



Aunque la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que el gobierno de la ciudad tiene la obligación de brindarles a los niños mayores de 45 días acceso a educación, desde 2002, al menos, se les ha negado la educación inicial a miles de niños. La organización de la sociedad civil ACIJ usó satisfactoriamente el análisis del presupuesto y la litigación estratégica para presionar al gobierno de la ciudad a cumplir con su obligación hacia los niños.

Foto cortesía de Manuela Garza

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera las herramientas de monitoreo presupuestario pueden usarse en combinación con estrategias de litigación para presionar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones, en esta instancia, respecto del derecho a la educación. Este es un resumen de un estudio más profundo que incluye referencias y evidencia de soporte preparada por Fernando Basch como parte del Learning Program (Programa de Aprendizaje) de la Partnership Initiative (Iniciativa de Colaboración Estratégica) del IBP. El Learning Program de la Partnership Initiative del IBP busca evaluar y documentar el impacto de la participación de la sociedad civil en los presupuestos públicos.

Descargue el PDF del estudio de caso completo y otros estudios del Learning Program en http://internationalbudget.org/ibp_publication_categories/learning-program-case-studies/.

ARGENTINA: RECLAMAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN MEDIANTE EL ANALISIS PRESUPUESTARIO Y LA LITIGACIÓN

Después de que el gobierno de Buenos Aires había ignorado durante muchos años una petición de ciertos grupos de la sociedad civil para abordar una escasez de preescolares y jardines que estaba evitando que miles de niños comenzaran su educación, una organización decidió demandar al gobierno para que actúe.

La Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (ACIJ), había dirigido la atención al hecho de que Buenos Aires no estaba cumpliendo un compromiso consagrado en la Constitución de la ciudad mediante el cual debía ofrecer educación gratuita a todos los niños mayores de 45 días. Cuando la organización reconoció que su activismo no tenía efecto, eligió, como último recurso, iniciar una demanda colectiva contra la Ciudad de Buenos Aires.

Es difícil anteponer un recurso legal a un gobierno por su incumplimiento con la educación pública porque muchos tribunales consideran que la cuestión es meramente política, una cuestión de asignación de recursos que debe ser tratada por la legislatura y los deseos del electorado. Sin embargo, ACIJ argumentó que la legislatura ya había expresado la voluntad del pueblo, ahora, el gobierno era quien no cumplía con ese mandato. El éxito extraordinario que se obtuvo al llevar este caso a los tribunales se atribuye al innovador uso que se hizo de las herramientas de monitoreo presupuestario.

Mediante solicitudes de "libertad de información" y el uso del análisis presupuestario, ACIJ pudo combinar una litigación con una estrategia de presión pública que condujo a un acuerdo legalmente aplicable con el gobierno que implementaría pasos para abordar la escasez de instituciones educativas para niños pequeños.

El mayor legado de la campaña, sin embargo, puede ser el precedente que establece para que futuras campañas de derechos sociales usen herramientas presupuestarias y

litigación para responsabilizar a los gobiernos en caso de que no tomen decisiones legislativas.

LOS PROBLEMAS: UN DERECHO A LA EDUCACIÓN NO CUMPLIDO

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagra el derecho a la educación y establece que el gobierno debe garantizar y financiar un sistema de educación pública, laica y gratuita que respete el principio de igualdad de oportunidades para todos los niños mayores de 45 años.¹ Además, estipula que las partidas presupuestarias asignadas a la educación no pueden ser reasignadas.

Sin embargo, entre 2002 y 2009, una creciente escasez de instituciones educativas para niños pequeños evitó que miles de niños ingresaran al sistema educativo. Cada año, aunque la demanda de lugares crece, no se agregan nuevas instituciones educativas, y las existentes, afrontan grandes dificultades con salones de clase superpoblados. Entre 2002 y 2006, la cantidad de niños excluidos de la educación inicial aumentó un 37 por ciento. En 2006, 6.047 niños estaban excluidos; en 2008, eran casi 8.000.

La escasez también afectó de manera desproporcionada a los niños que viven en los distritos marginados de la ciudad, lo que constituye una violación de la obligación constitucional de la ciudad de mantener la igualdad de oportunidades en el sistema educativo. Más de la mitad de los niños excluidos vivían en los seis distritos más pobres de la ciudad, y menos del 15 por ciento vivía en los seis distritos más acaudalados.

Ciertos ex funcionarios de alto rango y ministros de educación de diferentes administraciones de Buenos Aires reconocieron el problema a un principal periódico, y citaron una variedad de otros problemas: los desafíos que afronta el país después de su incumplimiento de pago de la deuda, deficiencias en el monitoreo presupuestario e ineficiencias. Según Silvina Gvirtz, profesora de educación de la Universidad de San Andrés, en Buenos Aires, un problema más fundamental se deriva de la ausencia de grupos de padres organizados en la Argentina que actúen como vigilantes del sector.

Los padres, aunque deficientemente organizados, estaban preocupados. ACIJ fue alertada acerca del problema de la educación inicial a través de sus esfuerzos más amplios de promover la igualdad educativa mediante la formación de redes de colaboración con organizaciones de base en los barrios urbanos marginados, la organización de talleres y el direccionamiento de las quejas relacionadas con el acceso a la educación hacia las autoridades relevantes.

Durante este período, ACIJ adoptó un enfoque convencional de activismo para intentar persuadir a los funcionarios públicos a actuar en relación con la educación inicial. Reunió testimonios y pruebas, emitió un informe de vigilancia sobre el tema que incluía información sobre gastos presupuestarios y



TACTICS FOR DEFENDING THE RIGHT TO EDUCATION IN BUENOS AIRES

Advocacy

- Forming cooperative networks
- Writing and publicizing watchdog reports
- Raising public awareness with a documentary
- Proposing legislation to fix the problem

Right to Information Requests and Budget Analysis

- Requesting detailed data on budget allocation and actual spending
- Identifying underspent budget items
- Determining who is affected

Litigation

- Using budget analysis to make a case for failed government execution
- Generating public attention to encourage judicial activism
- Taking the opportunity for dialogue when it presents itself

produjo un documental para crear conciencia entre el público. También preparó un borrador de un proyecto de ley destinado a resolver algunos de los problemas que invaden la posibilidad del sistema educativo de monitorear los lugares y las inscripciones de las escuelas.

Hacia 2006, ante la ausencia de algún indicio de la Ciudad de Buenos Aires de que estaban dispuestos a cambiar el curso, ACIJ inició una demanda colectiva. ACIJ es una organización fundada por abogados que ha usado, durante mucho tiempo, la litigación como herramienta principal de activismo, pero este caso presentaba un nuevo desafío. Obligar al gobierno a participación en la educación inicial, un área de la política pública en la que muchos consideran que los medios políticos son preferibles a la acción legal para abordar problemas y resolver conflictos, requeriría un caso legal que sienta precedente.

HERRAMIENTAS PRESUPUESTARIAS PARA LITIGACIÓN

La investigación anterior de ACIJ en relación con la asignación y el gasto de recursos presupuestarios para infraestructura escolar inspiró su argumento legal y su uso versado del análisis

presupuestario fortaleció sus argumentos de manera considerable.

Al iniciar la demanda contra la ciudad, ACIJ buscó convencer a los tribunales de dos puntos. En primer lugar, argumentó que se les negaba a los niños su derecho a recibir educación inicial debido a una escasez de lugares en las escuelas. Aunque la situación era peor en el sector sur más pobre de la ciudad que en el norte, ocurría en todos los distritos, lo que justificó un reclamo general sobre la violación del derecho a recibir educación inicial, así como un reclamo por la violación del derecho a recibir trato igualitario y autonomía. En segundo lugar, ACIJ intentó demostrar que, aunque había una escasez de lugares, el gobierno había gastado menos recursos presupuestarios que los que estaban específicamente asignados a la infraestructura y el mantenimiento de las escuelas. Al probar estos puntos, ACIJ esperaba convencer a los jueces de que el gobierno debía responsabilizarse legalmente por no cumplir una decisión política que ya se había tomado.

"Acceso a la información" y análisis presupuestario

El primer obstáculo importante que ACIJ encontró en su demanda legal fue la falta de información presupuestaria disponible para el público en Argentina. Tanto el gobierno nacional como los gobiernos provinciales son reacios a publicar información en Internet y las condiciones administrativas para acceder a información sobre gastos y políticas públicas son generalmente muchas y tediosas.

Por lo tanto, antes de presentar su demanda, la primera maniobra de ACIJ fue usar la Freedom of Information Act (Ley de Libertad de la Información) de la ciudad para obtener los datos que necesitaba. Solicitó información sobre la cantidad total de escuelas existentes que ofrecían educación inicial, un informe detallado de la cantidad de alumnos que habían aspirado a ingresar en el sistema educativo inicial entre 2001 y 2006, y la cantidad de niños que se encontraban en listas de espera en cada escuela. También solicitó información sobre todos los recursos presupuestarios asignados a infraestructura escolar entre 2001 y 2005, así como información detallada de gastos en construcción, mantenimiento y provisiones escolares para esos años fiscales. Con esta información, ACIJ podría

determinar si el gobierno había destinado menos recursos que los previstos en su presupuesto para las instituciones de educación inicial.

Inicialmente, el gobierno se negó a divulgar información, de modo ACIJ presentó una demanda basándose en la Freedom of Information Act (Ley de Libertad de la Información). En abril de 2006, había ganado el caso, y obligó al gobierno a brindar la información. Después de recolectar toda la información necesaria, ACIJ pudo comparar los recursos presupuestarios asignados con la información de gastos reales para las mismas partidas presupuestarias en un periodo de tiempo dado. Usando esta herramienta de análisis presupuestario, ACIJ se enteró de que, durante cinco años, el gobierno de la ciudad no había gastado los recursos asignados a la infraestructura, los edificios y el mantenimiento de las instituciones de educación inicial. Según la información, entre 2002 y 2005, había un promedio de 32,3 por ciento de recursos asignados que no se habían gastado.

El juicio

Sobre la base de esta información, ACIJ argumentó que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no había cumplido con su obligación constitucional de garantizar y financiar el acceso universal a la educación inicial. La organización alegó que no solo se había violado el derecho a la educación sino que también el derecho a vivir una vida autónoma, dado que la capacidad de ser autónomo depende de recibir educación. ACIJ también argumentó que el derecho a igual protección de las leyes se había violado porque algunos niños tenían acceso a educación inicial mientras que otros no lo tenían. ACIJ le pidió al tribunal que le ordenara al gobierno que cumpla con sus obligaciones constitucionales y diseñe y ejecute medidas urgentes para remediar la situación.

Naturalmente, el gobierno de la ciudad respondió. Además de presentar objeciones procedimentales, argumentó que no se le podía atribuir una omisión al estado local y, por lo tanto, que ningún derecho había sido violado. El gobierno negó no haber cumplido con sus obligaciones y señaló diferentes obras de infraestructura que se estaban desarrollando en instituciones educativas para abordar la escasez. Los abogados de la ciudad, sin embargo, nunca intentaron refutar los hallazgos que ACIJ había presentado sobre la base de su análisis presupuestario. De hecho, la dificultad del gobierno de producir e incorporar información confiable, incluso en apoyo a sus propias posturas, era evidente en todo el caso.

En agosto de 2007, el tribunal apoyó a ACIJ. La imposibilidad del gobierno de garantizar la educación inicial debido a una directiva constitucional poco ambigua hizo que los jueces vieran la obligación de intervenir. El tribunal explicó que no era función del poder judicial decirle al gobierno cómo cumplir con sus obligaciones, pero podía solicitarle que prepare y presente un plan que demostrara que lo haría.



OUTCOMES RELATED TO THE LAWSUIT

- Two court judgments against the City of Buenos Aires for its failure to guarantee early education
- A high-profile public hearing on the matter hosted by the city's highest court that raised awareness of the issue
- A legally binding agreement from the government to take steps to address the shortage of pre-schools and kindergartens
- Proposing legislation to fix

El tribuno le solicitó al gobierno que presentara información detallada sobre todas las obras que se estaban llevando a cabo y los proyectos de nuevas obras dirigidas a satisfacer las demandas de lugares existentes, con la advertencia de que ninguno de los planes debería completarse después de 2010. Además, el tribunal le solicitó al gobierno que elaborara planes específicos destinados a garantizar el acceso a la educación inicial, incluso para niños que habían sido excluidos desde 2007.

La apelación

El gobierno apeló la sentencia del tribunal, argumentando que este había violado el principio de división de poderes al interferir en cuestiones que pertenecen al terreno de los poderes políticos del gobierno. Esta postura se condice con lo que se ha denominado tradicionalmente la doctrina de las interrogantes políticas: la idea de que los tribunales, ante la falta de legitimidad popular directa, no deberían participar en la elaboración de políticas ni en ninguna cuestión que sea esencialmente política. Estos argumentos han sido exitosos en otros casos en Argentina y en otros lugares, y son ciertamente válidos cuando se trata de una decisión política pública que es esencialmente distributiva por naturaleza y, por lo tanto, requiere un proceso político.

Este argumento, sin embargo, no se aplicó al caso de ACIJ. No se le pidió al tribunal que tomara decisiones distributivas, ni se lo instó a diseñar políticas educativas. Solo se le pidió que hiciera que el gobierno cumpla con sus propios compromisos, políticas, presupuestos y leyes. En cierto sentido, ACIJ no le pedía al poder judicial que les dijera a los funcionarios electos qué debían hacer, sino solo que hicieran lo que ya habían decidido que el estado haría con los recursos públicos.

En marzo de 2008, el tribunal de apelaciones confirmó la sentencia anterior y rechazó la apelación del gobierno, lo que preparó el terreno para una audiencia final por parte del Tribunal Superior de la ciudad.

El tribunal superior

Durante esta etapa, ACIJ fortaleció su estrategia de diseminación a fin de reunir apoyo mediante extractos *amici curiae*.ⁱⁱ El tribunal recibió estas presentaciones en apoyo al juicio de ACIJ de parte de varias organizaciones de la sociedad civil y expertos en educación. Aunque los extractos *amici* fueron rechazados por el Tribunal Superior por razones procedimentales, los miembros de ACIJ consideran, sin embargo, que estos extractos tienen un rol importante en el apuntalamiento de su caso.

Aunque el legajo fue analizado por los jueces del Tribunal Superior, se mantuvieron conversaciones entre el gobierno y los querellantes. Este diálogo fue propiciado por un miembro del Ministerio Público que había intervenido en el caso creyendo que era el interés de ambas partes llegar a un acuerdo fuera de los tribunales. Luego, inesperadamente,

asumió un nuevo Ministro de Educación, que estaba más dispuesto a negociar. El Tribunal Superior, reacio a emitir una sentencia para el caso, alentó formalmente este diálogo emergente.

Siete meses de negociaciones entre numerosas agencias estatales, funcionarios públicos y miembros de ACIJ dieron como resultado la elaboración del borrador de un acuerdo, que fue presentado ante el Tribunal Superior. El acuerdo contenía una declaración clara de que las demandas de ACIJ eran legítimas, lo que fue celebrado por todos los actores relevantes del caso. Ambas partes estuvieron de acuerdo en llevar adelante un plan de trabajo sustentable y el gobierno se comprometió a tomar medidas para proporcionar todos los lugares que se necesitaban en las instituciones de educación inicial existentes (priorizando los distritos que evidenciaban una demanda más alta) y para cumplir con un plan de trabajo para la creación de nuevos lugares. Se establecieron fechas límite tanto para finalizar y presentar el plan al tribunal como para concluir todas las obras planificadas. El gobierno también se comprometió a garantizar que los recursos presupuestarios requeridos para la compleción del plan de trabajo estuvieran a disposición y que este incluyera partidas presupuestarias específicas destinadas a cumplir con las nuevas necesidades en todos los presupuestos presentados a la legislatura. El acuerdo estableció el compromiso del gobierno de llevar a cabo varias acciones adicionales dirigidas a incrementar los lugares en la educación inicial, como implementar un sistema digital para centralizar y sistematizar toda la información relacionada con la escasez de lugares en la educación inicial. Además, estableció un foro de trabajo y designó un responsable especial a cargo del monitoreo de la ejecución del plan de trabajo.

En respuesta a la solicitud de ACIJ, el Tribunal Superior organizó una audiencia pública para analizar el acuerdo, la cual tuvo lugar en febrero de 2011. Este fue un logro principal para ACIJ porque era la primera audiencia pública que alguna vez se realizara en el Tribunal Superior de la ciudad. La audiencia reunió a todos los actores relevantes de la comunidad educativa y los comprometió en un debate fructífero y enriquecedor. En la audiencia, el apoyo al borrador del acuerdo fue casi unánime; el único que no estuvo de acuerdo fue el Procurador General de la ciudad, quien insistió en que el poder judicial estaba invadiendo su jurisdicción.

¿SE DEBIERON LOS CAMBIOS A LA CAMPAÑA?

La estrategia de ACIJ fue muy exitosa en cambiar la actitud del gobierno hacia las deficiencias de larga data en su política de educación inicial. La litigación fue exitosa en este caso gracias a la oportunidad legal creada por el excepcional marco constitucional de la ciudad y porque el proceso político ya había demostrado ser indiferente al problema.

Aunque ACIJ era idónea en esta estrategia de litigación, es decir, tenía experiencia tanto en demandas colectivas como en análisis de presupuestos, estos son otros ejemplos de organizaciones de base que han incorporado la litigación de manera exitosa en las campañas a fin de garantizar que los recursos públicos se usen para satisfacer las prioridades y las necesidades de la sociedad. En este caso, ACIJ era un actor con experiencia en debates públicos; había establecido buenos contactos con la comunidad educativa y los periodistas, y entre su personal, contaba con abogados que tenían más voluntad de negociar y tenían experiencia tanto en litigios de demandas colectivas como en análisis presupuestarios.

De hecho, la estrategia de litigación tuvo éxito gracias a la incorporación del análisis presupuestario, un innovador enfoque de la práctica legal de la Argentina que ninguna otra

organización de la comunidad legal o educativa había adoptado hasta el momento.

Las pruebas de que se gastaban menos recursos que los previstos en el presupuesto constituyeron el argumento en contra clave para los reclamos del gobierno de que el poder judicial no contaba con la jurisdicción necesaria para abordar cuestiones políticas o tomar decisiones sobre las asignaciones presupuestarias. Ante la escasez de lugares en las escuelas, claramente vinculada con una administración poco eficiente de los recursos, el poder judicial no tenía que intervenir para reescribir las políticas públicas, sino solo para obligar al gobierno a ejecutar un acto legislativo.

CONCLUSIÓN

Dado que la fase de implementación recién ha comenzado, es demasiado temprano para evaluar el impacto del acuerdo en la cantidad de lugares disponibles para la educación inicial. Sin embargo, por varias razones, es justo considerar el acuerdo de ACIJ con el gobierno como un gran logro. En primer lugar, el gobierno reconoció la existencia de una demanda legítima. Esto significa que reconoció no solo que existe un derecho colectivo a la educación, sino también que este derecho es judicialmente exigible.

Más allá del valor de las palabras del gobierno, el Tribunal Superior mantuvo la jurisdicción a fin de intervenir en el futuro si alguna de las partes no cumple con el acuerdo. Esto significa que la implementación será monitoreada por el poder judicial, lo que podría diferenciar a este caso de otros ejemplos de intentos de reformas que han fracasado debido a la falta de cumplimiento.

Finalmente, el enfoque basado en el litigio de ACIJ puede considerarse un éxito por el camino que allanó para otros que buscan compensaciones por violaciones a los derechos. En este caso, el análisis presupuestario demostró ser una herramienta útil para los litigios relacionados con los derechos sociales. Cuando se lo usa bien, puede brindar argumentos para los tribunales que desean exigir el cumplimiento de la ley pero son reacios a intervenir en los debates sobre las políticas públicas. Este caso también demuestra la importancia de contar con una estrategia de litigación bien planificada. Resalta el valor de recolectar toda la evidencia relevante y revela de qué manera la libertad de las regulaciones y los mecanismos de la información tienen un rol significativo en el logro de este objetivo.

ⁱ La Ciudad de Buenos Aires tiene el mismo grado de autonomía del gobierno federal que las otras 23 provincias de la Argentina.

ⁱⁱ Un extracto *amicus curiae* es una presentación por parte de un individuo u organización que no es parte de un caso que tiene por objetivo brindar más argumentos o conocimiento especializado sobre de la materia objeto del proceso.

Oficinas del International Budget Partnership

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, Sudáfrica
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392