



LABORATORIO DE
Políticas Públicas

**LA POLÍTICA EDUCATIVA MACRISTA Y
LA OMISIÓN DEL DERECHO DE LOS
ESTUDIANTES A SER OÍDOS
Y A PARTICIPAR DE LOS ASUNTOS
QUE LOS AFECTAN**

Por Equipo de Educación LPP

INFORME SOBRE
LAS TOMAS DE
ESCUELAS EN
CABA
Octubre 2012

Las tomas

El lunes 17 de septiembre de 2012 cuatro escuelas secundarias públicas de la Ciudad de Buenos Aires fueron tomadas por estudiantes, dando continuidad a un plan de lucha iniciado en el mes de julio pasado por alumnos de escuelas técnicas. Se trata de una protesta en reclamo por la falta de consulta y participación en el proceso de reforma y readecuación de los planes de estudios y perfiles profesionales que viene llevando a cabo el Ministerio de Educación porteño desde mediados del año 2011.

A tres semanas de iniciada la medida de fuerza se encuentran tomadas más de 37 escuelas.

El Ministro de Educación, Esteban Bullrich, responde públicamente que “el diálogo de los alumnos tiene un límite y que la toma de las escuelas es un ataque directo a la educación pública”¹, al tiempo que insiste de manera reiterada en no recibir a los estudiantes ni aceptar reuniones que no se enmarquen en los lineamientos fijados por las autoridades educativas. Incluso participa de la reunión ordenada por la Justicia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, pero manteniendo su posición de evitar el diálogo con los estudiantes.

Atando cabos sueltos

A continuación realizamos una breve descripción de algunos hechos relevantes de la política educativa macrista que consideramos decisivos en el proceso que culminó con las recientes tomas de establecimientos por parte de estudiantes de escuelas secundarias y terciarias de dependencia estatal.

- ✓ A mediados del mes de agosto de 2010, el Ministro de Educación del GCABA encomienda a la Dirección General de Planeamiento Educativo, a través de la Dirección Operativa de Currícula y Enseñanza (mediante la Resolución Nº 3.116/MEGC/10), la ejecución de acciones orientadas a la elaboración de una propuesta de trabajo en relación con el proceso de homologación y marcos de referencia de títulos y certificaciones de educación técnica y profesional. Esta propuesta se fundamenta en los lineamientos fijados por las leyes nacionales vigentes (Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional y Ley 26.206 de Educación Nacional), por el Consejo Federal de Educación y el Ministerio de Educación de la Nación.

¹ Nos referimos a la nota “A la educación pública sólo se la defiende con escuelas abiertas”, firmada por el ministro y publicada por el diario *La Nación* el día miércoles 26 de septiembre de 2012.



Dicho plan de acción contempla dos líneas de trabajo orientadas a:

- la elaboración de criterios curriculares y posterior aprobación normativa;
- la adecuación de planes de estudios para la tramitación de la validez nacional de la oferta formativa.

Esta reformulación curricular involucra a Tecnicaturas de Nivel Secundario de Gestión Estatal (especialidades de Computación, Electrónica y Mecánica, Ciclo Básico Técnico y planes de estudios nocturnos) y Tecnicaturas Superiores de Gestión Estatal y Formación Profesional (carreras de Protocolo y Ceremonial, Producción y Realización de TV, Análisis Clínicos, Gestión Ambiental, Enfermería, Energía con orientación industrial, Robótica, Defensa Civil, Gastronomía, Indumentaria, Tecnicaturas de Salud dependientes del Ministerio de Salud del GCABA).

- ✓ A partir de dicha resolución, el Ministerio lleva a cabo un proceso de reforma curricular que se inicia con la aprobación del Plan de Estudios del Primer Ciclo de la Modalidad Técnico Profesional de Nivel Secundario, y continúa con la aprobación de diversos planes y perfiles profesionales para las modalidades arriba mencionadas, mediante más de 60 resoluciones (firmadas y publicadas en el boletín oficial a lo largo del año 2011 y 2012).

De manera curiosa, a pesar de la envergadura de esta reforma, dados los cambios que implica en los contenidos curriculares de los planes de estudios, en los perfiles profesionales y en la habilitación de los títulos de los egresados, el Ministerio de Educación no llevó a cabo un proceso de consulta y participación efectiva que involucrara a todos los actores de la comunidad educativa afectados. Particularmente no tuvo en cuenta la opinión de los estudiantes de los establecimientos alcanzados por estas reformas, ni consideró prioritario establecer un consenso previo a la aprobación de las modificaciones, aun sabiendo que la eficacia del proceso de implementación de la reforma requiere indefectiblemente de la legitimidad y del compromiso de los actores que deben llevarla a cabo.

- ✓ En concordancia con este proceso de reforma y readecuación curricular, el Ministro de Educación aprueba la Resolución Nº 1412/GCABA/MEGC/11, sobre reasignación de horas cátedras y/o cargos y/o funciones y/o tareas del personal docente titular que presta servicios en escuelas técnicas. En dicha norma se establece que, según corresponda por el cambio de plan, se deberá mantener la carga horaria actual del docente, incrementando hasta el máximo posible las horas cátedra, o podrá optar por ser declarado en disponibilidad o ser afectado en aquellas horas que disminuye a proyectos especiales. La resolución también dispone que dichas reasignaciones se efectuarán con la conformidad del docente afectado, respetando derechos y garantías consagradas en las regulaciones vigentes y en base a un análisis de compatibilidad de los títulos y



certificaciones de base y capacitación docente y su correlación con el contenido de la enseñanza de las unidades curriculares del nuevo plan de estudio.

- ✓ Por otra parte, a mediados del año 2011, el Ejecutivo aprueba la reglamentación de la Ley 137 (BOCBA N° 616 del 22/01/1999) y su modificatoria, la Ley 1.943 (BOCBA N° 2461 del 16/06/2006), sobre funcionamiento y constitución de los centros de estudiantes, mediante el Decreto N° 330/GCABA/11 (publicado en el BOCBA N° 3686 del 16/06/2011). A casi doce años de la sanción de la ley, esta reglamentación constituye, sin lugar a dudas, un documento fundamental para analizar la concepción de participación estudiantil del gobierno macrista.

Si bien los artículos reglamentados por dicho decreto son solo tres (de un total de seis que estructuran el texto de la ley de referencia), los contenidos establecidos resultan contrarios a los principios y fundamentos de la propia ley.

El aporte fundamental de la sanción de la Ley 137 es garantizar el derecho de los estudiantes a ser oídos y a participar en la vida escolar asegurándoles el reconocimiento de una única y legítima instancia de representación estudiantil como un interlocutor válido ante las autoridades escolares. Por medio de esta ley se derogó la Ordenanza Municipal N° 42.343, BM. N° 18.172 al igual que los Decretos N° 2.022/90 y 2.380/90 que la reglamentaban (art.8º), y se adecuó la normativa a lo establecido por la Ley 114 de la LCABA, que en su art. 29º formula el derecho de niños, niñas y adolescentes a la organización y participación en entidades estudiantiles.

Los viejos decretos derogados, enmarcados en los lineamientos autoritarios y conservadores de la política educativa de la década del noventa y orientados a excluir de los asuntos públicos a los estudiantes, establecían que las actividades llevadas a cabo por los centros de estudiantes debían ser reguladas por las autoridades educativas: reglamentaban el propio funcionamiento y constitución de los centros de estudiantes de manera centralizada y con pautas que debían ser cumplimentadas por todos los establecimientos escolares. Ponían el énfasis en el fomento de una democracia delegativa, con un ejercicio democrático limitado a la elección de representantes, en el que el gobierno y la deliberación se podían ejercer solo a través de los mismos y con un carácter selectivo, ya que los estudiantes de primer año participaban en condiciones diferentes del resto. Además, no solo disponían la participación de docentes designados por el rector/director en calidad de asesor del curso, sino que todas las actividades realizadas por los centros de estudiantes quedaban limitadas a la autorización del rector/director del establecimiento escolar. Se trataba de tutelar las acciones estudiantiles –mediante la intervención directa de asesores docentes designados por el director de la escuela, con un plan de actividades aprobado y supeditado por la dirección–, con el objeto de asegurar una participación despolitizada que dejara afuera de la escuela los “temas políticos” y se centrara en la promoción de actividades exclusivamente “recreativas, deportivas y culturales”.



Desde el punto de vista del estilo normativo, el contenido de la ley 137 representa una ruptura con las mencionadas normas que la precedieron en la década. Su propósito fundamental fue otorgar una mayor autonomía a los estudiantes en la organización, constitución y funcionamiento de los organismos de representación estudiantil bajo la forma de un único Centro de Estudiantes por establecimiento, respetando la iniciativa de los alumnos y facultándolos a darse su propio estatuto de conformidad con el principio de representación proporcional y con la aplicación de los procedimientos democráticos. Además le reconoce a cada centro de estudiantes la libertad para decidir sobre el tipo y la función de las actividades a realizar.

Por el contrario, la nueva reglamentación del ejecutivo macrista a la Ley 137 resulta ilegal e inconstitucional, atento a que por dicha vía se pretende modificar el sentido de la norma, cercenando los derechos plasmados en ella, toda vez que se vulnera la autonomía que se otorga a favor de los estudiantes en cuanto a la forma de constitución, funcionamiento, organización y pautas de representatividad en sus centros de estudiantes. La ilegalidad e inconstitucionalidad de la reglamentación de esta ley deriva del hecho incontrastable de que el Poder Ejecutivo termina atribuyéndose facultades legislativas, modificando en sentido contrario el texto legal sancionado por la Legislatura, en franca violación de las disposiciones contenidas en los art. 80 y 103 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al respecto, tal como se observa en el Anexo I del decreto reglamentario, en su artículo 1º se fija el 15 de abril de cada año como fecha límite para la constitución de las autoridades de los centros, imponiendo un requisito que no solo resulta contrario a los contenidos establecidos por la ley, de “respeto por la iniciativa de los alumnos” y de “autonomía en el funcionamiento de los organismos de representación estudiantil”, sino que, además, dada la proximidad de dicha fecha a la del inicio de las clases (que en general es en la segunda semana de marzo) no se contempla el tiempo mínimo necesario que requiere la organización y presentación de las listas, el llamado a elecciones y, posteriormente, la realización del proceso electoral.

Asimismo, en el art. 2º el decreto se inmiscuye expresamente en el proceso de elección de los representantes estudiantiles y establece de manera arbitraria que la forma de representación de los alumnos es delegativa mediante el voto indirecto. Los alumnos deben votar un representante titular y otro suplente por cada curso del establecimiento que, luego reunidos en asamblea, eligen por mayoría simple a la Comisión Directiva y al Presidente del Centro de Estudiantes. Además, los presidentes electos por los establecimientos de cada área de educación se reunirán en cada una de las 15 comunas y, a su vez, elegirán 1 representante por comuna. Estos 15 representantes electos conforman un Consejo Estudiantil por cada área y serán reconocidos por las autoridades del Ministerio de Educación como los interlocutores válidos para “canalizar aquellas cuestiones que sean de interés y preocupación de la comunidad educativa”.



Llamativamente, este artículo retoma algunas especificaciones que debían cumplimentar los centros de estudiantes según los decretos derogados por la ley. Por ejemplo: que “la elección anual de delegados será por curso, con la designación de titulares y suplentes; y que los delegados titulares se reunirán en Asamblea, la cual determinará el sistema (voto directo o indirecto) por el cual se elegirá una Comisión Directiva”. Asimismo, estos lineamientos entran en contradicción con dos de los objetivos de los centros de estudiantes establecidos en la ley 137, art. 3, en el inc. c): apelar a la responsabilidad de los alumnos y a sus capacidades para darse sus propias formas de representación; y en el inc. d): desterrar todo hábito de aislamiento, discriminación y comodidad delegativa.

De este modo, la reglamentación del gobierno macrista pone en evidencia una concepción limitada de la participación estudiantil y de la democracia escolar que remite a los postulados antidemocráticos, autoritarios y conservadores de la política educativa de los años noventa y contra la que se reveló el espíritu de la ley 137: admite y reconoce instancias de representación estudiantil pero solamente si éstas quedan supeditadas a la fiscalización y al control por parte de las autoridades de la escuela, que asegurarán su adecuado desarrollo.

- ✓ Otra norma que merece destacarse es el Memorándum Nº 912.750/DGEGE/10, sobre procedimientos para las tomas de escuelas. Se trata de una norma producida por la Dirección General Educativa de Gestión Estatal del Ministerio de Educación porteño, distribuido con fecha 19-08-2010 a todas las Direcciones de Media, Técnica, Artística, Formación Docente, Adultos, CENS y Formación Técnica Superior y a sus respectivos establecimientos dependientes, en la cual se “sugieren” algunas pautas que las autoridades escolares podrán tener en cuenta en aquellos casos en que lo consideren oportuno.

El instructivo establece los siguientes puntos:

1. *Comunicaciones.* Se sugiere que las autoridades comuniquen la situación de toma del establecimiento en forma inmediata y por la vía más efectiva a todas las instancias jerárquicas correspondientes (Supervisión de la Región, Dirección del Área y autoridades del servicio educativo que comparta la escuela). Se considera atendible que las autoridades de la escuela se comuniquen con los padres (tutores o encargados) de los alumnos individualizados como participantes de la toma, informándoles de la situación y pidiéndoles que retiren a sus hijos por haber cesado el servicio educativo por cumplimiento del horario escolar.

2. *Autoridades Educativas presentes durante la situación de toma.* “Los alumnos no deben permanecer en la escuela sin la presencia de al menos una autoridad educativa desde la finalización del horario escolar (Directivo, Supervisor, Docente, representantes del Ministerio de Educación, etc.)”.



3. *Medidas de cuidado del Establecimiento.* “El Directivo, Supervisor, Docente y/o representantes del Ministerio de Educación que permanecerán en el Establecimiento en resguardo del inmueble y los bienes muebles, se hace cargo de las llaves del mismo durante la toma, si ésta continuase en horario nocturno, fuera del servicio (...) y arbitrará los medios a su alcance para el resguardo de la documentación (legajos, Libros matrices, cuadernos de actuaciones, boletines, etc.) que hace a la actividad de los docentes, personal administrativo, de maestranza y alumnos. Corresponde dar aviso al SAME y al CONSEJO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, para que tengan conocimiento de que habrá alumnos menores no autorizados por la Escuela en el edificio escolar, en horas fuera del servicio educativo”.

4. *Confección de Actas.* Las autoridades educativas podrán labrar un Acta con una breve descripción de la situación invitando a los alumnos representantes de sus compañeros a firmar, junto con las autoridades presentes, y en caso de negativa dejar constancia de ello. Documentación que debería agregarse al Acta: listado de llamadas efectuadas, listado lo más completo posible de alumnos que participen de la medida (indicando nombre y apellido, DNI, curso, división, turno).

5. *Denuncia policial.* Las autoridades educativas, previa conformidad de las autoridades del área, podrán efectuar una denuncia ante el organismo competente (la Policía Federal Argentina) sobre la toma y la posible configuración de un delito por parte de los participantes.

En el Memorándum de referencia no se hace mención a los métodos de atención, abordaje y resolución de conflictos escolares previstos por la Ley 223 de creación del Sistema Escolar de Convivencia (BOCBA N° 774 del 10/09/1999) y por la Ley 3055 de Mediación Escolar (BOCBA N° 3179 del 21/05/2009), sancionadas por la Legislatura porteña. Por el contrario, se apela a la identificación de los alumnos participantes de la toma y a la denuncia policial, apartándose de la normativa vigente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes. Al respecto cabe señalar que tanto la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (BO del 26/10/2005) como la propia del ámbito local, la Ley 114 (BOCBA N° 624 del 03/02/1999), establecen la garantía del derecho de niñas, niños y adolescentes a opinar y ser oídos, a participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

A pesar de no ajustarse a derecho, estos lineamientos dispuestos por las autoridades educativas del Gobierno de Macri no fueron contenido exclusivo del Memorándum N° 912.750/DGEGE/10. Anteriormente, en el mes noviembre de 2008, mediante la Disposición N° 495499/DGEGE/08, la misma Dirección General de Educación de Gestión Estatal ya había fijado similares instrucciones a las autoridades educativas ante una situación de toma u ocupación de escuelas, indicando recabar los nombres de los alumnos participantes para hacerlo constar en un Acta. En esa ocasión la Justicia porteña hizo lugar a la solicitud, por parte de un grupo de legisladores de la ciudad, de una medida cautelar y dispuso la anulación parcial de la mencionada Disposición.



De manera consistente y en relación con el Memorándum N° 912.750/DGEGE/10 que analizamos en los párrafos anteriores, el día 14 de julio de 2011, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario se expidió ante la apelación interpuesta por el GCBA resolviendo “ordenar la suspensión de los efectos de la disposición impugnada solo en cuanto indica la confección de un acta con los nombres de las personas que ocupasen un edificio escolar”. En esta ocasión se trató de una solicitud efectuada con la adhesión de los Diputados de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Selser, Julio Raffo y Rafael Gentili.

Recientemente, con fecha 25 de septiembre de 2012, en plena vigencia del conflicto por la toma de las 37 escuelas por parte de los estudiantes, una vez más la Justicia porteña dictó una medida cautelar que prohíbe la implementación de un instructivo similar a los que venimos de señalar. En este caso, hace referencia a los lineamientos que la Vice-Ministra de Educación, profesora Ana Ravaglia, dispuso en una reunión con rectores de las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires en la que se abordó la “situación de toma”.

De acuerdo con lo expuesto por este fallo, las autoridades actuaron “de forma ilegítima” y los lineamientos de la cartera educativa “afectan las garantías particulares de los adolescentes”. Además se considera que la toma de escuelas “no es otra cosa que el ejercicio regular de los derechos constitucionales contemplados por la Convención sobre los Derechos del Niño”.



Conclusiones

La gestión educativa del gobierno de Mauricio Macri ha demostrado una vez más un manejo irresponsable e ineficiente en la implementación de sus políticas, omitiendo sus obligaciones en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por un lado, inicia un proceso de reforma curricular que implica la aprobación de gran cantidad de planes de estudios y perfiles profesionales para las diversas modalidades de Tecnicaturas de Nivel Secundario de Gestión Estatal, Tecnicaturas Superiores de Gestión Estatal y Formación Profesional dependientes del Ministerio de Educación del GCABA, sin tener en cuenta a todos los actores de la comunidad educativa afectados, particularmente omitiendo la opinión de los estudiantes de los establecimientos alcanzados por estas reformas. Esta omisión provoca el reclamo directo por parte de los alumnos que culmina en la medida de fuerza de la toma de establecimientos.

Por otra parte, las medidas educativas que acompañan este proceso de reforma curricular (que incluyen la reglamentación regresiva de la Ley 137, los instructivos sucesivos dirigidos a las autoridades educativas para casos de tomas de establecimientos que resultan violatorios de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la falta de instancias institucionales y de canales de diálogo, entre otras), lejos de contribuir a encontrar las estrategias más adecuadas que permitan la resolución del conflicto escolar –utilizando los métodos de atención y abordaje que se enmarcan en la normativa vigente–, agudizan las tensiones entre funcionarios y estudiantes.

Asumir el derecho de los jóvenes a ser oídos requiere el compromiso de implementar políticas públicas orientadas a promover y garantizar la participación efectiva de los estudiantes. Asimismo, implica reconocer que los derechos de un grupo –en este caso, los alumnos– no atenta contra, sino que contribuye a profundizar las relaciones democráticas. Se trata de asumir la condición que reviste a un “otro con derechos” y el aprendizaje mutuo –para adultos y niños– que esta relación representa, entendiendo el orden escolar como un orden regulado y construido por todos y a la convivencia escolar como una problemática educativa que implica siempre la relación entre los sujetos y la escuela. Las situaciones de conflicto no pueden ser abordadas como propias de sujetos con problemas, sino como resultantes de las múltiples interacciones que tienen lugar en la vida escolar. La responsabilidad mayor en cuanto a la producción del orden escolar le compete a los adultos (preceptores, profesores, directivos, funcionarios), pero los jóvenes (estudiantes) tienen que ser informados, sus opiniones deben ser oídas y tenidas en cuenta y sus derechos respetados.

