

BREVE COMENTARIO: POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECIALES E IGUALDAD EDUCATIVA. DE LA ASIGNACIÓN DOCENTE Y EL DERECHO A LA IGUALDAD ¹

Damián AZRAK ²

En los trabajos que anteceden al presente se ha demostrado el grado de compromiso constitucional que hemos asumido como sociedad en lo que tiene que ver con el derecho a la educación, igualdad y políticas especiales que generen igualdad entre la Ciudadanía de la Ciudad.

A diferencia de los demás artículos que componen este libro, en este breve trabajo me interesa reflexionar sobre un asunto vinculado al sistema educativo en el marco del compromiso que sostiene que la Ciudad tiene el deber de promover “...*el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos*”: el impacto que posee el sistema de asignación de cargos docentes en el derecho a la educación.

En este contexto, como se verá en lo que sigue, mi intención es demostrar que una correcta interpretación del art. 23, tercer párrafo de la Constitución local, en el marco de una Constitución robusta en derechos, exige generar un sistema de asignación docente, más justo e igualitario.

1 Este artículo es una actualización y adecuación del que fuera publicado en AZRAK, Damián, “Desigualdad Educativa en la zona sur de la Ciudad, Documento para el debate de políticas públicas destinadas a garantizar un trato igualitario en la calidad educativa para todos los niños, niñas y adolescentes”, en BLANCK, Ernesto, *Desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis estructural de las políticas educativas desde un enfoque de derechos humanos*, Eudeba, 2013.

2 Agradezco a Antonella Vallejos por la revisión detallada y pormenorizada del documento y las sugerencias aportadas. También a Liliana Ronconi, que con toda la generosidad, lo leyó, criticó y comentó. Los errores que subsistan a pesar de ello, claro, son de mi exclusiva responsabilidad

I. Descripción del problema. La zona sur y sus particularidades

Quien recorra, lea, se informe o simplemente viva en la región sur de la Ciudad, concluirá conmigo en que dicha zona sufre un trato discriminatorio, en términos generales y, en razón a la calidad del servicio educativo que se brinda, en particular.

Es reconocida que esta situación forma parte de una problemática estructural del sistema educativo y en particular de la escuela pública como consecuencia de un proceso histórico de desfinanciamiento, desinstitucionalización y de continua fragmentación³. También, podremos concluir conjuntamente en que la propia situación a la que se encuentra sometida la zona sur, potencian el contexto problemático del sistema educativo, afectando la concreción de un proyecto educativo de calidad y sostenible en el tiempo. Situación que violenta, en consecuencia, los compromisos constitucionales. Entre las cualidades particulares que favorecen este escenario desigualitario puede señalarse que:

- En las escuelas se presenta una insuficiencia de recursos tanto para material didáctico como para excursiones educativas fuera de ella.

- Los establecimientos escolares se encuentran en una peor situación edilicia que en otras zonas de la Ciudad. En algunos casos, de emergencia.

- Existen mayor cantidad de alumnos por cada maestro, producto del hacinamiento en las aulas⁴.

- El sistema de transporte público es deficitario y, en consecuencia, no sólo el acceso resulta más dificultoso sino que además lo convierte en más oneroso ya que en muchos casos es necesario viajar en más de un transporte.

- La realidad social de los niños, niñas y adolescentes que asisten requiere, además de un nivel educativo de calidad, una especial contención por parte de los docentes y en muchos casos las escuelas

3 TENTI FANFANI, Emilio (compilador), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, IPE UNESCO-Sede Regional Buenos Aires, 2004.

4 AZRAK, Damián; BERMÚDEZ, Ángeles, "El hacinamiento como causa y efecto de la Desigualdad Educativa: un estudio sobre la situación de las escuelas primarias del Distrito Escolar 19", en BLANCK, Ernesto, *Desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires...*, cit.

carecen de los recursos humanos para llevar a cabo esa tarea correctamente (psicopedagogía, psicología, etc.).

- Es posible advertir un temor de parte de las y los maestros/as a la inseguridad que se da en los barrios donde se ubican las escuelas en las que trabajan.

- Existe una alta rotación y volatilidad de los cargos directivos y docentes que dificulta la realización de un proyecto educativo a largo plazo.

En consecuencia, aunque son varios factores que afectan la calidad educativa que reciben los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, una de las características sobresaliente en la zona sur que, al mismo tiempo es consecuencia de todo lo analizado anteriormente, es la excesiva rotación de los cargos docentes y directivos. Situación, que como se dijo, violenta los compromisos constitucionales asumidos como comunidad.

II. Descripción del conflicto. El sistema de asignación y el impacto en la realidad

El Estatuto Docente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 17 establece que: *“las normas de procedimiento y el análisis para efectuar el otorgamiento de puntaje para los concursos de ingreso de acuerdo a la valoración efectuada por la autoridad competente, se regirán por lo que se establezca en la reglamentación del presente artículo y las disposiciones especiales del título II para cada área de la educación”*.

La reglamentación de este artículo determina que: *“...Los [docentes] aspirantes ganadores tendrán derecho, de acuerdo con su orden de mérito, para elegir las vacantes en las que deseen ser propuestos. Podrán hacerlo por sí o por personas debidamente autorizadas de conformidad con lo preceptuado en el apartado I) de la reglamentación de este artículo. En caso de producirse la liberación, por cualquier motivo que fuere, de alguno de los cargos que hubiesen resultado elegidos por los ganadores del concurso, el mismo será ofrecido a los restantes aspirantes que continúen en el listado de acuerdo con su ubicación en el orden de mérito y que no hubieren elegido vacante. En concordancia con lo anteriormente establecido, la elección de cargos vacantes efectuada en el acto convocado a tal efecto continuará firme no obstante las liberaciones que se hubiesen producido hasta la toma de posesión”*.

En conclusión, el sistema de asignación de cargos docentes se lleva a cabo de la siguiente forma: todos los años, entre el 1 y el 30 de abril, las y los docentes se presentan con todas sus credenciales ante la Junta de Clasificación Docente a los efectos de poder concursar en

los cargos disponibles. Este organismo, dentro de las competencias otorgadas en el Estatuto Docente, le asigna puntajes en base a las tabulaciones que se encuentran en el Estatuto.

El Gobierno de la Ciudad, mediante el puntaje obtenido por los respectivos antecedentes, efectúa las designaciones de las y los docentes. A su vez, de acuerdo al artículo 17 del Estatuto Docente, son éstos los que a partir de la puntuación obtenida tienen la posibilidad de seleccionar la escuela a la que se postularán.

Al respecto, Beatriz ALEN del Instituto Nacional de Formación Docente, dependiente del Ministerio Nacional de Educación de la República Argentina, ha expresado que “una característica de la iniciación en el trabajo docente, que la Argentina comparte con otros países, es que el primer puesto al que acceden maestros y profesores suele estar en las escuelas públicas donde se educan niños, adolescentes o jóvenes cuyas difíciles condiciones de vida afectan el desarrollo de su escolaridad. Se trata de escuelas urbanas ubicadas en barrios pobres, con alta densidad de población y, en consecuencia, con un numeroso alumnado, lo cual redundaría en mayores necesidades de coberturas de cargos docentes. La disponibilidad de puestos de trabajo también se registra en ámbitos rurales aislados, en los que suele producirse gran movilidad de docentes”⁵.

La autora concluye que “de acuerdo a los estatutos que regulan el trabajo docente en casi todas las provincias de la Argentina, la antigüedad incrementa el puntaje de los maestros y profesores y los coloca en mejores condiciones para elegir puestos de trabajo en escuelas más cercanas al propio domicilio, o con clases menos numerosas, o con menores problemáticas socioeducativas. En otras palabras, las aulas que cuentan con alumnos en situación de mayor vulnerabilidad social quedan a cargo de los maestros y profesores con menos experiencia”⁶.

Por otra parte, de dos informes⁷ elaborados por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación de la Ciu-

5 ALEN, Beatriz, “El acompañamiento a los maestros en su primer puesto de trabajo. Algunas articulaciones entre las políticas de formación y las prácticas de los formadores en la experiencia argentina”, *Revista de currículum y formación del profesorado*, 13(1), 2009, pp. 80-87.

6 ALEN, op. cit., p. 4.

7 PADAWER, Ana (coordinadora 2009), PITTON, Egle y DI PIETRO, Susana (coordinadoras 2010), MIGLIAVACCA, Adriana, MEDELA, Paula y TÓFALO, Ariel, *La enseñanza primaria en contextos de desigualdad social y diversidad sociocultural. Estudio sobre políticas de atención al fracaso escolar en escuelas de educa-*

dad de Buenos Aires, también se hace visible la problemática de la rotación de directivos y docentes.

En el primero de ellos se sostiene que “La estabilidad del plantel docente y su dedicación horaria dentro de la institución es uno de los principales problemas que preocupan a los integrantes de planteles directivos. Una de las dificultades que se presentan es la constante ‘rotación de profesores dentro de las asignaturas’. La complejidad de la tarea, en escuelas en contextos de alta vulnerabilidad social, genera el permanente recambio de docentes que renuncian rápidamente a las horas, ya sea por dificultad para sostener la tarea frente a los alumnos o simplemente porque al transitar por diferentes escuelas, diseñan su recorrido laboral y van eligiendo aquella que, de acuerdo con sus motivaciones, les resulta más conveniente para aumentar la carga horaria”. Y más adelante continúa, “Un punto crítico en esta situación es que el mayor porcentaje de rotación docente se produce en los primeros años del ciclo básico, en donde justamente se registran los indicadores más críticos de repitencia y abandono (...). Por otra parte, la inestabilidad del plantel docente va acompañada de la intermitencia de una cantidad de profesores con poca experiencia de trabajo con adolescentes y jóvenes en condiciones de pobreza y marginalidad, los cuales acceden a estos puestos en forma temporaria hasta que logran ubicarse en escuelas localizadas en contextos de menor complejidad social”⁸.

En este aspecto, dados los desincentivos anteriormente enumerados presentes en la zona sur, las y los docentes y directores y directoras que obtienen mayor puntaje, en general, eligen ocupar los cargos disponibles en las escuelas de la zona norte de la Ciudad y como consecuencia, los demás -aquellos con menos puntajes- son asignados para trabajar en la zona sur, puesto que son los cargos vacantes. Asimismo, como las condiciones socioeconómicas no se revierten ni se generan dispositivos que impacten positivamente en éstas, cuando se abren vacantes en otros distritos con menos problemáticas los docentes y directivos rotan hacia esas escuelas

ción común, Dirección de Investigación y Estadística Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Informe final Mayo de 2010.

8 CABADO, Griselda, FALCONE, Julián, GRECO, Marcela, KIRCHESKY, Marcelo (coord.), QUINTERO, Silvina, SAGUIER, Valeria, ZANELLI, Marcelo, *Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. Relación entre políticas y prácticas*, Dirección de Investigación y Estadística Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mayo de 2010.

frustrando la consolidación de proyectos institucionales educativos precisamente en aquellas zonas de la Ciudad que más desventajas poseen y donde se encuentran la mayor cantidad de personas con derechos violentados.

En conclusión, vale una advertencia: entiendo que el sistema de asignación de puntos podría ser transparente en su metodología (mayor puntaje, mejor posición de elección, más chances de acceso a cargos), pero la crisis del mismo se da cuando el mecanismo se aplica en un marco de distribución injusta de bienes primarios entre las diferentes zonas de la Ciudad.

III. El sistema de asignación bajo la lupa de los compromisos constitucionales

En lo que sigue, me interesa analizar el proceso, ya no desde una descripción de la realidad sino bajo la lupa de los compromisos constitucionales.

A los efectos de arribar a una correcta interpretación de las obligaciones estatales en la materia, es necesario realizar un ejercicio interpretativo de las cláusulas constitucionales. En este orden, la interpretación debe realizarse buscando la coherencia, tomando en cuenta lo que otras personas han venido diciendo, analizado y desarrollado. En palabras de Carlos NINO⁹ existe un deber de considerarse a uno mismo como el arquitecto/a de la catedral que se viene construyendo por años, en términos de DWORKIN¹⁰, como alguien que se encarna en la pluma del escritor/a de una novela en cadena que tiene un capítulo antes y un capítulo después, que alguien distinto escribirá. Para ello, la interpretación de las cláusulas debería basarse en una exploración y debate sobre la mejor justificación en términos de principios para las instituciones constitucionales, pero también tomando en cuenta las decisiones institucionales, precedentes de la Corte Suprema, de los poderes políticos y tratando de consolidar el aprendizaje que nuestra historia constitucional pueda permitirnos¹¹. Lo propio se hará, también, con las instituciones porteñas.

9 NINO, Carlos, *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2005.

10 DWORKIN, Ronald, *Law's empire*, Belknap Harvard, Cambridge, 1986.

11 MAURINO, Gustavo, "Pobreza y Discriminación: La protección constitucional de los más humildes", en ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto, *El*

En segundo lugar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reiteradamente ha manifestado que una correcta tarea interpretativa debe realizarse respetando la “unidad sistemática” de la Ley Fundamental. Así, el Alto Tribunal ha señalado que

“La interpretación del instrumento que nos rige no debe, pues, efectuarse de tal modo que queden frente a frente los derechos y deberes por él enumerados, para que se destruyan recíprocamente. Antes bien, ha de procurarse su armonía dentro del espíritu que les dio vida; cada una de sus partes ha de entenderse a la luz de las disposiciones de todas las demás, de tal modo de respetar la unidad sistemática de la Ley Suprema”¹².

Así, en lo que sigue me enfocaré en la Constitución local, y la forma en que se relacionan las distintas cláusulas que de manera directa o indirecta hacen pie en el tema que se trata.

Recordemos, el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad dispone, en su segundo párrafo, que *“la Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”*.

En la misma línea, el artículo 80 inciso 17 del mismo cuerpo legal, determina que la Legislatura de la Ciudad, *“legisla y promueve medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres; niñez, adolescencia, juventud, sobre personas mayores y con necesidades especiales”*.

Los arts. 17 y 18, como bien indicó Silvina RAMÍREZ, “refieren a las disposiciones comunes de los contenidos ‘más sensibles’ de la Constitución de la Ciudad, ya que tratan de derechos tales como salud, educación vivienda, ambiente y de sujetos como niños/as y adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, que conforman una trama de aquellos sujetos vulnerables o grupos desaventajados que requieren de la presencia del Estado para construir espacios de igualdad y de autonomía. La interpretación de estos artículos puede llevarse adelante en lo particular, uno a uno, pero requiere asimismo de una mirada integradora, que les atribu-

Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario. Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2007.

12 CSJN, “Asociación de Testigos de Jehová c/Consejo Provincial de Educación de Neuquén s/acción de inconstitucionalidad”, 05/08/2005.

ya un significado acorde con los objetivos constitucionales, partiendo del supuesto de que la Constitución de la Ciudad es muy potente en cuanto a la protección de los derechos sociales, y como correlato, para garantizar políticas sociales que aseguren su respeto”¹³.

Sobre el derecho a la educación, si bien en su sustancia está bien tratado en el artículo de RONCONI, a los efectos de este artículo recordaré que la Constitución es ampliamente generosa en su protección y se “reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática. Asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respetta el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. *Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos*”¹⁴ (el resaltado me pertenece).

Por su parte, y en lo que hace al asunto que analizado en este artículo, el artículo 24 también obliga al Estado de la Ciudad a responsabilizarse por la formación y perfeccionamiento de los docentes para asegurar su idoneidad y garantizar su jerarquización profesional y una retribución acorde con su función social.

En conclusión, no quedan dudas de que las comunidades políticas nacional y de la Ciudad están comprometidas con una idea robusta de igualdad y que, en consecuencia, se deben crear las herramientas necesarias para que esta idea de igualdad no sea tan sólo una promesa utópica.

3.a. El sistema de designación docente en crisis. Su relación con el derecho a la igualdad

Si bien el sistema de designación es neutral respecto a sus intenciones, como se verá a continuación, sus efectos redundan en la

13 Para un análisis del compromiso constitucional en relación a las políticas especiales, véase la contribución de Silvina RAMÍREZ que se encuentra en este libro.

14 Al respecto, véase la contribución de Liliana RONCONI que se encuentra en esta obra colectiva.

generación de situaciones de desigualdad. Es decir, su aplicación en una realidad social injusta como la de la Ciudad de Buenos Aires, produce efectos desiguales.

Vale recordar que es posible violar el principio de igualdad y no discriminación a partir de prácticas o políticas que, aun siendo en apariencia neutrales, pueden tener un impacto o un efecto discriminatorio sobre ciertos grupos desaventajados.

En este sentido, las acciones u omisiones que pueden no expresar una voluntad deliberada de discriminar a un grupo, pueden tener como efecto la discriminación de un sector definido y, por lo tanto, considerarse como violatorias de la regla de igualdad. Es decir, el hecho de que exista -o no- una intención discriminatoria y persecutoria contra ciertos grupos resulta irrelevante a los fines de determinar la existencia de la política discriminatoria ¹⁵.

Tal como lo sostiene Ezequiel NINO, “el fin detrás de la Cláusula de Igualdad es prevenir esos daños. Cualquier otra interpretación sirve para restringir la protección de ese principio y no respeta su esencia” ¹⁶.

En esta línea, ABRAMOVICH expresa que “no sólo van a ser violatorias del principio de igualdad aquellas normas, prácticas o políticas que deliberadamente excluyan a determinado grupo, sin un argumento razonable o lógico, sino también las que pueden tener efectos o impactos discriminatorios” ¹⁷.

Las obligaciones emanadas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como veremos, apuntan no sólo a lograr la “igualdad formal”, sino -y sobre todo- a garantizar una “igualdad sustantiva”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, expresó en el precedente “Yatama” ¹⁸ que el principio de igualdad “posee un ca-

15 NINO, Ezequiel, “Efecto o intención: ¿cuál debería ser el requisito en los casos de discriminación?”, en ALEGRE, M. y GARGARELLA, R. (comps), *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, p. 247.

16 ALEGRE y GARGARELLA, op. cit.

17 ABRAMOVICH, Víctor, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales: Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Sur-Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(11), 2009, pp. 209-211.

18 Corte IDH: “Yatama Vs. Nicaragua”, 23/06/2005. Serie C No. 127. Ver en igual sentido Corte IDH: “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes

rácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable”; y que “el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación”¹⁹. Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho Tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.

De esta forma, la consecuencia fundamental es que el Estado no sólo tiene el deber de no discriminar, sino que además ante ciertas situaciones de desigualdad de índole estructural tiene la obligación de adoptar medidas y políticas públicas destinadas a los efectos de lograr una igualdad real.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Bosico”²⁰, en el que estaba en cuestión la validez de políticas estatales que denegaban la nacionalidad a niños y niñas, expresó que “el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al

Indocumentados”. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88, y Corte IDH, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, párr. 44.

19 Párrafos 185 y 186.

20 Corte IDH: “Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana”, 08/092005. Serie C No. 130.

momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”²¹.

Asimismo, en la Opinión Consultiva OC-18/03, la Corte Interamericana expresa que “el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias”²².

Al mismo tiempo, no se puede dejar de mencionar que la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960 -parte del sistema legal argentino desde 1963-, siendo consciente de que incumbe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el debido respeto a la diversidad de los sistemas educativos nacionales, no sólo proscribir todas las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, sino también procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en esa esfera, establece que dentro de otras acciones, a los efectos de eliminar o prevenir cualquier discriminación, los Estados partes se comprometen a:

“a. Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza;

*b. Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza;”*²³.

Al mismo tiempo, el artículo 4 de la Convención antes citada prescribe que “*los Estados Partes en la presente Convención se com-*

21 Ídem, párrafo 141.

22 Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 88).

23 Art. 3 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960.

prometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza...”.

Ya ha quedado en evidencia que las obligaciones del Estado no deben limitarse a no discriminar sino que, a su vez, debe garantizarse que las políticas públicas, muchas veces neutrales, tampoco generen efectos desiguales. Ante este escenario, el Estado en pos de garantizar efectivamente el derecho a la igualdad, tiene la obligación de adoptar acciones afirmativas respecto a grupos históricamente desaventajados.

Un caso paradigmático es el de los niños, niñas y adolescentes cuando se entrecruzan con la situación de pobreza. En este sentido, a pesar de contar con un ordenamiento robusto en términos de reconocimiento de derechos, la población infantil se encuentra afectada -en proporciones preocupantes- y subsumida en circunstancias de exclusión social ²⁴, lo que deviene en una sistemática violación de sus derechos más fundamentales.

Por ello, cada vez que un acto u omisión discrimine a un grupo de personas históricamente vulnerado, estará creando situaciones de desigualdad estructural, ya que favorecerá a la instalación y afianzamiento de prácticas segregacionistas que vulneran los derechos de los Ciudadanos ²⁵.

Aquí, los deberes que tiene a su cargo el Estado son deberes de tipo “positivo” ²⁶, es decir, debe llevar adelante decisiones que afirmen el reconocimiento y garantía de derechos de Ciudadanía sobre la base de distinciones. Como se dijo, ya no alcanza con la inexistencia de un trato desigualitario; ahora, se demanda un trato diferen-

24 Ver *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*. Documento elaborado por la Asesoría General Tutelar (AGT) y el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf.

25 TOROBISCO CASALS, N., “La institucionalización de la diferencia: algunas notas sobre desigualdad estructural y democracia”, en *Los límites de la democracia*, SELA 2004, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2005, p. 39.

26 Ver la contribución de Silvina RAMÍREZ y Demián ZAYATEN en esta obra.

cial a ciertos grupos para, en definitiva, poder alcanzar el respeto e igual consideración que merecen.

En definitiva, la distribución desigual de instrumentos constituye una condición necesaria para el cumplimiento de la igualdad y “cuando la desigualdad social es la norma imperante en el contexto inicial (recordemos la descripción de las problemáticas de las escuelas de la zona sur de la Ciudad) previo a la distribución de herramientas, no podemos esperar que la mera igualdad abstracta de oportunidades sea capaz de asegurar la igualdad de resultados”²⁷.

Por último, no se puede soslayar que respecto a las niñas, niños y adolescentes, vale recordar que a partir del año 1994, nuestro país asumió el deber de dictar medidas de acción positiva, en particular para niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad. De la misma forma lo ha hecho mediante la incorporación con jerarquía constitucional de los Tratados internacionales de derechos humanos.

IV. Conclusión

En el marco de la propuesta editorial de generar una interpretación igualitaria de la Constitución local, en este trabajo me concentré en hacer lo propio con el art. 23, tercer párrafo de la Constitución local.

En este sentido, partiendo de un conflicto social y de analizar el sistema de asignación de puestos docentes, se ha intentado demostrar que el mismo tiene un disvalioso e inconstitucional impacto en la realidad de los grupos históricamente desaventajados que residen en la zona más perjudicada de la Ciudad.

Situación que se encuentra en contradicción del mandato constitucional que determina que la Ciudad tiene la obligación de promover el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio (art. 18 CCABA) y garantizar un sistema educativo que basado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tienda al desarrollo de la autonomía personal, asegurando la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo y promoviendo el más alto nivel de calidad de la

27 RODRÍGUEZ, Marcela, “Igualdad, democracia y acciones positivas”, en GARGARELLA, R., *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2010, t. II, p. 623.

enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos (art. 23 CCABA).