

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**El derecho a la educación, transversalizado por  
una situación de emergencia en la ciudad de  
Dolores, Departamento de Soriano**

**Stephanie Filossi**  
Tutora: María Ester Mancebo

**2018**

## **INDICE:**

Introducción.....	2
Capítulo I: <i>Aproximándonos al tema de estudio</i> .....	4
Capítulo II: <i>Presentación del Problema</i> .....	6
Capítulo III: <i>Diseño Metodológico</i> .....	8
Capítulo IV: <i>Marco Conceptual</i> .....	10
4.1: <i>Agenda política, problema público y políticas públicas</i> .....	10
4.2: <i>El derecho a la educación</i> .....	16
4.3: <i>Aproximación al concepto de situación de emergencia</i> .....	21
4.4: <i>Situación de emergencia y Ciudadanía</i> .....	25
Capítulo V: <i>Antecedentes</i> .....	27
Capítulo VI: <i>Respuesta de los actores ante el problema Público</i> .....	30
Capítulo VII: <i>Situación de emergencia y derecho a la educación</i> .....	41
Capítulo VIII: <i>Una mirada desde los adolescentes al derecho a la educación</i> .....	46
Reflexiones Finales.....	52
Bibliografía.....	55
Fuentes Documentales.....	55

## **Introducción:**

El presente documento constituye el trabajo Monográfico Final de Stephanie Filossi, estudiante de la Licenciatura de Trabajo Social correspondiente al plan 2009, en la Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

El tema de estudio seleccionado es el derecho a la educación, transversalizado por una situación de emergencia, producida por fenómeno meteorológico tornado, en la ciudad de Dolores del Departamento de Soriano, Uruguay.

Quien suscribe es oriunda de dicha ciudad y ello explica el interés personal que guió la elección del tema.

Como se leerá más adelante, el recorrido del tornado del 15 de abril del año 2016, ocasionó consecuencias devastadoras, entre ellas la destrucción de los liceos de la ciudad, Liceo N°1 Dr. Roberto Taruselli y Liceo N°2 Juan Bautista Herrero, dejando a la ciudad sin liceos hasta el presente año (2018).

En este sentido, la investigación presentada a continuación se ha propuesto el objetivo de generar conocimientos sobre los efectos de una situación de emergencia sobre el Derecho a la Educación y cuáles fueron las respuestas por parte del Estado y demás actores frente a ello.

Siguiendo esta línea, por parte de la suscripta se considera a la educación como uno de los Derechos Humanos fundamentales para el ejercicio pleno de la ciudadanía, así como también para la apertura del cumplimiento de los demás derechos y oportunidades.

A su vez, interesa resaltar como interés personal el abordaje desde el Trabajo Social, profesión que lucha día a día por el cumplimiento de los derechos, tomando a las personas como sujetos de derechos, brindándoles herramientas para poder empoderar y construir sus proyectos.

Para llevar a cabo esta investigación se realizaron entrevistas a los actores involucrados en la situación de emergencia. Se tomó como base el Liceo N°1Dr. Roberto Taruselli y se realizaron entrevistas a distintos actores de dicho centro. También se entrevistó al Alcalde de la Ciudad de Dolores.

La estructura monográfica consta en siete capítulos. En el primer capítulo, "*Aproximándonos al tema de estudio*", se presenta un acercamiento al tema de estudio en donde se describe el interés personal que llevó a la selección del mismo así como también las preguntas que orientaron esta investigación, el objetivo general y los objetivos específicos. En un segundo capítulo denominado "*Presentación del Problema*" consta de una reseña del problema de investigación, donde se describe la situación de emergencia vivida en la ciudad de Dolores.

El tercer capítulo "*Diseño Metodológico*" da a conocer el diseño que fue seleccionado para la investigación, presentándose las técnicas utilizadas para dicho proceso. En el siguiente apartado, capítulo cuatro, denominado "*Marco Conceptual*" se presentan en diversos sub-capítulos los conceptos centrales que conforman el cuerpo de esta investigación, los cuales son: *Agenda política, problema público, políticas públicas, derechos humanos y derecho a la educación, aproximación al concepto de situación de emergencia* y, por último, el apartado que desarrolla el concepto de *ciudadanía*. Todos estos conceptos orientaron el análisis que se desarrolló en esta monografía.

En el capítulo cinco "*Antecedentes*" se sistematiza la literatura encontrada respecto al tema de investigación. El capítulo seis denominado "*Respuesta de los actores ante el problema público*", analiza las diversas respuestas de los actores involucrados en la situación de emergencia en la ciudad de Dolores. En el capítulo siete llamado "*Situación de emergencia y derecho a la educación*" se exponen ambos conceptos y la relación entre ellos cuando suceden estas situaciones de emergencia. "*Una mirada desde los adolescentes al derecho a la educación*" es el título del último capítulo en el cual se pone énfasis en la

perspectiva de los estudiantes frente al derecho a la educación cuando éste es transversalizado por una situación de emergencia.

Por último, se desarrollaron algunas reflexiones finales sobre todo el proceso transitado en la elaboración de este trabajo monográfico. Al final del documento se expondrá la bibliografía y las fuentes documentales utilizadas, encontrándose en último lugar los anexos.

## **Capítulo I: Aproximándonos al tema de estudio.**

El tema de investigación que se pretende abordar en esta investigación es el derecho a la educación transversalizado por una situación de emergencia desencadenada por el fenómeno climatológico sucedido el 15 de Abril del año 2016 en la ciudad de Dolores, Departamento de Soriano.

El problema de investigación se centra en cómo esta situación de emergencia “afectó” a la Educación Media Superior, tomando a ésta como un derecho. Para ello se describirán a continuación las preguntas guías que orientaron el presente trabajo:

- ❖ ¿Cuál fue la respuesta de las autoridades competentes frente a la situación de emergencia educativa?
- ❖ ¿Cómo incidió la situación de emergencia sobre el cumplimiento con el derecho a la educación en la Educación Media Superior?
- ❖ A partir de la situación de emergencia, ¿cómo se posicionaron los estudiantes en relación a su Derecho a la Educación?

Es menester explicitar el interés personal que guió el presente tema de investigación. En primer lugar, se considera que la educación es un derecho humano fundamental para el desarrollo integral de los sujetos.

En segundo lugar, quien suscribe es oriunda y reside actualmente en la ciudad de Dolores, ciudad donde sucedió el fenómeno meteorológico dejando a su paso una emergencia educativa. Además, los centros educativos que hoy en día se encuentran en condiciones inhabitables son los únicos liceos con los que cuenta la ciudad, por ello la importancia de su construcción y reconstrucción ha tomado un alto nivel en toda la comunidad, ya que por él han concurrido la mayoría de las generaciones de dicha ciudad.

Por último, creo necesario destacar que se está frente a una situación de emergencia educativa sin precedentes, lo cual también incidió al momento de la búsqueda de material teórico. Por lo tanto, considero de importancia aportar conocimiento sobre dicha temática.

Por otra parte, el objetivo general de esta investigación es generar conocimientos y contribuir a la futura elaboración de saberes y protocolos para situaciones de emergencia que vulneran el Derecho a la Educación.

En relación a ello, los objetivos específicos son:

- ❖ Contribuir al saber académico y profesional sobre la educación como un derecho de los niños, niñas y adolescentes.
- ❖ Conocer el posicionamiento de los actores involucrados en la situación de emergencia educativa.
- ❖ Aportar conocimiento e información sobre la existencia o no de acuerdos y protocolos por parte de los gobiernos cuando sucede una situación de emergencia educativa.

## **Capítulo II: Presentación del problema.**

En la ciudad de Dolores se produce el día 15 de Abril del año 2016 a la hora 16:20 pm un fenómeno meteorológico denominado Tornado, que alcanzó una velocidad de 250 y 330 kilómetros por hora teniendo una duración de alrededor 3 minutos, clasificándose así como uno de los tornados más “severos”.

Las consecuencias del fenómeno fueron devastadoras. En su recorrido destruyó árboles, construcciones históricas, automóviles, hogares, así como también se produjeron cientos de heridos y aproximadamente 3 personas fallecidas.<sup>1</sup>

Como se mencionó anteriormente, el tornado cruzó de punta a punta la ciudad de Dolores, provocando destrozos de gran importancia en centros educativos como fueron el Liceo N°1 Dr. Roberto Taruselli el cual sufrió el desprendimiento de todo su techo, ventanas, vidrios, y el daño total del tercer piso, por lo tanto se perdió mucho material de estudio como libros y materiales del laboratorio. El Liceo N°2 Juan Bautista Herrero tuvo destrucción total, y aún se espera la reconstrucción a un centro educativo nuevo

En lo que respecta a centros educativos escolares, la Escuela N°102 sufrió el desprendimiento del paredón de bloque de su patio, roturas de techos, ventanas, salones y vidrios. Por su parte, el Jardín N°116 experimentó destrozos casi totales, y daños severos también la Escuela N° 97 y Escuela N° 64<sup>2</sup>

Se cree pertinente aclarar que estos centros mencionados fueron los que sufrieron roturas severas y también hay que subrayar que al día de hoy no se han reparado los centros. Sólo el liceo N°1 tuvo, a fines del mes de noviembre del año 2016, la colocación de su techo, y en el caso del Liceo N°2 aún permanece cerrado, en iguales condiciones que el 16 de abril del 2016.

La escuela N° 102 se encuentra al descampado, ya que aún no tiene su paredón; en el transcurso del año 2016 el programa Uruguay Trabaja se encargó de pintar dicha escuela y arreglar sus ventanas.

---

1 Véase Diario el Observador: <https://www.elobservador.com.uy/nota/tornado-arraso-en-dolores-2016416500> (acceso: 07/06/2018).

2 Fuente secundaria: Diario local de la ciudad de Dolores “Irupé”.

Tras los destrozos causados a los centros educativos, en el caso del Jardín N°116 se articuló con la Escuela N°2 para que los niños y niñas reemprendieran sus clases allí. Las Escuelas N° 64 y N° 97 movilizaron sus alumnos a otras escuelas para que retomaran sus clases. En el caso de la Escuela N°102 sus alumnos retomen sus clases en el mismo centro. Cabe aclarar que las escuelas recomenzaron sus clases a 1 o 2 semanas luego de lo sucedido.<sup>3</sup>

En el caso de los liceos, alrededor de 1.800 alumnos liceales quedaron sin clases hasta que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) diera una respuesta. En ese tiempo de espera se retomaron las clases en clubes de fútbol y algunos centros culturales que fueron menos dañados.

La Dirección de Infraestructura de ANEP dio respuesta alrededor de 1 mes del tornado, presentando un proyecto que consistía en la creación de un liceo prefabricado, donde se instalaron 32 aulas prefabricadas similares a container, en un tiempo de mes y medio. Allí, en el mes de Junio, retomaron sus clases los estudiantes tanto del Liceo N°1 y Liceo N°2 hasta el día de hoy.<sup>4</sup>

### **Capítulo III: Diseño Metodológico.**

En este capítulo se presenta el diseño de investigación que se llevó a cabo, tomando los aportes de Kerlinger en Batthyány (2011) quien expresa que un diseño de investigación refiere a “(...) la estructura del problema y el plan de investigación usado para obtener evidencia empírica sobre las relaciones del problema.” (p. 33).

---

3 Fuente secundaria: Diario local de la ciudad de Dolores “Irupé”.

4 Véase Diario El País en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/dolores-anos-tornado.html> , acceso [8/06/2018].

Se trata de un diseño exploratorio – descriptivo<sup>5</sup> y cualitativo, “(...) un estilo o modo de investigar los fenómenos sociales en el que se persiguen determinados objetivos para dar una respuesta adecuada a unos problemas concretos a los que se enfrenta esta misma investigación.” (Ruiz Olabuénaga, 1999, p. 23).

En esta línea, se agrega además que “los investigadores cualitativos recopilan datos por sí mismos al examinar documentos, observar el comportamiento o entrevistar participantes” (Batthyány et al, 2011, p.78)

En este sentido, se cree pertinente señalar que se realizó un estudio de caso, ya que el problema de investigación que se abordó es a partir de la situación de emergencia vivida en el centro educativo Liceo N° 1 Dr. Roberto Taruselli, tomando a su vez como delimitación a los cursos de 5° y 6° año.

Como técnica a implementar para llevar a cabo la investigación y recolección de datos se utilizó la entrevista. Apoyándonos en los aportes de Corbetta (2003), la misma puede ser caracterizada como estructurada, semiestructurada y no estructurada, tomando en cuenta la investigación a realizar.

En este caso, se optó por la entrevista semi-estructurada porque con ella el investigador, “(...) dispone de una serie de temas que debe trabajar a lo largo de la entrevista, pero puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta.” (Batthyany y Cabrera, 2011, p. 90).

Es menester señalar que se realizó un total de 15 entrevistas, las cuales se dividieron en seis entrevistas a profesores y adscriptas, siete a estudiantes, incluyendo a director de Liceo y Alcalde de la ciudad.

---

<sup>5</sup> El diseño de investigación puede ser exploratorio, descriptivo, explicativo, predictivo y evaluativo; los primeros se llevan a cabo cuando un tema de investigación ha sido poco estudiado mientras que los descriptivos tratan de caracterizar el problema foco de la investigación (Batthyany y Cabrera, 2011).

Se plantea un estudio exploratorio, este tipo de estudio sirve para:

“(…) preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Se caracterizan por ser más flexibles y amplios en su metodología.” (Batthyany et all, 2011, p. 33)

Tomando lo antes mencionado, se puede decir que se trabajó con una muestra finalística<sup>6</sup>, no probabilística en términos estadísticos, por lo cual los resultados no son generalizables a toda la población liceal.

Se consideró importante recabar la voz de los estudiantes para conocer la perspectiva que éstos tienen sobre la importancia de la educación. Teniendo presente la situación de emergencia que vivió la ciudad de Dolores, es menester conocer si la perspectiva acerca de la educación cambió en los adolescentes, así como también su opinión acerca de las respuestas dadas por el gobierno a los centros educativos

Por último, se cree pertinente agregar que también se llevó a cabo análisis documental, a partir de la recopilación y lectura de leyes, acuerdos, convenciones, entre otros, para poder configurar una visión de conjunto con lo recabado por el investigador en las entrevistas realizadas a los distintos actores del liceo.

## **Capítulo IV – Marco conceptual:**

### **4.1: Agenda política, Problema Público y Políticas Públicas:**

---

<sup>6</sup> Se denomina muestra finalística, no aleatoria, a aquella que busca maximizar la representatividad de la muestra en base a criterios teóricos utilizados en la selección de los casos. (Blalock, 1966)

Para desarrollar lo que se entiende por agenda política, se tomará la literatura del autor Luis Aguilar Villanueva (1993). El autor en su obra expresa que la política pública es frecuentemente considerada como un proceso, que se desarrolla por etapas, cada una de ellas con sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados. Estas etapas en lo práctico “(...) pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse.” (1993, p.15).

Luego de un profundo análisis sobre la construcción de la política pública y las políticas públicas, el autor toma los aportes de May y Wildavsky (1997) quienes hablan del “ciclo de la política” y desarrollan cinco momentos: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. (Aguilar Villanueva, 1993)

En este sentido, interesa desarrollar aquí el primer momento, lo que se entiende por agenda de gobierno. Esta se conforma de los problemas públicos que el Estado fija para la formulación y legitimación de políticas públicas para su atención. Algunos de estos problemas se encuentran dentro de las obligaciones estatales y exigen su intervención, mientras que otros no logran llamar la atención estatal.

Por ello, el autor expone que: “La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección de un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 27). En otras palabras, la elaboración de dicha agenda es el momento en que el gobierno decide si intervenir o no sobre un determinado asunto, es la decisión que compromete o no al Estado a poner en marcha su equipo para el análisis, formación, concertación, legitimación. En suma, es la toma de decisiones crucial (Villanueva, 1993).

Aguilar Villanueva define agenda de gobierno como: “(...) el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han

seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” (1993, p. 29).

Para sumar al presente análisis sobre agenda de gobierno, el autor toma los aportes de Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984) quienes distinguen dos tipos de agenda, la primera agenda llamada “sistemática” y una segunda agenda denominada “institucional”.

La primera agenda denominada “agenda sistemática”, está conformada por los asuntos que los miembros de una comunidad política definen comúnmente como meritorias de la atención pública y como aquellos asuntos que se encuentran en la órbita de la jurisdicción legítima del estado. En el caso de la segunda agenda llamada “agenda institucional”, se encuentran los asuntos aceptados o definidos por cualquier organismo gubernamental ya sea a nivel local, estatal o nacional. Ambas agendas se mueven en una dinámica compleja y pueden suceder discrepancias entre ellas, ya que se produce una interacción entre las mismas.

Siguiendo con los aportes de los autores Cobb y Elder (1972), tomados por Villanueva (1993), ambos plantean el proceso de formación de la “agenda sistémica”, se cuestionan cómo un asunto logra expandir su “alcance, intensidad y visibilidad” y convertirse así en un asunto público. Para ello, los autores plantean tres requisitos para que un asunto logre tener acceso a la agenda de gobierno, estos son: “(...) que sea objeto de atención amplia o al menos amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 34).

El recorrido de estos asuntos hasta llegar a convertirse en un asunto público que culmina dentro de la agenda política, es un camino de muchos debates y confrontación de decisiones para que el resultado sea la aceptación

colectiva de que existe un problema y que el Estado debe hacer algo por ello. Cabe destacar un punto importante que resalta Villanueva (1993) en su análisis, el cual plantea que el Estado también es un protagonista al impulsar ciertas cuestiones a la comunidad política, así como también participa del impulso o freno de determinados asuntos a través de información, discursos, organizaciones, entre otros.

En suma, la decisión del Estado de incluir en su agenda ciertos asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra en un momento de poder introducir más asuntos a su agenda, es decir, si éste tiene pocos asuntos, obligaciones, tiempo, recursos, entre otros. A su vez, dependerá si la cuestión y la demanda son tratables o no, si los actores que participan en la toma de decisiones están dispuestos a intervenir por muchas razones, como pueden ser: políticas, morales, económicas.

En palabras del autor, se puede decir entonces que: “(...) el gobierno sigue siendo el arte de lo posible, la capacidad de hacer proyectos y desahogar los conflictos en el marco de las limitaciones inescapables de la realidad.” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 40)

En relación a lo antes expuesto, estos asuntos públicos recorren un proceso para ser considerados problema o asunto público y así incluirse o no en lo que denominamos agenda política.

Para ello, se cree pertinente conceptualizar entonces a qué nos referimos cuando hablamos de asunto o problema público. Tomando los aportes de Harguindeguy (2013) se considera un problema público a la raíz de las políticas públicas, dicho autor plantea que los problemas públicos poseen dos dimensiones relacionadas: es colectivo y parte de un conflicto.

Es importante señalar que no todo asunto social es considerado como un problema político, por lo cual el autor presenta cinco elementos que deben reunir para poder llegar a entrar al espacio político. Estos cinco elementos refieren a:

- Grado de especificidad: se refiere a un margen de ambigüedad, por lo que reúne la atención de gran parte de público.
- Grado de relevancia social: el problema debe afectar al mayor número de ciudadanos.
- Relevancia temporal: mantenerse en el tiempo, teniendo en cuenta que puede llegar a tener consecuencias a futuro.
- Nivel de complejidad: evaluar la complejidad del mismo, ya que cuanto más complejo los ciudadanos no se involucran en ello, por lo que es importante que haya un mínimo de conocimiento en el tema en cuestión.
- Existencia de precedentes históricos: los asuntos nuevos tienden a llamar más la atención de los ciudadanos, ya que si se trata de un asunto del día a día puede llegar a saturar la atención de los mismos.

Por lo tanto, los asuntos sociales que reúnen dichos elementos pasan a conformarse como problemas públicos de la agenda política, y ya dentro de ésta se determina qué problemas públicos se atenderán bajo el formato de política pública.

En este sentido se define a las políticas públicas como:

*“Un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. [...] La política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición –agregaríamos, predominante– del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.” (Oszlak y O’Donnell, 1995. p.122-123)*

En relación a lo planteado por estos dos autores argentinos, las políticas públicas son tomadas como aquel conjunto de acciones propuestas por los Estados para la intervención y atención de los problemas públicos. Es menester señalar que este conjunto de acciones no debe ser una medida puntual o respuestas provisorias, sino que deben ser respuestas que apunten a lograr un bienestar en el presente y futuro de los actores involucrados.

Las políticas públicas, como se mencionó anteriormente, son las acciones de un Estado para poder intervenir en los conflictos, designados como problemas públicos, que atañen a la sociedad; de ahí la necesidad de desarrollar qué se entiende por Estado. Tomando los aportes de Guillermo O'Donnell un Estado es:

*“Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.”*

(O'Donnell; 2008, p. 1)

Esta regulación mediante Leyes se da a través de las instituciones estatales, que en su interacción con los actores tanto políticos y sociales, despliegan las políticas públicas para así ejercer el poder estatal. Así es que dichas instituciones y actores son factores indispensables para entender la lógica de la política de una sociedad, así como también el orden social que la caracteriza. (Acuña et.al, 2013)

Por consiguiente, tomando los aportes de Schvarstein (2006), se considera a las instituciones como:

*“(…) cuerpos normativos jurídicos-culturales compuestos de ideas, valores, creencias, leyes que determinan las formas de intercambio social (...)*

*Una institución es un nivel de la realidad que define cuanto está establecido, se relaciona con el Estado que hace la ley, y desde este punto de vista, no puede dejar de estar presente en los grupos y en las organizaciones” (2006, p. 26)*

Por su parte, Acuña (2013) explica qué se entiende por actor:

*“Entendemos por actor a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción. De esta forma el actor toma decisiones de tipo estratégico (“para decidir debo anticipar lo que harán los demás, sabiendo que a su vez ellos deciden intentando anticipar mi decisión.” (2013, p. 69)*

En relación a ello, se subraya la importancia de la autonomía y libertad de los actores al momento de pensar las estrategias para actuar. Estos actores actúan en contextos complejos y pueden tomar decisiones a mediano y largo plazo

Los intereses de los actores que llevan a un accionar, muchas veces están orientados al logro del bienestar, ya sea de un sujeto individual o un colectivo.

#### 4.2: El Derecho a la Educación

En la presente investigación se entiende a la educación como un derecho humano.

La Organización de la Naciones Unidas (ONU) define los derechos humanos en los siguientes términos: “Los derechos humanos son derechos

inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.”<sup>7</sup>

Dentro de estos derechos humanos se incluyen el derecho a la vida y a la libertad, así como también el derecho a la educación.

Siguiendo esta línea, Aparicio y Pisarello (2008) plantean que los derechos humanos son “(...) pretensiones o expectativas que un sujeto, de manera fundada, tiene de que otros sujetos hagan o dejen de hacer algo en relación con sus intereses o necesidades.” (2008, p.3). Por lo tanto, la función de los derechos humanos es proteger los intereses o necesidades que se consideran relevantes de los sujetos.

El derecho a la educación constituye una prioridad internacional del siglo XXI, gestada en la segunda mitad del pasado siglo XX. Primeramente el derecho a la educación fue concebido como un derecho civil y político, luego de un par de décadas fue visualizado además como un derecho social y económico.

Desde la segunda mitad del siglo XX, el derecho internacional se ha pronunciado a través de diferentes tratados y convenciones procurando proteger legalmente los derechos del niño, niña y adolescente.

El artículo 28 de la Convención de los Derechos de niñas, niños y adolescente, ratificado en Uruguay el 28 de setiembre de 1990<sup>8</sup>, considera que:

*“(...) el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) Implementar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b)*

---

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas, véase [02/06/2018]:  
(<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>)

<sup>8</sup> Luego de una década de intensos debates y negociaciones, Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional de los Derechos del Niño, niña y adolescente en 1989. Uruguay la ratificó en 1990: véase [6/09/2018]:  
[https://www.unicef.org/uruguay/spanish/youth\\_adolescents.html](https://www.unicef.org/uruguay/spanish/youth_adolescents.html)

*Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implementación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad; c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas; e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.”<sup>9</sup>*

En este sentido, el artículo compromete a los gobiernos al establecimiento o la financiación de centros educativos que estén disponibles para todos los niños, niñas y adolescentes, por lo que se considera indispensable que dichos gobiernos inviertan en educación para poner en ejercicio este derecho.

Katarina Tomasevski (en Mancebo et al 2012) plantea que la existencia de una ley que garantice el derecho a la educación es necesaria ya que si no la educación podría ser tomada como caridad.

Por tanto, al establecer una ley que establezca la obligatoriedad de los gobiernos a garantizar el derecho a la educación, los educandos son considerados como sujetos de derecho y se define, a través de la ley, quién tiene el derecho de qué, quién debe hacer qué y qué sucede si se vulnera dicho derecho.

Siguiendo esta línea, en Uruguay el derecho a la educación se enuncia como un principio fundamental en la Ley N° 18.437 que entra en vigencia el 8 de diciembre de 2008, la cual en su artículo N°1 establece que:

*“(De la educación como derecho humano fundamental).- Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y*

---

9 Convención de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes, véase [2/06/2008]:  
<http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

*promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.” (Art. 1)*

A partir de ello, se toma a la educación como un derecho, considerado como universal y obligatorio teniendo como eje la formación de los ciudadanos y el desarrollo de cada uno de ellos en sus capacidades.

Esta Ley, mencionada anteriormente, configura a la educación como uno de los derechos humanos a contemplar y ejercer. Uno de sus artículos plantea también la importancia de la “Educación en Derechos Humanos”.

Se puede destacar aquí los planteos de las autoras Verónica Filardo y María Ester Mancebo (2012) en su obra “Universalizar la educación media en Uruguay: ausencias, tensiones y desafíos”, quienes sostienen que para cumplir con el Derecho a la Educación, los Estados firmantes de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) deben asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes desarrollen sus máximas potencialidades y “caminen” por el sistema educativo con respeto hacia sus Derechos Humanos.

Lo antes mencionado se puede afirmar en el artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño, el cual establece que:

*“Los Estados Partes convienen en que la educación del niño debe estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; b) Inculcar al niño el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y de sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas a las suyas; d) Preparar al niño para que asumir una vida responsable en sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;*

*e) Inculcar al niño el respeto del ambiente natural.” (Convención de los Derechos del Niño, 1989: 29)*

Es necesario destacar que es el sistema educativo el que debe adaptarse al sujeto, no a la inversa. Por tanto, se deben contemplar las diversas situaciones de los distintos estudiantes, previendo la adaptación a distintas situaciones para poder asegurar que todas las personas en edad puedan efectivamente asistir a la educación formal.

Por último, se cree pertinente afirmar que, como lo mencionan las autoras en su obra, el derecho a la educación constituye una puerta de entrada al ejercicio de otros derechos.

Para poder comprender aún más el Derecho a la Educación, la autora Maria Ester Mancebo (2012) toma el esquema de Tomasevski denominado “las 4 A”, donde se especifican las obligaciones de los gobiernos para que el derecho a la educación se cumpla.

En dicho esquema se define que los gobiernos deben cumplir con las llamadas “4 A”: Asequibilidad, Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad.

Se procederá a caracterizar a que refiere cada una de ellas:

Asequibilidad (disponibilidad):

El Estado debe asegurar que las escuelas primarias se encuentren disponibles para todos los niños, lo cual implica que haya una inversión de fondos considerables.

El concepto de Availability enmarca dos tipos de obligaciones fundamentales:

- El derecho a la educación como un derecho civil y político implica que los gobiernos permitan el establecimiento de instituciones educativas por actores no estatales.

- El derecho a la educación como un derecho social y económico implica que los gobiernos establezcan centros educativos, o financien o utilicen una combinación de ambas herramientas y otras para asegurar la disponibilidad de la educación.

#### Accesibilidad:

El gobierno está obligado a asegurar el acceso a la educación para todos los niños en el rango de edad de educación obligatoria, la cual abarca de 6 años a 15 años.

Esta dimensión muchas veces se encuentra confrontada con el derecho de los padres a elegir libremente la educación de sus hijos, debido a que en ciertas culturas no se considera necesario invertir en la educación de las hijas mujeres.

#### Aceptabilidad:

El Estado está obligado a asegurar que todas las escuelas cumplan con criterios mínimos. A esta dimensión se le agrega a partir de los 90' el concepto de calidad educativa.

#### Adaptabilidad:

La Convención de los Derechos del Niño afirma que los intereses de los niños, niñas y adolescentes (NNA) deben ser priorizados en materia educativa, por lo tanto se pone énfasis en la necesidad de los sistemas educativos de ser adaptables. En este sentido se opone a que los niños deban adaptarse a cualquier escuela sino que, por el contrario, son las escuelas las que deben adaptarse a los estudiantes.

Es entonces que el derecho a la educación debe protegerse y concretarse a través de las obligaciones que les corresponden a los gobiernos, así como también a los padres de los NNA.

Se debe priorizar los Derechos Humanos en la utilización de todos los recursos disponibles para poder garantizar las cuatro dimensiones establecidas para los gobiernos, y así poder brindar una educación para el disfrute de todos.

#### 4.3: Aproximación al concepto de Situación de Emergencia.

En este capítulo se presentará una aproximación al concepto de situación de emergencia, por tanto se cree pertinente tomar el informe titulado “El derecho a la educación en situaciones de emergencias” (2008), realizado por el Relator especial<sup>10</sup> Vernor Muñoz para el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En dicho informe el autor expone la necesidad de redoblar los esfuerzos para garantizar las oportunidades educativas de las personas cuando estas pierden toda opción educativa por situaciones de emergencia.

Para el autor, cuando se habla de emergencias se hace referencia “(...) a todas aquellas situaciones de origen natural, como terremotos, tsunamis, inundaciones, huracanes, entre otras (...)” (Muñoz, 2008, p.60), las cuales llegan a entorpecer el derecho a la educación, así como también impedir su ejercicio o demorarlo.

Estas situaciones de emergencia ponen en peligro tanto la vida de las personas, como también destruyen bienes públicos y privados, dejando como resultado la limitación de los recursos para garantizar los derechos.

---

10 Un Relator especial es un experto independiente designado por Naciones Unidas para examinar e informar sobre la situación de un país o un tema específico de Derechos Humanos. Se trata de una posición honoraria, y el especialista no es funcionario de Naciones Unidas ni se le paga por su trabajo; véase <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx> en Naciones Unidas (acceso: [07/09/2018])

Cuando suceden dichas situaciones, el autor establece que tanto las instituciones estatales como las organizaciones que intervienen, deben dar una respuesta guiada por los derechos que fueron vulnerados, en lugar de orientar una respuesta por suposiciones, así como también, trabajar en conjunto con las víctimas y no en nombre de esas personas.

En el informe realizado por Muñoz (2008) se pone énfasis en las respuestas tempranas frente a las emergencias, donde quizás en este lapso es donde se producen las violaciones más severas al derecho a la educación, dejando en evidencia que existe una limitación y a veces una ausencia de principios programáticos de indicadores y financiamiento.

Las estadísticas existentes sobre las situaciones de emergencias son preocupantes, lo cual puede atribuirse a que tales emergencias pueden ocurrir en cualquier región y a veces sin previo aviso, y suceden tanto en Estados que pueden hacerle frente financieramente y en otros que no.

En este sentido, el autor identifica que aproximadamente un 90% de las personas afectadas viven en Estados con menor capacidad para enfrentar las consecuencias de las situaciones de emergencia.

El informe plantea que en las situaciones de emergencias, casi todas las regiones se organizan rápidamente identificando un líder, ayudan y establecen las prioridades y necesidades, donde siempre se incluye a la educación.

De esta manera Muñoz define que:

*“La educación ofrece espacios seguros para aprender, así como la capacidad para identificar y proveer el apoyo a las personas afectadas, particularmente niños, niñas y adolescentes. La educación atenúa el impacto psicosocial de los conflictos y los desastres (...) y proporciona herramientas para la reconstrucción social (...)”* (2008, p. 63).

Siguiendo esta línea, el autor afirma que los Estados tienen la obligación jurídica principal de asegurar la educación, incluso si carecen de la capacidad indispensable para hacerlo. Esto se podrá observar en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescente que se expondrá más adelante.

Se pone énfasis a su vez en la obligación de los Estados a proveer pronto y completo acceso a la educación y una rápida integración en el sistema educativo regular. (Muñoz, 2008).

Es menester señalar que el autor toma los aportes de la Red Institucional para la Educación en Situaciones de Emergencia. Esta red global elabora normas mínimas con el fin de obrar por el derecho de todas las personas a una educación de calidad y un ambiente de aprendizaje seguro en dichas situaciones de emergencia. (Muñoz, 2008)

En conjunto, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEED), el Fondo Internacional de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), han realizado recomendaciones para sobrellevar las situaciones de emergencia cuando afectan el derecho a la educación, como se mencionó anteriormente, por lo cual se pueden resaltar algunas de ellas dirigidas a los Estados, por ejemplo:

- a) Desarrollar un plan de preparación para la educación en emergencias, como parte de los programas educativos generales, que incluyan medidas concretas para la continuidad educativa en todos los niveles.
- b) Asegurar la participación de niños, niñas, padres, madres y de la sociedad civil en la planificación de las actividades escolares, de manera que se prevean espacios seguros para los y las estudiantes mientras dure la emergencia.

Se cree pertinente señalar que no hay demasiados aportes teóricos en lo que concierne a la definición de una situación de emergencia.

En Uruguay se cuenta con un “Sistema Nacional de Emergencia” (SINAE) que tiene como misión; “(...) proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos que deriven, o puedan derivar, en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible.”<sup>11</sup>

Este Sistema Nacional de Emergencia realiza sus coordinaciones y decisiones pero las mismas radican en el Poder Ejecutivo, a través del Prosecretario de la Presidencia. En el año 2015 se designa un Director Nacional que tiene como tarea la responsabilidad de coordinación nacional y gestión del riesgo a nivel nacional en las diversas etapas de las emergencias.

Debido a que la Ley no previó un espacio específico de protección civil, todas las fases de la gestión del riesgo, así como también la respuesta a las emergencias en Uruguay, se realizan de forma interinstitucional.

Se crea en el año 2016 la Junta Nacional de Emergencias y Reducción del Riesgo, donde en el ámbito del Poder Ejecutivo se definen las políticas públicas de reducción del riesgo y atención a las emergencias y desastres. Dicha Junta está presidida por el Prosecretario de la Presidencia de la República así como también con sus miembros permanentes que son los Subsecretarios de los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional; de Industria, Energía y Minería; de Salud Pública; de Ganadería, Agricultura y Pesca; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social.

---

<sup>11</sup> Información obtenida a través de la página web oficial del Sistema Nacional de Emergencias, véase [9/06/2018]: <http://sinae.gub.uy/institucional/definicion-del-sinae/>

A nivel departamental funcionan los Comités Departamentales de Emergencias (CDE), estos están conformados por miembros de la Intendencia, Dirección Nacional de Bomberos, la Policía Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud Pública, actualmente Ministerio de Salud. Dichos Comités son los responsables de implementar las políticas y estrategias a nivel local.

En esta monografía nos proponemos investigar cómo fue afectado el derecho a la educación de los estudiantes liceales por la situación de emergencia constituida a partir del Tornado de Abril del 2016 en Dolores. En el plano teórico la investigación se apoya en la conceptualización sobre el derecho a la educación y en los abordajes de políticas públicas, mientras que metodológicamente el estudio realizado adopta un diseño exploratorio, descriptivo y cualitativo.

#### 4.4: Situación de emergencia y Ciudadanía:

Siguiendo la literatura antes mencionada sobre la conceptualización de situación de emergencia, se puede decir que cuando un país o ciudad atraviesa una situación de esta particularidad, muchas veces los derechos humanos se ven vulnerados produciendo impactos en toda la sociedad.

Por tal motivo, los Estados deben desplegar determinados protocolos y/o políticas públicas para organizar los recursos disponibles y hacer frente a dicha situación.

Por ello, en este punto se cree pertinente plantear el concepto de ciudadanía. En este sentido resulta importante destacar el debate establecido sobre dicha conceptualización, por tanto, se tomará la literatura de Marcos Frejeiro Varela (2008), quien toma los aportes de Marshall y Amartya Sen.

Estos autores plantean que el concepto de ciudadanía ha recorrido un proceso para poder finalmente plantear que ciudadanía abarca diversas

dimensiones como la dimensión política, social y bienestar (no solo enfocada en lo material).

Marshall, a lo largo de sus diferentes obras, planteó primeramente que no hay un disfrute pleno de la ciudadanía en el plano civil y político si hay ausencia de determinadas condiciones, las cuales están ligadas a recursos materiales que hagan posible una vida digna. Agrega además que: "(...) es innegable que el ejercicio de una ciudadanía política estaría cerca de ser meramente nominal si no se garantiza a todos los ciudadanos una educación básica, un mínimo de seguridad económica y ciertos servicios sociales." (Marshall en Varela, 2008. p. 158).

El autor señala que debido a la aparición del Estado de Bienestar se ha dado paso a pensar en una ciudadanía desde una dimensión social. Con la aparición de dicho Estado (durante casi 30 años) se ha desarrollado paulatinamente un modelo de ciudadanía basado en el reconocimiento de los derechos sociales (Varela, 2008).

Marcos Frejeiro Varela (2008) además toma los aportes del economista Amartya Sen, quien plantea que el concepto de ciudadanía social debe ampliar sus límites más allá de la provisión de los recursos materiales. En palabras de Sen:

"No hay bienestar posible si los individuos no pueden transformar esos bienes en verdaderas capacidades. Para gozar de autonomía, es decir, de libertad para decidir qué hacer con sus vidas, los individuos deben disponer de determinadas oportunidades sociales, desde las más básicas (alimentos, vivienda, salud, educación, etcétera) (...)" (Sen en Varela 2008, .p 160).

En este sentido, el bienestar planteado por Sen es hablar de dignidad, integridad y, por sobre todo, de autonomía. El autor desarrolla que la ciudadanía social debe pasar de una igualdad centrada en lo material a una ciudadanía basada y orientada a la creación de oportunidades sociales (Varela, 2008).

El debate sobre el concepto de ciudadanía sigue hoy vigente. Se puede decir que es importante tomar dicho debate sobre la “ampliación” del concepto y pensar a la ciudadanía en diversas dimensiones, tanto político, económico pero también social, incluyendo en ella además de los derechos políticos, civiles y los derechos sociales.

En suma, y haciendo énfasis en el foco de la presente investigación, cabe cuestionarse, ¿cómo las situaciones de emergencias producidas por fenómenos climatológicos impactan en la ciudadanía?

### **Capítulo V: Antecedentes:**

Al momento de realizar la búsqueda de literatura respecto al tema de estudio seleccionado para la presente investigación, se halla material bibliográfico referido a catástrofes de diferentes fenómenos (tornados, terremotos, tsunamis, etc) principalmente en América Latina; sin embargo, respecto a Uruguay, la búsqueda obtuvo resultados escasos.

En lo que respecta a Uruguay se encontró un trabajo monográfico realizado por la autora Florencia Daglio (2013) llamado “Psicología e Intervención en Catástrofes. Acciones y producciones en Uruguay”. La autora aborda la temática desde la perspectiva de cómo intervenir, desde un abordaje multidisciplinario, en momentos en que una sociedad atraviesa una situación de catástrofe.

En sus planteos expone que dichas situaciones dejan a las personas afectadas en situaciones traumáticas, lo cual se visualiza en cambios fisiológicos, cognitivos, motores y emocionales. (Daglio, 2013).

Durante el desarrollo de su trabajo, toma diferentes situaciones de catástrofes en Uruguay como fueron inundaciones, incendios entre otras; a su vez, selecciona también situaciones internacionales, en este caso terremotos, explosión de transporte, naufragio de buques, tsunamis, entre otros.

Tomando estas diferentes situaciones, Daglio (2013) plantea cómo intervenir con aquellas personas que vivenciaron estos procesos y afirma que se debe tener en cuenta que cada catástrofe es única, así como también el contexto y las personas afectadas. Estas intervenciones deben estar constituidas por diversas disciplinas que abordan estas situaciones y toma el ejemplo del Sistema Nacional de Emergencias en el caso de Uruguay. A su vez, resalta la importancia de la prevención antes estos eventos, la reducción del riesgo antes y después de dicha situación.

Además, la autora enmarca su trabajo desde el rol del profesional, plantea entonces, que el profesional debe tener presente que: “(...) las catástrofes irrumpen abruptamente en la cotidianidad de los sujetos (...)” (Daglio; 2013, p. 25), el también debe ponderar los recursos económicos y estatales de cada país.

Desde otro ángulo, se puede tomar la literatura escrita por Bruno Natalini, Jorge Lassig y Claudia Palese (sin fecha) quienes en su obra “Los daños causados por el viento en el Nordeste de Argentina: Resultados”, evalúan el lanzamiento de un proyecto basado en la caracterización del daño causado por vientos, particularmente en Argentina<sup>12</sup>.

Los autores plantean que las tormentas y las situaciones de sismos son fenómenos que producen el colapso de las infraestructuras civiles; para ello toman diferentes provincias de Argentina que sufrieron daños por fenómenos climatológicos. Expresan que tales fenómenos fueron producidos por “corrientes descendientes y a un tornado” (Natalini et all; s/f, p. (s/d); como resultado del trabajo realizado por los autores, desarrollan que los daños fueron identificados en estructuras vulnerables como por ejemplo casas autoconstruidas.

Para finalizar, los autores afirman que: “(...) la ocurrencia de un tornado (...) es diferentes a las producidas por tipos convencionales de tormenta. Los tornados son más letales (...)” (Natalini et all; s/f, p. (s/d).

<sup>12</sup> Texto disponible en: <https://docplayer.es/40583395-Danos-causados-por-el-viento-en-el-nordeste-de-argentina-resultados.html> , [13/09/2018].

Por último, como resultado de la búsqueda bibliográfica, se obtuvo la obra realizada por los autores Jesús Medrano y Asunción García (2013) titulada “Climatología de tornados en México”. Ambos autores ofrecen un análisis sobre las características de los tornados en dicho país en el periodo 2000-2012.

El desarrollo de su obra, expresan la importancia de destrucción y la vulnerabilidad de las personas que enfrentan dichas situaciones, para ello presentan varios datos estadísticos sobre la destrucción producida por los tornados sucedidos específicamente en dicho país. Afirman que el organismo encargado de la recaudación de datos e información de los daños producidos es el Servicio Meteorológico Nacional (SMN). Este organismo utiliza una escala para definir la categorización de las capacidades destructivas de los tornados, esta escala es denominada “Fujita”.

A través de los datos obtenidos a lo largo de su investigación, afirman que los registros de tornado han tenido un gran incremento, por lo tanto manifiestan que:

“Los tornados, entonces, se muestran como factores que involucran un crecimiento de la vulnerabilidad social frente a los fenómenos atmosféricos, y por tanto se pone de manifiesto que se requiere de un desarrollo más dinámico de las instituciones pertinentes para corresponder con las necesidades de reducción de desastres.” (Medrano, García; 2013, p.86).

Para finalizar, los autores resaltan la importancia de la distribución temporaria y horaria de dichos fenómenos, lo cual es un factor clave para tomar prevención de los riesgos, ya sea antes o después.

En suma, nuestra investigación analiza la temática desde otro ángulo, se centra en el derecho a la educación transversalizado por una situación de emergencia, particularmente un tornado, producido en la ciudad de Dolores, Soriano- Uruguay.

## **Capítulo VI: Respuesta de los actores ante el problema público.**

El presente capítulo analiza el posicionamiento de los actores frente al problema público desatado por el tornado en abril del 2016, tornado que a su paso deja daños severos e inhabitables al centro educativo Liceo N°1 Dr. Roberto Taruselli, de la ciudad de Dolores.

Como se vio en el capítulo II, un problema público debe ser analizado a través de cinco características centrales: especificidad, relevancia social, relevancia temporal, nivel de complejidad y precedente histórico. Cabe preguntarse cómo se aplican estas cinco características a la situación de emergencia producida por el tornado.

En relación a la característica número uno se puede decir que cumple con el grado de especificidad, debido a que dicha situación de emergencia captó la atención de la gran mayoría del público, teniendo en cuenta que ha sido hasta el momento el único fenómeno de tales características en todo el Uruguay.

Con respecto al punto de relevancia social, se puede afirmar que también se cumple ya que toda la población de adolescentes alumnos (aproximadamente 1800 alumnos) de ambos centros educativos fue afectada por el fenómeno meteorológico.

En lo que refiere a la relevancia temporal, el fenómeno ocurre en el año 2016 pero sus consecuencias se experimentan hasta la actualidad (año 2018). Son entonces varias las generaciones de estudiantes que han vivido las consecuencias del evento del 2016.

En cuanto al nivel de complejidad del problema público, se debe afirmar que también existe en esta situación de emergencia, debido a que se trata del Derecho a la Educación de los y las adolescentes de dicha ciudad. En referencia al último punto, el fenómeno meteorológico (Tornado) se distinguió como un problema “nuevo” lo cual acaparó la atención, debido a que no se trataba de un problema con antecedentes ni cotidiano.

Tomando la literatura sistematizada en el marco teórico, Villanueva en su conceptualización de agenda política expone que determinados asuntos públicos son de jurisdicción y obligación estatal; se puede afirmar que el derecho a la educación es uno de ellos, debido a que dicho derecho concierne a la obligación del Estado a su pleno ejercicio. Por ello, se enmarcaría dentro de la conceptualización de los asuntos públicos globales que determinan la “agenda sistemática”.

Siguiendo esta línea es pertinente preguntarse, aunque no se pretenda responder en esta investigación, si el problema público, la situación de emergencia educativa sucedida en la ciudad en abril de 2016, logró incluirse en los asuntos públicos de la “agenda institucional” (aquella en la que se encuentran los asuntos públicos que tienden a ser más específicos y precisos). (Aguilar Villanueva; 1993)

Luego de explicar cómo y por qué se constituyó un “problema público” en la ciudad de Dolores, en este capítulo presentaremos la evidencia recabada respecto a una de las preguntas centrales de nuestra investigación, a saber: ¿cuál fue la respuesta de las autoridades competentes frente a la situación de emergencia educativa?

De acuerdo a las entrevistas realizadas, surge con claridad que para la mayoría de los entrevistados la respuesta por parte de las autoridades competentes se trató de una “medida puntual” con carácter provisorio.

Se puede visualizar en los discursos de los entrevistados que la respuesta provisorio de aulas contenedores pre-fabricadas resultó transformarse en un panorama permanente, las cuales llevan dos años funcionando como aulas.

Al momento de indagar a los entrevistados sobre su opinión acerca de la respuesta del Estado a tal situación de emergencia, señalan que; “(...) como para salir del paso unos meses pero no para estar un año, dos o cuatro... como vamos (...)” (Entrevistado N°1).

Los demás entrevistados expresan que las aulas contenedores no son para un largo plazo, por lo que las consecuencias se comienzan a ver y sentir. Específicamente el entrevistado N°4 menciona su disconformidad con dicha respuesta ya que no cuentan con una estructura para el funcionamiento de un centro educativo: *“(...) como te digo tiene la condición de provisoriedad digamos y los materiales no son materiales resistente, se están empezando a ver deterioros en realidad, propio de esa inmediatez ¿no? (...)”* (Entrevistado N°7).

Respecto a la respuesta del Estado a la situación de emergencia, si bien la mayoría manifestó que dicha respuesta se dio en un plazo corto de un mes y medio, la misma cuenta con características de inmediatez y provisoriedad.

Tal como lo plantea la literatura sobre políticas públicas (Harguindéguy, 2013; Meny y Thoenig, 1992), todo problema público debe ser “atendido” mediante un conjunto de intervenciones, que constituyen la política pública.

Por lo tanto, dicha política pública no deberá conformarse de acciones o ser una respuesta aislada, una medida puntual, sino que dicha respuesta debe contemplarse de acciones pensadas, en un contexto dado. (Osizlak y O’Donnell, 1995).

Para dar respuesta a una de las preguntas guía de la presente investigación, se preguntó a los entrevistados sobre si otros actores participaron de dicha situación de emergencia.

En el relato de los entrevistados se expresa que luego del paso del fenómeno meteorológico (Tornado) y en el correr de una semana, la primera reunión que se realizó para debatir sobre los centros educativos y la decisión del retorno a clases fue por iniciativa del colectivo docente. Frente a la decisión tomada de reiniciar las clases, los centros culturales, los clubes de fútbol fueron los que primeramente dieron respuesta a la situación brindando sus espacios para que los profesores pudieran dictar las clases.

En relación a ello, el entrevistado N° 1 expresa que; *“(...) en un primer momento... del tornado... fue más la respuesta local y más... el tratar de buscar lugares donde dar clases (...)”*. Otro entrevistado destaca; *“(...) se organizaron grupos docentes que visitaron a los alumnos... la verdad que toda esa respuesta fue muy buena de la parte social (...)” (entrevistado n°5)*.

Al momento de indagar sobre cómo fue la organización que realizaron en conjunto, la mayoría de los entrevistados manifiesta que conforma un grupo denominado Comisión de Reconstrucción de los Liceos. En palabras del entrevistado N° 7; *“(...) en ese sentido los docentes nos organizamos y armamos una comisión de la que yo formo parte también, de Reconstrucción de los Liceos, para mover justamente el tema de que se construyeran los edificios definitivos (...)”*.

Los entrevistados en el transcurso de la entrevista expresan que, dicha comisión a su vez fue la que se organizó para crear un proyecto en el cual se explicitó la reconstrucción y construcción de los centros educativos presentándose el mismo a las autoridades de ANEP.

A su vez, la comisión de Reconstrucción de los Liceos conformada por profesores y directores de ambos liceos, jugó un papel destacado en la movilización de recursos. En sus discursos la mayoría de los entrevistados hace referencia a un hecho significativo para ellos. Este hecho consistió en la participación del colectivo de profesores en la “búsqueda de una donación”, la cual consistía en el techo para el Liceo N°1 Dr. Roberto Taruselli.

El entrevistado N°3 describe el hecho:

*“(...) tuvimos que hacer un comunicado quemando a todo el mundo (...), el techo supuestamente había una empresa que lo había donado, pero nunca llegó a Secundaria (...), nosotros insistíamos porque sabíamos que esa donación estaba hecha (...), un compañero lo rastreó por todo el Uruguay, hasta que encontró quien había hecho la donación y claro se había vencido (...)”*.

El entrevistado termina relatando que este período llevó un largo tiempo, por lo que solicitaron una reunión con el presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN), de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). El resultado fue muy rápido: “(...) con una llamadita al consejero del CODICEN a los 20 días estaba techado (...)”, palabras expresadas por entrevistado n°3.

Es menester señalar que el fenómeno meteorológico sucedió en el mes de Abril, año 2016 y la realización del techado al centro educativo se realizó en el mes de Noviembre del mismo año. En este período de tiempo, la mayoría de los entrevistados destacan el constante deterioro de dicho centro.

En esta situación de emergencia los actores no estatales jugaron un rol destacado, teniendo la capacidad de acción para lograr un objetivo e identificar sus intereses. Según los aportes de Acuña (1991) esto convierte a un sujeto individual o a un colectivo en un actor.

Estos actores se destacan en cuanto a su libertad y autonomía de planificación de sus estrategias, teniendo como base sus intereses para mover los recursos que tienen a su alcance. Cabe destacar que la mayoría de las veces dichos intereses se basan en el bienestar individual o colectivo.

En el discurso del entrevistado n° 5 se puede visualizar que los actores en esta situación particular, los docentes, identificando sus intereses, ponen en movimiento sus recursos a través de distintas estrategias, logrando su objetivo. En relación a esto, el entrevistado expresa:

“(...) acá se dio una respuesta rápida porque los docentes nos movilizamos y porque jugamos una carta... peligrosa...que fue la prensa (...) y los docentes fuimos responsables de eso porque fue una estrategia pensada en ese sentido (...) y tuvimos los reproches del propio CODICEN de que dijo ‘¿Por qué salieron a decirlo?’ (...) el techo no se había puesto (...) y fue gracias a nosotros porque si no estábamos sin techo todavía (...)”.

En relación a lo antes expuesto, los actores no estatales jugaron un rol fundamental en la puesta en marcha de sus recursos y armado de sus estrategias para poder lograr sus objetivos. Por ello, es importante señalar a su vez, a que nos referimos cuando hablamos de estrategias, Murillo (1996) plantea que dichas estrategias son *“un movimiento, como una dirección que toma una determinada relación de fuerzas (...) cualquier trazado estratégico de objetivos, sufre modificaciones constantes a partir de su implementación práctica.”* (1996, p. 76).

En síntesis, se destaca que los actores no estatales evidenciaron una mayor capacidad de respuesta que las autoridades educativas tanto de CODICEN como de Secundaria frente a la situación de emergencia. Dichos actores se organizaron para alcanzar los objetivos propuestos y actuaron en forma previa a las autoridades estatales.

A partir de las entrevistas realizadas, se pudo visualizar cómo el proceso de burocratización del sistema tuvo un peso significativo en la realización de los proyectos para la construcción y reconstrucción de los centros educativos, lo cual compete a los actores estatales.

Como se relató, el Liceo n°1 quedó totalmente sin techo y los salones quedaron destruidos, incluyendo biblioteca y laboratorio. Entre abril del 2016 y setiembre del 2018 (momento en que se redacta esta monografía) la situación permaneció incambiada: el centro educativo no ha sido aún reconstruido.

Cierto es que en abril del año 2016, las autoridades respondieron con la instalación de aulas pre-fabricadas en contenedores, así mismo en Octubre del 2016 se elaboraron los proyectos arquitectónicos para la nueva construcción del liceo. En el año 2017 se inició el proceso de licitación para contratar una empresa que comenzara con las obras. No obstante, a mediados del 2018 el centro sigue en las mismas condiciones que en el año 2016.

Al momento de indagar sobre la respuesta de las autoridades educativas, las cuales corresponden a actores estatales, se pudo visualizar que por parte de

CODICEN se elaboraron proyectos para presentar la reconstrucción del liceo N°1, lo cual estuvo a cargo de la arquitecta correspondiente al departamento de Soriano.

Con respecto a este punto la mayoría de los entrevistados señalaron la demora en los procesos de presentación de los proyectos, el largo período en que se encontraron en Licitación, además de la falta de búsqueda, por parte de las autoridades, de las empresas que estuvieran en condiciones de iniciar la construcción de dicho centro educativo.

En relación a ello, se pudo visualizar la disconformidad con la falta de recursos por parte de las autoridades; en lo que respecta a la arquitecta presentada por CODICEN, el entrevistado n°1 manifiesta; *“(...) hay una sola arquitecta para todas las escuelas y liceos de Soriano que tiene que atender a todos (...)”*.

Al momento de indagar sobre su opinión acerca de si creía que la situación de emergencia vivida fue tomada como tal por parte de las autoridades, el entrevistado expresa:

*“(...) la verdad que no...porque... debería haber algo más rápido para estas cosas (...) ahora los tiempos nuevos, con todo lo que hay de avances y cosas... me parece que la respuesta del Estado tenía que ser más rápida y tiene que tener fondos, recursos, para decir bueno... ANEP y el Estado para las situaciones de emergencias (...) se contratan arquitectos, no se... en seis meses tenes que tener un proyecto si quieres... se saca licitación o no (...)”*.

En los discursos de los entrevistados se visualizó el descontento por el tiempo que llevan dictando clases en las aulas pre-fabricadas, ya que actualmente año 2018, siguen cumpliendo la función de centro educativo, teniendo en cuenta que por parte de las autoridades se les estimó que para el presente año (2018) ya estarían prontos dichos centros.

En este sentido, el entrevistado n° 8 manifiesta:

“(...) lo que sí vemos lento es la reconstrucción y construcción de los liceos (...) ellos nos dijeron que era una cuestión de seguir una cantidad de pasos de la burocracia, de llamar a licitación de empresas, que se presentan (...) pero aún así creo ha sido muy lento; fijate que nos habían dicho que para el 2018 nos estábamos mudando para los liceos nuevos y ahora se supone que para el 2020 van a estar prontos (...)”,

Cabe señalar que en la elaboración de los proyectos tuvieron un rol importante el Comité de Reconstrucción de los Liceos conformado por los docentes de los centros educativos, los cuales solicitaban que no se realizara una tercera planta para poder evitar alguna situación similar en un futuro. Esto generó una puja entre autoridades de CODICEN por parte de la arquitecta quien sí quería realizar una tercera planta.

Esto es señalado por algunos de los entrevistados quienes manifestaron: *“(...) nos negamos hacer la parte de arriba... y eso implica una batería de salones importantes, baños, cambios estructurales.”* (Entrevistado n°6). El entrevistado n° 3 sobre este punto expresa:

“(...) yo le dije al presidente de CODICEN tercera planta no... él le dijo a la arquitecta adelante mío “no a la tercera planta” (...) vos como arquitecta te tenes que dar cuenta... entonces como nosotros dijimos eso hicimos una... en una coordinación se voto todos los profesores, fue nominal la votación, todo el mundo que no, que la tercera planta no corría más.”

En suma, se puede establecer que, si bien las autoridades educativas competentes dieron una respuesta, ésta se vio demorada por los procesos de burocratización desarrollados en el marco del Estado, por lo que llevó a los entrevistados a manifestarse en la postura de que dicha situación de emergencia no se tomó como tal.

La evidencia recogida en el trabajo de campo muestra otro punto interesante en las diversas opiniones de los actores acerca de la respuesta del Estado a la situación de emergencia. Se presenta en el discurso de dos

entrevistados la importancia de la existencia de un protocolo para las situaciones de emergencia, en el sentido dado por la Real Academia Española: *“Conjunto de reglas que se establecen en el proceso de comunicación entre dos sistemas”* (Diccionario Real Academia Española)<sup>13</sup>.

El entrevistado n° 4 plantea la importancia de la existencia de un protocolo para poder saber cómo actuar frente a diversas situaciones de emergencias que hoy en día podemos llegar a estar enfrentados, lo cual expresa que:

“(…) nadie nos dio armas como para tener un protocolo que es lo que pedimos desde el año pasado, un protocolo de cómo proceder en estas situaciones (…) algo de cómo proceder... puedes accionar de esta forma, si pasa algo te vamos a proteger (…)”.

Si bien el entrevistado n°4 menciona de forma explícita la demanda de un protocolo para saber cómo actuar en situaciones futuras de emergencia, la mayoría de los demás entrevistados expresan el no saber cómo accionar si el clima meteorológico se ve complicado, debido a que en sus discursos se visualiza las dudas cuando los días de tormenta los alumnos quieren retirarse de las aulas-prefabricadas, así como también los padres se hacen presente para retirarlos.

Lo antes dicho se visualiza en el discurso del entrevistado n° 7:

“(…) existe ese pánico, en los adultos y en los adolescentes, frente a la tormenta, frente al viento, frente a la alerta (…) se presta más atención a las alertas, algunos adolescentes sufrían alguna especie de... no sé si ataque de pánico porque tampoco lo podemos diagnosticar nosotros pero veíamos como una situación de angustia, nerviosismo de los adolescentes y de los padres, hay padres que los vienen a buscar los días de alerta, que hay tormenta y son precavidos (...)”

---

13 Definición extraída de web Real Academia Española, disponible en: <http://dle.rae.es/?id=USpE7gg> ; [13/09/2018]

En este sentido, se resalta la preocupación por la falta de protocolo para saber cómo actuar en diversas situaciones tanto para sostener a los adolescentes como a los padres, teniendo en cuenta lo ya vivido por dicha ciudad.

Como se presentó anteriormente, el Sistema Nacional de Emergencias tiene como propósitos la reducción del riesgo y la prevención. En el área educativa tales propósitos parecen haberse cumplido en forma limitada; en ese sentido, el entrevistado n°2 expresó, “(...) íbamos a tener este...reuniones con bomberos de Montevideo, con psicología de Montevideo, con este... la gente de emergencia... la emergencia para todo el país y no han venido todavía (...)”.

Más aún, ninguno de los entrevistados mencionó que el Sistema Nacional de Emergencias se haya hecho presente; también insistieron en la falta de comunicación a lo largo del tiempo sobre cómo actuar durante estos procesos de situación de emergencia; esto contraviene uno de los objetivos del área de comunicación del SINAIE: *“El Área de Comunicación del Sistema Nacional de Emergencias (SINAIE) tiene como principal cometido la gestión de la comunicación interna y externa y la promoción de una cultura preventiva en todos los niveles.”*<sup>14</sup>

Una minoría de entrevistados cuestionó la pertinencia, la falta de adaptación, de la respuesta del gobierno a la situación de emergencia. Esto se ve reflejado cuando los entrevistados manifiestan que dichas aulas prefabricadas no están pensadas para el funcionamiento de un centro educativo:

“(...) creo que para mí tuvieron la buena intención pero lo hicieron mal... no sé si porque lo hicieron apurado y querían tapan el huevo pronto... porque no previnieron porque tenemos por ejemplo en un aula está la dirección, la secretaria y la adscripción (...) viene un padre hablar con la directora, la secretaria atiende un papel y es todo una locura, no tenes un poco de intimidad

---

14 Se expresa uno de los objetivos planteados por el área de comunicación del Sistema Nacional de Emergencia, véase [9/06/2018]: <http://sinae.gub.uy/comunicacion/presentacion-del-area/>

para poder hablar con el chiquilín... tenes que salir para afuera (...)” (Entrevistado n°4).

Dichos entrevistados manifiestan que dicha respuesta no se adaptó al funcionamiento de un centro educativo debido a la inmediatez de la respuesta así como también a su carácter de provisoriedad, lo que el autor Vernor Muñoz (2008) define como “respuestas tempranas en las emergencias”, donde éstas son las que producen las violaciones más severas al derecho a la educación, dejando en evidencia la limitación y a veces la ausencia de principios de indicadores y financiamiento.

Por lo tanto, basándonos en la literatura teórica antes presentada, puede reafirmarse que el sistema educativo es el que debe adaptarse al sujeto y no el sujeto al sistema educativo, lo cual no ocurrió en Dolores en el año 2016.

En suma, en relación a la pregunta sobre la respuesta de las autoridades competentes frente a la situación de emergencia creada por el tornado, el análisis de los datos recolectados indica con claridad que el problema público no fue tomado como tal, no se diseñó un conjunto de acciones que constituyeran una política pública para enfrentar las necesidades ciudadanas en la situación de emergencia; más aún, el Estado no brindó una orientación sobre cómo actuar en situaciones similares que puedan ocurrir en el futuro.

## **Capítulo VII: Situación de emergencia y derecho a la Educación.**

En este capítulo el centro del análisis está constituido por la pregunta referida a la incidencia de la situación de emergencia sobre el ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes de educación media superior.

Para dicho análisis es pertinente tomar como base los aportes del autor Vernor Muñoz (2008), antes mencionado en el marco teórico, quien plantea que en las situaciones de emergencia es necesario redoblar los esfuerzos para garantizar las oportunidades educativas.

En este sentido, el autor cuando habla de situaciones de emergencias se refiere, "(...) a todas aquellas situaciones de origen natural como terremotos, tsunamis, inundaciones, huracanes, entre otras (...)" (Muñoz; 2008, p. 60), las cuales llegan a entorpecer el derecho a la educación, así como también impedir su desarrollo o demorarlo.

De acuerdo al trabajo de campo realizado, una mayoría de entrevistados visualizó que la situación de emergencia efectivamente contribuyó a la vulneración del derecho a la educación de los adolescentes, identificando como factor principal la cuestión infraestructural: la inexistencia de locales educativos en el momento inmediatamente posterior al tornado y las malas condiciones locativas que le siguieron -que rigen aún hoy- dificultaron significativamente el ejercicio del referido derecho.

En el primer momento posterior del tornado el colectivo de profesores se organizó en instituciones brindadas por la sociedad civil como por ejemplo clubes de fútbol, sociedades, entre otros, para que se pudiera dar clase antes que el Estado diera una respuesta.

Frente a esta situación la mayoría de los entrevistados describió el proceso atravesado; a modo de ejemplo se pueden tomar algunas de sus palabras. El entrevistado n° 5 expresó: *"(...) no eran clases normales (...) en principio pudimos hacer jornadas de integración, trabajábamos en forma interdisciplinaria en algunos casos (...) esto era más o menos una especie de improvisación".* Agregando además, *"(...) se generaba en el día a día, por ejemplo a mí me tocó...yo trabaje en el Club Nacional, en los vestuarios del Nacional, escribíamos en los azulejos"*

Siguiendo la línea de la pregunta de investigación, la mayoría de los entrevistados afirman que el derecho a la educación se vio afectado por dicha situación de emergencia; el entrevistado n°3 lo expresa con sus palabras: *"(...) sí, ahí no se respetó... no se respetó el derecho del alumno a no tener su espacio, su lugar ventilado, aireado, sin contaminación sonora"*.

Este proceso de adaptación y organización mientras se estaba a la espera de una respuesta por parte de las autoridades educativas se visualizó por parte de la mayoría de los entrevistados como un periodo difícil, tanto para ellos como para los alumnos debido, entre otros factores, a la inexistencia de un lugar con condiciones adaptables para dicho momento; en palabras del entrevistado n°3:

“(...) los chiquilines que estaban incómodos porque teníamos cuatro grupos juntos en un salón grande por ejemplo, (...) la gente que iba de mañana al Nacional tenía unas condiciones lamentables, una cancha de basquetbol, en los bordes daban clases.”

Siguiendo esta línea y tomando la literatura expuesta en nuestro marco teórico, Vernor Muñoz (2008) plantea que alrededor de un 90% de las personas afectadas por una situación de emergencia viven en Estados con menor capacidad para enfrentar tales consecuencias. Además, agrega que en dichas situaciones la sociedad se organiza identificando un líder, el cual establecen las prioridades y necesidades. Tomando esto, se puede afirmar, a través de los discursos de los entrevistados, que el colectivo de profesores tomó el rol de líder en la situación de emergencia, organizándose y adoptando medidas a nivel educativo en un primer momento.

Se puede agregar además que en dicho proceso, tanto al momento inmediato del tornado como luego después de la respuesta de las autoridades educativas, el colectivo de profesores como referentes de la educación también contribuyó al sostenimiento y apoyo de los alumnos. En palabras del entrevistado n° 7, *“(...) lo que se buscó primero fue el contacto, la unión, conectarse de vuelta, saber donde estaban que ellos tuvieran un lugar donde recurrir también (...).”*

En relación a lo antes mencionado, que se puede visualizar en la mayoría de los discursos, el autor Muñoz (2008) plantea:

“La educación ofrece espacios seguros para aprender, así como la capacidad para identificar y proveer el apoyo a las personas afectadas, particularmente a niños, niñas y adolescentes. La educación atenúa el impacto psicosocial de los conflictos y los desastres (...) y proporciona herramientas para la reconstrucción social (...).” (2008, p. 63).

Por lo tanto, a través del trabajo de campo se pudo visualizar que los actores educativos locales suplieron el impacto de las consecuencias de la situación de emergencias para los adolescentes, brindándole apoyo y también contención al momento de volver a concurrir a clases a pesar de las condiciones que atravesaban; se puede visualizar a su vez que dicho sostén se dio fundamentalmente por parte del colectivo de profesores.

Luego de recolectar la información a través de los discursos de los entrevistados, se puede vislumbrar dos procesos: la adaptación inmediata al momento del tornado, y la adaptación luego de la respuesta de las autoridades educativas.

Cuando nos referimos al momento de adaptación a la respuesta de las autoridades educativas, hacemos mención al día a día en las aulas pre-fabricadas container que hasta hoy (2016-2018) funcionan como centro educativo. Se puede afirmar que dichas aulas pre-fabricadas no se ajustan a los requerimientos de un centro educativo y ello se reflejó en el discurso de todos los entrevistados.

En otras palabras: las malas condiciones de infraestructura se tradujeron en hacinamiento de los estudiantes, la falta de mobiliario y equipamiento tecnológico, la inexistencia de laboratorio, la inexistencia de biblioteca, el calor extremo de los contenedores, inexistencia de intimidad y separación de cada área, entre otras.

En relación a ello, el entrevistado n° 4 expresa:

“(...) no porque no tiene las condiciones ni acústicas, ni ahora que viene el verano el calor porque los aires no dan suficientemente el frío que deberían dar, no hay potencia (...) la sala de profesores no tienen un lugar donde puedan hablar de los alumnos (...)”

El entrevistado n°3 agrega:

“(...) si, llevo su proceso... fue todo un... período de adaptación que los que terminaron el año pasado les llevo todo el año, la gente que salió de 6° no se adaptó nunca (...) mira lo que es esto (señala el aula) se escucha todo (...) acá no podes estar... y seguimos asinados, y hay un grupo que anda rondando porque no tiene salón (...)”

Luego de lo expuesto anteriormente, es pertinente mencionar que el derecho a la educación constituye una prioridad internacional del siglo XXI. Primeramente el derecho a la educación fue concebido como un derecho civil y político, luego de un par de décadas fue visualizado además como un derecho social y económico.

Uruguay tiene una larga tradición en la alta valoración de la educación, y jurídicamente, ratificó la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990 y consagró explícitamente el derecho a la educación en su Ley de Educación N° 18.437 del año 2008, la cual expresa:

“(De la educación como un derecho humano fundamental).- Declárese de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.”<sup>15</sup>

Tomando en cuenta la teorización del derecho a la educación elaborado por Tomasveski (2012), es posible evaluar cómo se presentaron las llamadas “4 A” en Dolores después del tornado.

<sup>15</sup> Ley de Educación, Artículo n°1, véase [12/06/2018]:

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV\\_Ley18437.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV_Ley18437.pdf)

En primer lugar recordemos que, de acuerdo a la Convención de Derechos del Niño, la Adaptabilidad afirma que los intereses del niño, niña y adolescente deben ser priorizados. Los centros educativos deben adaptarse a los estudiantes, no éstos aquellos. En relación a ello, los entrevistados señalaron que el alumnado y el colectivo docente debieron adecuarse a la respuesta dada, teniendo en cuenta que dicha respuesta de las aulas pre-fabricadas no se encuentra acorde al funcionamiento de un centro educativo.

Con respecto a la disponibilidad (Availability) los entrevistados señalaron que primeramente no hubo una respuesta de disponibilidad de un lugar para que los adolescentes puedan reanudar sus clases, sino que esto fue una organización por parte de los actores de la sociedad civil, como fue el colectivo de profesores.

En tercer lugar, sobre la accesibilidad (Accesibility) hubo aproximadamente 10 días sin clase, seguidos de un mes y medio de clase en instituciones culturales y clubes de fútbol. El Estado aseguró la accesibilidad a la educación de los adolescentes en contenedores al mes y medio del tornado.

En último término, respecto a la aceptabilidad, el Estado sí proveyó criterios mínimos en su oferta educativa. Si se tomase esta dimensión en un sentido más profundo, como sinónimo de calidad educativa, cabría preguntarse cómo ella fue afectada por la ausencia de laboratorios, biblioteca, salones adecuados, entre otros.

En suma, el análisis muestra que el Estado tuvo capacidad de asegurar el derecho a la educación en el nivel medio superior en cuanto a la dimensión denominada aceptabilidad, así como también logró asegurar la accesibilidad luego de un período de semanas.

En relación a las dos restantes dimensiones se puede afirmar que el Estado no logró asegurar la disponibilidad (Availability) ni tampoco a lo que nos referimos con el concepto de Adaptabilidad.

Por lo tanto, es menester señalar que el derecho a la educación es un derecho humano fundamental y Uruguay se ha comprometido a respetar tales derechos en instrumentos jurídicos de distinta naturaleza. Tomando la Ley N° 18.437 antes expuesta, se puede afirmar que los Estados deben priorizar los derechos humanos en la utilización de todos los recursos disponibles para garantizar las cuatro dimensiones establecidas, y así poder brindar una educación para el disfrute de todos.

### **Capítulo VIII: Una mirada desde los adolescentes al derecho a la educación.**

En el presente y último capítulo se desarrollará el análisis basado en la tercera pregunta de investigación, la cual intenta responder cómo se posicionaron los estudiantes respecto al derecho de la educación transversalizado por una situación de emergencia.

A partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo, se puede destacar que la totalidad de los entrevistados manifiesta que la educación ocupa un lugar primordial en lo que respecta a su vida cotidiana. En ellos se resalta la importancia de la educación para formarse y proyectarse hacia futuro.

En este sentido los entrevistados respondieron: *“Y ocupa un lugar importante porque vengo a estudiar todos los días, porque pienso para mí, para un futuro.”* (Entrevistado n°9)

Lo expuesto anteriormente también se puede ver reflejado en los discursos de los demás entrevistados:

*“(...) yo al estudio lo tengo en un lugar muy importante en mi vida (...) creo que es indispensable o sea...en Uruguay le den importancia a ese tema porque es lo que nos forma como personas y... es lo que nos va a formar para el futuro que nosotros queremos”.* (Entrevistado n°15), agregando además el

entrevistado n°12; “(...) *todo el mundo quiere estudiar, quieren ser cultas y está perfecto este (...) y es la base para toda tu vida y para lo que vos quieras hacer (...)*”.

En esta línea, se puede establecer que los adolescentes toman a la educación como un elemento fundamental para la construcción de sus proyectos futuros, como una herramienta que les proporcionará una mayor capacitación para poder lograr sus objetivos. Resulta importante destacar nuevamente los aportes de Filardo y Mancebo donde expresan que el derecho a la educación, “(...) *constituye una puerta de entrada al ejercicio de otros derechos, opera como multiplicador y permite el acceso al mundo laboral, la seguridad social, la representación política.* (Filardo y Mancebo, 2012, p.11).

A través de los discursos de los estudiantes, se puede visualizar aquí el derecho a la educación también como una puerta a otras oportunidades. Tomando los aportes ya mencionados del autor Varela y la conceptualización de ciudadanía, estas oportunidades conciernen también a la ciudadanía social.

En este sentido, se habla entonces de una ciudadanía para la creación de dichas oportunidades, desde una autonomía y libertad para que los sujetos construyan sus propias decisiones sobre qué hacer con sus vidas; para ello éstos deben disponer de derechos básicos y fundamentales, en este caso, la educación.

Por otra parte, la mayoría de los estudiantes resalta las condiciones en que se encontraron durante el período que se prolongó la respuesta de las autoridades educativas (aulas pre-fabricadas en contenedores), así como también las condiciones en las que hoy concurren a clase. Desde los discursos obtenidos se visualiza que el mayor obstáculo durante este período han sido los factores edilicios, la falta de estabilidad, de infraestructura y seguridad de los mismos que se hace presente hasta el día de hoy.

En este sentido se cree pertinente plasmar diversos fragmentos de los discursos de los estudiantes donde se puede visualizar lo antes mencionado. En palabras de los entrevistados:

“(...)después que paso el tornado, mi clase en especial, por ejemplo tuvimos en la Escuela N° 113 en un salón que era de niños de jardinera, entonces todas las sillas eran chiquitas, eh...no había vidrios en la ventana (...)” (Entrevistado n°10)

“(...) bueno tanto laboratorio como, este... más que nada sala de computación se perdieron...ahora por ejemplo los contenedores esos recursos no los tienen y se extrañan... este (...) pienso que la manera de trabajar no es la misma (...)”. (Entrevistado n°12)

“(...) obtuvimos una respuesta rápida con respecto a los contenedores... pero creo que no es un lugar seguro... ni tiene las suficientes comodidades como para dar clases (...)”. (Entrevistado n°15).

Además de lo antes expuesto, en la mayoría de sus discursos se puede visualizar que en ambos períodos, antes y luego de la respuesta de las autoridades educativas, las estructuras donde se dictaron las clases no fueron las mejores, en donde se resalta la incomodidad de dichos lugares (clubes de fútbol, sociedades privada, entre otras), así como también en las aulas prefabricadas donde resaltan las condiciones sonoras en los días de abundante lluvia, el calor extremo, la hacinación de estudiantes, entre otros factores antes mencionados.

En palabras de los estudiantes:

“(...) estar acá en las aulas, o sea, es una desventaja de estar acá, es que en el liceo nosotros teníamos que hacer trabajo en grupo e íbamos a la biblioteca y acá como que no tenemos ese espacio de estudiantes (...)”. También subraya: “(...) hay días que llueve... que llueve muy fuerte y entonces no escuchamos porque golpea en el techo la lluvia y no se escucha (...)”. (Entrevistado n°11).

En este sentido, como se vio en los capítulos anteriores, se destaca la falta de espacios correspondientes para que los estudiantes puedan llevar a cabo ciertas actividades que corresponden a la currícula educativa. Se puede hacer referencia por ejemplo a la falta de una biblioteca donde dichos estudiantes puedan obtener material o realizar trabajos colectivos, así como también la ausencia de sala de computación y laboratorio.

Otro punto que surge de las entrevistas a los estudiantes refiere a la motivación estudiantil. Por lo tanto, se puede afirmar desde la mirada de los adolescentes que la infraestructura también es un factor que incide en el ejercicio del derecho a la educación desde este ángulo.

El entrevistado n° 9 menciona: “(...) *la motivación de cada estudiante no sólo va por lo que quiere para sí mismo, sino también por el ámbito en que se encuentra (...)*”. Al igual que el entrevistado n° 13:

“(...) obviamente que desmotiva un poco... no es lo mismo ir a un lugar donde estas cómodo con...teníamos buenos aires, donde no había humedad... bueno estabas cómodo... a ir a un lugar a unos contenedores que no son las mejores condiciones... desmotiva ir a estudiar.”

Siguiendo esta línea, al momento de indagar sobre las condiciones que hoy en día están presentes, se destaca desde la mirada de los estudiantes la importancia de un centro educativo con estructuras estables edilicias, poniendo énfasis en el antes y el después de la situación de emergencia.

Por otra parte, en el transcurso de las entrevistas realizadas, se pudo observar el énfasis que los adolescentes le han otorgado a la demora en los procesos de la construcción y reconstrucción del centro educativo, debido a que hoy en día llevan dos años en la misma situación. En palabras de los entrevistados expresan:

*“(...) para mí al demorar tanto al hacer los centros educativos siento que están como desmereciendo la educación, que es un tema muy importante, uno de los temas centrales.” (Entrevistado n°15)*

En la misma línea el entrevistado n° 13 manifiesta:

*“(...) bueno un montón de comodidades que antes teníamos y las perdimos...y creo... que todos los estudiantes merecen que se vuelvan a tener... y además (...) para volver a tomar a la educación con la seriedad que se merece.”*

Es menester señalar el discurso del entrevistado n°15 quien subraya la importancia del factor humano, en esta situación se hace referencia al colectivo de profesores, destacando la presencia del mismo en esta situación de emergencia educativa. El entrevistado manifiesta:

*“(...) me pareció bueno lo que hicieron los profesores de juntarnos a todos...de ayudar... de preguntar si estaba todo bien...eh... es más los profesores enseguida después del tornado juntaron los nombres de todos los alumnos del liceo que les pasó algo en la casa y fueron a preguntar si estaban bien.”*

En síntesis, desde la mirada de los estudiantes, se puede afirmar la importancia de la educación como herramienta para poder formarse tanto personalmente como profesionalmente, viendo a ésta como un factor fundamental de capacitación de ingreso al mercado laboral. Además se puede visualizar el peso significativo que los estudiantes le otorgan a contar con un centro educativo, subrayando la demora en la construcción y reconstrucción en los centros de la ciudad.

También se puede afirmar de forma global que el centro educativo ha formado parte de la identidad de dichos estudiantes. Por tal motivo, creo importante tomar los aportes de Jorge Larrain (2003) quien considera a la identidad como: *“(...) la capacidad de considerarse a uno mismo como objeto y*

en ese proceso ir construyendo una narrativa sobre sí mismo. Pero esta capacidad sólo se adquiere en un proceso de relaciones sociales mediadas por los símbolos.” (2003, p.32). Siguiendo sus aportes, tales símbolos es posible adquirirlos a través de la interacción con otros, por lo que permiten al individuo ir construyendo su identidad, caracterizando a este proceso como un proyecto simbólico (2003).

### **Reflexiones finales.**

Para dar cierre al trabajo monográfico de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, se desarrollarán las reflexiones finales que surgen a partir del proceso realizado, así como también del camino recorrido a lo largo de estos años de curso de dicha Licenciatura.

Este último ha sido un proceso muy significativo a nivel profesional, por las diferentes asignaturas cursadas, por los docentes encontrados en este camino; todo ello me ha permitido construir una mirada crítica y de reflexión personal sobre diversas temáticas sociales que ocupan y preocupan a nuestra profesión.

En este largo proceso, creo necesario resaltar el grupo de compañeros que también han sido y son parte de este camino, quienes han aportado tanto a nivel profesional como personal, en trabajos realizados conjuntamente, como

también en los dos años de proceso de prácticas, trabajo de campo, realizados en conjunto. Esto fue de gran aprendizaje para poder ver los diversos puntos de vista y así enriquecer mi formación que, sin dudas, aún falta por profundizar, lo cual espero poder hacer en futuros cursos de formación permanente.

En lo que respecta al trabajo monográfico, se consideró de gran importancia problematizar la situación que tuvo lugar en la ciudad de Dolores en el año 2016, poniendo énfasis en los derechos que han sido vulnerados por tal situación y el rol que han tenido los diferentes actores.

A través de la realización del presente estudio, se ha podido identificar un rol semi-ausente del Estado en la solución de esta problemática. En contraposición, el estudio encontró que algunos actores no gubernamentales (profesores, directores y estudiantes) asumieron un rol activo y participativo para enfrentar esta crisis.

A partir de los discursos obtenidos en la realización de las entrevistas, se visualizó, tanto entre los docentes como entre los estudiantes, que esta situación de emergencia no fue catalogada como un problema público, por lo tanto llevó a que se tomaran medidas puntuales, de carácter provisorio, teniendo como conclusión que no se implementó una política pública con un conjunto de medidas para poder superar dicha situación.

En este sentido, se considera que aún hay un camino por recorrer cuando suceden estas situaciones de emergencia tanto a nivel estatal como también en lo que respecta a la sociedad, como sería brindar herramientas y acciones para poder llevar adelante tales procesos.

Como se mencionó a lo largo de este trabajo, el Estado es el orden jurídico capaz de garantizar los derechos a los ciudadanos. Desde una mirada del Trabajo Social, es fundamental visualizar esta problemática desde una perspectiva de derechos, tomando a las personas como sujetos de derechos; por ello la importancia de destacar el rol del Estado en esta situación de emergencia, donde específicamente el derecho a la educación se vio vulnerado.

Debido a que el trabajo monográfico contiene una perspectiva desde el Trabajo Social, creo pertinente desarrollar lo que se entiende por tal profesión, para ello tomaré los aportes de la autora Claramunt, quien establece que:

*“(...) es una disciplina cuyo objetivo es la intervención, dirigida al abordaje de problemas sociales (que se constituyen en su objeto), desde la práctica (fundamentada en la teoría social) y con los sujetos involucrados en ella, apuntando al mejoramiento de su calidad de vida y al desarrollo de sus potencialidades no resueltas”* (Claramunt, 2002, p. 11)

Por tanto, para llevar adelante diversas intervenciones, debemos tener en cuenta el Código de Ética de profesionales del Trabajo Social en Uruguay, que establece varios principios fundamentales, basados en los valores de libertad, justicia social, igualdad, solidaridad y participación, pero creo necesario aquí resaltar el tercer punto:

*“Compromiso con el pleno desarrollo de los Derechos Humanos de individuos, grupos y otros colectivos, reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y otros acuerdos internacionales derivados o complementarios de la misma.”* (ADASU, 2000).

Para finalizar creo necesario destacar la disponibilidad y la disposición de los entrevistados, tanto el Alcalde de la ciudad, directores, profesores y estudiantes. Su buena disposición para coordinar horarios y lugares, recibíendome en su domicilio algunos de ellos. Se pudo identificar por partes de todos los actores que participaron el interés y agradecimiento por dar a conocer la situación en la que hoy se encuentran tanto los centros educativos como las aulas pre-fabricadas.

En suma, es menester señalar que directores, docentes y profesores al corriente año 2018 siguen en espera de la construcción y reconstrucción de los centros educativos, lo cual constituye un factor fundamental para el ejercicio del derecho a la educación, además facilitará la reconstrucción de la identidad de estos centros de nuestra ciudad Dolores.

### **Bibliografía:**

- **Acuña, C. H.** (2013). *¿Cuánto importan las instituciones?: Gobierno, Estado y actores en la política argentina.*- 1a ed.- Editores Siglo Veintiuno. Buenos Aires.
- **Aguilar Villanueva, L.** (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno.* Miguel Ángel, grupo editorial, México.
- **Batthyány, K** et al (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial.* Udelar, Montevideo.
- **Claramunt, A.** (2002). *El Trabajo Social, Ciencias Sociales y Formación Universitaria: una aproximación para el debate en Trabajo Social.* Uruguay
- **Corbetta, P.** (2003) *Metodología y técnicas de la investigación social.*, Mc Graw Hill. México

- **Filardo, V. y M. E, Mancebo.** (2012). *Universalizar la educación media en Uruguay: ausencia, tensiones y desafíos*. Montevideo: Tradinco. 2012. ISBN
  - **Harguindéguy. J.B.** (2013) *El análisis de las políticas públicas*. Editorial Tecno (grupo Anaya; S.A). Madrid.
  - **Meny, I. Thoening. JC.** (1992) *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
  - **Muñoz, V.** (2008) *El Derecho a la Educación en situaciones de emergencia*. En revista Latinoamericana de Educación Inclusiva
  - **Murillo, S.** (1996) *El discurso de Foucault: Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno*. UBA. Oficinas de las publicaciones CBU. Buenos Aires
  - **Ruiz Olabuénaga, J.** (1999) *Metodología de la investigación*. Cap 1. (Págs. 11-44). En: *La investigación cualitativa*. Univ. Deusto, Bilbao.
  - **Schvarstein. L.** (2006) *Psicología social de las Organizaciones*. Cap. I. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Blalock, H.** (1966) México fondo de Cultura Económica. Estadística Social.

#### **Fuentes documentales:**

- Aparicio. M; G Pisarello (2008): *Los derechos humanos y sus garantías* visto en (2/06/2018):

<https://roxanarodriguezortiz.files.wordpress.com/2014/12/1-conceptos-bc3a1sicos-derechos-aporicio-y-pisarello.pdf>

- Convención de los Derechos del Niño. Adaptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de Noviembre de 1989. Visto en [2/06/2018]:

[https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_convencion\\_espanol.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf)

- Definición de Derechos Humanos: visto en (2/06/2018):

<http://www.un.org/es/sections/issues-depth/human-rights/index.html>

- Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud:

<http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/45835/1/informe-tercera-enaj-final.pdf>

- Frejeiro Varela, M (2008) *¿Hacia donde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen)*. Volumen 5, número 9, pp. 157- 181. Andamios. Visto en [12/09/2018]:

<file:///C:/Users/Estefi/Downloads/De%20Marshall%20a%20Sen.pdf>

- Daglio, F (2014) *Psicología e Intervención en Catástrofes. Acciones y producciones en Uruguay*. Facultad de Psicología. UdelaR. Visto en [ 12/09/2018]

<file:///C:/Users/Estefi/Downloads/Cat%C3%A1strofes%20Uy.pdf>

- Medrano, J.M y García. A (2013) *Climatología de tornados en México*. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, núm 83. pp 74-87. Visto en [12/09/2018]

<file:///C:/Users/Estefi/Downloads/Tornados%20M%C3%A9xico.pdf>

- Nataliani, M.B et all. (Sin fecha) *Daños causados por el viento en el Nordeste de Argentina: Resultados*. Argentina. Visto en [13/09/2018]

<file:///C:/Users/Estefi/Downloads/Da%C3%B1os%20Argentina.pdf>

- O'Donnell, G (2008) *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Nacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración pública. Buenos Aires, Argentina: visto en (7/9/2018):

[file:///C:/Users/Estefi/Downloads/O'Donnell%20G%20\(1\)%20Algunas%20reflexiones%20acerca%20de%20la%20Democracia%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Estefi/Downloads/O'Donnell%20G%20(1)%20Algunas%20reflexiones%20acerca%20de%20la%20Democracia%20(1).pdf)

- Oszlak, O. O'Donnell, G. (1995): “*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*” *Redes*, vol. 2, núm 4, pp. 90-128. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina. Visto en: [8/06/2018].

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

- Sistema Nacional de Emergencias, visto en [09/06/2018]:

<http://sinae.gub.uy/institucional/definicion-del-sinae/>

- Diccionario Real Academia Española, visto en [11/06/2018]:

<http://dle.rae.es/?id=USpE7gq>

- Ley N° 18.437. Ley General de Educación, visto en [12/06/2018]

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV\\_Ley18437.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/AnexoXIV_Ley18437.pdf)

- Larrain. J (2003). *El concepto de identidad*. Revista FAMENCOS. Porto Alegre. n° 23, visto en [15/06/2018]

[file:///C:/Users/Estefi/Downloads/3211-10586-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Estefi/Downloads/3211-10586-1-PB%20(1).pdf)

- Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU), Código de Ética de profesionales del Trabajo Social en Uruguay, visto en [19/07/2018]:

<http://www.adasu.org/prod/1/46/Codigo.de.Etica..pdf>