

Apuntes sobre la territorialidad de la desigualdad: la educación pública en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires

Laura Victoria Martínez *

INTRODUCCIÓN

Este trabajo intenta caracterizar algunos aspectos de la situación educativa (del sistema público) en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Consideraremos tres tipos de problemas: la orientación de las políticas educativas de la gestión actual desde sus inicios (en especial la forma de ejecución del presupuesto), las estadísticas que dan cuenta de aspectos socio demográficos y educativos de la zona sur, y las posiciones de diversos actores que han contribuido a denunciar la profundización de la desigualdad social y educativa.

En primer lugar, vale mencionar que el gobierno de la Ciudad es asumido en 2007 por una nueva organización política surgida en la década del 2000, la alianza partidaria denominada “Pro” (Propuesta Republicana).¹ La crítica a la política educativa de

¹ Por primera vez en el poder público, su gestión en materia educativa (como en muchas otras áreas) ha evidenciado una matriz claramente conservadora. Solo por mencionar algunas acciones de gobierno, contamos a la designación de un ministro de educación renunciante por una causa judicial por espionaje en donde están involucrados funcionarios de esa cartera y hasta el jefe de gobierno; la incorporación de un nuevo ministro que fue rechazado por la comunidad educativa en general, por sus posiciones en favor a (y habría que agregar sus vínculos con) la última dictadura militar en el país. En segundo lugar, esta gestión ha avanzado en la desarticulación de frentes que constituyen conquistas históricas de los docentes como trabajadores organizados: basta recordar la modificación

* Licenciada y Profesora en Ciencias Antropológicas, UBA. Becaria Doctoral CONICET. Investigadora del Programa de Antropología y Educación, ICA, FFyL, UBA.

esta gestión ha configurado un campo común de acción entre actores de diversa filiación partidaria e institucional; aunque en el nivel de los legisladores este frente suele disolverse ante el disenso en torno a la responsabilidad del gobierno nacional².

Uno de los ejes de acuerdo es la desigualdad en clave territorial, que atraviesa de modo dramático a la zona sur de la Ciudad³ con el 46,8% de la población de villas y asentamientos de toda la ciudad (Datos Informe AGT 1, 2011). Para ser más específicos, el 74 % de los niños pobres de la Ciudad viven en esta zona, donde la mayor cantidad de demandas se refieren a la falta de vivienda digna o condiciones habitacionales inadecuadas, seguidas por el acceso a planes sociales (que en términos jurídicos se equivale al derecho a la alimentación), acceso a salud y educación. Si bien en toda la zona sur las demandas por acceso al sistema educativo público son significativas, la comuna 8 es la que más utiliza el sistema de educación pública.⁴ Es, además, una de las dos comunas con mayor crecimiento demográfico en los últimos nueve años, y la que tiene *la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad* (56.125) (Informe AGT 2, 2012). En el próximo apartado describimos algunas problemáticas específicas del sistema educativo público.

2. POLÍTICA EDUCATIVA Y DESIGUALDAD SOCIAL EN CABA

2. a La construcción de demandas en un frente heterogéneo de actores

Desde la segunda mitad de los años 80 -con la consolidación del orden democrático en la Argentina-, los docentes y sus organizaciones gremiales comienzan a perfilarse como actores políticos, llevando adelante los reclamos al Estado en materia educativa. Incluyendo a los gremios, en los últimos años la Ciudad de Buenos Aires ha sido escenario de otros interlocutores en la arena de los conflictos relativos a educación, que producen conocimiento sobre la situación del sistema

que sufriera en 2011 el Estatuto del Docente al reducirse y desautonomizarse las juntas de clasificación, órganos responsables de la designación y elección de cargos docentes. (Nota1)

² Reconocemos la omisión, por el recorte temático del artículo, de diversas posiciones críticas (en materia educativa) a la gestión nacional iniciada con el gobierno de N. Kirchner en 2003.

³ La ciudad se divide en 15 divisiones político-territoriales denominadas comunas, a partir de la Ley de Comunas (1777) sancionada en 2005. Puntualmente nos referimos a las comunas 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya), 8 (Villa Soldati, Villa Lugano, Villa Riachuelo) y 9 (Liniers, Parque Avellaneda y Mataderos).

⁴ De acuerdo al informe de la Asesoría General Tutelar del año 2011, en la comuna 8 *“sobre el total de habitantes mayores de 3 años que asisten a un establecimiento educativo, el 76,5% concurre a uno de carácter público, lo que supera en más de 25 puntos el promedio general de la Ciudad”* (AGT 1, 2011:12).

educativo público. En primer lugar mencionamos a organizaciones de padres y madres de alumnos en instituciones públicas. Las acciones que desarrollan suelen ser asociadas con diversos reclamos en torno a condiciones edilicias y problemas presupuestarios: el desfinanciamiento en el área, la desigualdad en la calidad educativa, las condiciones dignas de trabajo en las escuelas. Por otro lado, organizaciones de vecinos en Mataderos, Lugano, y (el complejo) Piedrabuena participan de la construcción de demandas de creación de escuelas -como es el caso que posteriormente mencionaremos de los (reclamados) nuevos polos educativos de estos barrios.

Además de la acción organizada de familias, y de modo mucho más visible a nivel mediático, los estudiantes de instituciones públicas de nivel secundario aparecen como actores en el campo de demandas educativas. Principalmente organizados en centros de estudiantes, los jóvenes han desarrollado una serie de iniciativas -como la “toma” de los colegios- en reclamo de medidas que solucionen problemas edilicios básicos (como el correcto funcionamiento de las instalaciones eléctricas, sanitarias y de infraestructura general). Sin embargo, el conjunto de sus reivindicaciones es mucho más amplio e incluye el otorgamiento de becas estudiantiles, los modos de gestión de los comedores escolares, entre otras cuestiones, participando (al igual que las organizaciones de familias) del debate político más amplio acerca de la forma en que el sector privado avanza sobre la educación pública.⁵ (Notas 2 y 3)

En segundo lugar, se destacan otros agentes con mayor institucionalidad, como asociaciones civiles (ACIJ, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) y organizaciones del Estado que dependen del poder judicial de la Ciudad de Buenos Aires (la Defensoría del Pueblo y la Asesoría General Tutelar). Desde el enfoque de los derechos de niños, niñas y adolescentes, estas agencias han intervenido de forma sistemática en conflictos en torno al derecho a la educación (como la falta de vacantes y unidades escolares de nivel inicial), y forman parte de varios litigios judiciales con el gobierno de la Ciudad en este sentido. Teniendo en cuenta que, más allá de la cuestión escolar, todas las causas judiciales plantean la obstrucción del acceso a derechos económicos y sociales (alimentación, vivienda digna, educación, salud y trabajo), la zona sur de la Ciudad aparece sin dudas como un escenario que condensa la “distribución territorial de la desigualdad”. En el próximo punto exploramos esta cuestión desde el punto de vista educativo.

⁵ Dentro del programa de antropología y educación, una línea de trabajos ha comenzado a aproximarse a las prácticas y representaciones políticas de los jóvenes en el ámbito educativo (Batallan et. Al 2009)

2. b Argumentos acerca de la desigualdad educativa en un contexto de desigualdad social

Hace ya 5 años (en octubre de 2008), la legislatura local fue el escenario de producción de un informe sobre la situación de desigualdad educativa en la Ciudad. Se trata de un trabajo colectivo entre legisladores (de distintos partidos opositores) y diversas instituciones (asociaciones gremiales, movimientos sociales, organizaciones de padres y madres con hijos en escuelas públicas, institutos de investigación de la UBA, agencias estatales dependientes del Poder Judicial de la Ciudad y asociaciones civiles enfocadas a la defensa de derechos). Vale mencionar que las cuestiones que allí se señalaban (preocupación por el recorte presupuestario y desfinanciamiento, superpoblación de matrícula, desigualdad territorial en las partidas presupuestarias) siguen siendo incluidas en los estudios más recientes sobre el tema. Actualmente, uno de los puntos que más consenso reviste es la denuncia de una sistemática sub-ejecución del presupuesto educativo, conclusión que puede obtenerse a partir del análisis de la diferencia entre el monto en pesos del crédito “vigente” (el monto incluido en el presupuesto oficial) y el crédito “devengado”, (es decir el dinero que efectivamente fue utilizado) desde el año 2008 (Informe ACIJ y Familias, 2012). Sólo en 2011, por ejemplo, se afirma que un total de 322.856.684 \$ previstos para el área educativa no fueron utilizados. Corresponde destacar que este desfinanciamiento se vincula directamente con la sub-ejecución del presupuesto *total* de la gestión, que observa un aumento del 633% desde 2007 hasta el corriente año (ídem). En este contexto es inquietante considerar los datos acerca de la ejecución del presupuesto previsto para la educación de gestión privada, que por el contrario registra un aumento sostenido en dichos años, superando lo acordado en el marco de la Legislatura y alcanzando un nivel de ejecución del 99,5% en 2011 (Informe ACIJ 3, 2011).

Uno de los problemas⁶ que atraviesa a los sectores inicial, primario y medio es la insuficiencia en la cantidad de unidades escolares, cuestión que se torna más dramática en el nivel inicial y medio ya que afecta directamente la oferta de vacantes. En el caso del primero, la falta de vacantes constituye un reclamo actualmente judicializado, en tanto la normativa vigente -a nivel nacional y local- reconoce como deber del estado el proveer oferta educativa de este nivel.⁷

⁶ Advertimos que por cuestiones de espacio hemos omitido el tratamiento de otros problemas relevados en las fuentes, como las demandas por una adecuada calidad y cantidad del menú escolar, la necesidad de aumentar la oferta escolar de jornada extendida, entre otros.

⁷ De acuerdo a la normativa, en la ley nacional de educación y la constitución porteña la obligatoriedad comienza a los 5 años: en la ley nacional se exige universalizar el sistema desde los 4 años, mientras que la constitución porteña amplía esta responsabilidad del estado desde los 45 días.

Mientras que el trámite sobre esta cuestión está en vías de resolverse aún, la institución estatal -dependiente del poder judicial- que entiende en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes (Asesoría General Tutelar) se ha pronunciado críticamente respecto de las medidas provisorias del gobierno, que consisten en modalidades no escolarizadas de atención a la primera infancia (y pertenecen a la órbita de desarrollo social).⁸

Por otro lado, en el nivel medio la falta de establecimientos en proporción con los de nivel primario coincide con el impacto en la matrícula, con un 36 % menos de estudiantes. En un informe a nueve años de la sanción de la ley 898 (2002) que establece la obligatoriedad del nivel medio, este mismo organismo advierte que en la zona sur es significativo el formato de “escuela piramidal”, categoría con la que se hace alusión a la progresiva reducción de divisiones (o cursos) a medida que se avanza al final del ciclo, -es decir, desde 1° a 5° año-; en este sentido un 50% de los alumnos que se inscribe en primer año no concluye sus estudios (Informe AGT 2, 2012).

Un último punto que trataremos en detalle es el denominado “hacinamiento” escolar, categoría que suele caracterizar la superpoblación de alumnos por aula y por escuela. En este sentido todos los informes que hemos utilizado como fuentes (2008, 2009, 2011, 2012) advierten sobre una (insuficiente) cantidad de edificios escolares de nivel primario, que favorece la concentración de alumnos por escuela y por aula. El marco normativo vigente contribuye a la complejidad del problema: en los informes consultados, se cuestiona la eliminación arbitraria del artículo 18 del Reglamento Escolar, en 2006 (cuando se aprueba el vigente), que disponía un máximo de “entre 22 y 27 alumnos por aula”. Actualmente el artículo 90 establece como parámetros a unidades de medida de superficie y volumen por alumno, lo cual sugierentemente ha complicado la posibilidad de cuantificar de manera precisa el nivel de superpoblación por aula.⁹

El problema del hacinamiento también se vincula con uno de los conflictos más recientes, ya que escuelas públicas ubicadas en otras zonas de la Ciudad han comenzado a ser blanco de recortes. Las últimas disposiciones respecto del cierre y “fusión” de grados en

⁸ Asociadas a los lineamientos de organismos internacionales, estas modalidades favorecen la fragmentación del sistema educativo y no alcanzan en términos pedagógicos a los beneficios del sistema de escolarización temprana. (Informe AGT 1, 2011:28)

⁹ Existe una normativa vigente al respecto (el decreto 1990/97) que establece un límite máximo de alumnos/as por docente, disponiendo un mínimo para crear grados de 18 alumnos, un mínimo para continuar de 15 alumnos, y un máximo (sumamente cuestionable) para funcionar de 35 alumnos. (Informe ACIJ y Familias, 2012).

escuelas públicas han puesto en evidencia la magnitud de la ambigüedad normativa, y los probables usos estratégicos de la misma: de acuerdo a un informe de ACIJ sobre la medida -aprobada en febrero de 2012-, más de 140 aulas y secciones de nivel primario, 53 de nivel medio y 25 de educación técnica se cierran sin argumentos específicos en cuanto a la cantidad de alumnos que había en cada grado fusionado, los datos de matrícula utilizados ni cuántos alumnos por aula tendrán los nuevos grados. No solo se alerta sobre el impacto que la medida tendrá en el nivel de hacinamiento de estas escuelas, sino también que (a diferencia de los sostenido en la medida de gobierno) incluso afecta la situación escolar de la zona sur¹⁰ (Informe ACIJ 4, 2012).

Finalizamos mencionando que en dicho informe se señala la llamativa relación entre la ubicación de las escuelas con grados y secciones cerradas, y las escuelas privadas que la circundan -que en su abrumadora mayoría cuentan con gruesos subsidios del estado porteño-¹¹ (Informe ACIJ y Familias, 2012).

2. c Comentarios desde el trabajo docente en la zona sur de la Ciudad

En el marco de la información estadística, intentamos ahora recuperar el conocimiento de quienes cotidianamente emprenden tareas educativas en esta zona. Durante 2008 y 2009 desarrollamos un trabajo de campo dentro de la comuna 8, y muchos de los docentes entrevistados (en total fueron 18 de un establecimiento primario público) mencionaban las “particularidades” que implicaba el trabajo en esa zona, destacando la gran cantidad de alumnos por aula, los esfuerzos físicos que implicaba la tarea en ese marco “*las maestras salen todas destruidas, yo salgo y la voz no me da más*”. Desde el punto de vista de la directora, con quien conversamos nuevamente en 2012, estas condiciones de trabajo se implican en un marco que “*es agotador para el docente, es agotador para los directivos*”, y también porque la escuela es percibida por muchos sujetos como un espacio para demandar respuestas a problemáticas sociales o de orden familiar “*la gente viene a pedir cosas porque se siente amparada*”. Mientras se reconoce como un problema la saturación en la matrícula de primaria “*es una escuela para 500 chicos y hay 850*”, también son evidentes los problemas de otros niveles “*les cuesta bastante a los chicos que terminan séptimo grado insertarse en la escuela secundaria porque el*

¹⁰ Por un lado, porque se afecta a escuelas de los distritos 3 y 4 – dos de los distritos con mayor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas-, y por otro, por la vigencia de prácticas de reubicación escolar (por medio de traslados en micros desde la zona sur) que ya llevan varios años (Informe ACIJ y Familias, 2012).

¹¹ Se trata de un informe elaborado en 2012 por una legisladora de la Ciudad, Laura García Tuñón.

embudido se va cerrando (...) también en jardín que hay pocas salidas...”.

Cabe agregar que el “*fenómeno embudo*” parece caracterizar la situación generalizada de desproporción entre las escuelas de nivel primaria y las de nivel medio, y sobre la cual los vecinos y organizaciones sociales de la zona han formulado demandas conjuntamente (AGT 2, 2012). La reciente apertura del “polo educativo Lugano” y la demanda por el “polo educativo Piedrabuena” forman parte de las reivindicaciones actuales de los vecinos –y que además evidencian conflictos de intereses con entidades educativas privadas que pretenden hacer uso de los terrenos (discrecionalmente) cedidos por el gobierno de la ciudad- (AGT 2, 2012).

3. MÁS ALLÁ DEL PRESUPUESTO EDUCATIVO: REFLEXIONES SOBRE LOS CRUCES ENTRE “VULNERABILIDAD” SOCIOECONÓMICA Y EDUCACIÓN ESPECIAL.

En un contexto de despojo generalizado al sistema de educación pública- y por lo tanto a los niños, niñas y adolescentes que asisten al mismo-, hemos explicitado algunas características de lo que se ha denominado “la desigualdad educativa” en zona sur. Si bien hemos sostenido que la desfinanciación sistemática por parte de la actual gestión es un problema central, en estas palabras finales nos preguntamos acerca de otro tipo de problemáticas que sin duda tienen que ver con la desigualdad educativa. Nos referimos a las prácticas de asignación de niños y niñas sin discapacidad, a establecimientos de educación especial. De acuerdo a un informe de la AGT de este año, la propia Dirección de Educación Especial reconoce un incremento importante de niños y niñas que son asignados a esta modalidad educativa sin tener discapacidad alguna, (y agregamos, solo por ser) identificados con *situaciones de vulnerabilidad socioeconómica o estar insertos en contextos de conflictos familiares*. (AGT 2, 2012). Asimismo se afirma en este informe que los actores educativos señalan que hay una gran cantidad de niños pequeños a los cuales se decide asignar en el área de educación especial para iniciar el nivel primario, y que es un proceso mucho más pronunciado en los *distritos escolares de la zona sur* (ídem).

Advertimos que estas prácticas vienen siendo documentadas en diversos trabajos en antropología y educación, desde los que se pregunta sobre los modos en que el sistema educativo incluye¹² a los niños pobres, y/o migrantes (como gran parte de la población de la zona sur de la Ciudad). En estas investigaciones se parte de problematizar las normativas, discursos y prácticas

¹² Muchas de estas investigaciones tienen como ámbito empírico la Ciudad, aunque sin omitir que hay trabajos en la provincia de Buenos Aires con preocupaciones similares.

que organizan la experiencia educativa cotidiana¹³, donde el discurso de la diversidad suele articularse con mecanismos de exclusión o formas de discriminación. Por lo dicho, resulta relevante que quienes se ocupan de controlar la efectivización de los derechos de niños/as y adolescentes, hayan comenzado a considerar estas dimensiones de análisis de la experiencia escolar en la discusión sobre el cumplimiento del derecho a la educación.

Finalmente, recordamos que también el tránsito de los niños, niñas y adolescentes por el área de Salud Mental es objeto de preocupación y hasta incluso de seguimiento judicial por parte de diversos actores y organizaciones sociales. Con la intención de avanzar en ésta y otras problemáticas, -como el régimen legal de sanciones penales a adolescentes- nos planteamos como materia pendiente una sistematización actualizada acerca del (in) cumplimiento de *todos* los derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad.

FUENTES Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*Informes del Ministerio Público Tutelar:

- 1-La descentralización del Ministerio Público Tutelar. Experiencias y desafíos en los barrios de la zona sur de la Ciudad. Período 2009-2011. Disponible en http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/descentralizacion_mpt_2009_2011.pdf
- 2-Educación Media en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Des-inclusión educativa". Marzo de 2012. Disponible en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/DTN14_EducacionMedia.pdf

*Informes de ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia)

- 1-"La discriminación educativa en CABA". Abril de 2009. Disponible en <http://acij.org.ar/blog/2011/11/05/la-discriminacion-educativa-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>
- 2-con Familias por la Escuela Pública. "Notas sobre el gasto del gobierno de CABA a raíz del último informe de ejecución trimestral del año 2011". Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/ACIJ-Familias-por-la-Escuela-P%C3%BAblica-Informe-sobre-la-Ejecuci%C3%B3n-Presupuestaria-2011.pdf>

¹³ Se ha trabajado la problemática en torno a la escolaridad de niños migrantes e indígenas (Diez y Novaro, 2011), sobre la patologización de la pobreza (Sinisi y Montesinos, 2003; Sinisi 2010), entre otros.

3-"Subsidios estatales a escuelas de gestión privada en la Ciudad de Buenos Aires". 2011. Disponible en: <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2011/11/Subsidio-a-privadas-web.pdf>

4-"Informe de análisis sobre el cierre de 221 cursos y grados en escuelas estatales de la CABA". 2012 Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/ACIJ-Informe-sobre-el-cierre-de-cursos-y-gradoss4.pdf>

*Informe final "Mesa de Desigualdad educativa: aportes hacia una educación democrática". Comisión especial de políticas públicas para una ciudadanía plena. Octubre 2008. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/7461631/Informe-Final-Mesa-de-Desigualdad-Educativa>

*Informe Legisladora Laura G. Tuñón. Disponible en: <https://docs.google.com/a/acij.org.ar/file/d/0B5jvcd5rOsZwY1J1bDRIV29Ta2VvSk82Zms4RGk5ZW/edit?pli=1>

*REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Batallan, G., Campanini, S., Prudent, E., Castro, S. Enrique, I. 2009. *La participación política de jóvenes y adolescentes en el contexto urbano argentino*. Última década. Centro de Estudios sociales CIDPA. Chile.
- Novaro, Gabriela y Diez, M. Laura. 2011. "¿Una inclusión silenciosa o las sutiles formas de la discriminación?" En: Courtis, Corina y María Inés Pacecca (comps) *Discriminaciones étnico raciales y religiosas: un diagnóstico participativo*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Sinisi, Liliana, Montesinos, Paula. 2003 "Pobreza, niñez y diferenciación social". *Revista Runa* Nº 24.
- Sinisi, L. 2010 "Integración o inclusión escolar. ¿Un cambio de paradigma?" *Boletín de Antropología y Educación*, Nº1.

*Notas web

- 1-<http://mundogremial.com/informacion-general/sigue-el-conflicto-docente-por-juntas-de-clasificacion-1276>
- 2-<http://www.diarioregistrado.com/Sociedad/41772-alumnos-del-mariano-acosta-toman-el-establecimiento-en-reclamo-de-mejoras-edilicias.html>
- 3-<http://www.26noticias.com.ar/estudiantes-de-cinco-colegios-portenos-levantan-las-tomas-155095.html>