacio por parte de la CTA-A Capital, finalmente la Corporación Buenos Aires Sur le cedió un espacio en comodato. Ese lugar cedido constaba, como mencionamos anteriormente, de un baño, un gran salón y la cocina.

Durante ese primer año, comenzamos a darnos cuenta de cuán importante era la apertura de espacios como estos en el barrio; la demanda de vacantes superaba la capacidad del lugar que teníamos disponible. Desde ya que la experiencia superó ampliamente las expectativas de docentes y estudiantes.

Aquella primera camada de estudiantes, compuesta en su mayoría por mujeres militantes de organizaciones de base, migrantes, vecinas de las barriadas populares aledañas a "El Bachi", encontraba un espacio educativo diferente de los que había transitado anteriormente. Este espacio planteaba el aula como un lugar de circulación de la palabra y del conocimiento, y no de transmisión de conocimiento de profesorxs a estudiantes.

Lo cierto es también que nosotrxs aprendimos como profesorxs mucho más de lo que nos imaginamos. En "El Bachi" se conjuga la convivencia de estudiantes jóvenes, con otrxs que superan los 60 años, de estudiantes provenientes de sectores medios del barrio de Lugano con estudiantes que históricamente habitaron en villas de la zona y personas de distintas nacionalidades. La heterogeneidad en la composición de los cursos, que es algo que se repite a lo largo de los años, enriquece las clases de una manera única.

Los estudiantes de mayor edad nos relatan a lxs profesorxs la historia que nos enseñaron, pero que la mayoría de nosotrxs no vivimos; las experiencias de organización popular en los barrios frente a las crisis, las costumbres en cada uno de sus países que nos



Construcción comunitaria, ladrillo tras ladrillo...

sorprendían en cada trabajo. Con algunxs estudiantes se dificultaba la comprensión porque comenzaron el primer año apenas sabiendo hablar castellano, teniendo como lengua de origen el quechua, el guaraní u otros idiomas. Hoy en día recordamos con esxs mismxs estudiantes los grandes avances logrados, no solo por expresarse perfectamente en castellano, sino también por escribir a la par de sus compañerxs de curso.

La demanda de vacantes que prácticamente nunca podemos cubrir nos llevó en 2014 a abrir un segundo año y en 2015 un tercer año a sala llena. Por ello, al terminar el primer año nos vimos en la necesidad de construir una segunda aula y, al final del segundo año, una tercera aula. Si bien la construcción de estas estuvo a cargo de cooperativas de la CTA-A Capital, se realizaron varias y arduas jornadas de trabajo para los momentos más neurálgicos de la obra, para finalizar detalles, palear escombros, entre otras cuestiones. También estudiantes, egresadxs y profesorxs construyeron un depósito para poder acopiar los alimentos que llegan al comedor. Además logramos la construcción de dos aulas más: una para la juegoteca y otra con la finalidad de liberar el salón principal para la realización de actividades conjuntas entre los tres años, como asambleas, clases integradas o para la utilización por parte del espacio de la juegoteca.

### La pelea por el reconocimiento integral

En 2015, se recibió la primera camada de egresadas y con ellas llegó, luego de incontables jornadas de lucha y movilización, el reconocimiento oficial de "El Bachi" por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como una escuela pública, bajo la figura de Unidad de Gestión Educativa Experimental, en la órbita de la Dirección del Adulto y el Adolescente dependiente de la Dirección General de Escuelas de Gestión Estatal del Ministerio de Educación porteño. De este modo, pudimos emitir nuestros propios títulos.

Muchos de los bachis, aunque no todos, fuimos obteniendo paulatinamente la oficialización de nuestras experiencias. Sin embargo, el Gobierno de la Ciudad, que constitucionalmente es el responsable de garantizar la educación en nuestro distrito, se niega a reconocer integralmente el funcionamiento de nuestra escuela pública, dependiente de su órbita.

El Ministerio incumple con su obligación, establecida en el Decreto N° 406/11<sup>3</sup> y en las Resoluciones N° 4102/15 y N° 4228/16, de realizar la convalidación,

3. El Decreto N° 406/11 regulariza y reúne los reconocimientos previos a los bachilleratos populares dentro de la órbita de la Gestión Estatal. Desde ese decreto, todos los bachilleratos quedaron en la órbita estatal, cobrarán o no POF (Planta Orgánica Funcional). Para los bachis que sí quisieron POF se creó la figura de la UGEE (Unidad de Gestión





designación y remuneración del personal docente, administrativo y directivo de nuestro bachillerato, tanto como la de los bachilleratos reconocidos por esas resoluciones.

Además, el Gobierno de la Ciudad vulnera el derecho a la igualdad de oportunidades y posibilidades de acceso, permanencia y logro académico de lxs estudiantes del bachillerato en particular, y del sistema educativo de jóvenes y adultxs en general, toda vez que en el contexto actual, lxs estudiantes no acceden a viandas, ni a refrigerios, ni a computadoras, ni al boleto estudiantil dispuesto por la Ley N° 5656.

Asimismo, el Ministerio de Educación incumple con su responsabilidad de garantizar el derecho a la educación de jóvenes y adultxs que concurren a nuestra escuela, toda vez que se niega a efectuar el financiamiento integral de nuestra institución, que es parte de

---

Experimental Educativa), los bachilleratos que no quisieron POF se denominan "Bachilleratos Populares".

Las normas de reconocimiento tanto anteriores (las primeras son de 2008) como posteriores a ese decreto, otorgan la oficialización a las escuelas, pero sin establecer en el mismo acto las designación y el pago de la POF. El decreto establece que todos los bachilleratos que se creen a futuro quedarán comprendidos en esta norma y determina que para los existentes (bachis que sí quieren renta) se realicen las designaciones del personal auxiliar y docente. Para el nombramiento del personal se dictó la Resolución N° 10280 del 12/10/11.

la oferta educativa de Gestión Estatal. En este sentido, el Ministerio no realiza aporte alguno al pago de los servicios (gas, luz, etc.) necesarios para el funcionamiento del establecimiento; también se niega a efectuar mantenimientos y refacciones edilicias que las escuelas necesitan para su adecuada actividad, y, por si fuera poco, se niega a realizar el aporte de los elementos indispensables para la higiene de los establecimientos y de útiles, como bancos, mesas, computadoras, etc. Por otra parte, el Ministerio también se niega a reconocer el funcionamiento en los bachilleratos populares (en los que tienen designado personal docente) de la pareja pedagógica, mecanismo pedagógico fundamental de la educación popular, en el cual se sostienen nuestras escuelas.

Muchos bachilleratos, como el nuestro, funcionan sin reconocimiento de lxs docentes, lo que implica la no percepción de sueldos ni ningún tipo de derecho laboral (como ART, obra social, etc.). Además, dado que tampoco contamos con designaciones de personal administrativo, estas tareas las realizamos los propios docentes, con la sobrecarga de trabajo que ello implica. Estos son parte de los reclamos fundamentales que, como bachilleratos populares, le hacemos al Ministerio de Educación mediante movilizaciones, notas, petitorios, etc. Al día de hoy, seguimos sin respuestas efectivas y, en este contexto cada vez más complejo para nuestro pueblo, urge que las respuestas sean inmediatas.

---

### Seguimos creciendo...

Nuestra experiencia comunitaria ha ido creciendo durante estos años gracias al trabajo de toda la comunidad. En 2017, abrimos nuestro comedor diario La Olla Rebelde, sostenido cotidianamente por estudiantes, educadores y egresadxs. Y durante 2019, un nuevo sueño palpita y toma lugar, al consolidarse la apertura de un espacio de cuidados y recreación para les niñes de nuestra comunidad educativa.

---

### El comedor La Olla Rebelde

Durante los últimos años, la crisis económica generaba que muchxs estudiantes se tuvieran que retirar

antes de finalizar el horario de cursada para concurrir a los comedores de la zona o que nos manifestaran que tenían graves problemas para poder realizar las comidas principales; esto nos llevó a plantearnos la necesidad de montar un comedor que garantizara cuando menos la cena de cada estudiante de "El Bachi" (y su grupo familiar) que así lo necesitara. Así en 2017 logramos comunitariamente poner en funcionamiento un comedor comunitario que pudiera dar respuesta a esta problemática. Este, sostenido por compañeras estudiantes y egresadas, garantiza que, al finalizar la jornada de clases, cada estudiante pueda llevar a su casa un plato de comida.

### La juegoteca de "El Bachi"

Desde los comienzos de "El Bachi", el cuidado de lxs niñxs -que siempre fue responsabilidad de todxs- dificultaba el desarrollo de las clases y la permanencia en la escuela de las estudiantes madres y además subordinaba el espacio de juego y de construcción de derechos de lxs niñxs a un ámbito reducido dentro de

nuestras instalaciones. En 2019, luego de muchos años de soñar con un espacio de juegoteca en donde lxs hijxs de lxs estudiantes de "El Bachi" pudieran aprender y jugar, conseguimos concretar este proyecto. Este es llevado adelante también por egresadas y docentes de "El Bachi".

### Diálogo de saberes: voces y experiencias de lxs estudiantes...

Hasta aquí hemos realizado un recorrido desde el inicio de la experiencia del bachillerato popular, su crecimiento, sus luchas y sus perspectivas. Pero nuestra tarea estaría incompleta si las voces de quienes lo viven cotidianamente no aparecen en este artículo. Por eso nos parece importante compartir aquello que le da vida a una experiencia educativa comunitaria: la vida de sus estudiantes. Estas narraciones corresponden a extractos de la *Bachirevista* 2018, redactada y diseñada por lxs estudiantes en el área de Lengua y Comunicación y a relatos que algunxs estudiantes enviaron para que fueran publicados en este artículo.



La juegoteca de "El Bachi" y trabajadoras del comedor comunitario



Margarita, egresada de "El Bachi"

**"De una isla en Paraguay a terminar el Bachi ya jubilada"**

Por Margarita López

Soy Margarita López y nací en Paraguay, en 1954, en una isla llamada *Riacho Negro*, de aproximadamente 1500 habitantes. Allí teníamos escuela de primero a sexto grado. Y aunque yo quería seguir estudiando la secundaria, para mis padres era imposible porque teníamos que ir en canoa o lancha a un pueblo lejano que se llama *Puerto Rosario*. Una de mis hermanas estaba casada con un encargado de una estancia en el Chaco paraguayo y me fui con ella, porque cerca estaba el colegio de curas Paí Pucu. Allí estudié corte y confección y también enfermería durante tres años. Cuando me recibí, mi papá me compró una máquina de coser a pedal y esa era mi herramienta de trabajo. Luego me fui a Asunción, donde trabajé seis años y después me vine a la Argentina a buscar mejor vida. El tiempo pasó rápido y ahora me jubilé y decidí estudiar de nuevo, ya que era algo que me había quedado pendiente: finalizar la secundaria. Aunque me está costando por mis problemas de salud, si Dios me ayuda y con la ayuda de los profesores, espero seguir hasta terminar.

Margarita finalizó sus estudios en el bachillerato en diciembre de 2019.

**"En 'El Bachi' estoy superando mi timidez"**

Por David Justiniano

Soy tímido. Siempre lo fui. Me cuesta mucho hablar y cuando explico algo en público me pongo nervioso. Pero poco a poco lo estoy superando y me voy sacando los miedos. Hablar con otras personas me ayuda y aprendí que puede ser común tener miedos. En otras escuelas donde estuve, había computación, talleres de repostería, ajedrez, educación física y distintas áreas de conocimiento. Pero acá, en "El Bachi", aprendí otras cosas. Por ejemplo, lograr conocimientos o habilidades derivadas de la observación, de la participación y de las vivencias de un suceso y de las cosas que ocurren en la vida. Y para esto es fundamental que me llevo muy bien con mis compañeros, que ellos me ayudan en los trabajos y que yo también lo hago. Es un conocimiento que se elabora colectivamente.

**"En 'El Bachi' me enseñan a defender mis derechos"**

Por Pabla Ávalos

Cuando llegué a "El Bachi", aprendí que yo ya tenía saberes y conocimientos sobre muchas cosas. Pero ahora estoy aprendiendo cada día más. Sobre todo, a defender mis derechos. Hace unos años trabajé haciendo la limpieza con una familia que tenía un negocio. Y un día los dueños me dijeron: "Pabla, tenés que renunciar porque hay pocas ventas". Entonces renuncié, me quitaron la obra social y me volvieron a tomar para trabajar por la tarde. Así trabajé muchos años en negro sin tener la obra social. "El Bachi" me enseñó a ver que yo tengo derechos y puedo defenderlos para que no me vuelva a pasar lo mismo. Por ejemplo, en el trabajo de ahora, que es en blanco. Hoy estoy contenta de poder estudiar, y mi objetivo es terminar la secundaria y después cursar para auxiliar de farmacia.

**"Entré siendo una persona y me voy siendo otra"**

Por Eugenia Farías

Gracias a todos ustedes, somos personas con derecho a expresar lo que pensamos y eso es hermoso. Entré siendo una persona y me voy siendo otra. Lo digo porque de venir, estar calladita, sumisa, sentir que no

podés decir nada, que todo el mundo te censure, que no podés decir esto, que no podés decir lo otro, las mujeres no tenemos a veces ni voz ni voto y, de repente, empecé a tener mis propias palabras, a decir: "Esto no quiero", "Esto sí quiero". Mi familia me decía que no me separe, que lo estire, y yo me decía cómo voy a seguir así, cómo va a seguir mi vida así, y me separé, me costó, pero ahora estoy feliz de la vida, estoy bien, estoy tranquila; sé cuáles son mis derechos y me siento orgullosa de ellos, sé lo que quiero y sé lo que no quiero. Yo digo que "El Bachi" me abrió puertas, me abrió mi pensamiento, me abrió la cabeza, me reventó la cabeza, y eso fue hermoso para mí.

**"Nos enseñó que ser mujer no es ser menos que ningún hombre"**

Por Stella Mallo

Empezamos en "El Bachi" hace ya tres años, en 2017, con todas las ganas de por fin terminar el secundario. En el tercer intento, hoy ya estoy a dos meses de cumplir una meta que ya no creía poder alcanzar y, como mis compañeros me dicen, sin ganas de dejarlo: van a sacarme a empujones porque nunca me quiero ir. "El Bachi" es el lugar de contención para muchos de nosotros, es el lugar de distracción de los problemas y un poco de alivio para problemas y mochilas que cargamos. ¡¡¡Nos enseñó que ser mujer no es ser menos que ningún hombre que trate de pisotearnos, que tenemos derecho a hablar, a trabajar y, por sobre todo, a vivir!!! A vivir sin miedo, sin mirar a los costados a ver si nos persiguen. Y a nivel estructural es completamente diferente de la escuela bancaria en la que los profesores depositan en nosotros un conocimiento sin darnos la opción de un pensamiento crítico, de elaborar nuestra propia idea sobre lo que nos están enseñando y nos hacen repetir como loros. "El Bachi" nos enseñó a pensar, a elaborar nuestro conocimiento como base principal en que todos sabemos algo y todos tenemos algo que enseñar a los demás.

**"Todos sabemos algo y todos desconocemos algo"**

Por María Solís

Soy egresada de la segunda camada. Llegué a "El Bachi" por una vecina que me habló del bachillerato. Mi experiencia en "El Bachi" como estudiante fue muy linda, tuve compañeros y profes muy especiales. Aprendí a crecer, a fortalecerme, adquirí conocimientos sobre mis derechos que hasta entonces desconocía. "El Bachi" como institución creció mucho desde cuando yo era estudiante, porque teníamos los tres años y nada más, hoy el espacio tiene un comedor y juegoteca. Los estudiantes que son mamás y papás tienen su ración de comida para que no tengan que ir a cocinar a sus casas, al igual que la juegoteca donde dejan sus hijos y así pueden ir a clases más tranquilos. Hoy estoy participando como profesora en la materia de Salud y también estoy en la cocina, donde elaboramos la comida de lunes a viernes. El año pasado me recibí de auxiliar de farmacia técnica y actualmente soy estudiante en la UBA para la carrera de Podología. En "El Bachi", el aprendizaje es constante, los profes de los estudiantes, y viceversa. Todos sabemos algo y todos desconocemos algo.

**Palabras finales**

---

Lo que aquí hemos compartido es parte primordial de lo que hemos logrado entre profesores y estudiantes en todos estos años de construcción colectiva. Sabemos y entendemos que el cambio subjetivo es necesario para construir proyectos emancipatorios y que no es tarea sencilla en tiempos en los que el individualismo y la profunda desigualdad están a la orden del día. Desde la comunidad del bachillerato sabemos que crecimos. Con avances y retrocesos, y aun circularmente como el trazo de un caracol, a paso lento pero firme. Y ese crecimiento, sobre todo cualitativo, es el resultado de seguir reafirmando la necesidad de construir espacios de alivio en tiempos difíciles, y porque creímos que organizar comunitariamente la esperanza es el desafío, pero también la victoria segura, porque más temprano que tarde, con ternura, venceremos. Y venceremos porque estamos convencidxs de que la tarea es seguir construyendo puentes de solidaridad y de lucha...

# Problemáticas sociocomunitarias de la infancia y la adolescencia en el barrio de La Boca. Alternativas de acción desde los colectivos de participación

**María Lucrecia Cirianni**

Licenciada en psicología (UBA).

**Karina Abalo Miller**

Licenciada en psicología (UBA).

Especialista en Problemáticas Sociales Infante Juveniles (UBA).

**\* Centro de Investigación y**

**Comunicación Popular en Salud**

**(CICOPS)**. Organización civil sin fines de lucro, con personería jurídica N° 268.

El presente artículo transmite una experiencia con niños, niñas y jóvenes que lleva adelante el CICOPS\* en el barrio de La Boca, en la Ciudad de Buenos Aires, desde 2002.

Se hace una reseña de la institución, del colectivo de trabajo, del contexto político y social, así como del marco teórico y los dispositivos de intervención. Por último, se interroga sobre la praxis, con el deseo de que este artículo genere debate y reflexiones sobre la tarea por venir.

---

## Breve reseña de nuestra institución

El CICOPS nace en octubre de 1989. Representó a las organizaciones de la sociedad civil en la fundación del Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires 2005-2009. Es miembro de la Intersectorial La Boca Resiste y Propone y del Observatorio de los Derechos de los Niños y Niñas de La Boca. Es centro de prácticas de las carreras de Trabajo Social y Psicología de la Universidad de Buenos Aires. Forma parte de APIABA (Asamblea por las Infancias y Adolescencias de la CABA).

Tiene como propósito promover la salud, la educación y los derechos de las personas y de la comunidad, a través

de acciones que estimulen la creatividad, resguarden la palabra y el respeto por los otros, produzcan lazos sociales solidarios, construyan memoria colectiva y contribuyan en la forja de una historia con libertad y autonomía.

Está conformado por profesionales de la salud, de la educación, artistas y vecinos comprometidos con la realidad de nuestro pueblo y la lucha por la vigencia de los derechos humanos, que asumen a las mujeres y los hombres, niños, niñas y adolescentes como sujetos de cultura e interpretan sus padecimientos como efecto de cada historia singular atravesada por los malestares propios de su época. Apostamos a las construcciones colectivas como forma de y en el marco de estrategias genuinas de resistencia a la esencia de las condiciones del neoliberalismo.

En los últimos diecisiete años, ha emprendido proyectos educativos y culturales especialmente destinados a niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad y exclusión social en el espacio comunitario denominado *La Casa Torquato Tasso*, en el barrio de La Boca de la Ciudad de Buenos Aires.

En esta época de puro consumo, de tanta distribución injusta de lo material y de lo espiritual, de tanto desprecio por lo popular, La Casa se propone como un territorio para hacer lugar al acto creador, a la memoria, al juego, a la palabra compartida, a la música en movimiento, al cine, al aprendizaje y al trabajo placentero. Hoy La Casa está poblada de más de 300 niños y niñas, 180 jóvenes, más de 500 familias y organizaciones del barrio con las que tejemos lazos respetuosos y solidarios.

Entre todos vamos invitando e inventando territorios en donde la vida valga la pena de ser vivida: "No para que todos sean artistas, sino para que ninguno sea esclavo" (Gianni Rodari).

## Contexto

Los datos estadísticos confirman que La Boca es en la actualidad uno de los barrios más deprimidos de la Ciudad. Distintos indicadores<sup>1</sup> presentan importantes distancias al compararlos con la Ciudad en su conjunto, y señalan a la Comuna 4 entre los territorios de mayor

vulnerabilidad. Este barrio es uno de los que presenta los porcentajes más altos de hogares en situación de pobreza, muy lejos del promedio de la Ciudad y del resto de las comunas. Los indicadores de calidad de la vivienda, adecuación al tamaño del hogar y condiciones de saneamiento colocan a una importante proporción de sus hogares en situación deficitaria (siempre con los peores indicadores de la Ciudad). Lo mismo sucede con los indicadores de empleo. La precariedad laboral, la informalidad, los bajos ingresos y el desempleo afectan la calidad de vida de las familias y de los niños, niñas y adolescentes que están bajo el cuidado de los adultos que padecen estas situaciones, complejizándose aún más por la conformación de hogares numerosos. El barrio registra uno de los mayores porcentajes de población menor de 14 años, mayor crecimiento vegetativo y una alta tasa de fecundidad. Estadísticamente, el análisis de la situación demográfica de la Ciudad indica que en esta zona se asienta el mayor porcentaje comparativo de población migrante. Estas situaciones se conjugan condicionando y menguando las posibilidades de las familias en el ejercicio de su rol de crianza.

El Gobierno de la Ciudad ha actualizado las coordenadas políticas del proceso neoliberal, exacerbando la lógica de privatización del espacio público y la reducción de la inversión social, agravando de esta manera la situación de los sectores excluidos.

Además de las problemáticas que los indicadores reflejan, el colectivo ha detectado en esta comunidad serias situaciones complejas, no siempre registradas en las estadísticas:

a) *Problemática habitacional*. La declarada emergencia habitacional es vivida cotidianamente por familias que padecen el hacinamiento y las condiciones insalubres y peligrosas de sus viviendas, además de desalojos sistemáticos<sup>2</sup> e incendios. Estas condiciones afectan las posibilidades de desarrollo de los niños y jóvenes.

La consideración de la vivienda como un bien especulativo bajo la lógica del mercado y no como un bien de primera necesidad desde la perspectiva de derechos humanos da origen a procesos de transformación local

1. Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires.

2. Sobre este tema existe un trabajo, vinculado al proceso de gentrificación, presentado en el V Encuentro de Psicología Comunitaria de 2017.

que implican el desplazamiento de familias de clase baja, cuyo espacio es luego transformado y ocupado por familias de clases medias o altas. Los desalojos han tenido una tendencia creciente. En 2016 fueron 1106 las personas desalojadas; en febrero de 2017 había 61 procesos judiciales que dejaron sin hogar a 300 familias; a principios de 2019 la cantidad de juicios ascendía a más de 180.<sup>3</sup>

Un informe de actualización vinculado al déficit habitacional publicado por el Ministerio Público Tutelar (Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) señala entre las transformaciones recientes una desmejora en las condiciones habitacionales; la persistencia de procesos de desregulación inmobiliaria; especulación e incremento de los costos de acceso tanto a vivienda propia como a otras formas de locaciones residenciales; continuidad del proceso de precarización de las formas de acceso al hábitat, que se expresa en la expulsión de la población de menores recursos a raíz de la continua gentrificación del área central de la Ciudad; un desfinanciamiento y una subejecución cada vez mayores de las políticas de vivienda; una progresiva consolidación de intervención pública de "reubicación" en detrimento de políticas de radicación; un incremento de la judicialización de la problemática de vivienda y una tendencia al afianzamiento del proceso de infantilización del déficit habitacional (Ministerio Público Tutelar - CELS, 2013). El informe señala que la matriz de infantilización de la pobreza se mantiene, la población de niños pobres duplica la de la población en general: "[L]os niños y adolescentes son el grupo etario más numeroso entre los pobres, al tiempo que su pobreza se traduce en persistentes conculcaciones de derechos económicos y sociales".

Un estudio realizado en el barrio de La Boca por la Universidad de Buenos Aires pone en evidencia que, de una muestra de 431 inmuebles originalmente relevados en el año 2000, el 54,2% de los vecinos de los hogares visitados en 2008 ya no reside en esos inmuebles, lo que confirma un proceso permanente de expulsión-incorporación de población (Herzer, *et al.*, 2012).

b) *Dificultades en el acceso a la salud.* Demoras en los turnos, inaccesibilidad a los medicamentos, vacunas, escasos sillones de odontología, disminución de los quirófanos y de los anestesiólogos en el Hospital Argerich, lo que demora y a veces hace imposible la realización de cirugías, etc.

c) *Endebles redes de cuidado de los niños.*

d) *Redes de delincuencia* que "reclutan" niños y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad.

e) *Problemáticas de discriminación* que padecen las familias migrantes.

f) *Dificultades en los procesos de enseñanza y de aprendizajes.* Altos niveles de repitencia y sobreedad escolar indican una compleja trama en la que se combinan las dificultades del sistema escolar con el impacto de la situación social en el proceso de aprendizaje de los niños y adolescentes.

g) *Problemáticas en el acceso a la educación.* Las políticas que se implementan apuntan a la reducción presupuestaria, la fragmentación y a la segmentación del sistema que muestra la persistencia de circuitos diferenciados de educación que contribuyen a discriminar socialmente y a perpetuar la pobreza. En la opinión de la Defensoría del Pueblo,<sup>4</sup> los distritos escolares del extremo sur de la Ciudad presentan un déficit en materia de infraestructura escolar del orden del 10%, lo que constituye un claro indicador de desigualdad educativa. Específicamente en el nivel inicial, las proporciones de desequilibrio y asimetría entre las zonas geográficas norte y sur de la Ciudad se acrecientan. Del total de niños/as sin vacantes, el 73% corresponde a habitantes de la zona sur de la Ciudad, en tanto los barrios del extremo sur son los más afectados por la falta de vacantes. A esta situación se agrega la nueva forma de inscripción *online* de vacantes, lo que dificulta aún más la inclusión en el proceso educativo, y también la disminución en

3. Según un relevamiento realizado por la Comisión de Vivienda y Hábitat de la Multisectorial La Boca Resiste y Propone.

4. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Aportes para revertir la desigualdad educativa*, Buenos Aires, 2006.

cantidad y calidad de las viandas en los comedores escolares, cuando en muchos casos es la única fuente de alimentación de los niños y niñas.

*h) Incremento en las medidas excepcionales de protección de niños y niñas, al tiempo que son prácticamente inexistentes las políticas de promoción que garanticen que las familias puedan ejercer sus funciones de cuidado.* Se observa un aumento creciente de las medidas excepcionales, de 401 en 2015 a 940 en 2018.

Así pues, resulta menester señalar que las precitadas medidas son adoptadas cuando existen circunstancias graves que perjudican o amenazan la integridad psicofísica de un NNA [Niña, Niño o Adolescente] que hacen que [este] no pueda temporalmente continuar la convivencia en su medio familiar, ello porque a los fines de resguardar y restablecer sus derechos vulnerados, no existe otra medida que lo garantice. Es así que las Medidas Excepcionales, previstas por el artículo 39 de la Ley nacional N° 26.061, están orientadas a la cesación de la violación o amenaza de ello, ya sea por acción u omisión, de los derechos de algún NNA, como también a la reparación de los daños que puedan haberse perpetrado, a través de la separación de aquellos de su medio familiar, cuando no existe otro medio idóneo para lograr dicho fin. Es decir, las Medidas Excepcionales son adoptadas como última ratio, cuando el interés superior de los NNA exige que no permanezcan en su medio familiar de origen...

afirma el Informe a APIABA del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (CDNNA) de agosto de 2019. Esta información es elocuente respecto del aumento de crisis profundas en las familias, así como también del avance de políticas destinadas a la separación de los niños y niñas de las familias pobres para ser entregados en adopción a familias "bien constituidas".

## Marco político y conceptual

---

En el contexto social y político actual, creemos que es necesario generar mecanismos institucionales en el ámbito local que garanticen el **derecho de los niños y niñas al juego creativo, en tanto actividad estructurante del sujeto, y a la educación, como vía de inserción social, ponderando su derecho a ser escuchados como modo de hacer visibles las cuestiones que los afectan**. Para que hoy los niños, niñas y adolescentes sean verdaderamente ciudadanos plenos, son indispensable las vivencias de vínculos sociales integradores, estables y contenedores. Ampliar el horizonte de la exploración y el disfrute de las experiencias culturales favorece la constitución de una subjetividad rica, singular y con posibilidades de construir un proyecto que eluda los destinos prescriptos por la marginación.

En el campo de la salud mental, nos inscribimos en la tradición conceptual y ética del psicoanálisis, articulando este saber con prácticas sociopolíticas. El campo de prácticas de la salud mental ha ido cambiando, complejizándose y ampliando, en función de las exigencias de la realidad histórica. Las condiciones de la vida social hoy forman parte de los interrogantes pertinentes y necesarios para construir nuevas respuestas. La redefinición de las problemáticas permite diseñar intervenciones más plurales e innovadoras, incorporando el carácter preventivo y comunitario de distintas prácticas.

En lo que respecta a lo educativo, desde Paulo Freire en adelante sabemos que hay una educación para la liberación del hombre y otras para la alineación en el modelo dominante y la exclusión. Nos enmarcamos en estrategias que respeten y partan de la situación de cada niño, cada niña, y los estimulen a encontrar sus propias capacidades y potencialidades. En este contexto nos proponemos superar los déficits escolares y contribuir a mejorar las oportunidades de inclusión, permanencia y correspondiente egreso de la escuela.

El juego como necesidad vital: los niños y niñas al jugar construyen un espacio simbólico, un espacio psíquico. Crean en principio su propio cuerpo, apuntalados en el medio, apoyados en las funciones materna



y paterna, pues necesitan de ese Otro, su demanda de amor y sus significantes.

Jugando otorgan a la realidad un nuevo orden, inventado por ellos, en el que las cosas y las experiencias se transforman según su deseo. Al tiempo que crean sus escenarios de ficción se crean a sí mismos, su psiquismo se estructura en ese ir y venir, aparecer y desaparecer, incluir y excluir, frente el espejo de sus semejantes y bajo la mirada de los adultos significativos.

Cuando un niño o niña juega involucra toda su personalidad, decide, experimenta, crea, y esta es una base saludable para la vida. Lo que hace que el individuo sienta que la vida vale la pena ser vivida. Es, al decir de Winnicott, la apercepción creadora. Si un niño o niña no accede a esa zona de experiencias existe un verdadero riesgo. Para que pueda desear alimentarse bien, aprender, vincularse con otros, deberá transitar con confianza por el territorio de la fantasía.

Frente a esto, encontramos que la ficción y el juego ocupan un lugar devaluado en nuestro territorio. En tanto actividad, entra en colisión con ideales dominantes de consumo pasivo. El "jugar por jugar" es leído como una pérdida de tiempo, se proponen, en cambio, los entretenimientos, se tecnifica y prediseña, se estandariza, ofreciendo juegos automáticos que empobrecen la subjetividad. El espacio de la creación va siendo reemplazado por la obediencia, la pasividad, y la sumisión del deseo, al orden de la utilidad y el consumo.

Tendremos que pensar la relación que guardan estos fenómenos de nuestra época con el ritmo ansioso que presentan los niños y niñas, el aburrimiento, la agresividad, la abulia, las dificultades en el plano simbólico y la mayor frecuencia de problemas de aprendizaje.

Creemos que si esta práctica significativa, como es el jugar, es lo primero que se afecta cuando algo no anda bien, es también la actividad preventiva por excelencia.

Todas nuestras prácticas tienen como telón de fondo la ternura: "Hablar de ternura en estos tiempos de ferocidades no es ninguna ingenuidad. Es un concepto profundamente político. Es poner el acento en la necesidad de resistir a la barbarización de los lazos sociales que atraviesan nuestros mundos" (Ulloa, 1999).

## Dispositivos de intervención

---

Como psicólogos, pedagogos y artistas, trabajando en un territorio, moviéndonos en situaciones no tradicionales, la alternativa fue y sigue siendo la invención, con una convicción directriz: la crítica a cualquier forma de autoritarismo, a contrapelo de las relaciones de subordinación a las técnicas, a los estatus sociales, a los discursos hegemónicos sobre la salud y la enfermedad, de la homogenización, la psicopatologización, la medicalización, las verdades del profesional.

Se define al dispositivo como artificio, escenario, marco espacial y temporal, catalizador de procesos. Un dispositivo privilegiado de intervención es el "taller", que incluye la idea de trabajo como producción, distinta de la producción en serie; un hacer en donde quien lo realiza transforma el entorno dejando su marca y se transforma también en ese proceso. Tomando a Winnicott, resaltamos la característica de *acción* que implica el juego y la labor artística. Hannah Arendt (1997) define a la acción como un comienzo: "actuar es inaugurar, añadir algo propio al mundo". Sostiene que al tomar la iniciativa quien actúa no solo cambia al mundo, puesto que se halla siempre entre otros, sino que se cambia también a sí mismo, al revelar más acerca de lo que antes de actuar sabía de su propia identidad. Hablamos de poder ser y hacer con otros, de modo que la acción no tiene lugar en el aislamiento, el mundo humano es un espacio "entre", cuya ley es la pluralidad. "En la medida en que la pluralidad significa distinción es posible la revelación en el medio público de la individualidad de cada uno, de la identidad" (Arendt, 1997: 20).

El espacio del taller convoca a la acción, ofrece un marco, para que allí, entre varios, algo de cada uno aparezca, dejando una huella, en las paredes, en el espacio, en los otros, en nosotros, al tiempo que se conoce, se transforma, se sorprende. Para el equipo, adquiere relevancia el proceso. No es tan importante el resultado, pero sí las consecuencias.

Algunos de los espacios son: **Talleres de juego, Acompañamiento en el aprendizaje escolar** (tradicionalmente denominado Apoyo escolar), **Apoyo a la crianza para la asistencia a familias**, y **Capacitación para profesionales y técnicos**.

### 1. Talleres de juego.

En cada encuentro, los niños y niñas hacen la experiencia de crear juntos espacios de fantasía. "A Héctor ya lo maté y sigue haciéndose el vivo", dice Cristian, de 4 años. La ficción se relanza una y otra vez. Los niños ponen en juego sus interrogantes, sobre la muerte, la sexualidad. Ensayan para la vida.

El juego se construye, tiene historia. El acceso al juego espontáneo a veces no es tan espontáneo, tiene sus rodeos, sus rituales introductorios: la deriva, el caos, el vacío. Hemos aprendido a soportar, sostener, tolerar esa búsqueda y, en algunas oportunidades, facilitar el ingreso a la zona lúdica, con nuestra disponibilidad para jugar y crear. El espacio de La Casa Torquato Tasso se constituye como escenario, armamos escenas dentro de la escena, donde es posible encontrar un lugar.

En la experiencia también hemos ido construyendo nuestra función como coordinadores, que es fundar y mantener un marco para el despliegue de la imaginación y para el encuentro y el intercambio. El marco es un límite que crea un lugar. Con coherencia, ternura y tenacidad, sostenemos y explicamos todas las veces que sea necesario algunos acuerdos que funcionan en esta Casa.

Intervenimos cuando el juego se interrumpe o estanca por diversos motivos: cuando la excitación, la descarga pulsional se hace evidente, no mediatizada por la simbolización; por conflictos entre pares por rivalidad (discriminación, competencia); cuando la situación genera angustia, temor, ansiedad; o cuando la actividad lúdica se encuentra inhibida o estereotipada.

#### *Hacer del ruido un llamado*

"Seño, Jonathan está haciendo mucho ruido", vino a decirme Pamela, de 4 años. "¿Qué ruido hace?", pregunté mientras juntaba la mesa. "Un ruido muy fuerte". "¿Cómo es?", dije, para darme tiempo de terminar antes de asistir a la escena. "Un ruido que te llama".

Creemos que la retracción de espacios de juego y de diálogo, la falta de mediatización de la violencia, los conflictos no tramitados generan actos que irrumpen sin control o inhibiciones. Algo que no puede ser dicho se muestra, se pone en escena. Nuestra propuesta es hacer del ruido un llamado y estar dispuestos a escucharlo. La

vía regia para simbolizar y así facilitar la transformación de un acto en palabras es a través del juego. Cuando jugar es posible, allí se expresa el conflicto en una forma no agresiva, haciendo posible el diálogo.

Este trabajo solo es posible desde el vínculo establecido y la confianza que lo sostiene; la presencia y continuidad, que implica cuerpo, mirada, palabra y tonos de voz; y la asimetría del lazo, para interpretar necesidades.

Nuestra práctica no normatiza, no modeliza, sino que intenta promover procesos de subjetivación singulares.

### 2. Apoyo a los niños y niñas en su aprendizaje escolar

Desde el CICOPS pensamos que tener asegurada una vacante en la escuela no es suficiente para garantizar el derecho a la educación. Actualmente, las instituciones destinadas a niños de entre 45 días y 3 años de edad en el sur de la CABA están casi reducidas a los Centros de Primera Infancia (CPI), instituciones no gubernamentales que el Gobierno de la Ciudad terceriza, y que dependen del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Al no depender de Educación, la oferta es muy heterogénea, con una inexistente regulación del Estado y con una gran precarización de los trabajadores.

Por otro lado, como ya fue mencionado, las vacantes para el nivel primario y medio son insuficientes, con un amplio deterioro edilicio, con docentes mal pagos, alimentación insuficiente y de baja calidad. También se observaron dentro del mismo distrito una diferenciada oferta respecto a las escuelas. Es frecuente escuchar: "Este niño no es para esta escuela". Los equipos de orientación escolar, con psicólogos y psicopedagogos, como también los maestros integradores, son insuficientes. Como consecuencia de ello suelen resolverse problemas menores, derivando a las escuelas denominadas de *educación especial*, con la posible secuela de estigmatización.

El derecho a la educación implica garantizar los aprendizajes, para lo cual se necesita de maestros y maestras preparados que produzcan prácticas inclusivas; que tengan la flexibilidad en sus propuestas singulares, y recursos tanto materiales como pedagógicos para su desarrollo.

Sabemos que la lucha por una educación liberadora, que prepare ciudadanos, no es fácil cuando en un sector

de la sociedad sigue vigente la dicotomía "civilización y barbarie" como sentido común. No olvidemos que esta dicotomía dominó la fundación de la escuela en la Argentina como modo de colonizar y aniquilar la cultura original de estas tierras.

El dispositivo que llevamos adelante en La Casa Torquato Tasso lo denominamos *de acompañamiento en el aprendizaje* justamente porque sabemos que puede haber enseñanza, pero no necesariamente aprendizaje.

Hoy este espacio es un lugar en el que niños y niñas se encuentran semanalmente para trabajar juntos, acompañados y guiados por los docentes. Han logrado conformar un grupo en el que se construyen aprendizajes significativos, a través de actividades colaborativas y participativas, de conversaciones sobre la vida cotidiana, del disfrute de la lectura. Asumiendo con entusiasmo los desafíos que plantea la adquisición de nuevas capacidades. Los maestros promueven nuevos vínculos con el aprendizaje escolar, partiendo de las potencialidades de cada niño y niña, celebrando sinceramente cada logro y haciendo partícipes de ello a sus familias: "¿Se lo podés decir a mi mamá?", nos pide una niña a quien acabamos de afirmarle que es muy inteligente.

### 3. Apoyo a la crianza

Este dispositivo fue diseñado a fin de fortalecer a las familias en el ejercicio de sus funciones de crianza, recuperando la valoración y autoestima en sus potencialidades, capacidades y fortalezas.

En general, asiste la madre trayendo "el problema del niño": "Se porta mal en la escuela", "No me hace caso, no obedece, es terrible, es inmaduro, no se quiere quedar solo, es hiperquinético, les pega a los compañeritos". No se trata de insistir o indagar en qué le pasa al niño, sino dónde le pasa. En qué escena familiar y social, ya que pensamos que todo niño o niña no es sin los adultos que lo rodean. Así va surgiendo la problemática familiar y social: la desaparición o ausencia del padre, la violencia de un miembro de la familia, la muerte o la cárcel de un familiar muy cercano, la infidelidad de un marido y el abandono de los hijos, el espacio mínimo, a veces indigno, el desalojo (tan frecuente y violento en nuestro barrio en los últimos años), la falta de elementos básicos (cama, colchón, ropa de abrigo, estufa, etc.), la ausencia de apoyos que ayuden en la crianza, el abuso

sexual, la explotación laboral, la ausencia de inscripción del apellido del padre, una escuela que no quiere o no entiende cómo alojar a niños de países limítrofes o de familias vulneradas.

Se trabaja junto con quien hace la consulta para que pueda vincular la situación con lo que le pasa al niño o la niña. Esto ayuda a pensar que no son los/as niños/as los portadores de "enfermedad", sino quienes denuncian el malestar de aquellos que lo rodean.

Son encuentros que intentan responder a un pedido de colaboración de los padres y madres con dificultades para sostener su función. No enseñamos. No hacemos alianzas. En ocasiones se trata de desanudar secretos familiares; en otras, de renovar el deseo del hijo. Termina cuando los adultos cuidadores pueden soportar el peso de sus preguntas con respecto a su función.

Utilizamos todas las tácticas que podemos o pensamos más eficaces: entrevistas individuales, con uno o varios miembros de la familia, con el niño o niña presente, sin ellos, con oferta de juego individual, con otros niños o niñas que ocasionalmente están en la casa. Tratamos de articular con otros espacios de nuestra Casa a donde pueda asistir la familia: cine, espectáculos culturales, taller de yoga, de teatro, de danza, de música, cocina, etc. Todos espacios de socialización y participación para los adultos si lo requieren. Intervenciones todas rizomáticas que van produciendo algún agenciamiento de enunciación colectivo que resuena, espacios de memoria, solidaridad con otros lugares.

Estamos atentos a no repetirnos, a no ser autoridad arbitraria, no es una técnica, es un campo de creación único —a medida para cada lugar y cada situación—, no es una copia de nada en tanto que rehúsa a lo universal. Es una praxis. Se propone ayudar a "producir-se" como sujetos singulares, a no ceder ante el poder de cualquier autoridad que "sabe" que "puede" y que "decide", tiene una ética: autonomía como autolimitación ante la ley y no la limitación impuesta por otro.

Creemos que somos responsables del destino de los niños y niñas de nuestro territorio. No solo los padres son responsables, Son responsables también todos los adultos que los rodean.

#### 4. Dispositivo de capacitación

Se trata de espacios para la producción colectiva de conocimiento a partir de los problemas de las prácticas concretas para multiplicar la experiencia con las personas que cuidan y trabajan con niños y niñas. Además asisten profesionales en formación que realizan sus prácticas.

#### Trabajo en red y nuevos desafíos

En 2017 surge la necesidad, en el marco de la Intersectorial La Boca Resiste y Propone, de crear una comisión específica y un observatorio sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En 2018 y 2019 se generaron tres encuentros de trabajadores de la educación y la salud sobre los problemas más serios del barrio y se generó una red de instituciones y dispositivos para dar respuesta, en la urgencia, ante la ausencia casi total del Estado.

Actualmente se acompaña y brinda contención a niños, niñas y a las familias en los desalojos. Se brinda atención psicológica y psicosocial en las medidas de excepción; asistencia jurídica y contención en situaciones de violencia familiar y de género; contención y apoyo a la familias víctimas de gatillo fácil.

#### Pensar lo comunitario, la participación y la subjetividad

Pensamos con el filósofo Roberto Espósito a la "comunidad", la *communitas*, como el conjunto de personas a las que une, no una "propiedad", sino justamente un deber o una deuda... la gratitud que exige una nueva donación (Espósito, 1998). Esta es una manera de entender la participación desde los espacios colectivos. Tenemos en común la necesidad de construir con otros. Creamos algunos modos de dar respuesta a los padecimientos, respuestas parciales, pero no vanas, en las que mutuamente nos socorremos y encontramos maneras más satisfactorias de ejercer nuestra función como profesionales y como ciudadanos.

Consideramos lo social también como una dimensión de la palabra y el lenguaje, nivel del discurso, en

el que encuentra su lugar el sujeto. Y nos preguntamos: ¿qué subjetividad produce la sociedad capitalista actual? Las reflexiones de Guattari nos ayudan a encontrar una respuesta:

Lo que caracteriza a los modos de producción capitalísticos es que no funcionan únicamente en el registro de los valores de cambio, valores que son del orden del capital... [E]stos también funcionan a través de un modo de control de la subjetivación... La propia esencia del lucro capitalista está en que no se reduce al campo de la plusvalía económica: está también en la toma de poder sobre la subjetividad (Guattari & Rolnik, 2005).

Este autor nos habla de producción de subjetividad serializada, maquínica, modelada, recibida, consumida. Propone la idea de máquinas de producción de subjetividad, grandes máquinas de control social, conectadas directamente con las instancias psíquicas que definen la manera de percibir el mundo. La producción de subjetividad es la materia prima de este capitalismo, "más importante que el petróleo y que las energías". A estas máquinas opone la idea de que es posible desarrollar modos de subjetivación singulares, aquello que podríamos llamar *procesos de singularización*.

En este derrotero se inscribe decididamente nuestro esfuerzo. Crear territorios singulares, independientes de las serializaciones subjetivas, modos de creatividad que produzcan una subjetividad singular. "Una singularización existencial que coincida con un deseo, con un gusto por vivir, con una voluntad de construir el mundo en el cual nos encontramos..."<sup>5</sup>

5. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002016.pdf>

### **Bibliografía**

ARENDETT, Hannah, *¿Qué es la política?*, Paidós, Buenos Aires, 1997.

AUGÉ, Marc, *Los no-lugares: espacios del anonimato: antropología sobre modernidad*, Gedisa, Barcelona, 2009.

ESPÓSITO, Roberto, *Communitas: origen y destino de la comunidad*, Ediciones Amorrortu, Buenos Aires, 1998.

GUATTARI, Félix & ROLNIK, Suely, *Micropolítica. Cartografías del deseo*, Tinta Limón, Buenos Aires, 2005.

ULLOA, Fernando, *Sociedad y crueldad*, 1999. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002016.pdf>





observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente en conformidad con los siguientes principios:

PRINCIPIO 1

El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional, posición económica, nacimiento u otra condición, sea del propio niño o de su familia.

PRINCIPIO 2

El niño tendrá derecho a una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley, para que pueda desarrollarse física, mental, espiritual y socialmente en forma normal, así como en condiciones de libertad y autonomía. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

1386 (XIV). Declaración de los Derechos del Niño

841a. sesión plenaria.  
20 de noviembre de 1959.

1387 (XIV). Publicidad que ha de darse a la Declaración de los Derechos del Niño

La Asamblea General

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres.

1388 (XIV). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

La Asamblea General,

Habiendo examinado el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados<sup>2</sup>,

**INVERSIÓN EN LA EDUCACIÓN**

de oportunidades individual, su ser y llegar a ser un

El interés superior de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres.

El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

El niño física o mentalmente incapacitado por algún impedimento de la educación y el caso particular.

El niño, para el desarrollo de su personalidad, necesita que sea posible, de acuerdo con las responsabilidades de su familia y su ambiente de afecto, salvado siempre por circunstancias excepcionales, al niño de corta edad que sea abandonado, las autoridades públicas, especialmente a los padres, proveerán de los medios adecuados de mantenimiento de los hijos. Se concederán subsidios estatales o de otra índole.

PRINCIPIO 7

El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe en primer término a sus padres.







# El sistema educativo en la Ciudad de Buenos Aires: desigualdad y desinversión

## María Laura Barral

Licenciada en trabajo social (UNC).  
Especialista en Planificación y Gestión  
de Políticas Sociales (FSOC-UBA).  
Directora de Investigación. Secretaría  
General de Planificación del Ministerio  
Público de la Defensa de la CABA.

## Gabriel Suban

Jefe del Departamento de Coordinación  
Académica, Dirección de Investigación  
en la Secretaría General de Planificación  
del Ministerio Público de la Defensa  
de la CABA.

## Introducción

---

La Ciudad de Buenos Aires, el distrito más rico del país, cuenta con un sistema educativo extendido y sólido, con altos niveles de escolarización.

Sin embargo, al igual que en otros derechos económicos, sociales y culturales, el acceso a la educación en términos de cobertura y calidad es muy desigual entre sectores sociales y zonas geográficas, y ha sufrido un progresivo deterioro en los últimos años.

En el presente artículo, se abordarán algunas de las principales características y problemas de la educación en la CABA partiendo de la constatación de dicha desigualdad, que se expresa tanto en el acceso como en la permanencia dentro del sistema y en la progresiva y persistente privatización de la oferta educativa.

Los aspectos presupuestarios, que ponen en evidencia una marcada regresividad y la escasa prioridad asignada a la educación pública -en particular en la inversión en infraestructura escolar- tienen consecuencias en las dificultades de acceso de miles de niños y niñas al sistema educativo.

Todo ello, como se desarrollará en adelante, son aspectos de la política pública que contribuyen a la

consolidación de las desigualdades del sistema educativo porteño y se constituyen en claros apartamientos de las obligaciones constitucionales y legales que establecen el derecho a una educación universal de calidad (art. 23 de la CCABA).

## 1. Desigualdad territorial

Todos los indicadores sociales presentan sus peores valores en la zona sur de la Ciudad: pobreza, desempleo, nivel de ingresos, déficit habitacional, salud, etc.<sup>1</sup> Por ello no resulta sorprendente que sea en las comunas del sur donde se concentra la deuda de derechos incumplidos en el acceso a la educación, aspectos que posicionan a esos grupos sociales en peor situación respecto de la de otras zonas de la Ciudad.

En la Ciudad de Buenos Aires, el 78% de las personas de más de 25 años tiene por lo menos el nivel secundario completo. Entre ellas, casi el 40% completó el nivel superior (incluye terciario/superior no universitario y universitario). El 8,8% de la población adulta alcanzó como nivel máximo de estudio la escuela primaria, mientras que el 10,4% no logró terminar la secundaria.

Sin embargo, si se analizan estos valores por comunas, se verifican grandes diferencias territoriales: en la Comuna 8 (Lugano, Riachuelo y Soldati), el 48,7% de la población mayor de 25 años no terminó el secundario, y en la Comuna 4 (Barracas, La Boca, Pompeya y Parque Patricios), el 41,3% se encuentra en la misma condición. En contraste, en las comunas 14 (Palermo) y 13 (Belgrano), solo el 8,9% y el 7,7%, respectivamente de la población mayor de 25 años, no completaron el nivel secundario. La diferencia entre la Comuna 8 y la Comuna 13 es de 41 puntos.<sup>2</sup>

1. La situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la CABA es presentada en los *Anuarios DESC 2015, 2016 y 2017/18* (en prensa), elaborados por la Dirección de Investigación de la Secretaría General de Planificación del MPD. Disponibles en: <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/anuario-derechos-economicos-sociales-y-culturales-la-caba-2015-1>  
<https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/anuario-derechos-economicos-sociales-y-culturales-la-caba-2016>

2. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda del GCBA). EAH 2018.

El promedio de años de escolarización también es un indicador de desigualdad. Para el total de la población de la CABA, este promedio es de 13,4 años; mientras que en las comunas 4 y 8 es de 11,2 y 10,4 años, respectivamente. Las comunas 13 y 14 presentan 15,1 y 15,2 años de escolarización en promedio, respectivamente. Es decir, casi cinco años de diferencia entre las comunas más pudientes y las menos favorecidas.<sup>3</sup>

Si la comparación se realiza por zonas, se aprecia en toda su magnitud la segregación territorial: entre las comunas del norte y del sur, hay una diferencia de 27 puntos.

**Cuadro N° 1- Distribución porcentual de la población de 25 años y más, por máximo nivel de instrucción alcanzado, por zonas de la CABA. 2018**

| Zona          | Hasta secundario incompleto | Secundario completo y más |
|---------------|-----------------------------|---------------------------|
| <b>Total</b>  | 21,8%                       | 78,2%                     |
| <b>Norte</b>  | 9,13%                       | 90,87%                    |
| <b>Centro</b> | 19,26%                      | 80,74%                    |
| <b>Sur</b>    | 35,8%                       | 64,2%                     |

Las Comunas 2, 13 y 14 conforman la zona norte. La 1, 3, 5, 6, 7, 11, 12 y 15 constituyen la zona centro de la CABA, y las Comunas 4, 8, 9 y 10 integran la zona sur.

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda del GCBA). EAH 2018.

La tasa de analfabetismo es muy baja en la CABA: 0,49%. Aquí también, las comunas que presentan tasas superiores al promedio son las del sur y aquellas donde se ubican los grandes asentamientos informales. Este índice ha permanecido prácticamente inalterado en los últimos censos nacionales, lo que demuestra las características estructurales del fenómeno: en 2010, habitaban la Ciudad 12.403 analfabetos, de los cuales 5696 (el 45% del total) habitaban en las Comunas 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución), 4, 7 y 8.

En definitiva, la condición de alfabetismo, el nivel de enseñanza alcanzado y los años de escolarización

3. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda del GCBA). EAH 2018.

están relacionados con otros déficits que se acumulan y se potencian: índices de pobreza, acceso a la salud, a la vivienda y a la seguridad. Así, como al igual para los otros DESC, la segregación geográfica entre el sur y el norte de la Ciudad y la desigualdad social son evidentes en el aspecto educativo.

## 2. Educación pública y privada: dinámicas diferenciales

El sistema educativo de la CABA es de características mixtas (público-privado), tanto por la matrícula como por la cantidad de establecimientos. El crecimiento constante del sector educativo de gestión privada es consecuencia de un conjunto de factores, entre los que han influido las políticas públicas de incentivo al sector, principalmente a través del sistema de subsidios estatales a las escuelas privadas.

Como resultado de esta política sostenida y profundizada a través de décadas, en la Ciudad la matrícula total

privada alcanza el 51,20% (307.467 alumnos) y la pública, el 48,80% (293.024 alumnos) para la modalidad común en el año 2018.<sup>4</sup>

Si consideramos por niveles, la matrícula pública en el nivel primario alcanza el 51,5%, mientras que en el secundario es del 47,7% y en el inicial, donde está el mayor desequilibrio, es del 44,2%.

**Estas proporciones no son homogéneas:** en las comunas 4 y 8, la escuela pública contiene a casi 7 de cada 10 alumnos de los tres niveles, mientras que las del norte solo a 3 de cada 10. **Las comunas del sur son las que más necesitan de la oferta de vacantes del sistema público,** ya que las familias que allí residen no cuentan con los recursos para pagar los establecimientos privados.

4. En todo este capítulo, los datos refieren siempre a esta modalidad, salvo que se aclare específicamente. La "modalidad común" no incluye la educación especial, artística y de adultos. Dentro de esa modalidad, se han considerado los niveles inicial, primario y secundario correspondientes a los datos de matrícula disponibles. Fuente: Ministerio de Educación (GCBA), Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Investigación y Estadística sobre la base del Relevamiento Anual 2018.

**Cuadro N° 2 - Matrícula en la CABA. Modalidad común. Sector público y privado. Distribución por comunas. Año 2018**

| Comuna       | Nivel inicial |         |         |          | Nivel primario |         |         |          | Nivel secundario |         |         |          | Total Educación Común |         |         |          |
|--------------|---------------|---------|---------|----------|----------------|---------|---------|----------|------------------|---------|---------|----------|-----------------------|---------|---------|----------|
|              | Público       | Privado | Total   | %Público | Público        | Privado | Total   | %Público | Público          | Privado | Total   | %Público | Público               | Privado | Total   | %Público |
| <b>TOTAL</b> | 55.350        | 69.952  | 125.302 | 44,17%   | 147.164        | 138.333 | 285.497 | 51,55%   | 90.510           | 99.182  | 189.692 | 47,71%   | 293.024               | 307.467 | 600.491 | 48,80%   |
| <b>1</b>     | 4118          | 4128    | 8246    | 49,94%   | 9456           | 7831    | 17.287  | 54,70%   | 8520             | 7168    | 15.688  | 54,31%   | 22.094                | 19.127  | 41.221  | 53,60%   |
| <b>2</b>     | 1220          | 3820    | 5040    | 24,21%   | 3372           | 6580    | 9952    | 33,88%   | 2799             | 3771    | 6570    | 42,60%   | 7391                  | 14.171  | 21.562  | 34,28%   |
| <b>3</b>     | 2961          | 4019    | 6980    | 42,42%   | 9638           | 8602    | 18.240  | 52,84%   | 8579             | 5950    | 14.529  | 59,05%   | 21.178                | 18.571  | 39.749  | 53,28%   |
| <b>4</b>     | 7419          | 3513    | 10.932  | 67,86%   | 19.188         | 7890    | 27.078  | 70,86%   | 10.175           | 4.948   | 15.123  | 67,28%   | 36.782                | 16.351  | 53.133  | 69,23%   |
| <b>5</b>     | 2974          | 3350    | 6324    | 47,03%   | 6433           | 7540    | 13.973  | 46,04%   | 4877             | 8040    | 12.917  | 37,76%   | 14.284                | 18.930  | 33.214  | 43,01%   |
| <b>6</b>     | 2772          | 4293    | 7065    | 39,24%   | 6458           | 9044    | 15.502  | 41,66%   | 6544             | 6399    | 12.943  | 50,56%   | 15.774                | 19.736  | 35.510  | 44,42%   |
| <b>7</b>     | 3776          | 4345    | 8121    | 46,50%   | 11.181         | 9049    | 20.230  | 55,27%   | 5913             | 5279    | 11.192  | 52,83%   | 20.870                | 18.673  | 39.543  | 52,78%   |
| <b>8</b>     | 9116          | 3575    | 12.691  | 71,83%   | 19.117         | 8361    | 27.478  | 69,57%   | 8147             | 5416    | 13.563  | 60,07%   | 36.380                | 17.352  | 53.732  | 67,71%   |
| <b>9</b>     | 2830          | 5012    | 7842    | 36,09%   | 12.138         | 10.513  | 22.651  | 53,59%   | 7132             | 8161    | 15.293  | 46,64%   | 22.100                | 23.686  | 45.786  | 48,27%   |
| <b>10</b>    | 3484          | 3578    | 7062    | 49,33%   | 10.318         | 7729    | 18.047  | 57,17%   | 5929             | 6172    | 12.101  | 49,00%   | 19.731                | 17.479  | 37.210  | 53,03%   |
| <b>11</b>    | 2979          | 4975    | 7954    | 37,45%   | 9757           | 10.067  | 19.824  | 49,22%   | 4351             | 7048    | 11.399  | 38,17%   | 17.087                | 22.090  | 39.177  | 43,61%   |
| <b>12</b>    | 3759          | 5957    | 9716    | 38,69%   | 9247           | 10.322  | 19.569  | 47,25%   | 4152             | 7261    | 11.413  | 36,38%   | 17.158                | 23.540  | 40.698  | 42,16%   |
| <b>13</b>    | 2576          | 9119    | 11.695  | 22,03%   | 6351           | 17.387  | 23.738  | 26,75%   | 5837             | 13.343  | 19.180  | 30,43%   | 14.764                | 39.849  | 54.613  | 27,03%   |
| <b>14</b>    | 3163          | 6818    | 9981    | 31,69%   | 7149           | 11.442  | 18.591  | 38,45%   | 4.103            | 6630    | 10.733  | 38,23%   | 14.415                | 24.890  | 39.305  | 36,67%   |
| <b>15</b>    | 2203          | 3450    | 5653    | 38,97%   | 7361           | 5976    | 13.337  | 55,19%   | 3.452            | 3596    | 7048    | 48,98%   | 13.016                | 13.022  | 26.038  | 49,99%   |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Relevamiento Anual 2018.

Entre los años 2007 y 2018, la matrícula del nivel inicial se incrementó en un 19,22%; la del nivel primario, en un 7,08%, y la del secundario, en un 2,29%. Sin embargo, se observa un comportamiento bien diferente entre el sector público y el privado: considerando los tres niveles, el sector público prácticamente no ha incrementado su matrícula (0,54%), mientras que el sector privado lo ha hecho en un 15,71%. Desagregado por niveles, el sector público muestra un descenso del 6,78% en el secundario y del 0,83% en el primario, y un crecimiento del 20,44% en el inicial; en tanto el sector privado muestra un incremento del 18,28% en el inicial; el 17,01%, en el primario, y el 12,25%, en el secundario. **En síntesis, el sector público de la educación común incrementó su matrícula entre 2007 y 2018 en 1571 vacantes (9394 en el nivel inicial, pero disminuyó 1237 en el nivel primario y 6586 en el nivel secundario). El sector privado aumentó en 41746 cupos.**

**Cuadro N° 3 - Variación de la matrícula en la CABA. Modalidad común. 2007-2018**

| Sector         | Nivel      | 2007-2018 |
|----------------|------------|-----------|
| <b>Total</b>   | Inicial    | 19,22%    |
|                | Primario   | 7,08%     |
|                | Secundario | 2,29%     |
|                | Total      | 7,77%     |
| <b>Público</b> | Inicial    | 20,44%    |
|                | Primario   | -0,83%    |
|                | Secundario | -6,78%    |
|                | Total      | 0,54%     |
| <b>Privado</b> | Inicial    | 18,28%    |
|                | Primario   | 17,01%    |
|                | Secundario | 12,25%    |
|                | Total      | 15,71%    |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos publicados por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Relevamiento Anual 2018.

En lo que se refiere al número de establecimientos de la modalidad común, casi el 60% es de gestión privada,<sup>5</sup> el 66% de los del nivel inicial.

Las Comunas 4 y 8 son las que concentran el 23% de los establecimientos públicos de la CABA y superan el 50% de la oferta educativa dentro de sus respectivas comunas (57,63% y 63,43%). La Comuna 13 (Belgrano, Colegiales y Núñez) es la que menos oferta pública posee, representa el 21,72% de los establecimientos de los tres niveles (17,14% del inicial, 30,67% del primario y 15,09% del secundario).

**El dato más notable con relación a los establecimientos del sector público es que entre 2016 y 2018 se sumaron solo seis establecimientos en el nivel inicial, y ninguno en los niveles primario y secundario.**

### 3. Insuficiente oferta educativa pública

La insuficiente oferta educativa pública se refleja en el recurrente problema de **vacantes no cubiertas**.<sup>6</sup> En 2016 faltaron 10.665 vacantes en el nivel inicial, 439 en el nivel primario y 328 en el secundario. En 2017, las vacantes no cubiertas fueron 10.480 en el nivel inicial, 872 en el nivel primario y 606 en el secundario, 11.958 en total (no se cuenta con información por zona ni comuna). El nivel inicial es el más afectado por este déficit.

No ha sido posible acceder a los datos oficiales correspondientes a vacantes no cubiertas en 2018 y 2019, a pesar de los reiterados pedidos de información remitidos al Ministerio de Educación.

La Unión de Trabajadores de la Educación (UTE), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el colectivo de padres Vacantes para Todos en las Escuelas Públicas coincidieron en señalar que la cifra de niños y niñas sin lugar en las aulas porteñas oscilaría actualmente entre los 10.000 y 12.000.<sup>7</sup>

5. Fuente: Ministerio de Educación (GCBA). Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Investigación y Estadística sobre la base del Relevamiento Anual 2018.

6. Cada vez que se mencione "vacante no cubierta" se refiere a niños y niñas cuyas familias solicitaron formalmente ser inscriptos en la escuela pública.

7. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/sociedad/advier-ten-que-faltan-doce-mil-vacantes-en-las-escuelas-portenas.phtml>

Dada la dificultad para acceder a información oficial en esta temática, la titular del Juzgado CAyT N° 4 de la CABA, Dra. Elena Liberatori, dispuso el 1° de noviembre de 2018.<sup>8</sup>

[S]e ordene al GCBA que informe: A) la cantidad de vacantes ofertadas en la Ciudad para las escuelas públicas de gestión estatal para los niveles primario y secundario. B) La cantidad total de los alumnos de nivel primario y secundario que han solicitado vacantes para el ciclo lectivo de 2017. C) La cantidad de alumnos de dichos niveles que, pese a estar debidamente inscriptos, no les fue asignada una vacante para el ciclo lectivo 2017 y se encuentran en lista de espera. D) Detalle [de] la cantidad de alumnos asignados en cada aula. Todo ello [discriminado] por Distrito Escolar.

En el marco de esta causa, la jueza dictó sentencia el 16 de julio de 2019, en la que dio por **probada la falta de vacantes a nivel primario y secundario** en los Distritos Escolares N° 1 (Retiro, Recoleta, Palermo, Balvanera, San Nicolás, Puerto Madero), N° 5 (Barracas, Parque Patricios, Constitución, Nueva Pompeya), N° 13 (Villa Luro, Vélez Sarsfield, Parque Avellaneda, Lugano, Mataderos, Liniers), N° 19 (Villa Soldati, Flores, Parque Chacabuco, Nueva Pompeya), N° 20 (Villa Lugano, Mataderos y Liniers) y N° 21 (Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati). Sostiene:

[Q]ueda palmariamente demostrado que el GCBA no garantiza vacantes accesibles a la comunidad educativa, en los términos reglamentarios, en lo que hace a la cercanía de los centros de vida de [los niños] y adolescentes, generando una distribución inequitativa de oferta de escuelas de gestión pública para los niveles primarios y medios, que claramente implican un trato discriminatorio hacia los estudiantes que viven en los distritos más postergados. Viola con ello el derecho constitucional a la [educación].<sup>9</sup>

8. Expte. N° A36966-2016/0.

9. Disponible en: <https://judicial.gob.ar/2018/amparo-que-solicita-informacion-sobre-vacantes-en-escuelas-publicas/> Fallo "Del Corro c/GCBA s/amparo", Expte. N° 36966/0.

#### 4. Principales problemas según el nivel de enseñanza

##### a. Nivel Inicial

Al año 2018, la cantidad de niños y niñas escolarizados en el nivel inicial de la modalidad común era de 125.302 (55.350 en el sector público) sobre un total potencial estimado de 246.094 (es decir, poco más del 50%).

Como es posible observar en el Cuadro N° 4, el mayor déficit se concentra en las edades más tempranas: el porcentaje de escolarizados en el grupo de 45 días a dos años es del 16%, en el grupo de 3 años es del 69,82%, en el de 4 años es del 91,52% y en el de 5 años es del 98,24%. El porcentaje de alumnos inscriptos en establecimientos privados en la franja 0-3 años es el más elevado. Existe entonces una demanda potencial no cubierta que puede estimarse en 104.000 vacantes entre los 45 días y los 2 años, 12.300 de 3 años, 3400 de 4 años y 715 de 5 años.<sup>10</sup>

10. Si bien es cierto que en términos estrictos la educación obligatoria en la Ciudad se extiende desde los cinco (5) años de edad hasta el último año de la escuela secundaria, tal obligatoriedad se dirige sobre todo a los padres, en cuanto al deber de enviar a sus hijos a un establecimiento educativo. La obligación estatal es más amplia de acuerdo con la Constitución de la CABA. En su art. 24 dispone: "La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el [período] mayor que la legislación determine". Entonces, en ese tramo etario, si bien los padres no tienen la obligación de escolarizar a sus niños, la Ciudad sí está obligada a asegurar y prever los recursos para permitir el ejercicio del derecho a la educación. Y es evidente que existe una demanda importante de jardines maternales y escuelas infantiles públicas que hoy no está satisfecha. En la medida en la que el GCBA no garantiza la disponibilidad y la accesibilidad a este derecho (con cantidad suficiente de escuelas al alcance de todos), su plena efectividad no puede alcanzarse. El principio de igualdad se ve afectado porque frente a esta situación las familias perjudicadas deben aceptar otros circuitos alternativos (sistema educativo de gestión privada para aquellos que pueden pagar o reciben algún tipo de cobertura por la obra social o estrategias familiares de cuidados en el hogar).

**Cuadro N° 4 - Cantidad y porcentaje de escolarización del nivel inicial. Año 2018**

| Total CABA                | Edad    |        |        |        | Total   |
|---------------------------|---------|--------|--------|--------|---------|
|                           | 0-2     | 3      | 4      | 5      |         |
| <b>Población estimada</b> | 124.214 | 40.766 | 40.604 | 40.510 | 246.094 |
| <b>Escolarizados</b>      | 19.882  | 28.463 | 37.162 | 39.795 | 125.302 |
| <b>Escolarizados %</b>    | 16,01%  | 69,82% | 91,52% | 98,24% | 50,92%  |
| <b>Sector público</b>     | 8.195   | 10.830 | 17.114 | 19.211 | 55.350  |
| <b>Sector público %</b>   | 41,22%  | 38,05% | 46,05% | 48,27% | 44,17%  |
| <b>Sector privado</b>     | 11.687  | 17.633 | 20.048 | 20.584 | 69.952  |
| <b>Sector privado %</b>   | 58,78%  | 61,95% | 53,95% | 51,73% | 55,83%  |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación e Innovación del GCBA. Relevamiento Anual 2018.

**Cuadro N° 5 - Modalidad común. Nivel inicial. Porcentaje de matrícula pública por edad de la sala, por comuna. CABA. 2018**

| Comuna       | Total  | Edad de la sala |             |        |        |        |        |
|--------------|--------|-----------------|-------------|--------|--------|--------|--------|
|              |        | Lactante        | Deambulador | 2 años | 3 años | 4 años | 5 años |
| <b>TOTAL</b> | 44,17% | 82,52%          | 57,28%      | 33,85% | 38,05% | 46,05% | 48,27% |
| <b>1</b>     | 49,94% | 85,99%          | 67,00%      | 48,77% | 41,35% | 50,08% | 51,90% |
| <b>2</b>     | 24,21% | 100,00%         | 63,19%      | 21,98% | 18,61% | 22,10% | 23,90% |
| <b>3</b>     | 42,42% | 59,18%          | 58,05%      | 23,61% | 33,63% | 46,49% | 47,42% |
| <b>4</b>     | 67,86% | 92,83%          | 89,76%      | 69,25% | 62,36% | 65,67% | 69,22% |
| <b>5</b>     | 47,03% | 76,54%          | 50,92%      | 51,63% | 43,51% | 46,56% | 47,03% |
| <b>6</b>     | 39,24% | 68,18%          | 59,09%      | 41,41% | 35,39% | 39,18% | 39,71% |
| <b>7</b>     | 46,50% | 86,52%          | 54,19%      | 32,08% | 37,18% | 51,18% | 50,89% |
| <b>8</b>     | 71,83% | 97,24%          | 87,25%      | 72,93% | 68,01% | 71,86% | 72,04% |
| <b>9</b>     | 36,09% | 84,21%          | 81,93%      | 12,79% | 21,14% | 40,69% | 44,66% |
| <b>10</b>    | 49,33% | 92,86%          | 75,73%      | 42,78% | 43,07% | 52,69% | 51,17% |
| <b>11</b>    | 37,45% | 66,67%          | 34,48%      | 18,56% | 35,49% | 39,66% | 44,55% |
| <b>12</b>    | 38,69% | 59,35%          | 34,20%      | 31,09% | 37,22% | 40,39% | 42,06% |
| <b>13</b>    | 22,03% | 73,39%          | 31,56%      | 18,30% | 19,64% | 21,15% | 24,35% |
| <b>14</b>    | 31,69% | 88,78%          | 47,20%      | 28,07% | 26,58% | 31,59% | 34,74% |
| <b>15</b>    | 38,97% | 78,72%          | 29,95%      | 19,27% | 30,30% | 45,21% | 46,97% |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Relevamiento Anual 2018.

El 44% de la matrícula de niños y niñas de 45 días a 5 años concurre a jardines de infantes: a los establecimientos estatales asiste el 82,52% de los lactantes, el 57,28% de los deambuladores y el 33,85% de los de 2 años. En el caso de las Comunas 4 y 8, la matrícula pública representa el 67,86% y 71,83%, respectivamente. En estas dos comunas se concentra el 30% de la matrícula pública total. Como contraste, en las Comunas 13 y 2 (Recoleta), la matrícula pública representa el 22% y el 24%, respectivamente, y entre ambas, apenas el 7% de la matrícula pública total. En este nivel, la oferta pública es más deficitaria, principalmente en las salas de niños de entre los 45 días y los 3 años, y concentra el 88% de las vacantes no cubiertas.

**Cuadro N° 6 - Vacantes no cubiertas. Nivel inicial. CABA. 2013-2019**

| Distrito Escolar | 2015        | 2016        | 2017          | 2018          | 2019        |
|------------------|-------------|-------------|---------------|---------------|-------------|
| 1                | 536         | 594         | 1166          | 1120          | 971         |
| 2                | 359         | 489         | 698           | 838           | 726         |
| 3                | 163         | 246         | 328           | 339           | 278         |
| 4                | 271         | 321         | 636           | 641           | 478         |
| 5                | 428         | 365         | 745           | 679           | 489         |
| 6                | 458         | 603         | 854           | 882           | 700         |
| 7                | 168         | 348         | 560           | 543           | 545         |
| 8                | 199         | 157         | 373           | 342           | 296         |
| 9                | 203         | 372         | 928           | 1001          | 837         |
| 10               | 335         | 435         | 645           | 721           | 669         |
| 11               | 140         | 136         | 293           | 194           | 187         |
| 12               | 148         | 176         | 287           | 289           | 298         |
| 13               | 106         | 144         | 344           | 225           | 238         |
| 14               | 140         | 146         | 257           | 337           | 323         |
| 15               | 232         | 374         | 436           | 434           | 407         |
| 16               | 172         | 256         | 364           | 388           | 342         |
| 17               | 142         | 248         | 335           | 382           | 357         |
| 18               | 160         | 163         | 191           | 293           | 305         |
| 19               | 180         | 283         | 438           | 275           | 148         |
| 20               | 105         | 189         | 372           | 303           | 231         |
| 21               | 164         | 107         | 303           | 425           | 295         |
| <b>Total</b>     | <b>4809</b> | <b>6152</b> | <b>10.553</b> | <b>10.651</b> | <b>9120</b> |

**Fuente:** Información sistematizada por ACIJ sobre la base de datos del GCBA en el marco del Expte. N° 36966/0.<sup>11</sup>

11. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/06/Informe-Desigualdad-Educativa-SEGUNDA-VERSI%C3%93N-2.pdf>

En el contexto de esta realidad incontrastable, el Gobierno de la CABA ha optado por una triple estrategia: por un lado, cerrar lactarios, salas de deambuladores y salas de 2 años para reforzar la matrícula de las salas de 3, 4 y 5 años,<sup>12</sup> disminuir las horas de escolarización pasando de doble jornada a jornada extendida o simple en jardines maternos públicos y cubrir la demanda en sectores vulnerables con la implementación del Programa Centros de Primera Infancia (CPI) por fuera del sistema educativo en la órbita del Ministerio de Acción Social.<sup>13</sup>

Los CPI brindan diferentes prestaciones y servicios, en jornada completa de 8 horas, a lo largo de las cuales los niños se encuentran distribuidos en diferentes salas por edades. La gestión de los CPI se hace en forma asociada entre el GCABA y organizaciones sociales o comunitarias. El Gobierno asume la responsabilidad de proporcionar recursos para la ejecución del proyecto y supervisar las actividades desempeñadas en cada CPI. Cada organización social, por su parte, se hace cargo de la implementación. Es decir que se trata de una tercerización de instituciones de cuidado destinadas a niños y niñas pobres.

A comienzos de 2019, se atendía bajo esta modalidad a 11.002 niños y niñas<sup>14</sup> desde los 45 días hasta los 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social,<sup>15</sup> a través

12. Algunos ejemplos: el cierre del lactario de la Escuela Infantil N° 6 del Distrito Escolar N° 6 –más conocido como El Jardín del Ramos Mejía, porque funciona en ese hospital; el lactario hasta la sala de 3 del radicado en el ámbito del Hospital Durand.

13. El Programa Centros de Primera Infancia (CPI), creado en 2009 (Decreto N° 306/09) en el ámbito de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil del Ministerio de Desarrollo Social, tiene por objeto declarado "garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social".

14. Informe N° IF-2019-12962085-GCBA-DGFSCIV

15. De los ítems relevados a través del "Formulario para solicitud de inscripción" se puede deducir que para el programa cpi, **la vulnerabilidad está asociada a las siguientes condiciones:** a) existencia de adultos responsables del niño y, en caso de haber, cantidad; b) cantidad de hijos/as en la familia; c) existencia de problemas de salud crónicos en la familia; d) falta de cobertura de salud; e) ausencia de controles de salud de los niños/as o realización de estos solo en caso de enfermedad; f) grado de completitud del esquema de vacunación; g) cantidad de hijos/as escolarizados (entre aquellos con la edad para estar en el sistema escolar obligatorio); h) cantidad de adultos de la familia que trabajan; i) grado de formalidad y estabilidad del trabajo; j) existencia de menores que trabajan y edades; k) monto del ingreso económico del grupo familiar; l) acceso a planes sociales (entre quienes tienen necesidad de recibirlo); m) en caso de haber, características

de 74 centros en todo el territorio de la Ciudad. El 70% de las vacantes son de niños y niñas de la zona sur. La red de Desarrollo Infantil se complementa con 19 Centros de Desarrollo Infantil, 19 Juegotecas barriales, Centros lúdicos y 7 Centros de Atención Familiar. Las Comunas 1, 4, 8 y 9 concentran el 68% de los CPI y el 80% de su matrícula. Cabe destacar que estos 11.000 niñas y niños se contabilizan como vacantes cubiertas del sistema educativo formal de la CABA a pesar de que no forman parte de él, como se ha dicho.

Por ello las organizaciones que año tras año reclaman por la falta de vacantes estiman que para 2019 se deben computar alrededor de 22.000 niños y niñas fuera del sistema educativo estatal en la Ciudad, dado el cierre de salas anunciado y contabilizando los más de 11.000 niños/as que asisten a los CPI.<sup>16</sup>

**En definitiva, el déficit de oferta de vacantes del sistema público del nivel inicial no asegura la educación estatal y gratuita a los niños y niñas desde los 45 días de edad. La implementación de un programa tercerizado de centros asistenciales a través del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat de la CABA focalizado en la población de niñas y niños vulnerables no reemplaza ni soluciona la falta de oferta educativa de este nivel educativo por parte del Ministerio de Educación e Innovación.**

## b. Nivel Primario

Con relación al nivel primario, en la CABA, existen 881 establecimientos educativos. De este total, 424 son de

gestión privada y 457 de gestión estatal.<sup>17</sup> Si bien el nivel de cobertura es el más alto a nivel nacional, la zona sur es la que muestra mayores desigualdades. Las Comunas 4, 8, 9 (Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda) y 10 (Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa Luro y Villa Real) contienen el 27,8% del total de escuelas públicas (127 escuelas) y el 34,3% de la matrícula pública (50.310 alumnos). Mientras que la cantidad de alumnos promedio por escuela en la CABA es de 321, en estas comunas es de 396. La situación más crítica es la de la Comuna 8 con 574 alumnos por escuela, situación de hacinamiento que expone el déficit de infraestructura. En contraposición, las comunas de la zona norte -Comunas 2, 13, 14 y 15 (Agronomía, Chacarita, La Paternal, Parque Chas, Villa Crespo y Villa Ortúzar) contienen el 19% de las escuelas públicas (88 escuelas) y un poco más del 16% de la matrícula (23.914). El promedio de alumnos por escuela es de 272. En la Comuna 15, hay 220 alumnos por escuela (la relación más baja de la CABA).

El 70% de las vacantes no cubiertas en el nivel primario corresponde a las Comunas 1, 4, 8 y 9.<sup>18</sup> Esta demanda no cubierta obliga a alumnos/as de esa zona a desplazarse a escuelas de otros distritos de la Ciudad en micros provistos por el Gobierno de la Ciudad. Esta situación entra en abierta contradicción con el Reglamento Escolar que establece en su capítulo VI: "Los/las niños/niñas se inscribirán en el establecimiento educativo de nivel inicial o primario más cercano a su domicilio, teniendo prioridad aquellos que se encuentren en el área de influencia del establecimiento, que se establece en diez cuadras en las cuatro direcciones".

Los diferenciales de oferta pública estatal de establecimientos de **jornada completa**, indispensable para aquellos padres que trabajan y para las estrategias de mejoramiento de la calidad educativa,<sup>19</sup> reproducen la desigualdad. Los Distritos Escolares N° 5, N° 13, N° 19, N° 20 y N° 21 presentan la matrícula más baja en establecimientos de jornada completa de toda la CABA.

de la vivienda (tipo, propiedad, materiales con los que está construida, ubicación, cantidad de personas que duermen por habitación, servicios).

Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/766/file>

**16.** Disponible en: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201811/39023-un-reclamo-que-se-repite-se-estima-que-este-ano-quedaran-unos-22000-chicos-sin-vacantes.html>

El cálculo de los niños y niñas que asisten a los CPI —guarderías que no forman parte del sistema educativo y a menudo no cuentan con personal docente— responde a datos oficiales. Durante la ronda de presentación del Presupuesto 2019 en la Legislatura porteña, la ministra de Desarrollo, Guadalupe Tagliaferri, informó que son "104 los centros de cuidados destinados a la primera infancia en la Ciudad, a los cuales asisten más de 12.000 niños en situación vulnerable".

**17.** Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamiento Anual 2018.

**18.** La proporción corresponde a datos del año 2017.

**19.** Disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/Jornada-completa-compilado.pdf>



**Cuadro N° 7 - Educación común de nivel primario, sector público. Matrícula de jornada completa, según el distrito escolar. 2018**

| Distrito escolar | Estatal |                  |                                       |
|------------------|---------|------------------|---------------------------------------|
|                  | Total   | Jornada completa | Porcentaje de jornada completa/ Total |
| <b>Total</b>     | 147.164 | 70.481           | 47,89%                                |
| <b>1</b>         | 9745    | 5318             | 54,57%                                |
| <b>2</b>         | 6882    | 5072             | 73,70%                                |
| <b>3</b>         | 5100    | 2636             | 51,69%                                |
| <b>4</b>         | 6424    | 3220             | 50,12%                                |
| <b>5</b>         | 9489    | 3174             | 33,45%                                |
| <b>6</b>         | 9941    | 4129             | 41,54%                                |
| <b>7</b>         | 6364    | 3011             | 47,31%                                |
| <b>8</b>         | 7332    | 3721             | 50,75%                                |
| <b>9</b>         | 6247    | 3753             | 60,08%                                |
| <b>10</b>        | 6675    | 4179             | 62,61%                                |
| <b>11</b>        | 6799    | 3696             | 54,36%                                |
| <b>12</b>        | 5605    | 2390             | 42,64%                                |
| <b>13</b>        | 7461    | 2715             | 36,39%                                |
| <b>14</b>        | 3725    | 2856             | 76,67%                                |
| <b>15</b>        | 5242    | 3522             | 67,19%                                |
| <b>16</b>        | 5251    | 3370             | 64,18%                                |
| <b>17°</b>       | 6125    | 3027             | 49,42%                                |
| <b>18°</b>       | 5488    | 1956             | 35,64%                                |
| <b>19°</b>       | 9729    | 3593             | 36,93%                                |
| <b>20°</b>       | 7773    | 3099             | 39,87%                                |
| <b>21°</b>       | 9767    | 2044             | 20,93%                                |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamiento Anual 2018.

Si se consideran los principales indicadores de vulnerabilidad educativa (repitencia, sobreedad y abandono), los resultados acompañan las tendencias que se reflejan más arriba. La CABA tiene un índice de repitencia del 1,73%, de sobreedad de 9,66% y de 0,10% de abandono. En el caso de la Comuna 8, la repitencia es de 2,30%, la más alta de la Ciudad, y la sobreedad de 10,40%, muy por encima de los valores promedio.

**Cuadro N° 8 - Educación común de nivel primario, sector público. Porcentaje y número de alumnos repetidores, con sobreedad y abandono, según comuna. Año 2018**

| Comuna       | Total   | Repetidores |       | Sobreedad |        | Abandono |     |
|--------------|---------|-------------|-------|-----------|--------|----------|-----|
|              |         | %           | N     | %         | N      | %        | N   |
| <b>Total</b> | 147.164 | 1,73        | 2.545 | 9,66      | 14.222 | 0,10     | 146 |
| <b>1</b>     | 9456    | 1,13        | 107   | 15,60     | 1475   | 0,09     | 8   |
| <b>2</b>     | 3372    | 1,78        | 60    | 8,10      | 273    | 0,06     | 2   |
| <b>3</b>     | 9638    | 2,17        | 209   | 10,43     | 1005   | 0,03     | 3   |
| <b>4</b>     | 19.188  | 1,57        | 301   | 10,40     | 1995   | 0,17     | 33  |
| <b>5</b>     | 6433    | 1,63        | 105   | 9,76      | 628    | 0,05     | 3   |
| <b>6</b>     | 6458    | 1,22        | 79    | 7,14      | 461    | 0,02     | 1   |
| <b>7</b>     | 11.181  | 1,33        | 149   | 8,81      | 985    | 0,09     | 10  |
| <b>8</b>     | 19.117  | 2,30        | 440   | 10,40     | 1989   | 0,07     | 13  |
| <b>9</b>     | 12.138  | 2,02        | 245   | 10,43     | 1266   | 0,15     | 18  |
| <b>10</b>    | 10.318  | 1,83        | 189   | 8,64      | 891    | 0,26     | 27  |
| <b>11</b>    | 9757    | 1,92        | 187   | 7,69      | 750    | 0,08     | 8   |
| <b>12</b>    | 9247    | 1,57        | 145   | 7,08      | 655    | 0,03     | 3   |
| <b>13</b>    | 6351    | 1,43        | 91    | 8,86      | 563    | 0,10     | 6   |
| <b>14</b>    | 7149    | 1,58        | 113   | 8,76      | 626    | 0,06     | 4   |
| <b>15</b>    | 7361    | 1,70        | 125   | 8,97      | 660    | 0,07     | 5   |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE). Relevamiento Anual 2018.

**En conclusión, los principales problemas del nivel primario público son la estructural segregación geográfica de la zona sur y la concentración de vacantes no cubiertas de nivel primario en los distritos escolares de esa zona de la Ciudad; la falta de inversión en infraestructura educativa pública (entre el año 2015 y 2018 no se han incorporado nuevos establecimientos de nivel primario); los índices de vulnerabilidad educativa (repitencia, sobreedad y abandono), y el congelamiento de las vacantes en las escuelas públicas de jornada completa y su escaso desarrollo en las comunas del sur de la Ciudad.**

### c. Nivel Secundario

En el nivel secundario, en la CABA existen 490 establecimientos educativos. De este total, 340 son de gestión privada (69%) y 150 (31%) de gestión estatal. Sin embargo, la cantidad de alumnos del sector público es de 90.510 (47,71%), mientras que en el privado es de 99.182 (52,29%).<sup>20</sup>

La mayor concentración de establecimientos públicos se encuentra en las comunas 4 y 8 —32 establecimientos, casi un 20% del total—, mientras que el porcentaje de la matrícula pública en esas dos comunas es de 67,79% y de 61,30%, respectivamente. En contraposición, la Comuna 13 cuenta solamente con 15% de los establecimientos públicos, mientras que la matrícula del mismo sector es de 31,42%. Si bien este patrón repite lo observado en los niveles inicial y primario público, la mayor concentración de establecimientos y matrícula pública está en las comunas del sur, aumentando así la importancia de la presencia activa del Estado. El dato más alarmante es el relacionado con los índices de vulnerabilidad educativa (repetencia, sobreedad y abandono) que, si bien acompañan a la dinámica de segregación geográfica, tienen un nivel crítico general.

La insuficiencia de establecimientos educativos (de nivel primario y medio) en los barrios del sur de la Ciudad deriva en la falta de vacantes e incide en la baja calidad de los aprendizajes de los/as alumno/as que estudian en esa zona (que deben trasladarse a otros distritos lejanos a sus hogares, esto aumenta los índices de repetencia o abandono, o bien hacer uso de la vacante en la escuela de su barrio a pesar del gran número de alumnos por aula). Asimismo, dada la segmentación del sistema educativo, la demanda insatisfecha también resulta del proceso de selección de las escuelas que realizan las propias familias. En aquellos distritos escolares en los que la cantidad de establecimientos educativos resulta suficiente en relación con los alumnos domiciliados en su cercanía, la falta de vacantes se concentra específicamente en ciertas escuelas, elegidas por su prestigio social y su desempeño escolar, las cuales, año tras año, luego de procesar la demanda que reciben, exhiben largas listas de aspirantes insatisfechos.<sup>21</sup>

20. Elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Relevamiento Anual 2017.

21. Disponible en: <http://ppargentina.org.ar/wp-content/uploads/2014/05/MR-SM-Falta-de-vacantes-Educaci%C3%B3n-CABA.pdf>

**Cuadro N° 9 - Educación común de nivel secundario, sector público. Cantidad y Porcentaje de alumnos repetidores, con sobreedad y abandono, según la Comuna. Año 2018**

| Comuna       | Matrícula | Repetidores |        | Sobreedad |        | Abandono |       |
|--------------|-----------|-------------|--------|-----------|--------|----------|-------|
|              |           | %           | N      | %         | N      | %        | N     |
| <b>Total</b> | 90.510    | 14,11       | 12.771 | 42,47     | 38.437 | 2,47     | 2.239 |
| <b>1</b>     | 8520      | 16,94       | 1443   | 51,50     | 4388   | 3,64     | 310   |
| <b>2</b>     | 2799      | 23,33       | 653    | 46,91     | 1313   | 4,17     | 117   |
| <b>3</b>     | 8579      | 13,30       | 1141   | 38,42     | 3296   | 1,42     | 122   |
| <b>4</b>     | 10.175    | 16,76       | 1705   | 47,58     | 4841   | 2,41     | 246   |
| <b>5</b>     | 4877      | 16,61       | 810    | 51,90     | 2531   | 3,10     | 151   |
| <b>6</b>     | 6544      | 13,55       | 887    | 42,63     | 2790   | 1,49     | 98    |
| <b>7</b>     | 5913      | 11,80       | 698    | 41,94     | 2480   | 1,18     | 70    |
| <b>8</b>     | 8147      | 18,57       | 1513   | 48,56     | 3956   | 3,70     | 301   |
| <b>9</b>     | 7132      | 11,50       | 820    | 39,54     | 2820   | 1,78     | 127   |
| <b>10</b>    | 5929      | 9,88        | 586    | 34,49     | 2045   | 1,54     | 91    |
| <b>11</b>    | 4351      | 12,11       | 527    | 38,04     | 1655   | 2,18     | 95    |
| <b>12</b>    | 4152      | 13,37       | 555    | 39,64     | 1646   | 6,42     | 266   |
| <b>13</b>    | 5837      | 8,79        | 513    | 30,68     | 1791   | 0,68     | 39    |
| <b>14</b>    | 4103      | 11,41       | 468    | 37,05     | 1520   | 1,92     | 79    |
| <b>15</b>    | 3452      | 13,09       | 452    | 39,54     | 1365   | 3,44     | 119   |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos suministrados por la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamiento Anual 2018.

Como puede observarse en el Cuadro N° 9, el promedio de abandono es del 2,5% anual, en tanto el mayor porcentaje se observa en la Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón) que asciende al 6,42%. Mientras que la cantidad de alumnos que repite es del 14,11% del total de la CABA (12.771), el porcentaje más elevado es el de la Comuna 2 con el 23,33%, mientras que el 51,90% de los estudiantes de la Comuna 5 (Almagro y Boedo) están por encima de la edad de cada año del nivel secundario.

**Cuadro N° 10 - Modalidad común. Nivel secundario. Matrícula del sector público por año de estudio, según la comuna. CABA. 2018**

| Comuna       | Total         | Año de estudio |               |               |               |               |              | Relación<br>1° a 5° |
|--------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------------|
|              |               | 1°             | 2°            | 3°            | 4°            | 5°            | 6°           |                     |
| <b>Total</b> | <b>90.510</b> | <b>22.315</b>  | <b>19.790</b> | <b>17.541</b> | <b>15.220</b> | <b>12.749</b> | <b>2.895</b> | <b>57,13%</b>       |
| 1            | 8520          | 2049           | 1827          | 1659          | 1425          | 1231          | 329          | 60,08%              |
| 2            | 2799          | 659            | 672           | 644           | 458           | 366           | ///          | 55,54%              |
| 3            | 8579          | 2100           | 1846          | 1685          | 1407          | 1279          | 262          | 60,90%              |
| 4            | 10.175        | 2797           | 2276          | 1863          | 1651          | 1286          | 302          | 45,98%              |
| 5            | 4877          | 1114           | 1075          | 959           | 867           | 727           | 135          | 65,26%              |
| 6            | 6544          | 1617           | 1437          | 1310          | 1147          | 902           | 131          | 55,78%              |
| 7            | 5913          | 1420           | 1207          | 1139          | 999           | 915           | 233          | 64,44%              |
| 8            | 8147          | 2239           | 1898          | 1597          | 1289          | 1038          | 86           | 46,36%              |
| 9            | 7132          | 1874           | 1567          | 1343          | 1153          | 907           | 288          | 48,40%              |
| 10           | 5929          | 1406           | 1227          | 1087          | 1018          | 822           | 369          | 58,46%              |
| 11           | 4351          | 1035           | 935           | 860           | 735           | 667           | 119          | 64,44%              |
| 12           | 4152          | 960            | 905           | 810           | 741           | 614           | 122          | 63,96%              |
| 13           | 5837          | 1328           | 1284          | 1126          | 987           | 842           | 270          | 63,40%              |
| 14           | 4103          | 887            | 892           | 791           | 795           | 631           | 107          | 71,14%              |
| 15           | 3452          | 830            | 742           | 668           | 548           | 522           | 142          | 62,89%              |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de datos de la Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (ueicee). Relevamiento Anual 2018.

De los de 23.000 alumnos que ingresan en el nivel secundario cada año, el 43% no termina en el tiempo estipulado, lo que pone de manifiesto la escasa capacidad de retención y la baja terminalidad del sistema.

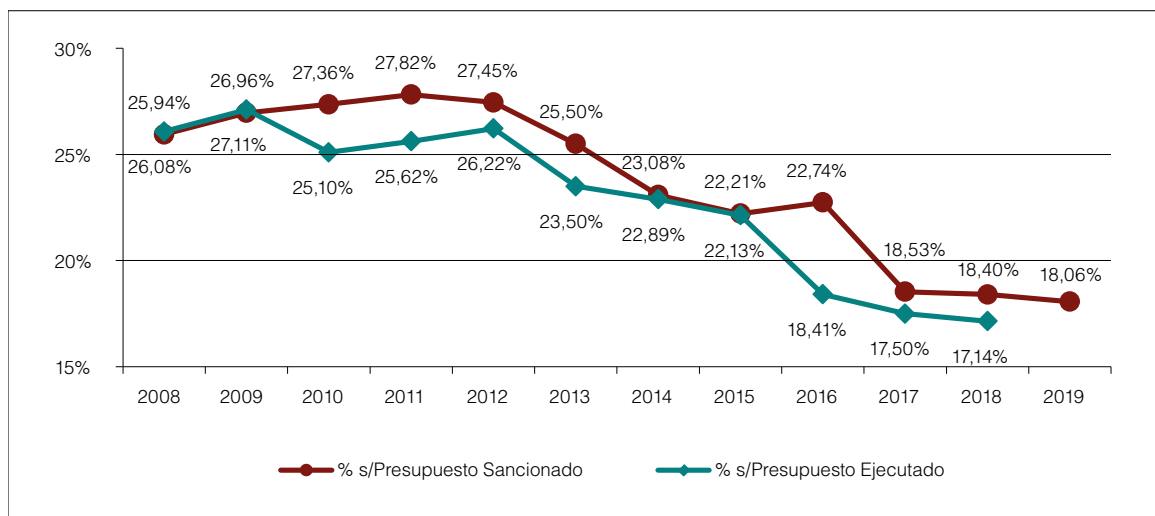
## 5. Presupuesto Educativo

La situación del sistema educativo en la CABA antes descrito tiene una de sus explicaciones en la disminución relativa del presupuesto educativo en los últimos años. En efecto, hay una tendencia sostenida desde 2008:

una caída de la participación de la función Educación en el presupuesto total de la CABA. Esto expone una prioridad menor de la política educativa en las políticas públicas del GCBA.

En efecto, la participación de la función Educación en el presupuesto total sancionado que en 2011 era del 27,82% descendió al 18,06% en 2019, casi 10 puntos menos. A esto hay que sumarle la subejecución, que en 2016 fue del 20%, en 2017 del 6% y en 2018 del 7%.

**Gráfico N° 1 - Participación de la función Educación en el presupuesto total de la CABA**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de las leyes de Presupuesto del GCABA e Informes de Ejecución Presupuestaria del GCABA.

Es fundamental analizar en qué se gastan los recursos de la Ciudad para comprender la orientación de su programa de política educativa. No solo hay que atender al presupuesto asignado, sino también al que ha sido efectivamente ejecutado. Se ha privilegiado a los grupos privados en Educación mediante subsidios a escuelas privadas, a organizaciones no gubernamentales y fundaciones, tercerización de los servicios de mantenimiento, informatización, formación y capacitación docente, y becas alimentarias, con reducciones en el sector público. Fueron subejecutados presupuestos destinados a resolver necesidades inmediatas, como infraestructura y mantenimiento, becas, salarios docentes.

Si se considera el presupuesto educativo total sobre la base del ejecutado de 2018, se ha destinado el 62,94% a salarios y el 37,06% restante a otros componentes de la política educativa. Estos últimos se han visto incrementados relativamente en los dos últimos años respecto de 2015 en detrimento de los gastos en personal, lo que se explica por el descenso de los niveles salariales reales de docentes y empleados administrativos.

**Cuadro N° 11 - Presupuesto educativo ejecutado  
Porcentaje destinado a salarios y otros rubros  
2015-2018**

| Año  | Gastos en personal | Otros rubros |
|------|--------------------|--------------|
| 2015 | 68,16%             | 31,84%       |
| 2016 | 64,56%             | 35,44%       |
| 2017 | 62,38%             | 37,62%       |
| 2018 | 62,94%             | 37,06%       |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Informes de Ejecución Presupuestaria del GCABA.

Si se considera lo destinado a otros rubros (el 37,06% antes mencionado), se distribuyó entre los principales programas del Ministerio de la siguiente manera:

**Cuadro N° 12 - Evolución de la participación relativa de los rubros del presupuesto educativo ejecutado, sin gastos de personal. Porcentajes. 2008-2018**

| Programa  | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Transferencias al Sector Privado  | 56,98% | 58,08% | 55,39% | 48,66% | 48,74% | 46,97% | 45,56% | 52,47% | 45,62% | 42,31% | 42,78% |
| Infraestructura Escolar   | 10,37% | 7,21%  | 7,15%  | 14,68% | 5,57%  | 5,40%  | 4,33%  | 2,90%  | 3,62%  | 5,63%  | 9,01%  |
| Mantenimiento   | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 5,34%  | 4,83%  | 4,68%  | 2,22%  | 4,32%  | 6,62%  | 7,90%  |
| Infraestructura + Mantenimiento   | 10,37% | 7,21%  | 7,15%  | 14,68% | 10,91% | 10,23% | 9,01%  | 5,12%  | 7,94%  | 12,25% | 16,90% |
| Asistencia Alimentaria  | 14,65% | 13,25% | 13,81% | 15,99% | 14,13% | 16,49% | 17,11% | 16,63% | 15,34% | 13,69% | 15,90% |
| Becas Estudiantiles   | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 5,86%  | 5,76%  | 4,76%  | 5,27%  | 4,54%  | 4,55%  | 4,15%  |
| Servicios No Personales   | 8,52%  | 8,39%  | 8,64%  | 6,42%  | 7,30%  | 8,43%  | 8,18%  | 8,57%  | 8,67%  | 7,74%  | 9,00%  |
| Transferencias  | 6,01%  | 8,36%  | 8,99%  | 8,12%  | 2,02%  | 2,12%  | 2,18%  | 2,30%  | 1,77%  | 1,48%  | 1,35%  |
| Plan Integral de Educación Digital - Servicios no personales              | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,79%  | 7,11%  | 5,93%  | 9,89%  | 6,99%  | 9,90%  | 4,48%  | 2,22%  |
| Plan Integral de Educación Digital - Transferencias                       | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,13%  | 0,17%  | 0,00%  | 0,13%  | 0,07%  | 0,13%  | 6,72%  | 3,81%  |
| Plan Integral de Educación Digital - Serv. No Personales + Transferencias | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  | 0,92%  | 7,28%  | 5,93%  | 10,02% | 7,06%  | 10,04% | 11,20% | 6,03%  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Informes de Ejecución Presupuestaria del GCBA.

**En orden de importancia, Transferencias al Sector Privado es el principal programa y eje fundamental de la política educativa del GCABA, que entre los años 2008 y 2018 destinó en promedio la mitad del presupuesto disponible descontando gastos de personal.** La disminución relativa de las transferencias al sector privado en los últimos años se explica por el ya mencionado descenso de los salarios docentes (ya que son precisamente los salarios docentes los que se subsidian).

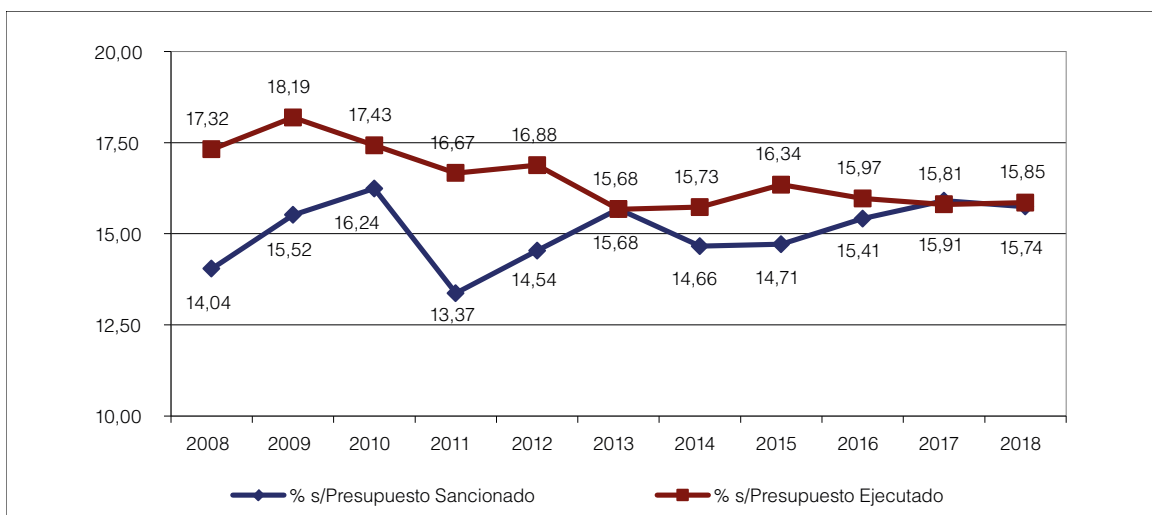
El programa de Asistencia Alimentaria es el segundo programa en importancia con el 15,9%, seguido por el Programa de Infraestructura Escolar (el 9%) y el de Mantenimiento (casi el 8%). El aumento de estos últimos se explica por el intento por parte del GCABA de dar cumplimiento a sus propias promesas de renovación de la infraestructura escolar Plan 54 Nuevas Escuelas. La caída más importante, sin contar la mencionada de gastos en personal, fue en 2018 la del Programa de Educación Digital, que quedó reducido a la mitad.

### **a. Subsidios a la educación privada**

Si se considera la participación de los subsidios a las escuelas de gestión privada dentro del total ejecutado por el Ministerio de Educación entre el año 2008 y 2018, se destinó en promedio un 16,6% del presupuesto.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> El Ministerio de Educación de la Ciudad, a través de la Dirección General de Educación de Gestión Privada (DGEGP), define el porcentaje de aporte que corresponde a cada una de las escuelas de gestión privada que recibe contribución estatal. Los diferentes porcentajes de aporte que se aplican actualmente son del 40%, 50%, 60%, 70%, 80% y 100%. El 7 de julio de 2003 la Secretaría de Educación y la Secretaría de Hacienda y Finanzas de la Ciudad de Buenos Aires dictaron la Resolución N° 163/2003, a los efectos de aplicar las pautas establecidas en la Constitución Nacional, en la Constitución local y en el Decreto Nacional N° 2542/PEN/91. Allí se establece que, para asignar la contribución estatal, la Secretaría de Educación —actualmente Ministerio de Educación—, a través de la Dirección General de Educación de Gestión Privada, evaluará toda la documentación presentada, según el art. 2° de la norma, teniendo en cuenta los objetivos fijados en el Decreto N° 2542/PEN/91 y las directivas que sobre el particular fijen las autoridades superiores de la citada cartera educativa.

**Gráfico N° 2 - Porcentaje de subsidios a la educación privada en relación con el presupuesto educativo total. Base sancionado y ejecutado. 2008-2018**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes de Presupuesto e Informes de Ejecución Presupuestaria del GCABA.

Asimismo si se contrasta el presupuesto sancionado y el ejecutado, es posible observar un alto nivel de sobreejecución, un 173% por sobre lo presupuestado promedio entre 2008 y 2018.

**Cuadro N° 13 - Subsidios a la educación privada. Porcentaje de ejecución. 2008-2018**

| Año  | Sancionado | Ejecutado | % Ejecución |
|------|------------|-----------|-------------|
| 2008 | 477,16     | 609,18    | 127,67%     |
| 2009 | 701,09     | 797,82    | 113,80%     |
| 2010 | 801,6      | 913,08    | 113,91%     |
| 2011 | 1.002,00   | 1.232,31  | 122,99%     |
| 2012 | 1.313,00   | 1.554,51  | 118,39%     |
| 2013 | 1.627,10   | 1.839,24  | 113,04%     |
| 2014 | 2.020,58   | 2.485,81  | 123,02%     |
| 2015 | 2.799,37   | 3.305,29  | 118,07%     |
| 2016 | 3.953,00   | 4.529,50  | 114,58%     |
| 2017 | 5.269,65   | 5.801,83  | 110,10%     |
| 2018 | 6.453,47   | 7.442,78  | 115,33%     |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes de Presupuesto e Informes de Ejecución Presupuestaria del GCABA.

**Los Subsidios a la Educación Privada son el único programa que tiene sobreejecución todos los años.**

La política actual de subsidios a la educación de gestión privada contribuye a profundizar desigualdades educativas entre los sectores más pobres y ricos de la Ciudad. Ello ocurre porque las disposiciones sobre aranceles máximos dictadas por la DGEGP no se ajustan a los criterios generales que establece la normativa en relación con la asignación de subsidios a establecimientos de gestión privada, ya que se permite que muchas escuelas que cobran elevados adicionales por diferentes conceptos reciban un alto porcentaje de aporte, a pesar de que su alumnado tiene un nivel socioeconómico mucho más elevado que el de otras escuelas con igual porcentaje de aporte. A su vez, el aporte destinado a esas escuelas se sustrae de la educación de gestión estatal, a la que asisten los alumnos y alumnas de condición social y económica más baja, y quienes padecen peores condiciones de acceso a la educación.

La mayor cantidad de subsidios a establecimientos de gestión privada se asigna a los que están ubicados en la zona norte de la Ciudad, y en los distritos escolares de mejor condición social y económica, donde hay una mayor

cantidad de escuelas privadas. Esa desigual asignación de recursos públicos para sostener la oferta de educación privada no se explica si se tiene en cuenta que en muchos de los distritos del norte sobran las vacantes en escuelas públicas. Por el contrario, en los distritos de la zona sur faltan vacantes en las escuelas y las condiciones educativas son comparativamente peores. En lugar de asegurar el acceso a la educación de quienes menos tienen, el Estado subsidia la elección de una escuela privada de quienes más tienen y que además cuentan con la posibilidad de ir a escuelas de gestión estatal (pues en la zona norte existen condiciones educativas comparativamente mejores).<sup>23</sup>

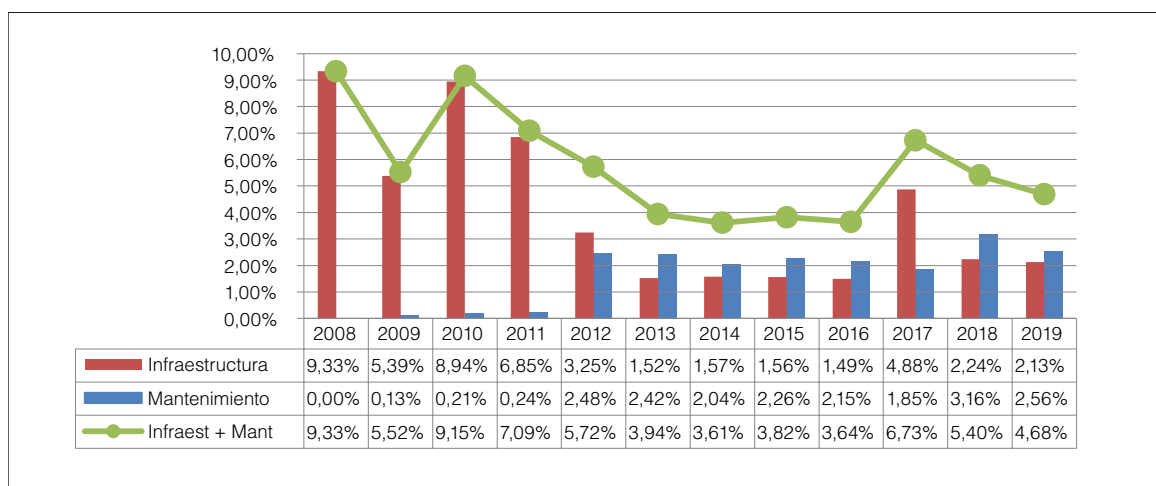
## b. Infraestructura y mantenimiento

La inversión en Infraestructura y Mantenimiento fue claramente regresiva entre 2008 y 2016.<sup>24</sup> A partir de 2016, la asignación presupuestaria tuvo un incremento notable, relacionado con el plan de inversiones 2016-2019 (Gráficos N° 3 y N° 4), aunque se mantuvo por debajo de los valores asignados en el presupuesto sancionado por la Legislatura en 2008.

23. Disponible en: <http://acij.org.ar/subsidios-estatales-a-escuelas-de-gestion-privada-en-la-ciudad-de-buenos-aires-3/>

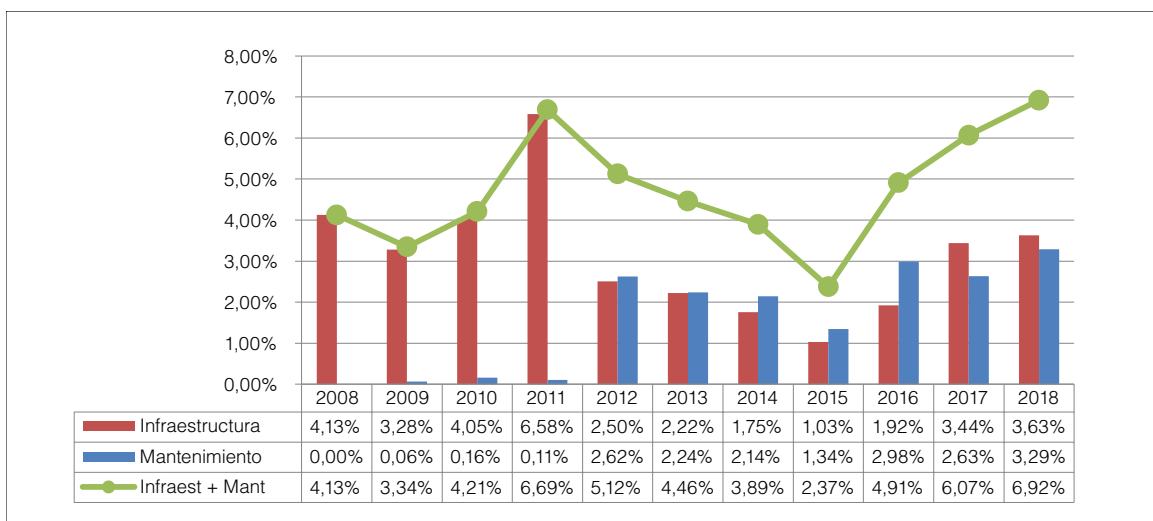
24. Las partidas de Infraestructura y Mantenimiento constituían una misma línea presupuestaria hasta 2011. Desde 2012 se encuentran diferenciadas en el presupuesto.

**Gráfico N° 3 - Participación porcentual de Infraestructura y Mantenimiento en el presupuesto educativo sancionado total. 2008-2019**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las leyes de Presupuesto del GCABA e Informes de Ejecución Presupuestaria del GCABA.

**Gráfico N°4 - Participación porcentual de Infraestructura y Mantenimiento en el presupuesto educativo ejecutado total. 2008-2018**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes de Ejecución Presupuestaria del GCBA.

Si bien en 2017 se produjo el incremento mencionado, **los montos ejecutados para Infraestructura ese año sufrieron un recorte del 30%** comparado con el presupuesto sancionado. La diferencia entre el monto sancionado —4,88%— y el ejecutado —3,44%— pone de manifiesto dicha subejecución en 2017. En 2018 la ejecución en Infraestructura fue del 3,63% del presupuesto total.

La regresividad se hace aún más evidente si se estiman los montos ejecutados en Infraestructura Educativa descontando el efecto producido por las variaciones de precios.<sup>25</sup> En el Cuadro N° 14 se puede observar que **el GCBA ha invertido un 40% menos (a valores constantes) para construcción y refacción de escuelas en 2018 respecto de 2011.**

**Cuadro N° 14 - Infraestructura Educativa (Base Ejecutado). Pesos Corrientes y Constantes base 2011**

| Año  | Valores Corrientes | Valores Constantes |
|------|--------------------|--------------------|
| 2011 | 486,71             | 486,71             |
| 2012 | 230,47             | 209,50             |
| 2013 | 260,63             | 192,67             |
| 2014 | 276,90             | 148,25             |
| 2015 | 208,43             | 88,19              |
| 2016 | 545,99             | 163,38             |
| 2017 | 1262,07            | 296,04             |
| 2018 | 1703,75            | 298,35             |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes de Ejecución Presupuestaria del GCBA y del IPCBA del GCBA.

Si se consideran las inversiones realizadas del Plan 2016-2019, desde 2016 hasta junio de 2019, se han incorporado seis jardines de infantes, ninguna escuela primaria ni secundaria.

La promesa de 30 nuevas escuelas con salas de tres años para 2019, a tres meses de terminar el año, está lejos

25. Para realizar el cálculo, se consideró el presupuesto ejecutado de Infraestructura educativa deflactando sobre la base del Índice de Precios al Consumidor del GCBA (IPBA). La utilización de este índice redujo la comparación a los últimos cinco años. En versiones anteriores y en el *Anuario de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2015*, se presenta la información para los años 2008/2014 en función de los índices nacionales disponibles hasta entonces.



de la meta propuesta. Asimismo, algunas de las escuelas inauguradas presentan serios problemas de terminación (inundaciones e incendios, en el Polo Educativo Mugica; derrumbes, en el Polo Educativo Lugano, por mencionar solo dos ejemplos que han tomado estado público).

El deterioro de la educación pública tiene una de las explicaciones en el déficit de infraestructura que se traduce en días de clase perdidos por cortes de luz, agua, gas, inundaciones y derrumbes. El persistente problema de vacantes no cubiertas, sobre todo en el nivel inicial y la escasez de oferta de escuelas de doble jornada en el sur de la Ciudad son evidencia de la insuficiencia de inversión, tanto en mantenimiento como en construcción de nuevas escuelas.

### c. Asistencia alimentaria

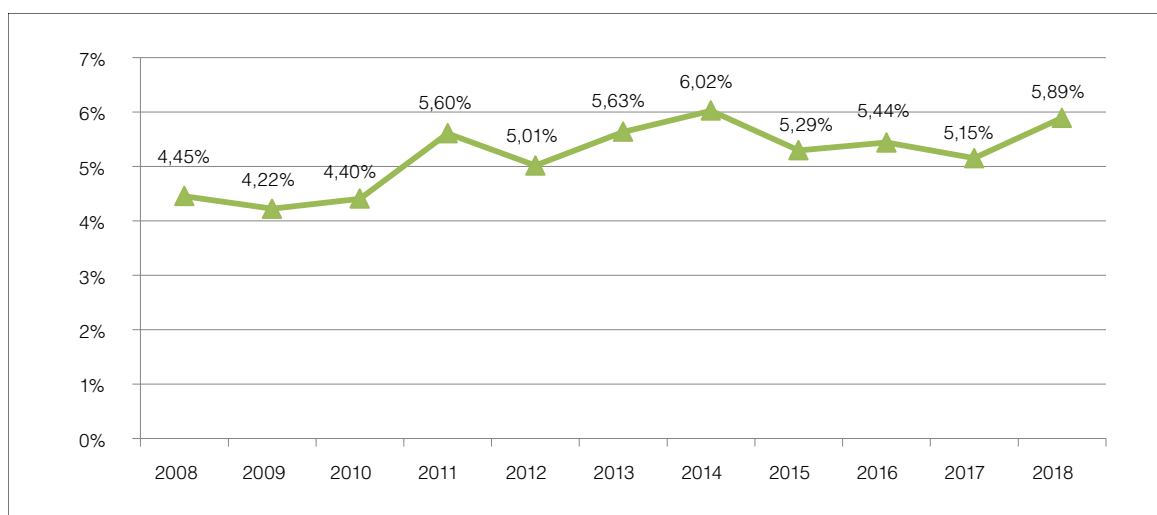
El porcentaje destinado a viandas escolares ha caído desde 2014, por lo que en 2017 llegó al 5,15% del presupuesto educativo total. Esta caída se revirtió en 2018 (5,89%); sin embargo, no alcanzó aún los niveles de 2014.

Los informes elaborados por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires advierten deficiencias y una gran cantidad de incumplimientos en el servicio que se brinda en los comedores escolares de la Ciudad: raciones más chicas que lo establecido y con déficit nutricional, comida fría, falta de cumplimiento en las dietas con prescripción médica y fallas en la higiene, tanto en la elaboración como en el transporte. A pesar de que ha habido numerosas denuncias respecto de las viandas, las concesionarias no han recibido penalidades, lo que no solo atenta contra la salud de los niños, niñas y adolescentes, sino que tampoco se permite que nuevas empresas se puedan presentar a licitación.<sup>26</sup>

A pesar de que desde el GCABA se aseguró que no se busca reducir el gasto, se verificó que las raciones de comida son más pequeñas y tampoco hay mejoras en la calidad. En efecto, los docentes denunciaron que el nuevo plan nutricional llegó a las escuelas con platos más chicos y de menor calidad.

26. Disponible en: <http://www.eldisenso.com/politica/piden-pan-no-les-dan/>. Proyectos de AGCBA N° 2.14.02 - n° 2.15.01 - n° 2.16.02.

**Gráfico N° 5 - Participación porcentual de la función de Asistencia Alimentaria sobre el Presupuesto Educativo Ejecutado total. Año 2008 – 2018**



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los Informes de Ejecución Presupuestaria del GCBA.

**Cuadro N° 15 - Participación relativa del Plan Integral de Educación Digital, según rubros en el presupuesto ejecutado de Educación. 2011-2018**

|                                | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Servicios No Personales</b> | 0,28% | 2,52% | 2,03% | 3,48% | 2,22% | 3,51% | 1,69% | 0,82% |
| <b>Transferencias</b>          | 0,05% | 0,06% | 0,00% | 0,05% | 0,02% | 0,05% | 2,53% | 1,41% |
| <b>Total</b>                   | 0,32% | 2,58% | 2,03% | 3,53% | 2,25% | 3,56% | 4,21% | 2,23% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Informes de Ejecución Presupuestaria del GCBA

A partir de octubre de 2018, el Gobierno porteño sumó la obligación de registrarse en una web para solicitar la beca de comedor. El trámite implica completar un formulario de diez pasos que debe validarse en una sede comunal. "En la práctica va a significar un recorte en la cantidad de becas", aseguraron desde el colectivo Vacantes para Todos.<sup>27</sup> A la ya resistida inscripción vía web que generó inconvenientes en las familias sin conexión a Internet o poco familiarizadas con la tecnología, se suma para el ciclo 2019 la versión para solicitar la beca de comedor escolar que hasta ahora se podía hacer directamente en la escuela. Los padres y delegados de las cooperadoras temen que el resultado de la nueva modalidad profundice el recorte de las raciones que se envían a las escuelas.

La nueva política de becas exige que las familias presenten la documentación del alumno, certificado de ingresos de la ANSES o una declaración jurada para los trabajadores informales y que además declaren si alguno de los integrantes del grupo familiar tiene una enfermedad crónica. "Los más afectados van a ser los padres de menos recursos, que son los que más necesitan las becas y que tal vez en sus casas no tienen Internet o no reúnen todos los certificados."<sup>28</sup>

27. Disponible en: [https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201810/38869-cada-vez-mas-trabas-para-acceder-a-las-viandas-de-los-comedores-escolares-portenos.html?fb\\_comment\\_id=1962018510518016\\_1967694909950376](https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201810/38869-cada-vez-mas-trabas-para-acceder-a-las-viandas-de-los-comedores-escolares-portenos.html?fb_comment_id=1962018510518016_1967694909950376)

28. Patricia Pines, integrante del colectivo Vacantes para Todos, una agrupación que surgió de las dificultades de la inscripción *online* y la falta de vacantes en la escuela pública. Según Pines, la información no llegó de forma clara a las familias. "Es gravísimo. Ahora va a ser

#### d. Plan de Educación Digital

El Plan de Educación Digital es el programa que más creció durante los años 2016 y 2017, pasando de 2,25% en 2015 a 3,56% y 4,21% en 2016 y 2017, respectivamente. En 2018 se produjo un recorte importante de casi el 50%, por lo que la participación de este programa se redujo a un 2,23%.

Los programas de educación digital requieren de diversos componentes: infraestructura, equipamiento, conectividad, producción de *software* educativo, capacitación docente.

Con el desmantelamiento del Plan Conectar Igualdad a fines de 2017,<sup>29</sup> señal clara de la nueva orientación

---

más difícil ayudar a las familias que lo necesiten porque las becas ya no estarán en manos de la escuela. En la práctica va a significar un recorte en la cantidad de becas porque muchas familias no van a hacer el trámite y ese recorte va a repercutir en la calidad de la comida con menos raciones", opinó Pines. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/149890-viandas-pero-con-obstaculos>

29. El plan nacional Conectar Igualdad, destinado a los secundarios, fue cerrado por el Gobierno nacional. En su reemplazo se creó el Plan Aprender Conectados cuya escueta política solo asegura tener como objetivo que las escuelas cuenten con "una infraestructura y equipamiento tecnológico mucho más poderoso". Según establece el Decreto N° 386/2018, publicado en el Boletín Oficial, el Gobierno nacional decidió la creación de un nuevo plan de "alfabetización digital" denominado *Plan Aprender Conectados* y puso fin a la entrega de computadoras, ya que el Programa Conectar Igualdad fue creado para "abordar la brecha digital existente en el país, pero a ocho años de su lanzamiento, debe concluirse que este concepto mutó dando lugar al de alfabetización digital". El resultado de las Pruebas Aprender —precisa la norma— constató que "el 76% de los chicos que asisten a escuelas primarias cuenta con celulares y ese número se eleva al 95,7% respecto de los que finalizan la escuela secundaria". Además, el 87,7 % de los secundarios cuenta con al menos una computadora

política en esta materia del Gobierno nacional, en la Ciudad el denominado Plan Sarmiento ha mutado para dar prioridad a la compra de *software* educativo y capacitación de docentes desde el jardín de infantes.<sup>30</sup>

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires lanzó en septiembre de 2017 el Plan Integral de Educación Digital (PIED), cuyo objetivo proclamado es la integración de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las instituciones educativas a la cultura digital y apunta a dar "un salto cualitativo" no solo relacionado con mejoras tecnológicas, sino también respecto de la formación docente.<sup>31</sup>

Los cambios operados en el Plan Sarmiento (Fase II) están relacionados tanto con el equipamiento destinado a los alumnos, como con la conectividad y producción de contenidos.

En efecto, el plan pasó de distribuir computadoras portátiles al 100% de los alumnos y alumnas desde primer grado, a la provisión de gabinetes con *tablets* en las escuelas para el primer ciclo (1° a 3° grado) que solo pueden ser utilizadas en el establecimiento. No hay dispositivos disponibles para el total de los alumnos, sino que el gabinete "rota" por los grados. Para el segundo ciclo (4° a 7° grado), se proveen *netbooks* para ser utilizadas tanto en clase como en el hogar. Trabajadores de la Gerencia Operativa de Incorporación de Tecnologías (INTEC)<sup>32</sup> consideran, sin embargo, estos cambios de la Fase II del Plan Sarmiento como un retroceso.

---

en sus casas. En el marco del nuevo programa Aprender Conectados, los docentes serán capacitados en el uso de las nuevas tecnologías y los establecimientos educativos recibirán "equipamiento tecnológico" y servicios de conectividad. Entre 2010 y 2015, el Estado Nacional entregó 5.315.000 computadoras a docentes y estudiantes en 11.573 escuelas secundarias (más de 1 millón por año). Durante la actual gestión, en 2016 la entrega de *netbooks* se redujo a tan solo 104.438 en todo el año.

30. "... la cultura de la digitalidad en el uso pedagógico de las tecnologías abarcando los niveles inicial, primario y secundario, con una diversidad de dispositivos para enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje. De esta manera, los alumnos se forman como ciudadanos digitales, responsables y creadores de tecnología", según la ministra de Educación Soledad Acuña. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/soledad-acuna-presento-los-cinco-ejes-de-la-educacion-que-viene/>

31. Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/noticias/plan-integral-de-educacion-digital-pied-en-las-escuelas-de-la-ciudad>

32. Área del Ministerio de Educación del GCBA que promueve "la innovación pedagógica a través del desarrollo y la implementación de TIC en las escuelas de nuestra ciudad". Disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/educacion/escuelas/educaciondigital>

Queremos denunciar que detrás de toda esta aparente inoperancia técnica se encuentra una sola palabra: AJUSTE. [Solo] por la necesidad de ajustar presupuesto se explica el cambio de *netbooks* por *tablets*, la mentira del "100%" de la docencia en posesión de algún tipo de equipamiento de Plan SarmientoBA, el recorte de centros de soporte técnico, los "turnos" autoadministrados que demoran el recambio de equipamiento, la caída de la conectividad, etc.<sup>33</sup>

## Conclusiones

Como ha sido dicho, la Ciudad de Buenos Aires tiene indicadores educativos mejores que la media nacional, resultado de una larga tradición de inclusión educativa y cultural, de su condición de ser el distrito más rico del país y de tener una administración con el presupuesto público más alto de su historia. Sin embargo, las informaciones y análisis expuestos con anterioridad describen y explican variados aspectos críticos del sistema educativo de la CABA, y permiten extraer las siguientes conclusiones:

1. Se ha producido en las últimas décadas un progresivo desplazamiento de la matrícula escolar hacia el sector privado, que en la actualidad supera el 50% del total de la matrícula. Esta privatización se ha producido por diversos factores, entre los que se encuentran la debilidad de las políticas públicas para garantizar una oferta educativa suficiente y de calidad, el deterioro académico y organizacional de la educación pública, el sostenido y amplio financiamiento al sector privado, y una política de asignación presupuestaria regresiva, en especial, en infraestructura y mantenimiento de la escuela pública.
2. Uno de los más graves problemas del sistema educativo en la CABA es el de la desigualdad educativa y las políticas educativas públicas de

---

33. Disponible en: <https://ute.org.ar/recorte-tecnologico-en-las-escuelas-de-la-caba/>

- los últimos años han contribuido a su consolidación y, en algunos casos, a su profundización. Las asignaciones diferenciales de recursos y el crecimiento del subsistema educativo privado con las características de educación competitiva y alternativa a la escuela pública —entre otros aspectos— exponen un límite preciso de las políticas gubernamentales en Educación, en tanto muestran su fracaso relativo para resolver el desafío de contener y resolver la desigualdad educativa.
3. Los niños y niñas que viven en la zona sur y que dependen mayormente de la oferta educativa pública se encuentran en una situación de desventaja: asisten a escuelas con instalaciones más precarias, con graves problemas edilicios, participan de secciones superpobladas y tienen serios problemas de acceso, que se han manifestado desde hace varios años. Los índices de vulnerabilidad educativa son estructuralmente graves y se manifiestan en los indicadores de abandono, sobreedad y repitencia, tanto en el nivel primario como en el secundario, con más alta incidencia en la zona sur de la Ciudad, en la que el bajo rendimiento escolar está sobredeterminado por la condición socioeconómica de pobreza de sus hogares.
  4. Uno de los factores explicativos de esta situación es la asignación decreciente de recursos a la función Educación. El carácter regresivo de las asignaciones presupuestarias refuerzan las tendencias advertidas de desigualdades sociales y territoriales en el desarrollo del sistema porteño. La insuficiencia de recursos en inversión y mantenimiento de la infraestructura escolar pública tiene como una de sus consecuencias la recurrente falta de vacantes, lo que favorece la migración hacia los servicios de educación privada, salvo en las comunas de la zona sur. El deterioro de la infraestructura pública, así como los índices de hacinamiento tienen directa consecuencia sobre la calidad educativa y configuran una situación crítica en las comunas de la zona sur de la Ciudad.
  5. Se advierte con claridad la decisión política de avanzar en el estímulo de la educación privada en el plano de los continuados y voluminosos subsidios con fondos públicos a estas escuelas y en la ampliación de un mercado de servicios privados al interior del sistema educativo.
  6. La inversión pública en educación no ha acompañado la ampliación de derechos, en particular para el nivel inicial, cuya universalización ha sido consagrada por la Constitución local. El GCBA se encuentra en mora respecto de la puesta en marcha de instituciones educativas para la primera infancia. La alternativa para los niños y niñas pobres de hasta tres años que no encuentren vacante son los Centros de Primera Infancia (CPI), instituciones de gestión privada subsidiadas con fondos públicos y con insuficientes prestaciones pedagógicas, que no dependen del Ministerio de Educación, sino del de Desarrollo Social.
  7. La reducción progresiva de fondos al subsistema público ha sido una decisión política fundada en la definición de prioridades, así como el mantenimiento sostenido de los subsidios a la escuela privada, y se han tomado en un contexto de abundancia de fondos en las arcas públicas, lo que invalida cualquier argumento que haga referencia a la escasez de recursos.
  8. El mandato constitucional establecido en la CCABA de garantizar el acceso a la "educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior", confronta en la Ciudad con el dinamismo del subsistema privado, el retroceso del público, la política de regresividad en la asignación de recursos y las políticas de tercerización de actividades y servicios educativos regulares de la escuela pública.

# El derecho a la educación y el gasto público

## Santiago Javier Romano

Abogado (UBA), ejercicio libre de la profesión desde 2004 en jurisdicción nacional y provincial.

## Diego Freedman

Abogado (UBA), docente de grado y de posgrado en las cátedras del Dr. Horacio Corti y de la Dra. Mary Beloff. Funcionario del Consejo de la Magistratura de la Nación.

*"Si cree que la educación es cara, pruebe con la ignorancia"*

Derek Bok

---

## Palabras iniciales

---

En el siguiente trabajo nos dedicaremos a desarrollar los estándares jurídicos relacionados con las obligaciones en materia presupuestaria destinadas a asegurar el derecho a la educación.<sup>1</sup> Posteriormente, analizaremos el impacto de estos estándares en la jurisprudencia nacional e internacional. Finalmente, expondremos algunos datos a fin de dar un panorama actual del grado de efectividad de este derecho en nuestro país.

---

1. Para un profundo análisis de la vinculación entre el Derecho financiero y los derechos humanos, ver CORTI, Horacio, *Derecho presupuestario constitucional*, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007. Un estudio de los estándares del derecho a la educación de la infancia fue desarrollado en BELOFF, Mary; DEYMONNAZ, Virginia; FREEDMAN, Diego; HERRERA, Marisa y TERRAGNI, Martiniano, *Convención sobre los derechos del niño. Comentada, anotada y concordada*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2012.

## 1) Obligación del Estado en materia de educación

### 1.1 Estándares fijados por la Constitución Nacional

La Constitución Nacional, al regular el derecho a la educación, distingue las competencias del Gobierno federal y de los Gobiernos locales.<sup>2</sup> En particular, se establece que los Gobiernos locales están obligados a

financiar y gestionar sus sistemas educativos.<sup>3</sup> Por su parte, el Gobierno nacional debe asegurar la gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la igualdad de oportunidades de todos los habitantes mediante la regulación legal y la ejecución de políticas públicas.<sup>4</sup> Lo cual se va a traducir en diversas obligaciones presupuestarias, como la inversión en infraestructura (la construcción de colegios o su remodelación), la equiparación de los salarios de los docentes y la asignación de becas a los estudiantes para asegurar este

2. Tradicionalmente, la doctrina constitucional ha considerado que la educación era de competencia del Gobierno provincial. Al respecto se consideró: “Los poderes conservados por las provincias, los concurrentes y los concertados interjurisdiccionalmente serán la materia del derecho constitucional provincial en lo económico-social. Si el derecho de familia, la propiedad, el contrato de trabajo no son de su competencia, lo son la educación, la salud, el ambiente, el desarrollo, la seguridad social y tantos otros en medida no desdeñable”, FRIAS, Pedro José, *Cláusulas económicas-sociales en el Derecho público provincial*, en FRIAS, Pedro J. y otros, *Derecho público provincial*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1985, p. 180.

Varios constitucionalistas lo consideraron dentro de las competencias concurrentes, como señala Estrada, al valorar que “los intereses sociales envueltos en la instrucción pública son tales, y de tal magnitud, que deben excitar el esfuerzo común y solidario condensado en todos los grados jerárquicos de gobierno, el municipio, la provincia y la nación”, ESTRADA, José Manuel, *Curso de Derecho Constitucional*, Científica y Literaria Argentina, t. III, en *Obras Completas de José Manuel Estrada*, t. III, pp. 23-24, Buenos Aires, 1927, Esto no implica que el Gobierno federal y el Gobierno local tengan las mismas atribuciones, sino que cada uno debe ejercer sus facultades al momento de diseñar e implementar políticas educativas. Rafael Bielsa ha explicado con claridad el concepto de “facultades concurrentes” cuando afirma que “los poderes de la Nación y los de las [p]rovincias han sido ya deslindados y atribuidos a una y a otras por la Carta Fundamental, y se deduce lógicamente que cada una de ellas debe ejercerlos en su respectiva esfera, con independencia de todo otro, no se explica cómo puede ejercerse simultáneamente por la Nación y las [p]rovincias poderes o facultades que se han dado en llamar, por eso mismo, *concurrentes* (...) en realidad, la doble atribución —la de la Nación y la de las [p]rovincias, en su caso— en una misma clase de intereses, no implica fatalmente el ejercicio de una facultad o poder, pues esto, como decíamos, no es posible *jurídicamente*, sino en la respectiva esfera o jurisdicción, así pues, cuando ello ocurre solo hay una gestión concurrente, lo que es bien distinto de una atribución o facultad concurrente”, BIELSA, Rafael, *Compendio de Derecho Público. Constitucional, Administrativo y Fiscal*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1952, pp. 363-364. Desde ya, esta división de atribuciones no debe significar que no pueden articularse ambos Gobiernos.

Por su parte, cabe señalar que la Ley N° 26.206 establece expresamente que el interés federal en materia de educación está dado porque “se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación” (art. 3°).

3. CN, Art. 5°: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

CN, Art. 125: “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura”.

4. CN, Art. 75: Corresponde al Congreso: inc. 19: “... Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, tomando la opinión del Procurador General, consideró que “es menester recordar que, mediante aquella cláusula constitucional, se confirió al Congreso de la Nación la competencia para sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unión nacional y que respeten las particularidades provinciales y locales, así como le impuso, entre otras obligaciones, asegurar la responsabilidad indelegable del Estado y la participación de la familia y la sociedad a fin de organizar la educación. V.E. ha entendido que dicha responsabilidad es exclusiva y excluyente y que es claro que aquel no puede desatenderla, pues el constituyente le confió con carácter propio una materia que, sin lugar a dudas, es uno de los objetivos primordiales de la Nación. La educación es la base del desarrollo personal del ser humano, por ello el Estado tiene el deber indelegable de garantizarla y estructurar un sistema educativo permanente. Por mandato de la Constitución Nacional, el Congreso está obligado a definir el modelo institucional de manera que asegure la vigencia de determinados principios y garantías que también se hallan insertos en dicha Carta y en los tratados que ella prevé, tales como la igualdad de oportunidades y posibilidades, la no discriminación y el derecho de enseñar y aprender (doctrina de Fallos: 322:919)”, “Ferrer de Leonard, Josefina y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Tucumán s/ amparo”, 12 de agosto de 2003.

trato igualitario y paliar las dificultades financieras de los gobiernos locales.

Estas disposiciones deben ser complementadas con el texto de los tratados internacionales de derechos humanos incorporados en el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional que han reconocido con mayor precisión y alcance el derecho a la educación y han desarrollado las obligaciones estatales.

En particular, los Estados se han comprometido a asegurar la gratuidad de la educación primaria,<sup>5</sup> la generalidad y la gratuidad progresiva en la educación secundaria y técnica,<sup>6</sup> y el acceso igualitario y progresivamente

gratuito a la educación universitaria.<sup>7</sup> Desde ya, esto va a significar una serie de obligaciones negativas (como la prohibición de cobrar un arancel a la educación primaria gratuita) y de obligaciones positivas (como el suministro de becas a los estudiantes universitarios de los sectores económicamente desaventajados o la construcción de escuelas primarias y secundarias adecuadamente distribuidas en todo el territorio nacional) con repercusión financiera.

Con el objetivo de precisar estas obligaciones en forma concreta, la Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>8</sup> desarrolló estándares a partir de los cuales estableció que la educación en todas sus formas y niveles debe ser

5. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el art. 13, inc. 2°: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente [...] d) Debe fomentarse o identificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria". Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28, inc. 1: "Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos". Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. XII: "[...] Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos". Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26: "1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria...".

Sobre este estándar, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dicho: "El carácter de este requisito es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría. Otros gastos indirectos pueden ser permisibles, a reserva de que el Comité los examine caso por caso", Observación General N° 11, "Planes de Acción para la enseñanza primaria", párr. 8, 1999.

6. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el art. 13, inc. 2°: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: [...] b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita". Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28:

"Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: [...] b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad". Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. xii: "El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado...". Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26: "1 [...] La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos".

Este estándar ha sido interpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que exige que la enseñanza secundaria no depende de la aptitud o idoneidad aparentes de un alumno y, en segundo lugar, que se impartirá en todo el Estado de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones (Observación General N° 13, "El derecho a la educación", 1999).

Posteriormente, el Comité de Derechos del Niño alienta a la introducción amplia de la educación secundaria como cuestión urgente y, en particular, considera que la inversión en la educación secundaria de las niñas es un compromiso convencional. Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, 6 de diciembre de 2016, párrs. 68 y 69.

7. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, art. xii. Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13: "... c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita". Convención sobre los Derechos del Niño, art. 28: "... c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados".

8. "El derecho a la educación", 1999.

disponible,<sup>9</sup> accesible (prohibición de discriminación material<sup>10</sup> y económica),<sup>11</sup> aceptable<sup>12</sup> y adaptable.<sup>13</sup> Desde ya, el cumplimiento de estos estándares requiere importantes gastos públicos por parte del Estado.<sup>14</sup>

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su art. 13 dispuso obligaciones concretas: "e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente". Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entendió que debe existir un sistema de becas para fomentar la igualdad en el acceso a la educación de los sectores desfavorecidos.<sup>15</sup>

**9.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, del párr. 6°: "Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc."

**10.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, del párr. 6°: "La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)".

**11.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, párr. 6°: "La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párr. 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita".

**12.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, del párr. 6°: "La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párr. 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrs. 3 y 4 del artículo 13)".

**13.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, del párr. 6°: "La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados".

**14.** La Observación General N° 13 detalla como gastos la construcción de aulas, el suministro de materiales de estudio o el pago de sueldos competitivos a los maestros (párr. 50).

**15.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, párr. 26.

A fin de evitar el trato desigual, se estipuló: "Las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto".<sup>16</sup> Asimismo, destacó: "La prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del art. 2° del Pacto, no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente".<sup>17</sup>

También se puso énfasis en las condiciones materiales de los docentes como un obstáculo al acceso a la educación.<sup>18</sup>

Debe destacarse que la educación más básica es una obligación mínima esencial para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, por lo tanto, es aplicable independientemente de los recursos disponibles o de cualquier otro factor o dificultad, como una situación de emergencia.<sup>19</sup>

Asimismo, la Convención de los Derechos del Niño, aparte de establecer el deber de asistencia financiera en los casos de necesidad, dispone en su art. 28 que los Estados deben: "e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar". En consecuencia, un indicador del cumplimiento de este derecho son las tasas de escolarización y de deserción escolar y, paralelamente, se debe analizar las políticas existentes para reducir estas tasas (subsidios a las familias, medidas de erradicación del trabajo infantil, prevención del embarazo adolescente, inclusión de la joven embarazada al sistema educativo).

Una cuestión que fue delineada con posterioridad es el acceso a la educación inicial. Al respecto, la Observación General N° 7 del Comité de Derechos del Niño reconoció que el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está

**16.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, párr. 35.

**17.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, párr. 31.

**18.** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, párr. 27.

**19.** Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22-26 de enero de 1997, Directriz 9.



estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible.<sup>20</sup> Asimismo, reconoció positivamente a los Estados que previeron un año de educación preescolar gratuita.<sup>21</sup>

Finalmente, cabe destacar que la Convención Americana de Derechos Humanos, en el art. 26, reconoce el deber de progresividad en la efectividad del derecho a la educación.<sup>22</sup> Lo cual significa que resulta obligatorio aumentar el grado de efectividad de los derechos en comparación con el año anterior de la forma más eficaz y expedita.<sup>23</sup> El cumplimiento de esta obligación, muy probablemente, va a requerir un aumento de los recursos presupuestarios.<sup>24</sup> En vinculación directa con esta obligación, se reconoce el principio de no regresividad<sup>25</sup>

que dispone que el grado de efectividad de los derechos no debe disminuir al año siguiente.<sup>26</sup> Por consiguiente, los recursos presupuestarios no deben mermar al año siguiente si implica una menor efectividad del derecho a la educación.<sup>27</sup>

En consecuencia, resulta un deber del Estado, respetando la estructura federal establecida por la Constitución Nacional, asegurar estos estándares a través de la política presupuestaria.

20. Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 20 de septiembre de 2006, párr. 28.

21. Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 20 de septiembre de 2006, párr. 28.

22. Este derecho en el ámbito americano es reconocido en el Protocolo de San Salvador en su art. 13.

23. Convención Americana de Derechos Humanos, art. 26: "Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

24. "El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, 'gradualmente', no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente 'de proceder lo más expedita y eficazmente posible' para la plena aplicación del artículo 13", Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, párr. 44.

Desde ya, esto no significa que siempre es necesario el aumento de recursos. Al respecto, los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales disponen: "23. La obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles. 24. La aplicación efectiva puede efectuarse mediante el aumento de recursos, así como por el desarrollo de los recursos de la sociedad necesarios para la realización individual de los derechos reconocidos en el Pacto".

25. Se ha considerado que "constituye una limitación que la Constitución y los tratados de derechos humanos pertinentes imponen sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo a la posibilidad de reglamentación de los derechos económicos, sociales y culturales. La obligación veda al legislador y al titular del poder reglamentario toda reglamentación que derogue o reduzca el nivel de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza la población", ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian,

"Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales", *Revista Contextos*, N° 1, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 1997, p. 52.

26. Esto significa la admisión excepcional de medidas regresivas: "Si deliberadamente adopta alguna medida regresiva, el Estado Parte tiene la obligación de demostrar que fue implantada tras la consideración más cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga el Estado Parte", Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, párr. 45.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho: "Como correlato de lo anterior, se desprende un deber —si bien condicionado— de no-regresividad, que no siempre deberá ser entendido como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que 'las medidas de carácter deliberadamente [regresivo] en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que [el Estado] disponga'. En la misma línea, la Comisión Interamericana ha considerado que para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá 'determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso'. Por todo lo expuesto, cabe afirmar que la regresividad resulta justificable cuando de derechos económicos, sociales y culturales se trate", "Acevedo Buendía y otros ('Cesantes y Jubilados de la Contraloría') vs. Perú", Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 1° de julio de 2009, Serie C N° 198, párr. 103.

27. "14. Las acciones directas de los Estados o de otras entidades no reguladas adecuadamente por el Estado pueden resultar en violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. A continuación se mencionan algunos ejemplos de dichas violaciones: [...] (g) La reducción o desviación de un gasto público específico, cuando dicha reducción o desviación resulta en la imposibilidad del goce de estos derechos y no sea acompañada por la adopción de medidas adecuadas que aseguren a todos la subsistencia mínima", Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22-26 de enero de 1997.

## 1.2 Estándares fijados por normas internacionales de derechos humanos

Existen otras disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos que regulan el derecho a la educación. En primer lugar, cabe mencionar a otro tratado de derechos humanos, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador,<sup>28</sup> que reconoce expresamente al derecho a la educación en términos similares a las normas internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional.<sup>29</sup> Cabe señalar que el derecho a la educación está protegido por el sistema de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ende, se prevén las mismas garantías que para los derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>30</sup>

También puede mencionarse a la Convención relativa a la lucha contra la Discriminación en la esfera

de la Enseñanza<sup>31</sup> que establece expresamente que los Estados deben asegurar la igualdad de oportunidades, para lo cual, deben garantizar que "todos los establecimientos públicos del mismo grado [cuenten con] una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada".<sup>32</sup>

También existen otros documentos con carácter declarativo (*soft law*) que precisan las obligaciones del derecho a la educación.<sup>33</sup> Puede citarse, en primer lugar, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos,<sup>34</sup> que en relación con las obligaciones presupuestarias dispone en su art. 9º que los Estados, a fin de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, deben invertirse tanto los recursos financieros existentes como los nuevos.<sup>35</sup> Se agrega en este artículo que puede ser

28. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Aprobado por la Ley Nº 24.658, sancionada el 19 de junio de 1996, promulgada de hecho el 15 de julio de 1996 y publicada en el B.O. del 17 de julio de 1996.

29. Protocolo de San Salvador, art. 13: "1. Toda persona tiene derecho a la educación [...] 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales..."

30. Art. 19, inc. 6º: "En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".

31. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, noviembre de 1960, fue ratificada en la Argentina mediante el Decreto Ley Nº 7672/63.

32. Art. 4º.

33. Para un análisis del valor jurídico de las reglas del *soft law*, ver BOVINO, Alberto, *Soft Law y derechos humanos*. Disponible en: <http://nohuboderecho.blogspot.com.ar/2009/01/soft-law-y-derechos-humanos.html>.

34. Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990.

35. Art. 9º: "Movilizar los recursos: 1. Si las necesidades básicas de aprendizaje para todos se han de satisfacer a través de acciones de alcance mucho más amplio que en el pasado, será esencial movilizar tanto los recursos financieros y humanos existentes como los nuevos recursos, públicos, privados o voluntarios. Todos los miembros de la sociedad tienen una contribución que aportar, teniendo presente que el tiempo, la energía y los fondos consagrados a la educación básica constituyen quizá la inversión humana más importante que pueda hacerse para el futuro de un país. 2. Un apoyo más amplio del sector público significa atraer recursos de todos los organismos gubernamentales responsables del desarrollo humano, mediante el aumento en valor absoluto y relativo de las asignaciones a los servicios de educación básica, aunque sin olvidar las contrapuestas demandas que pesan sobre los recursos nacionales y que la educación es un sector importante, pero no único. Prestar cuidadosa atención al mejoramiento de la utilización de los recursos disponibles para la educación y la eficacia de los programas de educación actuales no [solo] permitirá obtener un mayor rendimiento, sino que podrá además atraer nuevos recursos. La urgente tarea de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje puede requerir una redistribución de los recursos entre sectores, por ejemplo, una transferencia de fondos de los gastos militares a la educación. En particular, los países que llevan a cabo ajustes estructurales o que han de cargar con el angustioso fardo de la deuda externa necesitarán conceder protección especial a la educación básica. Ahora más que nunca, la educación debe considerarse una dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico".

necesaria la reasignación de recursos de otras áreas y debe existir una protección especial cuando hay situaciones de ajuste o se sufre de condicionamientos por la deuda externa.<sup>36</sup>

El Marco de Acción de Dakar,<sup>37</sup> establece que los Estados deben elaborar y fortalecer planes nacionales de acción.<sup>38</sup> Estos planes deben abordar los problemas de la financiación insuficiente de la educación básica y establecer prioridades presupuestarias a fin de lograr los objetivos y metas de la educación básica para todos.<sup>39</sup>

36. Debe destacarse que en el Preámbulo de este documento se expresa que "en ciertos países industrializados la reducción de los gastos públicos durante los años ochenta ha contribuido al deterioro de la educación".

37. Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000.

38. "9. Utilizando el material acumulado en las evaluaciones nacionales y regionales de la educación para todos y aprovechando las estrategias sectoriales nacionales existentes, se pedirá a todos los Estados que elaboren o fortalezcan los planes nacionales de acción a más tardar antes del año 2002. Esos planes se deberían integrar en un marco más amplio de reducción de la pobreza y de desarrollo y se deberían elaborar mediante procesos más transparentes y democráticos en los que participen los interesados, en particular representantes de la población, líderes comunitarios, padres de familia, alumnos, ONG y la sociedad civil. Los planes abordarán los problemas vinculados a la financiación insuficiente con que se enfrenta de modo crónico la educación básica, estableciendo prioridades presupuestarias que reflejen el compromiso de lograr los objetivos y metas de la educación para todos lo antes posible y a más tardar en 2015".

39. Los objetivos son: "i) extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos; ii) velar por que, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen; iii) velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria; iv) aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente; v) suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados; vi) mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria".

### 1.3 Estándares fijados por las Constituciones provinciales

A continuación haremos un resumen de los estándares establecidos en las Constituciones provinciales, respecto de la asignación de recursos para atender la educación.

Con relación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, su Constitución no prevé específicamente un porcentaje de las rentas generales para atender los gastos de la enseñanza pública. Sin embargo, es novedosa la responsabilidad que el Estado asume con el propósito de asegurar la educación desde los cuarenta y cinco días de vida del niño hasta el nivel superior, que, como mínimo, comprende el preescolar hasta completar los diez años de escolaridad (art. 24). Por su parte, el art. 25 dispone que las partidas destinadas a la educación no deban ser orientadas hacia otros fines.

La Constitución de Entre Ríos, reformada en 2008, sostiene: "El Estado garantiza a los habitantes la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia, reingreso y egreso en todos los niveles de la educación obligatoria" (art. 258) y establece la gratuidad de la educación en todos sus niveles (art. 259). En relación con los recursos asignados para cumplir con los mencionados preceptos dispone: "El presupuesto educativo para atender el fondo de educación común está formado por el veintiocho por ciento, como mínimo, de las rentas generales disponibles de la Provincia" (art. 268).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires tampoco establece un porcentaje mínimo de los recursos fiscales para atender la asignación de recursos para estos fines. En la misma situación están las provincias de Santa Fe y Córdoba, lo cual no deja de llamar la atención, por tratarse justamente de las que generan mayores recursos a nivel nacional y las que tienen mayor densidad de población.

La provincia de Mendoza establece en su Carta Magna que la enseñanza pública "será costeadada con las rentas propias de la administración escolar y con el 20% de las rentas generales de la Provincia como *minimum*" (art. 212, inc. 8°).<sup>40</sup> También prevé que las leyes de

40. Este estándar fue cumplido en 2010. BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 25.

impuestos escolares serán permanentes y no dejarán de regir hasta que otra ley la modifique o sustituya (art. 212, inc. 9°). El inc. 11° del artículo en cuestión crea un "fondo permanente de escuelas", cuya base será el "50% del arrendamiento de las tierras públicas".

Por su parte, la Constitución de Corrientes (art. 210) establece que los recursos asignados a cultura y educación en ningún caso serán menores al 25% del total de los recursos fiscales, a fin de asegurar los medios necesarios para su efectivo sostenimiento, difusión, progreso y nivel de calidad.<sup>41</sup>

En el caso de Santiago del Estero, el porcentaje para atender a las necesidades educativas se eleva al 30% de los recursos fiscales.<sup>42</sup> A dicho monto, se le adicionarán los aportes de Nación, las donaciones, herencias vacantes y demás recursos (art. 72).

El mismo porcentaje de las rentas generales (30%) está fijado como mínimo para atender a la enseñanza pública según la Constitución de Neuquén y se agrega: "Las leyes referentes a recursos escolares serán permanentes y en ningún caso podrá rebajarse la asignación o presupuesto del año inmediato anterior" (art. 114). Así también se crea "un fondo permanente de escuelas [...] el cual será inamovible" (art. 115). Dispone una obligación al Tesoro público a fin de que cubra el déficit resultante (art. 116) y se establece que los funcionarios públicos que destinen los fondos para la educación a otras finalidades deben ser destituidos (art. 117).

La Constitución de Misiones establece: "La ley determinará las rentas propias de la educación de modo que asegure los recursos necesarios para su sostenimiento, difusión y mejoramiento. En ningún caso la contribución del [T]esoro de la Provincia para el fomento de la educación pública será inferior al veinte por ciento del total de las rentas generales" (art. 45).

En el caso de Río Negro, el art. 64 de su Constitución prevé una asignación mínima de "un tercio del total de

las rentas generales, sin perjuicio de los demás recursos que se le otorguen" (art. 64).<sup>43</sup>

La Constitución de Chubut prevé que la contribución del Tesoro para fines educativos no podrá ser inferior al 25% de los recursos fiscales (art. 119).<sup>44</sup>

En San Luis, este porcentaje baja al 23%, aunque de ese fondo se destina por lo menos el 5% para formar una reserva a fin de preservar las condiciones edilicias y efectuar las refacciones que sean necesarias en los establecimientos educativos (art. 78).<sup>45</sup>

En el caso de Santa Cruz, se fija el 20% de las rentas fiscales para sostener el servicio de educación, asegurándose asimismo a los docentes idéntica remuneración de acuerdo con el correspondiente escalafón (art. 84).<sup>46</sup>

Las Constituciones de las provincias de Jujuy, Tucumán, La Rioja, La Pampa y Tierra del Fuego no prevén ninguna asignación específica de las rentas generales para atender las necesidades de la enseñanza pública, sin perjuicio de las leyes provinciales que se crean a estos efectos.

#### 1.4 Estándares fijados por la legislación nacional

En el ámbito nacional, se han dictado recientemente una serie de leyes que aseguran los estándares constitucionales y de derechos humanos e, incluso, les dan mayor alcance y precisión. La Ley N° 25.864<sup>47</sup> estableció que el ciclo lectivo anual mínimo es de 180 días de clase para los establecimientos de educación inicial,

41. Este estándar fue cumplido en 2005 y en 2010. BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 26.

42. Este estándar fue incumplido en 2005 y cumplido en 2010. BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 26.

43. Este estándar fue incumplido en 2005 y cumplido en 2010. BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 26.

44. Este estándar fue cumplido en 2005 y en 2010, BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 26.

45. Este estándar fue cumplido en 2005 e incumplido en 2010. BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 26.

46. Este estándar fue incumplido en 2005 y cumplido en 2010. BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 26.

47. Sancionada el 4 de diciembre de 2003, promulgada el 8 de enero de 2004 y publicada en el B.O. del 15 de enero de 2004.

primaria y secundaria.<sup>48</sup> A fin de asegurar este estándar se dispone que el Gobierno provincial pueda solicitar la asistencia financiera al Poder Ejecutivo de la Nación.<sup>49</sup> En 2008, trece provincias no habían cumplido con este estándar,<sup>50</sup> en los años posteriores gran cantidad de las provincias no cumplen con este estándar ni siquiera al momento de efectuar el calendario escolar.

La progresividad en el financiamiento educativo es reconocida en la Ley N° 26.075,<sup>51</sup> donde se estableció que el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología, entre los años 2006 y 2010<sup>52</sup> hasta que represente un 6% del

Producto Bruto Interno. El Gobierno nacional debe financiar un 40% de la inversión adicional.<sup>53</sup> Sin embargo, se dispone como resguardo que cuando no hay incremento del PBI o no se genera una mayor recaudación, la meta anual debe adecuarse proporcionalmente a los recursos económicos recaudados.<sup>54</sup> Debe señalarse que se estableció expresamente el deber de no regresividad en el gasto provincial respecto del año 2005, tanto en lo respectivo al gasto anual por alumno como al porcentual del gasto total.<sup>55</sup> A lo cual, debe sumarse que la Ley N° 26.061 de protección de la infancia establece expresamente que las previsiones presupuestarias destinadas a satisfacer los derechos de los niños no pueden ser inferiores a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores y son intangibles estos fondos establecidos en el presupuesto nacional.<sup>56</sup> De los relevamientos efectuados, surge que se ha cumplido con esta pauta legal holgadamente durante los primeros años de su vigencia.<sup>57</sup>

48. Ley N° 25.864, art. 1°.

49. Art. 4°: "A fin de asegurar el cumplimiento del ciclo a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, las jurisdicciones provinciales que, una vez vencidos los plazos legales y reglamentarios, pertinentes, no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, podrán solicitar asistencia financiera al Poder Ejecutivo Nacional que, luego de evaluar la naturaleza y las causas de las dificultades financieras que fueren invocadas como causa de tales incumplimientos, procurará brindar el financiamiento necesario para garantizar la continuidad de la actividad educativa, en la medida de sus posibilidades y en las condiciones que considere más adecuadas".

50. *Desigualdad en el acceso a la educación en la provincia de Buenos Aires*, Asociación por los Derechos Civiles, Buenos Aires, 2008, p. 8.

51. Sancionada el 21 de diciembre de 2005, promulgada el 9 de enero de 2006 y publicada en el B.O. del 12 de enero de 2006.

52. Ley N° 26.075, art. 1°. Este mayor gasto está dirigido a estos objetivos: a) Incluir en el nivel inicial al CIENTO POR CIENTO (100%) de la población de CINCO (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de TRES (3) y CUATRO (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. b) Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Asegurar la inclusión de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales. Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas. c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional. d) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal logrando que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios. e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema. f) Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades, garantizando la apropiación de los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios por la totalidad de los alumnos de los niveles de educación inicial, básica/primaria y media/polimodal. g) Expandir

la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua. h) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. Incrementar la inversión en infraestructura y equipamiento de las escuelas y centros de formación profesional. i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua. j) Fortalecer la democratización, la calidad, los procesos de innovación y la pertinencia de la educación brindada en el sistema universitario nacional. k) Jerarquizar la investigación científico-tecnológica y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos para el sistema científico-tecnológico nacional".

53. Ley N° 26.075, art. 3°.

54. Ley N° 26.075, art. 6°.

55. Ley N° 26.075, art. 12: "Los compromisos de inversión sectorial anual por parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires serán consistentes con: a) una participación del gasto en educación en el gasto público total no inferior a la verificada en el año 2005 y b) un gasto anual por alumno no inferior al verificado en el año 2005".

56. Ley N° 26.061, art. 72.

57. "Durante los primeros tres años de implementación, el Gobierno nacional ha cumplido con sus metas de inversión y en todos los casos con un margen positivo sobre la meta pautada. En 2006, la inversión en educación, ciencia y tecnología del Gobierno nacional fue un 8,5% superior a la meta que surge de los criterios de la Ley Federal de Educación. En el período siguiente, esta diferencia se duplicó hasta superar en un 15,7% la meta definida. En 2008, también se sobrecumplió la meta de la Ley Federal de Educación, pero el margen se redujo sensiblemente, [y se ubicó] en un 3,3", VERA, Alejandro y BILBAO, Rocio, *La apuesta de invertir para una mejor educación: evaluando la ley de financiamiento educativo en la Argentina 2006-2010*, cippec, preal, Buenos Aires, 2010, p. 16.

A fin de cumplir con el estándar de condiciones equitativas y solidarias, se dispuso explícitamente una asignación de recursos coparticipables a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires por cinco años.<sup>58</sup> Asimismo, se creó un programa nacional de compensación de los salarios docentes.<sup>59</sup> La asignación de los recursos nacionales a los Gobiernos locales depende de varios factores, como "a) la distribución nacional de la matrícula y de la población no escolarizada de TRES (3) a DIECISIETE (17) años, b) la incidencia relativa de la ruralidad respecto del total de la matrícula y de la población no escolarizada, c) la capacidad financiera de las [p]rovincias y de la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires, d) el esfuerzo financiero de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la inversión destinada al sistema educativo, e) la incidencia de la sobreedad escolar, la tasa de repitencia y la tasa de desgranamiento educativo, y f) el cumplimiento de las metas anuales que se acuerden en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la presente ley".<sup>60</sup> Paralelamente, las provincias deberán informar sobre la ejecución de estos recursos y los resultados obtenidos.<sup>61</sup>

Finalmente, la Ley N° 26.206<sup>62</sup> fijó el piso del 6% del PBI para el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>63</sup> Asimismo, establece, entre diversas cuestiones, que el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del sistema educativo nacional y que "garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal".<sup>64</sup>

---

Con posterioridad, se expresó: "[D]esde 2004 la inversión pública en educación (consolidando el nivel de Gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales) creció hasta alcanzar en 2013 una participación en el pbi del 6,13%. De este modo, la Argentina pasó del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa con relación a su riqueza. Este aumento ocurre durante un extenso período de crecimiento económico, que coincidió con el citado incremento del gasto público, atribuible al compromiso político de aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología establecido, entre otros instrumentos, en la ya mencionada la Ley de Financiamiento Educativo. Tanto el Gobierno nacional como la mayoría de las provincias cumplieron con las prescripciones de esta ley. Solamente cuatro jurisdicciones no alcanzaron los objetivos en el plazo previsto: Salta, San Luis, Santiago del Estero y Corrientes (Bezem *et al.*, 2012). Este esfuerzo resultó en un crecimiento del 31% en la inversión educativa pública en el período 2005-2012 impulsada por el gasto público provincial que pasó de un promedio del 29,3% del gasto público total al 33,5% (BEZEM *et al.*, 2014). Esto representó un aumento real del 70% y estableció un récord histórico en la inversión por alumno del sector estatal". *Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina*, UNICEF, Buenos Aires, 2016, p. 73.

**58.** Ley N° 26.075, art. 7°. Se agrega: "El monto total anual de la afectación referida será equivalente al SESENTA POR CIENTO (60%) del incremento en la participación del gasto consolidado en educación, ciencia y tecnología en el Producto Interno Bruto, según surge del segundo sumando del cuadro del artículo 5° de la presente ley".

**59.** Ley N° 26.075, art. 9°: "Créase, en el ámbito del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, cuyo objetivo será el contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las cuales se evalúe fehacientemente que, a pesar del esfuerzo financiero destinado al sector y de las mejoras de la eficiencia en la asignación de los recursos, no resulte posible superar dichas desigualdades. En la reglamentación de la presente ley, el Poder Ejecutivo nacional, con la participación del Consejo Federal de Cultura y Educación, fijará criterios de asignación tendientes a compensar las desigualdades existentes entre las diferentes jurisdicciones mediante un porcentaje de los recursos determinados en el artículo 4° que se destinarán al Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, así como su operatoria y los requisitos que deberán cumplir las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para acceder a los recursos".

**60.** Ley N° 26.075, art. 14.

**61.** Ley N° 26.075, art. 16: "A los efectos de dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, la estructura programática de los presupuestos anuales de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberá reflejar en forma separada la asignación de los recursos transferidos en virtud de lo establecido por el artículo 4° y afectados en virtud de lo establecido por el artículo 5° de la presente ley, de modo de facilitar su seguimiento, monitoreo y evaluación en los términos que establezca la reglamentación de la presente ley. El Gobierno nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán presentar regularmente la información sobre la ejecución presupuestaria de los recursos asignados a la educación, informando en particular sobre el gasto por alumno, la participación del gasto en educación en el gasto público total, el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras comprometidas y las inversiones realizadas en el período. Esta información deberá estar disponible públicamente en sus páginas web durante el año de ejecución presupuestaria, para corroborar el cumplimiento de las metas establecidas en la presente ley. El Consejo Federal de Cultura y Educación será el organismo encargado de evaluar el funcionamiento del sistema de información física y financiera conforme a los clasificadores presupuestarios utilizados por la Ley N° 25.917 con el objeto de garantizar la homogeneidad de la información y el estricto cumplimiento de los compromisos entre las partes".

**62.** Sancionada el 14 de diciembre de 2006, promulgada el 27 de diciembre de 2006 y publicada en el B.O. del 28 de diciembre de 2006.

**63.** Ley N° 26.206, art. 9°.

**64.** Ley N° 26.206, art. 12.

Estableció además la obligatoriedad desde los 4 años de edad<sup>65</sup> hasta el fin de la enseñanza secundaria,<sup>66</sup> y la gratuidad<sup>67</sup> y la igualdad en todos los niveles, entre otros estándares.<sup>68</sup>

Debe destacarse que la escolarización en el nivel inicial aumentó un 11% en la década de 1997 a 2007, y llegó a la casi universalización de la sala de 5 años.<sup>69</sup> Sin perjuicio de lo cual, se señalan disparidades entre las provincias y dentro de ellas.<sup>70</sup>

65. Ley N° 26.206, arts. 16 y 18 (originalmente, la obligatoriedad se reducía al último año de la educación inicial, pero se amplió en 2015, mediante la Ley N° 27.045).

66. Ley N° 26.206, art. 16.

67. También ha sido fijada la gratuidad por los arts. 15 y 16 de la Ley N° 26.061 respecto de los niños y niñas.

68. Ley N° 26.206, art. 4°.

69. RIVAS, Axel; VERA, Alejandro y BEZEM, Pablo, *Radiografía de la educación argentina*, cippec, Fundación Arcor y Fundación Noble-Clarín, Buenos Aires, 2010, p. 81.

"La educación inicial ha sido el nivel más dinámico con respecto al aumento de la cobertura en este período: la tasa de escolarización para los niños [de] entre 3 y 5 años, es decir, el porcentaje de niños de esa edad que se encuentran dentro del sistema educativo, pasó del 65% en 2005 al 73% en 2010", BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 31. Cabe destacar que la expansión de los jardines maternales tiene una alta incidencia en la reducción de la desigualdad, su impacto en el índice gini es de -1,86. Ver RIVAS, Axel; ROSSIGNOLO, Darío y FILC, Gabriel, *¿Cómo distribuir la educación? Los efectos distributivos de las metas educativas, el gasto público y los impuestos en la Argentina*, Buenos Aires, octubre de 2012.

70. "Los grandes centros urbanos del país, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y gran parte de la provincia de Buenos Aires, tienen los porcentajes más altos de oferta de servicios para el nivel completo (dos ciclos) o incompleto (con ambos ciclos, pero con alguna sala vacante al momento del relevamiento). En cuatro provincias, cerca de siete de cada diez escuelas solo ofrecen salas de 4 y 5 años, y en otras cuatro, la mitad de la oferta solo ofrece estas dos salas. En el resto de los casos, se advierte una distribución más dispersa en el tipo de oferta. Se destacan seis jurisdicciones donde es mayor el peso de aquellas que ofrecen el ciclo de infantes completo (salas de 3, 4 y 5). En resumen, la situación entre provincias es dispar. Como se evidencia, todas avanzan en poder garantizar las salas de 4 y, de manera progresiva, la sala de 3 años prioritariamente. Los datos corroboran que la oferta de servicios del sector educativo para la primera infancia, los más chiquitos, ha sido impulsada solo por un conjunto de provincias. Mayoritariamente lo han hecho extendiendo los servicios que tienen en los establecimientos y, en menor medida, a partir de la creación de servicios exclusivos para el ciclo", STEINBERG, Cora y GIACOMETTI, Claudia, "La oferta del nivel inicial en la Argentina", en C. Steinberg y A. Cardini (Dir.), Serie Mapa de la Educación Inicial en la Argentina, Buenos Aires, STEINBERG, Cora y GIACOMETTI, Claudia, *La oferta del nivel inicial en la Argentina*, CIPPEC-UNICEF, Buenos Aires, 2019, p. 79.

Respecto de las escuelas primarias, se dispuso que sean de jornada extendida o completa con un piso mínimo de un 30% a fin de lograr una mayor formación de los jóvenes.<sup>71</sup>

En cuanto al nivel secundario, antes de la ley de financiamiento educativo, la tasa neta de escolarización era del 81%. En 2010, se alcanzó una cobertura del 86% y el mayor salto se produjo en el quintil de las personas con menores ingresos que aumentó del 67 al 78%.<sup>72</sup>

Sobre la accesibilidad económica, se reconoció que el Estado debe asignar los recursos presupuestarios necesarios para dar iguales oportunidades a los sectores más desfavorecidos.<sup>73</sup> Se reconoció que los alumnos tienen derecho a recibir el apoyo económico para asegurar el fin de la educación obligatoria.<sup>74</sup> Al momento de definir la calidad educativa, se asocia a la disponibilidad de ciertos recursos materiales, lo cual implica necesariamente la inversión estatal.<sup>75</sup>

En similar sentido: "Si bien el déficit de escolarización en la educación inicial disminuyó significativamente en la última década, alrededor del 60% de los niños y niñas de 3 años y el 30% de 4 años no asisten a un establecimiento de nivel inicial. Las poblaciones más desfavorecidas se concentran en las provincias de Chaco, Formosa, La Pampa, Misiones, San Juan, Tucumán y Corrientes y en familias de bajos niveles de ingreso y de bajo capital cultural y nivel educativo de los padres. A su vez, existen brechas significativas en el acceso al nivel inicial entre sectores urbanos y rurales: según el Censo 2010, el 31% de niños y niñas de 3 a 5 años de sectores urbanos no asisten a un establecimiento educativo y en los sectores rurales este porcentaje representa el 47%; esta diferencia es más pronunciada en las salas de 3 y 4 años", *Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina* UNICEF, Buenos Aires, 2016, p. 90.

71. Ley N° 26.206, art. 28. La Ley N°26.075 fijó como objetivo en su art. 2°: "b) Garantizar un mínimo de DIEZ (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes [...] Lograr que, como mínimo, el TREINTA POR CIENTO (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas".

72. BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, p. 33.

73. Ley N° 26.206, arts. 11°, inc. e) y 80. En forma concordante, la Ley N° 26.075 dispuso en su art. 2° que se deben: "c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional".

74. Ley N° 26.206, art. 126, inc. f).

75. Ley N° 26.206, art. 85: "Para asegurar la buena calidad de la educación, la cohesión y la integración nacional y garantizar la validez nacional de los títulos correspondientes, el Ministerio de Educación,

En casos de emergencia, se ha facultado al Poder Ejecutivo de la Nación, si cuenta con el acuerdo del Gobierno provincial y del Consejo Federal de Educación, a brindar asistencia de carácter extraordinaria.<sup>76</sup>

## 2) Interpretación de los estándares en materia de educación

### 2.1. Jurisprudencia nacional

La Corte Suprema de Justicia de la Nación no abordó de manera concreta casos vinculados con las obligaciones presupuestarias destinadas a asegurar el derecho a la educación. Sin perjuicio de ello, cabe destacar el caso "Ferrer de Leonard"<sup>77</sup> de 2003, en el cual se consideró que una política local que afecte la igualdad de oportunidades de los alumnos debe ser declarada inconstitucional.<sup>78</sup> Más allá del caso concreto, la

Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación: [...] f) Dotará a todas las escuelas de los recursos materiales necesarios para garantizar una educación de calidad, tales como la infraestructura, los equipamientos científicos y tecnológicos, de educación física y deportiva, bibliotecas y otros materiales pedagógicos, priorizando aquéllas que atienden a alumnos/as en situaciones sociales más desfavorecidas, conforme a lo establecido en los artículos 79 a 83 de la presente ley".

Expresamente se dispone en el art. 11° de la Ley N° 26.206 que "El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, proveerá textos escolares y otros recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los/as alumnos/as, familias y escuelas que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable".

En relación con el cumplimiento de esta obligación, se consideró: "El mayor aumento se produjo en el nivel de educación básica, principalmente por la implementación del plan Conectar Igualdad, que en 2011 demandó una inversión de \$3.600 millones [...] Comenzó a ejecutarse en los últimos meses de 2010 y representó menos del 2% del presupuesto educativo. En el año 2011 este programa pasará a representar más del 10% del presupuesto [...] En julio de 2012 ya se habían entregado dos millones de computadoras portátiles". BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia y RIVAS, Axel, *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*, Informe final, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2012, pp.13, 20 y 39.

76. Ley N° 26.206, art. 115, inc. f).

77. Fallos 326:2637.

78. En 2001, el Gobierno provincial se apartó del régimen que preveía la entonces vigente ley federal de educación. Por ello, un grupo de padres de alumnos hicieron un planteo ante la Justicia por considerar afectado el derecho a la igualdad de oportunidades, ya que el título no tendría validez nacional. En el fallo se consideró que "los actos locales

Corte Suprema consideró que el Estado tiene que establecer un sistema educativo permanente que garantice la igualdad de oportunidades y de posibilidades, la prohibición de discriminación y el derecho de enseñar y aprender. Si bien estos conceptos son vagos, se advierte que hay un esfuerzo por definir un contenido mínimo del derecho a la educación. Sin embargo, la Corte no analizó casos en los que las diferencias de oportunidades se ocasionen por la falta o desigualdad en la asignación de los recursos económicos.

En otro precedente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que existe una obligación del Estado nacional de garantizar el derecho a la educación de los niños discapacitados y, por ello, debía cubrir los costos para que recibieran la educación especial privada (incluso el precio del transporte). Además, consideró que la carga probatoria recae sobre el Estado, el que deberá demostrar que hay otro sujeto obligado para poder liberarse de su responsabilidad, por ejemplo, una obra social.<sup>79</sup> Esta posición es compatible con el reconocimiento del derecho a la educación en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>80</sup> previsto en el art. 24.<sup>81</sup>

afectan gravemente el régimen jurídico estructurado por el Estado nacional para conformar un sistema educativo permanente, al igual que vulneran el principio de unión nacional, entendido como aquel que asegura a todos los habitantes del país el ejercicio efectivo de su derecho a aprender y de acceder a una superior calidad educativa mediante la igualdad de oportunidades y posibilidades, sin discriminación alguna (arts. 14 y 75, inc. 19 de la Constitución Nacional y 8° de la Ley Federal de Educación). Finalmente, cabe advertir, como lo ha sostenido V.E. en Fallos 322:842, que una interpretación contraria sobre el alcance que cabe asignarles a dichos principios y garantías conduciría a generar eventualmente la responsabilidad del Estado por incumplimiento de obligaciones impuestas en los tratados internacionales en orden a su aseguramiento, habida cuenta de que, según las normas incluidas en aquellos, son los Estados los que tienen el poder de garantizar el derecho a la educación (arts. 13, inc. 2°, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 26, párrafo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", del voto del procurador que la Corte hizo suyo.

79. "Lifschitz", Fallos 327:2413.

80. Aprobada por la Ley N° 26.378, sancionada el 21 de mayo de 2008, promulgada el 6 de junio de 2008 y publicada en el B.O. del 9 de junio de 2008. Entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

81. Art. 24: "...2. Al hacer efectivo este derecho, los Estados Partes asegurarán que: a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria



## 2.2 Jurisprudencia internacional

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Yean y Bosico"<sup>82</sup> analiza la discriminación que sufrían dos niñas en la República Dominicana porque no se les reconocía su nacionalidad, debido a que su padre era originario de Haití. Allí se señaló:

[D]e acuerdo [con] deber de protección especial de los niños consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana, interpretado a la luz de la Convención para los Derechos del Niño y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la Convención, el Estado debe proveer educación primaria gratuita a todos los menores, en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual.

De modo que consideró exigible, en el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el acceso a la educación primaria gratuita.

En el posterior caso "González Lluy",<sup>83</sup> la Corte Interamericana recogió el estándar de accesibilidad económica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

por motivos de discapacidad; b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan; c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales; d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva; e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión".

**82.** Caso de "Las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana", sentencia del 8 de septiembre de 2005. Serie C Nº 130.

**83.** Caso "Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador". Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 1º de septiembre de 2015, párr. 235.

## 3) Confrontación de los estándares con estadísticas y datos

### 3.1 Inversión presupuestaria por el Estado nacional

Si analizamos los fondos asignados por las sucesivas leyes presupuestarias, observamos lo siguiente:

| Año                | Presupuesto total para educación y cultura | Aumento de lo presupuestado respecto del año anterior, aprox. | Ejecutado       |
|--------------------|--|---|-----------------|
| 2006               | 7.050.700.054                              | -   | 7.728.800.000   |
| 2007               | 8.756.127.808                              | 24%   | 11.156.500.000  |
| 2008               | 11.294.721.617                             | 29%   | 13.445.700.000  |
| 2009               | 15.297.595.542                             | 35%   | 17.144.300.000  |
| 2010               | 19.431.051.087                             | 27%   | 21.918.700.000  |
| 2011 <sup>84</sup> | 19.962.073.145                             | 3%  | 32.838.200.000  |
| 2012               | 38.478.143.314                             | 98%   | 38.956.100.000  |
| 2013               | 47.780.450.391                             | 24%   | 51.943.400.000  |
| 2014               | 60.885.701.235                             | 27%   | 70.626.500.000  |
| 2015               | 93.048.966.912                             | 52%   | 98.805.000.000  |
| 2016               | 122.818.613.826                            | 32%   | 129.150.400.000 |
| 2017               | 160.159.197.953                            | 30%   | 165.115.300.000 |
| 2018               | 203.758.771.509                            | 27%   | 191.481.300.000 |
| 2019               | 229.303.637.925                            | 12%   |                 |

Es posible advertir un incremento sostenido del gasto en Educación y en Cultura, que ronda en promedio del 24 al 30%, salvo por algunos años en particular. Desde ya, habría que confrontar estos datos con la inflación anual, indicador muy cuestionado en nuestro país.

**84.** El Congreso Nacional no sancionó una ley de presupuesto, por lo que conforme lo previsto en el art. 27 de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera, el Poder Ejecutivo Nacional aplicó la ley de presupuesto aprobada el año anterior y dictó los Decretos Nº 2.053/2010 y Nº 2054/2010, la Decisión Administrativa Nº 1 de Distribución y la Resolución Nº 133/2011 del secretario de Hacienda para sanear la cuestión.

### 3.2. Inversión presupuestaria por provincia

En los estudios de campo, se verifica que "[e]l gasto educativo público se concentra en los niveles secundario (40% del gasto educativo) y primario (32%). El grueso del gasto provincial (79%) se destina al pago de salarios del sector público y un 13% representa los subsidios a la educación privada, que también se dedica en su totalidad a remunerar a los docentes".<sup>85</sup>

Sin perjuicio de que las provincias han aumentado el gasto público, se aprecian disparidades; tomaremos, pues, algunas provincias como ejemplo sobre la base de 2017.<sup>86</sup>

| Provincia                       | Esfuerzo presupuestario en materia educativa (porcentaje del total) | Gasto por alumno anual |
|---------------------------------|---|------------------------|
| Buenos Aires                    | 31,8%   | 43.207 pesos           |
| Ciudad Autónoma de Buenos Aires | 18,1%   | 74.260 pesos.          |
| Misiones                        | 30%   | 36.587 pesos           |
| Córdoba                         | 24,6%   | 40.984 pesos           |
| Jujuy                           | 23,3%   | 42.464 pesos           |
| Mendoza                         | 25,7%   | 40.489 pesos           |
| Tierra del Fuego                | 25%   | 113.580 pesos          |
| Santa Fe                        | 28,4%   | 48.773 pesos           |
| Catamarca                       | 26,3%   | 59.950 pesos           |
| Tucumán                         | 24%   | 36.072 pesos           |
| Salta                           | 28,9%   | 37.604 pesos           |
| Promedio país                   | 27,3%   | 46.692 pesos           |

### 3.3 Inversión presupuestaria total

De acuerdo con el último informe del Observatorio Argentinos por la Educación, se detalla lo siguiente:

En 2005, la inversión en educación de ambos niveles de gobierno consolidados era de 507.012,9 millones de pesos de 2018. En 2011, luego de la finalización de la vigencia de la ley, era de 869.931,8 millones de pesos de 2018, un

aumento del 72% (...) En 2015 observamos el pico máximo del financiamiento en educación, con 993.321,9 millones de pesos de 2018. En comparación con 2005, representa un 86% de aumento (...) De 2015 a 2016, observamos una caída del 7% en la inversión educativa total, propiciada por una caída levemente mayor en la inversión provincial que en la nacional (6,9% contra 6,0%).<sup>87</sup>

Se agregó:

En 2005, la inversión en educación representaba un 4,0% del PBI. Se observa posteriormente un aumento sostenido hasta lograr un 5,6% en 2009. A partir de ese año, se observa una mayor estabilidad en este indicador: en algunos años se observan disminuciones (como en 2010) y en otros, aumentos (como en 2015). La inversión en educación solo llegó al 6% establecido por la Ley de Educación Nacional en 2015, y luego disminuyó.<sup>88</sup>

### Algunas reflexiones finales

Es necesario destacar que los estándares legales en nuestro país respecto del derecho a la educación le han dado mayor alcance que lo regulado por las normas internacionales de derechos humanos. Precisamente, el derecho a la educación, por lo menos desde el plano normativo, tiene un pleno reconocimiento en nuestro orden jurídico. Cabe destacar que en los últimos años se ha ampliado aún más el alcance de este derecho desde el plano normativo al establecer obligaciones estrictas vinculadas con el sistema financiero.

Al respecto, debe destacarse que la nueva normativa nacional (ley de financiamiento educativo) ha asumido

<sup>85</sup>. Estado de la situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina, UNICEF, Buenos Aires, 2016, p. 74.

<sup>86</sup>. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/gasto-en-educacion-por-nivel-y-por-objeto>.

<sup>87</sup>. BUCHBINDER, Nicolás; MCCALLUM, Axel y VOLMAN, Víctor, *El estado de la educación en la Argentina*, Observatorio Argentinos por la Educación, Buenos Aires, 2019, p. 75.

<sup>88</sup>. BUCHBINDER, Nicolás; MCCALLUM, Axel y VOLMAN, Víctor, *El estado de la educación en la Argentina*, Observatorio Argentinos por la Educación, Buenos Aires, 2019, p. 76.

la relación entre el derecho presupuestario y la efectividad del derecho a la educación.

Un problema que se advierte es la importante disparidad provincial; debería existir una coordinación presupuestaria para igualar la inversión educativa por alumno o alumna, y evitar que haya disparidades en el esfuerzo presupuestario local.

Por otro lado, se observa la necesidad de un intenso monitoreo para controlar el cumplimiento de los estándares normativos, del cual no debería ser ajeno el Poder Judicial al efectivizar el control de constitucionalidad.

# La inversión educativa en tiempos de pospandemia

## Alejandro Morduchowicz

Especialista líder en Educación en la División Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Es licenciado en Economía de la UBA y posgraduado en Economía del Instituto Torcuato Di Tella.

\* Este texto fue publicado originalmente el 29 de mayo de 2020 en <https://blogs.iadb.org/educacion/es/inversioneducativapostpandemia/>

Sin duda, en la actualidad lo urgente y lo importante es la inversión pública en Salud. ¿Y la relacionada con Educación? También es urgente e importante. Que no tenga la misma prensa se debe, quizás, a que los efectos de la baja inversión no se sentirán ahora, pero sus consecuencias se verán en unos años y el impacto será en la calidad de nuestras vidas.

La envergadura de la crisis durante y pospandemia hace imposible que algún nivel, sector o área de los sistemas educativos se salve de verse afectado ahora o después. Más aún, la (ir)resolución de cada problema impactará en la estructura que este período nos legue.

Las cuestiones pedagógicas y emocionales fueron las más absorbentes en estos meses: básicamente, cómo continuar con algo parecido a la enseñanza y las experiencias escolares. Pasadas unas semanas, ya pueden apreciarse los distintos factores emergentes que fueron apareciendo y que, seguramente, presionarán sobre los sistemas educativos, su financiamiento y, por lo tanto, su gobierno mismo. En otras palabras, que impactarán en nuestro futuro como sociedad.

En principio, estos son algunos de los factores que demandarán atención del presupuesto público o que repercutirán en el financiamiento del sector:

1. **La educación privada.** El achicamiento de este sector por empobrecimiento de las familias y cierre de sus escuelas derivará en una demanda significativa e inesperada de vacantes en los establecimientos públicos. A priori, no parece que habrá espacio para recibir esa nueva matrícula o, al menos, no en su totalidad. Las universidades privadas también enfrentarán problemas similares, por moras en los pagos o por emigración de sus alumnos.
2. **La formación docente.** En épocas de crisis, por su potencial como empleo estable, muchos jóvenes vieron a la docencia como un refugio seguro frente a la incertidumbre. Si esto se repitiera en las actuales circunstancias, habrá presión sobre el sistema formador. En paralelo, las restricciones presupuestarias seguramente impedirán nuevas incorporaciones.
3. **Políticas socioeducativas.** Entre otros, comprenden un amplio rango que incluye becas, alimentación escolar, útiles y libros de texto. Si el tema de la equidad era perentorio antes de la crisis, con el aumento de la pobreza y el desempleo se ha vuelto más crítico que nunca.
4. **El gasto en educación que las familias hacen por su propia cuenta también disminuirá.** Si la oferta estatal no se expandiese al ritmo del pase de alumnos del circuito privado al estatal, este rubro contribuirá a la inevitable caída global del financiamiento del sector.
5. **Cuestiones sanitarias y de infraestructura.** En el corto plazo, habrá que preparar las escuelas para el regreso; en el mediano y largo, las principales tareas pendientes serán la readequación de los espacios y la ampliación de la red escolar disponible.
6. **Tecnología y recursos digitales.** La crisis puso en evidencia la carencia de dispositivos y acceso a Internet, principalmente, por parte de los hogares de menores recursos. Este déficit fue uno de los más mencionados en las redes sociales y en los medios de comunicación.
7. **Incremento de las maestrías y doctorados locales.** En la medida en que la circulación entre países siga restringida y continúe la caída en los ingresos familiares (y las becas), habrá demanda por esta oferta educativa de factura local. En materia de estudios de posgrados, la alternativa previsible es una suerte de "vivir con lo nuestro".
8. **Salarios docentes.** Esta es la más política de las presiones que se avecinan sobre los presupuestos. La coyuntura de cada caso guiará el resultado final, dado que parecen estar equilibradas las fuerzas que presionan a mantenerlos estables y las que podrían incidir en su aumento.
9. **Impacto general.** En 2008, durante la crisis económica, la inversión educativa en la región fue contracíclica o, en el peor de los casos, solo sufrió una leve disminución. Pero mientras el disparador de esa crisis fue puramente económico, el detonante de la actual ha sido sanitario, con mayores consecuencias sociales que harán competir a los distintos sectores por los ya mermados recursos públicos.
10. **Habrà una mayor brecha en la inversión educativa entre países.** Según cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo, la diferencia entre quienes más invierten en educación de los sistemas educativos más desarrollados y quienes menos destinan al sector en el nivel primario en América Latina es de 17 veces. Puede esperarse que la distancia aumentará, ya que las economías que más asignan a educación podrán mantener ese nivel, mientras que los demás seguirán la suerte del impacto económico y fiscal. En el largo plazo, esto implicará una eventual pérdida de competitividad de unos países respecto de otros.

### ¿Qué sigue?

Como puede verse, no hay aspecto de los sistemas educativos que puedan quedar a salvo de los impactos de esta pandemia. No es fácil imaginar cómo seguirá el proceso; sin embargo, deben tomarse algunas decisiones para orientar resultados deseados.

Por eso es tan importante la decisión de los gobiernos y las sociedades en cuanto a encarar con urgencia estas dos líneas de acción: a) la participación y el acompañamiento de la sociedad civil para la instalación del tema en la agenda pública (*advocacy*), y b) el análisis y búsqueda de mayores recursos y una mejor asignación de la inversión en educación.

Con respecto a la primera, toda insistencia en los **costos de no educar** será poca. La consecuencia de la inacción o la inercia no será el *statu quo*, sino una mayor exclusión y deterioro del tejido social y productivo.

En cuanto a la segunda, la decisión política es crucial. Es imperativo buscar maneras de aumentar el financiamiento educativo. No es la primera vez que nuestros países experimentan recesiones consideradas terminales a las que siguen períodos de crecimiento económico. A través de medidas adecuadas, es posible que sus sistemas educativos puedan "apropiarse" de una parte de los crecientes recursos fiscales que eventualmente se manifiesten.

Es fundamental que el tema de la inversión educativa se instale en la agenda y se discuta. Si no lo hacemos, el destino de la educación, sin (mayores) recursos, dependerá de lo que puedan hacer las escuelas, sus docentes y sus alumnos por sí solos. En un contexto de desigualdades gigantes como el que tenemos en América Latina y el Caribe, esto podría comprometer el futuro de gran parte de los niños, niñas y jóvenes de la región.

Edición y diseño a cargo de la Dirección de Prensa

**Dirección de Prensa**

Guillermo Fernández

**Edición**

Lic. Sofía De Giovanni

Lic. Florencia Di Santo

Prof. Marcela Ferradás

Catalina Lanús

Lic. Ana Mangialavori

Dra. Diana Nikutowski

**Correctora**

Patricia Andrea Porchia

**Diseño**

Facundo Barreto

Diseñador Gráfico Marcelo Miraglia

Diseñadora Gráfica Ana Laura Pasquadibisceglie

Diseñadora en Comunicación Visual Ana Inés Penas

Diseñadora en Comunicación Visual Florencia Sisti

**Fotografía y Contenidos Digitales**

Ángel Aberbach

Realizadora María Amanda Celi

Lic. Juan Duacastella

Mariano Fernández

Lic. Marianela Nappi

Yanina Palmeyro

Raquel Pannunzio

Lic. Florencia Paltrinieri

Aixa Rizzo

Lic. Claudia Román

Diseñadora Audiovisual Glenda Ross

Lic. Martina Tarelli

**Equipo de Prensa**

Lic. Mariana Cáceres

Pablo Chernomoretz

Lic. Mariana Domínguez

Jimena Fernández Rearte

La presente publicación ha sido elaborada con la tipografía *Journalist Text* del tipógrafo Sergio Rodríguez.

Publicación del **Ministerio Público de la Defensa** de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría General. Edificio Dr. Arturo Enrique Sampay, México 890 (CABA).

Comentarios, sugerencias y colaboraciones:

**[prensa.defensoria@jusbaire.gob.ar](mailto:prensa.defensoria@jusbaire.gob.ar)**

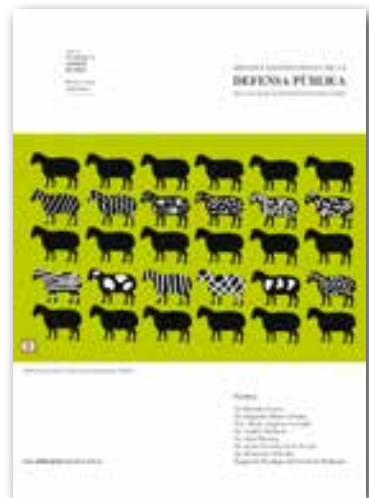
## NÚMEROS ANTERIORES



Año 1 - NÚMERO 1 - MARZO DE 2011 - Buenos Aires - Argentina



Año 1 - NÚMERO 2 - DICIEMBRE DE 2011 - Buenos Aires - Argentina



Año 2 - NÚMERO 3 - AGOSTO DE 2012 - Buenos Aires - Argentina



Año 3 - NÚMERO 4 - MAYO DE 2013 - Buenos Aires - Argentina



Año 3 - NÚMERO 5 - DICIEMBRE DE 2013 - Buenos Aires - Argentina



Año 4 - NÚMERO 6 - DICIEMBRE DE 2014 - Buenos Aires - Argentina





Año 5 - NÚMERO 7 - JULIO DE 2015 - Buenos Aires - Argentina



Año 6 - NÚMERO 8 - FEBRERO DE 2016 - Buenos Aires - Argentina



Año 6 - NÚMERO 9 - JULIO DE 2016 - Buenos Aires - Argentina



Año 6 - NÚMERO 10 - SEPTIEMBRE DE 2016 - Buenos Aires - Argentina



Año 7 - NÚMERO 11 - JUNIO DE 2017 - Buenos Aires - Argentina



Año 7 - NÚMERO 12 - SEPTIEMBRE DE 2017 - Buenos Aires - Argentina



Año 7 - NÚMERO 13 - NOVIEMBRE DE 2017 - Buenos Aires - Argentina



Año 8 - NÚMERO 14 - ABRIL DE 2018 - Buenos Aires - Argentina



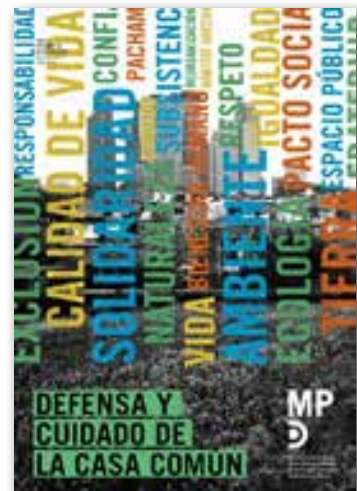
Año 8 - NÚMERO 15 - JULIO DE 2018 - Buenos Aires - Argentina



Año 8 - NÚMERO 16 - OCTUBRE DE 2018 - Buenos Aires - Argentina



Año 9 - NÚMERO 17 - FEBRERO DE 2019 - Buenos Aires - Argentina



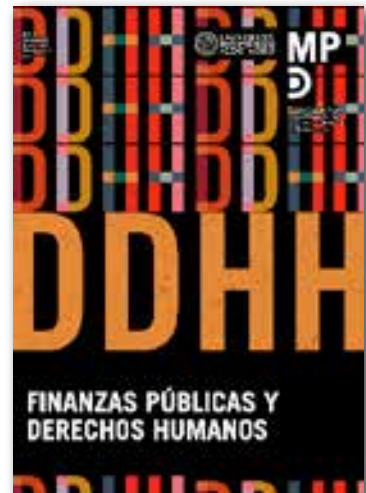
Año 9 - NÚMERO 18 - MAYO DE 2019 - Buenos Aires - Argentina



Año 9 - NÚMERO 19 - DICIEMBRE DE 2019 - Buenos Aires - Argentina



Año 10 - NÚMERO 20 - MARZO DE 2020 - Buenos Aires - Argentina



Año 10 - NÚMERO 21 - JUNIO DE 2020 - Buenos Aires - Argentina



Año 10 - NÚMERO 22 - AGOSTO DE 2020 - Buenos Aires - Argentina

Material de distribución gratuita. Prohibida su venta.

---

\*\*\*