

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de Marzo de 2025.-

VISTO:

Los trámites nros. **7524/22** y **19838/24**, iniciados por las señoras Gabriela Elena Gómez -DNI n° 25.762.610- y Lucía Lodolo -DNI n° 35.321.780-, respectivamente, quienes manifestaron su preocupación ante la falta de dispositivos que garanticen la inclusión educativa de sus hijos.

Y CONSIDERANDO QUE:

I.- Hechos

I.I.- Trámite n° 7524/22

En su presentación ante esta Defensoría del Pueblo, la señora Gómez, en su carácter de madre de un alumno de la Escuela n° 3 del Distrito Escolar 16° “Grecia”, denunció la negativa por parte de la Supervisión Escolar de aprobar la medida de excepción del requisito establecido por la Resolución n° 3.034/MEGC/2013^[1]-y complementarias- con respecto a la condición de título profesional establecido para el ingreso a las escuelas públicas de los/as Acompañantes Personales No Docentes (APND) (fs. 1/2).

Atento a lo expuesto, a fs. 15/19, obra copia de la nota presentada por la señora Gómez ante la Supervisión Escolar, a través de la cual solicitó la medida excepción antes referida “... durante los largos meses de búsqueda, la realidad indica que no siempre se logra cubrir este espacio de trabajo con profesionales titulados (...) Negar la necesidad de flexibilizar este punto de los requerimientos (redactados en 2013) equivale a negar a estos niños y niñas el derecho al apoyo (...) María Agostina (...) le faltan sólo dos materias para recibirse del Lic. En Psicología...”.

En virtud de la problemática planteada, personal de este Órgano Constitucional se comunicó con la Supervisora Escolar, quien indicó que esa instancia no se encontraba facultada para autorizar ninguna medida de excepción a lo establecido por la normativa vigente (fs. 20/21).

En consecuencia, desde esta Defensoría del Pueblo se remitieron sendos oficios a la Dirección de Educación Primaria, a efectos de poner en conocimiento de la mencionada dependencia el requerimiento efectuado por la señora Gómez, y por los cuales se solicitó garantizar el proceso de inclusión del alumno (fs. 46/48, 53 y 59/61).

Asimismo, la señora Gómez informó haber presentado dos nuevas postulantes para desempeñarse como APND, una para cada turno; las que cumplían con el requisito de título profesional. En tal sentido, aclaró que para ello debió asumir el **pago de un adicional a cada una de las profesionales** a fin de complementar lo abonado por su cobertura médica (fs. 57/58).

Tiempo después, la vecina puso en conocimiento de esta Defensoría del Pueblo, lo siguiente: “... *Estamos en la búsqueda de APND para la tarde (...) la APND que tenía título en mano (tal como exige el Min de Educ) consiguió un mejor trabajo y dejó el acompañamiento (...) Así que seguimos buscando y el año escolar sigue pasando...*” (fs. 64 /65).

En atención a lo referido, corresponde consignar otro de los correos electrónicos remitidos por la presentante, adjunto a fs. 67/69, en el que detalló la situación de escolaridad de su hijo y por el cual expuso: “... *Seguimos en la búsqueda de APND para la tarde. A esta altura del año escolar, Bruno sigue concurriendo sin acompañamiento durante la tarde. Esta situación resulta muy difícil de revertir por varias razones que paso a enumerarte: 1) La Supervisora (...) continúa haciendo caso omiso a las necesidades de mi hijo: él necesita un ACOMPAÑANTE TERAPÉUTICO en el establecimiento educativo (...) Bruno NO necesita un psicólogo, ni terapeuta ocupacional, ni fonoaudióloga, etc. en la escuela, ya que cuenta con sus terapeutas fuera del ámbito escolar (...) nos exige un título universitario haciendo alusión a la Res.3034 MEGC del año 2013 (...) 2) La situación actual de público conocimiento sobre el estado de emergencia de todo el sector de prestadores del área de discapacidad en las diferentes Obras Sociales y prepagas, hace imposible encontrar en nuestra búsqueda a un profesional con título universitario que acepte trabajar en una escuela en este contexto de extrema precarización. 3) La situación económica: **las familias nos vemos obligadas a***”

ofrecer el pago de un importante dinero extra para que consigamos algún candidato interesado en el acompañamiento terapéutico en la escuela. Como verás, el contexto no ayuda para nada. Por otro lado, sé que desde la defensoría presentaron un oficio en el cual se informaba a la Dirección de Educación Primaria la problemática de mi hijo, requiriendo que brinde respuesta con los dispositivos propios ya que es obligación en el marco de una política de inclusión educativa. En este sentido, te cuento que nosotros hemos tenido noticias a través de la maestra de grado que el EOE (...) ha tomado intervención en 1 SOLA OPORTUNIDAD en la cual se ha acercado una psicopedagoga a observar a mi hijo durante el recreo. De dicha visita no hemos tenido ninguna devolución ni informe de parte de la escuela ni del EOE (...) por lo cual quiero subrayar que los canales de comunicación con la familia han sido nulos...” (lo resaltado es propio).

En consecuencia, se estimó oportuno oficiar a la Dirección General de Educación de Gestión Estatal, a fin de poner en su conocimiento la problemática objeto del presente reclamo, y por el cual se solicitó “... brindar opinión al respecto y (...) las medidas y acciones implementadas desde esa Dirección General a fin de garantizar una plena inclusión educativa...” (fs. 70/76).

En respuesta, la Dirección de Educación Primaria, mediante Informe n° IF-2022-21161504-GCABA-ESC200991, indicó: “... el niño mencionado (...) cuenta con dos acompañantes personal no docente. Turno mañana (...) y turno tarde...” (fs. 91); y por medio del Informe n° IF-2022-21205207-GCABA-DGEGE, expuso: “... La Supervisión del D.E 16° informa que el niño ha sido acompañado por la maestra de apoyo de la Escuela Integral Interdisciplinaria N° 16 hasta el ingreso de sus acompañantes. 2. Actualmente la docente de recuperación continúa monitoreando el aspecto pedagógico del niño, que resulta su verdadera tarea...” (fs. 92).

Con el propósito de poner en conocimiento de la señora Gómez la respuesta *supra* citada, se mantuvo comunicación telefónica con la misma quien resaltó que su hijo continuaba sin acompañamiento en el horario de la tarde desde el receso invernal, tal como había informado a esta Defensoría del Pueblo en comunicación anterior (fs. 97/99); motivo por el cual se reiteró el oficio enviado a la Dirección General de Educación de Gestión Estatal (fs. 100/103).

La requerida Dirección General, en contestación y a través del Informe n° IF-2022-39795104-GCABA-DGEGE, consignó lo siguiente: “... 1. *La Supervisión del D.E 16° informa que lo solicitado fue respondido por EE 14.888.187-GCABA-MGEYA-2022. Desde el día 23 de mayo del 2022 se procedió a autorizar el ingreso de dos APNDs, según la documentación presentada por la familia (...)* 2. *Esta Supervisión considera que, dado el requerimiento formulado por la madre del niño en Orden 2, no es necesario realizar la excepción solicitada en el presente ya que la madre presentó la documentación de los acompañantes cumpliendo los requisitos de la normativa vigente- Resolución N° 3034/MEGC-2013...*” (fs. 118).

Al observarse que la respuesta brindada por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal no abordaba todos los aspectos consultados por esta Defensoría del Pueblo, como así también que la información brindada resulta extemporánea, de acuerdo a lo manifestado por la señora Gómez, se remitieron nuevos oficios (fs. 139/146).

En el marco del seguimiento del presente caso, a fs. 147/148, luce el registro de la comunicación telefónica mantenida con la señora Gómez quien informó que en virtud de que su hijo continuaba sin el acompañamiento requerido desde el establecimiento educativo se le **habría sugerido la reducción de la jornada escolar**.

La Dirección General de Educación de Gestión Estatal, por medio del Informe n° IF-2024-27284329-GCABA-DGEGE, señaló lo siguiente: “... *Preliminarmente, cabe señalar que el Ministerio de Educación es responsable de diseñar, promover, implementar y evaluar las políticas y programas educativos (...)* Las escuelas que dependen de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal acompañan las trayectorias escolares de todos los/as alumnos/as brindando herramientas, saberes específicos, configuraciones apoyo y ajustes necesarios para favorecer la inclusión en igualdad de condiciones (...) Sobre el particular, cabe señalar que la Resolución N° 3034/MEGC/13 aprobó el Reglamento para el desempeño de Acompañantes Personales No Docentes (APND) de alumnos/as con discapacidad incluidos en escuelas de modalidad común de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...) Entre los requisitos establecidos se encuentra contemplado que el Acompañante Personal No Docente (APND) de alumnos/as con discapacidad deberá contar con título profesional inherente a las necesidades del/la alumno/a. Ello resulta de la necesidad de acreditar que aquel/lla profesional que acompañe cuente con los conocimientos necesarios

para el ejercicio de sus funciones y de acuerdo a las necesidades del/la niño/a que requiera su asistencia (...) Es dable aclarar que el Acompañante Personal No Docente (APND) tiene por función acompañar al/la alumno/a durante su permanencia en la escuela y las actividades que se desarrollen, dentro y fuera del aula - en el caso de salidas educativas o plan de recreación o natación - así como actividades de higiene y alimentación. De este modo, contribuye en alcanzar los objetivos de integración del/la estudiante y su progresiva autonomía, implementando las indicaciones del Equipo Directivo y del docente del curso, grado o sección a cargo de grupo de alumnos/as y la maestra de apoyo a la integración -si hubiera- (...) A tal fin elabora y presenta a la dirección de la escuela un plan de trabajo individualizado orientado a apoyar al alumno/a en la organización de su aprendizaje y participación, contribuyendo a alcanzar los objetivos de integración y su progresiva autonomía...” (fs. 161/162).

A fin de poner en conocimiento de la presentante la respuesta *supra* transcripta; a fs. 165 /166, luce el registro de la comunicación telefónica mantenida con la misma, quien manifestó su preocupación al explicar que a esa fecha su hijo asistía a 3º grado acompañado por una APND a la cual **debe abonar parte de su sueldo** debido a que ningún profesional titulado aceptaba realizar el acompañamiento cobrando solamente lo estipulado por nomenclador.

Con posterioridad, en virtud del seguimiento realizado se recibió un correo electrónico de la presentante, obrante a fs. 170/171, en el cual informó: “... Durante este año, pudimos lograr que Bruno cuente con el dispositivo de APND en la escuela durante toda la jornada. Cabe destacar que la acompañante debió cumplir con la requisitoria prevista por la Res. N° 3034 /MEGC-2013 (particularmente, contar con Título en mano). No hemos logrado ningún tipo de flexibilización de la normativa, a[u]n cuando hubiéramos planteado en innumerables oportunidades el contexto desfavorable de las prestaciones de discapacidad y la precarización laboral de este sector. Quiero hacer especial hincapié en que la única forma de concretar y sostener el dispositivo durante el ciclo lectivo 2024, ha sido que nosotros (familia) paguemos mensualmente un adicional (bastante oneroso, por cierto) a la acompañante. Esperemos poder seguir sosteniendo en 2025 este gasto porque, lamentablemente, parece ser la única forma de asegurar los apoyos que mi hijo necesita en la escuela...”.

I.II.- Trámite nº 19838/24

La señora Lodolo, madre de un alumno del Jardín de Infantes Integral (JII) n° 1 del Distrito Escolar 7° “Andrés Ferreyra”, manifestó en su presentación ante este Órgano Constitucional, lo siguiente: “... *inicié los trámites en la obra social (OSDE) para que (...) pueda ingresar la Acompañante Terapéutica a la Sala (...) quien posee título de Acompañante Terapéutico, ya que dicha profesional acompañó a Ramiro en su adaptación desde el jardín anterior, por lo cual el niño ya generó un vínculo de confianza con la misma, lo cual resulta ser de suma importancia para que el mismo pueda superar los desafíos de aprendizaje que debe superar diariamente (...) me informaron desde el Centro de Integración que la supervisión del distrito para APND acepta **únicamente (...) carreras de título terciario y/o universitario (...) Es mi deseo dejar constancia de la importancia del APND ya que es un recurso necesario tanto para Ramiro, como para sus maestras, ya que desde Abril que **mi hijo se encuentra realizando horario reducido...*****” (fs. 1/3 - lo resaltado es propio).

Atento a lo expuesto, desde esta Defensoría del Pueblo se cursó un oficio a la Dirección General de Educación de Gestión Estatal, a fin de poner en conocimiento la problemática objeto de reclamo, al tiempo que se requirió “... *implementar, con la celeridad que el caso importa, las medidas y acciones que desde esa Dirección General se considere necesarias a fin de garantizar la plena inclusión educativa del alumno...*” (fs. 10/15); dependencia que brindó contestación (fs. 17/19).

Al respecto, cabe destacar el informe elaborado por el establecimiento al cual asistía el niño; en el cual se indicó que a la fecha de su elaboración el alumno contaba con el dispositivo de APND conforme los requisitos establecidos en la Resolución n° 3.034/MEGC/2013 -y complementarias- por lo que la respuesta proporcionada por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal no brindó contestación a todos los aspectos consultados por esta Defensoría del Pueblo.

A fin de poner en conocimiento de la presentante la respuesta antes mencionada; a fs. 21, luce el registro de la comunicación telefónica mantenida con la señora Lodolo, quien remarcó que el ingreso de una APND con título habilitante fue el resultado de haber **abonado de manera particular una suma de dinero complementaria** a lo abonado por su prepaga

atento que ningún profesional titulado/a aceptaba realizar el acompañamiento cobrando solamente lo estipulado por nomenclador; situación que se le torna económicamente compleja.

II.- Normativa vigente

La educación es un derecho humano básico y fundamental y, por ende, universal; inalienable e inherente a toda persona humana, el cual contribuye inexorablemente al desarrollo de su dignidad. De ese modo, el derecho a la educación se encuentra ampliamente reconocido en diversos instrumentos internacionales y locales.

Así lo hace, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos al establecer que: *“... Toda persona tiene derecho a la educación...”* la que *“... tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales...”* (art. 26 incs. 1º y 2º). En igual sentido se expresa la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 23, 28 y 29, entre otros).

En la misma línea, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, estipula que: *“Toda persona tiene derecho a la educación...”* a su vez dicho derecho *“... comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dote naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado...”* (art. XII).

Específicamente, en el caso de niños/as con discapacidad, deberá a su vez considerarse lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo -aprobada por la Ley Nacional nº 26.378^[2] -y modificatorias- y ratificada por la República Argentina el día 2 de septiembre de 2008 e incorporada con jerarquía constitucional por la Ley Nacional nº 27.044^[3] -y modificatorias- de conformidad con lo dispuesto en el inc. 22 del art. 75 de la Constitución Nacional.

Dicha Convención determina en su art. 7º, que: “... 1. Los Estados Partes tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que todos los niños y las niñas con discapacidad gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas...”; y, en su art. 24, establece que: “... los Estados Partes asegurarán que: a) Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad; b) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan; c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales; d) Se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva; e) Se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión...”.

Por su parte, la Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para personas con Discapacidad en el Área Iberoamericana, refiere que: “... El contacto entre niños y jóvenes con y sin discapacidades es un poderoso estímulo para su integración. Por ello, la educación de los niños y jóvenes con discapacidad debe desarrollarse, en tanto sea posible, en un medio escolar normal, contando con la posibilidad de acceder a los recursos terapéuticos y de aplicar las técnicas educativas especiales necesarias para atender sus necesidades particulares...”.

Por otra parte, el art. 14 de la Constitución Nacional, y los tratados internacionales con jerarquía constitucional conforme lo dispone en el inc. 22 del art. 75, disponen el derecho inalienable de enseñar y aprender.

En el mismo sentido cabe mencionar lo dispuesto por el art. 23 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al establecer que: “La Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática...”.

La Ley de Educación Nacional n° 26.206^[4] -y modificatorias- en su Título I “*Disposiciones Generales*”, Capítulo I “*Principios, Derechos y Garantías*”, art. 1° “... *regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender...*”; y, determina particularmente en el caso de las personas con discapacidades, lo siguiente: “... *n) Brindar (...) una propuesta pedagógica que les permita el máximo desarrollo de sus posibilidades, la integración y el pleno ejercicio de sus derechos...*” (art. 11). Asimismo, define a la Educación Especial, como: “... *la modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo. La Educación Especial se rige por el principio de inclusión educativa, de acuerdo con el inciso n) del artículo 11 de esta ley...*” (art. 42).

En consecuencia, en el marco de la adopción de una política de inclusión educativa, dicha norma establece a través de su art. 44, que: “*Con el propósito de asegurar el derecho a la educación, la integración escolar y favorecer la inserción social de las personas con discapacidades, temporales o permanentes, las autoridades jurisdiccionales dispondrán las medidas necesarias para: a) Posibilitar una trayectoria educativa integral que permita el acceso a los saberes tecnológicos, artísticos y culturales. b) Contar con el personal especializado suficiente que trabaje en equipo con los/as docentes de la escuela común...*”.

Conforme lo establecido por la citada Ley de Educación Nacional, que entiende a la educación y al conocimiento como un bien público y un derecho personal y social, corresponde al Estado adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una educación integral. En tal sentido, el Consejo Federal de Educación dictó la Resolución CFE n° 144, la que en su Anexo I plantea que: “... 2. ‘*Mejorar la calidad implica colocar la enseñanza en el centro de las preocupaciones y desafíos de la política educativa, a los efectos de garantizar el derecho de todos los niños, niñas, jóvenes y adultos a acceder a los conocimientos necesarios para la participación en la vida de manera crítica y transformadora. Esto supone desarrollar políticas que tengan como preocupación las propuestas que la escuela ofrece, no solo en términos de contenidos sino también respecto de los procesos de transmisión, las formas de organización así como las condiciones pedagógicas y materiales en que tiene lugar. Producir mejores condiciones para el cotidiano escolar tanto para alumnos/as como para docentes implica una preocupación por los modos en que es posible verificar la igualdad en el acceso a los conocimientos para todos los niños, jóvenes y adultos...*’. En

concordancia con lo expuesto, el mencionado Órgano dictó a su vez las Resoluciones CFE nros. 155/11, 174/12 y 311/16.

En virtud de la temática objeto de análisis, cabe destacar lo establecido en la Resolución CFE n° 311/16, que en su Anexo I, establece que: “... *El Sistema Educativo asegurará el apoyo necesario para el acompañamiento de las trayectorias escolares de los/as estudiantes con discapacidad en caso que lo requieran, a partir de un trabajo corresponsable entre los niveles y las modalidades...*” (art. 1°); y que: “... *Acorde a los lineamientos nacionales e internacionales en materia de inclusión, las jurisdicciones propiciarán condiciones y brindarán los servicios para el acompañamiento de las trayectorias escolares de los/as estudiantes con discapacidad que así lo requieran en vistas a brindar herramientas, saberes específicos, configuraciones de apoyo y ajustes razonables, en los términos de la Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad, para favorecer la inclusión, en igualdad de condiciones con los demás y sin discriminación...*” (art. 2°). Asimismo, aclara que: “... *En caso que las instituciones educativas precisen apoyo para garantizar el óptimo desarrollo de la trayectoria escolar de los/as niños/as con discapacidad en los diferentes niveles de enseñanza obligatoria contarán, con la posibilidad de: - recibir los apoyos necesarios para el desarrollo de su trayecto en el Nivel. Los mismos serán corresponsabilidad entre el Nivel, la Modalidad de Educación Especial y demás modalidades según criterios nacionales y jurisdiccionales...*” (art. 17).

En ese contexto, cabe citar la Ley n° 3331^[5] (según texto consolidado por Ley n° 6764^[6]) de esta Ciudad, que tiene como objeto “... *la propuesta, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para una inclusión educativa plena.*” (art. 1°); y, entiende como política de inclusión educativa plena “... *al conjunto de procesos pedagógicos, institucionales, políticos y comunitarios que permite que la totalidad de los niños y jóvenes de la Ciudad se integren a propuestas educativas de alta calidad, a través de itinerarios escolares con modalidades regulares o alternativas, conforme a sus necesidades.*” (art. 2°). De modo que establece como responsabilidad del Poder Ejecutivo “... a) *El sostenimiento en la agenda pública de la inclusión educativa plena como prioridad social. b) El desarrollo e implementación de políticas públicas, en forma conjunta, de todos los organismos de gobierno para la inclusión educativa plena. c) Un sistema de indicadores socio-educativos que permitan monitorear los resultados, informar periódicamente de los logros y los desafíos pendientes y actuar en consecuencia. d) El desarrollo y financiamiento en forma concurrente de programas*

específicos para la inclusión educativa, en los niveles obligatorios, de la población que requiere alternativas especiales...” (art. 4º).

Así también, resulta necesario incorporar lo normado por la Ley Nacional nº 24.901^[7] -y modificatorias-, que estipula que “... *Las obras sociales, comprendiendo por tal concepto las entidades enunciadas en el artículo 1º de la ley 23.660, tendrán a su cargo con carácter obligatorio, la cobertura total de las prestaciones básicas enunciadas en la presente ley, que necesiten las personas con discapacidad afiliadas a las mismas...*” (art. 2º).

Posteriormente, la Superintendencia de Servicios de Salud, a través de la Resolución nº 1.511/2012^[8] -y modificatorias-, creó “... *el SISTEMA UNICO DE REINTEGRO POR PRESTACIONES OTORGADAS A PERSONAS CON DISCAPACIDAD, con el fin de apoyar económicamente a los Agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud, mediante el reintegro de las erogaciones que hubieran realizado para atender dichas prestaciones básicas...*” (art. 1º).

II.I.- Respetto de la figura del Acompañante Personal no Docente (APND)

La incorporación del dispositivo de APND en escuelas de educación común de esta Ciudad se enmarca en los lineamientos de la política educativa inclusiva adoptada por el Gobierno porteño y en respuesta a la solicitud de ampliar el apoyo brindado por los propios dispositivos dependientes del Ministerio de Educación.

Inicialmente, la demanda provino de familias de niños/as (la mayoría con diagnóstico de Trastorno del Espectro Autista -TEA-) quienes, amparadas por el art. 24 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, reclamaban por su derecho a elegir la escuela para sus hijos/as y la necesidad de contar con un acompañamiento durante todos los días de la semana y todo el horario escolar.

En ese contexto, se dictó la Resolución nº 3.773/MEGC/2011^[9] -y modificatorias- (derogada por la Resolución nº 3.034/MEGC/2013 -y complementarias-), en la cual se determinaba que: *“... uno de los propósitos de la Política Educativa del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es lograr la inclusión educativa de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos al sistema educativo...”*, asumiendo una prevalencia significativa de alumnos/as con diagnóstico de Trastorno Generalizado del Desarrollo, de acuerdo al Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, Masson 2002 (DSM IV TR), por lo que determinaba que era necesario generar condiciones para facilitar la concreción del proceso de integración entendiendo que: *“... el incorporar la figura del acompañante personal no docente, es una acción que permite acompañar a los niños, que por su necesidad, requieren del apoyo de un adulto que organice su tarea y participación en la escuela, contribuya a alcanzar los objetivos de integración antes enunciados...”*.

De ese modo, la citada normativa aprobaba *“... el Reglamento para el Desempeño de Acompañantes Personales no Docentes para alumnos diagnosticados con Trastorno Generalizado del Desarrollo en los términos definidos en el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, Masson 2002 (DSM IV TR), en todo establecimiento educativo de gestión estatal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”* (art. 1º); en el mismo, se ordenaba el procedimiento para solicitar el ingreso de ese dispositivo, y se especificaba la documentación necesaria: *“Previo al comienzo del desempeño del acompañante personal no docente el o los padres o representante legal del/la alumno/a deberán presentar en la Dirección de la Escuela dos copias, acompañadas por sus originales para la certificación de aquéllas por la Secretaría del establecimiento, de la siguiente documentación del mismo a la Dirección de la Escuela: (...) 2. Copia certificada del título de Profesor de Educación Especial, de Licenciado en Psicología o de Licenciado en Psicopedagogía...”* (art. 11 del Anexo); como así también, establecía las funciones asignadas al APDN.

Dicha normativa fue objeto de varias modificaciones. En primera instancia, debió dictarse la Resolución nº 3.107/MEGC/2012^[10] (también, derogada por la Resolución nº 3.034/MEGC/2013 -y complementarias-) que modificaba el Anexo de la Resolución nº 3.773/MEGC/2011 -y modificatorias- *“... a los efectos de subsanar los inconvenientes derivados de la distinción entre Psicopedagogo y Licenciado en Psicopedagogía corresponde equiparar ambos títulos a los efectos del desempeño del rol de Acompañante Personal No Docente...”*.

En segunda instancia, mediante la Resolución n° 867/MEGC/2013^[11] (igualmente derogada por la Resolución n° 3.034/MEGC/2013 -y complementarias-) se amplió el alcance de lo dispuesto por la Resolución n° 3.773/MEGC/2011 -y modificatorias-, haciendo posible el ingreso de el/la APND para todos/as aquellos/as alumnos/as que presentasen alguna discapacidad, sin estar limitado a un determinado tipo diagnóstico.

En última instancia, y a través de la Resolución n° 3.034/MEGC/2013 -y complementarias- se realizó la última modificación de la norma entendiendo que: “... *la inclusión de niños y jóvenes con discapacidad constituye un desafío que debe construirse día a día por lo cual se requiere de cambios y adaptaciones del sistema educativo y su contexto (...) a los fines indicados resulta necesario adaptar y dinamizar los procedimientos para el ingreso, acompañamiento y seguimiento de los niños y jóvenes con discapacidad que se matriculan en el sistema educativo común (...) resulta necesario implementar modificaciones sobre el procedimiento para tramitar el ingreso de los acompañantes personales no docentes actualmente vigente...*”; en virtud de ello se aprobó “... el ‘Reglamento para el desempeño de Acompañantes Personales No Docentes (APND) de alumnos/as con discapacidad incluidos en escuelas de modalidad común de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires’...” (art. 1°).

Entre otras cuestiones, el Anexo de la citada Resolución establece “... **Capítulo I Procedimiento para la autorización del ingreso del acompañante personal no docente de alumnos/as con discapacidad, incluidos en escuelas de modalidad común.** 1. **Solicitud:** El o los padres o representante legal del/la alumno/a solicitarán ante la Dirección de la Escuela la incorporación del acompañante personal no docente, a tal fin deberán presentar: a. Solicitud en la que se exprese el requerimiento del acompañante personal no docente y conformidad para que el APND (...) b. Certificado de Discapacidad del/la alumno/a (...) c. Informes de profesionales tratantes (...) d. Acreditación de los nombres, apellidos y matrículas profesionales del o los integrantes del equipo integrador que coordina y supervisa externamente la labor del mismo. e. Documento Nacional de Identidad del acompañante. f. Copia certificada del título del Profesional inherente a las necesidades del alumno/a. g. Póliza de seguro (...) h. Certificado de reincidencia y, para el caso de que se trate de extranjeros, que se acredite que residen en legal forma y que la Dirección Nacional de Migraciones los ha autorizado para prestar servicios remunerados en la República Argentina...”.

III.- Conclusión

Las políticas educativas inclusivas proponen reconocer y valorar las capacidades de todas las personas a partir de la superación del concepto “ineducabilidad”. Esto importa un cambio de paradigma al interior del sistema educativo al adoptar prácticas pedagógicas que posibiliten el máximo desarrollo de las potencialidades de todo sujeto y el pleno ejercicio de sus derechos.

La enseñanza y el aprendizaje situados en el centro de las preocupaciones generaron desafíos que fueron materia de debate y compromisos asumidos en diversos documentos internacionales.

En tal sentido, y como fuera antes reseñado, la República Argentina no sólo adhirió a la normativa internacional en materia de reconocimiento de derechos, sino que también, generó normas locales que garantizan un sistema educativo inclusivo. Prevalece de ese modo la responsabilidad del Estado Nacional y de los Estados Jurisdiccionales de garantizar todos aquellos servicios, técnicas, estrategias, conocimientos y recursos pedagógicos y humanos destinados a asegurar un proceso educativo integral en todas las instituciones educativas.

Inicialmente, la educación especial actuó como único dispositivo que estuvo a cargo de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los/as niños/as y jóvenes con discapacidades; posteriormente la adopción del principio de integración y el reconocimiento de las Necesidades Educativas Especiales (NEE) implicó tanto la transformación de la educación especial como también del funcionamiento de la escuela común.

La perspectiva de la integración significó una práctica tendiente a lograr que niños/as que antes sólo eran alumnos/as de las escuelas especiales pudieran incorporarse a las escuelas comunes; en ese escenario surge la “... *figura del maestro integrador surge aquí como ‘el maestro de los niños y niñas con NEE’...*”^[12], circunstancia que en muchos casos aún perdura.

De ese modo la educación especial fue redefinida como una modalidad que permita el acompañamiento de las trayectorias escolares de los/as alumnos/as con discapacidad en los diferentes niveles del sistema.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (y otras jurisdicciones) los/as docentes de la escuela especial se incluyeron en las escuelas de nivel bajo las denominaciones de “*docentes integradores*” o “*de apoyo pedagógico*”. En el primer caso, con el fin de acompañar en un tiempo acotado a un/a niño/a con discapacidad; mientras que en el segundo caso, para promover el aprendizaje de los grupos de estudiantes cuyas modalidades de aprendizaje requerían de la elaboración de otras estrategias de enseñanza [\[13\]](#).

Atento a los desafíos y reconceptualizaciones que suponen las políticas de inclusión educativa, en la actualidad el eje del debate se centra en torno a la interacción que establece el/la alumno/a con discapacidad y su contexto; lo que introdujo como variable de análisis la noción de “*barreras*” para el aprendizaje y participación.

En consecuencia, el Ministerio de Educación local asumió como política el desarrollar “... *redes de interacción y colaboración entre todos los niveles y diseñará estrategias, herramientas y metodologías para eliminar todo tipo de barreras en el proceso de aprendizaje y en la participación de cada alumno/a...*” [\[14\]](#); y dispuso para ello los siguientes dispositivos de apoyo a la inclusión: “... **Maestro/a de apoyo pedagógico (...)** **Maestro/a de apoyo a la inclusión (MAI) (...)** **Maestro/a de apoyo psicológico (MAP) (...)** **Maestro/a psicólogo/a orientador/a (MPO) (...)** **Asistentes celadores para alumnos/as con discapacidad motora (ACDM) (...)** **Intérpretes de Lengua de Señas Argentinas (ILSA)...**”.

Sin embargo, cabe resaltar que uno de los obstáculos o barreras observadas en la práctica escolar está relacionada con la ausencia (o limitación) de recursos humanos destinados a desempeñar funciones de apoyo a los procesos de inclusión educativa.

Según la última publicación del Instituto de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA) puede observarse que: *“... las personas con discapacidad de 6 años y más que necesitan estimulación, tratamiento o rehabilitación, no los reciben (...) Aproximadamente 4 de cada 10 personas con discapacidad de 6 años y más que asisten a la modalidad común manifiestan que existen barreras en su inclusión educativa (...) En cuanto a las barreras que encuentran las personas con discapacidad de 6 años y más en relación con la inclusión educativa, se observa que la falta de apoyos para la asistencia y el aprendizaje es la barrera más importante, alcanzando el 86,9% de las respuestas...”*^[15].

En concordancia con lo expuesto, se han planteado que la presencia de los apoyos y acompañamientos desplegados en tiempos muy acotados, unido a un sistema educativo que no generaba modificaciones en su estructura tradicional, abrió camino para que las familias demandaran la presencia de agentes o especialistas que asistieran tiempo completo las trayectorias educativas. De esta manera, en pos de garantizar el sostenimiento de la trayectoria escolar de cada estudiante y en respuesta a las demandas de las familias (en ocasiones judicializadas) el sistema educativo hizo lugar a esa demanda a través del diseño e implementación de normas y regulaciones que habilitaron el ingreso de profesionales del campo de la salud, bajo la denominación de Acompañante Personal No Docente (APND).

No obstante ello, tanto los casos analizados en la presente Resolución, así como otros en los que este Órgano Constitucional ha tomado intervención por idéntico objeto (trámites nros. **5503/22**, **7697/22** y **10277/23**), permiten advertir que la incorporación de esta figura ha generado tensiones que interpelan acerca de la necesidad de repensar las herramientas y dispositivos que se presentan como garantes de la política de inclusión educativa asumida por el Gobierno porteño.

En tal sentido, un aspecto a analizar es la paradoja del actual proceso de inclusión educativa, el cual pareciera sostenerse en las acciones de etiquetar y clasificar al establecerse como requisito indispensable para acceder al dispositivo de APND el otorgamiento del Certificado Único de Discapacidad (CUD):

Este requisito no sólo genera una práctica estigmatizante, sino que también inaugura un nuevo circuito de segmentación al interior del sistema educativo y en los procesos de inclusión educativa, en función de quienes cuentan o no con el correspondiente CUD, entre quienes cuentan o no con determinado servicio de salud y, en los últimos tiempos, pareciera sumarse una nueva segmentación entre aquellas familias que pueden o no solventar el costo económico que importa los adicionales que deben pagarse a los/as postulantes a desempeñar la función de APND.

En este punto, no puede soslayarse la responsabilidad indelegable del Estado de garantizar todo dispositivo y/o recurso que resulte necesario para implementar una política de inclusión verdaderamente no excluyente, sin transferir a las familias las obligaciones asumidas en los documentos internacionales suscriptos y en las normas locales.

Al pensar en las estrategias inclusivas debiera partirse de reconocer el rol de el/la maestro/a como una figura central, no sólo en cuanto adulto capaz de brindar las herramientas de apoyo necesarias para favorecer el proceso de inclusión (a través de su conocimiento, disponibilidad y flexibilidad) sino también por volverse “modelo” de conductas y actitudes que propician la incorporación de el/la alumno/a con discapacidad en igualdad de condiciones que el conjunto de alumnos/as de la escena escolar; siendo el objetivo principal la conformación de un “todo” áulico.

En este sentido, deberá a su vez atenderse dentro del propio Sistema Educativo las concepciones con respecto al rol del maestro integrador y su relación con el maestro común; la posibilidad de llegar a trabajar en pareja pedagógica parece vislumbrarse como superadora del trabajo unidireccional del maestro integrador cuya intervención esperada era la de “sacar” del aula a los/as niños/as con “dificultades” (UNICEF, 2014).

En concordancia con ello, cabe preguntarse por el impacto del rol del APND; en virtud que el mismo también reproduciría una “intervención sectorial”, al funcionar en las aulas bajo una lógica de intervención individual que genera, muchas veces, prácticas “segregativas” contrarias a las esperadas o promovidas en toda política de inclusión educativa. Así un/a alumno/a “con discapacidad”, “con diagnóstico”, “con CUD” (tal como se los/as suele

identificar), y que cuenta con la asistencia de “su” APND corre el riesgo de transformarse en “su” estudiante en tanto el/la docente del grado se ocupa del “resto”.

En consecuencia, estas autoras proponen la siguiente pregunta como motor de debate “¿Quién necesita APND?”. Las mismas concluyen que la respuesta debe contener necesariamente una ampliación de la mirada que no se centre exclusivamente en poner foco en la patología o etiqueta que supone el CUD, sino que abarque también al contexto que genera esa necesidad (docentes de grado, condiciones y/o modalidades de trabajo escolar).

Así también, podría agregarse que dicha perspectiva debería contener como variables intervinientes la comunicación y participación de todas las familias de la comunidad educativa y de los correspondientes equipos de salud a efectos de propiciar una mirada holística que permita construir un proceso de inclusión genuino.

“... Comienza a fortalecerse la idea de construir un sistema de acompañamiento que supere el concepto de ‘recurso’ (el cual contiene la mirada tradicional sobre los apoyos de educación especial a la educación común) o de la figura de apoyo como responsable único de la intervención en la trayectoria del niño/a con discapacidad en la escuela...” (Aizencang, et al, 2015).

En virtud de lo expuesto, la presente Resolución pone de manifiesto la necesidad de revisar la aplicación de la normativa vigente con respecto al ingreso de los/as APND, a efectos de brindar una respuesta efectiva a los acompañamientos requeridos y evitar toda aquella barrera que obstaculice los procesos de inclusión educativa pero también invita a repensar el alcance de ese dispositivo y abre el interrogante sobre su pertinencia en el marco de una política de inclusión educativa que toma como eje la superación de la diferenciación entre alumnos/as con o sin discapacidad, a fin de recuperar la noción de responsabilidad indelegable del propio Estado y garantizar los dispositivos y recursos indispensables en resguardo del derecho a la educación de todos/as los/as alumnos/as.

POR TODO ELLO:

LA DEFENSORA DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

R E S U E L V E :

- 1) Recomendar a la Directora General de Educación de Gestión Estatal de la Subsecretaría de Gestión del Aprendizaje del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señora Nancy Elizabeth Rosana Sorfo, tenga a bien, adoptar las medidas y acciones que garanticen efectivamente el proceso de inclusión educativa de los/as niños/as y adolescentes con discapacidad, en forma rápida y oportuna.
- 2) Poner la presente Resolución en conocimiento del Director de Educación Primaria del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señor Juan Rodrigo Stanczak, a los efectos que estime corresponder.
- 3) Brindar a la presente Resolución el trámite dispuesto por la Ley n° 1845^[16] (según texto consolidado por Ley n° 6764) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- 4) Fijar en diez (10) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley n° 3^[17] (según texto consolidado por Ley n° 6764) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[18].
- 5) Registrar, notificar, reservar en la Dirección para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 441

CM/DDE/GL/DGDDH

co/COCF/CEAL

rb/MAER/COMESA

Notas

1. [!\[\]\(644ad7d112788482bbde38833226c3c9_img.jpg\)](#) Resolución n° 3.034/MEGC/2013, sancionada el día 10 de septiembre de 2013, y publicada en el Boletín Oficial de fecha 1° de octubre de 2013.
2. [!\[\]\(537a389cfb3629f5a1df5d54d17bb414_img.jpg\)](#) Ley Nacional n° 26.378, sancionada el día 21 de mayo de 2008, promulgada con fecha 6 de junio de 2008 y publicada en el Boletín Oficial n° 31.422 del 9 de junio de 2008.
3. [!\[\]\(9b9ea68c3e9bff089a5f04f86a863972_img.jpg\)](#) Ley Nacional n° 27.044, sancionada el día 19 de noviembre de 2014, promulgada con fecha 11 de diciembre de 2014 y publicada en el Boletín Oficial n° 33.035 del 22 de diciembre de 2014.
4. [!\[\]\(c3feb81cca21204ce991fd1cf3276a8e_img.jpg\)](#) Ley Nacional n° 26.206, sancionada el día 14 de diciembre de 2006, promulgada por Decreto n° 1938/2006 del 27 de diciembre de 2006 y publicada en el Boletín Oficial n° 31.062 de fecha 28 de diciembre de 2006.
5. [!\[\]\(bde0438303cd313fde83a9b2131019c6_img.jpg\)](#) Ley n° 3.331, sancionada el día 3 de diciembre de 2009, promulgada con fecha 19 de enero de 2009, y publicada en el Boletín Oficial n° 3.357 del 8 de febrero de 2010.
6. [!\[\]\(2428554296140b438622bc037412b536_img.jpg\)](#) Ley n° 6.764, sancionada el día 28 de noviembre de 2024, promulgada con fecha 17 de diciembre de 2024, y publicada en el Boletín Oficial n° 7.022 del 18 de diciembre de 2024.
7. [!\[\]\(acf825abf7720a1ac9d74559307d4bd8_img.jpg\)](#) Ley Nacional n° 24.901, sancionada el día 5 de noviembre de 1997, promulgada de hecho con fecha 2 de diciembre de 1997, y publicada en el Boletín Oficial n° 28.789 del 5 de diciembre de 1997.
8. [!\[\]\(bf52612c251c838fd4ad0a096128dd6f_img.jpg\)](#) Resolución n° 1.511/2012, publicada en el Boletín Oficial n° 32.526 de fecha 20 de noviembre de 2012.
9. [!\[\]\(36dbc380ce017f812cdb572fdf7f63c0_img.jpg\)](#) Resolución n° 3.773/MEGC/2013, sancionada el día 10 de mayo de 2011, y publicada en el Boletín Oficial de fecha 20 de mayo de 2011.
10. [!\[\]\(6d056c8008d51629f534dabbad33062c_img.jpg\)](#) Resolución n° 3.107/MEGC/2012, sancionada el día 22 de octubre de 2012, y publicada en el Boletín Oficial de fecha 26 de octubre de 2012.
11. [!\[\]\(7565e502b0640747213cb54517d1db28_img.jpg\)](#) Resolución n° 867/MEGC/2013, sancionada el día 15 de febrero de 2013, y publicada en el Boletín Oficial de fecha 8 de marzo de 2013.
12. [!\[\]\(53eddb7fa725eef4078cbdb0a9335b7f_img.jpg\)](#) UNICEF (2014) *Experiencias de inclusión educativa desde la perspectiva de aprender juntos. Estudios de casos en regiones de Argentina.*
13. [!\[\]\(f1944c35428eebbe88b33da4ef4cf4cb_img.jpg\)](#) Bendersky, B; Casal; V y Dubrovsky; S. (2023). *Tensiones entre salud y educación en los procesos de inclusión de niños y niñas con discapacidad.* Revista RUEDES-Red Universitaria de Educación Especial.

14. [^ https://buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/sistema-educativo/educacion-especial/inclusion-educativa](https://buenosaires.gob.ar/educacion/estudiantes/sistema-educativo/educacion-especial/inclusion-educativa)
15. [^](#) "Detección y caracterización ampliada de la población con discapacidad en la Ciudad de Buenos Aires. Encuesta Anual de Hogares 2018", publicado por IDECBA en <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=130060>
16. [^](#) Ley n° 1.845, sancionada el día 24 de noviembre de 2005, y publicada en el Boletín Oficial n° 2.494 del 3 de agosto de 2006.
17. [^](#) Ley n° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada el día 3 de febrero de 1998 y publicada en el Boletín Oficial n° 394 de fecha 27 de febrero de 1998.
18. [^](#) Ley n° 3, art. 36: "Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud".



María Rosa Muñós
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

MARIA ROSA MUIÑOS
Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Firmado digitalmente por:

Maria Rosa MUIÑOS

Visados

2025/03/21 13:14:48 - ablancodandrea - Adrian Blanco D'Andrea - abda /cof por ausencia de comesa

2025/03/25 14:27:27 - rperazza - Roxana Perazza - Dirección General de Derecho al Desarrollo Humano

2025/03/28 12:49:02 - mriganelli - Mariela Riganelli - Directora Ejecutiva de Asuntos Legales



María Rosa Muñós
Defensora del Pueblo
de la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires

MARIA ROSA MUIÑÓS
Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Firmado digitalmente por:

María Rosa MUIÑÓS

Resolucion Nro: 318/25