

GUILLEMO EDUARDO BARRERA BUTELER

Director

**EL DERECHO ARGENTINO
FRENTE A LA PANDEMIA Y
POST-PANDEMIA COVID-19**

TOMO III

*Colección de Estudios Críticos
de la Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional de Córdoba*

COORDINADORES:
MAXIMILIANO RAIJMAN
RICARDO DANIEL EREZIÁN

Córdoba
2020

INDICE GENERAL

TOMO III

DERECHO DE LOS RECURSOS NATURALES Y AMBIENTAL

El Derecho Ambiental frente a la pandemia y post pandemia COVID-19 algunas perspectivas

Aldo Novak21

Sustentabilidad y extractivismo: análisis crítico en contexto de pandemia

Darío Ávila, María Laura Foradori y Soledad Graupera25

II. Género y ambiente: su inclusión en la agenda pública a partir del COVID-19

Coordinadora: Graciela Tronca

María Cecilia Tello Roldán, María Eugenia Villalba y

Candela González45

DERECHO DE LA NAVEGACIÓN, TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Derecho Aduanero. Derecho del turismo

Giselle Javurek

Profesores: M. Soledad Pesqueira Nozikovsky, Ernesto Frontera Villamil, Juan Marcelo Cinalli y Hugo Rivarola

Adscriptos: Nelly Baigorria, Diego Cevallos, Victoria Ferronato, Maricel Freijo, M. Victoria Giubergia, Paula González Boarini,

<i>Guadalupe Hidalgo, Ignacio Latini Marramá, Iván Luna, Noelia I Mana, Dante Ariel Nuñez, Lucía Olivier y Erika Saimandi</i>	69
---	----

DERECHO PROCESAL

La justicia y el proceso judicial frente a la pandemia y post pandemia COVID-19

<i>Rosa A. Avila Paz de Robledo</i> Profesores: <i>Mario R. Lescano, Mariano G. Lescano, Mariela Roldán, Carolina Vallania, Roxana Garay, y Santiago Molina Sandoval</i>	125
---	-----

La Justicia y las personas en condiciones de vulnerabilidad frente a la Pandemia y Post Pandemia COVID-19

<i>Rosa A. Avila Paz de Robledo</i> <i>Federico M. Arce, Víctor Luna Cáceres, Horacio L. Cabanillas, Miriam Mabel Marchetti, Daniela Moyano Escalera, Eric A. Opl</i>	189
--	-----

Acceso a la justicia en el COVID-19. Caso fortuito y la reforma procesal

<i>Cristina González de la Vega</i>	259
---	-----

Nuevas tecnologías en la justicia civil de Córdoba en tiempos de pandemia COVID-19

<i>Leonardo González Zamar</i>	269
--------------------------------------	-----

El proceso judicial en la época de la pandemia COVID-19. El Ministerio Público Fiscal en la oralidad

<i>Silvia Elena Rodríguez y Ariel Ksen</i>	279
--	-----

Garantías judiciales en el COVID-19 desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del sistema jurídico argentino

<i>Diego Robledo</i>	287
----------------------------	-----

La protección de datos personales en la nueva normalidad: salud pública y vigilancia digital

María Cecilia Tello Roldan.....297

La emergencia sanitaria COVID-19 y la tecnología en los procesos de familia en la provincia de Córdoba

Mariela Denise Antun y Sonia Elizabeth Cabral.....309

Justicia y pandemia: medidas implementadas en la justicia federal y provincial en el marco del COVID-19

*Adriana De Cicco, Ramón Agustín Ferrer Guillamondegui,
Natalia Luna Jabase y Mauricio Zambiazzo*317

La pandemia c 19 y el proceso judicial en Córdoba. Algunas reflexiones y las audiencias en el proceso penal.

Emilio Albarenga y Rodolfo Gaspar Lingua Rostagno.....331

TEORÍAS DEL CONFLICTO Y DE LA DECISIÓN.
MÉTODOS DERESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Pensando con Morin en tiempos de incertidumbre. La noción de sujeto y la organización de los conocimientos.

Elena Garcia Cima de Esteve y Noemi G. Tamashiro de Higa.....367

El derecho argentino frente a la pandemia: los aportes desde la teoría del conflicto y los rad.

Daniel Gay Barbosa393

Estragos vs. orden jurídico: consenso superador para la protección de los derechos.

María Cristina Di Pietro.....397

El aislamiento y la resolución de conflictos. Raúl Álvarez

Sergio Cattaneo.....411

El rol de mediador. Del amor en los tiempos del coronavirus	
<i>Carla Saad y Leonardo Colazo</i>	425

DERECHO POLITICO

Pandemia. Decretos de necesidad y urgencia y constitución	
<i>Jorge Edmundo Barbará</i>	437
La reformulación estatal en un escenario de globalización y pandemia	
<i>Carlos Juárez Centeno</i>	453

ECONOMIA

Resolución de la CIDH 1/2020 “pandemia y derechos humanos en las Américas”. Una aproximación integral al documento emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA	
<i>Daniel Gattás</i>	487

EDUCACION Y PANDEMIA

Educación y pandemia. Introducción	
<i>Graciela Ríos</i>	509
La política y el derecho educacional argentinos en tiempos de pandemia	
<i>Claudia Giacobbe y María Florencia Blanco Pighi</i>	513
“Educar” en pandemia el acceso a la educación digital vs la desigualdad en tiempos de pandemia	
<i>Noelia Nieva, Rosa Carnero, Florencia Pereyra y Lucas Cajeano</i>	531

Digitalización e igualdad educativa. ¿un equilibrio inestable? Un análisis de los espacios virtuales, las TIC y su necesidad en la educación básica a partir de la experiencia de emergencia sanitaria y confinamiento social

Matías Parmigiani y Paula Gastaldi 557

ETICA Y DERECHO

La pandemia como remedio de la política

Hugo Omar Seleme 583

SOCIOLOGIA JURIDICA

Pandemia COVID-19. Biopolítica y estado de excepción

Martha Díaz de Landa 599

LA POLÍTICA Y EL DERECHO EDUCACIONAL ARGENTINOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

CLAUDIA GIACOBBE¹

MARÍA FLORENCIA BLANCO PIGHI²

I. Introducción

El sistema educativo argentino ha nacido bajo la premisa de una educación básica accesible a todos. Con el correr de los años, se ha ido ampliando el espectro que contemplaba esta educación básica, siendo entendida como tal la comprendida en los niveles inicial, primario y secundario, que en nuestro país tienen el carácter de obligatorios, desde el año 2006.

Así las cosas, se ha entendido siempre a esta educación obligatoria como eminentemente presencial, debiendo dejarse la educación “a distancia” solo para los mayores de 18 años y en el caso de la modalidad rural, para el ciclo orientado (según el texto original del art. 109 de la ley de Educación Nacional).

Todas estas ideas enmarcadas en la concepción de que la educación es un derecho humano fundamental han sido puestas en tensión por la situa-

¹ Licenciada en Sociología y Magister en Ciencias Sociales. Docente de la materia Política y Derecho Educacional del Profesorado en Ciencias Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora de Sociología Universidad Blas Pascal.

² Abogada y Profesora en Ciencias Jurídicas, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Adscripta de la Cátedra “B” de Privado VII, Carrera de Abogacía, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Docente de la materia Política y Derecho Educacional del Profesorado en ciencias jurídicas de la Facultad de Derecho (UNC). Jefa de Trabajos prácticos de la Cat. “A” en la materia Privado VIII, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Católica de Córdoba.

ción actual, en la cual la pandemia nos ha obligado a suspender las clases presenciales y a cerrar las escuelas.

En este artículo nos proponemos analizar algunas políticas educativas que cobran vigencia y relevancia en el contexto actual para el nivel secundario de educación obligatoria, algunos proyectos de ley y reformas legislativas que pretenden introducir cambios en el derecho educacional argentino, adaptándolo a los tiempos que corren.

II. Políticas educativas

Los cambios precipitados ocurridos en nuestra sociedad en las últimas décadas esbozan un nuevo escenario para los principales debates de política educativa, fundamentalmente en lo que hace al derecho a la educación y a los modos en que éste se reconoce y se concreta. Las autoridades, que buscan materializar ese derecho en un escenario tensionado entre la democratización de la educación y las inequidades persistentes, recurren a la legislación intentando garantizar que ello ocurra.

Entendemos a la legislación como la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas educativas por parte del Estado (Ruiz, 2009), por eso consideramos que las leyes que se sancionaron en nuestro país durante los primeros años del presente siglo son una manifestación de dichas políticas, surgidas a la luz de conflictos agudos entre los diferentes actores sociales interesados.

Cuando los gobiernos del “nuevo signo”³ se propusieron generar condiciones para garantizar el derecho a la educación a todos los niños y jóvenes que habitan el territorio nacional, la dimensión jurídica constituyó un espacio fundamental para generar horizontes más democráticos e igualitarios en un país que históricamente se caracterizó por presentar altos índices de desigualdad en su interior.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner, el Congreso argentino sancionó un amplio marco regulatorio que se constituyó en un instrumento fundamental para la solución de problemas históricos que apremiaban al sistema. Específicamente, las políticas dirigidas al nivel secundario se enmarcaron en una importante producción normativa destinada a univer-

³ Feldfeber y Gluz, 2012

salizar este trayecto formativo y legitimar la concepción de la educación como un derecho humano fundamental.

Durante el período 2003-2007 se sancionaron, entre otras, las siguientes normas que aun regulan el funcionamiento del sistema educativo nacional⁴:

Ley N° 25.864 de Garantía del Salario Docente y 180 días de clase, sancionada el 4 de diciembre de 2003, cuyo principal objetivo es garantizar un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, estableciendo que las autoridades de cada jurisdicción tienen que tomar las medidas necesarias para cumplir con esta meta a la vez que compromete al Estado nacional a asistir financieramente a las provincias con el fin de garantizar la continuidad educativa en caso de existir impedimentos.

Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional, sancionada en septiembre de 2005, cuyo objetivo es restituir a la educación técnica de nivel medio la posición que había perdido con la reforma de los '90. Se propone “estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional”.

Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005 y promulgada en enero de 2006, que dispuso el crecimiento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el Producto Bruto Interno (meta que se ha logrado plenamente). En ella se señala como prioridad la necesidad de “avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal y lograr que los jóvenes no escolarizados, que por su edad deberían estar incorporados a este nivel, ingresen o se reincorporen y completen sus estudios” (Artículo 2 inc. d). Además, en su articulado garantiza un piso salarial a los docentes de todo el país y la posibilidad de establecer un convenio marco referido a condiciones laborales, calendario educativo, salario mínimo y carrera docente. Con la sanción de esta ley se puso en evidencia la voluntad del gobierno de convertir la inversión en educación en una prioridad del Estado, con lo cual se evitaría que el financiamiento de la educación quede librado a los avatares de la economía y a las prioridades de los gobiernos de turno (Brigido, 2016).

Finalmente, la Ley N° 26.206 (Ley de Educación Nacional), sancionada en diciembre del año 2006, que derogó la Ley Federal de Educación

⁴ En este trabajo enumeramos solo el marco regulatorio que atiende a demandas puntuales del nivel medio.

vigente desde el año 1993 y fue la expresión de un cambio en el sentido de las políticas educativas que comienzan a concebir a la educación como un bien público y como un derecho social, centrando en el Estado la garantía de este derecho.

Es necesario aclarar que ninguna de las reformas estructurales mencionadas fue precedida por una evaluación exhaustiva del funcionamiento y los resultados del sistema educativo. Para legitimar su implementación, se esgrimieron razones fundadas en principios inobjetables, aunque susceptibles de ser interpretados de diferente modo: mejorar la calidad de la educación, democratizarla, hacerla más equitativa e inclusiva, actualizar los contenidos, adecuarla a las demandas de la sociedad, etc. No hubo un diagnóstico de la situación basado en estudios empíricos específicos que permitieran determinar cuál era la raíz de los problemas, y cuáles las dificultades centrales. Tampoco hubo una participación genuina de los docentes en la elaboración de las propuestas de cambio, más allá, en el caso de la LEN, de una consulta apresurada a los sectores involucrados que no se tuvo en cuenta en el texto de la ley (Brigido y Giacobbe, 2013, p. 5).

La Ley de Educación Nacional (LEN) enfatiza la perspectiva de la educación como instrumento para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, superadora de todas las formas de discriminación. En sus artículos 7 y 8 se deja en claro el requisito de universalizar, a través del sistema educativo, el acceso al conocimiento de todos/as los/las ciudadanos/as:

“El Estado garantiza el acceso de todos/as los/las ciudadanos/as a la información y al conocimiento como instrumentos centrales de la participación en un proceso de desarrollo con crecimiento económico y justicia social” (art. 7);

“La educación brindará las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando/a la capacidad de definir su proyecto de vida, basado en los valores de libertad, paz, solidaridad, igualdad, respeto a la diversidad, justicia, responsabilidad y bien común” (Art. 8).

Entre otras disposiciones, el artículo 29 estipula que “la Educación Secundaria es obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria”, el art. 30 establece que “la Educación Secundaria en todas sus modalidades y orientaciones tiene la finalidad de habilitar a los adolescentes y jóvenes para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para el trabajo y para la continuación de estudios superiores” y el 31 instaura dos

ciclos: uno Básico y otro Orientado “según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo”.

La postura adoptada para el nivel medio por el ministerio nacional en conjunto con las jurisdicciones se manifiesta también en el Plan Nacional de Educación Obligatoria (Resolución n.º 79/09 del Consejo Federal de Educación) que entre los objetivos estratégicos expresa que en “un contexto de desigualdad social, económica y cultural y con grupos sociales en situación de exclusión que afecta sobre todo a grupos menores de 18 años, las políticas educativas enfrentan un doble desafío: avanzar en la inclusión y retención de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que aún permanecen fuera del sistema educativo y asegurar que toda la población reciba una educación de calidad en su tránsito por los niveles educativos” (p. 17).

A su vez, este documento señala como metas prioritarias las de extender la cobertura en el ciclo básico y en el ciclo orientado de la escuela secundaria; mejorar las trayectorias escolares de los alumnos y disminuir las tasas de repitencia, sobreedad y abandono y promover la finalización de los estudios secundarios en la población de adolescentes, jóvenes y adultos (p. 22).

La obligatoriedad del nivel secundario emerge, entonces, como una de las transformaciones distintivas a partir de la sanción de la LEN. El primer desafío de las políticas de reforma consistiría en hacer efectivo el derecho a la educación secundaria establecido legalmente y un segundo desafío sería el de transformar el nivel con el objetivo de debilitar la segmentación social y asegurar un mínimo umbral de calidad para todos los estudiantes (Gorostiaga, 2012).

Esta decisión política produce importantes cambios dado que implica el ingreso a las escuelas secundarias de un alumnado social, cultural y económicamente muy diverso y genera la exigencia impostergable de ejecutar estrategias para obedecer el mandato de garantizar una educación de calidad, con inclusión, igualdad de oportunidades y aprendizajes significativos para todos.

Así, la extensión de la obligatoriedad al trayecto completo de la escuela secundaria posiciona a la inclusión como una “nueva cuestión educativa” (Tiramonti, 2010), lo que conlleva una incesante tarea para lograr la incorporación y permanencia de los jóvenes en las instituciones escolares.

[...] a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional en 2006, el desarrollo del Plan Nacional de Educación Obligatoria en 2009 y los documentos subsiguientes aprobados por el Consejo Federal de Educación en dicho año (Resoluciones cfe n.º 79/09, 84/09, 88/09 y 93/09), se ha comen-

zado a impulsar un importante proceso de organización, fortalecimiento y transformación del nivel secundario. (Lugo, 2011, p. 11).

Entre otras reformas, este marco normativo posibilita la organización de formatos curriculares diversos que permiten pensar la organización de espacios y tiempos áulicos y extra-áulicos más flexibles y la integración de modalidades educativas de presencialidad y virtualidad.

En este sentido, el Estado Nacional y cada una de las jurisdicciones han tomado decisiones tendientes a promover una mayor igualdad de oportunidades educativas implementando planes, programas y proyectos que impulsan una serie de medidas relacionadas con la terminalidad (PIT; Escuelas de Reingreso; Plan Fines), así como el desarrollo de políticas ligadas a la redistribución de los recursos para infraestructura, materiales o capacitación, y también orientaciones generales en los procesos de mediación y re contextualización de las prácticas institucionales.

Dando cumplimiento también a lo que expresa el artículo 11 de la LEN, que plantea entre sus objetivos el de “desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación” y el art. 100 que explicita que “el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, fijará la política y desarrollará opciones educativas basadas en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social, que colaboren con el cumplimiento de los fines y objetivos de la presente ley”, una de las medidas de política educativa más importantes para que los jóvenes pudieran desarrollar sus trayectorias escolares en equidad de condiciones es el Programa Conectar Igualdad.

Creado por decreto del gobierno nacional N.º 459/10 y en el marco de los Planes de Mejora Institucional, este programa constituye una política destinada a fomentar la inclusión social y educativa mediante el acceso y la promoción del uso de las TIC. Es una medida destinada a revalorizar la escuela pública y reducir las desigualdades sociales, educativas y digitales mediante el equipamiento de netbooks para la innovación de la enseñanza y el fortalecimiento de los aprendizajes, aunque investigaciones recientes⁵, sumadas a los magros resultados de las evaluaciones educativas,

⁵ Cardini et al. (2020); Artopoulos (2020); UNESCO (2020 a y b); Tedesco y Steimberg (2015).

evidencian que no es suficiente para lograr una mejora del aprendizaje ni la reducción de las brechas digitales.

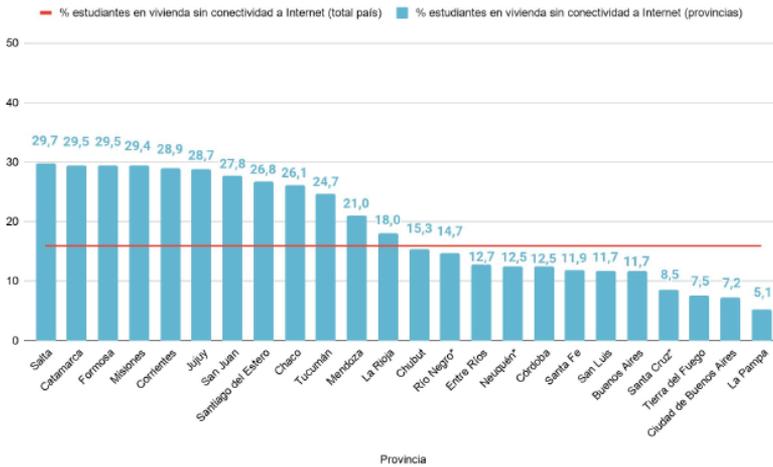
Todas estas decisiones de política educativa tendientes a lograr la democratización y extensión de la educación al conjunto de la población parecen haber caído en saco roto en este momento en que el mundo está siendo sacudido por una emergencia sanitaria de características inéditas, lo que ha llevado a los gobiernos a tomar decisiones drásticas como la suspensión de actividades de todo tipo, entre ellas la educación en las aulas.

El coronavirus tuvo impactos en el sistema educativo y, en particular, alteró el ritmo pedagógico de la escuela. De acuerdo a datos del Instituto de Estadísticas de UNESCO, al día 21 de abril de este año casi 1.600 millones de estudiantes están afectados por medidas de cierre de escuelas y cancelación de clases presenciales. Esto representa el 90,2% de los estudiantes en 191 países [...] Aproximadamente la mitad de esos países recurrieron a la tecnología para sobreponerse al desafío de cancelar las clases presenciales (Artopoulos, 2020, p. 2).

En nuestro país, la emergencia generada a partir del COVID-19 ha obligado a los gobiernos nacional y provinciales a reorganizar el régimen de presencialidad que sostuvo la educación desde los orígenes del sistema, medida que deja al descubierto las inequidades y el aumento sostenido de las brechas existentes entre los diferentes sectores sociales y regiones geográficas en relación con los recursos tecnológicos y el acceso a Internet, que ahora se plasman de facto en las desigualdades educativas.

Las disparidades de conexión entre provincias son muy pronunciadas. En algunas jurisdicciones, más de un tercio de los estudiantes no tienen conectividad, aunque en el nivel secundario, el acceso a internet es más generalizado. El operativo Aprender 2017 señala que el 15,6% de los estudiantes del último año de la secundaria no tienen conectividad en sus hogares. Por otra parte, el acceso a la tecnología es marcadamente desigual de acuerdo con el estrato social de origen de los estudiantes. Para el total país, la brecha entre los alumnos de nivel socioeconómico alto y bajo es de 70 puntos porcentuales, aunque en las provincias con menor acceso a la tecnología, como Formosa y Santiago del Estero, esta diferencia es de casi 80 puntos. En el nivel secundario, de acuerdo con los registros del Aprender 2017, el 86% de los estudiantes respondió que tenía acceso a una computadora en su hogar. En este caso, la brecha asociada al nivel socioeconómico de los estudiantes del último año de la secundaria es de 44 puntos porcentuales (Cardini *et al.*, 2020).

El siguiente gráfico expresa claramente esas desigualdades, a partir de los porcentajes de estudiantes de nivel secundario con acceso a Internet en su hogar según provincia (año 2017):



Fuente: Elaboración del Observatorio Argentinos por la Educación en base a Secretaría de Evaluación Educativa.

Nota: Se marcan con asterisco las provincias con menos de 50% de respondientes: Neuquén (33,4%), Río Negro (49,0%) y Santa Cruz (30,7%) que es el mínimo establecido por el Ministerio para considerar la validez de estos resultados.

Como bien expresa Nuñez (2020), del mismo modo que la clásica tarea escolar también produce desigualdades –la diferencia entre quienes cuentan con un espacio propio, la presencia de una figura adulta con ciertos conocimientos, biblioteca, diarios para recortar, la eximición de tareas de cuidado o laborales– en esta coyuntura se avicinan las mismas preguntas. Sobre las desigualdades preexistentes ahora debemos pensar la constatación de nuevas desigualdades que llegan con la virtualidad. Además de las mencionadas, un aspecto crucial es el soporte donde miran (laptop, computadora de escritorio, tipo de celular) y la presencia intermitente de la escuela en su cotidianeidad (vía virtualidad).

Aun así, las iniciativas del gobierno nacional y los gobiernos provinciales dan cuenta de los enormes esfuerzos que se están haciendo para garantizar el derecho a la educación frente al COVID-19. Dichas iniciativas pueden ser clasificadas en acciones de diferentes tipos: a) por un lado, se

ponen a disposición de estudiantes y docentes diversos contenidos pedagógicos a través de tecnologías digitales, televisión, radio y la distribución de materiales impresos; b) otro tipo de acciones están destinadas a incrementar la infraestructura digital, con el fin de ampliar las oportunidades de acceso a esos contenidos y promover mayor interacción entre docentes y estudiantes; c) un tercer tipo de respuestas está orientado al acompañamiento de los docentes en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio: ofrecen capacitación en el uso pedagógico de las tecnologías digitales y abren espacios de consulta y escucha activa; d) también se desarrollan políticas de apoyo a la inclusión social y educativa, mediante la reformulación de estrategias para cumplir y ampliar el servicio de alimentación escolar y ofreciendo orientaciones a las familias para el acompañamiento de los estudiantes; e) por último, se plantean modificaciones en la organización escolar para garantizar la continuidad pedagógica en un ciclo escolar irregular (Cardini *et al.*, 2020).

En relación con esta última respuesta y ante la imposibilidad de continuar con las clases de manera presencial y la urgencia de sostener el vínculo pedagógico, el Congreso de la Nación ha sancionado una normativa destinada a dar un marco de legalidad a la excepcionalidad de la educación no presencial, que no había sido contemplada para los menores de 18 años en la Ley de Educación Nacional.

La iniciativa modifica y amplía el artículo 109 de dicha ley, habilitando la educación a distancia para todos los niveles educativos, como consecuencia de la pandemia de coronavirus.

III. Derecho educacional

a. La normativa actual

Como expresamos anteriormente, la principal normativa que regula la educación obligatoria en Argentina es la Ley de Educación Nacional N° 26.206. En esta norma, la regla general es la presencialidad en todos los niveles educativos y la educación a distancia estaba prevista como un régimen de excepción, únicamente aplicable para mayores de 18 años y en la modalidad rural para el ciclo orientado.

Teniendo en cuenta que mediante la Resolución 108/2020 del Ministerio de Educación de la Nación se establece la suspensión de clases presenciales en todos los niveles educativos frente a la pandemia del COVID-19,

se ha vuelto imperativo modificar las normas vigentes, para que estas se adapten al contexto actual.

b. Proyectos de reforma al Art. 109 de la Ley N° 26.206

A la fecha, se han presentado, al menos, cuatro proyectos de ley⁶ en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, provenientes de distintos partidos y coaliciones, que proponen modificaciones al actual art. 109 de la Ley de Educación Nacional.

Reunida la Comisión de Educación (de la Cámara de Diputados de la Nación) el día 20 de mayo de 2020 se unificaron tres de estos proyectos, obteniéndose como resultado dos dictámenes (uno por la mayoría y otro por la minoría) que fueron elevados a la cámara para su tratamiento.

El Dictamen de la mayoría propone que el art. 109 de la Ley de Educación Nacional sea modificado en los siguientes términos:

Los estudios a distancia como alternativa para jóvenes y adultos sólo pueden impartirse a partir de los DIECIOCHO (18) años de edad. Para la modalidad rural y conforme a las decisiones jurisdiccionales, podrán ser implementados a partir del Ciclo Orientado del Nivel Secundario.

Excepcionalmente, previa declaración fundada del Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, o con la jurisdicción según corresponda, cuando la escolaridad presencial - total o parcial - sea inviable, y únicamente en caso de epidemias, pandemias, catástrofes o razones de fuerza mayor que impidan la concurrencia a los establecimientos educativos, sólo en esos casos será permitido transitoriamente el desarrollo de trayectorias educativas a distancia para los niveles y las modalidades de la educación obligatoria para menores de DIECIOCHO (18) años de edad.

En tal excepcionalidad deberán adoptarse disposiciones para la reorganización: pedagógica – de acuerdo con los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios- e institucional, del régimen académico y de la capacitación docente. Del mismo modo deberá atenderse la provisión de recursos tecnológicos y conectividad que promuevan la igualdad educativa con condiciones de calidad según lo establecen los artículos 80 y 84 de la presente

⁶ Exptes. Cámara de Diputados: 1173-D-2020; 1315-D-2020; 1408-D-2020 y 1802-D-2020. Disponibles en: <https://www.diputados.gov.ar/>

ley; y la adopción de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo que se requieran conforme lo establezcan las negociaciones colectivas correspondientes.

El dictamen de la minoría⁷ agrega algunas cuestiones a la normativa proyectada y transcrita con anterioridad, entre las más importantes se encuentran: la obligación de establecer expresamente el período por el cual se admitirá la educación a distancia, la garantía de un acompañamiento pedagógico acorde, la taxatividad de las causales enunciadas, debiendo respetarse las cargas horarias y funciones asignadas de los docentes, rigiendo el derecho a la desconexión que tienen todos los trabajadores, sumado a la obligación de proveerle insumos para trabajar y, en caso de no hacerlo, reconocerle los mayores costos en los que debió incurrir para procurárselos.

⁷ Se transcribe la modificación propuesta: Artículo 109: Los estudios a distancia como alternativa para jóvenes y adultos sólo pueden impartirse a partir de los DIECIOCHO (18) años. Para la modalidad rural y conforme a las decisiones jurisdiccionales, los estudios a distancia podrán ser implementados a partir del Ciclo Orientado del Nivel Secundario. En circunstancias de extrema excepcionalidad –y durante un período expresamente definido–, previa declaración fundada del Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, o con la jurisdicción según corresponda, cuando la escolaridad presencial –total o parcial– sea inviable, y únicamente en caso de epidemias, pandemias, o catástrofes naturales que impidan por un tiempo prolongado la concurrencia a los establecimientos educativos, el Estado garantizará el desarrollo de un acompañamiento pedagógico a distancia para los menores de DIECIOCHO (18) años de los niveles y modalidades de la educación obligatoria. En estos casos el Estado garantizará: a) El acompañamiento pedagógico, en el marco de la educación obligatoria para menores de DIECIOCHO (18) años se fundamentará en la excepcionalidad de la suspensión transitoria –total o parcial– de la escolaridad presencial y conllevará medidas de reorganización pedagógica, institucional y de capacitación docente específica que la emergencia educativa demande. Las causales enunciadas tienen carácter taxativo; b) La provisión de recursos para asegurar la igualdad educativa con condiciones de calidad según lo establecen los artículos 80 y 84 de la presente ley; c) Los derechos y obligaciones de las/los trabajadoras/es de las instituciones educativas incluidas en las condiciones de excepción que impidan la concurrencia a los establecimientos escolares se establecen en las negociaciones colectivas según el artículo 67 de esta ley; d) La capacitación docente deberá brindarse en servicio y las horas serán imputadas como parte de las correspondientes al cargo para el que los docentes y auxiliares han sido designados; e) Deben respetarse para todos los y las trabajadores de la educación las cargas horarias a cada cargo así como las funciones asignadas; f) En todos los casos debe regir el derecho de todo trabajador docente a la desconexión y en caso de no proveerse los elementos e insumos necesarios deberá abonarse a cada trabajador el reconocimiento de mayores costos incurridos en el desarrollo del acompañamiento pedagógico.

Ambos proyectos realzan una idea fundamental: ante la emergencia que impide la escolaridad presencial transitoriamente, se debe permitir el desarrollo de trayectorias educativas a distancia para los menores de dieciocho años. Todo ello sin perder de vista que traerá consigo una necesaria reorganización desde lo pedagógico, institucional, académico y de la capacitación docente.

Si bien resulta evidente la necesidad de reformar el art. 109 de la Ley de Educación Nacional, algunos sectores han señalado que el dictamen mayoritario fue el producto de un acuerdo a espaldas de la comunidad educativa y que era necesario escuchar las voces de los protagonistas antes de decidir en qué sentido se debía reformar el articulado de la ley.

Se evidencia una necesidad clave: asegurar la igualdad educativa, y para ello será indispensable la provisión de recursos tecnológicos. Este punto, está íntimamente relacionado con la conceptualización de la educación como un derecho humano fundamental, ya que los mismos solamente son operativos cuando adquieren la característica de ser universales. De nada nos sirve un sistema educativo preparado para la virtualidad y la educación a distancia, si solo puede acceder un porcentaje de la población y no todos los niños, niñas y adolescentes en edad escolar.

Ante esta nueva norma, adquieren centralidad, en el contexto de emergencia, dos protagonistas de la Ley de Educación: los estudiantes y los docentes. Los primeros porque deben tener garantizado, por parte del Estado, su acceso a la educación aun en el cambio de modalidad. Es decir, que se deben arbitrar todos los medios y recursos disponibles para que cada estudiante cuente con la posibilidad de acceder y permanecer en un sistema educativo con modalidad virtual o a distancia.

Tal como expresáramos en el apartado anterior, UNESCO ha lanzado un documento según el cual, la mitad del total de los alumnos que no pueden asistir a clases no tiene acceso a una computadora en el hogar y el 43% de ellos no tiene internet en su casa. En el mismo documento se expresa que:

si bien deben multiplicarse los esfuerzos para proporcionar conectividad a todos, ahora sabemos que la continuidad de la enseñanza y el aprendizaje no puede limitarse a los medios en línea (...) Para reducir las desigualdades existentes, también debemos respaldar otras opciones, como el uso de programas de emisoras de radio y televisión comunitarias, y la creatividad en todas las formas de aprendizaje. (UNESCO, 2020 b)

Los docentes también son puestos en el centro de la discusión, quizás de una manera más profunda en el dictamen de la minoría, ya que, con la

nueva normativa se busca garantizar su capacitación y la adopción de condiciones de salud y trabajo que se establezca mediante las negociaciones colectivas correspondientes (adquiriendo entidad las asociaciones gremiales, quienes llevarán adelante estos acuerdos con el Estado).

La pandemia nos ha sorprendido a todos, hemos migrado forzosamente a un sistema educativo “virtual” o a distancia, y su configuración se ha generado a partir de un ensayo de prueba y error, por lo cual resulta sumamente necesario plantear nuevas normas que preparen el terreno, no solo para continuar trabajando en el marco de esta emergencia, cuyo fin aún no se avizora, sino para prever otras situaciones similares que puedan ocurrir en momentos venideros.

c. La reforma al Art. 109 de la Ley de Educación Nacional

Luego de ser aprobado el proyecto en la Cámara baja, el día 22 de mayo de 2020, donde tuvo su origen, el día 11 de junio del año 2020 se aprueba por unanimidad en la Cámara de Senadores.

Con 70 legisladores presentes, la cámara alta avala el proyecto que había venido en revisión de Diputados y que modifica el artículo 109 de la ley de Educación Nacional, a fin de darle un marco legal a las clases virtuales en todos los niveles educativos durante la cuarentena u otras razones de excepción como catástrofes naturales o situaciones de aislamiento geográfico.

Así las cosas, se ha convertido en legislación la modificación introducida al art. 109 de la Ley de Educación Nacional, permitiendo que los niveles de educación obligatoria puedan continuar brindando sus servicios y así garantizar el derecho humano fundamental que implica el derecho a la educación. Es importante destacar que, a la fecha de la redacción de este capítulo⁸, no se ha publicado en el Boletín Oficial⁹ de la Nación Argentina.

Sin perjuicio de las modificaciones legislativas impulsadas, y reconociendo los ingentes esfuerzos realizados por las autoridades y agentes del sistema educativo, deviene necesario seguir pensando la forma en la que se garantizará el efectivo acceso de todos los sectores a estas nuevas formas de enseñanza, más aun teniendo en cuenta que la falta de conectividad es un problema grave, sobre todo en países como el nuestro en el que las des-

⁸ La redacción del presente se culmina al 28/06/2020

⁹ <https://www.boletinoficial.gob.ar/>

igualdades sociales son enormes y las condiciones de vida se deteriorarán aún más en el corto plazo por efecto de la inactividad económica.

Quizás sea momento de interrogarnos en torno a la operatividad de las normas que se sancionan en nuestro país, ya que pareciera que la existencia de nuevas leyes podrá modificar per se las circunstancias actuales, garantizando efectivamente el acceso a la educación a distancia, cuando en realidad, se da un marco de legalidad a una situación fáctica que ya existe, porque las clases no se interrumpieron y continuaron, en el mejor de los casos, de manera remota y virtual.

d. Otros proyectos de reforma relacionados con la conectividad

En la Cámara de Diputados se han presentado varios proyectos de ley, que intentan asegurar el acceso de todos los sectores a conexiones adecuadas que les permitan gozar de su derecho a la educación.

Entre ellos se pueden nombrar: Proyecto para la creación del «programa universal de acceso a la educación e igualdad de oportunidades universitarias¹⁰, proyecto de Accesibilidad educativa digital¹¹ (mediante este proyecto se dispone la liberación de datos de red de todas las empresas proveedoras de servicios de internet y de telefonía móvil en el territorio nacional, para acceder, de manera libre y gratuita, a sitios web registrados bajo el dominio edu.ar y aquellos que dirijan directamente a plataformas educativas y/o material de estudio de todos los niveles y modalidades de la educación obligatoria), proyecto para solicitar al poder ejecutivo disponga las medidas necesarias para asegurar en todo el país, el acceso libre y gratuito del servicio esencial de internet y telefonía para uso educativo en todos los niveles, a fin de garantizar la educación a distancia en todo el territorio nacional, en el marco de la pandemia del COVID-19¹², proyecto de acceso de alumnos y docentes de todos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, a la educación a distancia durante el periodo de suspensión de clases presenciales por la pandemia COVID-19¹³, entre muchos otros.

¹⁰ Presentado con fecha 01/06/2020- Expediente N° 2468-D-2020

¹¹ Presentado con fecha 20/05/2020- Expediente N° 2199-D-2020

¹² Presentado con fecha 13/05/2020 Expediente N° 1945-D-2020

¹³ Presentado con fecha 21/05/2020- Expediente N° 2218-D-2020

Lo mismo ha ocurrido con la Cámara de Senadores, en la cual se han incorporado proyectos de ley relacionados con la conectividad: como es el caso del Proyecto de ley que establece la obligación a los prestadores del servicio de conexión a internet de brindar tal servicio de manera gratuita, en los domicilios de todos los estudiantes secundarios de los establecimientos educativos de gestión estatal¹⁴ y el proyecto de Declaración como derecho humano el acceso a la conectividad y establecer como servicio público esencial a los servicios de telefonía móvil e internet¹⁵, entre otros.

Si bien nuestros representantes del poder legislativo nacional han presentado múltiples proyectos, muchos de ellos buscando algunas formas de cerrar la brecha de desigualdad existente entre los distintos alumnos de nuestras escuelas, lo cierto es que aún no se ha dictado ninguna normativa que haya sido capaz de asegurar a todos los argentinos un efectivo y real acceso al derecho a la educación.

Y aunque el Ministerio de Educación de la Nación, junto con el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM), suscribió un acuerdo de navegación gratuita en todo el país con las tres empresas más importantes de telefonía celular para favorecer el acceso a los portales educativos, en la práctica concreta son escasos los agentes del sistema que gozan de ese beneficio.

IV. Conclusiones

Sin lugar a duda la pandemia del COVID-19 nos ha sorprendido a todos, y ha sacudido las instituciones a nivel mundial, Argentina no es la excepción. Debimos adecuarnos y adaptarnos, con errores y aciertos, a una situación inédita.

En materia de educación fue necesario reinventar la escuela, adaptar contenidos, planificaciones, proveer de recursos a las instituciones escolares, a los alumnos, relevar información en términos de conectividad de los diferentes actores, etc. Todo ello en la urgencia de la emergencia.

A la par de estos cambios contextuales fue necesario repensar nuestra legislación y las políticas educativas implementadas para poder garantizar el acceso real y efectivo a este derecho humano fundamental.

¹⁴ Presentado el día 29/05/2020

¹⁵ Presentado el 03/06/2020; Expediente: 1100-S-2020

Es sorprendente que en la situación actual no se haya declarado la emergencia en materia de educación, a pesar de que el art. 115 inc f. faculta al Ministerio de Educación a hacerlo en las jurisdicciones donde se vea comprometido el acceso a la educación. Es claro que esto ha ocurrido en algunas localidades en las cuales la conectividad no pudo ser asegurada, ni para docentes ni alumnos.

Consideramos que se han promovido reformas y políticas para asegurar el acceso efectivo al derecho a la educación, pero que estamos muy lejos de lograrlo aun. Incluso con anterioridad a la pandemia, la situación de las jurisdicciones ha sido tan heterogénea que no podemos hablar de que todos los alumnos de los niveles obligatorios acceden a una educación de similares características y calidad. Será fundamental, en el futuro incierto que nos depara el compromiso de todos los actores del sistema educativo, pero sobre todo por parte del Estado (en todos sus órdenes), para poder efectivizar la promesa del acceso a la educación como un derecho humano fundamental.

Alrededor de la modificación introducida al art. 109 de la Ley de Educación Nacional, en nuestro país se han puesto en marcha algunas políticas que permiten continuar con el proceso de enseñanza y aprendizaje con una modalidad virtual, tanto a través de Internet como de la televisión.

Sin embargo, catorce años después de la sanción de la LEN, expresión normativa de las intenciones de política educativa nacional, un contexto de pandemia que impide la concurrencia efectiva a las escuelas, visibiliza algunos de los fines y objetivos que, plasmados en el artículo 11, aún no se han alcanzado:

- asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.
- garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Desde el Ministerio de Educación de la Nación se subraya que «agosto» es el «escenario» que prevén para la vuelta a clases con un sistema progresivo y escalonado que integre presencialidad con educación a distancia. Considerando las inequidades que se visibilizan en estas circunstancias especiales ¿cuáles serán las decisiones de política educativa que se tomarán en busca de superar las múltiples brechas que impiden lograr la inclusión

educativa? ¿qué acciones se implementarán con el fin de preparar a los agentes del sistema para esta nueva escuela que está naciendo?

BIBLIOGRAFÍA

- Artopoulos, A. (abril 2020). ¿Cuántos estudiantes tienen acceso a Internet en su hogar en Argentina? Buenos Aires: Observatorio Argentinos por la Educación.
- Brigido, A. M. y Giacobbe, C. (2013). La reforma curricular de la enseñanza media en Córdoba (Argentina): análisis crítico de su “discurso pedagógico” desde la perspectiva de B. Bernstein. En *Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación*, Vol. 4, No. 1, 3-17 ISSN: 2215-8421.
- Brigido, Ana María (2016). *El sistema educativo argentino a comienzos del siglo XXI*. CÓRDOBA: BRUJAS.
- Cardini, A., D’Alessandre, V. y Torre, E. (mayo de 2020). *Educación en tiempos de pandemia. Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2012). Transformaciones recientes en las políticas educativas en Argentina (2003-2011). En *Las políticas educativas después de los '90: regulaciones, actores y procesos / Myriam Feldfeber ... [et.al.]; coordinado por Myriam Feldfeber y Nora Gluz. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - UBA, 2012. Pp. 43 a 70.*
- Gorostiaga, J. (2012). Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿hacia una educación más igualitaria? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 21 N° 1, Montevideo.
- Lugo, María Teresa (2011). *El modelo 1 a 1: un compromiso por la calidad y la igualdad educativa: la gestión de las TIC en la escuela secundaria: nuevos formatos institucionales / María Teresa Lugo y Valeria Kelly. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2011. 56 p. ; 28x20 cm. ISBN 978-950-00-0875-4*
- Ministerio de Educación de la Nación, 2011. *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad*. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/item/96909/Investigacion%20PCI.pdf?sequence>

- Ministerio de Educación de la Nación, 2009. *Plan Nacional de Educación Obligatoria*. Resolución CFE n.º 79/09 Buenos Aires, 28 de mayo de 2009.
- Núñez, P. (14 de abril de 2020). Desigualdades educativas en tiempos de coronavirus. *La Vanguardia Digital*. Recuperado de <http://www.lavanguardiadigital.com.ar/index.php/2020/04/14/desigualdades-educativas-en-tiempos-de-coronavirus/>
- Ruiz, G. (2009). La nueva reforma educativa según sus bases legales. *Revista de Educación*, 348. Enero-abril 2009, pp. 283-307.
- Tedesco, J. C. y Steimberg, C. (2015). Avanzar en las políticas de educación de TIC en la educación. En Tedesco, J.C. (comp.). *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Tiramonti, G (2010) Tendencias actuales de las políticas educativas de la región. *Propuesta Educativa*. Nro 34.
- UNESCO (2020a). *COVID-19 Educational Disruption and Response*. Disponible en:<https://en.unesco.org/COVID-19/educationresponse>
- UNESCO (2020b). *Surgen alarmantes brechas digitales en el aprendizaje a distancia*. Disponible en:<https://es.unesco.org/news/surgen-alarmanentes-brechas-digitales-aprendizaje-distancia>