

Pablo Rivadulla

REGLAMENTO GENERAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



COMENTADO



Muestra distribuida por la editorial

Índice

Introducción	7
El Decreto	10
a) Las ausencias	11
b) Las contradicciones	21
El anexo	36
El Reglamento General de las Instituciones Educativas: texto y análisis	41
TÍTULO I: Institución educativa	41
Capítulo 1: Marco legal	41
Capítulo 2: Comunidad educativa.....	44
TÍTULO II: Actividad educativa	61
Capítulo 1: Acto educativo	61
Capítulo 2: Marco general del trabajo docente y la tarea docente	63
TÍTULO III: Organización de la actividad institucional	71
Capítulo 1: Equipos de trabajo de la institución	71
Capítulo 2: Proyecto institucional.....	114
Capítulo 3: Aspectos sociocomunitarios	177
Capítulo 4: Supervisión institucional	184
TÍTULO IV: Infraestructura y equipamiento	191
Capítulo 1: Patrimonio	191
Capítulo 2: Edificio escolar	194
Capítulo 3: Uso, mantenimiento y cuidado del patrimonio	195
Bibliografía	198

Introducción

El comentario de este nuevo Reglamento General de las Instituciones Educativas de la provincia de Buenos Aires invita a describir para comenzar, algunos aspectos históricos relevantes y otros, también significativos, sobre el proceso de construcción.

Es necesario decir ante todo que este proceso que describimos nos habla de la madurez alcanzada por la sociedad argentina en los vínculos –sus relaciones humanas e institucionales– entre el Estado, la sociedad civil y política y entre nosotros como sujetos individuales y sociales. Tuvimos que esperar más de 50 años para poder modificar el último Reglamento General de Escuelas Públicas que data del mes de abril de 1958.

Para empezar a ubicarnos históricamente debemos señalar que aquel Reglamento era el producto de un Decreto del gobierno de intervención federal en la provincia de Buenos Aires y que encarnó una de las últimas decisiones institucionales de la dictadura de Pedro Eugenio Aramburu. Ni siquiera quienes detentaban el poder político de ese momento imaginaron que habían dictado una norma que perduraría en su tiempo de aplicación hasta nuestros días, ya que mantuvo ultra-actividad (proyección más allá de su vigencia) al no existir norma que la derogue y la sustituya.

Más aún, podemos decir que esta construcción histórica, este Reglamento del año 1958 –que reemplazó a otro del año 1944, aprobado por el Consejo General de Cultura y Educación durante el gobierno de Luis García Mata– tuvo normas complementarias y supletorias,¹ conformando un plexo normativo que respetaba los paradigmas propios de esa norma del año 58. Ese Reglamento fue dictado en principio, para regular la vida de las escuelas de Educación Primaria y luego, a través de las normas complementarias y supletorias, se convirtió en un cuerpo de normas que

¹ El concepto de “norma complementaria” se refiere a aquellas regulaciones que, a partir de ausencias o insuficiencias con respecto a la dimensión operativa de la norma originaria, es preciso incorporar para resolver tales carencias. El concepto de “norma supletoria” se refiere a aquellas precisiones que vienen a interpretar alguna de las situaciones ya regladas, dándole un sentido que tenga que ver con el nuevo tiempo o lugar, pero siempre vinculado a la norma originaria.

regulaba otros ámbitos del quehacer educativo. Podemos citar por ejemplo, además del Decreto N° 6013/58, t.o.,² Resolución N° 1698/83, modificado por Decreto N° 619/90 (Reglamento General para las Escuelas Primarias y que resultó de aplicación supletoria), la Resolución N° 1709/58 (Reglamento General de Educación Media), la Resolución N° 2877/59 (Reglamento General de Escuelas Privadas), la Resolución N° 150/72 (Reglamento General de Jardines de Infantes).

Tenemos entonces un cuerpo normativo que regula la vida de las escuelas, que corresponde a distintos momentos históricos y que no está exento de contradicciones internas. Además, resultaba también contradictorio con las distintas leyes de educación formuladas a lo largo de estos 50 años y que en su mayoría, no lograban incidir sobre las decisiones concretas y específicas que había que tomar en las escuelas (argumento central para la ultra-actividad del Reglamento del año 58). Es decir, que a la hora de tomar decisiones sobre las cuestiones institucionales y respecto de los derechos y deberes de los sujetos escolares, la referencia obligada era y es el Reglamento de Escuelas.

Se suma a esta situación, el desapego de los distintos gobiernos para impulsar políticas educativas que promuevan construcciones conceptuales sobre los derechos de los sujetos, la sociedad y la escuela, distintas a las ya instaladas por la cultura dominante; de esta forma, favorecieron la ultra-actividad del viejo Reglamento y los paradigmas instalados en el año 58.

Es solo después de estos más de 50 años que pudimos retomar la tarea de actualizar la regulación de la vida institucional de las escuelas desde un lugar distinto y con paradigmas diferentes al antiguo Reglamento del año 58.

A no dudarlo: el reemplazo y derogación del Reglamento del 58 es solo el punto de partida de una lucha histórica que se traduce en la existencia de paradigmas en pugna en el Sistema Educativo argentino, y en donde se juegan posicionamientos e intereses respecto del país, del Estado, los sujetos colectivos e individuales y sus modos de relación.

El Reglamento viene a traducir conceptos y principios teóricos para la resolución concreta de las situaciones cotidianas dentro de cada escuela. El Reglamento es una respuesta al “¿cómo?”, es decir, cómo hacer las cosas a la luz de los paradigmas vigentes, y esa es su gran virtud.

² La expresión “t.o.” significa “texto ordenado” e indica que la publicación de esa norma contiene todas las modificaciones que se realizaron a la norma original desde su sanción hasta esa publicación.

El posicionamiento que adopten los distintos sujetos institucionales respecto de la derogación del antiguo Reglamento y de la existencia del nuevo, es central para nuestra sociedad.

La existencia de un nuevo Reglamento que propone cambiar los paradigmas de la institución educativa frente al mundo, implica un reposicionamiento de los sujetos. Es decir, que quienes no presten atención a la nueva norma habrán de adoptar un posicionamiento por omisión respecto de un proceso más profundo que implica el cambio cultural –y en muchos casos contracultural– sobre los hábitos y las tradiciones disciplinarias instaladas y toleradas en las escuelas.

Si nos referimos al proceso de construcción del nuevo Reglamento General de las Instituciones Educativas de la provincia de Buenos Aires, es interesante dar precisiones respecto de dicho proceso tanto dentro como fuera de la Dirección General de Cultura y Educación.

La propuesta política para un nuevo Reglamento es impulsada desde la vicepresidencia primera del Consejo General de Cultura y Educación (a cargo del Lic. Daniel Alfredo Lauría) y bajo la presidencia, en ese entonces, del profesor Mario Néstor Oporto.

Este dato es sumamente interesante ya que, como se dijo, el Reglamento que es sustituido por el Reglamento del año 58 había sido aprobado por el Consejo General de Cultura y Educación durante el año 1944, y es este mismo órgano el que se ocupa de la construcción del nuevo Reglamento de Instituciones Educativas, restableciéndolo como una reglamentación del proceso democrático.

A partir de la iniciativa del Licenciado Daniel Lauría, se conforma una comisión técnica de trabajo que se encargará de llegar a una primera síntesis, la base para el inicio de los consensos. La comisión comienza sus actividades a fines del año 2008: recopila antecedentes, estudia legislación comparada, formula consultas (a las Direcciones de la D.G.C.y E., a los sindicatos de docentes y de auxiliares de la educación, entidades que agrupan instituciones de gestión privada, etcétera).

Durante la instancia de consensos, la comisión sigue trabajando en la redacción y reformulación de textos acordados a partir de los distintos aportes; incluye también los resultados de la consulta pública hecha a padres, docentes, alumnos y auxiliares de la educación por intermedio del portal abc.gov.ar, a fines de 2010.

Finalmente, se da intervención a los organismos competentes (Consejo General de Cultura y Educación y Asesoría General de Gobierno) y se eleva la propuesta para su consideración y firma al Sr. Gobernador, quien suscribe la propuesta de Decreto que se publica en el Boletín Oficial bajo el N° 2299/11.

El Decreto

Para la formulación del nuevo Reglamento se debía realizar un trabajo que permitiera correr el velo a ciertos enunciados normativos y sobre todo, a determinados modos de relación que, como cultura institucional en las escuelas, tenían distintos orígenes históricos y seguían diferentes paradigmas.

Por un lado, había que hacer explícitas todas las prácticas educativas institucionales y analizar su carácter hegemónico; y por otro lado, se debía encontrar su sustento normativo, confrontándolo con los nuevos paradigmas.

Este primer enfoque obligó a revisar todo el plexo normativo aplicable y analizar su jerarquía. Así surgen los grandes lineamientos jurídicos del trabajo, ya que aparecen contradicciones normativas entre, por un lado, los conceptos y principios contenidos en normas jerárquicamente superiores que resultan de la aplicación del derecho a la educación; por otro, los conceptos y principios del viejo Decreto del año 58, de resoluciones o también de disposiciones, circulares, comunicados y a veces, simples formularios en aplicación.

Los lineamientos referidos como paradigmas jurídicos aplicables para la construcción del nuevo Reglamento tuvieron en cuenta dos dimensiones: a) las ausencias u omisiones y b) las contradicciones y conflictos de intereses expresados en normas y prácticas en vigencia.

a) Las ausencias

• El derecho social

Un concepto clave para el derecho es la jerarquía de las normas. Al analizar el plexo normativo del derecho a la educación surge, en primer término, la Constitución Nacional como la ley de mayor jerarquía.

Ahora bien, al leer la Constitución Nacional surge una referencia obligada a su *artículo 14°* que históricamente se ha enunciado como el artículo de la Constitución que se ocupa de la educación. Esto sucede, a mi entender, por tres cuestiones. La primera es la falta de una lectura integral de las normas y el derecho, incluida su dimensión filosófica y ética. La segunda, es el conjunto de deficiencias del propio texto de la Constitución Nacional, en el caso la reforma del año 1994, al no abordar explícitamente el tema de los derechos sociales (como si lo hizo la Constitución de la provincia de Buenos Aires). Finalmente, la ausencia de una militancia activa de esta dimensión del derecho social desde los propios ámbitos jurídicos, quedando incluida la cuestión como un subtema del derecho laboral y de la seguridad social, normalmente ajena a la discusión en los ámbitos educativos.

La Constitución Nacional en su *artículo 14°* reconoce “el derecho de todos los habitantes de enseñar y aprender”. Este es un enunciado que puede encontrarse en todas las constituciones liberales de la época (1853), es decir, aparece reconocido como un derecho ubicado entre las libertades civiles de los ciudadanos.

A los efectos de ser gráficos y pidiendo disculpas por el reduccionismo, este reconocimiento de derechos del *artículo 14°* de la Constitución Nacional se traduce, por un lado, en el llamado “ejercicio de la libertad de cátedra” (no ya con el alcance de que cada docente elige qué enseñar y que es el concepto originario del derecho), y por otro, en el de los padres de elegir a que colegio mandan a sus hijos (aquí también sin hacer demasiado análisis sobre la efectividad de este derecho individual en una sociedad de masas).

No obstante la concepción tradicional del derecho a la educación, la reforma del año 1994 incorpora el paradigma de los **derechos sociales** al plexo normativo. Remite a los nuevos derechos a través del *artículo 75°*, inciso 22 que incorpora once pactos y tratados internacionales con jerarquía constitucional. Con esta incorporación trastoca todo el esquema

clásico de derechos liberales, el que se tradujo a lo largo del tiempo en prácticas que fueron establecidas como cultura por la biografía escolar de los docentes (ver “La biografía escolar en el desempeño docente” por Andrea Alliaud).

Esta incorporación de los derechos sociales al plexo normativo jurídicamente superior de nuestro país, trastoca los paradigmas existentes respecto de la concepción de los derechos, la ciudadanía, pero también y fundamentalmente del Estado, y en particular, de la educación.

Hoy existe entonces la garantía del Estado para efectivizar los derechos sociales, aquellos que son esenciales a la condición humana, aquellos que establecen un piso de calidad de vida para las personas. Si existen desigualdades, abusos y desequilibrios producto de un sistema económico y cultural, el Estado es el que debe intervenir. Todos y cada uno podemos reclamar que se cumplan. En este punto, proponemos “tolerancia cero” con la negación de derechos sociales.

Para entender el paradigma que define el derecho social hay que empezar por tomar posicionamiento, como se dijo, respecto del sentido del Estado y más aún, de la sociedad; en este punto, quedamos todos comprometidos en tanto sujetos sociales. Se trata de entender que las sociedades no tienen sentido como no sea el de satisfacer y garantizar a sus integrantes el efectivo cumplimiento de los derechos que le son reconocidos por el solo hecho de ser personas.

La ONU, luego de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, sigue trabajando en tratados y pactos que perfeccionen y garanticen los derechos enunciados. En su seno se dieron distintos enfoques respecto de las garantías debidas a las personas para efectivizar sus derechos; así, una corriente insistía en profundizar las declaraciones sobre las libertades civiles estableciendo prohibiciones para los Estados frente a los derechos de los sujetos (se lo llama enfoque negativo). Otros, proponían establecer obligaciones que actuaran como positivos jurídicos (tratados y pactos) que forzarán a los Estados a satisfacer los derechos, es decir que los Estados actúen, intervengan sobre las desigualdades que las condiciones materiales y culturales generan en las relaciones entre los particulares.

Finalmente, se dictan dos instrumentos para garantizar los derechos del hombre: uno, referido a los derechos civiles, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966; y otro, referido a los derechos sociales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General, también propuesto en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Este último entra en vigor el 3 de enero de 1976.

Argentina adhirió a ambos Pactos y como se dijo anteriormente, les otorgó jerarquía constitucional según alcances del *artículo 75°*, inc. 22, a saber:

... la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...

Es entonces que no se pueden pensar las relaciones sociales sin un Estado que actúe y regule las relaciones individuales.

Este paradigma se centra en el reconocimiento de las desigualdades que crea la sociedad capitalista y de consumo sobre los ciudadanos. De este modo, ante la existencia de asimetrías económicas, sociales y culturales, que dan lugar a la existencia de abusos y a la negación de derechos, los Estados deben intervenir con políticas públicas que actúen sobre esas desigualdades y restablezcan las simetrías y los derechos conculcados.

En el sentido expuesto cabe decir que existen distintos tipos de políticas públicas para efectivizar este paradigma, algunas de carácter asistencialista y otras de justicia social. Entre estas últimas puede ubicarse claramente a la educación. No obstante, en la Argentina, para mantener su pretensión de carácter universal, deben atenderse urgentemente las desigualdades educativas producto de falsos federalismos, para corregir la realidad y no reproducir esquemas asistencialistas en una política pública que, como se dijo, debe ser de justicia social (ver Axel Rivas, “Radiografía de la educación argentina”).

Entonces, podemos decir que la traducción de los derechos sociales es la existencia de políticas públicas de los Estados para actuar sobre las desigualdades que se generan en la realidad cuando los sistemas económicos, sociales y culturales hegemónicos, niegan y vulneran los derechos de los ciudadanos. Los ciudadanos no pueden enfrentar solos estos sistemas por la desigualdad de fuerzas en las relaciones materiales.

Los derechos de los ciudadanos tienen como una de sus características más destacadas la de imponer un posicionamiento colectivo que compromete la conciencia de la población. Aparece un compromiso ético derivado de una ética que no es preexistente (buenos y malos), sino que es hija del tiempo, del aquí y el ahora. Por lo tanto, no se trata solo de políticas públicas activas del Estado, sino también de una población activa y comprometida que actúa sobre las conciencias individuales, las relaciones sociales y las condiciones materiales y culturales de existencia.

• Los niños como sujetos de derecho

El reconocimiento más significativo es quizá el del niño como sujeto de derechos, ausencia inexplicable en el plexo normativo existente. Es en este punto en donde la escuela reproduce con fuerza las desigualdades sociales existentes en lo que se refiere a los niños y jóvenes.

Como ya se expuso, las Naciones Unidas siguieron trabajando luego de la Declaración de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de muchos otros. Decidieron –y decidimos, en tanto Estado parte del organismo y de la comunidad política internacional, hoy quizás con recreada identidad– abordar la problemática de un sector de la población mundial casi olvidado como era el caso de los niños.

La comunidad internacional hace explícita la necesidad de reconocer los derechos de los niños y esto no es un capricho: influyen en esta decisión las múltiples situaciones de abuso registradas y el maltrato público y notorio que algunas sociedades brindaban y brindan a los niños (trabajo infantil, trata de menores, violencia sexual, familiar, etc.). Además, tuvo decidida influencia la consideración social de la infancia como una etapa de la persona humana que necesita de especial cuidado ya que los sujetos están formando su personalidad (principio decididamente vinculado

a la educación). Esto último nos compromete y nos debe hacer tomar consciencia como sociedad adulta, y es desde este lugar desde donde debemos mirar a los niños como sujetos sociales de derecho. Tengamos en cuenta que la comunidad internacional decidió extender la edad para la consideración de niño y la llevó hasta los 18 años.

La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entra en vigor el 2 de septiembre de 1990.

La Convención establece estos derechos en 54 artículos y dos Protocolos Facultativos. Define los Derechos Humanos básicos que disfrutaban los niños y niñas en todas partes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social, entre otros.

Los cuatro principios fundamentales de la Convención son: la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto por los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y al desarrollo armonioso de todos los niños y niñas. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación (*artículos 28° y 29°*) y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

Se trata entonces de tener claro que desde lo jurídico, los niños son sujetos de derechos. Ahora bien, esta concepción y paradigma ha tenido y tiene muchas resistencias. Nos ocuparemos a continuación de algunas contradicciones.

En el Derecho argentino, ha existido una tradición civilista (liberal) que de algún modo había venido a reglar un posicionamiento liberal de nuestra Constitución de 1853, el ya referido *artículo 14°* sobre el derecho a la educación. Puede leerse en el *artículo 54°* del Código Civil de Dalmasio Vélez Sársfield (1869): “*Son incapaces de hecho absolutos: 1° Las personas por nacer. 2° Los menores impúberes (menos de 14 años). 3° Los dementes. 4° Los sordomudos que no saben darse a entender por escrito.*” Son incapaces de hecho relativos según el *artículo 55°*, los menores adultos (los que han cumplido 14 años pero aún no han llegado a los 21 años). Los menores adultos solo tienen capacidad para los actos que las leyes les autorizan. La capacidad de hecho es la aptitud para ejercer por sí mismo los derechos. Pero, en ciertos casos, la ley limita esa capacidad (incapacidad de hecho) con el fin de proteger al incapaz. No le permite

ejercer por sí mismo sus derechos y solo le permite actuar por medio de su representante legal (padres, tutor, curador, etc.).

En definitiva, para el Código Civil argentino, los menores son incapaces de hecho absolutos. Si confrontamos este concepto con alguno de los derechos reconocidos en la Convención (que es posterior y especial y por tanto según los propios principios del Derecho positivo argentino, prevalente a la anterior y general) veremos que resulta ahistórico e insostenible lógica y éticamente. Es por ello que tiene gran importancia la propuesta de unificación del Código Civil y Comercial actualmente en discusión en el Congreso Nacional, que al referirse a las personas ya no considera al niño como un incapaz. Salva de este modo la contradicción entre la legislación civil, nunca derogada expresamente –y que llevó a una gran confusión en el orden interno– y la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

El artículo 31° de la Convención establece:

1. Los Estados parte reconocen el derecho del niño al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

Para graficarlo, citemos lo que dijera en una conferencia en la ciudad de La Plata el pedagogo Francesco Tonucci: “No hay una ley que diga que los padres tienen derecho a dormir la siesta, pero sí hay una que dice que los niños tienen derecho a jugar”.

Es decir, ha existido un ordenamiento jurídico que ha menoscabado los derechos de los niños, pero sobre todo una cultura creada y aprendida que estableció en las relaciones sociales entre adultos y niños múltiples negaciones de los derechos a estos últimos. Es preciso señalar al sistema escolar como corresponsable de esta construcción de paradigmas. Pero es cierto también que nos cabe a todos los adultos asumir nuestra corresponsabilidad no solo de proteger a los niños y niñas en sus derechos, sino también de promover esos derechos frente al Estado y el resto de la sociedad.

El niño no necesita actuar por medio de un representante legal para ejercer su derecho al juego, por tanto no es un incapaz, y mucho menos absoluto, como pregona el viejo Código Civil. El niño es un sujeto que tiene derechos, primero como persona humana, pero también como “niño” (ver Convención de los Derechos del Niño).

Entre muchos de los derechos que les son reconocidos a los niños como derechos sociales aparece “el derecho a la educación”, enunciado en los siguientes artículos de la Convención:

Artículo 28º

1. *Los Estados parte 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.*
 - 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.*
 - c) *Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados.*
 - d) *Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.*
 - e) *Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.*
2. *Los Estados parte adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.*
3. *Los Estados parte fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.*

Artículo 29º

1. *Los Estados parte convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:*
 - a) *Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.*
 - b) *Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.*

- c) 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.*
 - d) 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.*
 - e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.*
2. *Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28° se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.*

Para el ejercicio de estos derechos los niños no necesitan actuar por un representante; los detentan por sí aún en contra de sus padres y de sus maestros, si es que estos impiden su ejercicio. Queda a salvo el derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos. La educación ha pasado de ser un derecho puramente individual a ser un derecho también social y por tanto, es oponible contra todos.³ Debe ser garantizada por el Estado a través de políticas públicas que efectivicen este derecho de los niños de manera principal y no solo supletoria.

La concepción “tutelar” (el adulto como tutor de los derechos del niño) de la personalidad del menor se expresó en las biografías escolares de la docencia argentina, como correlato de aquella concepción liberal del derecho individual a la educación. También se expresa en el plano de las relaciones de poder que se dan en la escuela y en particular, en lo referido al control disciplinario de los alumnos. Es el mismo viejo Código Civil argentino el que establecía, antes de la reforma del artículo 1117°, que los directores de colegio y maestros artesanos respondían, en tanto tutores, por los alumnos, como si fueran sus padres, en el caso de eventuales daños que los niños produjeran.

³ Hay derechos que existen solo entre algunos individuos y solo son oponibles entre las partes, por ejemplo en los contratos; otros derechos son oponibles *erga omnes* o contra todos. Es un análisis de los derechos desde sus efectos.

Este paradigma fue cambiado en el Código Civil por la reforma de 1997 (Ley N° 24 830); dice el texto vigente:

Los propietarios de establecimientos educativos privados o estatales serán responsables por los daños causados o sufridos por sus alumnos menores cuando se hallen bajo el control de la autoridad educativa, salvo que probaren el caso fortuito.

Los establecimientos educativos deberán contratar un seguro de responsabilidad civil. A tales efectos, las autoridades jurisdiccionales, dispondrán las medidas para el cumplimiento de la obligación precedente.

La presente norma no se aplicará a los establecimientos de Nivel Terciario y Universitario.

En síntesis, con la reforma se producen dos grandes cambios:

1. Responsable: el actual responsable no es el docente sino el propietario del establecimiento.
2. Carga de la prueba: en la actualidad el que demande al propietario de un establecimiento, debe probar la negligencia docente, eliminándose la presunción de culpabilidad que recaía sobre este, quien antes debía probar que había obrado con la diligencia debida.

Hay que destacar que lo que ha cambiado fundamentalmente es el lugar de los sujetos frente al derecho. El alumno se vincula por sí con su derecho a la educación, no necesita del tutor maestro para acceder a él. Es el Estado quien asume una intervención activa para garantizar el ejercicio de ese derecho social. Todos estamos en un plano de igualdad frente a la educación, todos somos sujetos de ese derecho.

Este cambio en las relaciones jurídicas del derecho a la educación puede no tener correlatos en las biografías escolares de los docentes y las instituciones educativas, incluso tampoco en padres, auxiliares u otros sujetos vinculados a la educación, porque existen tradiciones arraigadas en un sentido mucho más liberal. Debemos entonces repensarnos y corregir como adultos todas las culturas sociales a fin de que reflejen el nuevo paradigma.

El alumno hoy tiene una relación distinta respecto al derecho a la educación, no puede ser considerado un sujeto pasivo de la relación educativa sino que debe pasar a ser protagonista. No pueden seguir sosteniéndose culturas que plantean que los adultos son los sujetos activos de la relación educativa y los niños reciben lo que estos disponen. Hoy es el Estado quien asume el cambio de paradigma a través de la norma y la sociedad toda debe comprometerse también con consciencia y con

intervenciones precisas para efectivizar la nueva dimensión social de este derecho y su correlato ético. Se trata de que los niños puedan ser ciudadanos hoy, sujetos de derechos hoy.

No es posible sostener paradigmas disciplinarios de la educación que impliquen la negación del derecho a la palabra que tiene el niño, a dar su punto de vista y a tomar sus decisiones según su entendimiento y madurez. (*Artículo 12º, inc. 1 y 2 de la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por Ley N° 23 849*).

Los niños y niñas deben ser promovidos en el ejercicio de sus derechos y es en las instituciones escolares en donde deben encontrar el espacio de protección y promoción de sus libertades y derechos. De todos ellos, ya que el niño es una persona y la condición de alumno no le puede acarrear la privación de ninguno de sus otros derechos.

Este derecho social a la educación y el reconocimiento del niño como sujeto de derecho, debe entenderse también como un derecho colectivo y por lo tanto, existen respecto de él corresponsabilidades de todos los sujetos, no solo de quienes tienen responsabilidad directa en la relación educativa, sino de toda la sociedad y el Estado. No existe solo una responsabilidad jurídica o administrativa, aunque de hecho es exigible, sino una responsabilidad como sociedad, de las conductas y resoluciones que asume mi compañero de trabajo, el funcionario a cargo del área, los padres, la sociedad civil.

En el caso argentino debemos decir que estas concepciones han sido asumidas por la legislación. Las Leyes de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes N° 26 061 (nacional) y N° 13 298 (de la Provincia de Buenos Aires), podemos decir, a mi entender, que son reglamentarias de la Convención sobre los Derechos del Niño. A no dudarlo en este punto, el Derecho argentino ha estado mucho más avanzado que el europeo o el de otras geografías llamadas del “mundo desarrollado”.

Si analizamos que la legislación de protección integral se refiere a niños y niñas, en su gran mayoría en edad escolar, y que muchos de ellos asisten a las instituciones escolares en condición de alumnos, surge que no pueden pensarse las leyes de protección sin actuar sobre las escuelas. Se deben producir las modificaciones que en lo normativo y cultural impidan el cumplimiento del derecho social a la educación; hay que intervenir desde este nuevo paradigma en los establecimientos educativos donde existan prácticas instaladas sobre paradigmas liberales o incluso conservadores.

La elaboración del nuevo Reglamento tenía como tarea central abordar estas contradicciones y permitir una síntesis que actúe como instrumento facilitador de culturas institucionales afines a la nueva dimensión de los derechos reconocidos a los niños, niñas y jóvenes, en particular los referidos a la educación. Se debe tener en cuenta y se debe asumir la correlación de derechos y su simultaneidad, ya que como se postula en el nuevo paradigma, la vida de los niños y niñas no se trata de una suma de compartimentos estancos, sino que se conforma como un todo y ese todo debe ser reconocido en tanto el niño es un sujeto de derechos.

b) Las contradicciones

En este acápite confrontaremos algunos ejemplos de los enfrentamientos más evidentes de los paradigmas en pugna y de las culturas e ideologías en tensión. En principio, en el plano explícito del texto de las normas, pero también como disparador para que cada sujeto de la comunidad educativa pueda recrear estas contradicciones con los múltiples ejemplos cotidianos de las prácticas y biografías educativas.

• Los alumnos

El artículo 8° del antiguo Reglamento de Escuelas del año 58 postulaba:

Las escuelas primarias oficiales son: diurnas y vespertinas. Son escuelas primarias diurnas las que se destinan especialmente a niños normales comprendidos dentro de la edad escolar legal (Art. 5°, apartado a) – Ley N° 5650. T.O. 1955). Son escuelas primarias vespertinas aquellas que funcionan con horario especial no coincidente con el de las escuelas primarias diurnas, estando destinadas a los alumnos mayores de catorce años que no hayan cursado el ciclo de la enseñanza primaria (Artículo 5°, apartado b), Ley N° 5650, t.o. 1955).

Este artículo quizás sea uno de los más explícitos a la hora de evidenciar ideologías y paradigmas del antiguo Reglamento del año 58. En primer lugar, la referencia inmediata a la condición de alumno “normal”, para clasificar las escuelas, impone reconocer expresamente la existencia de “anormales” y por lo tanto, de excluidos. De este modo, se expresa

en la institución escuela, y en el derecho que rige las relaciones educativas, un claro signo ideológico de las sociedades de control y de la utilización de los dispositivos de disciplinamiento (rango, secuenciación, encierro, etc.), –en términos de Michel Foucault (ver en *Vigilar y castigar*, “Nacimiento de la prisión”)– en donde algunos son dignos de la vida en sociedad y otros no.

Ya es conocido que en el desarrollo de la microfísica del poder, el control de la sociedad capitalista e industrial se centra en los cuerpos, de allí que la calificación de normal esté asociada a la disciplina. Todos nos miramos entre nosotros y nos controlamos mutuamente para detectar al “anormal”; así producimos estereotipos sociales de conducta, el buen “ciudadano”, “docente”, “alumno”, etc., que conforman culturas que son reproducidas por las instituciones de control. En este caso se asigna, vía el Reglamento del año 58, esta función a las escuelas (las cárceles pueden ser otro ejemplo). Las escuelas son así “funcionales” al mercado, disciplinando a los alumnos para ser buenos engranajes de esa sociedad predeterminada y determinante de la escuela y sus sujetos.

Por otro lado existen los “anormales” y para estos se prevé una institución especial, que los excluye del resto del paradigma social de la normalidad y los agrupa como un sector. Ahora bien, nótese que no se trata de alumnos con discapacidades, sino que se trata de alumnos con atraso cronológico respecto de lo previsto por los planes de estudios oficiales para cada grado. Es el propio sistema que detenta el monopolio quien define la “normalidad” y es destacable que tampoco existe en el viejo Reglamento del año 58, ningún mecanismo que permita la integración de aquellos niños que fueron derivados a las escuelas “vespertinas”, para “anormales”.

El paradigma expuesto es explícitamente contradictorio con el principio de igualdad consagrado por la Convención de los derechos del Niño y las Leyes de Protección Integral, a saber:

Igualdad: en este aspecto las disposiciones de las normas de protección integral, deben aplicarse por igual a todos las niñas, niños y adolescentes en todo el territorio argentino, sin discriminación alguna por razón de su raza, color, edad, sexo, idioma, religión, creencias, opinión política, posición económica, cultura, origen social, étnico, capacidades especiales, salud, apariencia física, impedimento físico o psíquicos, origen, o cualquier otra condición del niño o de sus representantes legales (Artículo 28º, Ley Nacional N° 26 061 y artículo 12º de la Ley Provincial N° 13 298).

Este principio impone a todo sujeto educativo adulto un trato que no afecte la dignidad e identidad del niño o niña en el ámbito educativo y en toda otra circunstancia vinculada a sus derechos, que no puede sufrir menoscabo por las singularidades que distinga al niño o niña, o que distingan a sus padres y/o responsables.

El principio referido también entra en contradicción expresa con el artículo 9° del Reglamento del año 58, que establece:

Según el medio en que funcionen las escuelas primarias se clasificarán en: urbanas y rurales (Art. 5°, apartado a), Ley N° 5650, t.o. 1955). Son urbanas las escuelas primarias, diurnas o vespertinas que funcionan en ciudades o pueblos, con características o actividades de tipo urbano: centros fabriles, comerciales, residenciales, etc. Son rurales las escuelas primarias, diurnas o vespertinas, cuando la zona de influencia de la escuela ofrezca las características del medio rural o cuyos alumnos en un 75 por ciento como mínimo, provengan de hogares dedicados a tareas agropecuarias en general. Por el número de secciones las escuelas primarias serán de 1ª, 2ª y 3ª categoría.

Aquí se clasifica la escuela como “rural” según la condición de ruralista de los padres de los niños. Esto implica el establecimiento de un trato diferencial con causa en la condición de los padres de los niños, y aunque aparezca en principio como una clasificación administrativa inocente, impone un paradigma de estratificación que ataca la libertad de elección de la educación a los propios niños y a sus padres.

En este sentido es bueno citar como otro principio de la Convención y de las Leyes de Protección Integral el de ser de orden público: estos derechos son irrenunciables y deben ser respetados en su integralidad, es decir, todos ellos y de manera simultánea, ya que son indivisibles, son complementarios e interdependientes. La afirmación de uno no puede implicar la negación de otro sin afectar la unidad del ordenamiento jurídico vigente.

La Convención y las Leyes de Protección Integral reconocen entre los distintos derechos el de la libertad de expresión y el de que la opinión del niño o niña sean tenidos en cuenta, como también al más amplio desarrollo de las potencialidades de los niños y niñas. No obstante, el viejo reglamento de año 58, en su condición de instrumento disciplinario vinculó las evaluaciones de promoción de los ciclos a las conductas, imponiendo por tanto un parámetro arbitrario y discrecional que condiciona las opiniones y el potencial desempeño de los niños, por efecto

de la evaluación de algo tan subjetivo como la conducta (vincúlese este concepto con el ya expresado del alumno “normal”).

Así el artículo 105° del viejo reglamento del año 58 expresa:

Los alumnos de Primer Ciclo serán promovidos entre etapas, previa prueba de evaluación, cuando hubieren alcanzado las conductas finales fijadas para cada una de ellas. Quedan exceptuados aquellos alumnos que presenten anomalías de tal naturaleza que –a juicio del Director– deban ser derivados a escuelas o establecimientos especiales, previo acuerdo de las Inspecciones de Enseñanza de las Direcciones de Psicología y Asistencia Social Escolar y de Educación Primaria.

Esta norma tan discrecional ataca los siguientes principios de la Convención y las Leyes de Protección Integral:

Interés superior: los derechos reconocidos a las niñas, niños y adolescentes por la Convención y las Leyes, están asegurados por su máxima exigibilidad y sustentados en el principio del interés superior del niño y que se reconoce como el que busca lograr la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos por la norma.

Considera como la máxima satisfacción, que hace al interés superior de los niños y niñas, al reconocimiento de estos como sujetos de derecho, que sean oídos, respetados en su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales etc.

También el principio impone considerar que cuando exista un conflicto entre los derechos e intereses de los sujetos protegidos frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Corresponsabilidad: siguiendo un principio de subsidiaridad, la ley reconoce la concurrencia escalonada de la familia, la sociedad y el Estado (escuela) para asegurarles el pleno desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades, así como el goce de una vida plena y digna.

Las instituciones educativas, conjuntamente con el resto de las otras instituciones estatales y la sociedad, deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia ejerza el deber y el derecho en el cuidado y educación de sus hijos, participar democráticamente en las instituciones y velar por la vigencia total y efectiva en el desarrollo en plenitud de niños y adolescentes. Estas instituciones y organismos deben además, en virtud de las competencias que detentan, establecer, controlar y garantizar la protección y auxilio de los menores en cualquier

circunstancia y/o cuando sus derechos colisionen con los intereses de los adultos o personas jurídicas privadas o públicas.

Supletoriedad: este principio impone la intervención directa del Estado ante la ausencia de adecuada intervención familiar, cuando se trate de amenaza o vulneración de derechos o garantías de los niños y niñas, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar las consecuencias cuando hayan sido vulnerados.

Efectividad: por último, por este principio de las leyes, se impone a los organismos del Estado y por ende a las instituciones educativas, el deber de adoptar todas las disposiciones administrativas, legislativas, judiciales y de otra índole, dirigidas a garantizar el cumplimiento de los derechos y garantías reconocidos por las normas.

Como corolario del sistema de protección y para que el lector interesado pueda confrontar otros artículos de la antigua norma del año 58 –u otras complementarias basadas en el mismo paradigma liberal–, es interesante brindar una escueta guía de derechos reconocidos en las Leyes de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes:

- a) A la vida: tienen derecho a la vida, a su disfrute, protección y a que sea de calidad.
- b) A la dignidad y a la integridad personal: deben recibir un trato acorde a la persona humana en desarrollo, con el consiguiente respeto a su dignidad, reputación y propia imagen. Se tacha como vulneración cualquier relación violenta, discriminatoria, vejatoria, humillante o intimidatoria, como así también, toda explotación de los menores, abusos y negligencias, torturas, secuestros, trata o cualquier otra relación que imponga una modalidad cruel o degradante para el niño.
- c) A la privacidad e intimidad familiar: tienen derecho a la vida privada e intimidad de y en la vida familiar, no pudiendo ser objeto de injerencias arbitrarias e ilegales.
- d) A la identidad: tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad y a la familia, a la lengua y cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia.
- e) A la documentación: obtener los documentos públicos que acrediten su identidad, de conformidad con la normativa vigente.
- f) A la salud: se debe garantizar el acceso a los servicios de salud y atención prioritaria, integral, recibir asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y acciones de

prevención, promoción, información, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y restablecimiento de la salud.

- g) A la educación: atender su desarrollo integral mediante el acceso a la educación pública y gratuita, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales.
- h) A la libertad: los menores tienen derecho a su libertad personal, sin más límites que los establecidos en el ordenamiento jurídico vigente.
- i) Al esparcimiento y al juego: tienen derecho a la recreación, esparcimiento, juegos recreativos y deportes, alcanzando por supuesto a aquellos niños con capacidades especiales.
- j) Al medio ambiente: tienen derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como a la preservación y disfrute del paisaje.
- k) A la libre asociación: la ley les otorga el derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos, laborales o de cualquier otra índole, pudiendo promover y constituir asociaciones conformadas exclusivamente por niñas, niños, y adolescentes o ambos.
- l) A opinar y ser oído: los menores pueden participar y expresarse libremente en todos aquellos asuntos que les conciernen o tengan interés y estas opiniones deben ser tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo en todos los ámbitos en que se desenvuelvan y especialmente en el familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.
- m) A la seguridad social: tienen derecho a acceder a los beneficios de la seguridad social.
- n) Al trabajo decente: los adolescentes tienen derecho al trabajo conforme las restricciones que imponen las leyes y los convenios internacionales sobre erradicación del trabajo infantil. Debe ser limitado cuando importe riesgo o peligro para el desarrollo, la salud física, mental o emocional o afecten su proceso evolutivo.

• Los Docentes

En el antiguo Reglamento del año 58, pude leerse:

Artículo 78°. Los libros de texto que necesariamente deban usarse en las escuelas, no serán otros que los aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura.

Se debe tener presente que durante la dictadura, la Dirección de Escuelas es reemplazada por el Ministerio de educación y desaparece el Consejo General. En su origen, el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires era gobernado por este cuerpo colegiado, quien ejercía la función ejecutiva de educación. Este esquema era impensado para la dictadura que reducía todo a los personalismos vinculados al poder.

El tema de la censura es evidente: se trata de una de las disposiciones jurídicas que más afecta a lo que queda de la libertad de cátedra. Paradójicamente, el artículo inicia la regla expresando *“los libros que necesariamente...”* y luego *“no serán otros que los aprobados...”*.

Debemos decir que esta política de censura de la dictadura, tuvo mucha resistencia en las aulas bonaerenses y quizás este sea un antecedente inmediato a esa comparación estadística, con el resto de los docentes de Latinoamérica, que indica que los docentes argentinos tienen por tradición no pedir textos a sus alumnos (ver *“Radiografía de la educación argentina”*, Axel Rivas, 2010).

Si bien la tradición referida expresa, entre otras cosas, la resistencia que tuvo el colectivo docente ante la dictadura, no es menos cierto que esta tradición para ser sostenida y no generar consecuencias en la calidad de los aprendizajes de los alumnos, debe ser acompañada de fuertes acciones para la continua actualización y profundización en la formación docente.

Hoy debe consolidarse una política pública respecto de la formación continua y debe ser asumida desde el Estado. Si esto no sucede, probablemente los docentes no puedan ejercer una resistencia efectiva contra la maquinaria comercial de las grandes editoriales que imponen ofertas de libros que legitiman saberes que tiene más que ver con necesidades del mercado que con los de la educación en términos de justicia social (ver *“La construcción de la Justicia Educativa”*, Cecilia Veleda, Axel Rivas, Florencia Mezzadra, 2011).

Existen otras expresiones normativas del antiguo Reglamento del año 58 que se pueden mencionar como contradicciones significativas con los paradigmas contemporáneos que tiene la pedagogía (ver Paulo Freire, *Pedagogía del oprimido* y *La educación como práctica de la libertad*):

Obligaciones y atribuciones del personal Docente

Artículo 145° (Modificado por el Decreto 619/90)

a) Del Maestro de grado:

Son obligaciones y atribuciones del Maestro de grado:

- 1. Preparar cuidadosamente el plan de trabajo que deba desarrollar y los materiales necesarios para el mismo, dentro de las orientaciones emanadas del presente Reglamento o de las que dicte la superioridad.***

Claramente se trata de un instrumento de control discrecional. No existe referencia a un currículo sino solo a la autoridad normativa del propio Reglamento que en definitiva también lleva a la discrecionalidad de la “superioridad”.

Otro punto dentro del mismo artículo expresa:

- 8. Cumplir las instrucciones del Director y seguir sus indicaciones; en caso de duda o disidencia cumplir asimismo la disposición superior pudiendo apelar de la misma ante la Inspección de Enseñanza...***

Aquí surge como referencia obligada el principio de “obediencia debida”, propio de la dictadura argentina y del ejército prusiano. Más aún, un resabio folklórico de esta norma es “la firma en disconformidad”, que en realidad intentaba decir a los docentes respecto de qué cosas podían quejarse, es decir, solo se admitían esas quejas y no otras (para algún distraído siempre es oportuno recordar que el tema de la disconformidad hoy se encuentra reemplazado por el capítulo de “Recursos” del Estatuto del docente y la Ley de Procedimiento Administrativo de la provincia de Buenos Aires). Puede citarse como referencia expresa a la firma en disconformidad el *artículo 146°*, inciso 8 del antiguo Reglamento del año 58.

Otra clara contradicción con el derecho social y laboral presente en el antiguo Reglamento del año 58, está indicado en el *artículo 146°*, que al establecer las obligaciones comunes del personal docente de la escuela, entre otras enumera:

Artículo 146°

- 2. Observar dentro y fuera de la escuela una conducta digna, cuidando que ella no ofrezca motivos de censura y desprestigio.***

Esta norma claramente está vinculada a una concepción moral de la tarea docente que se inmiscuye en la vida privada de los sujetos, contrariando aquel principio constitucional que establece que las acciones privadas de los hombres no pueden ser juzgadas. Es absolutamente

discrecional el hecho de no decir quién establece la sanción y más aún, no decir qué se considera motivo de “censura” y “desprestigio”. Como se ve, la ambigüedad y vaguedad de la expresión es insostenible a la hora de pensar en las relaciones laborales y sociales desde la perspectiva de la justicia social y los derechos civiles consagrados, como ya se dijo, en convenciones internacionales a las que ha adherido nuestro país.

También puede nombrarse el *artículo 149°* (modificado por el Decreto N° 619/90), que establece entre las *prohibiciones* al personal docente, lo siguiente:

11. Interponer quejas o reclamos a la superioridad, sin haberse dirigido antes al superior jerárquico inmediato, a menos que se trate de una acusación contra las autoridades del establecimiento, en cuyo caso podrá efectuarse por nota dirigida al Inspector de Enseñanza.

Claramente este artículo se trata de una de las “joyas de la abuela”, en la concepción del ejército prusiano de la administración. Sin embargo debo decir, que luego de mi experiencia como abogado dentro del Sistema Educativo, observo que este paradigma sigue vigente en la cultura de muchos docentes, incluso está difundido entre los cuadros medios de conducción.

Es impensable sostener actualmente este artículo y esta cultura pues ya la Constitución de 1853 estableció el derecho de peticionar ante las autoridades y reclamar justicia. Hoy incluso existe un fuero específico en la provincia de Buenos Aires para ocuparse de la materia contencioso-administrativa. Aquí solo cabe decir que el principio que rige la cuestión es el del principio del informalismo en el procedimiento administrativo,⁴ establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo. Este principio impone que las peticiones deben canalizarse ante los organismos administrativos con competencia y estos serán los que resolverán al respecto. Si un docente tiene una queja o petición, por ejemplo, será en principio el Director(a) del establecimiento, actuando en condición de representante del órgano del Estado-escuela, quien tenga la competencia para contestar y resolver; pero si este no es competente, el administrado podrá dirigirse según su interés y será la administración quien encauce el trámite (ver los *artículos 48°* y concordantes de la Ley de Procedimiento Administrativo de la provincia de Buenos Aires 7647/70).

⁴ En el procedimiento administrativo no son exigibles las formalidades extremas que sí existen en el procedimiento judicial. Los escritos se pueden realizar a mano y no ser mecanografiados, no hace falta patrocinio legal y si nos equivocamos de oficina cuando entregamos un reclamo, esa oficina lo tiene que mandar a la que corresponde.

Otro artículo que merece ser citado como ejemplo de la concepción del Reglamento del año 58 es el *artículo 152°* que establece:

Se aplicará la sanción de los incisos d) y e) del artículo 151° a los docentes que:

(...) 4. Cometan actos repetidos de insubordinación o falten gravemente el respeto a las autoridades constituidas. (...) 7. Tengan mala fama difundida y comprobada.

Sin dudas el término “insubordinación” solo puede tener dimensión y sentido si uno realiza una lectura política de lo que significó ese término para la dictadura de 1958 y para las posteriores. La concepción militarista del Estado y la escuela se expresa en considerar falta grave la cuestión del respeto a las “autoridades constituidas”. Esto solo puede ser entendido en el contexto de sujetos frente a una dictadura.

Actualmente los paradigmas que reflejan los artículos mencionados resultan superados, tanto por los procesos sociales reflejados dentro del propio Sistema Educativo, como también por las vinculaciones que existen con otras construcciones políticas y culturales de nuestro país, América Latina y el resto del mundo.

Así como mencionamos que la Argentina es pionera en una reglamentación de la Convención de los Derechos del Niño, debemos destacar que nuestro país ha realizado grandes avances en la tarea de reglar los derechos sociales y colectivos de sus trabajadores, en particular del sector estatal. En la provincia de Buenos Aires no se puede hablar de derechos sociales sin mencionar las leyes de paritarias para el sector estatal.

Tanto la Ley N° 13 453 (sobre la negociación colectiva de empleados públicos del régimen general) como la N° 13 552 (la referida a los docentes en particular), han incorporado al docente, al auxiliar, al administrativo y sus organizaciones, como sujetos activos del derecho social a la educación.

Lo expuesto no significa que se hayan perdido competencias desde la Administración pública o el Estado, quien sigue teniendo todas sus facultades. Quizás no tenga la discrecionalidad que algunos añoran; se trata de otro Estado, un Estado más abierto, con mayor participación e incidencia de los sectores sociales. Ahora bien, es necesario decir que también existe una responsabilidad política de las organizaciones gremiales y que se expresa en la necesidad de que estas adopten un posicionamiento respecto de los derechos sociales, colectivos e individuales de los otros sujetos sociales.

Esta preocupación por algunas expresiones corporativas son las que llevaron a dictar el *artículo 4°* de la Ley N° 13 298 (de protección integral de niños y adolescentes), que expresa:

Se entiende por interés superior del niño la máxima satisfacción integral y simultánea de sus derechos en un marco de libertad, respeto y dignidad, para lograr el desenvolvimiento de sus potencialidades, y el despliegue integral y armónico de su personalidad.

Para determinar el interés superior del niño, en una situación concreta, se debe apreciar:

- a) La condición específica de los niños como sujetos de derecho.*
- b) La opinión de los niños de acuerdo a su desarrollo psicofísico.*
- c) La necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de los niños, y sus deberes.*
- d) La necesidad de equilibrio entre los derechos y garantías de los niños, y las exigencias de una sociedad justa y democrática.*

En aplicación del principio del interés superior del niño, cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de todos los niños, frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros.

La necesidad de establecer la prevalencia de los derechos de los niños en la legislación, tiene que ver con la existencia de culturas individuales, institucionales y corporativas, que no se ajustan al paradigma del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho.

Así como el nuevo paradigma del derecho social implica un nuevo posicionamiento de los sujetos frente a los derechos del niño y los trabajadores, también implica un nuevo posicionamiento respecto de las instituciones y las corporaciones.

No pueden seguir sosteniéndose culturas institucionales que continúan repitiendo mecanismos de disciplinamiento sobre los cuerpos de los sujetos (niños, niñas o adolescentes). Existen mecanismos que implican maltrato para con los adultos y niños en las instituciones educativas, y que exigen que actuemos en consecuencia. Debemos repensar la vida de la institución, sus fines, sus relaciones de poder y la ética que las gobierna, e intervenir para producir los cambios necesarios y conformes a los nuevos paradigmas normativos y pedagógicos.

Ahora bien: somos los sujetos quienes debemos actuar sobre estas culturas. Para ello tenemos como herramientas el paradigma de los

niños como sujetos de derechos, la prevalencia de sus derechos sobre los de otros y la Ley de Educación Nacional N° 26 206 junto a la Ley de Educación N° 13 688 de la provincia de Buenos Aires.

Entre los fines de la educación podemos nombrar los establecidos por el artículo 16° de la Ley de Educación de la provincia de Buenos Aires, que entre sus fines menciona:

- *Brindar una educación de calidad, entendida en términos de justicia social, con igualdad de oportunidades y posibilidades, a través de políticas universales y estrategias pedagógicas, fortaleciendo el principio de inclusión plena de todos los alumnos sin discriminación;*
- *asegurar la obligatoriedad escolar;*
- *garantizar una educación integral que forme ciudadanos comprometidos con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos, respeto a los derechos humanos, responsabilidad, veracidad, honestidad, valoración y preservación del patrimonio natural y cultural;*
- *que habilite a todas las personas para el desempeño social y laboral y la continuidad de estudios entre todos los niveles y modalidades;*
- *fortalecer la identidad;*
- *asegurar condiciones de igualdad;*
- *garantizar el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso, asegurando la gratuidad de toda la Educación pública de Gestión Estatal.*
- *propiciar la participación democrática de docentes, familias, personal técnico y profesional de apoyo, estudiantes y comunidad en las instituciones educativas de todos los Niveles y Modalidades.*

Estos fines son coherentes con una definición previa de la ley y que en el caso de la provincia de Buenos Aires, está expresada por los artículos 2° y 6° de la Ley de Educación, que establecen:

Artículo 2°. La educación y el conocimiento son bienes públicos y constituyen derechos personales y sociales, garantizados por el Estado.

Artículo 6°. La Provincia garantiza el derecho social a la educación. Son responsables de las acciones educativas el Estado Nacional y el Estado Provincial en los términos fijados en el artículo 4° de la Ley de Educación Nacional. Podrán ejecutar acciones educativas bajo

supervisión de la Provincia, de manera complementaria y no supletoria de la educación pública, los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad civil.

Debemos pensar entonces los derechos sociales de los sujetos como no contradictorios, cuanto menos entre niños, trabajadores y Estados. El paradigma de los derechos sociales nos incluye a todos en derechos y obligaciones (las de los niños conforme su madurez) y pero los de los niños están prevalentemente protegidos. Es una perversión pensar que el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es contrario al ejercicio de otros derechos sociales. Algunos pregonan la existencia de conflictos insolubles pero en realidad esta dicotomía no es real. Si un derecho social implica la negación de otros, es porque allí se impone una construcción ideológica y política circunstancial que no responde al paradigma de los derechos sociales; ahí existen viejos paradigmas disciplinarios, la sociedad de consumo, de exclusión, de racismo, de discriminación. Solo habremos dado efectividad a esos derechos si se traducen en más y mejor reconocimiento de derechos para toda la sociedad. En definitiva, la definición del derecho social tiene como presupuesto adoptar una ética que reconoce al “otro” como sujeto y propone garantizarle las condiciones de justicia social para una existencia digna en tanto es persona. Las contradicciones referidas solo pueden –y deben– ser resueltas, con más derecho social.

Resulta interesante hacer una mención a otra antinomia que existe en el plano ideológico y material pero que no existe en el derecho vigente. Se trata de la contradicción entre educación privada y educación pública.

Ya la Ley de Educación N° 11 612 (del año 1995) había incorporado la ficción jurídica de un subsistema de gestión privada, dentro del sistema de gestión pública.⁵ Hoy la Ley N° 13 688 establece como construcción jurídica una prescripción más ajustada a estos tiempos –al menos en lo ideológico– y plantea en su artículo 6°:

(...) Podrán ejecutar acciones educativas bajo supervisión de la Provincia, de manera complementaria y no supletoria de la educación pública, los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad civil.

⁵ Hablo de “ficción jurídica” ya que la ley anterior planteaba la existencia de un sub-sistema de gestión privada. Esto implica que no es parte de un único sistema, es decir, si la educación pública implica la gestión estatal y privada, no hay subsistema, al conjunto lo maneja solo el Estado, de lo contrario podrían existir distintas políticas para cada uno.

A mi entender en el artículo expresa una concepción de la que no se ha tomado cabal dimensión pero que encierra un nuevo paradigma. En primer lugar, es el Estado quien asume la responsabilidad y garantiza el derecho social de la educación a todos los habitantes de la Provincia; pero más aún, califica dicha acción como principal, es decir, es quien debe ofrecer posibilidades de acceso, permanencia y egreso del Sistema Educativo de manera directa desde la educación “pública”.⁶ Es decir que el Estado tiene que tener presencia concreta, con ofertas educativas concretas allí donde exista una necesidad de ejercicio del derecho a la educación, en los términos de la Ley, con independencia de la existencia de oferta privada o no.

En este mismo sentido podemos citar del *artículo 128°* que plantea:

Los establecimientos educativos de Gestión Privada que perciben algún tipo de aporte estatal y los establecimientos educativos de gestión privada que no cuentan con dicho aporte pero deben su funcionamiento a la normativa vigente, integran el Sistema Educativo Provincial conforme a los principios, garantías, fines y objetivos de la presente Ley.

Debe entenderse que la intervención del Estado sobre los establecimientos de gestión privada, no debe referirse solo a una supervisión curricular, sino que alcanza la totalidad de los principios, garantías, fines y objetivos de la Ley de Educación Provincial.

Han existido múltiples aportes desde el sector de gestión privada en la conformación del nuevo Reglamento y han provenido, en su mayoría, del Consejo Asesor que funciona en el ámbito de la Dirección Provincial de Gestión Privada y desde el propio sindicato de docentes del sector privado. Muchos de esos aportes produjeron modificaciones en los proyectos de nuevo Reglamento en curso. Además del ideario propio de las instituciones de gestión privada, se incorporaron, para este modo de gestión, cuestiones referidas a las garantías para el ejercicio de los cultos, particularidades de las relaciones de empleo privado (sobre la base del *artículo 135°* de la Ley de Educación), particularidades referidas a la matriculación, etc.

No existe contradicción desde lo normativo, pues al estar regulado el reconocimiento de estos servicios educativos sobre la base

⁶ Aquí algunos pretenden que ha existido un error y el término usado por el legislador debió ser “estatal”; no obstante y por consecuencia de aquel viejo principio que establece que la interpretación no puede ir en contra de lo expresado en la norma, me relevo de comentarios para este libro.

del cumplimiento de la totalidad de los principios garantías, fines y objetivos de la Ley de Educación Provincial, quedan claros los alcances de la norma.

Habrà que resignificar y definir políticas públicas que modifiquen aquellos aspectos materiales y de gestión que reflejen desigualdades entre los distintos establecimientos educativos. Para profundizar en este tema, recomiendo nuevamente la lectura de la obra de Axel Rivas, “Radiografía de la educación argentina”.

Los fines de la educación establecidos por las Leyes de Educación son una buena síntesis de puesta en ejercicio de derechos sociales para todos los sujetos involucrados; por lo tanto su cumplimiento es un buen programa de gestión, que se concreta en la propuesta del nuevo Reglamento para las Instituciones Educativas de la provincia de Buenos Aires.

A modo de conclusión podemos decir que, por un lado, había una clara necesidad de derogar el antiguo Reglamento General de Escuelas Públicas de la Provincia de Buenos Aires, dado que los nuevos paradigmas jurídicos y pedagógicos entran en contradicción con aquella vieja norma y la cultura institucional que genera.

En este sentido el *artículo 1°*, del Decreto 2299/11 establece:

Aprobar el “Reglamento General de las Instituciones Educativas de la Provincia de Buenos Aires”, que como Anexo Único pasa a integrar el presente.

Y el *artículo 5°*:

Derogar el Decreto N° 6013/58 (Texto Ordenado Resolución N° 1698/83) y sus modificatorios y toda otra norma que se oponga a la presente.

Por otro lado, hacía falta despejar falsas antinomias: derechos de los trabajadores, versus derechos de los niños, educación estatal versus educación privada. El *artículo 4°* establece:

Determinar que las disposiciones del presente Reglamento se establecen sin perjuicio del régimen de negociación colectiva vigente, con arreglo a los alcances del artículo 39°, inciso 4 de la Constitución Provincial.

Y los *artículos 2° y 3°* expresan, respectivamente:

Establecer que el Reglamento aprobado en el artículo precedente es de orden público y será aplicación en todas las instituciones educativas del Sistema Educativo provincial y supletoriamente en el Nivel Superior.

Establecer que la Dirección General de Cultura y Educación podrá adecuar el presente Reglamento a las particularidades propias de los Niveles, Ámbitos, Modelos Organizacionales, experiencias y las especificidades propias de las instituciones de gestión privada.

Como ya se expuso, no existen contradicciones entre los derechos sociales, y en caso de existir, es por abusos de derecho o por desviaciones producto de otros intereses que no son los de toda la sociedad y que, como se dijo, están reflejados en la Constitución, los pactos internacionales y las leyes de aplicación. Ese también es el marco de los acuerdos paritarios del sector público y no pueden exceder el marco de legalidad vigente. Esto no supone olvidar el carácter dinámico de estas convenciones que impone no establecerle límites que las encorseten impidiéndoles cumplir su sentido.

El anexo

El texto del anexo al Decreto N° 2299 –que es el texto del nuevo Reglamento– debía sintetizar los principios y conceptos que estaban definidos por los nuevos paradigmas, tanto los jurídicos como los pedagógicos. Pero también había que lograr un instrumento que diera respuesta a las cuestiones cotidianas en la vida de las instituciones sin asfixiar las singularidades y particularidades propias de cada comunidad educativa.

Así se impuso una construcción y reconstrucción histórica, como ya se dijo, de más de 50 años, incorporando toda la normativa, incluidas las resoluciones, disposiciones y circulares de aplicación, incluso hasta los acuerdos paritarios y acuerdos de cogestión vigentes en el Sistema Educativo.

Por otro lado, y en prospectiva, fue necesario establecer pautas programáticas para el funcionamiento de las instituciones y que serán resueltas por las propias instituciones en el marco de su Proyecto Institucional, otorgándoles de esta forma, un espacio desde donde se pueden abordar los distintos contextos y singularidades de las comunidades educativas, concretando la declamada descentralización.

En los siguientes capítulos, se van a reproducir los distintos títulos y artículos del Reglamento con comentarios solo respecto de las cuestiones más significativas, desde un recorte que centra el comentario en los conceptos y principios edificantes de los paradigmas que inspiran la totalidad del cuerpo normativo.

A modo de guía se transcribe el índice del Anexo que conforma el nuevo Reglamento General de las Instituciones Educativas de la provincia de Buenos Aires, aprobado mediante Decreto 2299/11.

REGLAMENTO GENERAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

TÍTULO I

INSTITUCIÓN EDUCATIVA

CAPÍTULO 1. MARCO LEGAL

CAPÍTULO 2. COMUNIDAD EDUCATIVA

2.1. ALUMNOS

2.2. PADRES Y RESPONSABLES

2.3. PERSONAL

2.3.1. Personal docente

2.3.2. Personal administrativo

2.4. PARTICIPACIÓN ORGANIZADA DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA

TÍTULO II

ACTIVIDAD EDUCATIVA

CAPÍTULO 1. ACTO EDUCATIVO

CAPÍTULO 2. MARCO GENERAL DEL TRABAJO DOCENTE Y TAREA DOCENTE

TÍTULO III

ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

CAPÍTULO 1. EQUIPOS DE TRABAJO DE LA INSTITUCIÓN

1.1. EQUIPO DE TRABAJO INSTITUCIONAL

1.2. EQUIPO DOCENTE INSTITUCIONAL

1.2.1. Cargos de conducción

1.2.2. Cargos docentes de base

1.3. EQUIPO DE TRABAJO ADMINISTRATIVO

1.3.1. Administrativos y/o auxiliares de la educación

1.3.2. Otros cargos administrativos

CAPÍTULO 2. PROYECTO INSTITUCIONAL

2.1. CONTENIDOS

2.2. ASPECTOS TÉCNICO-PEDAGÓGICOS

2.2.1. Aspectos curriculares

2.2.2. Asistencia, evaluación, acreditación, promoción y certificación de los alumnos

2.2.3. Plan de continuidad pedagógica

2.2.4. Acuerdos de convivencia

2.2.5. Plan de prevención del riesgo

2.2.6. Autoevaluación institucional

2.2.7. Obligatoriedad escolar

2.2.8. Inscripción

2.2.9. Asignación de vacantes en los primeros años de los Niveles obligatorios

2.2.10. Matriculación y sus efectos

2.2.11. Jornada escolar

2.2.12. Entrada y salida de alumnos

2.2.13. Permanencia y retiro anticipado de los alumnos

2.2.14. Traslados de alumnos

2.2.15. Práctica de la Enseñanza

2.2.16. Biblioteca

2.2.17. Vestimenta escolar

2.2.18. Libros, útiles escolares e instrumental de laboratorio

2.2.19. Museo escolar

2.2.20. Archivo histórico escolar

2.2.21. Símbolos, actos escolares y calendario

2.2.22. Clasificación de los actos escolares

2.3. ASPECTOS TÉCNICO ADMINISTRATIVO / ORGANIZACIONALES

2.3.1. Estados administrativos

2.4. ASPECTOS SOCIOEDUCATIVOS

2.4.1. Servicio Alimentario Escolar

2.4.2. Protección de los Derechos de los niños y adolescentes

CAPÍTULO 3. ASPECTOS SOCIOCOMUNITARIOS

3.1. SALUD Y ESCUELA

3.2. PROGRAMAS SOCIALES Y ACTIVIDADES INSTITUCIONALES COMPLEMENTARIAS

CAPÍTULO 4. SUPERVISIÓN INSTITUCIONAL

4.1. SUPERVISIÓN PEDAGÓGICA

4.1.1. Acto de supervisión

4.1.2. Equipo de supervisión

4.2. OTRAS MATERIAS DE SUPERVISIÓN

TÍTULO IV

INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

CAPÍTULO 1. PATRIMONIO

CAPÍTULO 2. EDIFICIO ESCOLAR

CAPÍTULO 3. USO, MANTENIMIENTO Y CUIDADO DEL PATRIMONIO

NOTA ACLARATORIA

Esta edición presenta la versión definitiva del Reglamento que corrige los errores e incongruencias que contiene la versión publicada en el Anexo del Decreto N° 2299/11. Dichos errores deben ser modificados en el texto del Reglamento de las Instituciones Educativas de la provincia de Buenos Aires mediante un acto rectificatorio.

Las correcciones aquí realizadas hacen las veces de propuesta que salva las incongruencias o errores materiales identificados.

Dr. Pablo Rivadulla