

Apellido y nombre: Mansilla, Natalia Paola.

Institución de procedencia: estudiante de abogacía de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC).

Eje temático 5. Políticas sociales, redistribución y pobreza.

Palabras Claves: Conectar Igualdad – Derechos sociales – Control de constitucionalidad

Título de la ponencia: La política pública social Programa Conectar Igualdad (PCI): una revisión desde el Derecho Constitucional

Resumen: La presente ponencia tiene por objetivo general el análisis de un aspecto específico del Programa Conectar Igualdad (PCI) como política pública social; esto es, la diferenciación de los jóvenes de escuelas públicas y privadas para el otorgamiento de las netbook.

Para realizar este control, se hará un control de constitucionalidad desde la perspectiva de principios constitucionales: igualdad, universalidad, no discriminación y razonabilidad. Principios reconocidos en la Constitución Nacional (CN) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) con jerarquía constitucional por el artículo 75 inciso 22 CN

Introducción

En el presente trabajo analizamos, desde un punto de vista constitucional, un aspecto del Programa Conectar Igualdad, implementado desde 2010. En particular, revisamos si la distinción que el Programa efectúa entre estudiantes de escuelas privadas y escuelas públicas resulta compatible con los principios constitucionales de universalidad, igualdad, no discriminación y razonabilidad en el goce de derechos.

Consideraciones genéricas al Programa Conectar Igualdad (PCI)

El programa “Conectar Igualdad. Com. Ar” (PCI) es una política pública social creada por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 459/2010. Según los considerandos que fundamentan el decreto, tiene por fin hacer efectivo el derecho social de educación (art. 14 CN y art. 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-), como así también el derecho a la igualdad (arts. 16 y 75 inc. 19 y 23 CN Económicos). Los objetivos de este derecho a la igualdad según el artículo 1º del decreto son: a) proporcionar una computadora netbook a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente; b) capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, y c) elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Análisis constitucional de un aspecto del PCI

El PCI regula varios aspectos como se puede observar en el apartado anterior. Sin embargo, a los fines de esta ponencia el análisis se centrará específicamente en el aspecto de la proporción de una computadora netbook a alumnas y alumnos de educación secundaria de escuelas públicas.

En relación a ello, se hace manifiesta una distinción que excluye a los alumnos y alumnas de educación secundaria que asisten a escuelas de gestión privada. Frente a ello, nos preguntamos: *¿es constitucional la distinción que hace el PCI entre los alumnos y alumnas de educación secundaria que asisten a las escuelas públicas de los que asisten a las escuelas privadas?*

Para dar respuestas a este problema de investigación, *esta política* será revisada desde el Derecho Constitucional por medio de los principios constitucionales: igualdad, universalidad, no discriminación y razonabilidad, *que* han sido reconocidos en la CN y en el PIDESC con jerarquía constitucional por el artículo 75 inciso 22 de la CN.

En principio, nuestra hipótesis es que una distinción de estas características es inconstitucional. A continuación, exponemos los argumentos y fundamentos que afirmarían la hipótesis inicial.

El PCI a la luz de los principios constitucionales

Como parte del control de constitucionalidad del PCI, efectuamos aquí su análisis desde los principios constitucionales que a continuación se detallan.

Principio de Igualdad

El principio o derecho de Igualdad ya no consiste solamente en una igualdad formal “ante la ley” consagrada en 1853 con el art. 16 CN, sino que por la reforma 1994 se intenta asegurar un igual ejercicio efectivo de los derechos. Se destacan en la CN referencias a “igualdad real de oportunidades” en todo el territorio nacional (75 inc. 2 CN), la “igualdad de oportunidades y posibilidades” en materia educativa (75 inc. 19 CN), y a “promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato” (75 inc. 23 CN), más todas las normas referidas al principio de igualdad incorporadas a través de los tratados internacionales en función del art. 75 inc. 22 CN.¹

El decreto del PCI expresa el principio de la igualdad de la siguiente manera: “garantizando la igualdad, gratuidad y equidad en el ejercicio del mencionado derecho”, “deben adoptarse las medidas de acción positivas que garanticen la efectiva inclusión educativa”, “promover la inclusión digital y hacer efectivo el derecho a la igualdad”. De modo que, según una interpretación literal del texto del decreto, éste podría calificarse como constitucional. Ahora bien, cuando se hace una lectura más profunda y con una interpretación sistemática a la política, puede advertirse ciertas desigualdades, como el no reconocimiento de los derechos de los estudiantes de las escuelas de gestión privada frente a los estudiantes de escuelas públicas que sí lo tienen.

Ahora bien, partiendo de la premisa que los adolescentes están amparados por la CIDN, se hace forzoso realizar una nueva interpretación de los derechos de los

¹Etchichury 2013:57

Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) desde el paradigma de la Protección Integral. Según este paradigma, los NNA ya no son más sujetos incapaces como en el paradigma de la Situación Irregular receptada en el originario Código Civil, sino que son verdaderos sujetos titulares de derechos. Por tanto, los NNA, al ser titulares de derechos gozan entre otros del derecho a la igualdad real -art. 2, 28 y 31 CIDN-. Por tanto, la igualdad real se conecta con las condiciones de ejercicio de los derechos y con las acciones estatales que pongan a las personas en igual situación de autonomía, recibiendo igual trato.²

Así pues, el análisis desde el principio de igualdad sobre el PCI, arroja desigualdades evidentes entre dos grupos de jóvenes que permiten concluir su inconstitucionalidad.

Principio de universalidad

El principio de universalidad es un principio rector que debe iluminar los derechos humanos, entre ellos, los derechos sociales y culturales. El principio hace alusión a la titularidad de los derechos. Esto es, quiénes son los titulares de los derechos humanos. En consecuencia, los derechos humanos se reconocen a todas las personas por su calidad y dignidad humana; es por ello, una obligación de los Estados reconocer a través de políticas públicas los derechos a todos sus habitantes.

Sin embargo, este principio no es de carácter absoluto, sino que permite ciertas matizaciones, que se conocen, según Bobbio, como especificaciones de titulares en las políticas públicas. De este modo, explica Lema Añón que se admite la especificación de los titulares de los derechos, que consiste así en asignar derechos a sujetos específicos. Así pues, se reconocen los derechos de las mujeres, los trabajadores, de los niños, etc. El rasgo de la universalidad en cuanto a los titulares viene dado, entonces, por el hecho de que los titulares sean todos los individuos pertenecientes al conjunto definido por el derecho, sin excepción. La razón es que estos derechos con titular específico son universales porque sus titulares son todos los pertenecientes a la clase de individuos que viene especificada; por ejemplo,

² *Idem*

todos los jóvenes. La universalidad hace que no sea aceptable que una persona fuese titular de un derecho humano y al mismo tiempo no lo fuese otra en las mismas circunstancias. En otras palabras, que no lo fuese un sujeto de la misma clase.”³

Así, con estas precisiones conceptuales se procede a evaluar el PCI. Partiendo de la premisa que el programa tiene por destinatarios a los jóvenes que asisten a la escuela secundaria. Esta política pública debió regular la especificación a todos los jóvenes de la escuela secundaria. Y no, a algunos de los jóvenes que asisten a la educación secundaria, esto es, a los que asisten a las escuelas públicas.

El PCI al generar dos categorías de sujetos en las mismas circunstancias, una especificada como titular de derechos y la otra no; implica una política pública contraria al principio de universalidad. Por ello, obliga considerar este aspecto del PCI inconstitucional.

Principio de no discriminación

El principio de no discriminación debe iluminar toda política pública al igual que el resto de los principios constitucionales. La no discriminación exige que no exista discriminación arbitraria, la cual niega la igualdad. Ambos conceptos, igualdad y no discriminación, van interrelacionados.

Bidart Campos enseña que la discriminación siempre estuvo prohibida implícitamente en el Derecho Constitucional. Pero recién en la reforma de 1994 con la incorporación de los tratados internacionales (75 inc. 22 CN) la no discriminación se consagra explícitamente.

El PIDESC reconoce expresamente este principio en el artículo 2.2 que establece “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna **por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**” En relación a este artículo, el Comité DESC observa que la no discriminación y la igualdad son

³ Lema Año 2010:6

componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Luego determina que por discriminación se entiende toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto.

En relación al principio de no discriminación, la doctrina admite la ***discriminación inversa de la condición social***. Esto es, favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa “discriminación” se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitarios que recaen sobre aquellas personas que con la discriminación inversa se benefician. Se denomina precisamente discriminación inversa porque tiene a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado por el aludido relegamiento.”⁴

En relación al PCI, un sector de la doctrina podría afirmar que la distinción entre los jóvenes de escuelas públicas y privadas es una especificación que responde justificadamente a una discriminación inversa. Sin embargo, creemos que no estamos en presencia de una discriminación inversa, sino por el contrario, una discriminación arbitraria.

Intuitivamente, parece que se operativizan los derechos a los jóvenes de escuelas públicas porque no podrían por sus propios medios adquirir una netbook en el mercado. Mientras tanto, los jóvenes de escuelas privadas, al tener mayor poder adquisitivo que les permita pagar matrículas educativas, tendrían hipotéticamente mayor dinero para adquirir por sus medios una netbook. El sentido común nos indicará que la distinción que hace la política en principio responde a una discriminación inversa. Puesto que la norma ha reglamentado el ejercicio de derechos para quienes realmente lo necesita y entre ellos se los trata igual con la finalidad de encontrar mayor igualdad respecto del otro grupo de jóvenes. Es decir,

⁴ Bidart Campos, 1998: 534

se justificaría el reconocimiento o no de los derechos según un parámetro económico-financiero que consistiría en la presunción de que los chicos de escuelas públicas son más pobres y los de las escuelas privadas son más ricos.

Si la justificación de la discriminación inversa es para la superación de distinciones, en esta política pública en particular, creemos que no hay distinciones que superar, al menos entre los grupos definidos por el decreto. Aún no se ha alcanzado en las escuelas de gestión privada una situación en la que todos sus estudiantes tengan netbook. Por lo tanto, el PCI no justifica la diferenciación en virtud de la discriminación inversa. Por el contrario, consideramos que la discriminación por condición social está prohibida por la cláusula 2.2 PIDESC.

Principio de razonabilidad

El principio de razonabilidad se encuentra receptado en el artículo 28 CN que establece: “Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.” Este principio admite la limitación de los derechos a través de su reglamentación; siempre y cuando los derechos consagrados no sean alterados.

Bidart Campos explica que el ejercicio de la razonabilidad exige que el medio escogido para alcanzar un fin válido guarde proporción y aptitud suficientes con ese fin: o que haya razón valedera para fundar tal o cual acto de poder.⁵ En otras palabras, significa que las leyes y decretos pueden limitar los derechos para garantizar su ejercicio. La reglamentación estaría habilitada a ejercer un medio o limitación; siempre y cuando su fin sea proporcional al medio adoptado.

En el PCI, es evidente que el medio para la limitación de derechos en los jóvenes de escuelas privadas es un parámetro económico-financiero. Este parámetro está fundado en la presunción de que estos jóvenes tienen mayor poder adquisitivo que los de escuelas públicas y por ende más ricos. Para nosotros esta limitación en el reconocimiento de derechos es irrazonable por los motivos que a continuación se describen.

⁵ *Ibíd.* pág. 517

En primer lugar, la hipótesis de considerar una limitación en función del poder adquisitivo de los jóvenes es errónea. Puesto que los jóvenes en general no gozan de poder adquisitivo efectivo y propio. Es decir, los NNA no tienen entre sí diferencias sustanciales en las riquezas de que disponen. En todo caso, son sus familias las que pueden llegar a tener poder adquisitivo. Y si así fuera, los jóvenes de escuelas privadas tendrían condicionado el ejercicio de sus derechos según la buena voluntad de sus padres. Además, todos los NNA no pueden sufrir una vulneración de derechos por un trato tan diferenciado y desigual entre ellos. Mucho menos con una diferenciación de poder adquisitivo, una variable que los NNA no poseen.

En segundo lugar, la razonabilidad autoriza hacer limitaciones siempre que sean proporcionales a los fines. Esto autorizaría a la ley o decreto hacer distinción de sujetos; siempre lo hace. Pero hay que ver si la distinción es razonable. Es decir, un criterio de diferenciación será razonable si deja afuera los que deberían quedar adentro de la categoría y deja adentro a los que deben quedar afuera de la categoría. En el PCI el criterio de diferenciación es separar los jóvenes de escuelas públicas de los jóvenes de escuelas privadas. Presumiendo que los de escuela privada son ricos, y los de escuelas públicas son pobres. Ahora bien, ¿el criterio separa realmente por poder adquisitivo? Creemos que no es así. Porque hay escuelas públicas como el Colegio Nacional de Monserrat o la Escuela Superior de Comercio “Manuel Belgrano”, a los cuales acceden alumnos que provienen de familias de un elevado poder adquisitivo y aun así, reciben las netbook. Mientras que hay escuelas de gestión privadas subvencionadas por el Estado, que tienen matrículas no muy elevadas. Ello facilita el ingreso de jóvenes que provienen de familias de poder adquisitivo modesto que limitadamente pueden pagar matrículas, y que en estos casos sí necesitarían de las netbook; pero el PCI los excluye.

Por ello, concluimos que este criterio de limitación que diferencia jóvenes de escuelas públicas/privadas es irrazonable y por ende inconstitucional. Puesto que se estaría dejando afuera de la política pública a jóvenes que en realidad deberían estar incluidos y correlativamente, incluye jóvenes que deberían quedar afuera, si el criterio de distinción es, efectivamente, el poder adquisitivo de las familias.

Para finalizar, agregamos que existen alternativas que guardan una mejor relación de proporción con el fin buscado. Por ejemplo: si se desea seguir con un criterio de limitación en función de la posición económica que incluya a los jóvenes que realmente lo necesitan, puede entregarse una netbook por cada alumno que provenga de familia que no tribute el impuesto a las ganancias y correlativamente excluir a los que sí.

Conclusión

Los argumentos que se han ido exponiendo a los largo de la ponencia permiten ratificar la hipótesis inicial. El análisis realizado sobre un aspecto específico del PCI esto es, la diferenciación entre los jóvenes de escuelas públicas y privadas a la luz de los principios constitucionales, es inconstitucional.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Courtis (2002), Los derechos sociales como derechos exigibles, Trotta, Madrid.

Bidart Campos, Germán J (1998), Manual de la constitución reformada, Ediar, Bs. As.

Courtis, Christian [compilador] (2006), Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Editores del Puerto, Ciudad Autónoma de Bs. As.

Etchichury, Horacio (2013), Igualdad desatada. La exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución Argentina, UNC, Cba.

Lema Añón, Carlos, (2010), "Derechos Sociales, ¿Para quién? La universalidad de los derechos sociales" en Derechos y Libertades, Revista de filosofía del derecho y derechos humanos.

Pautassi, Laura C., (2009), "Limites en la agenda de reformas sociales. El enfoque de derechos en la política pública" en Courtis, Christian (Comp.), Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho, 2º Ed. Eudeba, Bs. As.

Sagüés, Néstor Pedro (2007), Manual de Derecho Constitucional, Astrea, Bs. As.

Índice

Introducción.....	1
Consideraciones genéricas al Programa Conectar Igualdad (PCI)	2
Análisis constitucional de un aspecto del PCI	2
El PCI a la luz de los principios constitucionales.....	3
Principio de Igualdad	3
Principio de universalidad	4
Principio de no discriminación.....	5
Principio de razonabilidad.....	7
Conclusión.....	9
Bibliografía	9
Índice.....	10