

Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Magdalena Claro
Viviana Seoane

Argentina



Acción Afirmativa Hacia Democracias Inclusivas

Investigadora Responsable
Magdalena Claro

Investigadora Asociada
Viviana Seoane

Asistente de Investigación
Cecilia Carrera

Editora y Coordinadora de la Investigación
Pamela Díaz-Romero

argentina

Investigadora Responsable: Magdalena Claro
Investigadora Asociada: Viviana Seoane
Asistente de Investigación: Cecilia Carrera
Editora y Coordinadora de la Investigación: Pamela Díaz-Romero

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR

Se puede reproducir y traducir total y parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la Fundación EQUITAS y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la Fundación EQUITAS, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Publicado por la Fundación EQUITAS.

Diseño Portada: Natalia Palacios / Maribel García
Diseño Interior: Carlos Bravo / Marcela Veas
Foto Portada: Gentileza FLACSO, sede académica de Argentina

ISBN: 956-8440-01-1
Registro Propiedad Intelectual 145.780

© Copyright Fundación EQUITAS.

Impreso en Chile por Gráfica Funny.
Santiago, Chile, marzo 2005.

A nombre de la Fundación EQUITAS, queremos agradecer:

A la Fundación Ford, en particular a Janice Petrovich, presidenta del Comité Pathways for Higher Education, programa en el cual se realizó esta investigación. Especial reconocimiento merece la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur, por su estrecha colaboración en cada una de las etapas del proyecto.

A Joan Dassin, directora ejecutiva del International Fellowships Fund, por su confianza y respaldo, sin los que habría sido imposible asumir este desafío.

A todos aquellos que apoyaron el trabajo de los equipos investigadores en Argentina, Colombia, Chile y Perú, en especial a los numerosos entrevistados, incluyendo líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de los cuatro poderes del Estado, congresistas, líderes de movimientos sociales, autoridades universitarias y responsables del registro académico en las universidades, así como profesores, investigadores y estudiantes.

A quienes participaron en la edición y el diseño de esta publicación, y en particular a quienes cedieron las fotografías que ilustran el libro.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD	9
María Amelia Palacios, Coordinadora del Programa de Reforma Educacional de la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur	
ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL	15
Augusto Varas Fernández, Representante de la Fundación Ford en la Región Andina y el Cono Sur, Presidente Fundación EQUITAS	
ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR	23
Pamela Díaz-Romero M., Coordinadora de la investigación, Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS	
1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto	23
2. La práctica de la acción afirmativa	25
3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú	27
a. Argentina	27
b. Colombia	28
c. Chile	30
d. Perú	32
4. Catastros nacionales	35
a. Acción afirmativa según el grupo destinatario	36
b. Acción afirmativa según tipo de derecho	37
5. Acción afirmativa en educación	38
6. Los informes nacionales	41
NOTAS	43
CAPÍTULO I	47
EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN ARGENTINA	
1. Contexto general	49
2. Ámbito legal	51
a. La reforma constitucional y política de 1994	51
b. Tratados y organismos internacionales	53
3. La discusión en torno a la acción afirmativa: la opinión de los expertos	56
a. Nivel normativo	58
b. Nivel de defensa de los derechos de ciudadanía	59
c. Nivel de constitución de la subjetividad o de reconocimiento de la identidad de un grupo	61

CAPÍTULO II	63
LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN ARGENTINA: CATASTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
1. Mujeres	65
a. Antecedentes generales	65
b. Medidas	68
2. Pueblos aborígenes	79
a. Antecedentes generales	79
b. Medidas	82
3. Discapacitados	87
a. Antecedentes generales	87
b. Medidas	91
4. Población adulta mayor	92
a. Antecedentes generales	92
b. Medidas	93
CAPÍTULO III	97
ACCIÓN AFIRMATIVA Y EDUCACIÓN	
1. Contexto general	99
2. Tratamiento educativo de los temas de mujeres e indígenas	102
a. Mujeres	102
b. Población indígena	103
3. Sistema de Educación Básica (Primaria o EGB) y Media (Secundaria o Polimodal)	109
a. Antecedentes generales	109
b. Medidas para promover la retención escolar	110
c. Medidas que facilitan la reinserción y mejoran la retención de jóvenes en edad escolar de sectores vulnerables	127
4. Sistema de Educación Superior	135
a. Antecedentes generales	135
b. Medidas que promueven el acceso y retención en el nivel superior	138
CAPÍTULO IV	153
CONCLUSIONES	
NOTAS	160
BIBLIOGRAFÍA	167
SITIOS WEB CONSULTADOS	173
ENTREVISTADOS	175

INTRODUCCIÓN

ACCIÓN AFIRMATIVA: UNA VÍA PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundoⁱ. Pocos países en otros continentes superan los índices de desigualdad en el ingreso registrados por Colombia, Chile o Brasilⁱⁱ. Argentina, un país más igualitario en el pasado, ha sufrido desde fines de la década de los noventa un claro deterioro en sus índices de equidad. Las desigualdades se expresan también en otros indicadores del desarrollo humano, tales como la participación política, el consumo cultural, el acceso a la educación, la salud, la justicia y el empleo.

Desigualdades de esta magnitud deberían ser inaceptables no sólo porque encierran un alto grado de injusticia social, sino porque pueden desencadenar severos conflictos sociales y políticos y ocasionar la pérdida, para estas sociedades, de la contribución cultural, económica y política de los diversos grupos históricamente marginados, constituyéndose en un claro obstáculo al desarrollo. Se esperaría, por tanto, encontrar en los países más desiguales una fuerte y sostenida prioridad pública para poner freno a la reproducción de estas inequidades: políticas públicas explícitamente enfocadas a reducir la desigualdad; programas gubernamentales para las poblaciones más rezagadas respecto al desarrollo humano y, simultáneamente, esfuerzos para cambiar las ideas, valores y prácticas de las instituciones, las comunidades locales y la ciudadanía en general en favor de la igualdad de derechos y la equidad en las oportunidades. Asimismo, sería necesaria una clara disposición a conocer, evaluar y aprender de aquellas políticas y prácticas que han sido más eficaces en el mundo para contribuir a que exista mayor igualdad de oportunidades.

En efecto, los gobiernos de América Latina han invertido desde principios de los años noventa con mayor énfasis, esfuerzos financieros, técnicos y humanos en el alivio de la pobreza e incluido en sus programas gubernamentales retos y metas para avanzar hacia la construcción de sociedades más equitativas. No obstante, en general las desigualdades no se han reducido sino que han tendi-

do a aumentar desde entonces. Las evidencias son contundentes en el caso de la educación. Las políticas de reforma educativa no han generado más equidad en los logros de aprendizaje. Los estudiantes más pobres y de pueblos indígenas o minorías étnicas, obtienen menos puntajes en las pruebas estandarizadas de rendimiento que aquellos de estratos medios o altos y de la cultura predominante. La difusión de estas desigualdades en el rendimiento escolar a través de los medios de comunicación masivos ha contribuido a ampliar la demanda social por igual calidad en el proceso pedagógico, equidad en los logros de aprendizaje y consideración de los valores e identidad cultural de los estudiantes. La educación constituye hoy un terreno más fértil para la promoción de la igualdad de oportunidades, en parte porque la demanda social por una educación de calidad equivalente para todos, es más vigorosa y está más implantada que la demanda de ampliación de oportunidades para la participación política o el acceso libre a las tecnologías de la información.

En el 2001, la Fundación Ford, que tiene un compromiso histórico con la promoción de la justicia social y el alivio de la pobreza, puso en marcha una iniciativa llamada *Pathways for Higher Education (Caminos hacia la Educación Superior)*, con el propósito de promover un mayor acceso y oportunidades de educación superior para las poblaciones excluidas en el mundo. La iniciativa se implementa actualmente en diversos países de América Latina, Asia, África y Europa del Este y beneficia a instituciones de educación terciaria de estos países interesadas en contribuir a que las poblaciones menos privilegiadas por los sistemas de educación superior desarrollen plenamente sus talentos y aspiren a posiciones de liderazgo.

En la Región Andina y el Cono Sur esta iniciativa apoya, desde 2003, a centros de educación superior de Chile y Perú atraídos por el propósito de fortalecer, innovar y expandir sus políticas institucionales, incluidos sus sistemas de admisión, para dar cabida a jóvenes de pueblos indígenas históricamente discriminados del acceso a la educación universitaria. Las Universidades de la Frontera en Chile y San Antonio Abad del Cusco en Perú, han establecido

programas de apoyo académico para sus estudiantes de ascendencia Mapuche, Quechua y de etnias amazónicas y están revisando sus políticas internas con el propósito de incrementar el ingreso y la participación de estos jóvenes en la vida universitaria; mejorar su rendimiento en los estudios; fortalecer sus vínculos culturales con su grupo de referencia y otros grupos, así como elevar sus tasas de graduación de programas de pregrado. Es decir, se encuentran llevando a cabo acciones afirmativas en beneficio de estudiantes severamente discriminados en sus sociedades, y comprobando si estas acciones ayudan a establecer una cultura universitaria más inclusiva y a mejorar el rendimiento e integración social del grupo objetivo.

Como parte de esta iniciativa surgió la necesidad de revisar el estatus de las políticas públicas e institucionales dirigidas a ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Esta suerte de línea de base de la iniciativa evolucionó después hacia un objetivo mayor: la identificación y el análisis de los enfoques, alcances y debates sobre las políticas y medidas en favor de poblaciones excluidas presentes tanto en la jurisprudencia como en los objetivos y justificación de los programas especiales de desarrollo para estas poblaciones. En consecuencia, los cuatro estudios no se circunscriben sólo a la identificación de acciones afirmativas en educación, sino que dedican una importante sección a la descripción y el análisis de las políticas y medidas para ampliar oportunidades de acceso a los diferentes niveles del sistema educativo en cada país.

Si bien se sabía de antemano que el concepto de acción afirmativa no formaba parte de la tradición de la política pública en América Latina –más experimentada en políticas para el alivio de la pobreza que en el enfrentamiento directo de la desigualdad–, pareció importante revisar lo realizado desde este enfoque, dado que constituye la respuesta de la política pública más explícitamente orientada a corregir la desigualdad de oportunidades que experimentan sistemáticamente ciertos grupos sociales. De esta manera, se optó por conocer la extensión y el significado que se asigna a las políticas y medidas enmarcadas dentro del concepto de acción

afirmativa o discriminación positiva en Argentina, Colombia, Chile y Perú y de los grupos a los que estaban dirigidas.

Para la iniciativa *Caminos hacia la Educación Superior* estos estudios constituyen un primer peldaño en el reconocimiento y análisis de los avances y límites de las políticas y acciones en favor de poblaciones discriminadas en cada país. Se trata de un esfuerzo pionero de recopilación de la labor realizada en contra de la exclusión en estos cuatro países y, por ello, sus resultados son insumos relevantes para iniciar un imprescindible debate con los responsables de dirigir la educación y la política social y con representantes de los grupos excluidos, sobre cuáles son las metas prioritarias para avanzar hacia una mayor equidad en el acceso, el trato y los logros educativos en cada país y cuáles son las mejores estrategias para alcanzarlas. Las políticas para la equidad requieren de consensos políticos, diálogos y negociaciones en torno las formas más eficaces de promover la igualdad de derechos y oportunidades.

Los estudios no tuvieron como propósito evaluar la eficacia ni los resultados de las políticas y medidas reseñadas en lo que se refiere a la disminución de la exclusión. Sin embargo, otras investigaciones promovidas por la Fundación Ford así como discusiones realizadas en los países latinoamericanos sobre la eficacia de las políticas públicas para la equidad, permiten esbozar algunos de los dilemas que se enfrentan en la región para reducir la desigualdad.

El primero de ellos es la existencia de determinadas dinámicas de mercado –como la privatización de la educación superior– que contrarían los esfuerzos en pro de la igualdad de oportunidades, porque basan su desarrollo en la existencia de diferencias socioeconómicas y jerarquías culturales.

Una segunda constatación es que, de hecho, la desigualdad es aún tolerada por las mayorías. Para tener éxito en la compleja tarea de disminuir las brechas económicas, sociales, educativas y políticas que despojan de derechos a unos ciudadanos frente a otros, es necesario aceptar el principio de igualdad de derechos y el de equidad en las oportunidades para todos sin distinción. El ocultamiento de las desigualdades por parte del poder político o la no publicación de las

metas nacionales de equidad, desinforma y no contribuye a comprometer a la ciudadanía en la superación de las desigualdades.

Otro dilema está relacionado con la manera de involucrar a los excluidos en estas políticas. La integración de los marginados no puede ser compulsiva. Las poblaciones que sufren la exclusión social, económica y política necesitan desarrollar la capacidad de influir y participar en el cambio de las políticas y las prácticas institucionales que los discriminan. Por esto, las políticas igualadoras deberían aplicarse desde los primeros niveles de la educación, evitando así la acumulación de desigualdades durante la trayectoria educativa, de tal modo que los déficits en la enseñanza secundaria no sean mayores que los de la básica o primaria, y que las oportunidades de acceso y logro en la educación superior sean iguales o mayores que en el nivel secundario.

Otro tipo de dilemas están referidos al manejo de la diversidad cultural y las supuestas contradicciones entre la diversidad cultural y la igualdad. Las instituciones educativas culturalmente homogéneas impiden conocer y aprender de los otros. En América Latina la diversidad cultural continúa siendo incómoda para muchos e indudablemente es más cómodo optar por políticas homogéneas y universales, que por políticas multiculturales y diversificadas que atiendan la heterogeneidad, como lo hacen las políticas de acción afirmativa.

Si bien la educación es un instrumento clave para reducir la desigualdad social, es insuficiente. No puede ser la única política igualadora o de acción afirmativa. La equidad debe transformarse en el problema central a resolver por la política económica y social, acompañando los esfuerzos de igualación de oportunidades que realiza la educación.

Finalmente, debemos aprender a reconocer y analizar la desigualdad social, económica, política y educativa como un problema global que trasciende las fronteras nacionales y que, por ende, requiere de alianzas y respuestas globales.

Las políticas de acción afirmativa han contribuido a atenuar los mecanismos que reproducen la desigualdad social en otros con-

Fundación EQUITAS

textos distintos al latinoamericano. Los informes de investigación que se presentan permiten demostrar que Argentina, Colombia, Chile y Perú han diseñado políticas públicas y están ejecutando programas que, en mayor o menor escala, buscan reducir las desigualdades en el acceso a la educación, la justicia, el trabajo, la salud o la participación política. Quedan pendientes, sin embargo, para unos y otros países, muchos desafíos por delante así como la necesidad de una más decidida acción gubernamental y ciudadana que contribuya a profundizar y sostener las estrategias más eficaces en el objetivo de garantizar la equidad para los pobres, los grupos étnicos, las mujeres y los inmigrantes.

María Amelia Palacios
Coordinadora del Programa de
Reforma Educacional de la Oficina
de la Fundación Ford para la
Región Andina y el Cono Sur

ACCIÓN AFIRMATIVA, DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

El presente estudio sobre acción afirmativa en Argentina constituye un valioso aporte al conocimiento y la difusión de un importante mecanismo de política pública, capaz de ayudar a superar la actual fragmentación que se observa en las sociedades latinoamericanas. Al mismo tiempo, esta investigación proporciona una mirada en profundidad a una metodología de acción que contribuye de manera práctica a materializar los valores de justicia social. La acción afirmativa permite así unir las principales dimensiones del desarrollo social desde una nueva perspectiva, proporcionando un instrumental cuya capacidad para lograr mejores niveles de integración social ha sido internacionalmente comprobada.

Este nuevo enfoque de desarrollo social, sistémico e integrador, inaugurado en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995)ⁱⁱⁱ, es el más importante intento desplegado hasta la fecha por la comunidad internacional para superar la exclusión y la marginalidad a las que se han visto arrastradas millones de personas a nivel mundial en las últimas décadas. De esta forma, se han intentado superar las visiones unilaterales del desarrollo, incluyendo de manera comprehensiva sus principales elementos, integrando las políticas económicas y sociales en una unidad armónica e incluyendo valores éticos centrales del desarrollo, tales como el derecho humano a la equidad, la paz y la dignidad humana. El consenso logrado en torno a esta amplia visión del desarrollo ha establecido las bases para generar un régimen internacional que ponga en efectiva interacción las políticas sociales, económicas y medioambientales.

Para este nuevo paradigma de desarrollo social, el empleo, la reducción de la pobreza y la integración social se conciben como los tres pilares claves en cualquier estrategia de desarrollo que aspire a tener éxito. Difícilmente se podrá aspirar a sociedades más integradas cuando se observan altas tasas de desempleo, profundas desigualdades de ingresos y amplios bolsones de pobreza e indigencia. Quizás

una de las principales innovaciones al respecto es haberle otorgado a la integración social un papel central al interior de este moderno modelo de desarrollo.

La integración social^{iv}, un fin en sí mismo, es también un medio para lograr el desarrollo de las sociedades. Esta es el resultado de varios procesos específicos, que concurren a constituir la en una realidad social. Las condiciones necesarias para alcanzarla son la existencia de un sistema democrático y el estado de derecho, en el marco de los cuales se puedan desempeñar eficientemente gobiernos responsables y accesibles. Al mismo tiempo, son requisitos suficientes la vigencia de un conjunto de valores guías tales como el respeto y la aceptación de la diversidad, la equidad, la cohesión social, la solidaridad y las oportunidades para todos, especialmente para los grupos más vulnerables como los pueblos indígenas, discapacitados, jóvenes y ancianos. Al nivel de las metas a ser alcanzadas, los gobiernos han insistido en la necesidad de una plena participación ciudadana en la formulación de las políticas sociales, en su puesta en marcha, ejecución y seguimiento, así como en la necesidad de lograr metas de equidad y justicia social tanto en el acceso a los servicios sociales como al trabajo.

La representación de los sectores excluidos y la puesta en práctica de mecanismos de no-discriminación, tolerancia y respeto mutuo, son procesos determinantes para lograr las metas antes mencionadas y materializar los valores guías centrales. Solamente a través del efectivo progreso en todos estos ámbitos se podrán remover las inequidades institucionalizadas y alcanzar mayores niveles de integración social.

La experiencia histórica muestra que sin una integración social capaz de superar las profundas fracturas generadas por la exclusión y marginalidad, será imposible derrotar a la intolerancia y la violencia, con sus fatales secuelas de genocidio, conflicto armado, xenofobia y racismo. Todos estos males sociales ponen en peligro la estabilidad política y social de los países.

Una evaluación panorámica de la integración social a nivel mundial muestra que en la última década se pueden observar algunos

importantes avances, pero al mismo tiempo se constatan grandes frustraciones^v.

Como aspectos positivos se puede mencionar, en primer lugar, el reconocimiento de las desigualdades como resultado de la propia dinámica social y no imputable a los atributos o méritos de las personas afectadas, por lo que su superación exige de la acción concertada y directa de los gobiernos y la sociedad en su conjunto. Asimismo, en segundo término, se ha generalizado el reconocimiento de estos grupos como sujetos sociales diferenciados y con necesidades y derechos comunes, que requieren ser atendidos. Todo esto se ha expresado en el mayor interés percibido en mejorar la situación de diversos grupos sociales como los pueblos indígenas, las personas con discapacidades, aquellas de la tercera edad y jóvenes; así como en la superación de las desigualdades, discriminaciones e inequidades de raza y género, prestándose mayor atención a los derechos civiles y políticos de las poblaciones marginadas y excluidas del desarrollo social. Un mecanismo importante usado por los gobiernos para avanzar en estas materias ha sido el sistema educacional, a través del cual han difundido y han ayudado a comprender los valores de la integración social y tolerancia en sus respectivas sociedades. Sin embargo, aún existen áreas en las cuales no han existido avances o estos han sido marginales.

Las principales fallas observadas a nivel mundial en materia de integración social son el producto, simultáneo y combinado, de factores estructurales y de debilidades en las políticas públicas para enfrentarlos exitosamente. En la actualidad, los rápidos procesos de cambio cultural, económico y social ejercen fuertes presiones sobre las estructuras tradicionales como la familia, comunidades e instituciones, así como sobre los individuos aún no capacitados para enfrentar estas aceleradas transformaciones. Otros procesos de cambio estructural como los demográficos y las migraciones campo-ciudad e internacionales, desde los países más pobres a los más desarrollados, particularmente en áreas de conflicto social, generan como resultado condiciones de vida insalubres e inseguras en las grandes ciudades, contribuyendo a acentuar la

desintegración social, intolerancia y violencia. A su vez, la ampliación de las desigualdades socioeconómicas atribuibles a inadecuadas o inexistentes políticas redistributivas y de empleo incrementan la fragmentación social. En este contexto, no es de extrañar que la percepción de “haber sido excluido” sea un aspecto consistentemente presente en todas las investigaciones sobre participación social.

Junto con estas falencias se observa un peligroso retroceso conceptual, patente en la tendencia de los últimos años a enfrentar los asuntos del desarrollo desde una perspectiva menos comprensiva, como se ha observado en las *Metas del Milenio* o en las políticas de reducción de la pobreza auspiciadas por la banca multilateral^{vi}. A pesar de los acuerdos existentes para conjugar las principales dimensiones del desarrollo social en un todo coherente e integrado, este enfoque no ha sido plenamente asumido por las organizaciones internacionales e incluso por Naciones Unidas, lo que implica que esta nueva visión del desarrollo social –y sus respectivas metas de integración social– no ha sido completamente incorporada en los proyectos de desarrollo más allá de algunos círculos especializados. Los conceptos de equidad e igualdad incluidos en la Declaración de Copenhague y en su Programa de Acción, que expresan el conjunto de valores, principios y metas constitutivas del marco de políticas públicas establecidas por la Cumbre Social, han perdido presencia en la ejecución de políticas públicas a nivel nacional y en los ámbitos multilaterales. Un ejemplo de este retroceso es la erosión del principio de solidaridad producto de las reformas a la seguridad social implementadas últimamente en algunos países de América Latina.

A su vez, los mecanismos para lograr la integración social no han sido suficientemente bien definidos y focalizados por los gobiernos, y sus fracasos en llegar a los grupos más necesitados están produciendo un mayor aislamiento social, marginalidad y exclusión.

En el caso de las metas de participación social, la Cumbre Social menciona diversos niveles, nacionales e internacionales, en los cuales esta se debe dar: en la toma de decisiones sobre políticas públicas, en la implementación y evaluación de resultados de los

planes de desarrollo, así como a nivel político. Incluso se afirma la necesidad de proporcionar asistencia legal para abrir el acceso de los sectores excluidos a la toma de decisiones. Sin embargo, los niveles subnacionales de gestión, lugar donde se realiza en la práctica la integración social, no son mencionados o no están claramente definidos.

Igualmente, en la medida que ciertas formas tradicionales de representación gremial y política están cambiando, no se observan claros ejemplos de cómo responder exitosamente a los desafíos de integración social modernizando arcaicas estructuras de representación o desarrollando nuevas.

Un cuadro similar de avances y retrocesos se observa en esta región en materia de ciudadanía social. De acuerdo al informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina*, "la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación aún no se aplican con la debida firmeza y extensión (...). Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección"^{vii}. Este cuadro se complica cuando se reconoce que "existen exclusiones sociales superpuestas"^{viii}. Así, "las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos". La constatación de exclusiones y marginaciones superpuestas lleva al informe a concluir que existen "déficit estructurales en materia de ciudadanía social"^{ix}.

De este diagnóstico a nivel global y regional es posible derivar una serie de desafíos necesarios de enfrentar exitosamente en materia de políticas públicas para superar las variadas situaciones de exclusión, creando condiciones que permitan una efectiva integración social, base de un genuino desarrollo.

Primeramente, y en la medida que esta visión integradora del desarrollo social está perdiendo terreno a nivel conceptual, es necesario generar condiciones comunicacionales adecuadas que permitan reponer los valores, conceptos y metas del desarrollo social en el centro de las políticas públicas. El fortalecimiento y la

creación de comunidades epistémicas en torno a estos nuevos conceptos surgen, por lo tanto, como una necesidad urgente. Esta tarea es responsabilidad central tanto de los gobiernos como de todos aquellos sectores interesados en generar condiciones favorables a la integración social. Por estas razones es necesario que en torno a ella se establezcan amplias alianzas que convoquen a todos los interesados. Los organismos no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones filantrópicas y las agencias estatales tienen una gran oportunidad para generar sinergias y desarrollar estrategias comunicacionales creativas en estos espacios de acción.

Es igualmente necesario, en segundo término, introducir importantes cambios a la sectorización unidimensional de la gestión gubernamental, la que en su acción en terreno no ha sido capaz de enfrentar eficazmente temas esencialmente multisectoriales y transversales como los que se analizan. Por su propia naturaleza, las necesidades de las personas son de características multidimensionales, lo que implica que no deberían ser enfrentadas unilateralmente por agencias especializadas que no coordinan sus acciones entre sí, duplicando programas sociales.

Finalmente, las políticas de integración social no han considerado de manera suficiente el impacto de la migración internacional –especialmente importante para América Latina– y las dificultades de las diásporas para integrarse en los países de acogida. En América Latina este fenómeno ha llegado a tener implicancias económicas y sociales extremadamente serias para las sociedades de origen de estos flujos migratorios. Así, las exclusiones locales se proyectan internacionalmente a escala ampliada, “exportándose” exclusión y marginalidad.

En este escenario, la acción afirmativa es parte fundamental y un mecanismo privilegiado en las modernas estrategias de desarrollo social, permitiendo que los sectores y grupos excluidos puedan integrarse sistemáticamente a los procesos, estructuras e instituciones sociales más amplias.

Las políticas de acción afirmativa deben ser aplicadas en todas aquellas áreas y sectores donde la discriminación, marginalidad y

exclusión se han institucionalizado. Y para que este proceso concite apoyos sociales, políticos y económicos es necesaria una política comunicacional adecuada a estas metas. Aquí, las instituciones educacionales tienen un destacado papel que desempeñar.

Esta importante publicación que prologamos es un primer y valioso paso conducente a destacar los valores, conceptos y metas de una nueva perspectiva de desarrollo e integración social, los que deben permear el conjunto de políticas públicas pertinentes. Los gobiernos, así como todas aquellas personas, instituciones y organizaciones comprometidas en una efectiva integración social, pueden aprender recíprocamente a partir de las mejores experiencias puestas en vigor. En este campo, las instituciones filantrópicas tienen una experiencia invaluable que debe quedar diligentemente a disposición de los interesados.

A su vez, los niveles subnacionales de gestión gubernamental como los gobiernos regionales y municipalidades deben desempeñar un papel más activo en las políticas de superación de la exclusión y marginalidad social realizando acciones afirmativas donde y cuando corresponda. Al respecto, la demostración de las mejores prácticas que en diferentes contextos nacionales han estado siendo exitosas debería tener mayores niveles de visibilización a nivel regional para permitir su adaptación y réplica.

Todas estas acciones implican una efectiva transversalización de las políticas de acción afirmativa a niveles nacionales, la que también debería llevarse a cabo en los niveles subnacionales. Por este motivo, urge introducir importantes cambios en la aplicación de políticas públicas al nivel de los gobiernos regionales y municipales. La gestión gubernamental separada en compartimentos estancos establece un límite muy serio a la transversalización, especialmente de acciones afirmativas, ya que en el trabajo en terreno no se pueden enfrentar eficazmente temas multisectoriales como los mencionados.

En la medida que la integración de las diásporas en los países de acogida enfrenta fuertes barreras de entrada es igualmente necesario que la acción afirmativa incluya a la gran variedad de inmigrantes que hoy día se observa en esta región.

Fundación EQUITAS

Este pionero libro que resume la experiencia argentina en políticas de acción afirmativa, es una contribución referencial para revitalizar las nuevas perspectivas del desarrollo. Igualmente, muestra que la acción afirmativa no ha nacido hoy, ni se ha presentado exclusivamente en un solo país. Ella ha establecido profundas raíces en la historia latinoamericana. Se ha desarrollado y nutrido al amparo de duras y prolongadas luchas por la equidad, en las que múltiples actores han aportado sus mejores esfuerzos. De alguna forma, este volumen es también un homenaje a quienes se han comprometido y dado su vida por la justicia social.

Augusto Varas Fernández

Representante de la Fundación Ford
en la Región Andina y el Cono Sur
Presidente Fundación EQUITAS

ALCANCES DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA REGIÓN ANDINA Y EL CONO SUR

Los difundidos debates en torno a las medidas de acción afirmativa que cada cierto tiempo se instalan en la agenda noticiosa de Estados Unidos y de países de la Unión Europea no han tenido aún repercusiones de envergadura en América Latina. Con la excepción de Brasil, la discusión sobre los alcances y posibles efectos de la aplicación de medidas de esta naturaleza en esta región se encuentra circunscrita a sectores muy acotados de la academia y del ámbito público, sin que se registre un debate más amplio que involucre a un mayor número de actores sociales.

La investigación desarrollada paralelamente en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite observar hasta qué punto el concepto mismo de acción afirmativa está todavía ausente de las discusiones sobre derechos y políticas sociales. Incluso quienes han adoptado como propio el discurso de la acción afirmativa y abogan por ésta, la confunden a menudo con políticas compensatorias y/o focalizadas según criterios de pobreza.

Dada la importancia que revisten las medidas de acción afirmativa y el enorme potencial que tienen en sociedades fuertemente marcadas por problemas de equidad social, la investigación realizada busca contribuir a ahondar el conocimiento existente sobre el grado de receptividad a este tipo de acciones en los distintos contextos nacionales. En particular, en los cuatro países mencionados, que son aquellos en que la Oficina de la Fundación Ford para la Región Andina y el Cono Sur mantiene programas activos.

1. Aproximaciones al desarrollo de un concepto

Aunque las iniciativas de acción afirmativa se encuentran presentes en los instrumentos internacionales utilizados desde 1958^x y los registros formales sobre el uso del concepto datan de inicios de los años sesenta,^{xi} su uso cada vez más habitual no expresa el consenso en torno a una definición única y de aceptación generalizada.

Una primera revisión de la bibliografía pertinente^{xii} mostró no sólo la ausencia de una definición normativa clara, sino que también reveló la existencia de discrepancias en los planos jurídico y social. Los argumentos en discusión son diversos y algunos emergen de la definición misma del concepto de acción afirmativa.

El intento más amplio registrado para avanzar en este debate lo protagonizó Naciones Unidas, que en 1998 solicitó una investigación para estudiar "el concepto y la práctica de la acción afirmativa". Al finalizar este trabajo en 2001, se propuso una definición básica, según la cual *"la acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva"*.^{xiii}

A pesar del carácter general de la definición propuesta, ésta no ha concitado mayor consenso en el ámbito jurídico, debido a la inclusión de dos de los aspectos que suscitan más controversia: en primer lugar, la acción afirmativa sería aplicable a miembros de un determinado grupo cuyo estatuto particular se reconoce y cuyos derechos sociales (o "de su vida social") no han sido adecuadamente atendidos. En segundo término, su objetivo sería alcanzar la igualdad efectiva para este grupo, en relación a otros grupos sociales más integrados.

Respecto del primer aspecto, la posible contraposición entre los derechos individuales y la acción afirmativa, sustentada en el reconocimiento de los derechos fundamentales de naturaleza colectiva, es una de las facetas más candentes del debate actual. De hecho, la construcción doctrinaria de los derechos humanos colectivos ha sido objeto de una fuerte polémica, cuyas aristas más notorias son las discusiones por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia de la Comunidad Europea y por las decisiones de la Corte Suprema de Estados Unidos. En ambas instancias se observan diversos ejemplos sobre la constante controversia respecto del estatuto jurídico de las acciones afirmativas.

El segundo aspecto en cuestión, relacionado con el anterior y que cruza los principales debates sobre la acción afirmativa, se centra

en la igualdad efectiva como objetivo de ésta. La pregunta es si la acción afirmativa *"puede imponer un resultado (class action), resultado que, puesto que es impuesto y apremiante, comportaría [...] una violación de un derecho individual a la igualdad de las personas que habrán de ser apartadas de este resultado por el efecto de la medida favorecedora de una o más personas, de tal manera que acelerara la instauración de una igualdad de hecho entre grupos o personas [en desigualdad de condiciones iniciales]"*.^{xiv}

De manera sintética, el problema fundamental respecto de este punto es la aceptación de la adecuación entre la igualdad formal garantizada en las constituciones nacionales y la igualdad material, efectiva o de hecho, objeto de la acción afirmativa. Sin embargo, esta relación puede sólidamente fundamentarse en el "principio de la rectificación", sostenido a principios de los años setenta por el filósofo político estadounidense John Rawls. La aplicación de la acción afirmativa refleja hasta dónde la idea de Rawls sobre una justicia compensatoria rápidamente sobrepasó el marco del debate jurídico y trasladó la reflexión hacia la dimensión social. Partiendo del supuesto de que la capacidad y el talento natural están repartidos de manera igualitaria entre los distintos grupos humanos, la teoría de Rawls proporciona un sustento conceptual a la necesidad política de revisar la relación naturalizada entre las diferencias históricas o biológicas de determinados grupos o individuos y las desigualdades sociales asociadas, culturalmente construidas, legitimando así la introducción de medidas correctivas bajo la forma de políticas de acción afirmativa.

2. La práctica de la acción afirmativa

Una vez instalada la necesidad de introducir medidas que enmienden las desigualdades, tendientes a alcanzar sociedades más equitativas y justas, las posiciones enfrentadas en relación con el concepto de la acción afirmativa y sus implicancias se han trasladado al tipo de políticas mediante las cuales ésta se concreta. En este último ámbito se observa la mayor aceptación de aquellas medidas de acción afirmativa conducentes a la "igualdad de oportu-

tunidades”, así como un creciente apoyo hacia las que se dirigen a promover la “igualdad de resultados”.

Sin ahondar aquí en este debate, interesa resaltar la forma como éste se expresa en la clasificación de las prácticas de acción afirmativa que realiza Naciones Unidas: medidas de movilización afirmativa, de equidad afirmativa y de preferencia afirmativa. Las dos primeras corresponderían a las políticas de acción afirmativa orientadas principalmente hacia la “igualdad de oportunidades”, mientras que la tercera apuntaría directamente a alcanzar la “igualdad de resultados”.

Según se desprende del informe final del relator especial Marc Bossuyt a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,^{xv} la movilización afirmativa incluye todas las medidas de difusión, promoción y apoyo tendientes a favorecer el conocimiento de los derechos civiles y sociales, de los cuales cada integrante de una misma sociedad es formalmente titular, pero cuyo ejercicio efectivo excluye a ciertos grupos por la desinformación, el desconocimiento o la falta de recursos para hacerlos valer.

A su vez, la equidad afirmativa reúne aquellas medidas dirigidas a formalizar mayores garantías en la distribución de los bienes sociales, para asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma “equitativa”. Gran parte de estas medidas se asocia al establecimiento de procedimientos formales para encausar los alegatos de discriminación; procedimientos de revisión para cautelar el cumplimiento de criterios no discriminatorios, y otras medidas tomadas para “prevenir y eliminar prácticas discriminatorias no intencionadas”, en términos de Bossuyt^{xvi}.

Respecto de la preferencia afirmativa, ésta se refiere a las medidas que implican que la mera adscripción a un cierto grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales. Los ejemplos son de dos tipos: (i) entre dos personas igualmente calificadas se asigna preferencia a una en exclusiva razón de su sexo o raza, y (ii) se establecen desincentivos o directamente la prohibición de que miembros de otros grupos soliciten determinados bienes (aquí se incluirían las leyes de cuotas o cupos).

3. La acción afirmativa en Argentina, Colombia, Chile y Perú

El trabajo de campo efectuado en los cuatro países en estudio se inició con la revisión y análisis de las constituciones nacionales; la adopción y aplicación de los tratados internacionales en materia de igualdad de oportunidades, no-discriminación y acción afirmativa; la legislación asociada en cada país y las principales sentencias dictadas en casos emblemáticos.^{xvii}

a. Argentina

Como se describe en el respectivo informe nacional, la Constitución argentina de 1994 aúna el principio de igualdad con el de no-discriminación, incorporando la acción afirmativa a través del artículo 75, inciso 23, mediante el cual se ordena al Congreso:

"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".^{xviii}

De manera similar a lo que se registra en el caso colombiano bajo la forma de la acción de tutela, la Constitución de Argentina establece además el recurso de amparo individual o colectivo^{xix} (artículo 43 - Sección Nuevos Derechos y Garantías de la Constitución). Este recurso es el que habilita a los ciudadanos para combatir a través de la vía jurídica los actos discriminatorios. Mediante su uso se han obtenido fallos que, en algunas ocasiones, han terminado convirtiéndose en una acción positiva para un colectivo social. De hecho, se constata en el estudio la utilización del recurso de amparo colectivo en conjunto con los tratados internacionales para litigar a favor de derechos que comienzan siendo individuales, pero que terminan interpelando y definiendo el colectivo o grupo situado en la base del acto discriminatorio. Durante la década de los noventa, este recurso permitió importantes avances en cuestiones ligadas a los derechos de los pueblos indígenas, de las personas

con discapacidad, de las mujeres y también de los usuarios y consumidores.

En el ámbito de la legislación se destaca especialmente la modificación de la ley electoral, que incorporó la obligación para todos los partidos políticos de incluir en sus listas al menos el 30% de mujeres en puestos donde tengan posibilidad de resultar electas. Se trata de Ley Nacional N° 24.012^{xx} o Ley de Cupo de 1991, modificada en el marco de la reforma a la Constitución Nacional de 1994, incorporando artículos como el que garantiza la igualdad de oportunidades de ambos sexos para el acceso a cargos electivos y partidarios^{xxi}. Posteriormente, el Decreto Presidencial N° 1.246 del 2000 amplía la aplicación de la Ley de Cupo e instituye la incorporación efectiva de candidatas mujeres al Senado.

b. Colombia

De los cuatro países considerados en la investigación, comparativamente este cuenta con el marco constitucional y jurídico más abierto al reconocimiento de la igualdad material o efectiva como indisoluble de la igualdad formal, además de otorgar reconocimiento expreso a los derechos sociales y colectivos en la Constitución de 1991. En el artículo 13 de esta carta, uno de los más conocidos, se señala: *"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados"*.^{xxii}

Según los constitucionalistas entrevistados en la investigación, la Constitución de 1991 no sólo contribuyó a la consolidación del principio de igualdad formal y a la consecución de la igualdad real, sino que abrió espacios para el desarrollo de una institucionalidad adicional donde estos objetivos se concretaran. Una de las vías más reconocidas es la de las llamadas acciones de tutela, mediante las cuales los ciudadanos pueden reclamar ante el juez la protección de sus derechos fundamentales. La Corte Constitucional, por su parte, revisa aquellos casos más controversiales y pronuncia al respecto sentencias que configuran gran parte de la jurisprudencia constitucional colombiana.

Una revisión de los pronunciamientos de la Corte Constitucional muestra que ésta en reiteradas ocasiones ha establecido "*que la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad [...] siendo posible anudar a situaciones distintas, diferentes consecuencias jurídicas*".^{xxiii} En sus sentencias, la Corte Constitucional ha procurado el cumplimiento del principio de la igualdad y también ha respaldado el uso de acciones afirmativas para ese propósito.

En la misma dirección, el Procurador General de la Nación, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Constitución que establecen edades diferenciadas para hombres y mujeres en materia de jubilación, sostiene en forma explícita:

"En ocasiones se dispensa un trato más favorable a determinado grupo de la población en virtud de la necesidad reconocida constitucionalmente de 'enderezar las cargas' o promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. Cuando lo anterior ocurre, estamos en presencia de la 'discriminación positiva', mecanismo establecido de conformidad con la actual Constitución, para proteger y apoyar especialmente a personas y grupos tradicionalmente discriminados o marginados de los beneficios de la vida en comunidad".^{xxiv}

En el nivel de la legislación, más acotada que la jurisprudencia colombiana en lo referido a la acción afirmativa, la investigación destaca la Ley N° 581 de 2000, o Ley de Cuotas, dado su carácter netamente afirmativo, en contraposición a otras disposiciones que combinan esta vocación con una de carácter más bien asistencial o de superación de la pobreza. La Ley N° 581 tiene como objetivo "*la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público*", creando para esto la obligación de nombrar un mínimo de 30% de mujeres "*en todos los niveles de las tres ramas y demás órganos del poder público, en los niveles Nacional, Departamental, Regional, Provincial, Distrital y Municipal [...] incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción en la rama judicial*".^{xxv}

c. Chile

El marco normativo chileno está regido por la Constitución Política de 1980, elaborada y puesta en vigencia durante la dictadura militar (1973-1990). En algunos aspectos, la Constitución de 1980 prosigue la tradición constitucional del país, plasmada en las constituciones anteriores (de 1833 y 1925). Sin embargo, debido al contexto social y político en que se genera, y a sus disposiciones autoritarias, implica al mismo tiempo la abrupta interrupción de una tendencia dirigida a acercar la carta constitucional previa a una más propia de un Estado de bienestar. Las modificaciones que venía experimentando la Constitución de 1925, tanto a fines de la década de los cincuenta, como producto de las reformas realizadas por los gobiernos radicales, y durante de la década de los sesenta, como respuesta a los movimientos sociales, ampliaron paulatinamente las garantías constitucionales, incluyendo derechos económicos y sociales posteriormente omitidos en la Constitución de 1980.

Formalmente, la Constitución de 1980 puede ser definida como de orden liberal-clásico, puesto que se limita a garantizar derechos civiles y políticos o de primera generación, sin considerar derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación. En este sentido, la carta fundamental reconoce y enfatiza principalmente los derechos individuales, incluyendo el tema de la igualdad sólo de manera general. Según plantean los juristas entrevistados para el informe, en esta Constitución los derechos demandan del Estado una omisión, pero ninguna obligación.

A pesar de esta evidente restricción, el artículo 19.2, el cual señala que *"en Chile no hay personas ni grupos privilegiados [...] no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre, ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias [...]"*, consagra la igualdad ante la ley y prohíbe toda forma de discriminación arbitraria. En democracia, la discriminación arbitraria ha sido entendida como *"aquella que no esté fundada en un valor relevante para la comunidad política"* y este artículo ha sido interpretado en el sentido contrario, estableciendo que las discriminaciones fundadas en buenas razones estarían permitidas, abriendo así la posibilidad le-

gal de impulsar programas de acción afirmativa, como de hecho ha ocurrido durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, desde 1990 en adelante.

Esta interpretación que permite ajustar –sin modificar– el marco normativo para avanzar conforme a la agenda política de los gobiernos de la Concertación, corresponde a lo que algunos han identificado como la estrategia de respuestas adaptativas de esta coalición política, un fenómeno característico de la prolongada transición a la democracia de este país. Con relación a la acción afirmativa, lo anterior ha implicado el desarrollo de medidas en el plano institucional sin su respectivo correlato en el ámbito jurídico, fórmula cuya limitación principal es que los avances quedan sujetos a la iniciativa del régimen de turno, mientras que los ciudadanos carecen de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer coercitivos sus derechos^{xxvi} frente a un Estado que no está obligado constitucionalmente a ejercer algún tipo de acción u otorgar algún bien en el plano de los derechos sociales o colectivos.

No obstante el vacío legal detectado, como se detalla en el informe correspondiente al caso chileno, con el retorno de la democracia se desarrolla un conjunto de políticas públicas de carácter sistemático, cuyo contenido puede catalogarse como acción afirmativa. La mayoría de estas se orientan a redistribuir los recursos sociales y a conferir ventajas sociales explícitas y deliberadas a un cierto grupo de ciudadanos, en función de una cualidad adscrita que les confiere desventaja.

En cuanto a la emblemática “ley de cuotas” presente en los demás países estudiados y considerada el mecanismo de acción afirmativa más común en América Latina, en el caso de Chile esta iniciativa no ha logrado superar la condición de proyecto de ley. Según consta en la investigación, en 1997 un grupo de diputadas de la coalición gobernante propuso por primera vez una modificación de la Ley de Partidos Políticos, la Ley Orgánica Municipal y la Ley de Votaciones y Escrutinios, para que se introdujera un sistema de cuotas para las mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular. El proyecto se archivó sin discusión. La iniciativa fue repuesta en el 2000, sin que hasta ahora se registren mayores avances.

Por el momento, las cuotas de participación sólo son utilizadas en las elecciones internas de algunos de los principales partidos políticos chilenos, cautelando al nivel de los estatutos internos la representación de las mujeres en las listas y en los organismos colegiados partidarios: 40% en el caso del Partido Por La Democracia (PPD), 30% en el Partido Socialista (PS) y 20% en el Partido Demócrata Cristiano (PDC). La efectividad de estas medidas ha resultado muy variable, observándose mayor respeto a la norma en el PPD, tanto a nivel de sus órganos internos como en el número de mujeres electas en cargos de representación, y siendo en cambio superada reiteradamente por las fórmulas más tradicionales de hacer política presentes en los dos partidos con mayor trayectoria (PS y PDC).

d. Perú

Según los constitucionalistas peruanos, la Constitución de 1993, promulgada bajo el régimen del presidente Alberto Fujimori, tiene un carácter más regulatorio que declarativo, lo que la diferencia de las constituciones de Colombia y Argentina y tiende a asemejarla más a la chilena. Comparada con su antecesora, la Constitución de 1979, existen muchos derechos sociales que dejan de estar explícitos (como por ejemplo los derechos a la seguridad social, al bienestar, a la educación, al trabajo y a la función pública).

Además, el texto omite lo referente a la igualdad de oportunidades de las mujeres respecto a los varones, lo que es interpretado como un recorte manifiesto a los alcances del derecho a la igualdad consagrado en el texto de 1979. Según las opiniones reunidas por esta investigación, la Constitución de 1993 utiliza una fórmula que define la igualdad en términos restrictivos y formales, eliminando incluso la disposición que establecía la igualdad de trato, contenida en la Constitución anterior.

No obstante las limitaciones, se registra en el correspondiente informe nacional que el Tribunal Constitucional ha contribuido a generar un marco jurídico favorable al desarrollo de la acción afirmativa a través de sus sentencias, estableciendo que:

"[...] la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite:

a) la existencia de distintas situaciones de hecho y, por ende, la relevancia de la diferenciación; b) una finalidad específica; c) razonabilidad, es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales; d) racionalidad, es decir, coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y e) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad”.^{xxvii}

En cuanto a la legislación, el trabajo sobre Perú resalta la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 26.859 de 1997), que incorpora el mecanismo de cuotas para establecer la participación de un mínimo de 25% de mujeres en la conformación de las listas de los candidatos a presentarse en las elecciones nacionales y distritales. Con la finalidad de neutralizar cualquier efecto negativo que pudiese tener en las mujeres la aplicación del Distrito Electoral Múltiple, según el cual la elección de los parlamentarios se realiza considerando a cada departamento como un distrito electoral, hacia fines del 2000 el Congreso elevó la cuota de participación de candidatas mujeres a 30% a través de la Ley N° 27.387.^{xxviii}

Posteriormente, las cuotas también han sido introducidas para los gobiernos regionales. En el artículo 12° de la ley promulgada el 14 de marzo de 2002, se señala que *"la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesorio (suplente) en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres".* En esta ley también se incorporó la cuota por etnicidad, pues se estableció que la lista también debe estar conformada por *"un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones".*

El informe peruano destaca también la Ley N° 27.270, que penaliza los actos de discriminación, promulgada el 29 de mayo del 2000, a través de la cual se incorpora el delito de discriminación al Código Penal. En este se incluye una definición de lo que se entiende por discriminación –anulación o alteración de la igualdad de oport-

tunidades o de trato– y se establecen sanciones administrativas y/ o multas que habrán de aplicarse a los que discriminen "*basados en motivos de raza, sexo, religión, opinión, origen social, condición económica, estado civil, edad o de cualquier otra índole*". La discriminación, eso sí, queda concretamente acotada al acceso al empleo y a centros educativos de distinto nivel.

Más allá de las limitaciones formales, según consta en la investigación, esta ley es especialmente significativa porque abre la posibilidad de que quienes han sido directamente afectados por una situación de discriminación laboral o en el sistema educativo formal, puedan exigir una sanción hacia aquellos que los han discriminado y también obtener una indemnización por el hecho discriminatorio.

Tal como se establece en los informes nacionales, los cuatro países en que se realizó la investigación son estados parte de Naciones Unidas y han suscrito las principales convenciones relativas a la eliminación de la discriminación, tomando en algunos casos medidas concretas para revertir, en el ámbito de sus respectivos marcos constitucionales y jurídicos, algunos de sus efectos más visibles. Sin embargo, el concepto mismo de acción afirmativa tiene una presencia acotada en las legislaciones nacionales y la polémica sobre su legitimidad o la efectividad de su aplicación está restringida a círculos reducidos de la opinión pública nacional.

Tanto en el caso de Colombia como en el de Argentina, que son los que registran un estado de avance importante respecto del marco jurídico y la jurisprudencia, la discusión en el ámbito académico se encuentra poco extendida y la definición de políticas de acción afirmativa es escasa. Además, en ambos países se registra una falta de conciencia en el grueso de los grupos potencialmente beneficiarios respecto de los derechos que les son asignados por las respectivas constituciones nacionales.

A pesar de las limitaciones señaladas, se observa un amplio consenso en cuanto a que la incorporación de la acción afirmativa en las constituciones nacionales permite considerar la respuesta a situaciones de exclusión no tanto como política pública (como su-

cede en Chile y en menor medida en Perú), sino como una cuestión de derechos. Esto otorga a la sociedad un argumento constitucional que obliga al Estado a atender la situación de afectación de los derechos de grupos y personas, lo que ha puesto de relieve el papel de las ONG, que han comenzado a mostrarse más activas en la denuncia de este tipo de situaciones. Lo anterior facilita la promoción de alguna acción reparadora a través de un litigio, permitiendo por este camino importantes avances en los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas, de los discapacitados y de otros grupos con estatuto especial.

Respecto de la legislación vigente, resalta especialmente el lugar emblemático ocupado por las leyes de cuota o cupo femenino para cargos de representación popular, presente en tres de los cuatro países estudiados. Tal tipo de legislación ha resultado crucial a la hora de ilustrar, por parte de los entrevistados, lo que en cada caso se entiende por acción afirmativa y los alcances y limitaciones imputados a este tipo de medidas.

4. Catastros nacionales

En el nivel de las políticas se observa una dificultad para establecer diferencias o límites entre la acción afirmativa y otros mecanismos de política social. Dicha dificultad se acentúa respecto de las políticas asistenciales y de las políticas compensatorias focalizadas con criterios de pobreza, incluso entre los responsables del diseño y aplicación de algunas de estas medidas en los ministerios y servicios sectoriales de los respectivos estados.

La constante superposición entre políticas y programas sociales focalizados y medidas de acción afirmativa, condujo a los equipos investigadores a desarrollar estrategias ajustadas a sus respectivos contextos. Esto permitió caracterizarlas y establecer sus límites. En los cuatro países estudiados, un aspecto básico para la caracterización de la acción afirmativa en el plano social se centró en la identificación de los grupos objetivos susceptibles de la misma. El segundo aspecto quedó referido al tipo de derecho objeto de acción afirmativa.

a. Acción afirmativa según el grupo destinatario

Sobre la base de la bibliografía internacional y de la información proporcionada por actores de la sociedad civil involucrados en la promoción de la acción afirmativa en sus respectivos países, se estableció que los destinatarios sólo podrían ser tales en tanto pertenecieran a aquellos colectivos históricamente situados en desventaja respecto del conjunto de la sociedad donde se insertan. Lo anterior, siempre que esta desventaja fuese atribuible a una discriminación basada en condiciones propias de los sujetos, como el género o la adscripción a una determinada etnia, y/o en situaciones irreversibles, como el ciclo de vida o la discapacidad.

Con este criterio, la pobreza o la ruralidad, el nivel de escolaridad o la situación laboral, no serían por sí solos condición suficiente para la conformación de un grupo sujeto de acción afirmativa: no son atributos inherentes a los sujetos y se trata de situaciones susceptibles de modificación. Esto descartaría, por ejemplo, a las políticas compensatorias en el sector educacional, o respecto del mercado laboral como medidas de acción afirmativa, salvo que las mismas incluyan explícitamente en sus criterios de focalización aspectos tales como el género, la etnia, la edad o la discapacidad.

Originalmente, en el caso de Colombia se planteó acotar incluso más esta caracterización, centrándola en aquellos colectivos que, además de cumplir con los requisitos fijados, logran organizarse como un actor social capaz de articular sus propias demandas: la acción afirmativa sería tal, en tanto respuesta a sus reivindicaciones.

Sin embargo, como quedó establecido en la argumentación que sobre este asunto se registra en el informe argentino, se concordó que la acción afirmativa puede no ser respuesta directa a las demandas articuladas de un determinado sector de la población, pero debería –por sus características– contribuir a la progresiva configuración de los actores sociales. Esto, en la medida en que se identifica a sus destinatarios como miembros de un grupo cuyos derechos colectivos se reconocen, contribuyendo así a hacerlos más visibles y a identificar sus derechos y necesidades comunes.

b. Acción afirmativa según tipo de derecho

El debate entre el equipo colombiano y el argentino se relaciona con los aportes de la investigación del equipo chileno, que ahondan en el tipo de derechos en materia de acción afirmativa. Este último estudio se refiere a los derechos sociales o derechos de segunda generación y a los derechos colectivos o de tercera generación (asociados al reconocimiento del estatuto particular de determinados grupos sociales), en contraste con aquellas medidas dirigidas a la satisfacción de los derechos individuales básicos o de primera generación, delimitados por las constituciones liberales.

Siguiendo esta línea argumental, las iniciativas orientadas a satisfacer los derechos individuales básicos garantizados por el Estado moderno a cada uno de sus ciudadanos, así como las políticas asistenciales destinadas a nivelar las condiciones mínimas de subsistencia de determinados grupos, no podrían ser clasificadas como de acción afirmativa. Esto descartaría, por ejemplo, aquellas medidas dirigidas a suplir falencias en la salud o la alimentación de ciertos grupos, aunque incluyan en la focalización aspectos como el género, la etnia, el ciclo de vida o la discapacidad.

Con esta perspectiva, durante el levantamiento de los catastros nacionales se pudo constatar que, si bien este nivel de avance respecto de la acción afirmativa puede en algunos casos estar presente en el ámbito normativo (por ejemplo, en Colombia y en menor medida en Argentina) y se encuentra en la discusión de sectores acotados en los cuatro países, no existe el mismo nivel de desarrollo en las políticas y programas sociales.

De hecho, independientemente del desarrollo normativo que pueda haber alcanzado el asunto en un determinado país, las políticas y los programas suelen encontrarse todavía en un nivel que combina o confunde las políticas asistenciales focalizadas o medidas compensatorias y la acción afirmativa. Esto implicó ampliar el criterio para la clasificación comprometido en el segundo objetivo del proyecto, lo que se explicita en los respectivos informes nacionales.

5. Acción afirmativa en educación

Durante el desarrollo de esta última fase de la investigación, las entrevistas en los cuatro países mostraron que, a diferencia de otros sectores del quehacer nacional, el de la educación es uno de los que reúne mayor reflexión –académica y al nivel de tomadores de decisiones– respecto de la centralidad de la aspiración de equidad y de la importancia de la acción afirmativa.

En un escenario donde se observan importantes cambios tecnológicos y socioculturales, enmarcados en la generalizada aceptación de las nuevas reglas del juego en el contexto económico internacional, tales como la globalización de los mercados y el desafío de la competitividad internacional, en los años noventa surgieron en toda América Latina los discursos a favor de la “reforma educativa”.

Tales planteamientos coinciden en albergar propuestas comprensivas que, según diversos especialistas, esta vez se encuentran más orientadas a la reconversión que hacia la expansión.^{xxix} *“Ya no se trata de proponer la expansión de lo existente, o su mejoramiento a través de tal o cual política o estrategia (descentralización, municipalización, nuevo currículum, sistemas de evaluación), sino de repensar al conjunto de los dispositivos discursivos, normativos e institucionales que configuran la educación”.*^{xxx} Un indicador de esa intención sería la proliferación en diversos países de la región de nuevas leyes generales de educación (Chile, 1991; Paraguay y República Dominicana, 1992; Argentina y México, 1993; Colombia 1994. Perú se sumó a esta tendencia más tardíamente, en 2003).

En la gestación de las nuevas legislaciones destaca también la incidencia de los organismos multilaterales, que a partir de la década de los noventa han impulsado a los Estados a otorgar prioridad a la educación como mecanismo para frenar y revertir la pobreza y la exclusión. Desde la obligación de garantizar la alfabetización, contenida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el “mínimo garantizable” recogido en la mayoría de las legislaciones nacionales ha ido ampliándose progresivamente, incluyendo conceptos como el analfabetismo funcional o iletrismo, engloba-

dos en la noción más amplia de necesidades básicas de aprendizaje contenidas en la declaración de la ONU de 1990.

Junto con garantizar el acceso a determinados niveles de escolarización, los Estados asumieron el compromiso de mejorar los indicadores globales de eficiencia del sistema escolar, como la disminución de las tasas de repitencia y deserción. Paralelamente, se estableció la necesidad de garantizar estándares básicos de calidad de la enseñanza y de logro en cada nivel, con especial énfasis en los sectores donde se observa mayor rezago, y que son justamente los más pobres y marginales.

En el terreno de las políticas, la magnitud de la brecha evidenciada por un creciente número de pruebas nacionales e internacionales, ha obligado a una fuerte concentración de los esfuerzos en los niveles primarios de la educación formal. De hecho, en los cuatro países existe algún tipo de "política compensatoria", en gran medida focalizada en las escuelas que atienden a la población más rezagada en términos de sus resultados educativos, sea por pobreza, ubicación y/o por etnia (o bien, como sucede generalmente, por una combinación de todos estos factores) y que muestran al mismo tiempo menor rendimiento académico general y mayores tasas de repetición y abandono escolar.

Dados los contextos nacionales y el propósito explícito de compensar las desigualdades y atender a los grupos más vulnerables de la población, estas políticas públicas no incluyen, en general, el nivel de la educación superior universitaria. En este segmento, la discusión sobre la equidad no se centra en garantizar el acceso y los estándares de calidad equivalente para todos, sino en la no discriminación en el acceso en función de los méritos individuales. De hecho, se encuentran principalmente programas estatales de becas para estudiantes de buen rendimiento académico y escasos recursos, orientados tanto a asegurar su acceso, como a evitar la deserción por motivos económicos.

Iniciativas más acotadas para la promoción del acceso de los grupos indígenas, presentes en Colombia (donde se suman las medidas orientadas hacia la población afrocolombiana), Chile y Perú, o di-

rigidas a víctimas de la violencia política (Perú), suelen combinar recursos públicos con programas de admisión especial y becas complementarias de algunas universidades específicas. Se trata principalmente de medidas de apoyo financiero y son evaluadas como respuesta de determinadas universidades frente a las demandas del entorno en que se insertan, o como estrategia de diferenciación ante el crecientemente competitivo mercado de la educación superior.

Tanto en las medidas promovidas por los estados, como en las que surgen de las universidades destaca la casi total ausencia de programas destinados directamente a mejorar el rendimiento académico y la calidad de la inserción de los grupos destinatarios. Esto repercute en los índices de retención, especialmente críticos en Argentina y tan preocupantes como los problemas de acceso en los restantes países.

Respecto de las iniciativas encabezadas por las propias universidades, los cuatro países enfrentan situaciones parecidas. Estas se caracterizan por la fuerte dispersión de las medidas de acción afirmativa actualmente vigentes, la escasez de evaluaciones sistemáticas sobre sus resultados y la difusa información que cada universidad o facultad tiene respecto de lo que otras puedan estar ejecutando en la misma área.

Considerando el número de universidades existentes en cada uno de los países estudiados en el período en que se realizó la investigación (Argentina, 93; Colombia, 73; Chile, 60, y Perú, 75) y la ausencia de políticas generales que orienten medidas de acción afirmativa a este nivel, se optó por delimitar a priori el número de universidades a examinar en cada país. Los esfuerzos se centraron en aquellas que por su naturaleza y/o ubicación geográfica reunían mayores probabilidades de ofrecer algún tipo de medida como las buscadas.

La opción por esta focalización intencionada se vió respaldada a través de la constatación, en terreno, que muchas veces no bastaba con levantar información de las universidades al nivel de la administración central, ya que varias han delegado en sus facultades o en

departamentos específicos la responsabilidad de generar medidas adecuadas a la captación y/o retención de aquellos alumnos cuyo perfil es diferente al del conjunto del alumnado.

6. Los informes nacionales

La presentación de la información nacional está dividida en cuatro capítulos. En el Capítulo I se analiza la acción afirmativa vigente en la normatividad a nivel constitucional, en la jurisprudencia, en la legislación y en los tratados internacionales suscritos por el país. En el Capítulo II se presenta un catastro de las principales medidas de acción afirmativa promovidas por los respectivos gobiernos. En ambos se configura el panorama general de la acción afirmativa, como contexto para analizar, en el Capítulo III, la acción afirmativa en la educación superior. Por último, en el Capítulo IV se presentan las lecciones obtenidas sobre los avances y limitaciones de la acción afirmativa en el nivel nacional.

La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación fue cualitativa y cuantitativa. El método cualitativo correspondió a la realización de entrevistas y análisis de documentos. El método cuantitativo se dio en el análisis de información estadística y bases de datos correspondientes a la situación financiera y evaluaciones, cuando existían. De igual forma, se trabajaron datos estadísticos y bases de datos de registro académico de las universidades.

Las fuentes primarias fueron líderes políticos, juristas, representantes y miembros de agencias de cooperación y de ONG de derechos humanos, funcionarios de las ramas del poder público, congresistas, abogados, líderes de movimientos sociales, funcionarios de entidades públicas y privadas que manejan programas o medidas especiales, autoridades universitarias, responsables del registro académico en las universidades, profesores, investigadores y estudiantes. También se contó con datos cuantitativos primarios suministrados por las diferentes instituciones. Como fuentes secundarias se utilizaron documentos jurídicos, estudios de evaluación existentes sobre algunos programas, planes y proyectos de medidas específicas y bibliografía de apoyo.

Toda la información recopilada en Argentina, Colombia, Chile y Perú permite afirmar que, incluso en los casos en que el discurso de la acción afirmativa y su traducción a políticas y programas es heterogéneo y a menudo rudimentario, existen interesantes avances en el nivel conceptual y en las prácticas, susceptibles de ser sistematizados y debatidos, cubriendo desde el ámbito normativo hasta sectores fundamentales como la educación.

Una mirada transversal sobre algunos de los principales antecedentes recabados por la investigación desarrollada simultáneamente en los cuatro países, da cuenta de que las especificidades locales son, sin duda, tan relevantes como las similitudes, abriendo importantes espacios para la colaboración y complementariedad entre las experiencias nacionales.

Este libro busca contribuir a un mejor conocimiento de los alcances y las posibilidades de la acción afirmativa en la región. Tanto la lectura correspondiente a lo registrado en los distintos países como un análisis integrador del conjunto de la información recopilada permitirán profundizar en el incipiente debate a escala nacional y latinoamericana. La expectativa es, así, contribuir a sentar las bases necesarias para seguir avanzando en la construcción de sociedades más democráticas, inclusivas y justas.

Pamela Díaz-Romero M.

Coordinadora de la investigación
Directora Ejecutiva Fundación EQUITAS

Notas

- i El indicador más frecuentemente utilizado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso es el índice de Gini. El valor 0 de este índice representa la igualdad perfecta y el valor 1 la desigualdad absoluta. Entre los países latinoamericanos, Uruguay es el menos desigual con un índice Gini de 0.455 y Brasil el más desigual con un índice de 0.639. Entre uno y otro valor se encuentran, en orden ascendente de desigualdad según el *Panorama social de América Latina 2004* (CEPAL, 2004), los cuatro países a los que sirve la Fundación Ford a través de su oficina para la Región Andina y el Cono Sur: Perú (0.525), Chile (0.550), Colombia (0.575) y Argentina (0.590).
- ii Véanse el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el *Panorama Social de América Latina 2004*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- iii Este prólogo se basa en United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- iv Esta ha sido definida en el 4º Compromiso de Copenhague de la siguiente manera: "Nos comprometemos a promover la integración social fomentando sociedades estables, seguras y justas, y que estén basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos, así como en la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad, la seguridad y la participación de todas las personas, incluidos los grupos y las personas desfavorecidos y vulnerables."
- v Véase el análisis de United Nations, Economic and Social Council, Commission for Social Development, *Report of the Secretary General. Review of the further implementation of the World Summit for Social Development and the outcome of the Twenty-fourth special session of the General Assembly*. E/CN.52005/6.
- vi *Ibíd.*, acápite [29], página 7.
- vii *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004. página 110.
- viii *Ibíd.*, página 129.
- ix *Ibíd.*, página 110.
- x Se refiere al Convenio 111 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), de 1958, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En su artículo 5 este instrumento autoriza *medidas especiales* de protección o asistencia para satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, en razón del sexo, la edad, alguna discapacidad, cargas familiares o su nivel social o cultural, se les reconozca la necesidad de resguardo o atención especial.

Fundación EQUITAS

- x i Aparece por primera vez en el marco del Decreto N° 10.925, promulgado en Estados Unidos por el Comité por la Igualdad de Oportunidades de Empleo, creado por el presidente John F. Kennedy en 1961, como respuesta a las demandas del movimiento por los derechos civiles que enfrentaba su gobierno. El decreto usó *acción afirmativa* en relación a las medidas diseñadas para combatir, por la vía administrativa, los efectos de la discriminación racial.
- x ii Véase el proyecto de investigación "Acción Afirmativa en la Región Andina y el Cono Sur".
- x iii Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos (2001) *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*, documento de Naciones Unidas, E /CN.4 /Sub.2 /2000 /11; E /CN.4 /Sub.2 /2001 /15.
- x iv Vogel-Polsky, Eliane (sin fecha) *Comentarios sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación respecto de las Mujeres* (CEDAW). El artículo 4 se refiere a las acciones positivas. Véase en Internet, <http://www.federacionjuristas.org>
- x v Bossuyt, Marc (2002) *Prevention of Discrimination. The concept and practice of affirmative action*. Final report. United Nations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-third session. E/CN.4/Sub.2/2002/21.
- x vi *Ibíd.*
- x vii La recolección de la información nacional se realizó a través de entrevistas a constitucionalistas, actores de los tres poderes del Estado, representantes de agencias de cooperación y de organismos multilaterales, de la Defensoría Pública o su equivalente (cuando correspondía), además de sostener reuniones con representantes de las ONG que trabajan en materias de derechos humanos, no-discriminación e igualdad de oportunidades en Argentina, Colombia, Chile y Perú. Tanto la revisión bibliográfica como las entrevistas desarrolladas en la fase inicial de la investigación permitieron la sistematización de gran cantidad de información. Esta puso de manifiesto la importancia de contextualizar el primer objetivo, situándolo temporalmente a partir de un determinado hito relevante a escala nacional y en referencia a los gobiernos concretos: en Argentina, a partir de la reforma constitucional y política de 1994; en Colombia, en la Constitución de 1991; en Chile, en el retorno a la democracia en 1990, y en Perú, en la Constitución de 1993.
- x viii Véase *Constitución de la Nación Argentina*, en Base de datos políticos de las Américas, en Internet, <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argen94.html>
- x ix El recurso de amparo colectivo sirve para la protección de los derechos llamados de tercera generación o de incidencia colectiva. Se trata de una variada gama de intereses que afectan al conjunto o a una parte importante de la ciudadanía. Por esta razón es muy empleado para asuntos como la defensa de los derechos del consumidor, entre otros casos.

- xx Conocida también como Ley Malharro porque el proyecto fue promovido por la senadora Margarita Malharro de Torres, de la Unión Cívica Radical (UCR).
- xxi Se refiere al artículo 37 de la Constitución Nacional, que propone la definición de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos así como en el régimen electoral.
- xxii Véase *Constitución Política de Colombia* en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/constitu/>
- xxiii Sentencia N° C-410/94, expediente N° D-517, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxiv Procurador General de la Nación, Oficio N° 427, en Internet, <http://bib.minjusticia.gov.co/juris>
- xxv Véase en Internet, <http://www.presidencia.gov.co/equidad/uno/dir02/ley.htm>
- xxvi Por esta razón es que el Defensor del Pueblo, cuyo deber es vigilar y reclamar cuando el Estado desatiende las prestaciones que debe entregar a los ciudadanos, tendría poco poder en Chile.
- xxvii Sentencia del Tribunal Constitucional de Perú, Expediente N° 0261 - AA/TC año 2003.
- xxviii En la reforma del sistema electoral en 2000, una de las modificaciones fue que los parlamentarios pasaron desde ser elegidos a escala nacional, a serlo en distritos electorales (24 en total).
- xxix Véase Cox, Cristián 1994 *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- xxx Braslavsky, C. y Cosse, G. 1997 *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento N° 5, PREAL, Santiago.

CAPÍTULO I

EL CONTEXTO DE LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN ARGENTINA

El presente capítulo procura describir el contexto de la acción afirmativa en Argentina a partir de los años noventa. Se estructura en tres partes: en primer lugar, se realiza una breve revisión del contexto económico, social y político del país en este período; en segundo término, se describe el marco normativo vigente, y finalmente, se da cuenta de la discusión conceptual que existe en Argentina sobre la acción afirmativa.

1. Contexto general

El escenario de Argentina en los años noventa se caracteriza por las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en el período. A comienzos de la década se registraron importantes cambios económicos, relacionados con la aplicación de políticas de apertura al exterior, destinadas a facilitar el libre movimiento de capitales, mercancías y servicios; el restablecimiento de la estabilidad monetaria mediante el esquema de la convertibilidad, es decir, de la equiparidad de la moneda local con el dólar, y la desregulación de los mercados, combinada con la privatización de los servicios públicos.

Paralelamente, se llevó a cabo en el Estado un proceso de "desinstitucionalización", cuyo rasgo más sobresaliente fue la "(...) *pérdida de su capacidad de regulación de los actores sociales, dificultad para controlar las variables macroeconómicas o la pérdida de autonomía de la política ante las exigencias del mercado*" (Tiramonti, 2003). Esta desinstitucionalización se consolidó sobre la base de la reforma del Estado practicada a fines de los años ochenta, consistente en la reducción del aparato estatal mediante la privatización, terciarización y descentralización de su responsabilidad en la producción de bienes y servicios.

Las transformaciones generaron un elevado costo social, desencadenando un proceso de concentración del ingreso y provocando la desocupación, subocupación y precarización estructural del trabajo (Sabaté, 2002). Paradójicamente, a lo largo del decenio se produjeron dos fenómenos simultáneos:

“la expansión económica (que) favoreció la creación de puestos de trabajo en una economía que había atravesado un largo período de estancamiento y el efecto de la reestructuración productiva que, en cambio, tendió a eliminar puestos de trabajo y a reducir la elasticidad del empleo a los crecimientos productivos” (Beccaria, 2002).

Por otra parte, el esfuerzo que hizo el país para insertarse en el nuevo orden mundial construido en este período, marcado por el término de la guerra fría, el derrumbe de la Unión Soviética y la creciente globalización de los mercados de bienes, servicios y del sector financiero, también generó costos para algunos sectores de la sociedad argentina. Los sectores no-urbanos dedicados a actividades locales, al margen de la economía mundial, enfrentaron severas dificultades para emprender su reconversión a las nuevas lógicas de producción e intercambio, reforzando las tendencias históricas al desarrollo desigual (Tenti Fanfani, 2000).

Adicionalmente, en los años noventa se registró una crisis de la política, que puede interpretarse como una *“crisis de la relación de representación”* (Tenti Fanfani, 2000), donde se observó un distanciamiento social y cultural entre representados y representantes. Esto fue determinante en la conformación de una ciudadanía pasiva, que prefiere desarrollarse al margen de los ámbitos de participación política.

Entre otros, el fenómeno de la corrupción en el período constituye un factor determinante para comprender la distancia que se abrió entre la política y la sociedad, por la generación de una visión muy negativa no sólo del partido gobernante, sino de la política en su conjunto. Además, la corrupción se relacionó también con el desprestigio de la justicia, atribuible a la impunidad predominante.

En este escenario de cambios políticos, económicos y sociales, Argentina impulsó y concretó una reforma de la carta fundamental

que se transformó en un hito en lo que respecta a la acción afirmativa, como señala el Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana (Poder Ciudadano, 1997):

"La Reforma Constitucional de 1994 marca un punto de inflexión tanto en cuanto a la consagración, como al uso de los derechos: consagra los derechos de incidencia colectiva, crea garantías o herramientas legales para su defensa e incorpora al derecho interno los pactos internacionales con la misma jerarquía de la Constitución".

2. Ámbito legal

a. La reforma constitucional y política de 1994

La Convención Constituyente reunida en la ciudad de Santa Fe el 22 de agosto de agosto de 1994 aprobó la reforma de la Constitución Nacional. Con las enmiendas se dio comienzo a la reforma política en Argentina. Esta Constitución consagra nuevos derechos y garantías para las personas, como también la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres (artículo 37). A su vez, garantiza el pleno goce de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales sobre derechos humanos. El reconocimiento de estos nuevos derechos complementa aquellos enunciados en el artículo 14, que aseguran los derechos laborales de los trabajadores, incluyendo la negociación colectiva y el beneficio de la seguridad social por parte del Estado, así como el principio de igualdad y no discriminación que sostiene el artículo 16 de la Constitución Nacional. Según Kiper (1998):

"la igualdad contemplada por el art. 16 de la Constitución debe aunarse con el desarrollo del principio de no discriminación. Esto significa no practicar distinciones por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política-gremial o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, orientación sexual, caracteres físicos, etc. (...) Debe descartarse la vieja idea de igualdad para los iguales, y remplazársela por otra más humana y equitativa que consista en la igualdad de oportunidades y de trato para todos".

Las medidas de acción positiva son explícitamente mencionadas e incorporadas en la Constitución a través del artículo 75, inciso 23, cuando se refiere a la igualdad de oportunidades. Así, la Constitución ordena al Congreso de la Nación:

"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".

En relación con los pueblos indígenas, la Constitución incorpora a través del artículo 75, inciso 17, la garantía del respeto a la propia identidad y al pluralismo. El inciso 19 del mismo artículo establece la obligación del Congreso de la Nación de promover leyes en materia cultural que aseguren una educación sin discriminación y con igualdad de oportunidades, entre otros aspectos.

Nuevos derechos se consagran en la Constitución referidos a la iniciativa popular (artículo 39) y a la consulta popular (artículo 40). Como complemento de este tipo de derechos, la Constitución consagra el recurso de amparo individual y colectivo en su artículo 43. Por último, el artículo 41 consagra el derecho subjetivo de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano y establece la obligación de preservarlo.

Cabe señalar que la incorporación de nuevos derechos y garantías en la Constitución Nacional a partir de su reforma en el año 1994 se ordena alrededor de dos principios centrales:

*"-el compromiso, asumido por los argentinos, de construir una sociedad, comunidad o nación, con la igualdad de oportunidades como valor compartido esencial y criterio en función del cual deberán valorarse las normas jurídicas y las acciones de gobierno;
-la necesidad de que la igualdad de oportunidades no se agote en el plano formal, sino que sea real; de ahí el mandato al Congreso de establecer medidas de acción positiva. Más aún, ese mandato general se particulariza en materia de derechos políticos,*

cuando el artículo 37 emplea la expresión 'para igualar a varones y mujeres en orden a su acceso a cargos electivos y partidarios' ". (Birgin, 1997).

En síntesis, a través de la reforma de la Constitución se ha logrado un importante avance en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y, en particular, a la lucha contra la discriminación. Al mismo tiempo, las enmiendas son la fase inicial de una reforma política que promueve la incorporación efectiva e igualitaria de varones y mujeres a cargos electivos.

b. Tratados y organismos internacionales

(i) Tratados internacionales

La nueva Constitución Nacional de 1994, en su artículo 75, inciso 22, confiere jerarquía constitucional a diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Estos son:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

Los programas de acción afirmativa cuyo propósito es la reparación de injusticias pasadas también están previstos por diversas convenciones internacionales que han logrado rango constitucional. Por ejemplo, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. En ambos instrumentos se aclara que las medidas especiales adoptadas (de acción afirmativa) no deben ser entendidas como formas de discriminación.

De las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación surge la visión compartida acerca de que los Tratados Internacionales constituyen un marco necesario y suficiente para instalar un debate público acerca de los derechos humanos, la acción afirmativa y los derechos de las minorías. El gran desafío actual consiste en avanzar en la definición de políticas de acción afirmativa que desplieguen y logren hacer efectiva en la sociedad la letra de los Tratados Internacionales y de la propia Constitución Nacional.

(ii) El papel de los organismos internacionales

En la actuación reciente de los organismos internacionales se reconocen ocho iniciativas que pueden catalogarse de acción afirmativa. Estas se han originado en el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ). Una síntesis de ellas se presenta en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Iniciativas recientes de acción afirmativa de organismos internacionales

Organismos internacionales					
Organización	Proyecto	Aporte (US\$ millones)	Fecha	Organismo ejecutor	Grupos dirigidos
BANCO MUNDIAL	Descentralización de la Educación Secundaria II	115,5	12/03/97 - 30/04/04	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología / Ministerios Provinciales de Educación	Jóvenes
	PRODYMES II				
	Desarrollo de los Pueblos Indígenas	5,0	23/05/02 - 31/12/03	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas / Ministerio de Desarrollo Social	Comunidad en general
	Desarrollo Integral de la Familia (PROFAM)	5,0	26/11/02 - 30/06/05	Jefatura de Gabinete de Ministros / Consejo Nacional de la Mujer	Familias pobres
	Reforma de la Educación Universitaria	136,6	27/02/96 - 31/12/03	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	Jóvenes
BID	Programa Regional de Inserción Laboral de la Población Ciega	2,4a/	s.i.	Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Ambliopes (FAICA)	Personas ciegas desempleadas que buscan empleo
	Programa Federal de la Mujer	7,5	s.i.	Consejo Nacional de la Mujer	Áreas de la Mujer provinciales
GTZ	Prevención del VIH y Promoción de la Salud Sexual del Adolescente	s.i.	s.i.	Ministerio de Salud, Nación y Provincias / Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Organizaciones de la sociedad civil	Adolescentes y jóvenes de ambos sexos, de 10 a 24 años, en situaciones de vulnerabilidad
Total a/		272,0 b/			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes de organismos internacionales.

s.i.: Sin información.

a/ : Total región y aportes nacionales.

b/ : Se sumaron los aportes en US\$ para acción afirmativa de todos los proyectos de organismos internacionales, a título ilustrativo.

En este contexto, y en relación a las políticas que se aplican contra la pobreza en América Latina, Golbert y Kessler (1996: 499) opinan que la presencia de las agencias internacionales de asistencia técnica y financiera en la formulación de dichas políticas se debe a que:

"a) son las únicas organizaciones que sistemáticamente producen investigaciones comparativas acerca de la magnitud y la extensión de la pobreza; b) prestigiosos profesionales proveen legitimidad académica a los estudios; c) los medios masivos de comunicación consideran a estas fuentes más confiables que las fuentes nacionales; d) estas organizaciones no sólo proveen información, sino que también, en algunos casos, financian las políticas públicas".

Esta apreciación podría hacerse extensiva también a otras políticas sociales.

Por otro lado, los organismos internacionales han desempeñado un importante papel al servir como puentes entre los tratados internacionales y su comprensión y puesta en vigor por parte de los jueces nacionales.

3. La discusión en torno a la acción afirmativa: la opinión de los expertos

Trazar un panorama del debate sobre la acción afirmativa en Argentina resulta una labor sumamente compleja dado que, incluso bajo un marco normativo nacional común, existen enormes diferencias de desarrollo según si se analiza una u otra provincia del país. Por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en ocasiones ha avanzado en una dirección respecto del reconocimiento de derechos particulares que sobrepasa los límites impuestos por el orden nacional.¹

Uno de los conceptos más frecuentemente usados en Argentina en la década de los noventa fue el de discriminación o acción positiva. La expresión "affirmative action" apareció por primera vez en el New Deal Wagner Act. de 1935 y se la definió como la obligación

positiva del Departamento Nacional de Relaciones Laborales (National Labor Relations Board), de Estados Unidos, de remediar las prácticas desleales de los empleadores, ordenando a los ofensores cesar y desistir de estas prácticas. Pero sólo fue en 1961, con la orden del Presidente John F. Kennedy, que se estableció un comité presidencial para brindar igualdad de oportunidades en el trabajo, donde se habló de affirmative action en el sentido de política activa para contrarrestar la discriminación. (Peters, 1999).

El Comité para la Igualdad Entre Hombres y Mujeres del Consejo de Europa ofrece una definición general del concepto al señalar que la "acción positiva" es aquella:

"Estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales".²

Otras definiciones más específicas hacen hincapié en la acción afirmativa como medidas de políticas tendientes al establecimiento de la igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios de los que ciertos grupos sociales han sido históricamente excluidos, o también como medidas de compensación o reparación de los daños producidos por actos de discriminación.

Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, las medidas de acción afirmativa pueden surgir tanto de fuentes normativas como gubernamentales y son, en ambos casos, de carácter temporal:

"La acción afirmativa es una norma legal, una decisión judicial, una política pública o una directriz oficial cuya puesta en práctica busca lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres, los pueblos indígenas o afrodescendientes u otras poblaciones socialmente discriminadas en relación con las socialmente favorecidas; su formulación parte del reconocimiento de la existencia de modelos y prácticas de discriminación, desventaja y exclusión social, y de la necesidad de un cambio de mentalidad tanto de los poderes públicos como de las personas y entidades privadas. De allí que la acción afirmativa responde

a una necesidad; es temporal, obligatoria y legal; no es un fin en sí misma ni debe perjudicar a terceros; es un mecanismo para neutralizar los desequilibrios derivados de la etnia, el género o la condición socioeconómica, entre otras causas de discriminación, de modo que ante una oportunidad (educativa, de empleo, de postulación a un puesto de elección, etc.), en una situación de paridad, se escoja a la persona que pertenece a una población discriminada”³

A partir de las entrevistas que se realizaron para esta investigación, las consecuencias de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 en el desarrollo de la acción afirmativa, pueden analizarse en tres niveles distintos y complementarios, que serán descritos a continuación: normativo, de defensa de los derechos de ciudadanía y de constitución de la subjetividad o reconocimiento de la identidad de un grupo.

a. Nivel normativo

Desde el punto de vista normativo, existe consenso en que la reforma de la Constitución Nacional en 1994 produjo el cambio del paradigma de igualdad en Argentina. Cuando los expertos en derecho constitucional debaten sobre el contenido de la categoría de “igualdad”, establecen una diferencia entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados, y la Constitución Argentina pone énfasis en la del segundo tipo mencionado.

Se advierte, sin embargo, una controversia que divide las opiniones: para unos, en Argentina existen suficientes leyes y normas como para ampliar el campo de la acción afirmativa y el problema mayor se presenta en el terreno de la utilización y ejecución de ese marco normativo. Según sostiene Haydeé Birgin,⁴ *“las acciones afirmativas se formulan y las acciones de resultado se concretan”*. En el campo laboral, por ejemplo, la acción afirmativa implicaría que en igualdad de condiciones de dos postulantes a un empleo, un varón y una mujer, se opta por aquella. Pero esto no ocurre en Argentina.

Para otros, si bien Argentina cuenta con una Constitución Nacional de avanzada en el terreno de la acción afirmativa, persisten todavía muchas leyes discriminatorias que es necesario modificar e

importantes déficits en materia normativa en determinadas áreas.⁵ Por ejemplo, como señala Birgin, las políticas de igualdad en asuntos de género no estuvieron en correspondencia con los planteamientos y reclamos del movimiento feminista, dado que no pusieron en cuestión las relaciones de poder entre hombres y mujeres en el seno de la sociedad.

El análisis de la década de los noventa permite observar la siguiente paradoja: durante el decenio se alcanzaron importantes avances respecto de la defensa de ciertos derechos particulares, mientras que, al mismo tiempo, se asistió a la pérdida de los derechos laborales y de la seguridad social, como correlato del proceso de privatización y disminución del poder del Estado. Esto ha generado un fenómeno nuevo en Argentina que, como señala el director del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Víctor Abramovich, consiste en que:

"Hay un traslado de ciertos conflictos colectivos que antes se dirimían en el espacio de la política al espacio judicial y una utilización de los derechos que están (contemplados en) la constitución y los tratados (internacionales) para intentar defender posiciones que se perdían por la degradación de la reforma de la legislación social".⁶

Lo anterior es posible porque, como señala el Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles, Roberto Saba,⁷ la incorporación de la acción afirmativa a la Constitución Nacional permite poner la atención sobre situaciones de exclusión, más como una cuestión de derechos que en tanto política pública. Así, y como se examina a continuación, la sociedad cuenta con un argumento constitucional que obliga al Estado a atender la situación de afectación de los derechos de grupos e individuos.

b. Nivel de defensa de los derechos de ciudadanía

La Constitución Nacional de 1994 también constituye un punto de inflexión desde la perspectiva de la defensa de los derechos de ciudadanía. Esta consagra especialmente los siguientes derechos: a un medio ambiente sano; a la igualdad ante la ley o a no ser discriminado; los derechos del usuario y el consumidor.

El recurso de amparo individual o colectivo⁸ (artículo 43 – Sección Nuevos Derechos y Garantías de la Constitución) es el que habilita la defensa contra actos discriminatorios, que termina en ocasiones convirtiéndose en una acción positiva hacia una organización o colectivo social. La utilización del recurso de amparo junto con los tratados internacionales permite que en el ámbito de la justicia se pueda luchar por derechos que comienzan siendo individuales, pero que terminan interpelando y definiendo el colectivo o grupo afectado por el acto discriminatorio. Desde este escenario, durante la década de los noventa se avanzó bastante en cuestiones ligadas a los derechos indígenas, derechos de las personas con discapacidad y derechos de las mujeres, y también hubo progresos en cuanto a los derechos de usuarios y consumidores.⁹

En esta misma línea, un hito importante es la creación de la Defensoría del Pueblo mediante la Ley N° 24.284, que surge con el propósito de brindar protección a los derechos e intereses generales de las personas y de la comunidad frente a los hechos u omisiones de la administración pública, así como para ejercer el control de las funciones administrativas públicas.¹⁰

Al reconocimiento compartido de que en Argentina existe suficiente marco regulatorio para avanzar en la promoción de medidas de acción afirmativa, se suma, en materia de defensa de los derechos de ciudadanía, una falta de conciencia en los grupos respecto de los derechos que les son asignados por la misma Constitución Nacional. Por este motivo, las ONG han comenzado a desempeñar un papel activo en la detección de situaciones de afectación de algún derecho, de modo de poder promover alguna acción reparadora a través del litigio.

En términos generales, los grupos opositores a la definición de medidas de acción afirmativa surgen en el momento mismo de decidir quien o quienes conforman el grupo beneficiario de dicha acción. La situación se torna más compleja dado que en el ámbito de los derechos civiles las personas pueden encontrarse en condiciones de sufrir más de una forma de exclusión.

c. Nivel de constitución de la subjetividad o de reconocimiento de la identidad de un grupo

Desde el punto de vista de la constitución de la subjetividad,¹¹ las políticas de acción afirmativa compensan, reparan, igualan, pero también generan sujetos. En el campo académico existen trabajos que exponen los efectos de estas políticas en la producción de la subjetividad. El debate sobre la conformación de sujetos de derecho versus sujetos tutelados se encuentra en el centro de la controversia, especialmente educativa, acerca del papel que se le asigna al Estado en la atención de la desigualdad y en la búsqueda de mayores niveles de equidad social. Se trata, en definitiva, de una línea de producción que se preocupa de la reflexión sobre los mejores escenarios para facilitar y asegurar la conformación de las identidades individuales y colectivas.

Una definición interesante aporta Graciela Morgade,¹² para quien las políticas de acción afirmativa se asientan en las potencialidades de individuos y grupos. Desde esta perspectiva, los sujetos tienen capacidades y recursos para insertarse, pero existen trabas no sólo económicas, sino sobre todo sociales y culturales, que dificultan una inserción plena o una vida digna. Para Morgade, el enfoque de las políticas compensatorias (concepto de uso habitual en el ámbito de las políticas educativas) es diferente, porque están más relacionadas a una teoría del déficit al centrar su atención en la persona y no en el sistema. Estas políticas compensatorias procuran "dar" a individuos y grupos aquello que no poseen, bajo el supuesto de que dicho bien o recurso los iguala a otras personas y grupos. Lo anterior supone la definición de un único lugar (parámetro) desde donde medir la diferencia y evaluarla siempre como falta en vez de como potencialidad.

En consonancia con los trabajos de Nancy Fraser,¹³ para quien la justicia se compone de dos dimensiones, la redistribución y el reconocimiento, Diana Maffia¹⁴ considera que las políticas de acción afirmativa responden a un principio de justicia distributiva por un lado, y al reconocimiento de una identidad, por otro. Según Fraser, las políticas de identidad develan un tipo de injusticia que, a la par de la injusticia económica y de la falta de una política de

redistribución que haga más equitativa la distribución de los recursos de que dispone la sociedad, resulta ser de tipo cultural y simbólico.¹⁵ En esta misma línea argumental, Maffia estima necesario distinguir, especialmente en sociedades fragmentadas como Argentina, la diversidad de la desigualdad. Sostiene, por ejemplo, que se debería avanzar desde una política centrada en la igualdad de oportunidades para las mujeres hacia otra política centrada en la equidad de género, de manera de que las iniciativas tendientes equiparar oportunidades y resultados incorporen a los diversos actores sociales como colectivos con identidad y derechos propios.

Finalmente, es importante señalar como conclusión de las entrevistas realizadas, que el tema de la acción afirmativa tiene poca incidencia en la agenda pública de Argentina. En este país se observan significativos avances respecto de la jurisprudencia y del debate jurídico, pero la discusión académica sobre las políticas de acción afirmativa es todavía escasa y se encuentra a la zaga.

CAPÍTULO II

LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN ARGENTINA: CATASTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo se examinan las políticas públicas en Argentina que pueden ser consideradas como de acción afirmativa, de acuerdo con los criterios señalados en las páginas anteriores. La información se ordena según los actores involucrados e incluye en cada caso una breve introducción y posteriormente se presentan las políticas describiendo sus principales características.

1. Mujeres

a. Antecedentes generales

Las mujeres constituyen en la actualidad aproximadamente el 51,2% de la población de Argentina. En las últimas décadas su situación ha ido cambiando con creciente velocidad, en especial en el ámbito educativo, donde se observa una mayor permanencia de éstas en el sistema educacional, logrando niveles formativos más altos hacia el final del período de escolarización. Lo anterior se ha traducido en un número más alto de mujeres que terminan los estudios superiores.

"Los logros educativos femeninos han sido un factor importante para elevar el nivel educativo de la fuerza de trabajo. En 2002, en las áreas urbanas, la mitad de los ocupados tenía 12 o más años de escolaridad, de los cuales el 57% eran mujeres, frente al 45% de los varones".¹⁶

Adicionalmente, en los últimos años ha disminuido la brecha existente en la tasa de desempleo entre mujeres y hombres, que favorece a estos últimos. Esto es atribuible a que mientras la tasa de ocupación de los varones ha caído, el mismo indicador ha aumentado entre las mujeres. A pesar de esta tendencia, las mujeres enfrentan situaciones de mayor inequidad en el mercado de trabajo: sus condiciones laborales suelen ser más adversas que las de los hombres, y se encuentran sobre representadas en las ocupaciones más precarias y de baja calificación y remuneración.

Estadísticas recientes indican que el 56% de la población femenina del país vivía en hogares pobres en 2002, mientras que el 27% lo hacía en hogares indigentes. El 38% de las jefas de hogar y el 67% de aquellas que tienen menores a su cargo se encontraban en condición de pobreza. A pesar que el ingreso laboral femenino aumentó en todos los estratos entre 1995 y 2002, la brecha de ingresos entre los mismos se amplió. (SIEMPRO, 2003a).

Por otra parte, la mortalidad materna es todavía elevada en Argentina. En 2001, más de la mitad de las defunciones maternas ocurrieron por causas relacionadas con el embarazo, parto y puerperio, la mayor parte de las cuales podían haber sido previstas. (SIEMPRO, 2003a).

A continuación se presenta una sucinta relación histórica del desarrollo y evolución de la defensa de los derechos específicos de la mujer en este país. En particular, se indican los hitos del proceso de construcción del espacio propio en que se ha podido instalar la defensa de sus derechos:

- Entre 1984 y 1987 se crearon dentro del ámbito del Poder Ejecutivo nacional, la Subsecretaría de la Mujer, dependiente del entonces Ministerio de Salud y Acción Social; la Dirección General de la Mujer, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y el Programa Mujer, Salud y Desarrollo, que se encuentra dentro de la esfera de acción del Ministerio de Salud y Acción Social.
- En 1985 se dictó la Ley N° 23.264, que modificó el anterior régimen de patria potestad y filiación del Código Civil. En 1987 se reformó el régimen de familia, dejando a los cónyuges en igualdad jurídica.
- Respecto a la participación de la mujer en los cargos electivos, ésta se vio favorecida por la promulgación en 1991 de la Ley N° 24.012, de cuotas.
- Con el comienzo en 1992 del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, el Poder Ejecutivo impulsó las leyes N° 24.465, de incentivo a los empleadores para contratar mujeres, y N° 24.576, sobre igualdad de oportunidades entre los trabajadores de ambos sexos.

- La Ley Nº 24.417, de Protección contra la Violencia Familiar, fue dictada en 1994. Dos años después, Argentina ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará). Mediante los artículos 1º. de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica, así como el 3º y 7º de la Convención de Belém do Pará, se garantizaron el derecho a la integridad personal y protección frente a la violencia contra la mujer.
- A través del decreto Nº 219 de 1995 se creó el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la Nación.
- Para promover la eliminación de todo acto de discriminación contra la mujer se creó en el ámbito del Poder Legislativo una Comisión Bicameral.
- Mediante el decreto ley Nº 11.595/56 y la Ley Nº 17.677, se aprobaron los convenios 100 y 111 de la OIT, que respectivamente establecen la igualdad de retribución entre hombre y mujer, y la prohibición de discriminación en el empleo y ocupación.

La creación de dos organismos, el Consejo Nacional de la Mujer y el Programa Federal de la Mujer, representó un importante avance en el nivel de institucionalización del abordaje y problema de género en Argentina. Las funciones principales de ambas instituciones son las siguientes:

Consejo Nacional de la Mujer: se creó en 1992 como un espacio gubernamental responsable del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el país, y ratificado mediante la Ley Nº 23.179, adquirió rango constitucional en la reforma constitucional de 1994. En el marco de la segunda reforma del Estado, que rediseñó la estructura de la administración pública nacional, y con la finalidad de optimizar su funcionamiento, el Consejo Nacional de la Mujer perfeccionó su inserción institucional y consolidó su estatus jerárquico, con lo cual quedó ubicado en el más alto nivel de formulación

de políticas públicas y bajo la dependencia directa del Presidente de la Nación (decreto N° 892/96).

Programa Federal de la Mujer: fue creado en 1999, depende del Consejo Nacional de la Mujer y procura el fortalecimiento institucional del Area Mujer en los niveles nacional, provincial y municipal. Su propósito es desarrollar las capacidades políticas, técnicas y operativas indispensables para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de igualdad entre varones y mujeres. Se trata de una iniciativa de igualdad estructural porque provee a las áreas de todas las jurisdicciones de idéntico equipamiento y capacitación, para la concreción de planes, programas y actividades tendientes a la igualdad de género. Con sus acciones, este programa aporta a una efectiva descentralización de los órganos de gobierno.

Según el último balance del programa, sus acciones principales han sido: el fortalecimiento institucional del Consejo Nacional de la Mujer, a través de la dotación a éste de las capacidades necesarias para cumplir con la tarea de coordinación de la política nacional de la mujer; el fortalecimiento y mejora de las Areas Mujer Provinciales (AMPs), mediante talleres de capacitación y asistencia técnica en relación con asuntos de género, políticas públicas, planificación y diseño de proyectos y temas elegidos por las provincias a partir de sus realidades específicas, además del equipamiento informático; financiamiento de proyectos seleccionados por concurso público, con la finalidad de promover la participación de organizaciones de la sociedad civil y de otros sectores gubernamentales, de acuerdo a las necesidades propias de las provincias participantes del programa.

b. Medidas

Las dos medidas más importantes de acción afirmativa en Argentina en materia de género son las leyes de cupo político y de cupo sindical, que se analizan en esta sección.

(i) Ley de Cupo Político

Antecedentes de la medida

Mediante la Ley Nacional Nº 24.012 Argentina modificó el artículo 60 del Código Electoral Nacional en 1991, incorporando la obligación para todos los partidos políticos de incluir en sus listas un 30% de mujeres en puestos donde tengan posibilidad de resultar electas. Posteriormente, el decreto presidencial Nº 1.246 del año 2000 amplió la aplicación de la Ley de Cupo e instituyó la incorporación efectiva de candidatas mujeres al Senado de la Nación.

Si bien la Ley de Cupo obligó a incluir a una mujer cada tres candidatos hombres a la Cámara de Diputados,¹⁷ el tercio de mujeres que participó en las sesiones de la Convención Constituyente que reformó la Constitución Nacional en 1994 logró, además, la incorporación de disposiciones como la que garantiza la igualdad de oportunidades de ambos sexos para el acceso a los cargos electivos y partidarios¹⁸.

Al respecto, un antecedente interesante del año 1928 lo constituye la declaración de la Comisión Interamericana de Mujeres, que considera absolutamente necesario luchar contra la desigual condición jurídica de la mujer, problema determinante en su limitado acceso al poder político y económico, para terminar con las prácticas discriminatorias basadas en el género.

En Argentina hubo un precedente histórico durante la formación del Partido Peronista Femenino, de la mano de Eva Duarte de Perón. En este proceso, se consiguió incorporar al interior de la estructura partidaria "un cupo" para las mujeres, de un tercio del total. Esto posibilitó que en 1952 hubiese un 25% de mujeres en la Cámara de Diputados, todas del Partido Peronista. El golpe militar de 1955 interrumpió esta tendencia hasta la posterior Ley de Cupo. Al respecto, Cecilia Lipszyc afirma:

"... luego de varios años de entrenamiento en formación de redes, ONG, de formación del Movimiento de Mujeres y del feminismo, las mujeres de partidos políticos logran introducir en el debate la invisibilidad de las mujeres en la representación

política ... [Este debate] ... con el basamento teórico de las acciones positivas o discriminación positiva, posibilitó la sanción de Reforma de la ley Electoral, introduciendo el cupo femenino –Ley 24.012– Noviembre 1991” (Lipszyc, 1993).

Objetivos

Con la promulgación de la Ley Nº 24.012 que establece el cupo femenino se espera lograr, en primer lugar, avances en la representación política de las mujeres en el tránsito hacia una democracia participativa. En segundo término, que esta norma se constituya en una medida de acción positiva, tendiente a equiparar la representación legislativa de varones y mujeres, un objetivo que comparten muchos otros países. Por último, luchar contra la desigual condición jurídica de la mujer, que en buena medida determina su limitado acceso al poder político y económico.

Según el decreto reglamentario Nº 379/93, que establece el Código Electoral Nacional:

"(...) la finalidad de la ley es lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política, evitando su postergación al no incluirse candidatas femeninas entre los candidatos con expectativa de resultar electos”.

Breve descripción de la medida

La Ley Nº 24.012, dictada el 6 de noviembre de 1991 y el decreto reglamentario Nº 379/93, sustituyeron el artículo 60 del decreto Nº 2.135/83. Dicha ley estableció que las listas presentadas por los partidos políticos a las elecciones deben tener un mínimo de 30% de mujeres candidatas a los cargos a elegir, y en proporciones que les dejen la posibilidad de resultar electas. Tal condición es de carácter obligatorio, al punto que no se puede oficializar una lista que no se ajuste a estos requisitos.

Inicialmente aplicada para la presentación de listas de candidatas a cargos electivos nacionales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la ley busca lograr también la integración efectiva de la mujer en la actividad política.¹⁹

Que el 30% de los cargos deba integrarse obligatoriamente por mujeres tiene que interpretarse como una cantidad mínima. El artículo 3 del decreto reglamentario señala que este porcentaje mínimo requerido:

"(...) se considerará cumplido cuando dicho porcentaje alcance a la totalidad de candidatos de la lista respectiva, incluyendo los que cada Partido Político, Confederación o Alianza transitoria renueve".

Por otra parte, el mismo decreto estableció también que, de tratarse de algún partido político, confederación o alianza transitoria que se presente por primera vez a elecciones (renueve candidatos o no), será indiferente el sexo de la persona a colocar en el primer puesto de la lista. En los siguientes lugares, sin embargo, debe incluirse sistemáticamente una mujer por cada dos varones hasta que se cubra el porcentaje mínimo dentro del número total de cargos.

Si un partido político, confederación o alianza transitoria renueva dos cargos, al menos uno de los candidatos propuestos debe ser mujer.

Una situación especial se presenta respecto del Senado de la Nación. En primer término, hasta 2001 la Cámara Alta no fue un ámbito de aplicación de la Ley de Cupo por ser de representación indirecta. En segundo lugar, la reforma constitucional de 1994 amplió el número de senadores por provincia de dos a tres: dos por la mayoría y uno por la minoría. De los dos candidatos que ingresaban al Senado por la mayoría, al menos uno debía ser mujer. "La corporación masculina de las Legislaturas Provinciales [que hasta el 2001 elegían a los senadores] nunca tuvo en cuenta esta ley, situación un tanto extraña dado que los legisladores son por excelencia quienes dictan las leyes y por lo tanto deben cumplirlas" (Lipszyc, 1993).

Lo paradójico es que a pesar de ser el Senado una de las cámaras que dictó la ley, no la aplicó en su seno hasta 2001, año en que sus miembros comenzaron a ser elegidos por el voto de la ciudadanía, abandonando la representación indirecta. En el 2000, sólo dos de sus 74 integrantes eran mujeres, situación que se modificó con la elección de 2001 (véase Cuadro 3).

Evolución y resultados

El artículo 7º del decreto reglamentario N° 379/93 de la Ley N° 24.012 señala:

"Los Partidos Políticos, Confederaciones y fusiones tanto de distrito como el orden nacional deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido en la Ley 24.024 antes de la elección de renovación legislativa de 1993".

En la actualidad, el 31,9% de los miembros del Congreso Nacional son mujeres. Esto significa que la Ley N° 24.012 permitió a éstas conquistar el 28% de las bancas de la Cámara Baja del Congreso (Latzina y Medrano Ortiz, 2003).

Un total de 21 provincias tenía en 1999 leyes de cupo similares a la ley nacional, mientras que en la provincia de Chubut el tema fue incorporado a través de un decreto provincial. La aplicación de estas leyes a nivel provincial²⁰ elevó cualitativamente la participación de las mujeres en las respectivas Cámaras de Diputados.

Sin embargo, en relación con la ejecución de esta ley, varias funcionarias y representantes de movimientos de mujeres coinciden al afirmar que, a pesar del real adelanto que se ha producido en la representación política femenina en el camino hacia una democracia participativa,

"(...) no se puede considerar que esta ley haya 'cedido' un espacio a las mujeres. Debe ser tomada como una medida transitoria que ayude a construir una nueva cultura que cambie el viejo orden, basado en el predominio del sexo masculino, de sus valores, y su poder, para lograr que la lucha que se lleva a cabo en el mundo entero para combatir la discriminación de género, no sea un mero ejercicio retórico sin anclaje en la realidad. (...) No siempre las mujeres que llegan a cargo o posiciones de y con poder tienen conciencia de género; y a veces, hasta nos juegan en contra".²¹

Por otra parte, también existe acuerdo en que, lamentablemente, a casi diez años de sancionada esta norma, el llamado "cupos femeninos" se ha transformado en un techo y no en un mínimo, como

plantean la ley y la Constitución. En varios casos, utilizando la Ley de Cupo y en un pleno ejercicio de la ciudadanía, las mujeres debieron recurrir a la Justicia porque durante la década de los noventa muchos partidos políticos trataron de eludirla.

CUADRO 2
Elecciones de la Cámara de Diputados según diputadas electas, 1983-2001

Año de la elección	Diputadas electas	Total de diputados	Porcentaje de diputadas en la Cámara Baja
1983	11	254	4,3
1985	12	254	4,7
1987	12	254	4,7
1989	15	254	5,9
1991	16	257	6,2
1993	32	257	12,5
1995	64	257	24,9
1997	72	257	28,0
1999	71	257	27,6
2001	76	257	29,6

Fuente: Consejo Nacional de la Mujer.

CUADRO 3
Elecciones del Senado según senadoras electas, 1983-2001

Año de la elección	Senadoras electas	Total de senadores	Porcentaje de senadoras en la Cámara Baja
1983	3	46	6,5
1986	3	46	6,5
1989	4	46	8,7
1992	2	46	4,4
1995	3	72	4,2
1998	1	72	1,4
2001	25	72	34,7

Fuente: Consejo Nacional de la Mujer.

(ii) Ley de Cupo Sindical

Antecedentes de la medida

De manera consistente con el espíritu de la Ley de Cupo Político, se dictó el 29 de noviembre de 2002 la Ley Nº 25.674, que modificó el artículo 18 de la Ley 23.551, y estableció que cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas, en función de la cantidad de trabajadores de dicha rama o actividad.

La Constitución de Argentina otorga al sindicato las herramientas aptas para defender y responder a las demandas e intereses de los trabajadores. Sin embargo, en el mundo sindical existe consenso en afirmar que los sindicatos son estructuras tradicionalmente masculinas, que no acogen con facilidad la voz y la acción de las trabajadoras y donde no se suele reconocer rango sindical a muchos de los problemas propios del género. Por otra parte, las trabajadoras no advierten en el sindicato un espacio de protección de su trabajo o de discusión para la mejoría de sus condiciones laborales. Más bien han optado por participar en los espacios de las organizaciones feministas, sociales o políticas, lo que ha privado a las organizaciones gremiales del enriquecimiento conceptual que aporta la visión de las mujeres.

Aunque en el país se observa un aumento del número de mujeres en el mercado de trabajo, persiste una brecha de salarios del orden de 37% entre hombres y mujeres, favorable a los primeros. En términos generales, las mujeres ocupan menos posiciones directivas que los hombres en el trabajo y sus condiciones laborales son más precarias: dificultades de acceso al mercado laboral, interferencias de las relaciones domésticas, segregación y precarización, discriminación salarial y ubicación en ocupaciones de menor calificación, dificultad de acceso a puestos de dirección y a las nuevas tecnologías, entre otras.

Un fenómeno visible relacionado con la vida sindical fue la creación, a partir de 1984, de espacios específicos de actuación de la mujer dentro de un número importante de sindicatos. Con el nombre de departamentos o secretarías, se articularon estrategias para

aumentar la participación de las mujeres trabajadoras en los sindicatos y, después de un proceso largo y complejo, se fue legitimando la figura de la mujer como dirigente sindical y ampliando el número de dirigentes femeninas.

Todavía perdura en el país un importante debate sobre las características y el funcionamiento del mercado de trabajo y los problemas que éste acarrea para los trabajadores, afectando por igual a hombres y mujeres. En el caso de estas últimas, se agrega otro conjunto de problemas específicos, derivados de su condición de mujer, y que también forma parte del debate público. Las estructuras sindicales promovieron la discusión al respecto y el asunto ha sido abordado en ámbitos locales e internacionales. En parte, esto se debió a la visión o valoración que los sindicalistas asignan a las cuestiones laborales que afectan a las mujeres, así como al papel que desempeña (o debería cumplir) la acción sindical frente a la problemática de género en nuestra sociedad.

Por iniciativa de la entonces diputada nacional Graciela Camaño, el Parlamento aprobó en 2002 la Ley N° 25.674, que fue reglamentada por el decreto N° 514/02. En sus fundamentos se reconoció que la participación femenina en los ámbitos sindicales era escasa y que las trabajadoras carecían del poder institucional necesario para impulsar sus demandas.

Olga Hammar, presidenta de la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, afirma:

"... al elaborar esta ley se tomaron en cuenta los aportes realizados por diversos sindicatos, particularmente los del Seguro, la Unión del Personal Civil de la Nación y el Instituto de la Mujer de la CGT [Confederación General del Trabajo], y las movilizaciones realizadas por las compañeras trabajadoras a lo largo de los últimos años, para lograr similar trato al alcanzado por las mujeres con relación a los partidos políticos, con la obtención de la Ley de Cupo, sin cuya vigencia muchas legisladoras habrían sido postergadas o no tenidas en cuenta". (Hammar, 2003).

Hammar caracteriza explícitamente esta medida como de acción positiva:

"El cupo no es un objetivo en sí, es una medida de acción positiva que permite ampliar la posibilidad de participación de las mujeres. (...) Con esta Ley de Cupo Sindical relacionada con el régimen electoral y de representación en todos sus niveles, nacionales, provinciales y municipales, se pretende ubicar a la mujer trabajadora en igual condición de conducción que los hombres en los lugares de decisión de los sindicatos. Se trata de una discriminación positiva, compensatoria de una exclusión milenaria e injusta". (Hammar, 2003).

Objetivos

La Ley Nº 25.674 busca, en primer lugar, promover una acción en favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres. Su segundo objetivo es superar la situación de discriminación e injusticia que existe con las mujeres, dado que la representación sindical no tiene relación hoy con el número y la calidad de quienes diariamente, sea formal o informalmente, ocupan los lugares de trabajo. Asimismo, aspira a democratizar la vida sindical y, por último, a situar a la mujer trabajadora en igual condición de conducción respecto de los hombres en los lugares de decisión de los sindicatos.

Breve descripción de la medida

Esta ley es consistente con la normativa internacional, que en el presente tiene rango constitucional, a partir de su inclusión en el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Argentina, la que regula la igualdad de oportunidades a través del inciso 23:

"legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre los derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad..."; y del artículo 37: "...la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones posi-

tivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

Adicionalmente, en el ámbito específico de la actividad sindical, la Ley N° 23.551, de Asociaciones Sindicales de Trabajadores, también estableció la igualdad de oportunidades y de trato. En su artículo 7° sostiene:

"Las asociaciones sindicales no podrán establecer diferencias por razones ideológicas, políticas, sociales, de credo, nacionalidad, raza o sexo, debiendo abstenerse de dar un trato discriminatorio a sus afiliados”.

El artículo 8° de la misma ley agrega:

"Las asociaciones sindicales garantizarán la efectiva democracia interna [y] sus estatutos deberán garantizar: c) la efectiva participación de los afiliados en la vida de la asociación, garantizando la elección directa de los cuerpos directivos en los sindicatos locales y seccionales; d) la representación de las minorías en los cuerpos deliberativos”.

Por otra parte, la Ley N° 25.674 de Cupo Sindical dispuso que cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas, en función de la cantidad de trabajadores de dicha rama o actividad. La representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30%, cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentaje del total de trabajadores. Además, estableció que:

"cuando la cantidad de trabajadores no alcance el 30% del total de trabajadores, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su presentación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical, será proporcional a esa cantidad”.

Asimismo, las listas que se presentan deberán incluir mujeres en esos porcentajes mínimos y en lugares que posibiliten su elección. No podrá oficializarse ninguna lista que no cumpla con los requisitos estipulados.

Fundación EQUITAS

Junto con la Ley N° 25.674, existen otros dispositivos legales a través de los cuales la mujer encuentra garantizados sus derechos en el ámbito laboral. Entre éstos se pueden mencionar:

- Ley N° 20.392, de Prohibición de Diferencias de Remuneraciones entre Mano de Obra Masculina y Femenina.
- Ley N° 23.592, de Penalización de Actos de Discriminación.
- Ley N° 25.013, que expresamente incluyó a nivel laboral la figura del despido discriminatorio originado en motivos de raza, sexo o religión, lo que resulta ser una fuente de indemnización agravada.

También existe normativa en lo que respecta a la defensa de los derechos de las mujeres, en función de su naturaleza biológica, preservando en forma indirecta su libertad en determinadas contingencias:

- Licencias por nacimiento y su consecuente conservación del empleo (artículo 177 de la Ley de Contrato de Trabajo).
- Licencias especiales a madres de hijos con síndrome de Down (Ley N° 24.716).
- Asignaciones por maternidad (Ley N° 24.714).
- Presunción del despido por razones de maternidad (artículo 178 de la Ley de Contrato de Trabajo).
- Descansos diarios por lactancia (artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo).
- Prohibición de ocupar a mujeres en trabajos que revistan el carácter de penosos, peligrosos o insalubres (artículo 176 de la Ley de Contrato de Trabajo).
- Evitar la ilegítima prolongación de la jornada a las trabajadoras (artículo 175 de la Ley de Contrato de Trabajo), entre otros. (Latzina y Medrano Ortiz, 2003).

De acuerdo a Hammar,

"Lo más importante es que se creó la norma para poder juzgar, actuar y decidir con la mirada o visión de las mujeres, no sólo lo relacionado con el mundo del trabajo, sino los problemas de la economía, la política, los de su propia vida y de la sociedad en su conjunto". (Hammar, 2003).

Evolución y resultados

Esta medida se encuentra todavía en el período inicial de ejecución. El 7 de marzo de 2003 se firmó el decreto nacional N° 514 que establece la Reglamentación de la Ley N° 25.674 sobre participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales (cupo sindical femenino). Esta reglamentación era necesaria para que todas las asociaciones sindicales dieran un tratamiento homogéneo al tema, tratando de evitar posteriores impugnaciones intrasindicales o judiciales.

En caso de la aplicación de las disposiciones del segundo párrafo del artículo 60 del Código Electoral Nacional, de acuerdo a la sustitución introducida por la Ley N° 24.012 (de Cupo Político), se pudo comprobar que habiendo distintos criterios utilizados para la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, en muchos casos los lugares con posibilidad de ser elegidos fueron ocupados por postulantes varones, contrariando de ese modo la letra y el espíritu de esta legislación. En la actualidad, las mujeres representan 31% de los trabajadores sindicalizados, pero solamente 5% están en las posiciones de liderazgo.

2. Pueblos aborígenes

a. Antecedentes generales

Los pueblos originarios de Argentina se encuentran en la actualidad situados entre los segmentos sociales más vulnerables y han sido históricamente excluidos y estigmatizados política, social y culturalmente. Tal situación es también un reflejo de la falta de conciencia en el país sobre su cualidad pluriétnica y multicultural.

Se carece de estadísticas confiables sobre la población indígena en Argentina. Según el trabajo de Héctor Vázquez,²² y con base en la información sistematizada por el Encuentro Nacional de la Pastoral Aborígen de 1987, la población indígena del país es de 446.000 personas, distribuidas de la siguiente manera:

Fundación EQUITAS

- 60.000 tobas (qom); 5.000 pilagá y 7.300 mocovíes (de familia lingüística gaycurú). Se ubican en Santa Fe, Rosario, Buenos Aires y La Plata.
- 80.000 wichís; 835 chorotes y 1.165 chulupíes (de familia lingüística macá). Se ubican en Chaco, Formosa y Salta.
- 1.400 chané, en la provincia de Salta.
- 170.000 coyas (aymará) y 21.000 chiriguano, habitan el noroeste argentino. Los diaguitas-calchaqués son 6.000 en Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero y La Rioja.
- 2.900 guaraníes, en la provincia de Misiones.
- 90.000 mapuches en Neuquén, Río Negro, La Pampa, Chubut y Buenos Aires.
- 1.000 tehuelches en Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El proyecto civilizatorio (a nivel regional y nacional) se desplegó sobre la base de un modelo monoétnico de sociedad, iniciado por los movimientos independentistas en América Latina. Los sectores que asumieron el poder político y económico se expandieron a las áreas indígenas, incorporándolas al territorio nacional y después al mercado internacional.

Pero las comunidades indígenas no desaparecieron sino que se vieron obligadas a mantener y a recrear su propia organización con miras a defender sus derechos como herederos de la tierra que les fue expropiada; por ejemplo, a través de la demanda por los títulos de la tierra y el acceso a sus recursos naturales.

Con respecto a la problemática indígena, se observa un avance importante de la jurisprudencia a partir de la reforma de la Constitución en 1994, al agregarse el artículo 75, inciso 17, que estableció como obligación del Congreso *"reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos"*.

La institución responsable de abordar los problemas de estos pueblos es el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. El INAI, creado por la Ley Nº 23.302 de Política Indígena y de Apoyo a las Comunidades Aborígenes, se constituyó en la autoridad encargada de la aplicación de la política indígena del Estado argentino. Entre sus actividades se destacan:

- Programa de Tierras, cuyo objetivo es entregar tierras que corresponden a propietarios indígenas.
- Capacitación para dirigentes comunitarios indígenas.
- Satisfacción de necesidades básicas, tales como agua y vivienda.
- Defensa de los derechos de los indígenas.

Como parte de una política de reconocimiento hacia los pueblos autóctonos, el Ministerio de Educación elaboró una política educativa que se focaliza en los(as) niños(as) indígenas. con el propósito de igualar la oferta de oportunidades educacionales. En el marco de un acuerdo del INAI y el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, este último entregó 5.000 becas de estudio a alumnos de Tercer Ciclo de la Educación General Básica (EGB) y Polimodal de distintas comunidades indígenas de todo el país, en agosto de 2003. Los primeros beneficiarios fueron 290 niños de la provincia de Buenos Aires y las becas restantes serían destinadas a niños de las comunidades del resto del país. El ministro de Educación del gobierno del presidente Néstor Kirchner, Daniel Filmus, anunció la creación de una comisión dentro del ámbito del ministerio, con la participación de las comunidades indígenas para elaborar materiales que serán distribuidos en las escuelas, con el propósito que alumnos de todas las instituciones conozcan las culturas aborígenes.

Otra medida de acción afirmativa en relación con los pueblos aborígenes es la Ley N° 25.607, de julio de 2002. Esta determina que debe realizarse una campaña de difusión de los derechos de los pueblos indígenas contenidos en el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional. El INAI facilitó a las autoridades pertinentes la traducción del correspondiente artículo de la Constitución a las diferentes lenguas de los pueblos indígenas que viven en Argentina.

Hay avances diferentes en cada provincia respecto de los derechos de los pueblos indígenas. Se observa mucha actividad realizada, pero con bastante disparidad entre las provincias del norte y del sur. Un conflicto fundamental es la recuperación de las tierras como aspiran las organizaciones indígenas. Sin embargo, la apelación al artículo 75, inciso 17, resulta ambigua porque éste no se ubica en la parte dogmática de la Constitución (referida a los

derechos de la ciudadanía) sino que en el apartado donde se definen las atribuciones del Congreso Nacional²³.

En relación con este tema, Ana González²⁴ expresa que en las provincias del norte del país existen múltiples organizaciones articuladas entre sí, formando una estructura interna en torno a la Coordinadora de Organizaciones Indígenas. En su opinión, los pueblos indígenas deberían ser considerados una minoría nacional. Sin embargo, incluso en aquellos países donde suelen ser una mayoría significativa, las comunidades indígenas continúan teniendo en el presente una voz poco influyente en función de su posición en las relaciones de poder. Un camino posible para que los pueblos indígenas se transformen en una minoría nacional es a través de la consagración de sus derechos colectivos especiales, de forma tal que éstos no queden supeditados por el reconocimiento de los derechos garantizados a todas las personas por igual.

Desde esta perspectiva, la defensa de los derechos colectivos es resultante de la conformación de un nuevo sujeto jurídico: "el pueblo indígena". Los derechos de los pueblos indígenas deben ser diferenciados en función del grupo para que puedan ser disfrutados por sus miembros de manera individual o por todo el grupo²⁵.

b. Medidas

Entre las medidas de acción afirmativa más importantes destacan el proyecto Desarrollo de Pueblos Indígenas y el Programa Desarrollo Integral Ramón Lista, que se describen a continuación.

(i) Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Antecedentes de la medida

Los organismos responsables de la ejecución del proyecto –que cuenta con financiamiento del Banco Mundial– son el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el Ministerio de Desarrollo Social.

Objetivos

Este proyecto se propone mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas en Argentina, fortaleciendo sus organizaciones

sociales y culturales y prestándoles asistencia en la reducción de la pobreza.

Breve descripción de la medida

Se establecen tres áreas indígenas protegidas en las provincias de Neuquén, Tucumán y Salta (comunidades mapuches, diaguitas-calchaquíes y kollas) como programas experimentales, de los cuales el Banco Mundial, las entidades de gobierno y las comunidades indígenas podrán derivar lecciones sobre la protección, el manejo conjunto de los recursos naturales, el desarrollo sostenible, los instrumentos culturalmente apropiados para la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de organizaciones y comunidades indígenas. Cuenta con un crédito de 5 millones de dólares provenientes del Banco Mundial.

Evolución y resultados

El programa se inició el 23 de mayo de 2002 y finalizó el 31 de diciembre del 2003, por lo que hasta la fecha de esta investigación no existía información disponible sobre sus resultados.

(ii) Programa Desarrollo Integral Ramón Lista (DIRLI)

Antecedentes de la medida

El departamento de Ramón Lista está situado en el extremo noreste de la provincia de Formosa, a casi 600 kilómetros de distancia de la ciudad de Formosa, casi la mitad de los cuales corresponden a un camino de tierra. Está separado del Paraguay por el río Pilcomayo y al oeste limita con la provincia de Salta. Su población es de 10.928 personas y el 90% es de la etnia wichí. Estos se encuentran distribuidos en 48 comunidades en un territorio de 2.800 km², donde ocupan las tierras cedidas de acuerdo a la Ley Provincial N° 426.

Aunque el programa finalizó en mayo de 2003, fue incluido en este estudio porque se trata de una medida que aborda las dos dimensiones de la acción afirmativa comentadas en estas páginas: busca igualar las oportunidades de la población wichí y al mismo tiempo persigue promover su identidad y derechos colectivos.

Fundación EQUITAS

La población wichí vive en condiciones de extrema escasez de recursos con situaciones de pobreza y marginalidad muy marcadas. Ésta se encuentra tradicionalmente vinculada a las actividades de recolección, caza y pesca, por lo que los recursos en el monte y en el río son sus principales fuentes de sustento. Sin embargo, el territorio se torna hostil y restringido por el mismo proceso de sedentarización relacionado a la propiedad de la tierra, perdiendo las comunidades las posibilidades que antes les brindaba la vida nómada.

El Programa DIRLI es fruto de un convenio entre el gobierno de Argentina y la Unión Europea. El convenio tiene financiamiento internacional, proveniente de una donación al gobierno de Argentina y la provincia de Formosa, cuyos beneficiarios son las comunidades wichí del departamento Ramón Lista, a través del programa.

Objetivos

El principal objetivo del Programa DIRLI es mejorar las condiciones de vida de la población aborigen del departamento de Ramón Lista, en la provincia de Formosa.

Breve descripción de la medida

El programa se estructura en subprogramas (reorganizados a la luz de los avances del programa global y de la recesión que atraviesa el país). Estos son:

- Autoconstrucción de viviendas, incluyendo las obras comunitarias. Este subprograma busca contribuir al proceso de organización y desarrollo integral de las comunidades wichí, a través de la autoconstrucción de 360 viviendas con sistemas de almacenamiento de aguas y el mejoramiento del hábitat. Promueve modelos de autoayuda y uso de materiales autóctonos.
- Aprovechamiento hídrico. Diseñar y poner en marcha una serie de obras hidráulicas que permitan la disponibilidad de agua para riego. Mejorar las condiciones de provisión de agua para el consumo de las familias wichí dentro del departamento.

- **Salud.** Mejorar la calidad de vida de las comunidades wichí del departamento, reduciendo el riesgo de enfermedades y muerte por patologías evitables o combatibles, mediante acciones de promoción, prevención y protección de la salud, con la aceptación y la participación activa de la comunidad. Diseño y ejecución de campañas de educación sanitaria para las comunidades.
- **Educación.** Aportar a la construcción y el desarrollo de instituciones escolares capaces de reconocer y valorar la diversidad cultural y lingüística, y creación de metodologías acordes con las características de la comunidad wichí. Elaboración de material pedagógico y didáctico destinado al proceso de estandarización de la lengua wichí y al desarrollo metodológico del español como segunda lengua en los distintos niveles de intervención.
- **Agro-Forestal.** Promover el uso racional del recurso forestal en el departamento. Incentivar la producción agrícola, y reducir el número de caprinos con brucelosis.
- **Desarrollo productivo.** Fortalecer las actividades productivas existentes y promover la creación de nuevas mediante acciones de capacitación, asistencia técnica, asesoría y asistencia financiera, que contribuyan a mejorar el nivel de ingresos de la población beneficiaria y aseguren la sostenibilidad de las mismas. Constituir un equipo de promoción local para el desarrollo de emprendimientos productivos. Potenciar la capacidad de gestión (administrativa y comercial) y la capacidad tecnológica de proyectos productivos en marcha. Promover y apoyar la creación de emprendimientos productivos que favorezcan la generación de nuevos puestos de trabajo en el departamento.

Los aportes nacionales y provinciales al programa se concretaron mediante un programa social estatal orientado a beneficiar sin reembolso a las comunidades indígenas del Pueblo Wichí del departamento Ramón Lista de la provincia de Formosa.

El costo total del programa fue de 8,86 millones de euros (equivalentes a 10,6 millones de dólares a fines de mayo de 2003), 68%

Fundación EQUITAS

de los cuales aportados por la Unión Europea, y el 32% restante por Argentina.

El mecanismo de traspaso de bienes muebles y equipos sólo podía realizarse mediante la aplicación de la legislación argentina, tanto en lo relativo a los contratos como a los mecanismos técnico-administrativos en cada caso. Primó sobre esto la normativa indígena del Estado Argentino y, muy especialmente, el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1991. La ejecución del traspaso de los bienes obligó a la realización de un proceso participativo de las comunidades interesadas.

La capacidad de recibir donaciones de la totalidad de las comunidades del pueblo Wichí surge del reconocimiento constitucional emergente del artículo 75, inciso 17, de la Ley N° 426 de la provincia de Formosa, así como de la Ley N° 23.302 y del Convenio N° 169 de la OIT.

Evolución y resultados

El Convenio fue firmado el 27 de noviembre de 1996 y el programa partió el 7 de noviembre de 1997, con una duración prevista de 5 años y concluyó el 31 de mayo de 2003. Sus resultados más relevantes fueron los siguientes:

- 315 viviendas construidas y otras 52 próximas a finalizarse, en 36 comunidades.
- 1.200 personas capacitadas en autoconstrucción.
- 38 represas y 23 molinos en 42 comunidades, elevando la disponibilidad de agua en 80 millones de litros.
- Capacitación y equipamiento al 100% de los agentes sanitarios wichí para el fortalecimiento de la estrategia de atención primaria de salud.
- Producción de material didáctico de educación general básica para las 37 escuelas del departamento; capacitación de maestros y de Maestros Especiales en la Modalidad Aborígen (MEMAS).
- Constitución y equipamiento de tres cooperativas: apicultores, herreros y perforistas, autoconstrucción y consumo.

3. Discapacitados

a. Antecedentes generales

No existen estadísticas confiables en relación con la población con capacidades diferentes en Argentina. En el último Censo Nacional, realizado en 2001, se incluyó el proyecto de la Primera Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad, la que se llevó a cabo en 2003 y se desarrolló en 70.000 hogares de todo el país.

En la actividad legislativa en la materia se han registrado importantes avances desde 1981, cuando se dictó la Ley Nacional Nº 22.431, que precisó la definición legal de persona con discapacidad y las políticas implícitas en salud, educación, trabajo, seguridad social y accesibilidad. Dentro del sistema federal de gobierno, las provincias argentinas han dictado –en conformidad con las pautas de la legislación nacional– leyes provinciales en la materia. La última fue la Ley Nº 48 de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, denominada de “Equiparación de Oportunidades”.

El marco legal argentino reconoce tres tipos de legislación relacionadas con los derechos, servicios y beneficios para las personas con discapacidad, a saber:

- Legislación especial, con contenido global, que incluye normas de alcance general y específico, en las distintas áreas para todas las personas con discapacidad (Ley nacional Nº 22.431 y Leyes provinciales similares a la Ley nacional).
- Legislación especial para determinados sectores de la población con discapacidad (Ley Nº 20.888, de jubilación ordinaria para personas no videntes).
- Legislación general para las personas, con especificaciones para las personas con discapacidad (Ley Nacional de Empleo Nº 24.013, aplicable a todos los trabajadores del país, que contiene la normativa para el trabajador con discapacidad).

Por otro lado, a partir de su reforma en 1994, la Constitución Nacional incluye el siguiente texto, como artículo 75, inciso 23:

"Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y

*ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.*²⁶

(i) Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas

Esta comisión fue creada mediante el decreto N° 1.101/87 en 1987, siguiendo las propuestas del Programa de Acción Mundial para las Personas Impedidas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que recomienda la creación de un órgano de alcance nacional para examinar y vigilar las acciones relativas a esta materia de los ministerios, otros organismos públicos y las organizaciones no gubernamentales. Constituye una estructura especializada, que se preocupa de la formulación y el desarrollo de políticas en materia de discapacidad, de manera articulada con las políticas nacionales que atienden al ciudadano.

Los objetivos trazados al formar esta comisión fueron: evitar la discriminación; favorecer la participación que garantiza la intervención; impulsar la descentralización que acerca la administración y la planificación al ciudadano con discapacidad; procurar eficiencia y agilidad para eliminar la duplicidad de funciones; alentar la animación comunitaria realizada a través de las comisiones, comités o consejos provinciales y municipales de discapacidad, y el fomento de la iniciativa privada, destacando la importancia que tienen las ONG de o para personas con discapacidad.

En cuanto a sus funciones, el decreto N° 984/92 del 18 de junio de 1992 estableció, entre otras, la tarea para esta comisión asesora de formular, en consenso con los organismos nacionales y provinciales pertinentes y con la participación de las organizaciones privadas de y para personas con discapacidad, las políticas sobre discapacidad y proponer su aprobación por los órganos pertinentes.

Por otra parte, esta Comisión también evalúa el cumplimiento de la Ley N° 22.431 (de 1981) y otros instrumentos legales y reglamentarios relacionados con las personas con discapacidad, así como analiza la conveniencia de sancionar normas complementarias o

modificatorias, elaborando las propuestas respectivas con la intervención de los órganos competentes.

Otras funciones importantes son requerir de los organismos gubernamentales la información necesaria para el cumplimiento de su misión; impulsar la constitución de fondos especiales con el fin de atender la integración de personas discapacitadas y desarrollar, con este propósito, acciones entre organizaciones y entidades gubernamentales y no gubernamentales; participar con los organismos correspondientes en el estudio de las necesidades de recursos humanos especializados en la asistencia de las personas con discapacidad, y formular pautas para su formación y perfeccionamiento; articular el desarrollo de la temática de las personas con discapacidad, con otros programas de bienestar o desarrollo de la comunidad; fomentar y desarrollar campañas permanentes de información, concientización y motivación comunitaria, propias o conjuntas; y estimular, apoyar y facilitar proyectos y trabajos de investigación relacionados con el área.

Durante el tiempo transcurrido, a través de todo el país se han ido organizando los Consejos o Comisiones Provinciales de Discapacidad, que replican el modelo de la Comisión Nacional Asesora. Su acción se afianzó con la formación del Consejo Federal de Discapacidad, creado por Ley N° 24.657 en 1996, para extender las políticas en la materia a todas las personas con discapacidad, en cualquier lugar del país.

La Comisión Nacional Asesora, dependiente del Gobierno Nacional y con su correlato en los ámbitos provinciales y municipales, desarrolla su acción en la articulación con las áreas gubernamentales –educación, trabajo, desarrollo social, entre otras– de que se trate y con aquellas no gubernamentales.

Entre las acciones desarrolladas por la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas se destacan las siguientes:

- Gestiones orientadas a generar acceso a la educación común –cuando esto es posible–, al empleo competitivo o protegido, a la salud y a la rehabilitación integral, al deporte

Fundación EQUITAS

y a la recreación, al transporte público y privado. En esta línea, es notoria la reducción de barreras culturales y físicas que se oponen a la integración plena, lograda en los últimos tiempos.

- Desarrollo a nivel internacional, estableciendo espacios de cooperación, para extender los beneficios a otros países de lengua española, mediante la coordinación de tareas y la articulación de sectores. En este sentido resalta la conformación de la Confederación Iberoamericana de Comités, Consejos y Comisiones Nacionales de Discapacidad (Ciconadi), en junio de 1995, integrada por España y países latinoamericanos.
- Puesta en marcha de un sistema de cobertura de prestaciones básicas, de carácter universal.

Desde su creación, la Comisión Nacional Asesora ha participado activamente en la elaboración, propuesta y asesoría de distintos instrumentos legales a nivel nacional, provincial y municipal, destacándose su participación en los siguientes temas:

- (i) Elaboración de la normativa de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 (1991), que facilitó la incorporación al empleo de los trabajadores con discapacidad.
- (ii) Impulso a la sanción de la Ley N° 24.147 (1992) de Talleres Protegidos de Producción, para los trabajadores cuya discapacidad no les permite obtener y conservar un empleo abierto. Se promueve así la creación de unidades de empleo protegido.
- (iii) Incorporación a la Constitución Nacional en 1994, del artículo 75, inciso 23, mencionado con anterioridad, que garantiza la promoción de medidas de acción positiva a favor de la igualdad de oportunidades y de trato para las personas con discapacidad.
- (iv) Propuesta e impulso de la Ley N° 24.657 (1996) de Creación del Consejo Federal de Discapacidad.
- (v) Elaboración e impulso a la Ley N° 24.901 (1997), del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad.

b. Medidas

(i) Programa de Integración Social para Personas con Discapacidad

Antecedentes de la medida

El programa depende de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores del Ministerio de Desarrollo Social.

Objetivos

El objetivo prioritario del programa es promover la integración de las personas con discapacidad a través de la participación de los distintos actores de la comunidad.

Breve descripción de la medida

El Programa de Integración Social para Personas con Discapacidad financia proyectos de integración local, que promuevan la integración social de las personas con discapacidad a través de actividades o tareas concretas, con otros actores de la comunidad a la que pertenecen.

La integración de las personas discapacitadas se busca a través de la elaboración de Proyectos de Integración Local (PIL). Estos tienen por objetivo promover actividades de manera asociada entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de un municipio, orientadas a la integración social más allá de sus capacidades funcionales. Los proyectos pueden estar orientados, por ejemplo, al mejoramiento del hábitat urbano; medio ambiente; prevención de discapacidades ocasionadas por cualquier tipo de factor externo; integración generacional e intergeneracional; actividades recreativas, deportivas o culturales y transmisión de oficios locales tradicionales.

Otra forma de lograr la integración del discapacitado, en el marco de este programa, es a través de la formación de asistentes institucionales. La propuesta consiste en capacitar a las personas de la comunidad para difundir la información, detectar las barreras o agentes generadores de discapacidad, y acompañar cuando sea necesario a las personas para realizar trámites individuales y consultas médicas.

Fundación EQUITAS

La población beneficiaria de este componente son las personas que cumplen con los requisitos del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del Ministerio de Trabajo de la Nación, vale decir, que tienen entre 25 y 50 años de edad, con educación primaria completa y están insertos en organizaciones de la sociedad civil o municipios.

Otra estrategia definida por el programa es la creación de un Banco de Recursos Integradores (BRI). Este permite tener una entidad centralizadora de las demandas de las organizaciones, con capacidad para articular a los asistentes institucionales y otros recursos materiales disponibles en cada municipio. En este componente pueden participar organizaciones de la sociedad civil, municipios y la comunidad.

El programa se sitúa en las provincias de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Salta, Santa Fe y Tucumán. Las características generales que debe poseer un municipio para poner en marcha y garantizar la sustentabilidad del programa son las siguientes: tener áreas urbanas; una población entre 40.000 y 100.000 habitantes; que haya un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y desocupación; que las personas con discapacidad tengan incidencia sobre la población total; que exista capacidad institucional para el desarrollo del mismo; y que las autoridades locales tengan experiencia y/o voluntad de realizar programas con metodología de gestión asociada.

La fuente de financiamiento del Programa es el Tesoro Nacional.

Evolución y resultados

No fue posible acceder a información de evaluación de la medida.

4. Población adulta mayor

a. Antecedentes generales²⁷

En Argentina hay aproximadamente 500 mil personas mayores de 70 años y más que carecen de cobertura previsional, lo que los deja situados en una situación de riesgo social y los transforma en

uno de los grupos vulnerables de la sociedad. Lo más llamativo es que siete de cada diez adultos de 70 años sin cobertura previsional son mujeres.

A esta difícil situación por la que atraviesan los mayores, se suma el hecho de que un tercio que no percibe jubilación vive en hogares en los que nadie más percibe un ingreso mínimo, sea previsional o laboral. Evidentemente, el segmento de adultos mayores termina siendo parte de los grupos poblacionales más pobres de Argentina. Alrededor del 18% de los adultos mayores sin cobertura vive en hogares indigentes, y más del 50% en hogares pobres.

Pobreza y soledad suelen ir de la mano y se observan con mucha frecuencia en el grupo de adultos mayores. Casi tres de cada diez personas pobres viven solos y más de un tercio reside en hogares extendidos. Del total de la población mayor, los no pobres suelen vivir acompañados en hogares nucleares, con o sin hijos.

La recesión económica que enfrentaba Argentina desde hacía años eclosionó a fines de 2001 con el comienzo de las protestas sociales, las cuales culminaron con sucesivos cambios de gobierno y una crisis sistémica. Esta fue reconocida a comienzos de 2002 con la declaración de la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, a través de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario y el decreto N° 50. En este escenario, mediante el decreto N° 565, el gobierno universalizó el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desempleados, para asistir con un ingreso mínimo mensual a las familias que se encontraban en situación de vulnerabilidad y carencia, y cuyos jefes de hogar estaban desocupados.

b. Medidas

(i) Plan Mayor

Antecedentes de la medida

En el contexto del derecho familiar de inclusión social, el gobierno dispuso mediante la resolución N° 155/03 de 2002, que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como el de Desarrollo Social sean los responsables institucionales de ejecutar

Fundación EQUITAS

el Plan Mayores, destinado a garantizar la contención integral de mujeres y varones de la tercera edad (mayores de 70 años).

Objetivos

Debido a la situación que viven las personas mayores de 70 años en la Argentina, este plan se propone atender al reconocimiento del trabajo y sacrificio personal de los mayores a lo largo de su vida.

Breve descripción de la medida

En su primera etapa, el Plan Mayores está dirigido a los mayores de 70 años de edad que carezcan de ingresos fijos suficientes para su sustento (artículo 2 de la citada resolución). Los requisitos de acceso a la primera etapa del plan (artículo 3) son:

- No ser titular de ningún beneficio asistencial, por gracia, no contributivo o previsional, de carácter monetario, incluyéndose entre estos últimos los otorgados por cajas, institutos y organismos nacionales, provinciales o de profesionales.
- No recibir ayuda económica de ninguno de los componentes del Programa Jefes de Hogar.
- En el caso de estar casado o en concubinato, su cónyuge o concubino(a) deberá cumplir los requisitos mencionados.
- En el caso que el cónyuge o concubino(a) estuviera recibiendo beneficios asistenciales o de previsión social cuyos montos no superaran el correspondiente a la jubilación mínima nacional, no serán considerados incompatibles.
- En el caso de contar con adultos mayores beneficiarios en condiciones de contribuir con sus pares, otros grupos generacionales y/o la comunidad donde están insertos, se pondrá en marcha, a través de los Consejos Locales de Adultos Mayores, una contraprestación voluntaria. La misma podrá consistir en participar en las actividades o proyectos que generen impacto productivo local y/o en servicios personales, comunitarios, que tengan por función mejorar la calidad de vida de la población.

Evolución y resultados

Este programa se puso en vigencia el 2002 y en su primera etapa abarcó las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos,

Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán.

De manera complementaria y en función de la buena evaluación del programa, en agosto de 2003 se puso en marcha el plan "Para el Adulto Mayor, Más", que consiste en un incremento del monto de las pensiones no contributivas para los jubilados y pensionados a cargo de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales.

(ii) Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios

Antecedentes de la medida

Este programa depende del Ministerio de Desarrollo Social y la institución responsable de su ejecución es la Dirección Nacional de Tercera Edad e Integración Social, de la Subsecretaría de Tercera Edad.

Objetivos

El principal objetivo es mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, de las personas con discapacidades y de aquellas que presenten patologías crónicas invalidantes o terminales. Para alcanzar este objetivo, el programa se propone:

- Brindar apoyos domiciliarios a los adultos mayores, con el fin de facilitar la superación de situaciones de riesgo.
- Posibilitar su permanencia en el hogar durante el mayor tiempo posible y conveniente.
- Promover su bienestar biológico, psicológico y social, así como fortalecer los vínculos familiares.
- Favorecer la integración y resocialización en el seno de la comunidad.
- Generar y fortalecer redes solidarias de apoyo e intercambio.
- Formar técnicos idóneos para diseñar, administrar, realizar seguimiento y evaluación de programas de cuidados domiciliarios.
- Formar personas de la comunidad para que puedan desempeñarse como cuidadores domiciliarios de ancianos, personas con discapacidad, y de aquellas que presenten patologías crónicas invalidantes o terminales.

Breve descripción de la medida

El Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios tiene dos componentes que facilitan su ejecución. Por un lado, las acciones de capacitación de los cuidadores domiciliarios incluyen la formación, la actualización de aquellos ya formados y la supervisión de los que se encuentran en actividad. Por otro, sólo puede atender al conjunto de la población beneficiaria en la medida que aporte a la promoción de los sistemas locales de cuidados domiciliarios.

La población beneficiaria son adultos mayores, discapacitados y personas que presenten patologías crónicas invalidantes o terminales que requieran atención domiciliaria y estén en situación de riesgo social.

El programa es de carácter nacional y su ejecución se realiza mediante un sistema descentralizado de prestaciones, a través de las áreas provinciales de tercera edad y discapacidad. Para su ejecución se prevé efectuar jornadas de trabajo con los responsables provinciales. Se pondrá en marcha a través de convenios entre el gobierno nacional, provincial, municipal y organizaciones de la comunidad que acepten adherir al programa.

A pesar de su carácter nacional, determinados criterios de focalización permiten priorizar aquellas zonas que presentan población con mayor riesgo social. Los criterios de focalización que define el Ministerio de Desarrollo Social a través de sus organismos responsables son tres: el porcentaje de población adulta mayor, el porcentaje de personas con discapacidad y la tasa de desocupación.

Adicionalmente, el programa define criterios de accesibilidad de manera que sean las direcciones y áreas provinciales de la tercera edad las que se comuniquen con la Dirección Nacional de la Tercera Edad, y se conformen como los organismos responsables de la ejecución del programa en el ámbito provincial.

Los fondos con que se financia el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios provienen en su totalidad del Tesoro Nacional.

Evolución y resultados

No fue posible acceder a información de evaluación de la medida.

CAPÍTULO III

ACCIÓN AFIRMATIVA Y EDUCACIÓN

En este capítulo se analizarán las principales acciones afirmativas realizadas en el plano de la educación en Argentina.²⁸ El capítulo se divide en cuatro secciones. En la primera, se aborda el contexto general e institucional del sistema educacional argentino. La segunda examina el tratamiento que se da en el sistema educativo a dos grupos en los que se llevan a cabo acciones afirmativas: mujeres y minorías étnicas. Posteriormente, en la tercera sección se revisan las principales medidas de acción afirmativa adoptadas en el sistema escolar. Por último, en la cuarta sección, se pasa revista a las principales acciones afirmativas en la educación superior.

1. Contexto general

En términos generales, la reforma educativa de los años noventa se caracteriza por definir políticas compensatorias más que de acción afirmativa. Según Inés Dussel,²⁹ si bien esta reforma partió de la retórica de la acción afirmativa surgida en Estados Unidos, lo hizo con un sentido diferente: *"es menos el de reconocer un derecho en el otro, que el de reparar en un sentido paternalista de la relación"*. A pesar de esta limitación, en su opinión, las políticas compensatorias focalizadas permitieron romper con la visión homogeneizante de las políticas educativas, que predominó hasta la década de los noventa, y avanzar en el diseño de políticas que incluyan la diversidad y la diferencia, sin renunciar a la igualdad.

Afirma Dussel que, en materia educativa, no existe debate sobre la acción afirmativa en Argentina. Estas políticas son muy importantes para la construcción del horizonte al que se aspira, de igualdad real con respeto por la diversidad y diferencia. Constituye una responsabilidad del Estado asumir la deuda histórica que existe hacia determinados grupos de la sociedad que viven en situación de exclusión, y la acción afirmativa podría ser un instrumento útil para el cumplimiento de esta obligación.

Fundación EQUITAS

La actual estructura del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología cuenta con una Dirección Nacional de Programas Compensatorios, entre cuyos antecedentes se encuentra el Plan Social Educativo, el programa más importante de políticas compensatorias del decenio de los noventa. Como parte del proceso de reforma educativa que comenzó con la Ley Federal N° 24.195, el Ministerio de Educación puso en marcha una serie de programas federales con el propósito de acompañar y profundizar la transformación en curso. Los mismos programas regularon el sector educacional durante el período señalado.

El Plan Social Educativo partió en 1993 y estaba dirigido a todos los niveles educacionales. Apuntaba hacia las desigualdades sociales y educativas existentes, a partir de la definición de aquellas "zonas con mayores necesidades". Sus principales objetivos fueron, en primer término, mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje de los sectores sociales postergados (principio de justicia social), y en segundo lugar, fortalecer la función pedagógica de las instituciones educativas que atienden a estos mismos sectores, dado que suelen estar saturadas de demandas y funciones de tipo asistencial.

Durante los años noventa el Plan tuvo dos programas: Mejor Educación para Todos, que incluía la entrega de libros de lectura y manuales, útiles escolares, textos especializados para docentes, formación de bibliotecas escolares, equipamientos de aulas y escuelas, perfeccionamiento docente; y Mejoramiento de la Infraestructura Escolar, que tenía incorporada la construcción de aulas, erradicación de escuelas rancho, construcción de salas de jardín de infantes, refacción y reparación de escuelas primarias.

En el presente, el objetivo central y orientador de la propuesta de acción de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios es que todos los niños y jóvenes se eduquen en la escuela, espacio social que les corresponde por derecho, fortaleciéndola para lograr la inclusión, permanencia y promoción con calidad para sus alumnos. La institucionalidad fue creada para coordinar y supervisar la ejecución de programas transversales tendientes a este objetivo.

Principales programas transversales de acción afirmativa:

- Programa Integral para la Equidad Educativa, que se propone mejorar los niveles de inclusión, permanencia y promoción oportuna y con calidad de los niños y jóvenes de escuelas cuya población escolar pertenece a los sectores en mayor riesgo socioeducativo del país. Para abordar las problemáticas de no escolarización, ingreso tardío, repitencia, sobreedad y abandono escolar, el programa promueve dos intervenciones diferentes pero integradas: a través de redes entre escuelas, considerando en particular la trayectoria escolar de sus alumnos; y mediante redes socioeducativas en apoyo a las instituciones escolares, es decir, la asociación que una red escolar puede emprender con diferentes organizaciones de la sociedad civil para poner en marcha actividades que permitan despejar los problemas “exógenos” a la escuela.
- Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios Alimentarios (comedores escolares), que se plantea dos líneas de trabajo complementarias a partir del diagnóstico sobre la relación directa que se observa entre los problemas de déficit alimentario y de rendimiento escolar: la ejecución de programas alimentarios focalizados en los grupos más vulnerables y el desarrollo de acciones para la promoción de hábitos alimentarios adecuados. Mediante ambas líneas, el Ministerio de Educación busca promover el mejoramiento de las condiciones de educabilidad de niños y niñas provenientes de las familias más pobres del país y que están en situación de grave riesgo educativo. Inicialmente, y para entregar respuestas a los requerimientos más apremiantes de la comunidad escolar, se pusieron en marcha acciones dirigidas a mejorar la calidad de los servicios alimentarios de las escuelas que atienden a la población más vulnerable del país.

2. Tratamiento educativo de los temas de mujeres e indígenas

a. Mujeres

Hasta mediados de la década de los noventa, el Ministerio de Educación tenía una Dirección Nacional de la Mujer, preocupada de los problemas e incorporación de la perspectiva de género. La actual gestión del ministerio aspira a retomar los temas y asuntos ligados a la cuestión de género en educación. En 2003 fue designada Liliana Calderón como representante de este ministerio ante la Comisión para las Políticas de Género en el Mercado Común del Sur (Mercosur), que integran también los representantes de los estados parte. Su objetivo es el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de género por parte de los Estados miembros del bloque.

Según señala Calderón³⁰:

"Los principales desafíos del SEM [sector educativo del Mercosur] están centrados en promover condiciones favorables para una genuina integración económica, social y cultural, sustentada en la horizontalidad, la reciprocidad y la solidaridad. Dicha integración será válida en la medida que permita a los países revertir la inequidad existente en la región y en el bloque. En este sentido, la educación constituye una herramienta esencial que permite la construcción de condiciones y el desarrollo de capacidades que permitan reducir significativamente la marginación y la exclusión. La integración exige educación de calidad para todos, lo que implica atender a las necesidades educativas de los sectores más vulnerables a fin de superar las inequidades existentes".

En el último decenio, la puesta en marcha de la nueva estructura establecida por la Ley Federal de Educación, con diez años de educación obligatoria entre el nivel inicial y tres ciclos de la Educación General Básica, ha desencadenado un proceso de implementación disímil y altamente heterogéneo, agravado por la crisis de los años recientes. Esto se refleja en el estado actual del sistema educati-

vo, que presenta fuertes diferencias regionales y también inequidades profundas en la situación de las provincias.

La ley también fija los contenidos básicos comunes (CBC) que deberán aprender todos los alumnos y alumnas del sistema educativo. El proceso de puesta en marcha a nivel provincial de los mismos es también un espacio complejo, en tanto concede autonomía jurisdiccional para adecuar regionalmente los currículos provinciales y delega otro margen a las instituciones educativas para que efectúen la adaptación curricular a sus propios proyectos institucionales. De este modo, se observan lineamientos generales que conceden unidad al sistema y, paralelamente, adaptaciones locales que hacen muy heterogéneo el mismo, atendiendo a las particularidades regionales del país.

Según esta ley, es función y responsabilidad del Ministerio de Educación garantizar en primera instancia el mínimo de escolaridad de calidad para todos los niños y niñas y jóvenes argentinos(as) y avanzar en la universalización del nivel medio o polimodal, como también garantizar la igualdad de posibilidades de acceso a similares niveles de calidad de competencias, conocimientos y valores en cada peldaño del sistema educativo y, en este sentido, desarrollar estrategias que permitan compensar desigualdades sociales, de género y regionales para generar una genuina equiparación de las posibilidades educativas. En la actualidad, el ministerio se propone recuperar los proyectos que se están desarrollando a nivel de las provincias y/o de las escuelas para darles direccionalidad y definir las acciones tendientes a incorporar la perspectiva de género en las políticas educativas.

Dentro de las próximas líneas a trabajar se encuentra la realización de un catastro de proyectos a nivel nacional en relación con el tema "Sexualidad y salud reproductiva".

b. Población indígena

Estado pluriétnico y derechos colectivos son definiciones que integran las discusiones pasadas y actuales del pueblo mapuche, en su búsqueda de asentar su posición en materia de interculturalidad. Este debate se inscribe en la pregunta: ¿es posible la educación intercultural?

Fundación EQUITAS

El 26 y 27 de septiembre de 2003 tuvo lugar en la ciudad de Luján, provincia de Buenos Aires, el Primer Encuentro Nacional de Educación e Identidades - Los Pueblos Originarios y la Escuela. Este fue el resultado natural y necesario del trabajo multisectorial que desde 2001 realizan en conjunto la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), el Departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján (UNLU) y la Mesa de Trabajo de los Pueblos Originarios. La CTERA es la única central docente con alcance nacional a través de sindicatos de base en Argentina y tiene su Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte. Desde septiembre de 1992, con el Primer Seminario Nacional de Educación Aborigen en el Quebracho, Formosa, la CTERA ha apoyado actividades relacionadas con la reflexión y capacitación de los docentes, en una perspectiva que considera la diversidad del país, actividades que incluyen la realización de eventos y la publicación de materiales. A su vez, la Mesa de Trabajo de los Pueblos Originarios es una agrupación de indígenas autoconvocados, surgida en 2001. Entre sus propósitos incluye la lucha por los derechos indígenas, especialmente por salud, tierras y educación. En torno a la educación, la Mesa lleva a cabo diversos tipos de actividades de organización interna y de promoción en la sociedad no indígena.

Desde hace varios años funciona en el departamento de Educación de la Universidad Nacional de Luján el Área de Estudios Interdisciplinarios de Educación Aborigen, que lleva a cabo actividades docentes y de extensión vinculadas con la educación indígena. Entre éstas resaltan la participación en el concurso de "Sistematización de Experiencias de Educación Intercultural y Bilingüe (EIB)" organizado en 2001 por el Ministerio de Educación y el Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe para los Países Andinos (Proeib). Dicha área se ha abocado también a la tarea de incluir esta materia en el currículo de las carreras dictadas en el departamento, lo que se concretó en 2003, cuando ofreció conjuntamente con la CTERA, por primera vez, la asignatura optativa de "Educación Intercultural Bilingüe" para los estudiantes de Ciencias de la Educación, Educación Inicial y docentes de todos los niveles y modalidades.

Uno de los principales objetivos del Primer Encuentro Nacional de Educación e Identidades - Los Pueblos Originarios y la Escuela fue establecer un espacio de reflexión e intercambio de experiencias en torno a los problemas de la educación y la diversidad cultural, para contribuir a la conformación de una red. Los temas centrales de la convocatoria fueron: cosmovisión, cultura y conocimiento de los pueblos originarios; del pensamiento hegemónico a la valoración de la diversidad: los conceptos de diversidad cultural e interculturalidad; la educación intercultural y bilingüe (EIB) en América; currículum, formación docente y práctica educativa: procesos de formación y capacitación docentes, pedagogía y didáctica, proyectos institucionales; la escuela frente al derecho de los pueblos: desarrollo sustentable, soberanía territorial y alimentaria; la salud como bien social y cultural.

El encuentro estuvo dirigido a docentes de todos los niveles y modalidades de Argentina, estudiantes universitarios y de institutos de formación docente, así como a los miembros de distintas comunidades indígenas (rurales y urbanas) del país. El Ministerio de Educación, la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco y la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires declararon de interés el encuentro, que tuvo el auspicio de las Facultades de Ciencias de la Educación de las universidades nacionales de Comahue (Río Negro) y de Entre Ríos, de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Las siguientes fueron algunas de las propuestas surgidas del encuentro:

- La valorización y resignificación de la imagen del indígena en la sociedad.
- La creación de espacios para la plena participación de las comunidades en la educación de los niños, jóvenes y adultos.
- La formación y capacitación sistemática y continua a docentes aborígenes y no aborígenes, de todos los niveles de escuelas con población indígena, en temas específicos de EIB.
- El fortalecimiento de las experiencias en EIB entre las escuelas de cada lugar, propiciando condiciones para que los

protagonistas de la comunidad educativa evalúen las experiencias.

- El financiamiento para la elaboración colectiva y la publicación de materiales didácticos para todos los niveles y áreas.
- La institucionalización de la EIB en cada establecimiento con población aborígen. Durante el cierre se expresó, también, la voluntad de los participantes y organizadores de continuar con la promoción del tema de la educación y las identidades, específicamente centrado en los pueblos indígenas, mediante nuevos encuentros regionales y nacionales y la constitución de una red.

(i) Las comunidades indígenas y la cuestión social

En el trabajo *Educación multicultural bilingüe y la realidad argentina*, Sofía Szulgay, sicóloga social, encargada del área de educación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), sostiene que en la actualidad no hay una política educativa nacional en materia de educación indígena multicultural bilingüe, pero que sí existen experiencias recientes muy valiosas en distintas provincias y regiones (Aseguin y otros, 2002). Una de ellas fue realizada en febrero de 2003, el Primer Taller de Educación Intercultural Bilingüe en Argentina, resultado de otro taller efectuado en México en diciembre de 2002.

Este Primer Taller de Educación Intercultural Bilingüe fue organizado por el INAI, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas, y tuvo la participación de líderes y dirigentes indígenas, maestros y auxiliares bilingües indígenas y no indígenas, funcionarios y técnicos especializados de organismos de gobierno provinciales y nacionales. Se reunieron con el objetivo de conocer la situación real de la educación intercultural bilingüe en Argentina.

Según Szulgay, entre las falencias educativas se destaca la falta de preparación de los maestros bilingües, debido a que no todos cuentan con el título docente habilitante. Mayoritariamente, los docentes de las comunidades indígenas son personas que tienen buena voluntad y manejan ambas lenguas, pero que carecen de una formación pedagógica adecuada para estar al frente de un curso. Por otro lado, los docentes con título habilitante suelen te-

ner dificultades para aceptar y respetar la diversidad cultural, debido en gran medida a su misma formación. En cuanto a los padres, se observa el reclamo de que los docentes de sus hijos sean bilingües y pertenezcan a la comunidad.

Desde 1977 el INAI cuenta con un programa de tutorías con el propósito de entregar apoyo y seguimiento escolar a los niños indígenas para evitar la deserción. El trabajo en tutorías se sustenta en tres ejes: problemas pedagógicos, la revalorización cultural y la comunidad educativa intercultural.

En cuanto a las becas estudiantiles, la socióloga del INAI Erica Vidal sostiene que las diferencias de los perfiles de los solicitantes en relación con las etnias o pueblos estriban en que las carreras tradicionales más extensas y costosas, normalmente eran seguidas por los pueblos Kolla y Mapuche; las más cortas y menos costosas, por los pueblos Wichí, Toba y Diaguita. Esta distinción se debe al diferente nivel socioeconómico que existe entre los pueblos indígenas. (Aseguin y otros, 2002).

Debe resaltarse que la mayoría de los solicitantes de las becas han trabajado desde los seis u ocho años, caminando gran largas distancias para asistir a los colegios y han debido sortear obstáculos de toda índole, no sólo económicos, sino también culturales.

Las duras situaciones laborales, de desarraigo y de discriminación enfrentadas por los alumnos indígenas inciden en índices de deserción escolar elevados en los primeros años de estudio. Para Vidal, los recursos brindados en apoyo de la escolaridad de los jóvenes les permiten demostrar que son muy buenos alumnos. También sostiene que la educación de los pueblos indígenas se debería trabajar para, con y desde estos mismos pueblos, ya que tienen mucho que aportar, señalar y reafirmar sobre la noción de Estado y cultura. (Aseguin y otros, 2002).

¿Es posible una educación intercultural?

La Constitución Nacional reformada en 1994 creó un marco normativo desde el que los pueblos originarios podrían reclamar como sujeto colectivo la transformación del sistema educativo y la

incorporación de la educación intercultural y bilingüe. Sin embargo, para Rodríguez de Anca,

"esta plataforma legal no hace más que legitimar un campo de acción y de disputa acerca de los sentidos posibles de la interculturalidad. Como intentamos mostrar, para el caso de la Provincia de Neuquén y el Pueblo Mapuche, estos sentidos se van construyendo en la interacción entre las organizaciones mapuches y distintos sectores de la sociedad 'no mapuche', articulados en el cuestionamiento a las políticas educativas, particularmente el gremio docente ATEN [Asociación de Trabajadores de la Educación del Neuquén] pero también sectores académicos -tal el caso del Centro de Educación Popular e Intercultural (CEPINT)". (Rodríguez de Anca, 2003).

Lo que está en el epicentro del debate es si para llevar adelante la EIB es necesario transformar el sistema educativo vigente de modo que pueda responder a las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos indígenas. Las interrogantes actuales de la educación bilingüe son: ¿es sólo una educación lingüística o una educación en lenguas? y ¿qué otra especificidad es necesario atender para alcanzar una propuesta intercultural?

Una respuesta planteada con frecuencia es que para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños indígenas se requiere la intervención activa de sus pueblos en el diseño de las políticas educativas, ya que nadie mejor que ellos puede conocer cuáles son sus demandas y la forma adecuada de satisfacerlas. Sin embargo, lo anterior no exime al Estado de su obligación de acompañar a estas comunidades con políticas que tengan aplicación en todo el territorio, contribuyendo a cerrar las brechas que puedan existir entre las regiones.

Al mismo tiempo, el debate gira en torno a cómo garantizar la formación intercultural de toda la población escolar y no sólo de aquellos que suelen ser estigmatizados como "diferentes". En este sentido, la multiculturalidad debería ser un contenido curricular.

"Todos los alumnos necesitan aprender acerca de las diferencias culturales, hacia las cuales las escuelas deben mostrar una mayor

sensibilidad, modificando sus currículos, si fuese necesario, para reflejar de manera más precisa sus intereses y peculiaridades. Hay que preparar a los estudiantes para que vivan armoniosamente en una sociedad multiétnica, y para ello habrá que abordar en el aula las diferencias y similitudes de los grupos, con objeto de que los alumnos comprendan esa pluralidad. Sólo de esta manera se podrá lograr una armoniosa y genuina coexistencia de las múltiples culturas presentes en nuestro país, y posibilitar realmente su desarrollo en condiciones de igualdad” (Aseguin y otros, 2002).

3. Sistema de Educación Básica (Primaria o EGB) y Media (Secundaria o Polimodal)

a. Antecedentes generales

La Ley Federal de Educación N° 24.195, del 14 de abril de 1993, es la última norma que regula el funcionamiento de las instituciones escolares en el sistema educativo argentino. Mediante esta ley se reformó la estructura del sistema creando una Educación General Básica (EGB) de nueve años, dividida en tres ciclos; la escuela media se convirtió en un ciclo polimodal no obligatorio de tres años de duración, con cinco orientaciones diferentes; y se extendió la obligatoriedad a diez años, incluyendo el último del nivel inicial. Todas las jurisdicciones, salvo de la Ciudad de Buenos Aires³¹ dictaron leyes provinciales de educación y pusieron en marcha la nueva estructura, con grandes diferencias.

A pesar de los diez años de obligatoriedad exigidos por la ley, muchos adolescentes de sectores populares enfrentan severas dificultades para mantenerse en la escuela. En el proceso de exclusión que protagonizan, intervienen factores escolares y extraescolares, entre ellos la pobreza.³² Adicionalmente, la desigual distribución de la riqueza, característica de los años noventa –y acentuada después de la crisis–, ahondó la brecha entre los sectores de más altos ingresos y aquellos más desfavorecidos, no sólo porque los primeros aventajan a los segundos en años de escolaridad, sino

también en cuanto a la calidad de la educación que reciben (Tiramonti, 2003).

b. Medidas para promover la retención escolar

A continuación se presenta un catastro de medidas para mejorar la retención escolar. A nivel nacional, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología desarrolla el Programa de Becas Estudiantiles para atender a los problemas de retención en el sistema de educación media. Sin embargo, las jurisdicciones promueven otros proyectos y programas que cumplen similar función y buscan redoblar los esfuerzos realizados, de manera que los jóvenes concluyan su escolaridad.

(i) Programa Nacional de Becas Estudiantiles

Antecedentes de la medida

Este programa es desarrollado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología desde 1997, con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.

Objetivos

El Programa Nacional de Becas tiene por finalidad estimular la permanencia, promoción y egreso de adolescentes de la escolaridad obligatoria y de la Educación Polimodal. Entre sus objetivos específicos figuran:

- Incrementar los años de permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de familias más vulnerables en términos socioeconómicos.
- Mejorar el itinerario escolar de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción.
- Reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria.
- Aumentar los niveles de permanencia y promoción de los alumnos, así como la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las escuelas participantes del programa.

Breve descripción de la medida

El programa de becas está concebido para las escuelas públicas integrantes del Programa Nacional de Becas Estudiantiles dependiente de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios (DNPC). Favorece a alumnos y alumnas de 13 a 19 años de edad que estén en riesgo de abandonar el sistema educativo, y pertenezcan a familias que se encuentran en situación de indigencia y/o pobreza.

Para la selección de la población objetivo, el programa utiliza el criterio de la focalización a partir de instrumentos y procesos de selección que buscan la optimización de los recursos. Las herramientas empleadas para identificar a los potenciales beneficiarios son la Encuesta para el Aspirante y su Grupo Conviviente, dirigida a los postulantes al beneficio (octavo año y primero del Nivel Polimodal en la provincia de Buenos Aires). Después de elaborado el ranking de los aspirantes, se asigna el cupo disponible de becas de acuerdo al nivel de precariedad socioeconómica y riesgo educativo. En el caso de haber aspirantes a renovar el beneficio, se realiza un proceso de actualización de datos.

Otro de los principios ordenadores del programa es la descentralización como una estrategia de gestión, con el propósito de fortalecer las instancias administrativas locales (municipales y provinciales), asignando una mayor participación y responsabilidad en los procesos que se gestionan.

Para una efectiva estrategia descentralizadora, las escuelas directamente involucradas en la ejecución del programa se organizan en circuitos, de manera que una de ellas ejerce la función de Escuela de Cabecera, donde se ejecutan los principales procesos de la gestión.³³ La selección de las escuelas es una decisión de cada jurisdicción. Aún así, en cada jurisdicción existen escuelas situadas fuera de estos circuitos. Esto hace posible, por ejemplo, que un joven solicite la beca siendo alumno de una escuela que no participa del programa.

Las acciones que desarrolla cada establecimiento educativo son coordinadas y articuladas, en primer lugar, por las escuelas y su

comunidad educativa y, en segundo término, por los supervisores y funcionarios de los sistemas educativos provinciales y del Ministerio de Educación.

El Programa Nacional de Becas tiene diversas instancias de control social con la finalidad de realizar un seguimiento, para que sea la propia sociedad civil quien controle el acceso de los beneficiarios, la asignación de recursos y los pagos realizados. Ante cualquier tipo de reclamo, las escuelas confeccionan una planilla de registro que es enviada a la Unidad Ejecutora Jurisdiccional. Por su parte, la Unidad Ejecutora Nacional se hace eco de los reclamos o sugerencias recibidos, sistematizados en un registro único creado para un mejor funcionamiento y transparencia del programa, a partir del cual adopta las medidas que considera pertinentes.

Desde el Programa Nacional de Becas Estudiantiles se desarrolla una serie de actividades aglutinadas en torno a tres componentes:

- **Proyectos Institucionales de Retención (PIR):** su objetivo es generar condiciones pedagógicas adecuadas para que los alumnos puedan lograr en el tiempo correspondiente los aprendizajes esperados para el año de estudio que cursan. Para esto, se definen acciones de carácter institucional dirigidas a la matrícula escolar con bajo rendimiento, becada y no becada. Las escuelas presentan proyectos que son aprobados por los supervisores escolares conforme a los criterios de calidad, pertinencia, sustentabilidad y evaluación. Para el logro de los objetivos planteados por los PIR, la coordinación nacional se compromete a proveer de recursos a las escuelas participantes del programa para mejorar la calidad de la enseñanza y los aprendizajes.
- **Textos de estudio:** se entregan libros en propiedad a las escuelas participantes del programa, que deben distribuirlos en carácter de préstamo a sus alumnos. Se calculan dos textos de estudio por alumno, becado o no. Para la estimación global se considera la última matrícula informada, según los plazos vigentes para la tramitación de la adquisición por parte del Ministerio de Educación. Sobre esa base, los alumnos de octavo y noveno año del tercer ciclo de la EGB deben recibir

textos correspondientes a cuatro áreas curriculares básicas: lengua, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales, en partes iguales. Los alumnos de primer y segundo año polimodal reciben textos correspondientes a cuatro espacios curriculares comunes a todas las modalidades, en partes iguales. Los alumnos del tercer año polimodal reciben dos textos correspondientes a dos espacios curriculares obligatorios propios de cada modalidad, en partes iguales.

A fines de 2003, el ministerio informó que este componente se estaba atrasado y que recién se habían seleccionado las editoriales en cada jurisdicción, y que se estaban abriendo las licitaciones de los textos ya seleccionados. La operatoria de compra se postergó para el primer semestre del 2004.

- **Becas de Retención:** se propone financiar 350 mil becas³⁴ anuales a alumnos que estén cursando el octavo y noveno año del tercer ciclo de la EGB y el nivel polimodal, o sus actuales equivalentes, en las escuelas participantes del programa, y cuyas familias se encuentren en situación de indigencia y pobreza. El monto anual de la beca es de \$ 400 (US\$ 136)³⁵ y el pago se realiza en una o dos cuotas, iguales y consecutivas. Los requisitos para el otorgamiento de la beca son: el alumno debe ser argentino nativo o por opción; tener entre 13 y 19 años –a partir de los 18 años sólo pueden aspirar a la beca si están cursando los dos últimos años del polimodal o equivalente–; cursar octavo o noveno año del tercer ciclo de EGB, el nivel polimodal o sus equivalentes; e integrar una familia de precaria condición socioeconómica. Además, los aspirantes deben cumplir con determinados requisitos académicos tales como no tener materias pendientes de años anteriores y mantener la regularidad en la asistencia. También se tendrán en cuenta los componentes laborales e ingresos familiares en relación con la cantidad de miembros menores de cada familia y las condiciones de la vivienda. Importa remarcar que la contraprestación es que el joven esté en la escuela. Al ministerio no le preocupa en qué la familia invierte el dinero de la beca, sino que se pueda garantizar la permanencia de los hijos en la escuela. Es

claramente un programa de retención escolar. En la práctica, de los tres componentes enumerados, se ha dado prioridad al de becas.

En la actual gestión, el programa de becas es considerado un componente pedagógico más dentro de los programas que desarrolla la Dirección Nacional de Programas Compensatorios contando, inclusive, con un seguimiento específico.

Como se señaló, el Programa de Becas Estudiantiles se financia parcialmente con recursos provenientes de un contrato de préstamo suscrito el 4 de agosto de 1997 entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 2001 se firmó un redireccionamiento de fondos que permitió triplicar el número de becas hasta 2004, año en que se inició la negociación de un nuevo crédito. El Cuadro 4 presenta información sobre el número de becados hasta 2002.

CUADRO 4
Total de cupos, aspirantes y becados del
Programa Nacional de Becas Estudiantiles, 1997- 2002

Años	Escuelas	Circuitos	Cupos	Aspirantes	Becados
1997	550	112	36.234	76.141	38.141
1998	2.266	392	101.594	258.176	106.941
1999	3.456	444	111.126	302.026	116.974
2000	4.057	423	109.400	322.445	110.124
2001	4.067	405	110.413	291.183	109.276
2002	5.601	548	350.000	359.291	327.055

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Nota: en 2002 fueron inscritos como aspirantes sólo alumnos de octavo año de Educación General Básica.

La distribución de las becas por jurisdicciones corresponde a un cupo que se establece desde el área de estudios de costos del ministerio, en función de una fórmula aplicada a cada jurisdicción, que combina datos de matrícula, sobreedad, e indicadores de riesgo educativo con otros socioeconómicos, como línea de pobreza.

Evolución y resultados

Simultáneamente con el desarrollo de esta investigación, se llevaron a cabo tres auditorías: una interna, del mismo ministerio, otra

externa del BID, y una evaluación de impacto a cargo de la Universidad de Tres de Febrero.

La crisis que atravesó Argentina dificultó la evaluación de impacto del programa, debido a que en 2001 no se pagaron las becas. Por decisión política, en 2002 reestableció el pago de las becas correspondientes al período 2001, sumándose a las de 2002. La dificultad estriba en que, según el formato original de las becas, se identifica y pondera a los aspirantes en función de su mayor precariedad socioeconómica y riesgo educativo. Este procedimiento determina que muchos aspirantes queden en lista de espera. Al respecto, Daniela Pasarella, de la Coordinación de Asistencia a las Provincias de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, sostiene:

*"Cuando en el año 2001 no se pagaron las becas, en el año calendario 2002 los que ya teníamos identificados de la gestión 2001 fueron los becados 2001 y toda la lista de espera de ese mismo año fueron los becados 2002. Ahora en el 2003 están renovando estas dos poblaciones. Como fue muy atípica, no se podía evaluar el impacto porque no teníamos lista de espera, demanda pendiente. Recién ahora se está instalando una línea de evaluación".*³⁶

Antes de la crisis, el programa tenía 110.000 becas de \$ 600 (equivalentes a US\$ 600 con el cambio de esa fecha). A partir del 2002 las becas fueron 350.000, de un monto de \$ 400 (US\$ 136) cada una, y a ellas se sumaron los Proyectos Institucionales de Retención y los textos por alumno. La combinación de los tres componentes del Programa Nacional de Becas Estudiantiles respondió a la necesidad expresada por los distintos ministros de Educación de contar con una política integral que colaborara con la retención escolar, debido al aumento de las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social y educativa. Afirma Daniela Pasarella:

*"Aún así, el desgranamiento es muy alto. Nosotros sabemos que hay chicos de la calle de padres alfabetos que ahora son analfabetos. Se rompió un modelo educativo-país".*³⁷

A pesar de que la tendencia de la escolaridad media fue de expansión durante el período considerado, esto es insuficiente para

sostener que el programa de becas fue exitoso. Su impacto puede considerarse no sólo en términos de incorporación y retención de los jóvenes en el sistema educativo, sino también en cuanto a la posibilidad que brinda de atrasar su incorporación al mercado de trabajo. En este sentido, un estudio de Chitarroni (2002) afirma:

"Tratándose de jóvenes que pertenecen a hogares pobres, es presumible que este último efecto debe asociarse estrechamente a la capacidad de la beca para compensar (sino totalmente, al menos en una proporción significativa) la pérdida de ingresos derivada de mantener a uno de sus miembros fuera de la actividad económica. Esta posibilidad depende de la relación entre dos factores: por un lado, el tipo de empleo al que pueden acceder los jóvenes beneficiarios y, consecuentemente, los ingresos que su trabajo les proporciona; por otro lado, el nivel de la prestación monetaria otorgada por el programa. Cuanto más se aproxime esta prestación al salario promedio que pueden obtener los jóvenes beneficiarios potenciales, tanto mayor será su capacidad compensatoria y el efecto 'retiro del mercado de trabajo'."

El Programa Nacional de Becas no estableció límites a la elaboración de programas de similares características de dependencia jurisdiccional. Así, la provincia de Buenos Aires dispuso de un programa propio, que comenzó en 1999 y llegó a beneficiar a 165.000 jóvenes inscritos en el polimodal en 2000, mediante una prestación de \$ 900 anuales (equivalentes a US\$ 900 en la fecha)³⁸. Desde 2002, la provincia no cuenta con este programa y se ha incorporado al programa nacional, primero con la población de polimodal, que era el objeto de su propio programa. El plan contemplaba incorporar en 2004 al noveno año de Educación General Básica y en 2005 al octavo.

En 2003 se entregaron en la ciudad de Buenos Aires 8.900 becas destinadas a alumnos secundarios en riesgo de deserción escolar. Por primera vez, la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad subvencionó 4.900 becas y el Ministerio de Educación Nacional, que en 2002 había financiado 2.000 becas, incrementó su apoyo a 4.000. Este estímulo se distribuyó entre todas las escuelas medias de la ciudad y privilegió a los alumnos de primer y

segundo año, como una forma de paliar la vulnerabilidad social y económica de algunos sectores de la población estudiantil.

(ii) Proyecto de Retención Escolar de Alumnos(as) y Padres y Madres y Embarazadas en Escuelas Medias y Técnicas de la ciudad de Buenos Aires

Antecedentes de la medida

Antes de convertirse en una política de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, era un proyecto de una de las escuelas medias de la urbe con cuatro años de desarrollo. En esta escuela por primera vez se permitió a las alumnas asistir con sus bebés a clases y tener un régimen especial de asistencia, para que no perdieran su escolaridad.

En 1998 se realizó un relevamiento en la ciudad.³⁹ A partir del mismo, el proyecto fue enmarcado en la defensa del derecho a la educación, que se legitima en la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley Nº 23.849) y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y se aplicó en una primera etapa únicamente en las escuelas comprendidas en el programa Zonas de Acción Prioritaria (ZAP).

Con posterioridad y dado que crecientemente se encuentran en las escuelas jóvenes madres, este proyecto se extendió a todas las escuelas de educación media de la ciudad. Este fue posible porque en 2001 el proyecto fue asumido como una política general desde la Dirección de Área de Educación Media y Técnica, donde se propusieron generar un espacio de confianza, intercambio y elaboración de nuevas estrategias para acompañar a los(as) jóvenes y evitar la deserción escolar de alumnas madres y embarazadas.

Objetivos

La finalidad de este proyecto es evitar que las alumnas madres y embarazadas deserten de sus estudios. Parte de la base que es importante buscar las formas para revertir toda situación de discriminación y exclusión.

Paralelamente, el proyecto se propone habilitar un espacio diferente en la escuela para los(as) alumnos(as) que atraviesan la situación de ser padres o madres. El seguimiento de las alumnas es vital para hacer las derivaciones necesarias de manera de atender el embarazo y el parto, como también las cuestiones ligadas al aprendizaje y a su escolaridad.

Entre sus objetivos generales se encuentran:

- Integrar e inscribir un lugar en la escuela para el abordaje del embarazo y maternidad/paternidad adolescente, fortaleciendo y acompañando de este modo el derecho a la educación de estas(as) alumnas(as).
- Promover la continuidad y permanencia de las(os) adolescentes madres o padres y embarazadas en el sistema educativo, favoreciendo la construcción de estrategias educativas tendientes a la inclusión y diversidad.
- Reflexionar junto a la comunidad educativa sobre la importancia de la continuidad de los estudios y la finalización de la escuela media para los(as) alumnos(as) en tanto proyecto diferente y complementario de la situación de embarazo y maternidad y paternidad.

Breve descripción de la medida

El proyecto se asienta en el reconocimiento del derecho a la educación y por eso define una serie de intervenciones que incluyen y acompañan a las adolescentes madres o embarazadas. En articulación con la Dirección de Área de Educación Inicial se impulsa en algunas escuelas la apertura de salas de jardín maternal. En ocasiones, las escuelas habilitan salas ambulatorias para niños de más edad, con el apoyo de preceptores que se ocupan de la atención de éstos en horas de clase, lo que implica una reorganización interna de la escuela. Asimismo, el programa prevé acciones dirigidas a los alumnos padres.

La Ley N° 709, dictada en noviembre de 2001, que amplía las inasistencias autorizadas a las alumnas antes y después del parto, da cuenta del avance que se ha logrado en cuanto al reconocimiento legal de una situación que resulta ser vital para muchas

estudiantes de nivel medio. El desafío es también pedagógico, puesto que se desea garantizar el aprendizaje contando con un tiempo menor de asistencia a la escuela.

Algunas acciones desarrolladas en el marco del proyecto son:

- Formación de referentes institucionales para la retención escolar de las alumnas madres y embarazadas en escuelas medias de Zonas de Acción Prioritaria.⁴⁰ Capacitación en 1999 y 2000, que abordó la temática de maternidad y embarazo en la adolescencia desde la perspectiva psicológica, médica y jurídica.
- Trabajo institucional para la inscripción del proyecto en la escuela. Labor con directivos y con los referentes de la escuela (preceptores, profesores y asesores pedagógicos) capacitados por ZAP.
- Grupos de reflexión con alumnas madres y embarazadas, coordinados por dos psicólogos del equipo.
- Programa de Emergencia Laboral (PEL) del Ministerio de Trabajo, que aprobó un proyecto de planificación familiar presentado por ZAP en junio de 2000. Quince alumnas fueron capacitadas para coordinar talleres en sus propias escuelas. Este programa contempla una remuneración económica tanto por el tiempo de capacitación como por el trabajo de coordinación de talleres. Durante la capacitación se abordaron asuntos tales como: sexualidad, adolescencia, el desarrollo y los cambios corporales, género, anticoncepción, los derechos del niño y el adolescente, entre otros.
- Capacitación hacia la promoción de la salud y el cuidado del propio cuerpo. En octubre de 2000 se llevó a cabo esta capacitación para docentes en materia de sexualidad adolescente, con miras a la futura intervención en las aulas.
- Un centenar de alumnas madres y/o embarazadas fue becaria del Programa Becas Estudiantiles de la Dirección de Educación Media y Técnica de la ciudad en 2001, y un año antes, 47 alumnas fueron beneficiadas con pensiones de gracia otorgadas por la Cámara de Diputados de la Nación.

El proyecto tiene un equipo de cuatro personas a cargo del desarrollo de los talleres de reflexión⁴¹ y de formar y/o capacitar a los referentes institucionales.

Evolución y resultados

A pesar de las dificultades, en la última década las leyes empezaron a darle amparo a la maternidad escolar y en algunas jurisdicciones están en marcha programas para garantizar el derecho a la educación y a la igualdad. En 2001, el Banco Mundial indicó que el 94% de los varones y el 77% de las mujeres adolescentes son sexualmente activos, mientras que el 40% del total no usa ningún método anticonceptivo. En Argentina, el 16% del conjunto de los nacimientos corresponde a madres de 10 a 19 años. Ese es el universo que está dentro de la escuela.

Según una encuesta realizada en el año 2001 a las escuelas medias de la ciudad de Buenos Aires, contestada por 100 instituciones de un total de 120, había 646 casos de alumnas madres y/o embarazadas y 273 casos de alumnos padres.

Para quienes desarrollan el proyecto existen cuestiones todavía pendientes. Una línea importante a atender en el futuro inmediato es el trabajo con los alumnos padres. La coordinadora del proyecto, Giselle Tenenbaum,⁴² explica:

"Hay una mirada más culpabilizadora hacia las mujeres, 'por qué quedó embarazada'. Es complejo el lugar en que queda ubicada la adolescente frente a los demás si es que tuvo varias parejas. En el varón, en cambio, está más habilitada la cuestión de la paternidad y la mirada recae en cuanto a si se hace responsable o no de la situación".

En rigor, lo que existe es una menor visibilidad del alumno padre, lo que quizá explique por qué la perspectiva sobre el varón no ha sido todavía incorporada al debate. De todos modos, en el trabajo con las adolescentes embarazadas y/o madres, al igual que con los docentes, se analiza la cuestión de la responsabilidad del padre, porque se observa una representación del varón muy instalada, como de alguien que no sufre ni se preocupa por la situación de la mujer, de su embarazo y de su hijo.

(iii) Programa Tu Esfuerzo Vale - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Antecedentes y descripción del programa.

Es una propuesta de apoyo y orientación a los estudiantes que reprueban materias y deben rendir exámenes en marzo. Se propone transformar la evaluación de marzo en el nivel medio, procurando mejorar las oportunidades de los alumnos en cuanto a la preparación de las materias y así aumentar la aprobación en dicha instancia. Rige en todas las escuelas medias de la ciudad de Buenos Aires.

El programa Tu Esfuerzo Vale consiste en clases de apoyo y orientación para rendir los exámenes de marzo. Con esta medida se favorece a aquellos alumnos imposibilitados de acceder a profesores particulares. Son evaluados por sus docentes después de dos semanas de revisión de contenidos. Las clases se dictan en la escuela, en febrero, en el horario habitual.

A la fecha de la investigación, no fue posible contar con más información sobre el programa.

(iv) Programa Integral para la Igualdad Educativa - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología⁴³

El 4 de noviembre de 2003 el presidente Néstor Kirchner y el ministro de Educación Daniel Filmus presentaron el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que busca beneficiar en una primera etapa a 500.000 alumnos de las mil escuelas urbanas con mayor vulnerabilidad social de todo el país. En esa oportunidad, Filmus destacó este programa como el más importante que lleva a cabo el ministerio y afirmó que la posibilidad de igualdad social está relacionada con el acceso a los bienes materiales y culturales en forma igualitaria, aspecto en el que la escuela es decisiva. Agregó:

"Hay que recuperar el tiempo pedagógico de las escuelas que más lo necesitan. Este programa nos va a permitir recuperar en buena parte lo que en su momento generó y desarrolló el Plan Social Educativo en el país, pero con la diferencia que la esencia de este programa es pedagógica. No estamos pensando sólo en

Fundación EQUITAS

un programa social (...) El origen del programa será la propia escuela y los problemas que enfrenta. Vamos a promover con recursos, más horas de clase, capacitación y equipamiento, proyectos pedagógicos elaborados por las propias mil escuelas elegidas”.

El programa, contempla una inversión de 76 millones de pesos (equivalentes a US\$ 25,4 millones)⁴⁴ y se ejecutará a través de una gestión compartida entre el Gobierno Nacional y las provincias, beneficiando a 500 mil alumnos de primer y segundo ciclo de la Educación General Básica.

Según proyecta el gobierno, las mil escuelas, seleccionadas por cada jurisdicción sobre la base de criterios y prioridades establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación, recibirán –entre otras acciones– el financiamiento de sus propias iniciativas pedagógicas, proyectos de fortalecimiento de la enseñanza, provisión de recursos materiales, acceso a nuevas tecnologías, articulación con la comunidad y propuestas de reinserción escolar.

(v) Plan Nacional de Lectura - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

Antecedentes de la medida

El plan se inscribe en una experiencia similar llevada a cabo por otra gestión del ministerio, pero suspendida –entre otros factores– por la crisis de diciembre de 2001. En esta oportunidad, el mismo equipo de profesionales fue convocado para relanzar al plan con los ajustes necesarios al presente escenario.

Este plan depende de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente del Ministerio de Educación. Según sostuvo su coordinador, Gustavo Bombini, en una entrevista para esta investigación:

"Las experiencias realizadas desde el año 2000 por escritores, narradores y talleristas en el marco del Plan Nacional de Lectura de Argentina en todas las provincias de ese extendido y variado país nos han demostrado el impacto que una acotada pero rica dotación de 50 libros literarios bien elegidos podían tener en la

*experiencia cultural de niños y también de maestros y bibliotecarios en el ámbito de la escuela”.*⁴⁵

La experiencia permitió constatar que la lectura puede interpelar significativamente a niños provenientes de hogares de familias migrantes de otras zonas del país y de países limítrofes que manejaban alguna lengua aborígen. Para Bombini,

*"estas otras lenguas se presentan como estigmatizadas en el ámbito de un sistema escolar que durante un siglo apostó a la homogenización lingüística y cultural y por este motivo, en entrevistas informales con los niños ellos borraban toda información acerca de su procedencia, su lugar de su familia y más aún, del dominio de otra lengua. Sin embargo, era en los patios de la escuela, en la hora del recreo donde se podían percibir esas otras lenguas que de hecho resonaban en la escuela”.*⁴⁶

La experiencia de lectura permitió descorrer el velo de la homogeneidad lingüística y cultural, dando paso a la diversidad, de acuerdo con los textos seleccionados para este fin.

Un antecedente importante fue la Campaña Nacional de Promoción de la Lectura por medio de la cual se organizaron talleres de lectura para los menores en el año 2000, con el apoyo técnico de los profesionales de la campaña. La misma buscó estimular a los niños mediante prácticas de lectura y el desarrollo de las competencias que ésta implica, favorecer la lectura y escritura fuera del ámbito escolar, comprometer a los padres y otros adultos cercanos a éstos en actividades vinculadas a la lectura, y fortalecer las redes comunitarias de trabajo destinado a los mismos. En esta experiencia, el Ministerio de Educación se comprometió a suministrar a las bibliotecas populares una dotación de libros de literatura infantil para el trabajo de los niños en el taller. A su vez, la campaña convocó a profesionales para coordinar los talleres y apoyar técnicamente su labor de planificación, colaborando en el seguimiento y evaluación. Los profesionales involucrados debían informar al Ministerio de Educación para documentar el proyecto y evaluar su desempeño de modo de efectuar ajustes.

Objetivos

Entre los principales objetivos del plan están:

- Articular con todas las jurisdicciones del país lineamientos de trabajo comunes, en tanto son parte de una política pública dirigida a provocar transformaciones en las prácticas de lectura en la escuela y en la comunidad.
- Recuperar y construir una red de docentes, bibliotecarios escolares, formadores de docentes, profesionales especializados, escritores, narradores, bibliotecarios (de bibliotecas populares), animadores culturales y otros agentes mediadores de lectura de la escuela y de la comunidad.
- Desarrollar acciones de capacitación para docentes de todos los niveles, y de formación dirigidas a estudiantes de los institutos de preparación docente de todos los niveles y jurisdicciones.
- Articular las experiencias de promoción de la lectura en curso (jurisdiccionales, proyectos de las escuelas, de otras instituciones, entre otras) con nuevas acciones de formación y asistencia técnica. Lo anterior, con el fin de aunar esfuerzos, fortalecer y ahondar las actividades de promoción existentes, recuperar aquellas desarrolladas en otras épocas y ayudar a instalarlas en nuevas zonas.

Paralelamente, a través del Plan Nacional de Lectura, el Ministerio de Educación se propone:

- Sensibilizar a las escuelas y a la comunidad respecto de la práctica de la lectura.
- Reinstalar la lectura en la vida cotidiana de la escuela, propiciando proyectos donde los maestros, los alumnos y la comunidad educativa en general participen y compartan la experiencia de la lectura.
- Proponer la lectura como una práctica cultural transversal.
- Revalorizar la tarea del docente en relación con la formación de lectores, partiendo de la idea de que la lectura es una práctica que se enseña.

- Apoyar, fortalecer, sostener y articular con otros planes de lectura, proyectos y programas de las provincias, tanto oficiales como de ONG y distintas iniciativas de la sociedad civil.

Breve descripción de la medida

En su nueva etapa, el Plan Nacional de Lectura reinstala las preguntas acerca de la relación de la lectura con los procesos de alfabetización o con los contextos de bilingüismo y multiculturalismo. La interrogante que lo inspira, relacionada con una medida de acción afirmativa, es si la lectura puede ser un componente importante al momento de revertir situaciones de exclusión educativa y cultural.

"La práctica de la lectura supone una actividad de alto valor formativo, que desarrolla y refuerza los procesos de alfabetización y que propone el conocimiento de diversos y alternativos mundos simbólicos y la construcción de identidades de niños, jóvenes y adultos. La práctica de la lectura propone además una efectiva democratización de los procesos de distribución y acceso al conocimiento para vastos sectores teniendo como expectativa al ciudadano informado y en permanente proceso de capacitación".⁴⁷

Son los sectores pauperizados, a menudo excluidos del sistema de educación formal, quienes tienen menos posibilidades de apropiarse de los bienes culturales disponibles en la sociedad. Como fundamenta el propio Plan,

"El libro como materialidad específica aparece como un objeto sobre el que existe un conocimiento difuso y una frecuentación escasa o nula; la práctica de la lectura como actividad de comprensión, de acceso a la información y de disfrute estético se presenta como una práctica compleja que se debe potenciar a partir de acciones claras y efectivas de amplio alcance".⁴⁸

La práctica de la lectura también se convierte en una vía de acceso a otras prácticas estéticas y culturales.

El Plan Nacional de Lectura constituye una línea fundamental de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente.

Apostando a la mejor preparación de los docentes, ampliando sus oportunidades de formación, se espera que los jóvenes tengan experiencias significativas en el ámbito escolar, que eviten la deserción y promuevan una mejor apropiación del saber que circula por la escuela.

Evolución y resultados

El Plan se encuentra en la etapa de definir acciones que fortalezcan a distintos actores e instituciones. Algunas se han diseñado para el fortalecimiento y desarrollo técnico e institucional de proyectos de lectura en todos los niveles de la enseñanza, como también en instituciones no escolares y espacios de la comunidad en las diversas jurisdicciones del país; otras están dirigidas a los institutos de preparación docente, de manera que en la etapa de formación los alumnos puedan elaborar proyectos de lectura dirigidos a las escuelas y que cuenten con postítulos en literatura y promoción de la lectura en convenio con universidades; se prevén iniciativas para instalar el tema en la sociedad, y se están elaborando estrategias de trabajo para comunidades de lectura con características específicas (por ejemplo, zonas de frontera, diversidad cultural, bilingüismo).⁴⁹

Durante el ciclo 2003, la tarea principal fue alcanzar acuerdos entre el Ministerio Nacional y los Ministerios Provinciales, para definir líneas comunes dirigidas a escuelas y a los institutos de formación docente. Se encuentran también en la etapa de preparar equipos jurisdiccionales en el marco del Plan Nacional de Lectura, que cumplan la tarea de ser talleristas, narradores y referentes de gestión. La idea es formar un equipo nacional de mediadores, que contribuya a atender a la diversidad en relación con las necesidades específicas de cada región, garantizando cierta unidad de algunas líneas conceptuales básicas, con el propósito de favorecer la igualdad en un contexto marcado por las diferencias.

Dentro de las acciones desarrolladas figuran:

- Seminario Nacional de Formación de Mediadores de Lectura, del 12 al 14 de noviembre. Uno de sus propósitos fue formar o contribuir a la formación de mediadores de lectura capaci-

tados para que desarrollaran proyectos autónomos de promoción de la lectura en cada una de las provincias. Con la coordinación del equipo del Plan Nacional de Lectura, tuvo la presencia de una decena de profesionales invitados y convocó a un referente de gestión y a tres profesionales por jurisdicción.

- Jornadas Regionales de Promoción de la Lectura. Lanzamiento del Plan Nacional de Lectura en el Noroeste Argentino, con sede en la provincia de Salta.

c. Medidas que facilitan la reinserción y mejoran la retención de jóvenes en edad escolar de sectores vulnerables

(i) Zonas de Acción Prioritarias (ZAP) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Antecedentes de la medida

El Programa ZAP surgió frente a la necesidad de fortalecer a las instituciones y a la comunidad educativa de los sectores con mayor vulnerabilidad social de la ciudad. Desde sus inicios en 1998 impulsa un modelo de gestión participativo, que incluye diversas estrategias de acuerdo a las necesidades del contexto político y económico.

Objetivos

El programa ZAP se desarrolló y desplegó a través de una serie de proyectos que alcanzaron a los distintos niveles educativos. Manteniendo la pretensión de atender a la población más vulnerable con mayores dificultades de inserción y permanencia en el sistema educativo, el programa ZAP priorizó dos ejes de trabajo para 2003:

- Disminuir el fracaso escolar desde la escuela misma generando nuevas intervenciones pedagógico-didácticas para reducir los niveles de repitencia y, así, favorecer la retención escolar.
- Crear nuevas alternativas escolares que ofrezcan espacios educativos a los niños y jóvenes en edad escolar que hayan quedado excluidos de la escuela.

Fundación EQUITAS

- Fortalecer el trabajo educativo comunitario por fuera de la escuela. Se trata de generar mejores condiciones de educabilidad, que favorezca la inclusión escolar.

Breve descripción de la medida

Las estrategias que buscan evitar el fracaso y la exclusión desde el interior y exterior de la escuela se han desarrollado de manera articulada o fortaleciendo a otras áreas de la Secretaría de Educación (de la Dirección General, específicamente las Direcciones de Educación Primaria,⁵⁰ Media, Inicial, Especial y el Centro de Pedagogías de Anticipación, CEPA), del gobierno y generando asociaciones con redes barriales, ONG y otros actores comunitarios preocupados por la situación de inclusión educativa.

Los proyectos que lleva a cabo el programa ZAP son:

- Maestro + Maestro.
- Grado de aceleración.
- Red de apoyo escolar
- Orquestas infanto-juveniles.
- Sala de juegos "Chicos-Chicos".
- Campamentos educativos.
- Una mirada crítica y analítica sobre los textos audiovisuales.
- Radio educativa comunitaria.
- La lectura va de visita.
- Estrategias de inclusión en barrios y villas.

Evolución y resultados

Durante el primer trimestre del 2003 se atendieron 7.000 alumnos; se ha trabajado con 585 docentes; se ha insertado el programa en 112 instituciones escolares, de las cuales 17 pertenecen al nivel inicial, 81 al nivel de primaria y 14 al de educación media, y se ha trabajado con 50 centros comunitarios.

(ii) Maestro + Maestro (Primaria)

Antecedentes de la medida

Como resultado del alto índice de fracaso escolar que se observa en los primeros años de las escuelas primarias, en especial de aquellas que atienden a la población más vulnerable de la ciudad,

el programa ZAP puso en marcha un dispositivo de atención en forma más personalizada a los problemas de aprendizaje de los niños. De este modo, el proyecto busca mejorar los aprendizajes escolares y la promoción en el primer ciclo de la escuela primaria.

Objetivos

Entre sus objetivos se cuenta:

- Disminuir el fracaso escolar en las escuelas que interviene el programa.
- Disminuir los índices de repitencia en el primer ciclo en las escuelas participantes.
- Incluir la figura de un maestro más en el primer ciclo para mejorar las condiciones de ejercicio de la tarea docente, permitiendo que los profesores puedan salir a capacitarse y los alumnos no pierdan jornadas de clase.
- Generar espacios de intercambio (grupos de profundización teórica, red de docentes escritores, foro de experiencias docentes, conferencias abiertas) y reflexión sobre las prácticas docentes e institucionales en las escuelas que atienden a los sectores sociales más desfavorecidos de la ciudad de Buenos Aires.
- Fortalecimiento del coordinador de primer y segundo ciclo en su función pedagógica para lograr continuidad de los aprendizajes en los dos primeros ciclos del trayecto escolar.

Breve descripción de la medida

El proyecto se desarrolla desde 1998 en el primer ciclo de las escuelas de las zonas de mayor vulnerabilidad social y se ha propuesto disminuir el fracaso escolar de los niños en este nivel educativo con diferentes estrategias de abordaje.

Evolución y resultados

La mayor dificultad que enfrenta este proyecto es la rotación de maestros y equipos directivos de las escuelas, lo que condiciona en gran medida la apropiación e implementación de la propuesta.

Su logro más importante está relacionado con la disminución de los niveles de repitencia en primer grado. También es posible

observar una modificación en las prácticas de lectura y escritura en los primeros tres años de la escuela primaria.

(iii) Grado de Aceleración (Primaria)

Antecedentes de la medida

En determinadas zonas de la ciudad existe una mayor cantidad de niños y jóvenes que por distintas razones abandonan la escuela. Este programa se inscribe en uno de los objetivos políticos de la Secretaría de Educación para fortalecer y favorecer la inclusión educativa.

Objetivos

Entre sus objetivos principales figura:

- Promover y favorecer la inserción y/o reinserción a la escuela de niños que nunca ingresaron o que abandonaron la escolaridad.
- Crear estrategias pedagógicas diferenciadas que atiendan a la heterogeneidad de la población que compondrá el grado de nivelación.
- Favorecer a la formación del sujeto escolar y a la construcción de la cultura escolar, a partir de la generación de espacios que favorezcan la recuperación de la autoestima, en relación con la confianza en su capacidad de lograr aprendizajes escolares.
- Generar espacios que amplíen las posibilidades de aprendizaje y desarrollen habilidades que permitan la integración al grado acorde con su edad.

Breve descripción de la medida

El proyecto surge en 2001 para atender a los niños desescolarizados durante más de dos años y que están en situación de sobreedad para retomar la escolaridad común. El programa depende en la actualidad de la Dirección del Área de Primaria.

Evolución y resultados

Durante 2003, y en función de los objetivos propuestos de inclusión escolar, el programa se propuso:

- Realizar un seguimiento personalizado de cada niño en el grado, así como de los recién incorporados a la escolaridad, para detectar posibles problemas que puedan conducir a una nueva deserción.
- Trabajar en conjunto con las familias, desde sus trayectorias y sus representaciones acerca de la importancia de la incorporación de los niños al sistema educativo formal.
- Desarrollar estrategias tendientes a recomponer el lazo entre las escuelas y la vida cotidiana de los niños.
- Para el ciclo 2003, el proyecto se propuso tender hacia la inserción y/o reinserción de la población destinataria en la escolaridad, en alguna de las modalidades y niveles del sistema educativo formal.

Para concretar estas metas se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Trabajo conjunto con referentes comunitarios, redes barriales y/o de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de diferentes barrios de sectores populares, para la detección, el seguimiento y la ubicación en las escuelas de los niños de grado de nivelación y/o de los que acaban de reinsertarse a la escolaridad común.
- Acciones con el equipo de la Dirección de Educación Primaria, con las supervisiones escolares, y las escuelas de los diferentes distritos para la inmediata incorporación de los alumnos a la escuela, sea en un grado del proyecto o en la escolaridad común.
- Seguimiento de las acciones a partir de un contacto directo y sistemático con los equipos de conducción de las escuelas donde se desarrolla el proyecto, para identificar aquellos niños con asistencia discontinua e impulsar medidas preventivas.

Al momento de la investigación estaban funcionando doce grados en ocho escuelas. Se hacía hincapié en las tareas de seguimiento en los barrios y con las familias de los niños de los diferentes grados, así como en la continuidad de la tarea de detección de aquellos sin escolaridad, para intentar su reubicación.

El grado de nivelación permite una rápida reinserción de los niños sin escolaridad, dándoles la posibilidad de acreditar los aprendizajes en sus propios tiempos y ritmos, de manera consistente con la estrategia denominada "Boletín Abierto".

(iv) Red de Apoyo Escolar

Antecedentes de la medida

Se trata de una tarea coordinada por el Programa y el Área de Educación No Formal.

Objetivos

- Generar una Red de Apoyo Escolar, vinculando los diferentes actores para reflexionar con otros acerca de la tarea que se lleva a cabo buscando generar mejores condiciones de educabilidad.
- Brindar un espacio de reflexión, intercambio y capacitación entre las personas a cargo de brindar el servicio de apoyo escolar.
- Construir un marco teórico para la acción práctica del apoyo escolar.
- Conocer sus características y organización a fin de favorecer la complementación educativa entre los centros de apoyo escolar y las escuelas de la zona.

Breve descripción de la medida

La propuesta busca constituir una red entre los centros que brindan apoyo escolar, de la Secretaría de Educación o de otros lugares de referencia comunitaria.

(v) Campamentos Educativos (Primaria y Media)

Antecedentes de la medida

El proyecto se realiza desde 2001 por parte de la Escuela de Capacitación-CEPA, articulando las acciones con el Área de Promoción Social.

Objetivos

- Brindar las herramientas necesarias (capacitación docente, materiales y transporte) para realizar conciertos, experiencias directas y campamentos de los grupos escolares y comunitarios.
- Promover la autonomía, el desarrollo individual y la participación grupal, afianzando valores como la solidaridad, el compañerismo, la cooperación y el desarrollo de actitudes que favorezcan el intercambio grupal, con el fin de sentar las bases para la construcción de una comunidad democrática.
- Incorporar el campamento escolar como un dispositivo técnico-didáctico que posibilita el aprendizaje, la creación, el conocimiento y la entretención, que se propone construir espacios de autogestión y organización para interactuar con un medio social, cultural y natural distinto del habitual.

Breve descripción de la medida

El proyecto consiste en articular la capacitación de los docentes brindada por el CEPA, con la posibilidad de posteriormente poner en marcha campamentos educativos para alumnos de escuelas primarias y medias, facilitándoles desde el programa los recursos y la organización necesaria para este propósito.

Evolución y resultados

Hasta fines de 2003, habían participado 1.800 alumnos y más de 90 docentes en esta experiencia. Entre las dificultades observadas se registra la falta de recursos materiales para abarcar mayor cantidad de escuelas. Entre los logros destaca que durante 2001 y 2002 más de 1.500 alumnos realizaron sus campamentos. El 95% quiso repetir la experiencia y sumar a más grados. Al mismo tiempo se ha podido instalar la actividad de campamento como un valioso recurso didáctico, articulado con otros organismos del gobierno, entre ellos Deportes y Promoción Social.

(vi) Estrategias de Inclusión en Barrios y Villas (todos los niveles de enseñanza)

Antecedentes de la medida

Debido a la crítica situación social y al incremento de la población en condición de pobreza, se evaluó en 2002 la generación de nuevas estrategias de inclusión escolar. Se puso en marcha un trabajo con los referentes barriales, tendiente a promover las diferentes modalidades de escolaridad posibles de acuerdo a las necesidades de la población, para garantizar una mejor inserción escolar.

Objetivos

- Sustener un trabajo compartido con los diferentes sectores o áreas gubernamentales y no gubernamentales para la búsqueda conjunta de soluciones a los problemas educativos planteados
- Fortalecer y propiciar ámbitos que favorezcan la capacidad organizativa y de gestión de la comunidad.
- Administrar y gestionar los recursos materiales para desarrollar emprendimientos comunitarios.

Breve descripción de la medida

Este proyecto se propone la creación de comisiones de educación en los barrios para localizar a niños que nunca ingresaron o que abandonaron la escolaridad y promover y favorecer su inserción y/o reinserción plena en la escuela. Para mejorar la tarea que desarrolla este proyecto y disponer de información más fidedigna acerca de la situación educativa de los barrios, se lleva a cabo desde 2002 una Encuesta Educativa. Esta permite:

- Determinar la población de niños o jóvenes con edad de asistir al nivel inicial, primario y medio.
- Registrar las causas posibles que originaron el ausentismo y el abandono.
- Detectar en este segmento a los niños o jóvenes que: nunca concurren a la escuela; la abandonaron; presentan altos niveles de ausentismo y repetición, y están en condiciones de iniciarse en la escolaridad

Evolución y resultados

Este proyecto ha permitido la conformación de nuevas estructuras organizativas; el desarrollo y puesta en marcha de propuestas culturales, sociales, deportivas y recreativas para jóvenes dentro de la oferta institucional; la ampliación de la propuesta deportiva; el diseño y puesta en marcha de un nuevo marco pedagógico de apoyo escolar, y la intervención y asistencia clínica en situaciones complejas.

4. Sistema de Educación Superior

a. Antecedentes generales

El Sistema de educación superior de Argentina está conformado por un conjunto de instituciones universitarias y no universitarias, nacionales, provinciales o municipales, públicas y privadas. En la actualidad, el Sistema de educación superior universitario está compuesto por: 36 universidades nacionales; 41 universidades privadas; una universidad provincial; cinco institutos universitarios estatales; once institutos universitarios privados, y una universidad extranjera. Del total de matrícula universitaria de grado, el 86% se encuentra en el sector público y el 14% en las universidades privadas.

En 1994 se creó la Secretaría de Políticas Universitarias en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación (actual Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología) y el 7 de agosto de 1995 se dictó la Ley de Educación Superior N° 24.521. Este cuerpo legal estableció que las instituciones integrantes de este sistema gozan de autonomía académica e institucional (capítulo 2, artículo 29). La ley describe a las instituciones universitarias nacionales como "personas jurídicas de derecho público, que sólo pueden crearse por ley de la nación, con previsión del crédito presupuestario correspondiente" (capítulo 4, artículo 48). Tanto en la creación como en el cierre de una institución universitaria nacional interviene el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), formado por los rectores o presidentes de las instituciones universitarias nacionales y provinciales reconocidas por el Estado.

Fundación EQUITAS

Las instituciones universitarias públicas o nacionales tienen autonomía económica y financiera para administrar sus recursos. El artículo 58 de la Ley de Educación Superior establece que “corresponde al Estado nacional asegurar el aporte financiero para el sostenimiento de las instituciones universitarias nacionales que garantice su normal funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de sus fines”. Las mismas podrán generar recursos complementarios a los aportes que reciben del Tesoro nacional.

En cuanto a las instituciones universitarias privadas, la ley establece que “deberán constituirse sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Las mismas serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo Nacional, que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis (6) años” (capítulo 5, artículo 62). Su órgano de gobierno es el Consejo de Rectores, integrado por los rectores de las instituciones universitarias privadas.

Esta ley introdujo cambios sustantivos en la concepción que históricamente reguló las universidades, en lo referente a la autonomía, financiamiento y gobierno, fijado por la Ley Avellaneda, que rigió el funcionamiento de las universidades durante más de 70 años. Algunos de los cambios incorporados por la nueva legislación son:

- Se autorizó a las universidades a establecer el régimen de acceso, permanencia y egreso de sus estudiantes en forma autónoma.
- Se autorizó a cada universidad a fijar su propio régimen salarial docente, asegurando para este fin el manejo descentralizado de los fondos que ellas generan.
- Se autorizó a las universidades a constituir sociedades, fundaciones u otras formas de asociación civil para apoyar la gestión financiera y promover sus relaciones con el medio.
- Se modificó el sistema de evaluación y acreditación con la consiguiente creación de órganos o agentes centrales para evaluar y acreditar las instituciones universitarias.

Según un trabajo de Marcela Mollis, especialista en temas de Educación Superior, en la actualidad,

"el sistema de educación superior en la Argentina constituye un conglomerado institucional complejo y heterogéneo, conformado por más de 1.700 establecimientos de nivel terciario no universitario, por 89 instituciones universitarias, y en su conjunto recibe más de 1,3 millones de estudiantes". (Mollis, 2001).

El nivel superior no universitario se asemeja a los peldaños anteriores del sistema dado que su principal función es la docencia y en menor medida la investigación aplicada. Su oferta se compone de carreras de menor duración, con una orientación técnico-profesional y una organización institucional adecuada a alumnos que además trabajan. Sus instituciones dependen administrativamente del poder local, provincial o municipal. Prácticamente no existen restricciones que limiten el acceso a este tipo de instituciones. La mayoría de los trabajos sobre el desarrollo del sistema de educación superior en Argentina parten de la hipótesis según la cual los estudios no universitarios constituyen una segunda opción o una alternativa de menor nivel de expectativa social.

En el caso de las universidades prevalecen tres modalidades de acceso: irrestricto (con cursos de orientación no eliminatorios); mediante examen sin cupo (con ciclos de nivelación), y mediante examen con cupo. La selección en las universidades privadas opera antes del período de orientación (Kisilevsky, 2002); por ejemplo, algunas aplican en primer lugar pruebas internacionales de admisión.

Los principales problemas parecen ser la permanencia de los alumnos en el nivel de educación superior y la ausencia de políticas específicas que busquen aumentar los índices de retención en este nivel. Según Kisilevsky (2002),

"El problema no parece radicar tanto en las dificultades en el acceso, sino más bien en factores institucionales que impiden a los estudiantes permanecer en el sistema (...) existe una población universitaria que crece a un ritmo infinitamente mayor que el crecimiento que experimentan los egresados del nivel, especialmente universitarios. Las consecuencias de prolongar una situación de tan corta estadía de los estudiantes en el nivel superior de educación no han sido objeto de investigación, es decir,

no se conoce el impacto del tránsito de los estudiantes por las aulas de las instituciones de educación superior, ni desde el punto de vista del sujeto ni de las propias políticas educativas”.

Como políticas nacionales que favorezcan la retención de los alumnos en el sistema de educación superior, el Ministerio de Educación sólo desarrolla el Programa de Becas Universitarias que se describirá a continuación. Después y en función de su autonomía institucional, las universidades cuentan con proyectos diversos para reforzar la tendencia hacia una mayor inclusión de los jóvenes en el ámbito universitario (por ejemplo, becas de comedor, para materiales de estudio y sistema de tutorías)

b. Medidas que promueven el acceso y retención en el nivel superior

De acuerdo a los expertos entrevistados para esta investigación, la única iniciativa nacional de acción afirmativa en el nivel de la educación superior es el Programa Nacional de Becas Universitarias, destinado a favorecer el acceso y retención de los alumnos a la universidad.⁵¹

(i) Programa Nacional de Becas Universitarias

Antecedentes de la medida

A partir de 1995 se instaló en Argentina una agenda para la modernización del sistema educativo superior, común a otros países de América Latina, promovida por dos agencias multilaterales, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Dentro de esta óptica global, esta agenda propulsó la creación de órganos centrales con el propósito de evaluar y acreditar las instituciones universitarias. Así, se creó la Secretaría de Políticas Universitarias y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Del primero de estos organismos depende el Programa Nacional de Becas Universitarias, en el marco del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

La importancia de tener un programa de becas se inscribe en una realidad donde los jóvenes constituyen un grupo altamente vulnerable. Hay 550 mil jóvenes entre 15 y 24 años, de los cuales uno

de cada cuatro en promedio está desempleado, pero en el segmento más pobre la tasa de desocupación es el doble y llega al 50%. Otro indicador es el abandono escolar que se registra en el nivel anterior al superior. Un 64% de los argentinos que tienen entre 25 y 34 años no ha terminado la enseñanza secundaria y el 77% de los que tienen entre 15 y 24 años no asiste a la escuela o se encuentra en situación de riesgo educativo, sin posibilidades de reinserción en el circuito educativo (Sirvent y Llosa, 1998, citado por Mollis, 2001).

En 1996 se creó el Programa Nacional de Becas Universitarias mediante la resolución ministerial N° 464/96, en el marco de la Ley de Educación Superior (N° 24.521) de 1995. Este surgió con la finalidad de poner en marcha un sistema que facilitara el acceso y/o permanencia de alumnos de escasos recursos económicos en el sistema universitario. Su principal propósito es promover el buen desempeño académico de los alumnos y la regularidad en los estudios. Para los promotores de la iniciativa, las becas estudiantiles aportan a una mejor equidad y a la calidad en los estudios de educación superior.

Objetivos

- Crear e implementar dentro del ámbito de la educación superior un sistema que tienda a la calidad y equidad, en el marco de la Ley de Educación Superior.
- Poner en marcha y ejecutar un sistema que facilite el acceso y/o permanencia en la comunidad estudiantil universitaria de alumnos de escasos recursos económicos, promoviendo la igualdad de oportunidades en este nivel educativo.

Descripción de la medida

Este programa depende del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que efectúa una convocatoria anual para el otorgamiento de las becas. Los requisitos para postular a una beca son:

- Ser argentino nativo o por opción.
- Ser alumno de una carrera de grado en universidades nacionales.
- Ser menor de 30 años de edad.

Fundación EQUITAS

- Tener ingresos mensuales totales del grupo familiar no superiores a \$ 1.000 (equivalentes a US\$ 295 a fines de diciembre de 2003).
- Tener un promedio igual o superior a 7 (siete).
- Mostrar regularidad académica.

La metodología utilizada por el programa para seleccionar a los beneficiarios es sobre la base de una ponderación de indicadores del rendimiento académico y de la condición socioeconómica de los postulantes. Con esta información, el programa elabora un ranking nacional de acuerdo al puntaje obtenido. Las becas se otorgan respetando el orden de mérito, sin que exista cupo alguno por universidad ni por provincia. Este criterio es sumamente importante porque brinda total transparencia al programa eliminando el clientelismo político.⁵²

A este ranking se agrega que los beneficiarios pueden solicitar la renovación de la beca. Para ello, el programa prevé una instancia para situarse en la categoría de nuevo becario o como candidatos a la renovación. Según datos del Ministerio de Educación, hay una tasa histórica del 65% de renovación de las becas a estudiantes que lo solicitan y cumplen con los requisitos propuestos por el programa. Puede solicitar la beca además de quien ingresa, todo alumno que está cursando cualquier año de su carrera en una universidad del sistema público.

El programa tiene dos instancias de evaluación que aseguran una justa distribución de los recursos. La Comisión de Adjudicación está integrada por representantes de dos secretarías del Ministerio de Educación y de instituciones externas e internas prestigiosas (Fundación Antorchas, Comisión Fulbright y Consejo Interuniversitario Nacional). La misma verifica la corrección de los procedimientos utilizados para la selección y aprueba un riguroso orden de mérito. A su vez, se llevan a cabo auditorías por muestreo en las distintas jurisdicciones para constatar la exactitud de los datos aportados por los estudiantes beneficiados, especialmente respecto de su situación socioeconómica, tarea que realizan conjuntamente el Ministerio de Educación y las universidades nacionales, a través de las secretarías de bienestar estudiantil.

Características del beneficio

Los alumnos beneficiarios del programa reciben un monto fijo anual de diez pagos mensuales y consecutivos de \$ 250 (equivalentes a US\$ 85 a fines de diciembre de 2003) por intermedio del Banco de la Nación Argentina, con fondos provenientes del Tesoro Nacional. La beca no exige rendición de gastos, es decir, se espera que el alumno utilice el dinero para apoyar sus estudios, pero no se especifica en qué debe usarlo. Por otra parte, quien recibe esta beca no puede acceder a las becas de las universidades, y viceversa.

Subprogramas de becas

Como parte de la evaluación que realiza el programa sobre grupos de estudiantes del nivel de educación superior universitaria, el Ministerio de Educación generó acciones para favorecer el acceso y permanencia de determinados grupos por su condición particular de vulnerabilidad. Así, mediante la resolución N° 157 del 14 de noviembre de 2000 puso en marcha nuevos subprogramas de becas:

- Subprograma de Olimpíadas: rige desde 1999, según resolución ministerial N° 524/99. Incorporara como beneficiarios a estudiantes que hayan resultado ganadores de la Olimpíada Internacional en las asignaturas de física, química, matemática, informática, biología y geografía.
- Subprograma para Alumnos Indígenas: su población objetivo son aquellos alumnos que provienen de la comunidad indígena, es decir, de las familias que se reconocen como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización (Ley N° 23.302/85, artículo 2⁵³). Este subprograma existe desde el año 2000.

En general, esta población presenta mayores dificultades con los aprendizajes y el rendimiento académico. Por este motivo, el programa ha decidido de manera excepcional, bajar el promedio de nota siete como requisito para obtener la beca y así favorecer la incorporación de la población indígena. Un dato importante es que son pocos los alumnos de origen indígena que acceden a la educación superior. Sólo un pequeño

número llega a la universidad y, en general, es la propia comunidad indígena la que determina quien accede. Debido a esto, se han otorgado sólo cerca de 20 becas a esta población.

- Subprograma para Alumnos Discapacitados: dirigido a aquellas personas que a partir de una necesidad educativa especial por alguna alteración física funcional permanente o prolongada, que en relación a su edad y medio social implica desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral (Ley N° 22.431, artículo 2). Este subprograma existe desde el año 2000. La situación de esta población es similar a la indígena, tanto en relación al número de personas atendidas como a las formas de flexibilización del programa.

Ambos subprogramas (indígenas y discapacitados) entregan becas a la totalidad de los aspirantes, sin exigirles participar del orden de mérito, en la medida que cumplan con los requisitos mínimos.

Evolución y resultados

A través de este programa, el Ministerio de Educación distribuye aproximadamente 2.800 becas anuales.

El Cuadro 5 presenta la evolución presupuestaria anual del programa.

CUADRO 5
Evolución presupuestaria del Programa Nacional de Becas
Universitarias, 1996-2000

Año	Presupuesto \$	Equivalencia US\$ millones	Número de becas otorgadas
1996	4.500.000	4,5	1.500
1997	6.800.000	6,8	2.275
1998	6.800.000 600.000a/	6,8 0,6	2.275 400b/
1999	7.558.000	7,558	2.486
2000	6.207.000	6,207	1.653

Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

a/ Emergencia (por única vez).

b/ Becas de \$ 1.500 (US\$ 1.500).

En la actualidad el ministerio cuenta para este propósito con un presupuesto anual cercano a 7 millones de pesos, que debido a la devaluación del peso argentino por la crisis económica, equivalen a un monto inferior al histórico en dólares (US\$ 2,37 millones a fines de 2003), aunque la cifra en pesos se encuentra en el mismo rango. Para los próximos años, en la medida que la economía del país se recupera, es esperable un aumento en la partida destinada a este programa. Sin embargo, la crisis disminuyó la demanda por becas, algo indicativo de que se ha reducido el número de jóvenes con posibilidad o aspiraciones de acceder al sistema universitario. La merma de esta demanda coincide con una importante baja de inscriptos que constituyen la matrícula inicial en las universidades.

Un hecho interesante es que en el primer año se observa la mayor tasa de abandono de los estudios, por lo que numerosas becas se pierden. Debido a esta razón sólo el 20% de las becas se destinan a los alumnos de primer año. Al respecto, Jorge Amaro sostiene que entre las causas que explican la deserción de los estudios en el primer año, se encuentran la calidad de la enseñanza secundaria que hayan recibido los alumnos, el choque de sistema al ingresar a los estudios superiores y el desarraigo en el caso de los jóvenes que vienen de localidades apartadas, lo que se combina con una vocación no definida con claridad⁵⁴.

Como la mayoría de las universidades cuentan con su propio programa de becas, existe un acuerdo respecto de que a los alumnos que ingresan se les ofrezcan diversas becas o beneficios, como por ejemplo de comedor y fotocopias, a título de refuerzo, para al año siguiente, solicitar aquella que concede el ministerio. La hipótesis es que después del primer año es muy difícil que el alumno abandone la universidad.

Según Amaro, los problemas de acceso a la universidad resultan ser mejor atendidos desde las mismas universidades que desde el ministerio:

"La universidad es la que tiene que bajar al sistema de educación media para ver en qué situación se encuentran los jóvenes. Muchas veces en la escuela media los jóvenes tienen profesores

que son de nivel terciario, que desconocen lo que es el ambiente universitario. Muchas veces los chicos no saben a qué universidad pertenecen. Hay un desconocimiento de cómo es el mundo universitario, de cómo moverse, de cuáles son los canales de circulación de la información, cómo tienen que estudiar, cuáles son los órganos de gobierno, etc. Todo esto debería trabajarse en los dos últimos años del secundario.”⁵⁵

En beneficio de la autonomía universitaria, cada una de ellas define las formas propias de abordar este problema. Por ejemplo, como se describe más adelante, la Universidad de Cuyo está desarrollando un plan de trabajo con algunas escuelas secundarias (o polimodales) para detectar anticipadamente las orientaciones de los futuros alumnos universitarios; la Universidad de Rosario creó un sistema de tutorías en primer año con el propósito de alcanzar mayores niveles de retención; y la Universidad de Lanús desarrolló un programa de apoyo integral para los estudiantes con probabilidades de deserción.

Para lograr un mayor acceso y retención de los jóvenes en la universidad, es importante seguir trabajando en la generación de los puentes necesarios entre la educación media y la universidad. Al respecto, Amaro plantea que las universidades deberían tener algún programa o política de seguimiento de los alumnos que abandonan sus estudios, para determinar por qué lo hacen, pero admite que se trata de una actividad onerosa, compleja y que demanda tiempo.⁵⁶

En el presente el ministerio está trabajando en conjunto con algunas universidades para tener un mayor seguimiento del alumno, ya que esto haría más eficiente el programa de becas.

(ii) Becas otorgadas por las universidades

Además del Programa Nacional de Becas, la mayoría de las universidades nacionales cuenta con un programa propio de becas. Esto ha sido en gran medida impulsado por el compromiso que asumió el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) para que las universidades destinen al menos el 2% de su presupuesto a las becas.

Los programas de becas de las universidades detectados en esta investigación son de naturaleza similar, en el sentido que se dirigen a beneficiar a alumnos con dificultades económicas y buen rendimiento académico. Sólo cambia el monto de la beca y los tipos de apoyos específicos que se ofrecen. El Cuadro 6, construido a partir de la información que se encontró en las sitios Web de las universidades nacionales, y por ende no necesariamente exhaustivo, constituye un buen reflejo de las características de estos beneficios.

CUADRO 6
Tipos de becas y monto de la ayuda que ofrecen las universidades nacionales

Universidad	Tipos de becas	Tipo de ayuda y/o monto de la beca
1. Universidad de Buenos Aires	Becas de ayuda económica	Sin información
2. Universidad Nacional de Comahue	2.1. Becas de ayuda económica 2.2. Becas de residencia	Sin información Sin información
3. Universidad Nacional de Entre Ríos	3.1. Becas de ayuda económica 3.2. Becas de alfabetización	\$ 100 mensuales por 10 meses (US\$ 34 mensuales) \$ 100 mensuales por 10 meses (US\$ 34 mensuales)
4. Universidad Nacional de Formosa	Becas de ayuda económica	Sin información
5. Universidad de Cuyo	5.1. Beca ingreso y permanencia universitaria 5.2. Beca de comedor 5.3. Beca de ayuda económica	2.1.a. Ayuda de \$ 200,00 mensuales (US\$ 68) y servicio de comedor 2.1.b. Alojamiento en las Residencias Universitarias de Cuyo (RUC), ayuda económica de \$ 65,00 mensuales (US\$ 22) y el servicio de comedor Servicio de comedor de lunes a viernes en el comedor universitario \$ 80 mensuales (US\$ 27)
6. Universidad Nacional General San Martín	Beca de ayuda económica	Sin información
7. Universidad Nacional General Sarmiento	7.1. Beca plena 7.2. Beca parcial 7.3. Beca de bibliografía y transporte 7.4. Beca de transporte 7.5. Beca de bibliografía	7.1. \$ 2.000 anuales (US\$ 678) 7.2. \$ 1.500 anuales (US\$ 508) 7.3. \$ 400 semestrales (US\$ 136) 7.4. \$ 240 semestrales (US\$ 81) 7.5. \$ 200 semestrales (US\$ 68)

Fundación EQUITAS

8. Universidad Nacional de Jujuy	8.1. Beca prosecución de estudios	8.1. \$ 600 anuales (US\$ 203)
	8.2. Beca renovación automática	8.2. \$ 800 anuales (US\$ 271)
9. Universidad Nacional de Lanús	9.1. Becas de ayuda económica	9.1. \$ 2.000 anuales (US\$ 678)
	9.2. Becas de emergencia	9.2. Para quienes tengan una situación de urgencia (accidente, enfermedad, problema familiar u otros) puntual e imprevisible, que no pueda ser atendida en el período normal de otorgamiento de becas.
10. Universidad de La Pampa	Becas de ayuda económica	Sin información
11. Universidad Nacional de la Patagonia Austral	Becas de ayuda económica	Sin información
12. Universidad Nacional de la Plata	Becas de ayuda económica	\$ 50 mensuales (US\$ 17)
13. Universidad Nacional de Villa María	Becas de ayuda económica	Sin información
14. Universidad Nacional de la Rioja	Becas de ayuda económica	Sin información
15. Universidad Nacional del Litoral	15.1. Beca de ayuda económica (destinada a cubrir, en forma parcial, gastos de transporte diario, material de estudio y alimentación)	15.1. \$ 80 mensuales (US\$ 27)
	15.2. Becas de residencia	15.2. Sin información
	15.3. Becas de obra social	15.3. Cobertura de salud
	15.4. Becas de comedor	15.4. 20 tickets mensuales para el Comedor Universitario de la Federación Universitaria del Litoral (FUL).
	15.5. Becas de material de estudio	15.5. Mil copias anuales en las fotocopadoras del FUL.
16. Universidad Nacional Lomas de Zamora	Beca de ayuda económica	Sin información
17. Universidad Nacional de Luján	17.1. Beca dedicación exclusiva	17.1. \$ 241,10 por 11 meses (US\$ 82)
	17.2. Ayuda económica ingresantes	17.2. \$ 96,40 por 11 meses (US\$ 33)
	17.3. Ayuda económica no ingresantes	17.3. \$ 96,40 por 11 meses (US\$ 33)
	17.4. Casos especiales	17.4. \$ 192,80 por 11 meses (US\$ 65)
	17.5. Media beca casos especiales	17.5. \$ 96,40 por 11 meses (US\$ 33)
18. Universidad Nacional Mar del Plata	Beca de ayuda económica	Sin información
19. Universidad Nacional de Misiones	Beca de ayuda económica	Sin información

20. Universidad Nacional del Nordeste	20.1. Becas de transporte interurbano y urbano 20.2. Becas de comedor 20.3. Becas de salud 20.4. Beca de finalización de estudios	20.1. Gastos de transporte necesarios para asistir a la universidad (por 8 meses) 20.2. Beca anual para cubrir la alimentación 20.3. Beca que permite cubrir gastos de tratamiento o intervención no cubiertos por el Departamento Universitario de Salud. También ayuda a cubrir los gastos demandados por prácticas especializadas, aparatos ortopédicos, atención del parto y al recién nacido. 20.4. Apoyar al estudiante a finalizar sus estudios
21. Universidad Nacional de Quilmes	21.1. Beca de apoyo económico 21.2. Beca de apuntes	21.1. \$ 100 mensuales (US\$ 34 mensuales) 21.2. \$ 35 mensuales para fotocopias, libros y publicaciones del Centro de Publicaciones de la universidad (US\$ 12)
22. Universidad Nacional de San Luis	23.1. Beca de comedor 23.2. Beca de ayuda económica 23.3. Beca de residencia estudiantil	Sin información
23. Universidad Nacional Santiago del Estero	Becas de ayuda económica	Comedor y alojamiento
24. Universidad Nacional del Sur	24.1. Becas de comedor 24.2. Becas de transporte	24.1. Almuerzo y cena de lunes a sábado, entre marzo y noviembre 24.2. Pasajes de ida y regreso en período lectivo para alumnos que viven a más de tres kilómetros de distancia de la universidad
25. Universidad Nacional Tres de Febrero	Becas de ayuda económica	\$ 200 mensuales durante un año (US\$ 68)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los sitios Web de cada universidad.

Nota: Las equivalencias en US\$ al cambio de fines de diciembre de 2003.

(iii) Otras medidas de apoyo para evitar la deserción de los estudiantes universitarios

Se describen a continuación tres programas de apoyo dirigidos a evitar la deserción de estudiantes universitarios, a los que se hizo referencia con anterioridad. Si bien estos programas no se encuentran orientados sólo a estudiantes de bajos recursos o pertenecientes a grupos minoritarios, los mismos resultan ser los principales beneficiarios.

Programa de Orientación Vocacional Universidad Nacional de Cuyo

Objetivos

Ayudar a los jóvenes a reflexionar sobre sí mismos y esclarecer los roles profesionales y la realidad educativa y ocupacional, para contribuir a que realicen elecciones vocacionales adecuadas.

Descripción de la medida

Bajo la premisa que una adecuada orientación vocacional disminuye la probabilidad de que un alumno deserte de la educación superior, este programa desarrolla diversas líneas de acción que orientan vocacionalmente a los estudiantes de educación media y de primer año de universidad. Estas son:

- Información personal, por correo electrónico o correspondencia, sobre la oferta educativa de la Universidad Nacional de Cuyo, de Mendoza en general y del país (guías de carreras, folletos, monografías profesionales sobre carreras, títulos, duración, planes de estudio, campo ocupacional, ingreso, entre otros medios).
- Orientación personal o grupal para estudiantes preuniversitarios y reorientación para alumnos de la Universidad Nacional de Cuyo y de otras instituciones que necesiten replantearse su elección de carrera.
- Jornadas de orientación vocacional a colegios, principalmente de zonas alejadas que lo soliciten.
- Programas masivos de información vocacional, realizados con participación de otras dependencias de la Universidad Nacional de Cuyo e instituciones de enseñanza superior de Mendoza (Feria de Información de la Oferta Educativa Terciaria, visitas dirigidas, día de universidad abierta, vivencias de vida universitaria).
- Asesoría a profesionales del área y profesores encargados de la orientación en las escuelas.
- Trabajos de investigación vinculados con esta materia.

Sistema de Tutorías en la Universidad Nacional de Rosario

Objetivos

Desarrollar un sistema tutorial para quienes ingresan a la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de esta universidad, de modo de lograr su inserción y formar su sentido de pertenencia a esta institución.

Para la formación del tutor el programa se propone:

- Interiorizar al futuro tutor en las características de un programa con modalidad de tutores y en los problemas universitarios más comunes.
- Ahondar en el conocimiento de la cultura de los jóvenes, especialmente en relación con las expectativas sociales y familiares sobre la universidad y el mundo del trabajo.
- Capacitar al tutor en el manejo de las instancias individuales y grupales a las que su función lo enfrenta (por ejemplo, entrevistas, talleres, seguimiento de actividades).

Descripción de la medida

El Programa de tutoría está destinado al período de transición entre la escuela media y la universidad, antes que el alumno se encuentre cursando las materias regulares correspondientes a la carrera elegida.

Frente al problema de la pasividad del ingreso, este sistema de tutorías hace hincapié en la figura del referente que pueda establecer un vínculo más cercano al que ha estado acostumbrado el estudiante en la escuela secundaria. La idea principal es que se pueda establecer un puente que articule el sistema de educación media o polimodal con el sistema universitario.

El cuerpo de tutores se formó a partir de una convocatoria a los alumnos de los últimos años, egresados y profesores de primer año. Durante 2002, se formó un equipo de 45 tutores comprometidos a trabajar diez horas semanales durante cinco meses.⁵⁷

Fundación EQUITAS

Las exigencias que el sistema de tutorías establece a quienes ingresan son:

- Asistir a la entrevista individual con el tutor.
- Asistir al menos a un encuentro grupal con el tutor.
- Entregar el Cuadernillo I completado en tiempo y forma.
- Asistir al curso de Técnicas de estudios (70% de asistencia).
- Asistir a los talleres con los tutores.
- Entregar el Cuadernillo II completado.

El Cuadernillo I es una guía de carreras elaborada por personal designado por cada una de las escuelas de la facultad. Presenta en forma breve cada carrera para que el ingresante pueda ir familiarizándose con los problemas de la carrera por la que optará.

El Cuadernillo II se refiere a contabilidad y matemática. Se trata de una serie de ejercicios con la finalidad de que el ingresante conozca el nivel de conocimientos requeridos en las asignaturas de primer año. Los alumnos cuentan con la asistencia de los profesores de primer año, bajo la forma de consultorías de manera que puedan resolver los ejercicios propuestos.

Programa de Compromiso Educativo y Servicios Sociales Universitarios de la Universidad Nacional de Lanús

Objetivos

Promover la solidaridad al interior de la comunidad educativa, junto con ampliar el acceso y la permanencia en el ámbito universitario de los estudiantes más meritorios y capaces, independientemente de su nivel ingreso familiar.

Descripción de la medida

Este programa tiene fundamentalmente tres componentes: el fondo de becas, los docentes tutores y el llamado Proyecto Arraigo.

El Fondo de becas está destinado a jóvenes con dificultades socioeconómicas, y buen rendimiento académico y consiste en un monto anual de \$ 2.000 (equivalente a US\$ 678 a fines de diciembre de 2003). Se financia con aportes de la universidad, sus autoridades y docentes, no docentes, organismos e instituciones

gubernamentales, no gubernamentales y privadas de la comunidad, los estudiantes. En el futuro incorporará los fondos recaudados por el Compromiso de Honor de los ex becarios.

Adicionalmente, el Programa de Compromiso Educativo contempla la figura de los *Docentes tutores*, que son designados por el Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento, en acuerdo con los respectivos directores de carrera, y tienen a su cargo la tarea de acompañamiento de los alumnos becarios en su trayectoria universitaria. Su labor apunta a entregar una orientación integral del estudiante, incluyendo los aspectos académicos, el cumplimiento de los requisitos y obligaciones como becario y aquellas cuestiones de la vida personal de éste que puedan afectar sus estudios, como por ejemplo la opción vocacional, la inserción laboral, cambios de residencia familiar.

La función de tutoría se considera inherente a la condición del profesor ordinario de la universidad (titulares, asociados y adjuntos) y de los directores de carrera. Tiene el carácter de carga obligatoria hasta el número de tres becarios por tutor. Las obligaciones del docente tutor son:

- Entrevistar al menos una vez por mes durante el ciclo lectivo a cada becario a su cargo.
- Producir un informe semestral de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento y presentarlo a este cuerpo.
- Informar al Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento sobre cualquier modificación que se hubiese producido en la situación del becario tanto en las condiciones socioeconómicas como académicas.
- Producir un informe para la consideración por el Comité Técnico de Evaluación y Seguimiento en el momento de la renovación de la beca.

Por último, el Proyecto Arraigo entrega orientación a alumnos provenientes de distintas zonas del país y que han debido trasladarse para estudiar en la Universidad de Lanús. Esta consiste fundamentalmente en proporcionar orientación sobre alojamiento en Lanús, servicios médicos y espectáculos gratuitos y lugares de recreación.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones de esta investigación sobre la acción afirmativa en Argentina.

La información recogida permite sostener, en primer término, que el país experimentó un importante avance durante los años noventa respecto a la definición de las normas que defienden la igualdad de derechos de acceso a los bienes y servicios, en especial a partir del hito de la reforma constitucional de 1994. Complementariamente, en el último tiempo se ha observado un fuerte desarrollo institucional tanto en materia de los problemas de género, a través de la creación del Consejo Nacional de la Mujer y del Programa Federal de la Mujer, como en la defensa de los derechos de los pueblos originarios, con la formación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Sin embargo, paralelamente este informe refleja un relativo menor desarrollo en el plano del diseño y de la puesta en marcha de medidas de acción afirmativa, que traduzcan en una igualdad de hecho los derechos y bienes garantizados en la nueva Constitución. Al tenor de la información encontrada, lo anterior puede atribuirse fundamentalmente a dos factores.

El primero es que los cambios ocurridos en el plano normativo se han anticipado o no han sido suficientemente acompañados por las consecuentes modificaciones en el plano cultural. En algunos casos, modificaciones en la legislación que buscan adaptarla a instrumentos internacionales no han encontrado en la sociedad organizaciones o grupos capaces de exigir, promover o cautelar el diseño de medidas que permitan la adecuada implementación de lo normado. Otros cambios, surgidos como respuesta jurídica a demandas legitimadas socialmente y promovidas por grupos de presión, han resuelto las reivindicaciones en el nivel formal sin generar los mecanismos e instrumentos necesarios para garantizar su cumplimiento.

Como se pudo constatar al examinar algunas de las reivindicaciones de las mujeres, por ejemplo, gran parte de las limitaciones y obstáculos existentes para la puesta en marcha de las acciones afirmativas, que permitan su acceso a posiciones políticas de importancia y de liderazgo, han sido colocados por los propios partidos o grupos sindicales. En este sentido, los avances alcanzados han dependido fundamentalmente de las movilizaciones de las mujeres, que han buscado concretar en la sociedad los derechos conquistados en la dimensión normativa. En las entrevistas realizadas, por ejemplo, las funcionarias y representantes de movimientos de mujeres coincidieron en calificar a la Ley de Cupo Político como una medida instrumental y transitoria, cuya principal función es servir de palanca hacia el cambio cultural necesario para producir la igualdad real entre hombres y mujeres.

El segundo factor que puede explicar esta diferencia entre el diseño y la puesta en marcha de medidas de acción afirmativa es la profunda crisis política, económica y social que ha vivido Argentina en los últimos años, que hizo más compleja la generación de planes y programas con proyección en el tiempo. Según la información recopilada en este informe, existen muy pocos proyectos y programas de origen y financiamiento nacional que hayan logrado un desarrollo continuo y sistemático en este período. En general, los programas anteriores a 2002 que pudieron mantener cierta continuidad lo consiguieron gracias al financiamiento proveniente de fondos internacionales.

En suma, se observa que el desarrollo de medidas de acción afirmativa sistemáticas y permanentes requiere de cambios culturales y de un contexto económico y político propicio. Si bien en Argentina se han observado avances en materia institucional, la inestabilidad predominante en el país no ha permitido preservar iniciativas de largo plazo, necesarias para lograr transformaciones sustantivas y sustentables en el tiempo.

Una segunda conclusión general de este informe, es que en Argentina el tema de la acción afirmativa tiene poca presencia en la agenda pública. Si bien, como se señaló, se aprecia un progreso importante en cuanto a la jurisprudencia y el debate jurídico, por

contraste es bastante escasa la discusión en el campo académico, en torno a la definición de políticas de acción afirmativa.

Al respecto, los entrevistados plantearon dos nociones del concepto de acción afirmativa: por un lado, lo vincularon con aquellas medidas que buscan igualar las oportunidades de acceso a bienes y servicios por parte de sectores de la población que están en desventaja en los distintos ámbitos de la sociedad (político, educacional, económico y cultural); por otro, señalaron que la acción afirmativa se relaciona con aquellas iniciativas que buscan reconocer y promover las demandas de los sectores discriminados de la población. La primera noción vincula las medidas de acción afirmativa con los llamados derechos sociales, mientras que la segunda, con los derechos colectivos.

A partir del catastro de medidas de acción afirmativa realizado en esta investigación, se puede sostener que en Argentina la mayor parte de las iniciativas existentes se acercan más a la promoción de los derechos sociales que de aquellos colectivos. Fundamentalmente, se trata de políticas focalizadas hacia los sectores más pobres, que buscan aminorar y compensar los efectos del modelo de desarrollo, más que reconocer los derechos de grupos determinados y propiciar de esta manera una mayor integración de la diversidad sociocultural, étnica o de género. En otras palabras, y al parecer de manera consistente con las prioridades y necesidades del país, en Argentina existe un enfoque de las políticas de acción afirmativa más centrado en la compensación de los déficits (educativos, alimentarios y laborales) así como en la igualación de oportunidades, que en la recuperación y desarrollo de las potencialidades e identidades de individuos y grupos.

Una tercera conclusión general es que, en los años recientes, la defensa de los derechos de las personas en Argentina se ha trasladado desde el espacio de la política al judicial. De acuerdo a lo señalado por los expertos entrevistados para este informe, lo anterior es atribuible, por una parte, al hecho que durante la década de los noventa se asistió a una creciente pérdida de los derechos laborales y de la seguridad social, como correlato del proceso de privatización y disminución del poder del Estado; y por otra, a la

incorporación de la acción afirmativa en la Constitución Nacional. Ambos fenómenos condujeron a que se pusiera la atención en situaciones de exclusión, más como una cuestión de derechos que de política pública, lo que proporcionó a los grupos e individuos un argumento constitucional para obligar al Estado a preocuparse por los efectos que ocasionan sus atribuciones. En esta línea, mediante la Ley N° 24.284, de creación de la Defensoría del Pueblo, las personas en Argentina (particularmente en la ciudad de Buenos Aires) disponen de una nueva instancia para hacer valer sus derechos.

Aunque de manera paulatina, los cambios señalados han motivado también una mayor movilización ciudadana, en especial a través del desarrollo que han experimentado las organizaciones no gubernamentales, las cuales han presionado para que las modificaciones a nivel de la Constitución y las leyes se traduzcan en cambios tangibles para las personas.

En una cuarta conclusión general de esta investigación, se puede sostener respecto del ámbito específico de la educación, en primer término, que la acción afirmativa desarrolla aquí los mismos patrones que se observan en los demás ámbitos examinados. La mayor parte de las medidas persiguen –a través de programas de becas u otros apoyos técnicos y pedagógicos– igualar las oportunidades educativas de los sectores más pobres de la población, mientras que el reconocimiento de la identidad de algunos grupos en la educación (como mujeres e indígenas), está recién comenzando a emerger y debatirse.

En segundo lugar, a nivel de la educación superior se concluye que uno de los problemas centrales es la retención y egreso de los alumnos. Como señaló Kiselevsky (2002), la población universitaria crece a un ritmo muy superior que el de los egresados de este nivel.⁵⁸ Aunque las consecuencias de este fenómeno no han sido debidamente estudiadas, es posible suponer que significa una enorme pérdida de recursos para el Estado y de tiempo para los jóvenes, sin considerar los efectos psicológicos que puede desencadenar en estos últimos el ver frustradas a mitad de camino sus expectativas profesionales y laborales.

En este sentido, las principales medidas existentes para abordar el fenómeno de la deserción consisten en becas de ayuda económica. Aunque de manera aislada, se detectaron algunas otras iniciativas por parte de las universidades que persiguen establecer un puente entre la educación media y la universidad, con la concepción de que las dificultades que encuentran los estudiantes para permanecer en el sistema surgen fundamentalmente en esta etapa de transición. Sin embargo, estas medidas se desarrollan sobre la base de presunciones, ya que no existen evaluaciones sobre su efectividad. Al respecto es encomiable el sistema de seguimiento que está comenzando a desarrollar el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología junto con las universidades, con el fin de evaluar la efectividad del Programa Nacional de Becas Universitarias para mejorar los índices de retención de los alumnos.

Finalmente, una quinta y última conclusión general, es que, dado que todas las medidas de acción afirmativa detectadas surgieron a partir de 1995, e incluso la mayoría es posterior al año 2000, éstas sólo cuentan –cuando existen– con evaluaciones de proceso, que no permiten conocer aún los efectos reales y los resultados detallados de las mismas.

Al corto tiempo transcurrido se suma la falta de una reflexión más sistemática y transversal sobre este tipo de estrategia, lo que repercute en el aislamiento en que los responsables diseñan y/o ejecutan las distintas iniciativas registradas, la precariedad de la información producida, la falta de indicadores de impacto, y la ausencia de evaluaciones estandarizadas y periódicas. Esta investigación busca aportar información sobre el contexto y las principales medidas de acción afirmativa en Argentina como base para un análisis más exhaustivo, que permita determinar sus alcances y medir su contribución en la búsqueda por igualar las oportunidades reales de las personas.

Notas

- 1 Un ejemplo al respecto es la Ley de Asociación Civil por medio de la cual la comunidad homosexual accede a una serie de derechos que les permiten formalizar la unión de una pareja que, en materia de derechos y obligaciones, es tratada en forma similar a los cónyuges. La Ley de Unión Civil N° 1.004 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dice: *"Para el ejercicio de los derechos, obligaciones y beneficios que emanan de toda la normativa dictada por la Ciudad, los integrantes de la unión civil tendrán un tratamiento similar al de los cónyuges."*
- 2 Véase Comisión Europea, Diálogo con los ciudadanos "Igualdad de Derechos y Oportunidades para mujeres y Hombres en la Unión Europea; La acción positiva" en <http://www.citizens.eu>
- 3 El Proyecto de Declaración y Plan de Acción elaborado en la Conferencia Regional de las Américas (diciembre 2000) aborda la acción afirmativa en términos de elaboración de estrategias, programas y políticas, y propicia su aplicación a favor de los derechos civiles y políticos de las víctimas de racismo, sobre todo en lo relativo al acceso efectivo a las funciones políticas, judiciales y administrativas y a la administración de justicia sin discriminación (párrafo 16). Incorpora también la acción afirmativa en materia de los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones afectadas (párrafo 17). (Véase www.iidh.ed.cr).
- 4 Asesora de la Prosecretaría Parlamentaria del Senado de la Nación. Fue entrevistada para el presente estudio el 22 de agosto de 2003.
- 5 Marcela Rodríguez, integrante del Consejo de la Magistratura y Diputada de Alternativa por una República de Iguales (ARI). Fue entrevistada para el presente estudio el 27 de agosto de 2003.
- 6 Fue entrevistado para el presente estudio el 21 de agosto de 2003.
- 7 Fue entrevistado para el presente estudio el 5 de septiembre de 2003.
- 8 El recurso de amparo colectivo sirve para la protección de los derechos de tercera generación o de incidencia colectiva. Se trata de una variada gama de intereses que afectan al conjunto o a una fracción importante de la ciudadanía. Por esta razón es muy usado para defender los derechos del consumidor, entre otros.
- 9 En el terreno de la defensa de los derechos civiles, Roberto Saba introduce un elemento interesante para el examen del concepto de igualdad. A una visión individualista de la igualdad contraponen una visión estructural; esto es, plantea que es necesario considerar la particular situación de la persona, pero en su condición de miembro de un grupo que sufre de alguna forma de exclusión. Según sostiene, la expresa mención en la Constitución Nacional de la obligación que tiene el Estado de promover medidas de acción afirmativa (artículo 75, inciso 23) incorpora esta visión estructural de la igualdad.
- 10 El Defensor del Pueblo interviene de oficio o a petición de parte en cuestiones relacionadas con el mal funcionamiento, mala prestación, insuficiencia de información, violación a los derechos humanos y del consumidor, temas de salud y la preserva-

- ción de la ecología, incumplimiento de sentencias judiciales, por parte de una reparación de la administración pública nacional en todo el país y de las prestadoras de servicio públicos, incluyendo a las empresas privatizadas. (Poder Ciudadano, 1997).
- 11 Desde una perspectiva sociológica tradicional, construir subjetividad significa que la persona se socializa mediante la adquisición de una lengua, normas y valores. Más aún, el individuo construye una conciencia práctica y ciertas capacidades reflexivas porque se relaciona con el medio natural y social donde vive. Para la moderna teoría de la socialización, la subjetividad se construye no sólo por la internalización de valores y actitudes, sino que supone, además, la construcción social del cuerpo. *"Los hombres no disponen de una naturaleza extrasituacional, sino que lo que los hombres son es el producto de las condiciones sociales en que se desenvuelven (...) Esta subjetividad no es el contenido variable de una estructura humana invariante, sino que interviene en la constitución de la estructura misma (...) Las prácticas socialmente instituidas se disponen a determinar la subjetividad; las significaciones socialmente ofrecidas se disponen a cubrir de sentido esa subjetividad resultante"*. (Corea y Lewkowicz, 1999; Tenti Fanfani, 2002).
 - 12 Especialista en asuntos de género y educación, se desempeña como directora de la Dirección de Educación Superior de la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y como coordinadora del Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre varones y mujeres de la Secretaría de Educación – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Ley Nº 474). Graciela Morgade fue entrevistada para el presente estudio el 20 de agosto de 2003.
 - 13 Profesora de ciencia política en el New School for Social Research en Nueva York, es también militante feminista. Algunos de sus más importantes trabajos son: "¿De la redistribución al reconocimiento?" en *New Left Review* Nº 0, Ediciones Akal, España, 2000; *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes, Colombia, 1997.
 - 14 Defensora adjunta de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Diana Maffia se especializa en el área de derechos humanos y seguridad. Entrevista realizada para el presente estudio el 26 de agosto de 2003.
 - 15 Es necesario aclarar que, tal como lo expresa Fraser, se trata de una distinción analítica. En realidad, las injusticias económicas y culturales se entrecruzan al punto que las instituciones económicas están plagadas de normas y significados, mientras que las prácticas culturales cuentan con una dimensión económica y política, a la vez constitutiva e irreductible. Más adelante agrega Fraser: *"(...) lejos de ocupar dos esferas separadas herméticamente, la injusticia económica y la injusticia cultural se encuentran habitualmente imbricadas hasta el punto de reforzarse dialécticamente una a la otra. Las normas culturales que tienen un sesgo de injusticia en contra de alguien están institucionalizadas en el Estado y en la economía; simultáneamente, las desventajas económicas impiden la participación igualitaria en la creación de la cultura, en las esferas públicas y en la vida cotidiana. Con frecuencia, esto acaba en un círculo vicioso de subordinación cultural y económica"*. (p. 131).

Fundación EQUITAS

- 16 Véase Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) (2003a) *Informe Día Internacional de la Mujer*, marzo. SIEMPRO es un programa que depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de La Nación.
- 17 Casi inmediatamente adhirieron a esta ley la mayoría de las provincias, con las excepciones de Entre Ríos y Jujuy, que sólo llegaron al Senado de la Nación en 2001. Sin embargo e incluyendo una norma que regula la participación de hombres y mujeres en los lugares de decisión, en las elecciones de 1993 los partidos políticos en todas las provincias violaron la Ley de Cupo. Después de una disputa entre las candidatas mujeres, la Cámara Electoral y la Corte Suprema legitimaron a través de sus fallos el 30% que establece la ley.
- 18 Artículo 37 de la Constitución Nacional, que propone la definición de acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.
- 19 Como ciudad autónoma, Buenos Aires incorporó a su constitución el cupo mínimo obligatorio para las listas de partidos políticos.
- 20 La aplicación es de distinto orden según las provincias. Por ejemplo, en 2000, en materia de la representación legislativa, el Senado de la provincia de Buenos Aires no logró alcanzar el piso mínimo del 30%, pues las mujeres son solamente 11 (24%). En el caso de Buenos Aires, y con el propósito de mejorar su reglamentación, su constitución de 1996 estableció que no puede haber más de dos personas del mismo sexo en lugares consecutivos en las listas de candidatos.
- 21 Véase presentación de la Subsecretaría de la Mujer de Argentina en el Seminario Latinoamericano de Oficinas de la Mujer, República Dominicana 1999. En Internet, <http://www.mujer.gov.ar/oficinas.htm>
- 22 Véase Vázquez, Héctor (2000) *Procesos identitarios y exclusión sociocultural. La cuestión indígena en la Argentina*. Editorial Biblos. Argentina.
- 23 Señala Ana González, que se desempeña en la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, entrevistada para este estudio el 9 de septiembre de 2003.
- 24 Entrevista a Ana González.
- 25 Véase Ceriani, Carrasco, Kweitel y Rossi (sin fecha) *Estudio comparativo. Proyectos de Declaración Universal y Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, mimeo. Este trabajo analiza el Proyecto de Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Proyecto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con este fin se formó un equipo multidisciplinario, en el que participó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), a instancias del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- 26 *Constitución de la Nación Argentina*, disponible en Internet, en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/txtnorma/ConstitucionNacional.htm>

- 27 Esta caracterización se basa en el programa SIEMPRO (2003b) *Informe situación social de los mayores de 70 años*, de abril. SIEMPRO y SIEMPRO - SISFAM (Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales) se financian con créditos externos y fondos nacionales. Los fondos externos provienen del Cuarto Proyecto de Protección Social del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del reformulado "Programa de atención a niños y adolescentes en riesgo" del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 28 Dado el alcance de esta investigación y considerando el tamaño y complejidad administrativa de este país, la información presentada no pretende ser exhaustiva, sino ofrecer un panorama general de aproximación al tema.
- 29 Doctora en Educación, es coordinadora del Area de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fue entrevistada para el presente estudio el 5 de septiembre de 2003.
- 30 Representante del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ante la Cancillería en la Comisión de Género del MERCOSUR. Entrevistada para esta investigación el 10 de noviembre de 2003.
- 31 En la ciudad siguen existiendo escuelas primarias y secundarias en lugar de EGB y polimodal.
- 32 Véase Tenti Fanfani, E. (comp.) (2000) *Una escuela para los adolescentes. Reflexiones y valoraciones*. Respecto a la problemática de los jóvenes se pueden consultar: Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E. (comp.). (1998) *La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación*; Duschatzky, S. (1999) *La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*.
- 33 A título de ejemplo, Tierra del Fuego tiene dos circuitos; Santa Fe, 60, y la provincia de Buenos Aires, 141. Daniela Pasarella, de la Coordinación de Asistencia a las Provincias, Dirección Nacional de Programas Compensatorios. Entrevistada para el presente estudio el 3 de noviembre de 2003.
- 34 El Ministerio de Educación destina 110 mil becas a la provincia de Buenos Aires del total disponible.
- 35 Al cambio del dólar de fines de diciembre de 2003.
- 36 Entrevistada para el presente estudio el 3 de noviembre de 2003.
- 37 *Ibidem*.
- 38 En 2001 se modificó la prestación, abonándose \$ 600 (US\$ 600) a los alumnos de primer año de polimodal y \$ 900 (US\$ 900) a los de tercer y cuarto año.
- 39 Las escuelas de educación media de la ciudad de distribuyen en ocho regiones. Cuando en 1998 se llevó a cabo este relevamiento, se encontraron 92 casos de alumnas embarazadas y/o madres en sólo nueve escuelas de la región quinta, donde se encuentran los sectores más pobres de Buenos Aires. En la actualidad, se observa la presencia de alumnas embarazadas o madres en escuelas de toda la ciudad y de los diferentes sectores sociales, según señala Giselle Tenenbaum, coordinadora del proyecto, en entrevista para el presente estudio el 24 de noviembre de 2003.

Fundación EQUITAS

- 40 El programa de las Zonas de Acción Prioritarias, de la Secretaría de Educación del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, atiende al conjunto de escuelas de todos los niveles de educación de las zonas más postergadas de la ciudad, en coordinación con otras secretarías y órganos gubernamentales (Secretaría de Salud, Consejo de los Derechos del Niño, etc.).
- 41 Los talleres sólo se llevan a cabo en las seis escuelas que presentan la población de mayor riesgo socioeducativo.
- 42 Entrevista realizada para el presente estudio el 24 de noviembre de 2003.
- 43 La información que se presenta fue obtenida del comunicado de prensa con fecha de 4 de noviembre del 2003.
- 44 Al cambio del dólar de fines de diciembre de 2003.
- 45 Entrevistado para el presente estudio el 29 de noviembre de 2003.
- 46 *Ibidem*.
- 47 Ver Fundamentación del Plan Nacional de Lectura. Documento de trabajo, 2003. Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Secretaría de Educación.
- 48 *Ibidem*.
- 49 En este caso se incluirá un cierto número de cajas de libros con 50 títulos de literatura infantil, así como textos para adultos, libros producidos en comunidades aborígenes o referidas a éstas, y pedagógicos sobre lectura, que acompañen las acciones y garanticen el impacto en las comunidades de lectores y en la renovación del acervo bibliográfico.
- 50 Recuérdese que en la ciudad de Buenos Aires no se ha puesto en marcha el cambio de estructura del sistema educativo previsto por la Ley Federal de Educación Nº 24.195, en virtud de que no cuenta aún con una ley de educación. Por esa razón, este nivel de educación sigue denominándose Primaria y no Educación General Básica, como en otras jurisdicciones. Sin embargo, se observa un lenguaje algo híbrido cuando se nombran los años escolares propios de la escuela primaria (primero, segundo, tercer año) como ciclos educativos (primer ciclo, segundo ciclo, tercer ciclo) propios de la EGB.
- 51 Opinión entregada en la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y también por Jorge Amaro, coordinador del Área de Bienestar Estudiantil de la Dirección Nacional de Programación y Coordinación Estudiantil, entrevistado para el presente estudio el 31 de octubre de 2003.
- 52 Señala Jorge Amaro, entrevistado para el presente estudio el 31 de octubre de 2003.
- 53 Esta ley estableció el reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas mediante su inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas creada por la misma norma.

- 54 Entrevista realizada el 31 de octubre de 2003.
- 55 *Ibíd.*
- 56 *Ibíd.*
- 57 Para la formación de los tutores el programa contempla los siguientes módulos temáticos:
- Módulo I: ingreso a la universidad*
- Universidad y sociedad en la Argentina actual.
 - El ingreso a la vida universitaria. Diferentes sistemas.
 - Problemas más comunes de la articulación polimodal/universidad.
- Módulo II: los jóvenes y la universidad*
- Perfil del que ingresa a la universidad.
 - Los problemas que atraviesan los jóvenes en Argentina.
- Módulo III: los tutores*
- La modalidad de tutorías: distintos modelos.
 - Perfil del tutor universitario.
 - El tutor y su posición frente al que ingresa: el conocimiento del otro.
- Módulo IV: la tarea de los tutores*
- Las tareas específicas del tutor.
 - Entrevistas individuales y grupales.
 - La modalidad de taller.
 - Manejo de los materiales de trabajo de quien ingresa.
 - Evaluación de quienes ingresan.
- 58 Entre 1990 y 2000, la tasa de crecimiento de los inscritos fue de 5,3%, mientras que la tasa de crecimiento de los egresados fue de 1,5%, según el *Anuario 1999-2000 de Estadísticas Universitarias*, de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, J. 1999 *Claves para lograr la igualdad. La justicia de género en la agenda pública*. Seminario sobre Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres / Seminario sobre Mujeres y Medios Masivos de Comunicación, Consejo Nacional de la Mujer - Plan Federal de la Mujer, Argentina.
- Aseguin, C.; Elesgaray, M.; Maroseck, L. y Otero, J. 2002 *Educación multicultural bilingüe y la realidad argentina*. Mimeo, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Birgin, H. 1997 *Herramientas de acción ciudadana para la defensa de los derechos de la mujer*. Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Poder Ciudadano, Argentina.
- Bossuyt, M. (2002) *Prevention of discrimination. The concept and practice of affirmative action*. Final report. United Nations, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Fifty-third session. E/CN.4/Sub.2/2002/21.
- Braslavsky, C. y Cosse, G. 1996 *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. Documento N° 5, PREAL, Santiago
- Castro, J. 1999 *El poder debe ser una construcción deliberada. La mujer y la construcción del poder*. Seminario sobre Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres / Seminario sobre Mujeres y Medios Masivos de Comunicación, Consejo Nacional de la Mujer - Plan Federal de la Mujer, Argentina.
- Ceriani, P.; Carrasco, M.; Kweitel, J. y Rossi, J. *Estudio comparativo. Proyectos de Declaración Universal y Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, mimeo.
- Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos 2001 *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*. Documento de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2000/11; E/CN.4/Sub.2/2001/15.
- Corea, C.; Lewkowicz, I. 1999 *¿Se acabó la infancia?. Ensayo sobre la destitución de la niñez*. Editorial Lumen Humanitas, Argentina.
- Cox, C. 1994 *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Serie de Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- Chitarroni, H. 2002 *El impacto de las becas de retención escolar de Nivel Medio*. SIEMPRO - Presidencia de la Nación.

- Díaz, R.; Rodríguez de Anca, A.; Alvez, A.; Bellini, L. y Carrasco, C. 2003 *La interculturalidad en debate. Apropiaciones teóricas y políticas para una educación desafiante*. Documento base del proyecto "Igualdad y diferencia en educación intercultural", con sede en la Facultad de Ciencias de la Educación - Universidad Nacional del Comahue, Centro de Educación Popular e Intercultural (Cepint).
- Duschatzky, S. y Redondo, P. 2000 "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas" en Duschatzky, S. (comp.): *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Paidós, Buenos Aires.
- Duschatzky, S. 1999 *La escuela como frontera. Reflexiones sobre la experiencia escolar de jóvenes de sectores populares*. Editorial Paidós, Argentina.
- Feijó, M. C. 2002 "Argentina: Equidad social y educación en los años '90". IPE-Unesco Sede Regional Buenos Aires.
- Fraser, N. 2000 "*¿De la redistribución al reconocimiento?*" en *New Left Review* Nº 0, Ediciones Akal, España.
- Fraser, N. 1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo del Hombre Editores - Universidad de los Andes, Colombia.
- Hammar, O. 2000 *Sindicalismo y Mujer* en www.agendadelasmujeres.com.ar
- IPE-Buenos Aires 2003 *¿Alumnas o madres y padres adolescentes?* Documento de trabajo.
- Golbert, L. y Kessler, G. 1996 "Poverty as a challenge for government and society", en S. M. Miller and Syed Abdus Samad: *Poverty: A Global Review*. Handbook on International Poverty Research., Scandinavian University, Oslo.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Secretaría de Educación 2002 *Nivel Medio en la Ciudad de Buenos Aires. Política educativa*. Propósitos, programas y proyectos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Secretaría de Educación, Buenos Aires.
- Grassi, E.; Hintze, S. y Neufeld, M. R. 1994 *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Editorial Espacio, Buenos Aires.

Kiper, C. 1998 *Derechos de las minorías ante la discriminación*. Editorial Hannurabi, Buenos Aires.

Kisilevsky, M. 2002 "Condiciones sociales y pedagógicas de ingreso a la educación superior en la Argentina" en Kisilevsky, M. y Veleda, C.: *Dos estudios sobre el acceso a la educación superior en la Argentina*. IIPE - Unesco, Sede Regional Buenos Aires.

Kisilevsky, M. y Veleda, C. 2002 *Dos estudios sobre el acceso a la Educación Superior en la Argentina*. IIPE - Unesco, Sede Regional Buenos Aires.

Latapí Sarre, P. 2002 "Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica". Reseña de Reimers, F. (comp.), en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 7, núm. 16.

Latzina, V. y Medrano Ortíz, I. 2003 "Una expresión más de la libertad sindical de la Mujer. Cupo femenino - Ley 25.674. Una regulación necesaria pero insuficiente", ponencia presentada a las Jornadas sobre Libertad Sindical, 25 y 26 de abril de 2003, Córdoba, Argentina, organizada por la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social- Filial Córdoba y con la adhesión del Equipo Federal del Trabajo y del Círculo de Abogados Laboralistas.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2001 *Digesto de Normas Antidiscriminatorias*. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Lipszyc, C. 1993 "Las mujeres y el poder" en *Feminaria*, año VI, Nº 11, Buenos Aires.

Lo Vuolo, R.; Barbeito, A.; Pautassi, L. y Rodríguez, C. 1999 *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila, Buenos Aires.

López, N. 2002 *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años '90 en la Argentina*. IIPE-Buenos Aires, Buenos Aires.

Mollis, M. 2001 *La universidad argentina en tránsito. Ensayo para jóvenes y no tan jóvenes*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.

Osborne, R. 1997 *Grupos minoritarios y acción positiva: las mujeres y las políticas de igualdad*. Mimeo, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Paolini, A. 1999 "Referente ineludible: una estrategia proactiva. La estrategia de prensa del CNM". Seminario sobre Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres / Seminario sobre Mujeres y Medios Masivos de Comunicación, Consejo Nacional de la Mujer - Plan Federal de la Mujer, Argentina.

Peters, A., 1999 *Women, quotas and constitutions: A comparative study of affirmative action for women in American, German, European Community and international law*. Ed. Kluwer Law International, Dordrecht, London, Boston.

Poder Ciudadano 1997 Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana. Poder Ciudadano, Argentina.

Rodríguez de Anca, A. 2003 *Mobilización de actores en torno a la educación intercultural en la comunidad Kurvuwika de San Martín de los Andes*, Proyecto Comparado sobre Políticas Públicas Neuquén Subred-Indígena, CLASPO.

Sabaté, A.F. 2002 *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones al Margen, Argentina.

Sabsay, D. y Tarak, P. 1997 *Nuevas herramientas para la acción ciudadana en defensa de los derechos del medio ambiente*. Programa de Participación y Fiscalización Ciudadana, Poder Ciudadano, Argentina.

Schiavoni, E. 1999a *El Plan Federal de la Mujer: una idea puesta en acción*, presentado en Seminario sobre Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres / Seminario sobre Mujeres y Medios Masivos de Comunicación, Consejo Nacional de la Mujer - Plan Federal de la Mujer, Argentina.

____ 1999b *El revés de la trama. Planeamiento estratégico y fortalecimiento institucional: dos objetivos claves del CNM*, presentado en Seminario sobre Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres / Seminario sobre Mujeres y Medios Masivos de Comunicación, Consejo Nacional de la Mujer - Plan Federal de la Mujer, Argentina.

Fundación EQUITAS

Secretaría de Desarrollo Social - Dirección General de la Mujer 2003 *Compromisos por la igualdad. Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres. Ley Nº 474.* Secretaría de Desarrollo Social - Dirección General de la Mujer, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires.

Secretaría de Políticas Universitarias 2002 *Anuario 1999-2000 de Estadísticas Universitarias*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Serafini, M. 1999 *Herramientas para un mundo massmediático. Las estrategias comunicacionales en acción.* Seminario sobre Políticas Públicas de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres / Seminario sobre Mujeres y Medios Masivos de Comunicación, Consejo Nacional de la Mujer - Plan Federal de la Mujer, Argentina.

Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E. (comp.) 1998 *La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación.* Unicef/Losada, Buenos Aires.

Siede, I. 2000 *"Los problemas sociales y la escuela. Discriminación"*. Programa Nacional de Gestión Curricular y Capacitación - Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

SIEMPRO - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - Presidencia de La Nación 2003a *Informe Día Internacional de la Mujer.*

___ 2003b *Informe de situación social de los mayores.*

Sulgay, S. *Educación multicultural bilingüe y la realidad argentina*, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), Buenos Aires

Tenti Fanfani, E. 2002 "Socialización", en Altamirano, C. (Ed.): *Términos críticos. Diccionario de sociología de la cultura.* Paidós, Argentina.

___(comp.) 2000 *Una escuela para los adolescentes. Reflexiones y valoraciones.* Unicef/Losada. Argentina, Buenos Aires

Tiramonti, G. 2003 "Estado, educación y sociedad civil: una relación cambiante, en Tenti Fanfani, E. (comp.): *La educación media en la Argentina.* IIPPE/OSDE.

Vásquez, H. 2000 *Procesos identitarios y exclusión sociocultural. La cuestión indígena en la Argentina.* Editorial Biblos, Argentina.

SITIOS WEB CONSULTADOS

Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía: <http://nfoleg.mecon.gov.ar>

Centro de Estudios Legales y Sociales: <http://www.cels.org.ar/>

Comisión Europea: <http://www.citizens.eu>

Consejo Económico y Social: <http://www.un.org>

Consejo Nacional de la Mujer: <http://www.cnm.gov.ar/>

Grupo Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org.ar>

Honorable Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gov.ar>

<http://www.cimacnoticias.com>

<http://www.diariojudicial.com.ar>

<http://www.indigenas.bioetica.org>

<http://www.oni.escuelas.edu.ar/>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos: www.iidh.ed.cr

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI): <http://www.mininterior.gov.ar/inadi/>

Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires: <http://www.fder.uba.ar>

Fundación Mujeres en Igualdad: <http://www.mei.com.ar>

Ministerio de Educación de la Nación: <http://www.mcy.e.gov.ar/index1.html>

Agenda de las mujeres: <http://www.agendadelasmujeres.com.ar/>

Diario Página/12: <http://www.pagina12.com.ar>

Diario Clarín: <http://www.clarín.com>

<http://www.indigenas.bioetica.org/inves20.htm>

<http://www.utexas.edu/>

<http://www.ctera.org.ar/iipmv/encuentro.htm>

<http://www.buenosaires.gov.ar/>

<http://www.unsam.edu.ar/>

<http://www.ungs.edu.ar/>

Fundación EQUITAS

<http://www.fchst.unlpam.edu.ar/>

<http://www.unq.edu.ar/>

<http://www.unlp.edu.ar/>

<http://www.mecon.gov.ar/>

<http://www.agendadelasmujeres.com.ar>

<http://www.iadb.org>

<http://www.cndisc.gov.ar>

<http://www.cnm.gov.ar>

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

www.mininterior.gov.ar

<http://www.trabajo.gov.ar/>

www.observatorio.bioetica.org

<http://www.programadirli.com>

www.mujer.gov.ar

<http://www.siempro.gov.ar>

ENTREVISTADOS

Tema	Entrevistado	Institución	Fecha entrevista
Mujeres	Haydeé Birgin	Abogada y Asesora de la Prosecretaría Parlamentaria del Senado de la Nación	22/08/03
	Diana Maffia	Defensora Adjunta, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Docente universitaria	26/08/03
	Marcela Rodríguez	Diputada de Alternativa por una República de Iguales (ARI)	27/08/03
Indígenas	Ana González	Antropóloga, Secretaría de Derechos Humanos de la Nación	09/09/03
Derechos Civiles y Sociales	Víctor Abramovich	Abogado, Director del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	21/08/03
	Roberto Saba	Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles	05/09/03
Educación	Jorge Alberto Amaro	Coordinación Área de Bienestar Estudiantil, Dirección Nacional de Programación y Coordinación Institucional	31/10/03
	Gustavo Bombini	Coordinador del Plan Nacional de Lectura, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	29/11/03
	Liliana Calderón	Representante del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología ante la Cancillería en la Comisión de Género del Mercosur	10/11/03
	Raúl Díaz	Profesor de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue, miembro de la red CLASPO, Coordinador de equipos interculturales de investigación y promoción	23/10/03
	Inés Dussel	Coordinadora del Área Educación – FLACSO	05/09/03
	Graciela Morgade	Directora de la Dirección de Educación Superior y Coordinadora del Plan de Igualdad, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	20/08/03
	Daniela Pasarela	Coordinación Asistencia a las Provincias, Dirección Nacional de Programas Compensatorios	03/11/03
	Esther Nul	Dirección Nacional de Programas Compensatorios	02/09/03
	Giselle Tenembaum	Coordinadora del Proyecto de Retención Escolar Alumnos/as Padres/Madres y Embarazadas en Escuelas Medias y Técnicas de la Ciudad de Buenos Aires	24/11/03
	Mariana Vera y	Equipo del Proyecto de Retención Escolar Alumnos/as	24/11/03
	Silvina Gochman	Padres/Madres y Embarazadas en Escuelas Medias y Técnicas de la Ciudad de Buenos Aires	

