

DESIGUALDAD EDUCATIVA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

UN ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS
DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

ONCE



DESIGUALDAD EDUCATIVA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
UN ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS
DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

DESIGUALDAD EDUCATIVA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

UN ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS
DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Colección: De incapaces a sujetos de derechos

ONCE



Ministerio Público Tutelar
Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Blanck, Ernesto

Desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires : un análisis estructural de las políticas educativas desde un enfoque de derechos humanos . - 1a ed. - Buenos Aires : Eudeba, 2013.

304 p. ; 23x16 cm. - (De incapaces a sujetos de derechos; 11)

ISBN 978-950-23-2115-8

1. Derechos Humanos. Derechos Sociales. Justicia. I. Título
CDD 370.1

Fecha de catalogación: 28/01/2013

© Asesoría General Tutelar
de la Ciudad de Buenos Aires, 2013

Coordinación general: Ernesto Blanck
Coordinación Técnica: Mariano Valentini y Ana Lanziani
Coordinación operativa y edición: Carolina Serjai y Natalia López
Diseño editorial: Lisandro Aldegani y Mariana Piuma
Realización Gráfica: Eudeba

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Se autoriza la reproducción del contenido de la presente publicación siempre que se cite la fuente.

ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

› **Asesoría General Tutelar**

Asesora General Tutelar

Laura Musa

Secretario General de Coordinación Administrativa

Rodolfo Medina

Secretaría General de Gestión

Secretario General de Política Institucional

Ernesto Blanck

› **Asesorías Generales Adjuntas**

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces

Magdalena Giavarino

Asesora General Tutelar Adjunta de Menores

M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› **Asesorías ante el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario**

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 1

Gustavo Moreno

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones Nº 2

Juan Vicente Cataldo

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Mabel López Oliva

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2

Juan Carlos Toselli

Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3

Jorge Luís Bullorini

› **Asesorías ante el Fuero Penal, Contravencional y de Faltas**

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones

Carlos Bigalli

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1

Alfonsina Dumon

Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 2

M. de los Ángeles Baliero de Burundarena

› **Oficinas de Atención al Público**

Asesorías Tutelares de Primera Instancia ante el Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario

Paseo Colón 1333, 6º piso. Tel. 5299-4400 int 4775

La Boca - Barracas

Av. Alte. Brown 1250. Tel. 4302-1621

Villa Soldati - Nueva Pompeya

Av. Varela 3301. Tel. 4919-5908

Mataderos - Liniers

Cnel. Cárdenas 2707 / 15. Tel. 2053-9702



ÍNDICE

9	INTRODUCCIÓN
15	SECCIÓN I. ASPECTOS GENERALES
17	CAPÍTULO I. DESIGUALDAD EDUCATIVA EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD. DOCUMENTO PARA EL DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A GARANTIZAR UN TRATO IGUALITARIO EN LA CALIDAD EDUCATIVA PARA TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
41	CAPÍTULO II. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LOS CASOS COLECTIVOS JUDICIALIZADOS EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.
89	SECCIÓN II. EDUCACIÓN INICIAL
91	CAPÍTULO III. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA
123	SECCIÓN III. EDUCACIÓN PRIMARIA
125	CAPÍTULO IV. EL HACINAMIENTO COMO CAUSA Y EFECTO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA: UN ESTUDIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS DEL DISTRITO ESCOLAR 19.
177	CAPÍTULO V. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ÁMBITO ESCOLAR. UNA MIRADA CRÍTICA SOBRE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL DE LOS/LAS ALUMNOS/AS DEL BARRIO DE LA BOCA.
201	SECCIÓN IV. EDUCACIÓN MEDIA
203	CAPÍTULO VI. EDUCACIÓN MEDIA EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES "DES-INCLUSIÓN EDUCATIVA". UN ANÁLISIS A NUEVE AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA LEY Nº 898: "OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN HASTA LA FINALIZACIÓN DEL NIVEL MEDIO.
253	APÉNDICE
255	DICTAMEN PRESENTADO POR LA DRA. LAURA MUSA EN CONJUNTO CON EL DR. JUAN CARLOS TOSELLI, ASESOR TUTELAR DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CAYT Nº 2 EN EL MARCO DE UNA SERIE DE AMPAROS JUDICIALES INICIADOS ANTE EL CIERRE DE CURSOS ESTABLECIDO A PARTIR DE LA DISPOSICIÓN DI-2012-15-DGEGE DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.
295	OFICIO AGT Nº 1367 / 12 CURSADO POR LA ASESORA GENERAL TUTELAR DRA. LAURA MUSA AL MINISTRO DE EDUCACIÓN ING. ESTEBAN BULLRICH EN VIRTUD DEL CONFLICTO QUE SUSCITÓ LA PROPUESTA DE MODIFICACIONES CURRICULARES A LOS DISTINTOS PLANES DE LA MODALIDAD TÉCNICA PRESENTADAS POR EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.

INTRODUCCIÓN

En el conjunto de los derechos humanos fundamentales, el derecho a la educación reviste especial protagonismo cuando a niñas, niños y adolescentes nos referimos, en tanto deviene esencial para su crecimiento y desarrollo integral como seres humanos. Por ello, la política educativa no puede dejar de ser posicionada de acuerdo a su trascendental importancia.

Sin embargo, el cumplimiento de las funciones institucionales del Ministerio Público Tutelar en la Ciudad de Buenos Aires nos enfrenta a diversas carencias de la política pública local que vulneran el acceso igualitario a este derecho. Falta de vacantes, hacinamiento, superpoblación, precariedad de las condiciones edilicias, desigualdad en el acceso a la calidad educativa, son algunos de los problemas estructurales identificados en el desarrollo de nuestro trabajo cotidiano, que los artículos que integran el presente libro buscan difundir y poner en discusión.

Recordemos que el Ministerio Público Tutelar es un órgano del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuya misión principal es promover la justa aplicación de la ley, la legalidad de los procedimientos y el respeto, la protección y la satisfacción de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes y de las personas afectadas en su salud mental. En este marco, la Asesoría General Tutelar desarrolla una intervención estrictamente vinculada al contralor de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpe-lación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado. Sin dudas, el trabajo de las Oficinas de Atención Descentralizada, ubicadas estratégicamente en barrios de la zona sur de la Ciudad, deviene central para el cumplimiento de estos objetivos.

En el convencimiento de que un correcto funcionamiento de la política pública requiere de mecanismos efectivos por parte de las distintas agencias y programas sociales que agilicen el acceso a la justicia, para poder responder en tiempo y forma en caso de generarse una vulneración de los derechos sociales de niños, niñas adolescentes y de personas con padecimiento en su salud mental, la Asesoría General Tutelar inició un proceso de descentralización de sus dependencias, poniendo en marcha, entre 2009 y 2011, tres Oficinas de Aten-

ción Descentralizada en los barrios de La Boca-Barracas, en Villa Soldati-Nueva Pompeya y en Mataderos-Liniers.

La atención cotidiana de reclamos individuales por acceso al derecho a la educación, así como la participación en distintas redes integradas por actores claves y efectores de la política pública en estos barrios, con mayores niveles de población en situación de vulnerabilidad social, nos acercaron a problemáticas estructurales en los distintos niveles y modalidades de la política educativa dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos, que ponen de manifiesto la emergencia en la que se encuentra el sistema educativo local.

El objetivo de este libro es difundir una serie de documentos que presentan los principales resultados de este trabajo de monitoreo, analizan distintas políticas educativas desde una perspectiva de derechos humanos y echan luz sobre un importante número de vulneraciones de derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. Algunos de ellos ya han sido difundidos, mientras otros sirvieron como material de consulta y apoyo a la labor cotidiana.

El libro se compone de cuatro secciones principales y un apéndice. La primera sección sistematiza problemáticas generales de la política educativa local, mientras que las siguientes tres relevan nudos problemáticos en cada uno de los niveles de la educación pública obligatoria dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires: inicial, primaria y media. Por su parte, el apéndice recoge documentos, afines al tema, elaborados y presentados por el Ministerio Público Tutelar en el marco de su actividad institucional durante el año 2012.

La **Sección I** contiene dos capítulos de análisis general. El primero de ellos, *Desigualdad Educativa en la Zona Sur de la Ciudad. Documento para el debate de políticas públicas destinadas a garantizar un trato igualitario en la calidad educativa para todos los niños, niñas y adolescentes*, parte de la premisa de que la región sur de la Ciudad constituye una zona que sufre un trato discriminatorio en razón de la calidad del servicio educativo que se brinda. Advierte que dicha situación forma parte de una problemática estructural del sistema educativo y culmina presentando diversas propuestas para lograr una educación igualitaria en todo el territorio de la Ciudad.

El segundo capítulo, *El derecho a la educación y los casos colectivos judicializados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, realiza un análisis descriptivo de los casos colectivos vinculados con el derecho a la educación que se han judicializado en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad desde su creación en el año 2000. Toma como punto de partida que la vulneración del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes constitu-

ye un incumplimiento por parte del Gobierno de la Ciudad de su deber constitucional de implementar políticas que aseguren la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación y que garanticen la calidad educativa.

La **Sección II**, por su parte, da inicio al estudio de la política educativa en cada uno de los tres niveles a cargo del Gobierno local. El capítulo titulado *El Derecho a la Educación en la Primera Infancia* se encuentra destinado al nivel inicial. A lo largo de sus páginas describe la situación de falta de vacantes de nivel inicial en la Ciudad, al tiempo que se sistematizan y estudian los diversos servicios públicos dirigidos a la primera infancia. Asimismo, señala que el ofrecimiento de dispositivos no educativos exclusivos para niños y niñas pobres se aleja del mandato de las políticas públicas básicas universales, en tanto constituye una discriminación por no asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso al sistema educativo, no promover el más alto nivel de calidad de la enseñanza, ni garantizar de manera indelegable la educación pública, estatal, laica y gratuita en los diferentes niveles y modalidades, a todos los niños y niñas a partir de los 45 días de vida, tal como lo ordena la Constitución de la Ciudad.

La **Sección III** del libro se avoca al nivel primario y se integra de dos documentos testigos. El capítulo titulado *El hacinamiento como causa y efecto de la desigualdad educativa: un estudio sobre la situación de las escuelas primarias del distrito escolar Nº 19* busca dar cuenta de un proceso de trabajo iniciado en el año 2010 y aún en marcha. Allí se indaga el concepto de “hacinamiento” y el marco normativo específico relativo al hacinamiento escolar; se repasan los principales indicadores sociales del distrito escolar Nº 19, y se presentan los datos obtenidos en los años 2011/2012 así como algunas reflexiones en torno al desfase existente entre el ideal normativo y la realidad, impugnando la fijación de parámetros que no contemplan las características y las diferencias de cada territorio y su población.

Por su parte, el capítulo denominado *Seguridad Alimentaria en el Ámbito Escolar. Una mirada crítica sobre la situación nutricional de los/as alumnos/as del barrio de La Boca* es un estudio que pretende incidir en el respeto y la garantía de parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del derecho a la alimentación adecuada de los/as alumnos/as de nivel primario. A tal fin, el trabajo comienza repasando la normativa específica que consagra dicho derecho. Luego reseña las políticas públicas locales en materia de alimentación y continúa dando cuenta de la crítica situación nutricional de los/as alumnos/as. El documento deja en evidencia una clara violación de parte del Gobierno porteño de las

obligaciones a su cargo en materia del derecho a la alimentación adecuada de los estudiantes involucrados.

En la **Sección IV** encontramos al capítulo llamado *Educación media en la zona sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires "des-inclusión educativa"*. En él se realiza un análisis de la educación media en las Comunas 8 y 9 de la Ciudad a nueve años de la sanción de la ley que establece la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del Nivel Medio (Ley 898). Este trabajo reconstruye algunos de los principales nudos problemáticos vinculados a la educación media: la escasa cobertura, los altos índices de deserción escolar y las dificultades de los programas de inclusión educativa de nivel primario. Todo ello, con el propósito de visibilizar la situación de "des-inclusión educativa" que afecta a un importante grupo de niños, niñas y adolescentes que habitan en el sur de la Ciudad, y en aras de contribuir para que se comience a revertir dicha situación.

Por último, el libro cuenta con un **Apéndice** que registra dos presentaciones realizadas por el Ministerio Público Tutelar en el marco de sus funciones institucionales, a partir de los conflictos quizás más relevantes que registró el sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires durante el año 2012.

El primero de ellos es el *Dictamen* presentado juntamente por la Asesoría General Tutelar y la Asesoría Tutelar de Primera Instancia en lo Contencioso, Administrativo y Tributario Nº 2, entre los meses de marzo y mayo, en las causas "*Unión de trabajadores de la educación c/GCBA s/amparo*" Exp. 43894/0; "*Rivero Myriam Mara y otros contra GCBA y otros sobre amparo (art. 14)*" Exp. 44124/0; y "*Grosso Estrella Leonor y otros contra GCBA sobre amparo (art. 14 ccaba)*" Exp. 44077/0¹. Todas ellas en trámite por ante el Juzgado CAyT de la Ciudad Nº 10, Secretaría Nº 19.

Este Dictamen tuvo sus orígenes cuando a principios de 2012, el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires a través de su Dirección General de Educación de Gestión Estatal estableció mediante la Disposición DI-2012-15-DGEGE "*la integración de los cursos de diversos establecimientos educativos correspondientes a diferentes áreas de la educación de gestión estatal*". Esta resolución generó importantes reclamos de parte de la comunidad educativa, algunos de los cuales fueron llevados ante la justicia local para que ésta dirima la legalidad de la medida. En ese marco, el Ministerio Público Tutelar se pronunció a través del Dictamen anexo, a cargo del Dr. Toselli y quien suscribe, señalando que el cierre de aulas dispuesto no tenía un correlato directo en la protección de

¹ Reseñado en *El derecho a la educación y los casos colectivos judicializados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Capítulo I de esta publicación.

los derechos de los más desaventajados, en tanto la disposición impugnada nada regulaba sobre esta cuestión. En consecuencia, destacamos que aún coincidiendo con la intencionalidad de mejorar la situación de la política educativa en el sur de la Ciudad -enunciada por el ministerio de Educación en la disposición-, no existían medidas concretas al respecto, por lo que la norma impugnada resultaba totalmente irrazonable. A partir de dicho entendimiento, el Dictamen desarrolla toda una serie de argumentaciones jurídicas en virtud de las cuales concluye que la Disposición impugnada resultaba violatoria al derecho a la educación, al principio de igualdad y al deber estatal de protección especial de derechos de niños, niño y adolescente.

El segundo documento anexo al apéndice remite al *Oficio* de la Asesoría General cursado el 1 de octubre de 2012 al Ministro de Educación de la Ciudad, en el marco del conflicto que se desató a partir de las modificaciones curriculares a los planes de la modalidad técnica presentadas por el ministerio de Educación. Dicha situación derivó en distintas protestas estudiantiles que llegaron a traducirse en la "toma" de más de cincuenta escuelas medias en toda la Ciudad. Frente a este escenario, la Asesoría General Tutelar envió un *Oficio Judicial* a la máxima autoridad responsable del tema. En él se manifestó la profunda preocupación por la situación reseñada, se subrayó la necesidad de discutir y repensar la relación establecida por el GCBA con los estudiantes, y en especial, se remarcó la importancia de respetar el derecho de éstos a participar, a ser informados, consultados, escuchados y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta en todas aquellas decisiones que los involucren, tal como lo establece la normativa vigente en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes. En el escrito se exhortó a la conformación de una mesa de diálogo para generar un espacio de participación de los estudiantes que habilite su derecho a expresarse, a ser oídos y a participar en las decisiones que los afectan. De este modo, el Ministerio Público Tutelar, a través de la Asesoría Tutelar de primera instancia ante el fuero CAyT Nº 1 a cargo de la Dra. Mabel López Oliva, participó como organismo mediador en el conflicto entre adolescentes de escuelas medias de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el ministerio de Educación local y logró un acuerdo que derivó en el levantamiento de las tomas y en un compromiso que incluye la revisión conjunta de diversos puntos controvertidos.

Todos los documentos tienen como marco conceptual el enfoque de derechos humanos dentro del cual deben planificarse, implementarse, evaluarse y exigirse las políticas públicas locales, especialmente aquellas orientadas a garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes dentro del

ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Dicho enfoque lleva implícita la vigencia de un marco jurídico sumamente amplio y riguroso en materia de derechos fundamentales en todo el territorio porteño, sostenido sobre principios y derechos tales como la dignidad personal, la igualdad y la no discriminación, la autonomía personal, la prioridad en materia de infancia, la participación, la democracia social, la educación y la salud integral, entre otros.

A partir entonces de este marco jurídico vigente, cada documento en particular desarrolla aquellos elementos normativos que hacen puntualmente al tema bajo estudio, presentando en algunos casos normativa general y escrutando luego aquellas leyes, reglamentaciones y demás disposiciones que configuran los lineamientos jurídicos que encuadran el análisis.

Sin dudas, esta Asesoría pone de resalto su preocupación en cuanto a la vulneración del derecho a la educación debido a la gran cantidad de problemáticas identificadas. La conjunción de todas ellas evidencia una situación de crisis estructural que afecta al sistema educativo de la Ciudad de Buenos Aires en todas sus modalidades y niveles.

Es el propósito de esta institución, más allá de activar oportunamente los mecanismos judiciales correspondientes, que el presente material contribuya a puntualizar la problemática entre la sociedad con miras a que todos aquellos organismos y funcionarios competentes adopten de forma urgente las medidas necesarias a efectos de garantizar el derecho a la educación y demás derechos humanos conexos de los niños, niñas y adolescentes dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.



Laura Musa
Asesora General Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

SECCIÓN I**ASPECTOS GENERALES**

CAPÍTULO I

DESIGUALDAD EDUCATIVA EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD¹

DOCUMENTO PARA EL DEBATE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS A GARANTIZAR UN TRATO IGUALITARIO EN LA CALIDAD EDUCATIVA PARA TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

1. INTRODUCCIÓN

De la lectura de diversas fuentes, informes gubernamentales, artículos periodísticos², investigaciones de ONGS³, manifestaciones de actores claves del ámbito educativo como personal docente, representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos/as y de los sindicatos de trabajadores de la educación, se puede concluir que la región sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye una zona que sufre un trato discriminatorio en razón a la calidad del servicio educativo que se brinda.

Es reconocida que esta situación forma parte de una problemática estructural del sistema educativo y en particular de la escuela pública como consecuencia de un proceso histórico de desfinanciamiento, desinstitucionalización y de continua fragmentación⁴, y que en el contexto de zona sur se encuentra potencializado dada ciertas características sociales, económicas, culturales, am-

1 El presente informe fue elaborado por Damián Azrak y coordinado por Romina Faerman. Contó con la colaboración de Silvia Stuchlik y Nicolás Tabak.

2 Crítica Digital: *Los alumnos más pobres pagan por la inseguridad*, disponible en: <http://criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=22050>.

3 ACIJ: *La Discriminación educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, p. 55 y ss.; Mezzadra, Florencia y Camposto, Claudia: *Políticas para la docencia. Opciones y debates para los gobiernos provinciales*, Serie: "Proyecto Nexos: Conectando saberes y prácticas para el diseño de la política educativa provincial" Documento Nro. 5, CIPPEC, Buenos Aires, 2008.

4 Tenti Fanfani, Emilio (compilador): *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, IIPE UNESCO - Sede Regional Buenos Aires, 2004

bientales e institucionales propias que concluyen afectando la realización de un proyecto educativo de calidad y sostenible en el tiempo.

Entre las cualidades particulares que favorecen este escenario desigualitario puede señalarse que:

- Las escuelas del sur de la Ciudad son las que menor disposición de recursos poseen⁵.
- En las escuelas se presenta una insuficiencia de recursos tanto para material didáctico como para excursiones educativas fuera de ella.
- Los establecimientos escolares se encuentran en una peor situación edilicia que en otras zonas de la Ciudad. En algunos casos, de emergencia.
- Existen mayor cantidad de alumnos por cada maestro, producto del hacinamiento en las aulas.
- El sistema de transporte público es deficitario y, en consecuencia, no sólo el acceso resulta más dificultoso sino que además lo convierte en más oneroso ya que en muchos casos es necesario viajar en más de un transporte.
- La realidad social de los niños, niñas y adolescentes que asisten requiere, además de un adecuado nivel educativo, una especial contención por parte de los docentes y en muchos casos las escuelas carecen de los recursos humanos para llevar a cabo esa tarea correctamente (psicopedagogía, psicología, etc.).
- Es posible advertir un temor de parte de las y los maestros/as a la inseguridad. En algunos casos como en el Barrio Ramón Carrillo, el Ministerio de Educación provee de una camioneta que, cada 40 minutos (aprox.) recorre las escuelas que se encuentran dentro del barrio a los efectos de transportar a los/las maestros/as hasta fuera del mismo.
- Existe una alta rotación y volatilidad de los cargos directivos y docentes que dificultan la realización de un proyecto educativo a largo plazo.

En consecuencia, aunque varios factores y de manera relacional afectan la calidad educativa que reciben los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de

5 A modo de ejemplo, véase la Resolución Nº 1861/08 de la Defensoría del Pueblo que indica que "la distribución del presupuesto asignado al Plan de Obras 2008 por distrito escolar permite inferir que el 49% del mismo se destinará a obras en escuelas ubicadas al sur de la Av. Rivadavia y el 51% en la zona norte. Se asigna a cuatro distritos escolares del extremo sur de la CABA, D.E. 4, 5, 19 y 21 (La Boca - Barracas - Bajo Flores - Villa Soldati - Nueva Pompeya - Villa Lugano) el 35,9% del presupuesto asignado a construcciones en el Plan de Obras 2008, casi lo mismo que a un D.E.; el 10º (Nuñez-Belgrano) que concentra el 32,5%".

Buenos Aires, una de las características sobresaliente en la zona sur es la excesiva rotación de los cargos docentes y directivos.

Los datos obtenidos en la entrevistas realizadas por la Oficina de Atención Descentralizada Soldati-Nueva Pompeya, dependiente de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dejan a la vista la problemática mencionada. Durante los meses de abril y mayo de 2010 desde esa oficina se han realizado encuentros con las direcciones de los establecimientos educativos de nivel inicial, primario y medio que se encuentran ubicados en el Distrito Escolar Nº 19. Se relevaron 12 establecimientos de los 24 de la zona. En dichas entrevistas, entre otras cuestiones, se indagó específicamente sobre esta problemática. En siete de ellos (58%) se registró que existía una amplia rotación en el personal directivo y docente; en cuatro (33,3 %) entrevistas no ha quedado registro sobre el tema en análisis y en tan sólo una (8%) se constató que no se presentaba el problema que aquí se analiza. Todas las personas entrevistadas que manifestaron la presencia de una excesiva rotación argumentaron que ella se generaba debido a que las y los docentes aceptan los cargos a los efectos de sumar puntos y unos pocos años después aplican a otras escuelas en las que no existen los problemas de los establecimientos de la zona sur.⁶

En esa misma línea problemática, Beatriz Allen del Instituto Nacional de Formación Docente, dependiente del Ministerio Nacional de Educación de la República Argentina, ha expresado que *“una característica de la iniciación en el trabajo docente, que la Argentina comparte con otros países, es que el primer puesto al que acceden maestros y profesores suele estar en las escuelas públicas donde se educan niños, adolescentes o jóvenes cuyas difíciles condiciones de vida afectan el desarrollo de su escolaridad. Se trata de escuelas urbanas ubicadas en barrios pobres, con alta densidad de población y, en consecuencia, con un numeroso alumnado, lo cual redundando en mayores necesidades de coberturas de cargos docentes. La disponibilidad de puestos de trabajo también se registra en ámbitos rurales aislados, en los que suele producirse gran movilidad de docentes”*.⁷

La autora concluye que *“de acuerdo a los estatutos que regulan el trabajo docente en casi todas las provincias de la Argentina, la antigüedad incremen-*

6 MPT (2011): *Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la Ciudad de Buenos Aires. Informe de gestión del Ministerio Público Tutelar*, Eudeba. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/publicaciones>.

7 Allen, Beatriz: *“El acompañamiento a los maestros en su primer puesto de trabajo. Algunas articulaciones entre las políticas de formación y las prácticas de los formadores en la experiencia argentina”*, presentado en el I Congreso sobre Profesorado Principiante e Inserción Profesional a la Docencia, realizado el 25-27 de junio de 2008 en Sevilla, España. Disponible en la Página Web de la Red de Maestros de Maestros (<http://www.rmm.cl/>).

*ta el puntaje de los maestros y profesores y los coloca en mejores condiciones para elegir puestos de trabajo en escuelas más cercanas al propio domicilio, o con clases menos numerosas, o con menores problemáticas socioeducativas. En otras palabras, las aulas que cuentan con alumnos en situación de mayor vulnerabilidad social quedan a cargo de los maestros y profesores con menos experiencia”.*⁸

En este sentido y con respecto al Estatuto Docente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 17 establece que: *“Las normas de procedimiento y el análisis para efectuar el otorgamiento de puntaje para los concursos de ingreso de acuerdo a la valoración efectuada por la autoridad competente, se regirán por lo que se establezca en la reglamentación del presente artículo y las disposiciones especiales del título II para cada área de la educación, con la intervención de la junta de clasificación respectiva, y valoración por parte de la misma, en los casos que así corresponda, la que realizará el concurso de acuerdo con el cronograma fijado y aprobado por la autoridad competente. A este llamado, dichas autoridades deberán darle amplia difusión en los establecimientos de la jurisdicción y lo publicarán además, en los diarios de mayor circulación y en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (19) y a través de LS 1 Radio de la Ciudad.”*

La reglamentación del artículo 17 del Estatuto Docente de la Ciudad de Buenos Aires determina que: *“...Los [docentes] aspirantes ganadores tendrán derecho, de acuerdo con su orden de mérito, para elegir las vacantes en las que deseen ser propuestos. Podrán hacerlo por sí o por personas debidamente autorizadas de conformidad con lo preceptuado en el apartado I) de la reglamentación de este artículo. En caso de producirse la liberación, por cualquier motivo que fuere, de alguno de los cargos que hubiesen resultado elegidos por los ganadores del concurso, el mismo será ofrecido a los restantes aspirantes que continúen en el listado de acuerdo con su ubicación en el orden de mérito y que no hubieren elegido vacante. En concordancia con lo anteriormente establecido, la elección de cargos vacantes efectuada en el acto convocado a tal efecto continuará firme no obstante las liberaciones que se hubiesen producido hasta la toma de posesión”.*

En conclusión, el sistema de asignación de cargos docentes se lleva a cabo de la siguiente forma: todos los años, entre el 1 al 30 de abril, las y los docentes se presentan con todas sus credenciales ante la Junta de Clasificación Docente a los efectos de poder concursar en los cargos disponibles. Este organismo, den-

8 Ídem, p. 4.

tro de las competencias otorgadas en el Estatuto Docente, le asigna puntajes en base a las tabulaciones que se encuentran en el Estatuto.

El Gobierno de la Ciudad, mediante el puntaje obtenido por los respectivos antecedentes, efectúa las designaciones de las y los docentes. A su vez, de acuerdo al artículo 17 del Estatuto Docente, son éstos los que a partir de la puntuación obtenida tienen la posibilidad de seleccionar la escuela a la que se postularán.

Por otra parte, de dos informes⁹ elaborados por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires, también se hace visible la problemática de la rotación de directivos y docentes.

En el primero de ellos se sostiene que *“La estabilidad del plantel docente y su dedicación horaria dentro de la institución es uno de los principales problemas que preocupan a los integrantes de planteles directivos. Una de las dificultades que se presentan es la constante «rotación de profesores dentro de las asignaturas». La complejidad de la tarea, en escuelas en contextos de alta vulnerabilidad social, genera el permanente recambio de docentes que renuncian rápidamente a las horas, ya sea por dificultad para sostener la tarea frente a los alumnos o simplemente porque al transitar por diferentes escuelas, diseñan su recorrido laboral y van eligiendo aquella que, de acuerdo con sus motivaciones, les resulta más conveniente para aumentar la carga horaria”*. Y más adelante continúa, *“Un punto crítico en esta situación es que el mayor porcentaje de rotación docente se produce en los primeros años del ciclo básico, en donde justamente se registran los indicadores más críticos de repitencia y abandono (...). Por otra parte, la inestabilidad del plantel docente va acompañada de la intermitencia de una cantidad de profesores con poca experiencia de trabajo con adolescentes y jóvenes en condiciones de pobreza y marginalidad, los cuales acceden a estos puestos en forma temporaria hasta que logran ubicarse en escuelas localizadas en contextos de menor complejidad social”*¹⁰.

En este aspecto, dada los desincentivos anteriormente enumerados presentes en la zona sur las y los docentes y directores que obtienen mayor puntaje consiguen ocupar los cargos disponibles en las escuelas de la zona norte de

9 Padower, Ana (coordinadora 2009), Pitton, Egle y Di Pietro, Susana (coordinadoras 2010), Migliavacca, Adriana, Medela, Paula y Tófolo, Ariel: *La enseñanza primaria en contextos de desigualdad social y diversidad sociocultural. Estudio sobre políticas de atención al fracaso escolar en escuelas de educación común*, Dirección de Investigación y Estadística Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Informe final Mayo de 2010.

10 Cabado, Griselda, Falcone, Julián, Greco, Marcela, Krichesky, Marcelo (coord.), Quintero, Silvina, Saguier, Valeria, Zanelli, Marcelo: *Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. Relación entre políticas y prácticas*, Dirección de Investigación y Estadística Ministerio de Educación Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mayo de 2010.

la Ciudad y como consecuencia, los demás –aquellos con menos puntajes– son asignados para trabajar en la zona sur, puesto que son los cargos vacantes. Asimismo, como las condiciones no se revierten ni se generan dispositivos que impacten positivamente en éstas, cuando se abren vacantes en otros distritos con menos problemáticas los docentes y directivos rotan hacia esas escuelas frustrando la consolidación de proyectos institucionales educativos precisamente en aquellas zonas de la Ciudad que más desventajas poseen.

En consecuencia y como resultado de lo mencionado se puede afirmar que existe una desigualdad en la calidad educativa brindada en las escuelas del sur de la Ciudad de Buenos Aires, implicando una violación al principio de igualdad y no discriminación, así como también al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, tal como se expone a continuación.

2. DERECHOS VULNERADOS

A los efectos de lograr un común entendimiento sobre los compromisos asumidos como comunidad en materia educativa e igualdad y no discriminación, haremos un breve repaso por los mismos.

2.1 DERECHO A LA EDUCACIÓN

Nuestra Constitución de la Nación contiene una serie de disposiciones que, de manera expresa, dan cuenta de nuestros compromisos como comunidad respecto a la educación. Así, el artículo 14º prescribe que todos los habitantes tienen derecho a aprender. Asimismo, ordena al Congreso dictar leyes que organicen el sistema educativo en todo el país, garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, asegurando la igualdad de oportunidades y fomentando el respeto de los valores democráticos y el desarrollo de todas las capacidades de los educandos¹¹.

Por otro lado, nuestro bloque de constitucionalidad federal contiene, a partir de la incorporación con jerarquía constitucional de instrumentos internacionales, una serie de disposiciones que, según conocida jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, resultan obligatorias para la aplicación de los mismos en las condiciones de su vigencia¹².

11 Cfme. Art. 75, inciso 19º.

12 Cfme. la jurisprudencia en los casos “Giroidi” (sentencia del 7 de abril de 1995, en JA, T.III.1995), “Arana” (sentencia del 19 de octubre de 1995), y en “Bramajo”, en el cual mencionó que “la opinión de la

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales regula el derecho a la educación en los artículos 13 y 14. Al respecto, el Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano interpretativo de dicho instrumento– ha establecido que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener, entre otras, las siguientes características: “Disponibilidad”: debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y deberán contar con las condiciones para que funcionen; “Accesibilidad”: las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación.

El Estado asumió, al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otorgarle jerarquía constitucional, la obligación de facilitar la adaptabilidad de la educación, formulando planes de estudio y dotándolos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes en un mundo en transformación; y la de facilitar la disponibilidad de la educación (debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente), implantando un sistema de escuelas, entre otras cosas construyendo aulas, estableciendo programas, suministrando materiales de estudio, formando maestros y abonándoles sueldos competitivos a nivel nacional¹³.

Por otro lado y en lo que respecta al grupo de los niños, niñas y adolescentes, la Convención sobre Derechos del Niño en los artículos 28 y 29 regula el derecho a la educación de un modo similar al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así, el artículo 28 dispone “1. Los Estados Partes reconocen 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) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; b) 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 implantación 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

Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales...” (Sentencia del 12 de septiembre de 1996, Fallos 319:1840, consid. 8. En sentido coincidente, en los casos “Leonardo Ángel Sánchez Reisse”, Fallos 321:1328, “Acosta” (sentencia del 22 de diciembre de 1998, Fallos 321:355) y “Felicetti” (sentencia del 21 de diciembre de 2000, en LA LEY 2001-B, 64).

13 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, “El derecho a la Educación”, párrafo 50.

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....". Por su parte, el artículo 29 establece que "Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá 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 sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una 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 medio ambiente natural..."

Por su parte los artículos 15 y 16 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Nº 26.061, disponen una serie de obligaciones en materia de educación. Así, el artículo 15 expresa que: "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la educación pública y gratuita, atendiendo a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo, respetando su identidad cultural y lengua de origen, su libertad de creación y el desarrollo máximo de sus competencias individuales; fortaleciendo los valores de solidaridad, respeto por los derechos humanos, tolerancia, identidad cultural y conservación del ambiente. Tienen derecho al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia. En el caso de carecer de documentación que acredite su identidad, se los deberá inscribir provisoriamente, debiendo los Organismos del Estado arbitrar los medios destinados a la entrega urgente de este documento. Por ninguna causa se podrá restringir el acceso a la educación debiendo entregar la certificación o diploma correspondiente. Las niñas, niños y adolescentes con capacidades especiales tienen todos los derechos y garantías consagrados y reconocidos por esta ley, además de los inherentes a su condición específica. Los Organismos del Estado, la familia y la sociedad deben asegurarles el pleno desarrollo de su personalidad hasta el máximo de sus potencialidades, así como el goce de una vida plena y digna."

Asimismo, el artículo 16 establece la gratuidad de la educación al prescribir que: "La educación pública será gratuita en todos los servicios estatales, niveles

y regímenes especiales, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente”.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha desarrollado, en su carta fundamental, los contenidos del derecho a la educación de manera robusta y garantizando los caracteres de pública, laica, estatal y gratuita en todos los niveles educativos.

Ante todo, vale recordar que en el artículo 10 se establece que “rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.

El artículo 23 establece que la Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática; y que asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo y a su vez, que promueva el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos.

Por su parte, el artículo 24, en lo que respecta al proyecto en cuestión establece que la Ciudad se responsabiliza por la formación y perfeccionamiento de los docentes para asegurar su idoneidad y garantizar su jerarquización profesional y una retribución acorde con su función social.

La Ley Nº 114 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el artículo 27 y 29, prescribe el derecho a la educación de los niños con miras a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo. Además garantiza la igualdad de condiciones de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo, instrumentando las medidas necesarias para su retención en el mismo.

En definitiva, nuestra Constitución Nacional, los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional y la normativa constitucional e infraconstitucional local dan cuenta de la importancia que posee el derecho a la educación para nuestra comunidad.

Nuestro Máximo Tribunal ha dotado de contenido a las cláusulas constitucionales e internacionales en materia de educación recién reseñadas al sostener que “la responsabilidad indelegable del Estado a la que hace referencia el art. 75, inc. 19, deja en claro que aquél no puede desatender la educación pues

el constituyente le confió con carácter propio una materia que constituye, a no dudar, uno de los objetivos primordiales de la Nación¹⁴. Y que “según las normas incluidas en los tratados que ostentan jerarquía constitucional los estados tienen el poder de garantizar el derecho a la educación y son responsables internacionalmente por incumplimiento de las obligaciones impuestas por dichas normas¹⁵”.

En conclusión, repensar constantemente el modo y las condiciones en que el Estado efectiviza el derecho a la educación es esencial para que el compromiso constitucional, antes analizado, no se vuelva una mera manifestación de buenas intenciones o, en palabras de Gil Domínguez, que la Constitución y demás normas no se vuelvan una entelequia desquiciada.

2.2. IGUALDAD

La Constitución Nacional en su artículo 16º y en diversos tratados con jerarquía constitucional consagra y protege la garantía de igualdad ante la ley. Al interpretar este principio en nuestro ámbito nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación históricamente ha determinado que “la igualdad establecida por el art. 16 de la Constitución, no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en iguales circunstancias se concede a otros; de donde se sigue que la verdadera igualdad consiste en aplicar la ley en los casos ocurrentes, según las diferencias constitutivas de ellos y que cualquier otra inteligencia o excepción de este derecho es contraria a su propia naturaleza y al interés social¹⁶”.

El artículo 75 inciso 23 estipula que corresponde al Congreso de la Nación la obligación de “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionalmente vigentes sobre derechos humanos, en **particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad**” (el resaltado no pertenece al original).

14 Corte Suprema, “Universidad Nacional de Córdoba c. Estado Nacional”, 27 de mayo de 1999.

15 Corte Suprema, “Universidad Nacional de Córdoba c. Estado Nacional”, 27 de mayo de 1999; Corte Suprema, “Ferrer de Leonard, Josefina y otros c. Provincia de Tucumán”, 12 de agosto de 2003.

16 Ver, entre otros, “Iglesias, Alfredo R. c/ Provincia de Buenos Aires” (Fallos 105:273); “Caille, Eduardo” (Fallos 153:67).

Asimismo, los instrumentos internacionales incorporados en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional introducen compromisos con el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminar y la obligación de proteger los derechos fundamentales contra cualquier tipo de discriminación¹⁷.

A nivel nacional, la Ley 26.061 en el artículo 28 expresa: “Principio de igualdad y no discriminación. Las disposiciones de esta ley se aplicarán por igual a todos las niñas, niños y adolescentes, sin discriminación alguna fundada en motivos raciales, de sexo, color, edad, idioma, religión, creencias, opinión política, cultura, posición económica, origen social o étnico, capacidades especiales, salud, apariencia física o impedimento físico, de salud, el nacimiento o cualquier otra condición del niño o de sus padres o de sus representantes legales”.

La Constitución de la Ciudad consagra el principio de no discriminación en su artículo 11: “Todas las personas tienen idéntica dignidad y son iguales ante la ley. Se reconoce y garantiza el derecho a ser diferente, no admitiéndose discriminaciones que tiendan a la segregación por razones o con pretexto de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo”.

En el segundo párrafo que: “La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”.

Finalmente, la Ley 114 en el artículo 5 establece que: “La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan o entorpezcan el pleno desarrollo de niñas, niños y adolescentes y su efectiva participación en la vida política, económica y social de la comunidad. Y el artículo 20 regula específicamente el derecho a la igualdad.

3. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL PRESENTE CASO

Si bien el sistema de designación es neutral respecto a sus intenciones, como se verá a continuación, sus efectos redundan en la generación de situacio-

¹⁷ Entre otros, el art. 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo y artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles; art. 2 Convención sobre los Derechos del Niño

nes de desigualdad. Es decir, su aplicación en una realidad social injusta como la de la Ciudad de Buenos Aires, produce efectos desiguales.

De esta forma, es posible violar el principio de igualdad y no discriminación a partir de prácticas o políticas que, aún siendo en apariencia neutrales, pueden tener un impacto o un efecto discriminatorio sobre ciertos grupos desaventajados.

De esta forma, acciones u omisiones que pueden no expresar una voluntad deliberada de discriminar a un grupo, pueden tener como efecto la discriminación de un sector definido y, por lo tanto, considerarse como violatorias de la regla de igualdad. Es decir, el hecho de que exista –o no– una intención discriminatoria y persecutoria contra ciertos grupos resulta irrelevante a los fines de determinar la existencia de la política discriminatoria¹⁸.

Las razones que impulsan adoptar este criterio son varias pero en relación al tema en análisis es necesario resaltar una de ellas. Nuestra Constitución impide la existencia de diferentes “castas”. Esto es, por el sólo hecho de que existan desigualdades ilegítimas entre las personas, un Estado con verdaderas intenciones de construir una comunidad de iguales tiene el deber de removerlas, sin importar si existe o no una intención deliberada para construir dichos estamentos sociales. Tal como lo sostiene Ezequiel Nino, “el fin detrás de la Cláusula de Igualdad es prevenir esos daños. Cualquier otra interpretación sirve para restringir la protección de ese principio y no respeta su esencia”¹⁹.

En esta línea, Abramovich expresa que “no sólo van a ser violatorias del principio de igualdad aquellas normas, prácticas o políticas que deliberadamente excluyan a determinado grupo, sin un argumento razonable o lógico, sino también las que pueden tener efectos o impactos discriminatorios”²⁰.

Las obligaciones emanadas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como veremos, apuntan no sólo a lograr la “igualdad formal”, sino –y sobre todo– a garantizar una “igualdad sustantiva”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, expresó en el precedente “Yatama”²¹ que el principio de igualdad “posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional co-

18 Ídem.

19 Nino, Ezequiel.; “Efecto o intención: ¿cuál debería ser el requisito en los casos de discriminación?”, en Alegre M. y Gargarella R. (comps.), *El derecho a la igualdad*, Lexis Nexis, Buenos Aires, p. 247.

20 Abramovich, V: *De las violaciones masivas a los patrones estructurales. Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos*, trabajo en edición.

21 Corte IDH, caso “Yatama Vs. Nicaragua”; sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Ver en igual sentido Corte IDH, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”. Opinión Consultiva OC-

mo en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable"; y que "el artículo 24 de la Convención Americana prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación"²². Es decir, no se limita a reiterar lo dispuesto en el artículo 1.1 de la misma, respecto de la obligación de los Estados de respetar y garantizar, sin discriminación, los derechos reconocidos en dicho tratado, sino consagra un derecho que también acarrea obligaciones al Estado de respetar y garantizar el principio de igualdad y no discriminación en la salvaguardia de otros derechos y en toda la legislación interna que apruebe.

De esta forma, la consecuencia fundamental es que el Estado no sólo tiene el deber de no discriminar, sino que además ante ciertas situaciones de desigualdad de índole estructural tiene la obligación de adoptar medidas y políticas públicas destinadas a los efectos de lograr una igualdad real.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Bosico"²³, en el que estaba en cuestión la validez de políticas estatales que denegaban la nacionalidad a niños y niñas, el Tribunal expresó que "el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas"²⁴.

18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88, y Corte IDH, "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", párr. 44.

22 Párrafos 185 y 186.

23 Corte IDH, "Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana", sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

24 Párrafo 141.

Asimismo, en la Opinión Consultiva OC-18/03, la Corte Interamericana expresa que “el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias”²⁵.

Al mismo tiempo, no se puede dejar de mencionar que la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960 –parte del sistema legal argentino desde 1963–, siendo consciente de que incumbe a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el debido respeto a la diversidad de los sistemas educativos nacionales, no sólo proscribir todas las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, sino también procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en esa esfera, establece que dentro de otras acciones, a los efectos de eliminar o prevenir cualquier discriminación, los Estados partes se comprometen a:

“a. Derogar todas las disposiciones legislativas y administrativas y abandonar todas las prácticas administrativas que entrañen discriminaciones en la esfera de la enseñanza;

*b. Adoptar las medidas necesarias, inclusive disposiciones legislativas, para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en los establecimientos de enseñanza;”*²⁶

Al mismo tiempo, el artículo 4 de la Convención antes citada prescribe que “los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza...”.

Ya ha quedado en evidencia que las obligaciones del Estado no deben limitarse a no discriminar sino que, a su vez, debe garantizarse que las políticas públicas, muchas veces neutrales, tampoco generen efectos desiguales. Ante este escenario, el Estado en pos de garantizar efectivamente el derecho a la igualdad, tiene la obligación de adoptar acciones afirmativas respecto a grupos históricamente desaventajados.

25 Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrafo 88).

26 Art. 3 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960.

Un caso paradigmático es el de los niños, niñas y adolescentes cuando se entrecruzan con la situación de pobreza. En este sentido, a pesar de contar con un ordenamiento robusto en términos de reconocimiento de derechos, la población infantil se encuentra afectada –en proporciones preocupantes– y subsu- mida en circunstancias de exclusión social²⁷, lo que deviene en una sistemática violación de sus derechos más fundamentales.

Por ello, cada vez que un acto u omisión discrimine a un grupo de personas históricamente vulnerado, estará creando situaciones de desigualdad estructural, ya que favorecerá a la instalación y afianzamiento de prácticas segregacionistas que vulneran los derechos de los ciudadanos²⁸.

Aquí, los deberes que tienen a su cargo el Estado son deberes de tipo “positivo”, es decir, debe llevar adelante decisiones que afirmen el reconocimiento y garantía de derechos de ciudadanía sobre la base de distinciones. Ya no alcanza con la inexistencia de distinciones discriminatorias; pues bien, ahora la igualdad demanda que, a ciertos grupos, los tratemos diferenciadamente para, en definitiva, lograr aquélla igual consideración y respeto.

En definitiva, la distribución desigual de instrumentos constituye una condición necesaria para el cumplimiento de la igualdad y “cuando la desigualdad social es la norma imperante en el contexto inicial (recordemos la descripción de las problemáticas de las escuelas de la zona sur de la Ciudad) previo a la distribución de herramientas, no podemos esperar que la mera igualdad abstracta de oportunidades sea capaz de asegurar la igualdad de resultados”²⁹.

Respecto a las niñas, niños y adolescentes, vale recordar que a partir del año 1994, nuestro país asumió el deber de dictar medidas de acción positiva, en particular para niños, mujeres, ancianos y personas con discapacidad. De la misma forma lo ha hecho mediante la incorporación con jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos³⁰.

27 Ver *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*. Documento elaborado por la Asesoría General Tutelar (AGT) y el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Disponible en http://www.cels.org.ar/common/documentos/infantilizacion_del_deficit.pdf.

28 Torbisco Casals, N., “La institucionalización de la diferencia: algunas notas sobre desigualdad estructural y democracia” en *Los límites de la democracia* SELA 2004, Editorial del Puerto, Buenos Aires, 2005, pp.39.

29 Rodríguez, Marcela., “Igualdad, democracia y acciones positivas”, en Gargarella, R., *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, t. II, ps. 623.

30 Entre otros, véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de Diciembre de 1966. Art. 2.2; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de Diciembre de 1966; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas

Asimismo, el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad dispone, en su segundo párrafo, que “la Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad”.

En la misma línea, el artículo 80 inciso 17 del mismo cuerpo legal, determina que la Legislatura de la Ciudad, “legisla y promueve medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres; niñez, adolescencia, juventud, sobre personas mayores y con necesidades especiales”.

En conclusión, no quedan dudas de que la comunidad política nacional y de la Ciudad están comprometidas con una idea robusta de igualdad y que, en consecuencia, se deben crear las herramientas necesarias para que esta idea de igualdad no sea tan sólo una promesa utópica.

4. PRIORIDAD PRESUPUESTARIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La Ciudad de Buenos Aires –como mencionamos precedentemente– incorpora en su Carta Magna el instituto de las “medidas de acción positiva” (Art. 80.7). No obstante, su Poder Constituyente va más allá y, en miras de la igualdad real de todos sus habitantes, también establece un axioma igualador sumamente interesante: *el principio de prioridad*.

Al respecto, el Comité de Derechos del Niño ha afirmado que debe existir una “visibilidad de los niños en los presupuestos”. Ha dicho que: “ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’, como lo dispone el artículo 4, a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y, dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente”³¹.

En igual sentido, en las Orientaciones Generales para los informes periódicos emitidos por el Comité de los Derechos del Niño, en el año 1996, se expresa “la

de Discriminación Racial, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2106 A (XXI), de 21 de diciembre de 1965. Art. 1.4.

31 Comité de Derechos del Niño (2003). Observación General No. 5 (2003). Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44, p. 15.

prioridad presupuestaria que deben tener los Estados para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños³².

Al respecto se solicita a los Estados que “utilizando indicadores o cifras fijadas como objetivo cuando resulte necesario, sírvanse indicar qué medidas se han tomado para asegurar la aplicación, en los planos nacional, regional y local y, cuando corresponda, en los planos federal y provincial, de los derechos económicos, sociales y culturales del niño hasta el máximo de los recursos disponibles, incluidas: las medidas tomadas para garantizar que todas las autoridades nacionales, regionales y locales competentes basen sus decisiones presupuestarias en el interés superior del niño y evalúen la prioridad que se da a los niños en la elaboración de sus políticas;... las medidas tomadas para que los niños, en particular los pertenecientes a los grupos más desfavorecidos, sean protegidos de los efectos adversos de las políticas económicas, incluida la reducción de los créditos presupuestarios en el sector social”³³.

Al respecto, el Comité DESC ha interpretado de forma consistente la prohibición de discriminación como la obligación del Estado de garantizar una especial protección a los grupos sociales más vulnerables. De esta manera, ha destacado que “aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad” (Comité DESC, OG Nº 3, cit, párrafo 12).

Luego, en las sucesivas Observaciones Generales se ha referido específicamente a las obligaciones del Estado frente a los grupos vulnerables con respecto a cada derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Específicamente, en la Observación General nº 3, el Comité sostuvo que “los Estados Partes tiene el deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de grave escasez de recursos”³⁴.

Se desprende de lo expuesto que el Comité considera que los Estados tienen la obligación de considerar prioritariamente a los grupos vulnerables en el cum-

32 Orientaciones Generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los estados partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención de los Derechos el Niño, Aprobadas por el Comité en su 34^{3ª} sesión (13^º período de sesiones), celebrada el 11 de octubre de 1996).

33 Orientaciones Generales respecto de la forma y el contenido de los informes que han de presentar los estados partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención de los Derechos el Niño, ya citadas.

34 Observación General nº 6, “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”, 08/12/95, párrafo 17.

plimiento de las obligaciones emanadas del Pacto. Es decir que los Estados deben adoptar medidas particulares, exclusivamente referidas a dichos grupos, como así también deben destinar mayores recursos para llevar a cabo tales medidas. Pero particularmente en el desarrollo de las políticas necesarias tendientes a satisfacer los derechos sociales, los Estados deben considerar, de manera prioritaria, a los grupos más vulnerables de la sociedad.

El Comité de los Derechos del Niño, al analizar los factores que conducen a la vulnerabilidad de los adolescentes, señaló que los factores ambientales como la exclusión social aumentan la vulnerabilidad de los adolescentes a los abusos, a otras formas de violencia y a la explotación. (Observación general N° 4, op. cit., párr. 34).

Destacó asimismo, la obligación del Estado de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan: *“La frase es similar a la utilizada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité está plenamente de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en que, ‘aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes.’ Sean cuales fueren sus circunstancias económicas, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas posibles para dar efectividad a los derechos del niño, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos.”* (Observación general N° 5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), párrs. 34 y 35. 34º período de sesiones, 2003).

Además de la normativa constitucional e internacional antes mencionada, esta especial protección de derechos se vio reflejada en la ley 26.061. En esta norma, dispone la prioridad absoluta de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Así, el artículo 5º de la Ley 26.061 expresa que: *“Las políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”*. De esta manera, la Ley avanza al definir qué es lo que significa esa *“especial protección”* tornándola una obligación primaria y prioritaria a todos los Organismos del Estado.

Según esta normativa, las políticas públicas tendientes a efectivizar derechos deben dar absoluta prioridad a la protección de los derechos que les corresponden a los niños, niñas y adolescentes. La prioridad mencionada incluye la exigibilidad de la protección jurídica cuando sus derechos colisionen con los

intereses de los adultos, de las personas jurídicas privadas o públicas; la preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas; la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice; y la preferencia de atención en los servicios esenciales, entre otras cuestiones.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de manera consecuente con el ordenamiento plasmado en la Constitución Nacional y en los Instrumentos Internacionales, también ha expresado un importante reconocimiento en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Así, el artículo 39 de la Constitución local reza que “la Ciudad reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, les garantiza su protección integral y deben ser informados, consultados y escuchados. Se respeta su intimidad y privacidad. Cuando se hallen afectados o amenazados pueden por sí requerir intervención de los organismos competentes. Se otorga prioridad dentro de las políticas públicas, a las destinadas a las niñas, niños y adolescentes, las que deben promover la contención en el núcleo familiar y asegurar: 1. La responsabilidad de la Ciudad respecto de los privados de su medio familiar, con cuidados alternativos a la institucionalización; 2. El amparo a las víctimas de violencia y explotación sexual; 3. Las medidas para prevenir y eliminar su tráfico. Una ley prevé la creación de un organismo especializado que promueva y articule las políticas para el sector, que cuente con unidades descentralizadas que ejecuten acciones con criterios interdisciplinarios y participación de los involucrados. Interviene necesariamente en las causas asistenciales”.

Respecto de los niños, niñas y adolescentes que habitan la Ciudad, ha sido la Ley local N° 114 de Protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes que a través de su artículo 6º establece en cabeza del GCBA el deber de asegurar al mentado universo de personas, con absoluta prioridad, la efectivización de los derechos fundamentales.

El artículo 8º de esta ley dispone la garantía de Prioridad. Al respecto señala que: “Los/las niños, niñas y adolescentes tienen prioridad en la: a) protección y auxilio cualquiera sea la circunstancia; b) atención en los servicios públicos; c) asignación de recursos públicos en la formulación y ejecución de políticas en las áreas relacionadas con la efectivización y la protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia; d) consideración y ponderación de las necesidades y problemáticas de la comunidad local a la que pertenecen”.

En lo que respecta al plexo normativo específico de educación, no se puede dejar de mencionar a Ley N° 3331, Ley de Políticas Públicas para la Inclusión Educativa Plena. El artículo 1 determina enfáticamente que el objetivo de la ley

es la propuesta, monitoreo y evaluación de las políticas públicas para una inclusión educativa plena.

Con este fin, la norma establece que se entenderá por políticas de inclusión educativa plena al conjunto de procesos pedagógicos, institucionales, políticos y comunitarios que permite que la totalidad de los niños y jóvenes de la Ciudad se integren a propuestas educativas de alta calidad (art. 2). Y que, en este orden, el Poder Ejecutivo debe promover que “el 50% de mayor inversión anual por alumno, en infraestructura nueva y ampliaciones, en las áreas con poblaciones social y económicamente vulnerables que requieren atención diferenciada para una inclusión educativa plena. Esta mayor inversión anual por alumno deberá realizarse durante los primeros cinco (5) años de la puesta en vigencia de la presente Ley” (art. 4 inc. E).

En consecuencia, la normativa y doctrina aquí descriptas muestran con claridad la prioridad absoluta que el sistema jurídico dispone para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en este caso, a un acceso igualitario a la educación y la no discriminación en la calidad del servicio que se brinda.

5. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LOGRAR UNA EDUCACIÓN IGUALITARIA EN TODO EL TERRITORIO DE LA CIUDAD: HACIA UN EFECTIVO CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 83 DE LA LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL

El diseño de una adecuada política pública que tenga por objetivo superar la problemática descrita a lo largo del presente, y su consecuente violación de derechos, debería tener en cuenta la integralidad y la complejidad del fenómeno.

En primer lugar, dada la importancia y magnitud de la temática, la propuesta que se realice debe ser el fruto de una discusión que involucre a los diversos actores. Sus voces deben ser especialmente escuchadas pues sólo así la solución que se intente poseerá una alta y genuina legitimidad.

A estos fines, durante el mes de agosto de 2011 se realizaron en la sede de esta Asesoría General Tutelar tres desayunos de trabajo. Al primero concurrieron, integrantes de Organizaciones de Derechos Humanos que trabajan en la temática, al segundo, académicas/os investigadoras/os y al tercero, representantes de organizaciones sindicales de docentes. Con todos ellos/as, se discutió el diagnóstico descrito en el presente trabajo y se intentó profundizar tanto en las génesis de la problemática como en posibles líneas de acción. Lo que se pondrá a continuación pretende ser el fruto de estas discusiones.

En segundo lugar, deberá definirse la modalidad de la política pública que resulte adecuada para abordar la problemática en análisis.

Así, podría tratarse de un conjunto de medidas que generen condiciones para fomentar: a) que la zona sur se convierta en un lugar elegible por los y las docentes al momento de decidir su espacio de trabajo; b) que contribuyan a la permanencia de los y las docentes en la zona; y c) que, al mismo tiempo, permitan a las y los docentes que han seleccionado la zona sur una mayor capacitación y actualización en general y particularmente sobre las problemáticas propias de las zonas más vulneradas.

A modo de ejemplo y sin la intención de agotar la discusión, se podrían mencionar las siguientes medidas:

- a. **Incentivo económico:** a los efectos de contrarrestar los desincentivos analizados y hasta tanto dicha situación reciba una solución integral, se podría otorgar un plus salarial para el personal docente que se desempeñe en la zona en cuestión.
- b. **Incentivo por estabilidad:** para lograr la permanencia del personal se podría otorgar un plus salarial creciente por año para aquel personal docente que desempeñe sus funciones en la misma escuela de la zona.
- c. **Incentivo de carácter Institucional³⁵:** brindar mayores fondos a las escuelas de zonas sur para contribuir al fortalecimiento del proyecto institucional.
- d. **Subsidio para el transporte público:** en virtud del déficit en el transporte público, las y los docentes que ejercen sus funciones en las escuelas de la zona sur incurrir en mayores gastos de viáticos, por eso hasta tanto no se genere más conectividad en la zona, se podría otorgar un subsidio para afrontar los gastos de transporte.

35 En el famoso caso de Estados Unidos sobre calidad educativa iniciado por la Organización No Gubernamental Campaign for Fiscal Equity (CFE). En este caso, la ONG inició una acción a los efectos de que se declare inconstitucional el sistema de distribución de fondos a las escuelas dado que el mismo vulneraba el derecho a tener una educación de calidad en las escuelas estatales.

En el transcurso de este caso ha quedado evidenciado que la existencia de profesores más calificados y el mejoramiento de salarios tiene un resultado positivo en el rendimiento de los estudiantes. A su vez, se argumentó que los maestros altamente calificados pueden ayudar a un estudiante a superar otros obstáculos. Si bien la acción fue iniciada en el año 1993, luego de diversas apelaciones, en el 2006 la Corte de Nueva York afirmó que la constitución estatal requiere que cada estudiante de escuela pública en el Estado de Nueva York tenga el derecho a “una educación básica de calidad”, definida como “una educación significativa al nivel de secundaria” y que el Estado tiene la responsabilidad de aumentar los fondos a las escuelas públicas en la Ciudad de Nueva York. La decisión asignó al Estado determinar la cantidad de dinero adecuada y basado en el argumento del propio Estado, estableció como “razonable” un mínimo presupuestal de \$1,93 mil millones, “ajustado en referencia a la última versión del Índice de Costo Geográfico para la Educación (GCEI en inglés) y la tasa de inflación desde 2004”. <http://www.cfequity.org>

- e. **Equipos interdisciplinarios:** la problemática de las niñas y niños que asisten a esos establecimientos escolares requieren de una especial atención, por ello las escuelas deberían contar con equipos interdisciplinarios que sean parte de la estructura del establecimiento. Podría extenderse la cobertura de los Equipos de Orientación Escolar.
- f. **Apoyo dentro del aula:** en virtud de la superpoblación que existen en las aulas y hasta tanto se revierta la misma, se podría asignar un/a docente más por sección. Por ejemplo, reforzar los programas existentes como el Maestro + Maestro.
- g. **Capacitación:** esta medida tiene dos objetivos principales, fortalecer la tarea docentes con herramientas didácticas y pedagógicas que colaboren en el abordaje de la nuevas problemáticas socioeducativas (diversidad, violencia, etc.) y por otro lado revalorizar el rol magisterial. A estos fines se podrían otorgar becas especiales para cursos, posgrados en universidades, etc.
- h. **Revalorizar la labor docente en la escuela pública:** altamente vinculado con las propuestas anteriores, diseñar jornadas de reflexión, talleres y campañas de sensibilización en la sociedad que estén dirigidas a rejerarquizar la educación pública por sus valores de igualdad, liberación e integración social y al mismo tiempo reconocer la profesión y tarea docente como clave para la mayor efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección integral de derechos.
- i. **Fortalecimiento de la comunidad educativa:** desarrollar programas que vinculen y refuercen los lazos entre los distintos actores de la comunidad educativa: docentes, directivos y familias fomentando la convivencia y la construcción colectiva del proyecto educativo

En tercer lugar, estas medidas deberían implementarse en las áreas con poblaciones en las que se registran mayores índices de pobreza como la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, la determinación de las escuelas alcanzadas por estas políticas debería realizarse luego de un proceso deliberativo con la participación necesaria de todos los actores que trabajan en el área a fin de evitar la estigmatización de la comunidad.

En este sentido, la **Ley Nacional de Educación**, prevé en el artículo 11 que los fines y objetivos de la política educativa nacional son, entre otros, asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales. Mientras que el artículo 83 establece que *“el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades*

jurisdiccionales diseñarán estrategias para que los/as docentes con mayor experiencia y calificación se desempeñen en las escuelas que se encuentran en situación más desfavorable, para impulsar una mejora en los niveles de aprendizaje y promoción de los/as alumnos/as sin perjuicio de lo que establezcan las negociaciones colectivas y la legislación laboral”.

6. CONCLUSIÓN

El desarrollo de políticas educativas efectivas requiere un mejor entendimiento de los incentivos —o desincentivos— que subyacen la organización del sistema educativo y que influyen sobre el comportamiento de los actores involucrados, en particular de los maestros quienes son sus principales implementadores.³⁶

En este sentido, dada la violación al derecho a la educación y la garantía de igualdad, se propone evaluar el impulso de políticas públicas tendientes a solucionar temporalmente y hasta tanto se consiga una sociedad más justa en términos de distribución de recursos públicos en general y en materia educativa, en particular. En este informe hicimos hincapié en algunas propuestas que surgieron de las mesas de debate con actores claves.

Teniendo en consideración la situación fáctica y su consecuente violación de derechos fundamentales es menester mencionar que no quedan dudas que medidas como las mencionadas no tienen por objetivo cambiar la situación estructural de la educación en la zona sur. La solución estructural al problema requeriría, entre otros elementos que apuntan a la integralidad, que se implementen medidas para superar la situación de vulneración social, se garanticen las condiciones para el efectivo acceso a los establecimientos educativos y que las escuelas tengan mayores recursos humanos, físicos y presupuestarios y que dispongan de suficientes materiales didácticos, todo esto sostenido en el tiempo.

Sin perjuicio de ello, de manera temporal hasta tanto se revierta todo lo mencionado, las políticas públicas que pongan especial énfasis en las zonas más perjudicadas pueden resultar de suma utilidad a los fines de garantizar un trato igualitario en la calidad educativa para todos los niños, niñas y adolescentes.

36 Uribe, “Claudia: Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del Desempeño y Motivación de los Maestros”, Development Discussion Papers, Central America Project Series, Octubre 1999. Disponible en: <http://www.cid.harvard.edu/hiid/724.pdf>.

CAPÍTULO II

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LOS CASOS COLECTIVOS JUDICIALIZADOS EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES¹

1. INTRODUCCIÓN

La Ciudad de Buenos Aires tiene el deber constitucional de implementar políticas que aseguren la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación y garantizar la calidad educativa.

En los últimos años, la Administración ha mostrado desdén por la educación pública. Ello se pone de manifiesto tanto en el diseño e implementación de determinadas políticas públicas educativas como en la lógica de la distribución de recursos económicos. En efecto, por un lado, la subejecución presupuestaria en el rubro infraestructura escolar ha sido una constante y, por el otro, se han incrementado los subsidios a la educación privada.

Como consecuencia de ello, la situación de la educación de gestión estatal en la Ciudad es sumamente crítica. De este modo, miles de niños, niñas y adolescentes ven vulnerado su derecho a la educación.

Ante la falta de respuesta por parte de los poderes políticos, diversos actores –en representación de los niños, niñas y adolescentes afectados– han iniciado acciones judiciales con el fin de que se reviertan las distintas problemáticas educativas.

Tomando estas presentaciones el presente documento pretende realizar un análisis descriptivo acerca de los casos colectivos vinculados con el derecho a

¹ Este artículo fue elaborado por Mariela Aisenstein y coordinado por Romina Faerman. Octubre de 2012.

la educación que se han judicializado en el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad desde su creación en el año 2000. En primer lugar, haremos una breve recorrida por la delicada situación del sistema educativo en la Ciudad. En segundo lugar, describiremos los casos colectivos presentados en la Justicia. Por último, ensayaremos algunas conclusiones.

2. LAS DEFICIENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA EN LA CIUDAD

La Ciudad de Buenos Aires ha desarrollado en su carta fundamental los contenidos del derecho a la educación de manera robusta y garantizando los caracteres de pública, laica, estatal y gratuita en todos los niveles educativos².

El art. 23 de la Constitución local establece que la Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática; y que asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo, así como políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos.

Por su parte, el art. 24 estipula que la Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine.

Por otro lado, nuestro bloque constitucional federal contiene una serie de compromisos importantes en materia educativa. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece la obligación de facilitar la adaptabilidad de la educación, formulando planes de estudio y dotándolos de recursos; y la de facilitar la disponibilidad de la educación –debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente–, implantando un sistema de escuelas, entre otras cosas construyendo aulas, estableciendo programas, suministrando materiales de estudio (...) También se debe facilitar la accesibilidad, de modo que las instituciones y programas de enseñanza sean accesibles a todos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, “El derecho a la Educación”, párrafos 6 y 50).

² Ministerio Público Tutelar, Documento de Trabajo Nº 13, *Desigualdad educativa en la zona sur de la Ciudad*, diciembre de 2011.

Al mismo tiempo, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados reconocen el derecho del niño a la educación en condiciones de igualdad de oportunidades, para la cual deberán implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar (art. 28).

A pesar de los fuertes compromisos asumidos, son palmarias las deficiencias en el sistema educativo, lo que se traduce en un fuerte incumplimiento de las obligaciones constitucionales.

A lo largo de toda la Ciudad, cientos de establecimientos educativos cuentan con paupérrimas condiciones de infraestructura y seguridad. Al mismo tiempo, se presentan serias barreras a la accesibilidad física para las personas con discapacidad.

Particularmente en la zona sur de la Ciudad, donde radica la población más desaventajada en términos socioeconómicos y donde asoma el mayor crecimiento demográfico y de la matrícula³, se verifica una insuficiente cantidad de edificios escolares y una consecuente falta de vacantes. Por este motivo, la Administración implementó un mecanismo de reubicación a establecimientos de otros distritos escolares y de transporte escolar gratuito, que cuenta con varias deficiencias. Así, la relación entre la matrícula de alumnos y los establecimientos escolares es inversamente proporcional entre las zonas norte y sur, y esto se profundiza con relación a la oferta de escuelas de jornada completa y a las condiciones en que se brinda educación⁴.

3. LOS CASOS COLECTIVOS LITIGADOS⁵

Como se describirá a continuación, la diversidad de cuestiones educativas que se han judicializado demuestra que toda la política educativa es deficiente.

3 Además de ser la zona con mayor crecimiento de alumnos matriculados en el sistema estatal, la zona sur registra los peores indicadores de rendimiento académico. Ver Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), *La discriminación educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (2008).

4 Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, *Diagnósticos 4: El Derecho a la Educación*, 1a ed., 2010.

5 A los fines de relevar los casos colectivos referidos al derecho a la educación se utilizó como fuente de búsqueda el Registro de Amparos Colectivos del Fuero (establecido por un Plenario de la Cámara de Apelaciones, Acuerdo N° 5 del 30 de noviembre de 2005) y el Servicio de Consulta Pública de Expedientes y Jurisprudencia del Fuero Contencioso, Administrativo y Tributario de la Ciudad (<http://www.basefuero-cayt.gov.ar/>). Al efectuar el relevamiento se tuvo como fecha de corte el mes de mayo de 2012. Cabe destacar que se consideraron relevantes sólo aquellos casos en los que se alegó expresamente una afectación colectiva al derecho a la educación. En la mayoría de los casos, no se tomó vista directa del expediente, sino que se tuvo acceso a través del Servicio de Consulta Pública de Expedientes. Por este motivo, es posible que existan omisiones involuntarias. En algunos casos, también se tuvo acceso al escrito de inicio.

En efecto, existe una significativa brecha entre las necesidades que plantean las comunidades escolares y la capacidad de respuesta de la Administración local⁶.

Esta situación ha llevado a diferentes actores a buscar soluciones en la Justicia. De este modo, organizaciones de la sociedad civil, movimientos defensores de derechos humanos, miembros del Ministerio Público, integrantes del Poder Legislativo, sindicatos, así como padres de alumnos y alumnas, acudieron a los tribunales exigiendo el respeto y cumplimiento del derecho a la educación, cuestionando la ausencia de políticas públicas o su deficiente implementación a la luz de los estándares internacionales.

Con respecto a los casos colectivos litigados, algunos responden a situaciones estructurales –como la falta de establecimientos y vacantes en la zona sur– mientras que otros se refieren a situaciones que afectan a un colectivo de niños, niñas y adolescentes pero que no necesariamente obedecen a problemas estructurales, como el cierre de talleres y cursos del Programa Puentes Escolares.

A lo largo de este apartado quedará de manifiesto que, salvo los casos que se encuentran en etapa preliminar y no tienen pronunciamiento aún, la respuesta de los jueces, en general, ha sido la de controlar la política pública, establecer la vulneración del derecho a la educación y ordenar medidas para poner fin a dicha violación.

En primer lugar, describiremos los casos presentados en la Justicia relativos a las dificultades en el acceso a la educación. En segundo lugar, detallaremos las causas que versan sobre inadecuadas condiciones de estudio. Por último, haremos referencia a los casos relacionados con las deficiencias en la oferta educativa.

3.1. DIFICULTADES EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN

En el presente apartado se describen los casos que fueron judicializados con motivo de las dificultades en el acceso a la educación, que se refieren principalmente a la falta de establecimientos educativos, la falta de vacantes, la falta de transporte escolar gratuito para la reubicación de niños y niñas a otros distritos escolares como consecuencia de la falta de vacantes, así como las barreras para la accesibilidad física a los establecimientos educativos.

6 Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Op. Cit.

3.1.1. Falta de establecimientos educativos

a. Escuela Ciudad Oculta⁷

En marzo de 2000 la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley 350, que disponía la construcción y puesta en funcionamiento progresiva –en etapas, permitiendo la apertura gradual de dos divisiones en cada turno del ciclo lectivo del año– de una escuela secundaria en un sector del predio de la Escuela Nº 19 Distrito Escolar Nº 20 con la correspondiente previsión presupuestaria.

Según el debate legislativo de la ley, el barrio de Mataderos, y especialmente la zona cercana a la Escuela Nº 19, carece de establecimientos de enseñanza secundaria. Dicha zona comprende alrededor de seis escuelas primarias, cuyos alumnos tienen grandes dificultades para continuar sus estudios, dado que deben trasladarse a escuelas lejanas a sus domicilios. Ello tiene como consecuencia la deserción progresiva de los adolescentes por el costo del transporte así como por los problemas que el traslado genera.

En febrero de 2001, el entonces Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 1 ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, Dr. Gustavo Moreno, interpuso un amparo colectivo alegando la omisión en el cumplimiento de la Ley 350. Manifestó que la falta de construcción de la escuela en el plazo establecido, a pesar de contar con una partida presupuestaria destinada específicamente a tal efecto, causaba un perjuicio a los 38 alumnos que egresaron en el año 2000 de séptimo grado de la escuela primaria Roma Nº 19 del distrito escolar Nº 20, donde se debe construir la escuela secundaria, y los demás niños, niñas y adolescentes de los barrios Manuel Dorrego, Piedrabuena y General Belgrano –zona abarcativa de la llamada “Ciudad Oculta”– que se ven privados de completar sus estudios cerca de su domicilio.

En este sentido, solicitó que se ordene al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) a cumplir estrictamente con la Ley Nº 350, y a proceder a la construcción de la escuela secundaria creada por dicha normativa y posterior puesta en funcionamiento de manera progresiva en los plazos razonables que se fijen judicialmente.

El juez de la causa, Hugo Zuleta, hizo lugar a la acción y exhortó al GCBA a cumplir con la Ley 350, procediendo a la inmediata construcción de una escuela secundaria en una parcela del predio de la Escuela Nº 19, DE 20 o como un piso

⁷ Expediente “Asesoría Tutelar Justicia Contencioso Administrativo y Tributario c/ Procurador General CBA s/ Amparo” - Nº 899, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 10.

superior de dicha escuela⁸. A tal fin, ordenó acreditar ante el juzgado la realización de todos los estudios de factibilidad correspondientes en un plazo determinado. Asimismo, estableció también un plazo para presentar los planos y proyecto de obra e indicar el Director de Obra. Ordenó que luego de ello se acreditara el comienzo de las obras y se informara en el expediente sobre el progreso de las mismas una vez al mes. Por último, dispuso que la escuela secundaria debe estar habilitada al comienzo del ciclo lectivo 2002 y ponerse en funcionamiento de manera progresiva (tal como surge de la ley).

La sentencia fue apelada por el GCBA⁹. La Sala I de la Cámara de Apelaciones –voto de los jueces Balbín y Weinberg de Roca– resolvió confirmarla en lo principal y modificarla respecto de los plazos y forma de ejecución¹⁰. En este sentido, el Tribunal afirmó que la ley 350 constituye el ejercicio, por parte de la Legislatura, de una competencia reconocida por el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de un deber constitucional.

En relación con los plazos y forma de ejecución de la sentencia, sostuvo que correspondía a la Administración determinar el modo preciso en que se llevaría a cabo la obra, a efectos de cumplir con el mandato judicial. Consideró que los plazos fijados por el juez de primera instancia eran demasiado breves, dado que para dar cumplimiento a la sentencia, el GCBA debía cumplir con los estudios de factibilidad y realizar la obra. Por lo tanto, dispuso que el GCBA debía presentar un programa sobre la ejecución de la obra, de modo que se encontrara habilitada al comienzo del ciclo lectivo 2002 y sea puesta en funcionamiento de manera progresiva –apertura de dos divisiones por año en cada turno de dicho ciclo lectivo–.

Con posterioridad al dictado de la sentencia, en diciembre de 2002, la Legislatura sancionó la Ley Nº 994, que modificó la Ley 350, en la que se estableció que “El Poder Ejecutivo arbitrará las medidas necesarias para garantizar durante el ciclo lectivo 2003 el funcionamiento de al menos dos secciones de primero y segundo año respectivamente, tanto en el turno mañana como en el turno tarde, y progresivamente la apertura de secciones para que en el ciclo lectivo 2006 existan por lo menos dos secciones por año en cada uno de los turnos”.

8 Sentencia del 03/04/01.

9 Alegó que el amparo no es la vía idónea para discutir la cuestión planteada en autos; que no existe omisión ilegítima de su parte así como tampoco un daño jurídico diferenciado y que la sentencia resulta de cumplimiento imposible.

10 Sentencia del 01/06/01.

La finalización de la obra estaba prevista para el 6 de diciembre de 2006, motivo por el cual a pedido del Asesor Tutelar interviniente el juez intimó al GCBA a que adoptara las medidas necesarias tendientes a resolver en forma definitiva las tareas de reparación de las deficiencias en la construcción¹¹. Dicha resolución fue confirmada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones CAyT –voto de los jueces Corti y Balbín–¹². La escuela fue construida y se encuentra en funcionamiento.

b. Polo Educativo Saavedra¹³

Anunciado el 25 de agosto de 2003, el Polo Educativo Saavedra fue proyectado como un conjunto de establecimientos integrado por seis escuelas, un auditorio, equipamiento deportivo, natatorio cubierto, equipamiento urbano, parque común y público y estacionamientos en el Barrio de Saavedra¹⁴.

En el año 2004, a través de la Ley Nº 1.372, se afectó un predio de 4 ha. al “Polo Educativo Saavedra”, con “carácter de zona destinada al emplazamiento de un complejo educativo” y para “uso educativo”. Las obras fueron adjudicadas en enero de 2006 mediante los Decretos Nº 87/06, Nº 88/06, y Nº 89/06 y tenían un plazo de ejecución de 540 días, lo que suponía una fecha de finalización estimada para septiembre de 2007. Sin embargo, prácticamente 3 años después, las obras previstas para cubrir deficiencias en la oferta educativa pública se encontraban seriamente demoradas y los alumnos que asistían a las escuelas que deberían haber sido trasladadas al Polo Educativo continuaban estudiando en críticas condiciones de infraestructura y accesibilidad.

11 Resolución del 11/10/07.

12 Sentencia del 04/07/08.

13 Expte. 37.844, “Pascual Guido Spinelli y otros c/ GCBA s/ otras demandas contra la aut. administrativa”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario Nº 8.

14 Con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, preveía la puesta en funcionamiento de las siguientes instituciones: *Escuela Infantil - de creación: Para niños de 45 días a 5 años - 480 niños .

*Escuela Media Técnica Nº 36 “Alte. Guillermo Brown” - nuevo edificio, con especialización en computación, medios y obras - 840 alumnos

*Escuela de Música “Juan Pedro Esnaola” - nuevo edificio

*Escuela Media - Magisterio y Profesorado de Música - Escuela de Luthiers e Imprenta - 1.500 alumnos

*Escuela Especial - Nº 1 IREP

*Escuela Primaria y de Capacitación - 200 alumnos

*Auditorio para 450 personas

*Equipamiento Deportivo

*Natatorio cubierto y equipamiento deportivo para distintas disciplinas.

*Equipamiento Urbano

*Parque común y público, integrado al barrio y estacionamientos

En junio de 2010, dos particulares, Pascual Guido Spinelli en representación de su hija L. B. S. y Manuel Eduardo Duarte en representación de su hijo A. R. D., interpusieron un amparo colectivo contra el GCBA a fin de: “**a**) se ordene al demandado a que articule un plan que permita la conclusión de las obras del Polo Educativo Saavedra y de la instrumentación de los procesos técnicos y de gestión necesarios para el funcionamiento efectivo de las escuelas en las nuevas instalaciones (habilitaciones, materiales, equipamiento, designación de docentes, mudanza de las escuelas ya existentes, inscripciones, etc.) para el comienzo del ciclo lectivo 2011, y **b**) se ordene al GCBA a presentar un cronograma de las distintas etapas y tareas que insumirá la ejecución del plan incluyendo el tiempo y los recursos que se estimen necesarios para su ejecución e informar al tribunal sobre el avance de la ejecución del plan cada dos meses”.

Alegaron que la inexplicable interrupción de una política pública que se encontraba en curso vulnera el derecho a la educación de más de tres mil niños, niñas y adolescentes, en tanto esa sería la cantidad de sujetos que se encontrarían en condiciones de acceder a la educación pública residentes en las cercanías del Polo Educativo. Además, manifestaron que el GCBA ha subejecutado el presupuesto aprobado por la Legislatura en los años 2008 y 2009 para tres de las escuelas integrantes del Polo Educativo Saavedra por un monto global de \$ 27.508759 y de \$ 25.740.731 para los años mencionados respectivamente.

En julio de 2010 el juez Osvaldo Otheguy dispuso reconducir la acción como proceso común de conocimiento en virtud de la facultad prevista en el artículo 6 de la Ley Nº 2145. Para resolver, consideró que “la conducta estatal ilegítima alegada en la demanda no consistía en el incumplimiento de una obligación legal expresa dispuesta por el Poder Legislativo de construir el Polo Educativo Saavedra en un plazo determinado, sino en el incumplimiento de plazos que la Administración estimó a través de diversos medios para la conclusión de las obras, pero que con los elementos aportados hasta ese momento no se advertían con claridad como improrrogables, y en la supuesta subejecución del presupuesto aprobado por la Legislatura”¹⁵.

Agregó que a fin de acreditar la omisión alegada por la parte actora, era necesario conocer el ciclo presupuestario de los años 2008 y 2009, ya que la sola paralización de las obras no parecía *prima facie* suficiente para tener por probada la manifiesta omisión del GCBA. Consideró que la acreditación de la supuesta subejecución presupuestaria requería la producción de prueba pericial que excedería el marco del proceso de amparo. Por ello, concluyó que dada la

15 Sentencia interlocutoria del 05/07/10.

fundamental importancia de la pretensión en cuanto versa sobre la educación pública, “el proceso común de conocimiento resultaba más apto para determinar si la omisión cuestionada era ilegítima, asegurando asimismo un adecuado debate y prueba de los extremos que invocaran las partes”.

En febrero de 2011, el juez intimó al GCBA a que remitiera copia certificada de los expedientes administrativos referidos a la construcción del Polo Educativo Saavedra y el Nuevo Plan de Infraestructura correspondiente¹⁶. Actualmente, la causa se encuentra aún en trámite.

3.1.2. Falta de vacantes

a. Falta de vacantes en nivel inicial¹⁷

Año tras año, gran cantidad de niños y niñas no consiguen vacante para ingresar a escuelas de gestión estatal en el nivel inicial. La cantidad de niños sin vacante ha ido aumentando notablemente. En el año 2006, más de 6000 niños y niñas no pudieron acceder a educación inicial por falta de cupos. Esta falta de acceso a educación inicial es sensiblemente mayor en los Distritos Escolares más desaventajados en términos socioeconómicos, mientras que es considerablemente menor en los Distritos Escolares más aventajados¹⁸.

A fines del año 2006, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (en adelante ACIJ) presentó una acción de amparo colectivo solicitando que se ordene al Poder Ejecutivo local que diseñe y ejecute medidas que tiendan a remediar la falta de vacantes. Alegó que la obligación constitucional e indelegable de asegurar y financiar el acceso a la educación inicial de los niños y niñas de la Ciudad ha sido sistemáticamente incumplida durante los ciclos lectivos correspondientes a los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Y añadió que se observa cada año un incremento en las cifras de los niños y niñas que no pueden acceder al nivel inicial, a lo que se agrega –en los últimos períodos– un porcentaje de subejecución presupuestaria destinado a infraestructura escolar del 32,3%.

El juez Guillermo Treacy hizo lugar a la demanda, ordenando al GCBA a presentar el plan de obras en ejecución y los proyectos de obras nuevas necesarias

16 Proveído del 06/12/2010.

17 Expte. 23.360, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 3.

18 Para más información sobre el nivel de Educación Inicial, ver Capítulo II de esta publicación.

para que los niños de entre 45 días y 5 años puedan acceder a establecimientos de nivel inicial¹⁹.

La sentencia fue apelada por el GCBA, que alegó que no existía obligación constitucional incumplida, que no se verificaban derechos afectados y que la sentencia era arbitraria e infundada, toda vez que se le ordenaba hacer lo que había hecho y venía desarrollando, motivo por el cual no se configuraba violación alguna al art. 24 de la CCABA.

Mientras se sustanciaba la apelación de la sentencia, a pedido de la parte actora, el juez dictó una medida cautelar que tendía a asegurar que a partir de 2008 los niños pudieran acceder a establecimientos de nivel inicial²⁰. Luego el juez de feria, Juan Vicente Cataldo, intimó al GCBA a que cumpliera las mandas judiciales e informara de manera actualizada acerca del proceso de inscripción para el ciclo lectivo 2008²¹.

19 Sentencia del 13/08/07. En particular, ordenó a fin de asegurar el cumplimiento de la sentencia: “a) Presentar (...) el detalle de las obras en ejecución (tanto del Ministerio de Educación como del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales), cuya realización fue oportunamente informada en estos autos, discriminadas por Distrito Escolar, debiendo precisar: dirección, nombre del establecimiento, cantidad de aulas previstas, cantidad de niñas y niños que podrá albergar cada establecimiento, estado de la obra y fecha de finalización. b) Presentar (...) los proyectos de obras nuevas necesarias para satisfacer la demanda educativa correspondiente a niños y niñas de entre 45 (cuarenta y cinco) días y 5 (cinco) años, discriminados por Distrito Escolar. Deberán asimismo indicarse los plazos de ejecución de las obras, los cuales no deberán exceder del ciclo lectivo 2010. c) Presentar en el tribunal antes de que finalice el presente ciclo lectivo (2007) un proyecto que especifique claramente las medidas que adoptará para asegurar que a partir de 2008 los niños de entre 45 (cuarenta y cinco) días y 5 (cinco) años puedan acceder a establecimientos de nivel inicial. Con ese fin deberá efectuar un seguimiento de la situación de los niños que –según los listados ya acompañados en autos– se encontraron en lista de espera durante el presente año, sin haber podido hallar un establecimiento educativo, debiendo informar la solución que adoptará en cada uno de esos casos. Ello, sin perjuicio de los nuevos inscriptos, a fin de asegurar la atención escolar de los niños de esas franjas etarias”.

20 Sentencia interlocutoria de fecha 12/11/07. En particular, el juez ordenó al GCBA que “a) presente (...) un proyecto que especifique claramente las medidas que adoptará para asegurar que a partir de 2008 los niños de entre 45 (cuarenta y cinco) días y 5 (cinco) años puedan acceder a establecimientos de nivel inicial. Con ese fin deberá efectuar un seguimiento de la situación de los niños que –según los listados ya acompañados en autos– se encontraron en lista de espera durante el presente año, sin haber podido hallar un establecimiento educativo, debiendo informar la solución que adoptará en cada uno de esos casos, y las que prevé adoptar en relación con los nuevos inscriptos, a fin de asegurar la atención escolar de los niños de esas franjas etarias; b) registre sistemáticamente el nombre, número de documento, número de teléfono y domicilio de cada uno de los niños y/o niñas que se encuentren en listas de espera para obtener una vacante en una escuela de nivel inicial para el ciclo lectivo 2008, y que provea esta información al tribunal; c) una vez presentado el proyecto indicado en el punto a), comunique las medidas adoptar a los padres de los niños registrados en listas de espera y las publicite, de modo que los padres que desean inscribir a sus hijos/as en un establecimiento educativo de nivel inicial tomen conocimiento de la existencia de dichas posibilidades. Deberá informar asimismo al tribunal la forma y fechas en que se cumplieron esas comunicaciones y publicidad, las que deberán efectuarse con una anticipación razonable al comienzo del ciclo lectivo 2008, a fin de garantizar su efectividad”.

21 Proveído de fecha 29/01/08. Luego de comenzado el ciclo lectivo, el juez Guillermo Treacy intimó al GCBA para que acredite con la documentación pertinente cuáles fueron los actos administrativos dictados a los fines de instrumentar las medidas tales como creación de una red de transporte escolar gratuito, creación de

Se realizaron varias audiencias a fin de evaluar el cumplimiento de la medida cautelar, a las que el juez requería que las partes concurrieran con información detallada acerca de la forma y plazos de cumplimiento de dicha manda²². En mayo de 2010, en el marco de una audiencia, los representantes del Ministerio de Educación se comprometieron a garantizar el traslado de los niños de nivel inicial de 3 y 4 años hacia los establecimientos que cuentan con vacantes, comprometiéndose a reubicar a por lo menos la mitad de los niños de 3 años en lista de espera y a la totalidad de los niños de 4, mientras que el Asesor Tutelar interviniente solicitó que informara en qué plazo se comprometía a realizar el correlato entre los niños en lista de espera y las vacantes existentes, garantizando el traslado de los niños cuyos padres o representantes legales aceptarían la vacante escolar ofrecida²³.

En marzo de 2008, la Sala I de la Cámara de Apelaciones –voto de los jueces Balbín, Corti y Centanaro– confirmó la sentencia de fondo. Para así resolver, consideró: “Más allá de la disparidad numérica observada en los distintos informes elaborados a lo largo de la causa, surge de manera clara y elocuente que

nuevas instituciones, transformación de jornadas simples en completas, ampliación de cupos por sección, etc.). Asimismo, le ordenó indicar la fecha de inauguración de las nuevas obras y la cantidad de vacantes que se crearán en consecuencia, con indicación de los grupos etarios a los que corresponderán. Por otra parte, deberán además remitirse, en el mismo término, listados actualizados de los niños de entre 45 días y 5 años de edad que aún se encuentren en lista de espera. Proveído de fecha 26/03/08. En julio de 2008, intimó nuevamente al GCBA para que acredite con la documentación correspondiente los actos administrativos dictados a los fines de instrumentar las medidas pertinentes para asegurar el ingreso en establecimientos de educación inicial a todos los niños de entre 45 (cuarenta y cinco) días y 5 (cinco) años que se encuentren en lista de espera. Asimismo, le solicitó precisar el número de nuevas vacantes que se generarán a raíz de las obras en ejecución, en proceso licitatorio y próximas a ser licitadas, los números de expedientes por los cuales tramitan o tramitaron los respectivos procesos de licitación, los grupos etarios a los cuales corresponderán dichas vacantes, y las fechas a partir de las cuales esas vacantes estarán disponibles. Por último, le ordenó remitir los listados actualizados de niños en lista de espera, con la indicación del nombre, número de documento, número de teléfono y domicilio de cada uno de los niños y/o niñas. Resolución de fecha 21/07/08. En mayo de 2009, ordenó a la Dirección de Infraestructura del GCBA que informe, respecto a las obras del Ministerio de Educación (Área de Educación Inicial): a) obras realizadas en el primer semestre del año en curso, b) obras a terminarse durante el segundo semestre de 2009 y c) obras a realizarse en el año 2010 y subsiguientes. Proveído de fecha 18/05/09.

22 La parte actora y los órganos institucionales denunciaron el incumplimiento de la medida cautelar en diversas oportunidades, detallaron la información que estimaban pertinente para efectuar un seguimiento de su cumplimiento y, finalmente, exigieron respuestas concretas acerca de las acciones destinadas a darle cumplimiento. Por ejemplo, en marzo de 2009, en el marco de una audiencia el juez solicitó que en el caso de las obras en ejecución o futuras deberá precisarse la asignación presupuestaria, con el máximo nivel de desagregación posible, indicando programa, subprograma, etc. en su caso con el correspondiente respaldo documental; deberá indicarse la fecha de inicio de las obras y la fecha de finalización prevista, así como las vacantes que se generarán; y en cuanto a la reubicación de niños, deberá precisarse de qué modo se implementará el sistema, si cuenta con celadores, cuál es el recorrido que hacen y cuántos niños transporta cada micro. Acta de audiencia de fecha 03/03/09.

23 Acta de audiencia de fecha 19/05/10.

una cantidad altamente considerable de niños y niñas de entre 45 días y 5 años (aproximadamente ocho mil) en los hechos no gozan del derecho constitucional a la educación inicial, pese a la manifestación de sus padres de querer acceder al sistema educativo público inicial, decisión que se patentiza en la inscripción de los menores en las listas de espera de las diferentes instituciones educativas dependientes de la demandada²⁴. Agregó que bastaba con constatar las cifras de menores que no han logrado acceder a una vacante durante el comienzo del ciclo lectivo 2007, para cerciorarse que el derecho constitucional a la educación se encontraba omitido por parte del GCBA. Asimismo, sostuvo que la obligación constitucional que pesaba sobre la demandada se remontaba a más de once años, sin que la situación haya encontrado soluciones efectivas, y que la falta de respuesta adecuada no tenía sustento en imposibilidades de origen material (falta de recursos económicos y/o humanos) sino más bien a una cuestionable gestión administrativa. Por último, estimó que no resultaba razonable sostener que la sentencia ordenara hacer lo que ya había hecho la demandada, toda vez que ello implicaba desconocer que había quedado acreditado que aproximadamente ocho mil niños de entre 45 días y 5 años no habían tenido acceso al nivel de educación inicial.

El GCBA interpuso recurso de inconstitucionalidad, motivo por el cual la causa llegó al Tribunal Superior de Justicia. En ese marco, las partes accedieron a un acuerdo por medio del cual el GCBA se comprometió a adoptar medidas tendientes a poner fin a la falta de vacantes de nivel inicial, entre ellas, construir nuevas escuelas, tomar medidas transitorias hasta tanto se finalizasen las obras y se destinaran partidas específicas en el presupuesto. También se concertó la creación de una mesa de trabajo bimestral integrada por representantes del Ministerio de Educación, del Ministerio de Desarrollo Social, de ACIJ, de la Asesoría General Tutelar y de la Defensoría del Pueblo, destinada a controlar el cumplimiento del acuerdo y a proponer acciones que tengan por objeto su cumplimiento²⁵.

Al mismo tiempo que se realizaban las reuniones de la mesa de trabajo, la jueza Elena Liberatori –que subrogó el juzgado en el que radicaba el expedien-

24 Sentencia de fecha 19/03/08.

25 Acuerdo suscripto por las partes con fecha 09/02/2011. Cabe señalar que desde la Asesoría General Tutelar se dictaminó a favor de la homologación del acuerdo arribado entre las partes aunque se interpretó la oferta del Ministerio de Desarrollo Social para cubrir las vacantes faltantes en nivel inicial a través de los Centros de Primera Infancia (CePI) como una propuesta transitoria pues la misma constituye un intento paliativo de la situación de vulnerabilidad y dista de ser equivalente a los propios del ámbito educativo. Dictamen disponible en www.asesoria.jusbaires.gov.ar. En relación a los CePIS ver capítulo II de esta publicación.

te–, llevaba adelante audiencias para que las partes y los actores institucionales informaran al Tribunal acerca de la forma y plazos de cumplimiento del acuerdo²⁶. Actualmente continúan las reuniones en la mesa de trabajo para evaluar si el GCBA ha cumplido con el acuerdo.

b. Falta de vacantes de nivel primario en el DE Nº 21²⁷

La falta de vacantes en el Distrito Escolar Nº 21 –que comprende los barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo– es una situación que se da año tras año. En el año 2006, el Supervisor de Educación Primaria del DE Nº 21 informó que la región contaba con catorce unidades educativas primarias y que los alumnos matriculados ascendían a 9.327, cifra a todas luces elevada para dicha cantidad de establecimientos educativos²⁸.

En el Distrito Escolar Nº 21, a los niños y niñas en edad escolar que residen en la zona se les deniega la inscripción en virtud de que los establecimientos educativos no cuentan con vacantes suficientes y se ven obligados a derivarlos a otros distritos escolares alejados de su domicilio.

A fines del año 2006, los entonces legisladores Soledad Acuña y Cristian Ritondo interpusieron un amparo colectivo, en su carácter de ciudadanos y vecinos de la Ciudad. Solicitaron como medida cautelar que se ordenara al GCBA que “procediera a inscribir en las escuelas primarias del Distrito Escolar Nº 21, a todos aquellos niños que se domiciliasen dentro del mismo, dando preferencia a los mismos con relación a los que se domiciliasen en otros distritos y en caso de no contar con vacantes suficientes en la zona se garantizase su admisión en escuelas de otros distritos proporcionándoles transporte gratuito y supervisado”. Como pretensión de fondo, solicitaron que se ordene la construcción de las escuelas necesarias con miras a garantizar plenamente los derechos constitucionales en juego.

En diciembre de 2006, el juez Roberto Gallardo hizo lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó al GCBA que arbitrara las medidas correspondientes con miras a concretar la inscripción en las escuelas primarias del Distrito Escolar Nº 21 de todos aquellos menores de edad que se domicilien allí, dándoles

26 Audiencia de fecha 01/07/11.

27 Expte. 23.326, “Ritondo, Cristian Adrián y otros c/ GCBA y otros s/ Amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 2.

28 Información acompañada en el marco del Expte. 22.551, “Asesoría Tutelar CAyT Nº 1 c/ GCBA s/ Amparo”. Esta actuación fue acumulada a la presente causa.

preferencia respecto de quienes residan en otros distritos. Agregó que, en caso de no contar con vacantes suficientes en la zona, el GCBA deberá garantizar la admisión de los niños en escuelas de otros distritos, proporcionándoles transporte gratuito y supervisado. Asimismo, dispuso que, toda vez que ha concluido el plazo de inscripción para la escuela primaria, se fije un nuevo cronograma de inscripción para el Distrito Escolar Nº 21, efectuando su correspondiente publicidad²⁹.

Con posterioridad, intimó a la demandada a que acreditara el cumplimiento de la medida cautelar. Asimismo, ordenó a las autoridades escolares de cada establecimiento primario ubicado en el distrito escolar 21º informar "a) La cantidad de niños/as que concurren a cada establecimiento escolar primario existente en el D.E. 21, y qué cantidad de niños y niñas existen en lista de espera ya comenzado el ciclo lectivo. b) La cantidad de niños/as que debieron ser asignados o derivados a otros distritos escolares, indicando dentro de dicha cantidad aquellos que hacen uso del transporte escolar para dirigirse a otras escuelas fuera del distrito. c) El modo en que se presta el servicio de transporte escolar para aquellos/as niños/as que debieron ser distribuidos en otros distritos escolares, indicando cantidad de niños, empresa prestataria y persona a cargo de la supervisión de cada una de las unidades"³⁰.

A solicitud del Asesor Tutelar interviniente, Dr. Gustavo Moreno, y en cumplimiento de la medida cautelar previamente otorgada, en mayo de 2007 el juez ordenó al GCBA, con carácter cautelar, que dispusiera la inmediata presencia de personal del Ministerio de Educación que debería: 1) viajar de manera permanente con los niños en cada uno de los micros, verificar la correcta prestación del servicio e informar periódicamente al Juzgado; 2) acompañar el listado del personal afectado a la tarea; 3) presentar al juzgado un listado con nombre y apellido de cada alumno/a que sea transportado fuera del DE Nº 21, consignando a qué escuela y grado concurre; presentar los dominios de las unidades de transporte escolar contratadas por el Ministerio de Educación, debiendo referir el nombre y apellido de los alumnos que deben ser transportados en cada uno de los micros³¹.

Esta resolución fue apelada por el GCBA. La Sala I de la Cámara de Apelaciones –voto de los jueces Balbín, Corti y Centanaro– sostuvo que consistiría en una suerte de ampliación de la medida cautelar previamente otorgada en di-

29 Sentencia interlocutoria de fecha 28/12/06. Esta resolución no fue apelada por la demandada.

30 Resolución de fecha 08/03/07.

31 Resolución de fecha 28/05/07.

ciembre de 2006. Consideró que “los actores han sido eficaces en demostrar, con la provisoriedad que caracteriza a esta etapa cautelar, que el derecho invocado es suficientemente verosímil” y que “ninguna duda puede haber en cuanto que, de configurarse la situación descripta por los actores –insuficiencia de vacantes en el Distrito Escolar Nº 21–, ésta podría acarrear un daño muy grave, tal vez irreparable, a los niños y niñas en edad escolar de los barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo, al impedirles el acceso al sistema educativo público y gratuito, en clara contradicción con el mandato constitucional existente en tal sentido”. Por lo tanto, estimó que la tutela cautelar oportunamente otorgada resultaba procedente. Sin perjuicio de ello, consideró que las medidas ordenadas en la primera resolución cautelar resultaban adecuadas y suficientes, motivo por el cual las instrucciones posteriores no eran necesarias. En este sentido, resolvió revocar dicha decisión y ordenar a que presente ante el juez un plan explicando las medidas adoptadas para cumplir con la primera medida cautelar dictada. Ello a fin de que el juez de primera instancia pudiera controlar el cumplimiento de la medida cautelar, en particular, si los medios elegidos resultaban adecuados. Como consecuencia, resolvió revocar la ampliación de la medida cautelar (dictada con fecha 28 de mayo de 2007)³².

En marzo de 2010, el juez convocó a una audiencia a fin de que diferentes representantes del GCBA informaran: “a) cuál es la matrícula de nivel primario existente para el ciclo lectivo 2010 en el DE Nº 21; b) cuál es el excedente actual de alumnos/as de nivel primario en dicho Distrito Escolar; c) si los mismos han sido derivados a establecimientos escolares primarios ubicados en otros Distritos Escolares; d) si los niños/as derivados a otros Distritos Escolares utilizan transporte escolar gratuito brindado por el Ministerio de Educación, indicando la cantidad de vehículos utilizados y la cantidad de alumnos/as transportados en cada uno de ellos y e) indicar grado de avance y fecha de finalización del complejo educativo ubicado entre las calles Pola, José Barros Pazos y Avda. Chilavert”³³.

En noviembre del mismo año, el magistrado intimó al GCBA para que informara respecto a la obra del Polo Educativo ubicado en la Villa 20, si había finalizado, si los establecimientos escolares estarían inaugurados para el año lectivo 2011 y con qué matrícula contaría cada uno de ellos³⁴. Luego, en febrero de 2011 le requirió que informara si efectivamente se había inaugurado el comple-

32 Sentencia de fecha 28/11/07.

33 Providencia de fecha 31/03/10.

34 Providencia de fecha 01/11/10.

jo educativo de la Villa 20 en el nivel primario y si, luego de efectuar los cotejos con los listados de inscripciones, habían quedado niños y niñas sin vacantes en el DE Nº 21 en el referido nivel, en cuyo caso debería indicar si les habían suministrado transporte escolar y los distritos escolares a los que habían sido trasladados³⁵. Y en abril de 2011, requirió al GCBA que informara el nombre y apellido de la totalidad de los niños y niñas que solicitaron vacantes en el DE Nº 21 y la escuela que les fue asignada especificando grado y división a la que asistían³⁶.

3.1.3. Reubicación de niños y niñas en otros distritos escolares y falta de transporte escolar

Tanto en el nivel inicial como en el nivel primario existe falta de vacantes en los distritos escolares de la zona sur. Al mismo tiempo, la matrícula aumenta año tras año. Por ello, con el objetivo de garantizar el acceso a la educación de los niños y niñas, el GCBA los reubica³⁷ en escuelas de otros distritos escolares. La reubicación sólo se realiza en las zonas más pobres de la Ciudad, en especial en los barrios de Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati y Nueva Pompeya. En general, los distritos que sí cuentan con vacantes escolares se encuentran alejados de los domicilios de las/los alumnas/nos.

Tanto para el nivel Inicial como para el Primario, el Ministerio de Educación provee transporte escolar para trasladar a los niños y niñas de su zona de residencia al distrito escolar donde se encuentra la institución educativa en la que son reubicados/as. Sin embargo, el mecanismo de traslado no está exento de problemas. En muchas ocasiones, el Ministerio de Educación no provee micros suficientes para los niños y niñas que asisten a establecimientos alejados de sus domicilios, o en los casos en los que sí provee transporte escolar, éste no es gratuito³⁸.

Esto aún cuando se ha reclamado que hasta tanto el GCBA se encuentre en condiciones de brindar una respuesta definitiva a la problemática de falta de vacantes –mediante la construcción de los establecimientos– se disponga de transportes escolares gratuitos para aquellos alumnos/as que deban ser trasladados a otro distrito escolar que posea menos presión en su matrícula.

35 Providencia de fecha 24/02/11.

36 Providencia de fecha 25/04/11. Con fecha 13/06/11 el magistrado reiteró la intimación.

37 El término “reubicación” es utilizado por la Administración para hacer referencia a los casos en los que el Estado debe otorgar una vacante en un distrito escolar diferente de aquél en el que fue requerida la inscripción, por falta de cupos. Ver Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), *La discriminación educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (2008).

38 *Ibidem*.

a. Transporte escolar villa 31-31 bis³⁹

A principios del año 2009, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia interpuso un amparo colectivo en representación de los niños y niñas que habitaban en la villa 31-31 bis que asistían a los niveles inicial y primario y no recibían transporte escolar gratuito, a fin de que se ordenara la provisión de dicho servicio en aras de garantizar su derecho a acceder a la educación, a la igualdad y a la no discriminación. Solicitó que se dispusiera que dicho servicio de transporte poseyera paradas asignadas y distribuidas en el interior de ambas villas y la realización de un relevamiento de los niños y niñas que residían en dichas villas y no recibían servicio de transporte escolar gratuito, a fin de asegurar que todos los niños y niñas recibieran el servicio requerido.

Desde ACIJ se argumentó que el primer obstáculo que sufrían esos niños en sus posibilidades de acceder a la educación estaba dado por la extrema lejanía de las escuelas a las que debían asistir, ubicadas en la gran mayoría de los casos a más de 20 cuadras de su domicilio. Puntualizó que de ese modo, los niños veían violado su derecho a acceder a la educación debido a la imposibilidad de sus familias de costear los gastos de transporte que implicaba llevar a los niños y niñas diariamente a sus escuelas, el excesivo camino que debían realizar entre sus casas y las paradas de los medios de transporte, el estado de las calles que en días de lluvia eran intransitables, entre otras cuestiones. Todas estas circunstancias determinaban que esos niños y niñas sufrieran serias dificultades para acceder a la educación.

Como medida cautelar, solicitó que mientras durara el trámite del proceso, se ordenara al GCBA que diseñara e implementara de manera urgente medidas tendientes a proveer el servicio de transporte escolar gratuito a los niños y niñas habitantes de las villas 31 y 31 bis que asistían a escuelas de nivel inicial y primario para el comienzo del ciclo 2009.

En abril de 2009, el juez subrogante Fernando Juan Lima hizo lugar a la medida cautelar, ordenando "la provisión del servicio de transporte escolar a los menores habitantes de las villas 31 y 31 bis que cursen los niveles educativos inicial y primario que lo necesiten para acceder a establecimientos educativos ubicados fuera de dichos núcleos urbanos". A su vez, ordenó al GCBA que informara: "a) cantidad de niños y niñas que habitan en las villas 31 y 31 bis, que concurren y/o deberían concurrir al nivel educativo inicial y primario en esta-

³⁹ Expte. 32.839, "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA y otros s/ Amparo", tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 12.

blecimientos ubicados lejos de su domicilio; b) cantidad de niños y niñas que asisten a los niveles educativos inicial y primario que, efectivamente reciben el servicio de transporte escolar”. Por último, ordenó la publicación de edictos en el Boletín Oficial de la CABA a fin de dar cuenta de la disponibilidad del servicio de transporte escolar⁴⁰.

Prácticamente un año después, la jueza Alejandra Petrella hizo lugar a la acción de amparo, ordenando al GCBA a que por medio del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes realizara un relevamiento de la cantidad de alumnos y alumnas de nivel inicial y primario que habitaban en las villas 31 y 31 bis, detallando el establecimiento educativo al que concurrían, distancia del mismo con respecto a su domicilio y si gozaban del servicio de transporte escolar gratuito y en qué condiciones. Asimismo, exigió informar si existían personas menores de edad con capacidades diferentes y si éstos accedían a un servicio de transporte adecuado a su capacidad. En segundo lugar, ordenó a que, luego de presentado el informe, proveyera la cantidad de micros necesarios para el transporte escolar de los residentes en los mencionados asentamientos que así lo requiriesen, asegurando la correcta y adecuada provisión de dicho servicio⁴¹.

40 El magistrado expuso los siguientes fundamentos: “Dada la entidad y valía de los derechos comprometidos, resultaría inaceptable su conculcación por razones presupuestarias y dado que la propia demandada ha manifestado su voluntad al respecto, concluyo en que serían mayores los riesgos de incurrir en inacción que en la de acceder (por el momento de modo parcial, en tanto con mayores elementos de juicio podrían estudiarse el resto de los planteos) a lo solicitado por la demandante”. Sentencia interlocutoria de fecha 03/04/09.

41 A tal fin, ordenó al GCBA acompañar en dicho informe el recorrido a realizar por cada uno de los micros, las distintas paradas dispuestas y los horarios de arribo y partida aproximados correspondientes a cada una de las paradas. Finalmente, para los casos de niños/as con alguna discapacidad, dispuso garantizar el transporte de los mismos acorde con sus necesidades y proveer de un medio de transporte alternativo para su traslado a las paradas dispuestas en los supuestos en los que por las condiciones de las calles internas de la villa no pueda accederse a las mismas. La jueza fundamentó de este modo: “...la educación es uno de los derechos fundamentales del hombre, cuya preocupación en torno a su promoción ha persistido y persiste a nivel mundial, que exige trascender los meros postulados teóricos que lo reconocen como tal y profundizar en la aplicación de planes de acción para el acceso al aprendizaje en todos los niveles educativos y para todos los niveles sociales. Esto último apunta a no aumentar las condiciones de exclusión de aquellos sectores sociales de menos recursos cuya situación socio-económicas le dificulta, incluso impide, el acceso a un beneficio y prerrogativa básica y fundamental como una educación digna para su realización como personas. Lo expuesto, constituye una obligación de los gobiernos contraída a nivel internacional como nacional, por ende todo incumplimiento de la misma, sea por acción o por omisión, acarrea la consecuente responsabilidad del Estado también por la violación de sus compromisos asumidos internacionalmente. Por otro lado, es dable destacar que es indiscutible que el derecho a la educación de los niños que habitan las Villas 31 y 31 bis resultará un instrumento que coadyuve a superar las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran y les auspicie un mejor futuro. Esta oportunidad –la que garantice su acceso a la educación– se entronca con el propio principio medular del derechos una vida digna, en igualdad de oportunidades y en pos de un mañana como hombres de bien que la sociedad tanto necesita”. Sentencia del 25/03/10.

Luego intimó al Ministro de Educación a que precisara y detallara de manera clara y concreta el modo de cumplimiento de cada uno de los puntos de la sentencia firme y consentida⁴².

En el marco de una audiencia las partes acordaron que el Ministerio de Educación aportara fotocopias del registro de grado de todas las escuelas que componen el Distrito Escolar Nº 1, marcando los alumnos que vivían en la villa 31 y 31 bis, y señalizando aquellos alumnos que usaban del servicio de micros, siendo el remanente el grupo de alumnos que podría hacer uso del servicio, para lo cual el GCBA arbitraría los medios para que a través de los cuadernos de comunicaciones de esos educandos se les ofreciera hacer uso del citado servicio de traslado⁴³. En febrero de 2012 la jueza ordenó al GCBA realizar el relevamiento indicado, debiendo acreditar su cumplimiento e indicar asimismo la cantidad de combis necesarias para el transporte de los niños residentes en las Villas 31 y 31 bis⁴⁴.

En abril de 2012, la jueza intimó al GCBA a que le proveyera a los niños y niñas residentes en la Villa 31 y 31 bis que concurrían a la Escuela Indira Gandhi transporte escolar gratuito por el ciclo escolar correspondiente al año 2012⁴⁵. Luego en el marco de una audiencia ordenó al GCBA que acreditara la provisión de transporte escolar gratuito para los niños/as que concurrían a dicha escuela, como así también la provisión del transporte escolar gratuito a los niños que no gozaban del mismo, y que se encontraban identificados de conformidad con los datos del relevamiento efectuado⁴⁶. Actualmente la causa se encuentra en trámite.

b. Transporte escolar Distrito Escolar Nº 19⁴⁷

A principios del año 2009, ACIJ interpuso un amparo colectivo en representación de los niños y niñas del Distrito Escolar Nº 19 que asistían a escuelas de gestión estatal de nivel inicial y primario ubicadas en otros distritos escolares y

42 Proveído de fecha 27/08/10. Esta intimación fue reiterada mediante proveído de fecha 23/05/11 y en otras oportunidades.

43 Acta de audiencia de fecha 18/10/10.

44 Proveído de fecha 10/02/12.

45 Sentencia interlocutoria de fecha 09/04/12.

46 Acta de audiencia de fecha 24/04/12.

47 Expte. 33.394, "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA y otros s/ Amparo", tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 12.

no recibían transporte escolar gratuito, a fin de garantizar su efectivo acceso a la educación y su derecho a la igualdad y a la no discriminación.

Solicitó que se ordenara al GCBA la provisión de dicho transporte escolar gratuito y que la prestación del servicio tuviera lugar a lo largo del ciclo lectivo y para todas las actividades educativas. Por último, solicitó que se ordenara la realización de un relevamiento de los niños y niñas que residían en el Distrito Escolar Nº 19 y no recibían servicio de transporte escolar gratuito, a fin de asegurar que todos los niños y niñas lo recibieran.

Como medida cautelar, solicitó que mientras durara el trámite del proceso, se ordenara a que diseñara e implementara de manera urgente medidas tendientes a proveer el servicio de transporte escolar gratuito a los niños y niñas residentes del Distrito Escolar Nº 19 que asistiesen a escuelas ubicadas en otros distritos escolares para el comienzo del ciclo 2009.

En el marco de la causa –pero a instancia propia y sin intervención del Tribunal–, las partes llegaron a un acuerdo por medio del cual el GCBA se comprometió a proveer vacantes en escuelas de nivel primario cercanas a los domicilios de los niños y niñas que vivían en el Distrito Escolar Nº 19 y asistían a escuelas alejadas dependientes de la Dirección de Educación Primaria y de la Dirección de Formación Docente, y a los niños y niñas que residían en el Distrito Escolar mencionado y solicitaran vacante en el mismo. Todo ello debería llevarse a cabo mediante propuestas concretas a las personas responsables de los niños y niñas residentes del Distrito Escolar Nº 19. Asimismo, el GCBA se comprometió a ofrecerles y proveerles, para el caso de que resultara imposible la ubicación de personas menores de edad en escuelas ubicadas dentro del distrito y cercanas a su domicilio, transporte escolar gratuito. Las partes acordaron que era aplicable el mismo procedimiento para los niños y niñas de 3 a 5 años que solicitaran vacante en una escuela cercana a sus domicilios.

En marzo de 2011 la jueza Alejandra Petrella homologó el convenio celebrado entre la actora y la demandada, que puso fin a la acción de amparo interpuesta⁴⁸.

3.1.4. Accesibilidad física a escuelas públicas y privadas⁴⁹

La Ley 962, aprobada en diciembre de 2002, incorporó modificaciones al Código de Edificación de la Ciudad a fin de que las personas con dificultades en

⁴⁸ Resolución de fecha 14/03/11.

⁴⁹ Expte. 23.728, “Fundación Acceso Ya c/ GCBA y otros s/ Amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 4.

su movilidad o comunicación, y particularmente las personas con discapacidad motora, tengan accesibilidad física a los establecimientos educativos.

Sin perjuicio de ello, tanto las escuelas públicas como las escuelas privadas de la Ciudad presentan barreras arquitectónicas con respecto a la accesibilidad, ya sea en cuanto al ingreso como a la circulación dentro de las mismas. Según un informe de la Fundación Acceso Ya sobre accesibilidad de las escuelas privadas de la Ciudad, 624 escuelas sobre un total de 783 carecen de portero accesible –80%–, 590 escuelas sobre un total de 783 –75%– carecen de movilidad vertical y 346 escuelas sobre un total de 783 carecen de acceso de ingreso –44%–⁵⁰.

A su vez, en un informe realizado en el año 2006 por la Auditoría General de la Ciudad sobre accesibilidad de las escuelas públicas, se recomendó incorporar proyectos tendientes a adecuar los establecimientos escolares a las condiciones de la Ley 962. Además, se concluyó que deben establecerse prioridades en materia de accesibilidad como: “1) instalación de servicios de salubridad adecuados para alumnos con discapacidad, 2) ubicación estratégica de los espacios destinados a alumnos con discapacidad de nivel inicial (...) y 3) adaptación de los comedores escolares a fin de que no entorpezcan la circulación en los establecimientos que no poseen salones de uso exclusivo”⁵¹.

En diciembre de 2006, la Fundación Acceso Ya interpuso un amparo “con el objeto de que se le ordene a la Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento y/o a quien resultare competente a que implemente las medidas necesarias para garantizar la accesibilidad adecuada de las personas con discapacidad motriz o capacidad motriz reducida, a la totalidad de las escuelas públicas y privadas de la Ciudad de Buenos Aires, incorporadas a la enseñanza oficial que abarquen desde el nivel inicial hasta el nivel terciario”.

Alegó que tanto el trayecto de ingreso como la circulación dentro de los establecimientos educativos deben ser accesibles y autónomos a todos los espacios pedagógicos y recreativos de esos establecimientos para las personas con discapacidad.

En agosto de 2007, la jueza Elena Liberatori dispuso reconducir la acción como proceso común de conocimiento. Para así resolver, consideró: “La pretensión deducida no reúne la totalidad de los requisitos indispensables que la viabilidad de esta acción sumaria requiere, circunstancia que surge claramente al

50 www.accesoya.org.ar

51 Auditoría General de la Ciudad de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Condiciones de Accesibilidad para Discapacitados Físicos, abril de 2006, disponible en www.agcba.gov.ar.

analizar la cantidad y calidad de prueba ofrecida, que será evaluada por quien suscribe, en el momento procesal oportuno⁵².

En el marco del expediente, se realizaron pericias en 30 establecimientos escolares, 27 públicos y 3 privados.

En diciembre de 2009 la jueza hizo lugar al amparo, basándose principalmente en el Dictamen del Asesor Tutelar interviniente, Dr. Gustavo Moreno⁵³. En el dictamen se asegura: "De las 30 escuelas objeto de pericia (...) una sola cumple con la accesibilidad al medio físico para todos, en el resto no (...)". También dice: "La demandada en lugar de adoptar las políticas públicas necesarias para integrar a los alumnos/as discapacitados/as a la comunidad educativa, intentando lograr el pleno desarrollo de sus capacidades y el goce de sus derechos y ejercicio de sus libertades, diariamente los expone a situaciones de discriminación, vulnerabilidad, inseguridad y violación a todos sus derechos humanos, no permitiendo que ellos en sus escuelas realicen sus actividades como cualquier otro niño, sino que al no cumplir con la normativa aplicable al caso convierte a la escuela en un ámbito cruel y desigual". El dictamen concluye: "La demandada debe reconocer que tiene la obligación constitucional de lograr la integración de los niños/as con necesidades especiales, los cuales deben desarrollar su vida cotidiana en un ámbito sin las llamadas barreras arquitectónicas urbanas, por ello el Estado tiene la obligación de eliminarlas, o bien si no se puede por ciertos motivos, debe utilizar los elementos mecánicos existentes para salvarlos o franquearlos de acuerdo a la normativa vigente; lo que la Ley Nº 962 denomina adaptabilidad".

La magistrada resolvió ordenar al Gobierno de la Ciudad que cesara en su omisión de adoptar las medidas positivas para cumplir con la accesibilidad al medio físico, a la adaptabilidad y supresión de las barreras arquitectónicas, para las personas menores de 21 años⁵⁴ con discapacidad motriz o capacidad motriz restringida que asisten a escuelas públicas o privadas⁵⁵. Además, ordenó al GCBA que procediera a realizar un relevamiento de todos los establecimientos escolares, públicos y privados, a fin de establecer si cumplían con las pautas establecidas en la Ley 962 para dichas personas. En relación a los establecimien-

52 Resolución de fecha 22/08/07.

53 Dictamen de fs. 891/911.

54 Sin perjuicio de que este Ministerio Público Tutelar siempre consideró que la mayoría de edad comienza a los 18 años, recién a partir de la Ley 26.579 se modificó la mayoría de edad de 21 a 18 años. La sentencia fue dictada el mismo día que se sancionó dicha ley, es por este motivo que el pronunciamiento hace referencia a las personas menores de 21 años.

55 Sentencia de fecha 22/12/09.

tos públicos, dispuso que al concluirlo presentara un plan de ejecución de obras que garantizara la accesibilidad a los edificios en los cuales se hubiera detectado incumplimiento a la ley. Por último, en cuanto a los privados, ordenó que luego de efectuado el relevamiento, informara las medidas adoptadas, en ejercicio de su poder de policía, cuando se haya detectado incumplimiento a la ley, debiendo acreditar las intimaciones realizadas para que los establecimientos subsanaran las irregularidades.

La sentencia fue apelada por el Gobierno de la Ciudad por entender, entre otras cuestiones, que representaba un cuestionamiento a las políticas públicas implementadas por la Administración en materia de adaptación progresiva de los establecimientos educativos a los lineamientos de la Ley 962. La Sala II de la Cámara de Apelaciones –voto de los jueces Daniele y Centanaro– confirmó la sentencia, considerando que el GCBA no había brindado ninguna explicación en relación a las circunstancias que justificaran que a casi 9 años de la sanción de la ley no hubiera podido comprobar una conducta positiva, es decir, la existencia de una gestión administrativa tendiente a materializar la adaptación de los institutos educativos para facilitar la accesibilidad a las personas con discapacidad⁵⁶.

En abril de 2012 se celebró una audiencia en la que representantes del Ministerio de Educación presentaron la siguiente información: informe de las 322 escuelas correspondientes a los establecimientos relevados en las que estudie algún niño/a con discapacidad; informe de escuelas, una por distrito y por nivel, con accesibilidad plena; informe de las 395 escuelas restantes, afectadas en una segunda etapa y relevamiento de personas menores de edad con motricidad reducida en escuelas de nivel primario e inicial, secundario y de educación especial de gestión privada a marzo de 2012⁵⁷. Actualmente la causa se encuentra en trámite.

3.2. INADECUADAS CONDICIONES DE ESTUDIO

En el presente apartado se describen los casos que fueron judicializados con motivo de las inadecuadas condiciones de estudio, ocasionadas tanto por la precariedad edilicia de diversos establecimientos educativos, como por aspectos vinculados a problemas en la calidad educativa.

56 Sentencia interlocutoria de fecha 03/03/11.

57 Acta de audiencia de fecha 25/04/12.

3.2.1 Precariedad edilicia

a. Condiciones de infraestructura y seguridad de establecimientos públicos y privados⁵⁸

Desde los inicios de la institucionalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la situación de los establecimientos educativos ha sido crítica. De hecho, numerosos medios periodísticos alertaron sobre esta sensible situación en diversos programas televisivos y radiales. Igualmente preocupantes son los diversos informes y reclamos emitidos por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires sobre la problemática⁵⁹.

En este contexto, en el año 2005, se llevó a los tribunales porteños la específica discusión del estado de los establecimientos educativos tanto públicos como privados, y los deberes a cargo del Gobierno de la Ciudad, demandado en dicho proceso.

En marzo de 2005, José Iglesias y Beatriz M. E. Campos en su carácter de habitantes de la Ciudad presentaron un amparo colectivo por el estado de los establecimientos educativos, tanto públicos como privados. En particular, solicitaron que se obligara al Gobierno de la Ciudad que cesara en su omisión de: a) no ejercer debidamente el poder de policía que se encuentra a su cargo, permitiendo así la existencia de una situación de inseguridad, déficit habitacional, de infraestructura y servicios, en todas las Escuelas dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y Privadas, tanto en los niveles Primarios, Secundarios, Internados; Institutos de Enseñanza en general; Guarderías; Jardines de Infantes; y b) no arbitrar los medios previstos para garantizar la aplicación y cumplimiento de la reglamentación vigente en materia de habilitación de establecimientos educativos, y de prevención de catástrofes, conforme lo regula el Código de Edificación de la Ciudad de Buenos Aires, y sus leyes modificatorias, ordenanzas y Códigos de Habilitaciones de la Ciudad.

Como medida cautelar pidieron que se ordenara la realización de una inmediata y urgente inspección a todos los establecimientos educativos antes men-

58 Expte. 15.909, "Iglesias, José Antonio y otros c/ GCBA s/ Amparo", tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 11. Para la presente descripción tomaremos algunas de las consideraciones efectuadas en el documento de trabajo "El Caso "Iglesias". Un ejemplo de buena práctica en materia de ejecución de sentencias colectivas y DESC", elaborado por Federico Orlando en el marco del proyecto conjunto entre la Asesoría General Tutelar y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia: "Desafíos en la implementación de sentencias judiciales colectivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad".

59 Ver <http://www.defensoria.org.ar>.

cionados a fin de que se verificara su efectiva situación edilicia⁶⁰. Además, solicitaron la designación de un grupo de expertos y “notables” a efectos de que se pronunciaran respecto de las medidas que adoptara el GCBA en materia de seguridad. Por el otro, requirieron que se ordenara al GCBA que presentase un cronograma donde constasen las futuras inspecciones sobre los establecimientos educativos que se llevarían adelante y un registro para recibir denuncias respecto del estado de los mismos.

Posteriormente a ello, intervino el entonces Asesor Tutelar Nº 1 ante el Fuego Contencioso Administrativo y Tributario, Dr. Gustavo Moreno, quien adhirió a la acción presentada y requirió al Juez que ordenara que el GCBA inspeccione diversos establecimientos educativos. Asimismo, solicitó que el GCBA realizara un cronograma con las inspecciones; y pidió diversos informes a organismos dependientes del GCBA. Finalmente, solicitó la citación como tercero de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, quien petitionó como medida cautelar que se ordenara a la Secretaría de Educación a asignar los recursos materiales y profesionales necesarios a fin de que en cada uno de los distritos escolares se procediera en forma urgente al relevamiento de las condiciones edilicias y de seguridad de los establecimientos educativos; y que se creara un registro para recibir distintas denuncias sobre deficiencias en las condiciones edilicias, de seguridad y estado de conservación de los establecimientos educativos de gestión pública y privada.

Un tiempo después, se presentó como tercero en el expediente la ACIJ, cuya petición se refirió a la práctica del GCBA de utilizar contenedores acondicionados como aulas y dependencias administrativas en escuelas públicas. Alegó que había quedado acreditado en la causa que esto había ocurrido en escuelas ubicadas en las cercanías de villas de emergencia y cuya población educativa pertenecía primordialmente a sus habitantes- la Escuela Nº 25 del D.E. Nº 1 (en las inmediaciones de las villas 31 y 31 bis); la Escuela Nº 12 del D.E. Nº 5 (en las inmediaciones de la villa 21-24) y la Escuela Nº 22 del D.E. Nº 19 (en las inme-

60 Solicitaron que estas inspecciones se centren, particularmente, en “las condiciones de seguridad, higiene, infraestructura, condiciones edilicias, accesos a los establecimientos educativos, aulas y salas de estudio, interposición de desniveles, escaleras, rampas, ascensores, circulaciones, puertas y divisiones trayectoria de los medios de salida, protección contra incendios, instalaciones eléctricas, instalaciones de gas, ventilación, instalaciones técnicas (calefacción), el cumplimiento de la prohibición de uso de vidrio común o armado en circulaciones, puertas o divisiones verticales; condiciones del solado, existencia de materiales ignífugos, servicio de salubridad, patios de los establecimientos, comedor y cocina, dormitorio en escuelas con internado, servicio de sanidad, y todo aquello que esté relacionado con el funcionamiento en condiciones óptimas de los mentados establecimientos educativos, así como también todas aquellas inspecciones se deberán realizar en un todo de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia”.

diciaciones de la villa 1-11-14)-. Sostuvo que dicha práctica discriminaba en forma manifiestamente arbitraria e injusta a los niños, niñas y adolescentes que concurrían a esas escuelas, tanto los que en cada ciclo lectivo eran confinados a dichos containers, como todos los que integraban la comunidad educativa de cada establecimiento afectado con estructuras edilicias precarias, que recibían su estigmatizante impacto discriminatorio⁶¹.

El juez Fernando Juan Lima rechazó las medidas cautelares solicitadas por considerar que la prueba aportada resultaba insuficiente. Sin perjuicio de ello, aclaró: "Si bien los elementos aportados no revisten entidad suficiente como para tener por demostrado –en términos generales– un peligro inminente en lo que hace a los derechos a la vida, a la seguridad y educación, sí estarían afectados los derechos a la salud y a la información de los habitantes porteños"⁶². De allí que dispuso que el Gobierno de la Ciudad debía confeccionar un Registro de denuncias a los efectos de que los habitantes pudieran realizar las presentaciones pertinentes sobre irregularidades edilicias y en materia de seguridad en los establecimientos educativos públicos y privados.

Finalmente expresó que no existían elementos para ordenar la inspección de todos los establecimientos educativos, pero sí a algunos de ellos⁶³. Para esos establecimientos, el Tribunal ordenó al GCBA que presentara un cronograma donde constarían fecha, horario y escuela en la que se realizarían las inspecciones; y que luego de producida cada inspección, la demandada debería presentar un informe acerca del estado integral de los inmuebles examinados, publicando los mismos en la página Web del GCBA. Vale aclarar que, sin perjuicio de la delimitación impuesta en la decisión cautelar, el proceso continuaba por la totalidad de los establecimientos educativos de la Ciudad de Buenos Aires.

61 Solicitó que se declare ilegal y arbitraria dicha práctica, y que se condene al GCBA "a recomponer de manera urgente y con toda la celeridad debida –acorde con la grave afectación a los derechos humanos en que ha incurrido– los efectos discriminatorios de su práctica, reemplazando los módulos contenedores de las escuelas y asegurando a la mayor brevedad la provisión de aulas y espacios institucionales dignos a las comunidades educativas afectadas, utilizando para ello todas las herramientas legales y administrativas de que dispone, bajo el control del Tribunal en la instancia de ejecución de sentencia (en relación con tiempos, modos, lugares, y demás circunstancias relevantes) salvo caso fortuito externo o fuerza mayor que determine la imposibilidad material de cumplimiento, en cuyo caso deba el Estado presentar una solución alternativa que sea consistente con los principios y normas constitucionales, internacionales y legales vigentes y el respeto de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes".

62 Resolución de fecha 12/05/05.

63 Enumeró los siguientes establecimientos educativos: el edificio de Guardia Vieja 4266 donde funcionan las escuelas secundarias Normal nº 7, Comercial nº 8 y Comercial nº 25; la Escuela Infantil nº 4 del DE 11; la Escuela Primaria nº 21; la Escuela Técnica nº 36; la Escuela nº 12.

Con posterioridad al dictado de la cautelar, el proceso comenzó a girar en torno a dos puntos principales: por un lado, los pedidos de los actores (en particular el Asesor Tutelar interviniente) de ampliar la medida cautelar a otros establecimientos educativos. Por el otro, se comenzó a discutir el grado de cumplimiento de la manda cautelar por parte del GCBA.

En relación al primer punto pueden verse pedidos de ampliación de la medida cautelar sobre varios establecimientos educativos. En la mayoría de estos pedidos la postura del juez era, en un principio, denegatoria de los mismos. La razón de ello radicaba en que el magistrado entendía que la información aportada por las partes no cumplía con el estándar probatorio exigido en la manda cautelar.

Ahora bien, a lo largo del desarrollo del proceso, el Asesor Tutelar presentó diversos informes –algunos de ellos emanados de inspecciones oculares–, que modificaron la perspectiva del magistrado interviniente, quien resolvió avalar la ampliación de la cautelar solicitada. De hecho, si bien la medida cautelar incluyó originalmente 8 establecimientos escolares en 5 edificios, luego de sucesivas presentaciones, este número se amplió a 23 escuelas, todas ellas públicas.

Con relación al segundo punto, el GCBA presentó el cronograma ordenado por el juez en la medida cautelar. La parte actora hizo hincapié en evidenciar la falta de cumplimiento del mismo, y solicitó que se ordenara la realización de las inspecciones referidas. Asimismo, se dio cumplimiento a la creación del registro de denuncias.

En septiembre de 2005, el GCBA adjuntó un informe relativo al estado de cada uno de los establecimientos que figuraban en la manda cautelar. La conclusión que de ello sacó el Asesor Tutelar fue: “De los informes producidos (...) por la propia autoridad administrativa, resultan irregularidades de infraestructura y de seguridad en todas las escuelas informadas”. Sobre la base de ello, solicitó la ampliación de la medida cautelar, pedido al que el juez hizo lugar⁶⁴.

En julio de 2006, el juez admitió parcialmente la acción de amparo y ordenó al GCBA que presentara los proyectos de obras actualizados (y, en su caso, su estado de avance, si se estuviesen ejecutando) a fin de subsanar las irregularidades expresamente señaladas en la sentencia respecto de varios establecimientos educativos⁶⁵. Dispuso, además, que la finalización no podía realizarse con posterioridad al inicio del ciclo lectivo 2007.

64 Sentencia interlocutoria del 15/09/05.

65 Sentencia interlocutoria del 10/07/06. Los establecimientos alcanzados por esta primera decisión fueron:

1) Guardería que pertenece a OSPLAD, sita en Av. Santa Fe 4362; 2) Escuela Técnica N°1 “Otto Krause”, DE 4º;

La sentencia también destacó que es cierta la situación alegada por la ACIJ, en razón de que aun cuando no medie por parte de la Ciudad un ánimo discriminatorio, la discriminación existe en relación al modo de dictado de clases para los alumnos que viven en las zonas llamadas “villas miseria”. Por ello, el juez ordenó al Gobierno el cese en el obrar ilegítimo de dictar clases en las llamadas “aulas modulares”, estableciendo como tope para la efectivización de tal medida el reinicio de las clases tras el receso invernal de 2006.

Contra esta decisión, ambas partes interpusieron recurso de apelación. La demandada cuestionó la sentencia alegando falta de legitimación activa, inadmisibilidad del amparo, que la sentencia se apartaba de la demanda, y criticó los plazos fijados para el cumplimiento de la resolución. Los actores, por su parte, apelaron la sentencia en tanto se limitaba sólo a inspeccionar algunos establecimientos, y en razón de que no dispuso el cumplimiento de la normativa de habilitaciones ni estableció un sistema de inspecciones y controles periódicos, entre otras cuestiones.

En septiembre de 2006 la Sala II de la Cámara de Apelaciones –voto de los jueces Daniele, Centanaro y Russo– rechazó los planteos de la demandada y confirmó la sentencia prácticamente en su totalidad⁶⁶.

3) Escuela Normal Superior Nº 9, DE 1º; 4) Escuela Nº 17 “Raúl Luis Bernardelli”, DE 8º; 5) Jardín de Infantes Nucleado “D” - Esc. Nº 14, DE 9º; 6) Escuela Nº 3 “Ángela M. de Caviglia”, DE 11; 7) Escuela Nº 15, DE 12; 8) Escuela Técnica Nº 16, DE 17; 9) Escuela Nº 8, DE 19; 10) Escuela Nº 12, DE 19; 11) Jardín Maternal Copello, del Barrio Cardenal Copello; 12) Jardín Maternal ubicado en el Hospital Ricardo Gutiérrez; 13) Establecimiento privado de Educación Inicial “Raúl Gandini”; 14) Centro Primario Nº 52 “Deolina Correa”; Instituto Superior “Joaquín V. González”; Comercial Nº 29 “Marina Mercante Argentina”; Instituto de la Sagrada Familia de Villa Lugano; Instituto Santa Rosa del barrio de Caballito; Colegio San José de Dios; 15) Establecimiento Escolar de Enseñanza Media Nº 7 “María Claudia Falcone”; 16) Escuelas incluidas en el decreto Nº 2257/GCBA/2000 (algunas de ellas ya mencionadas; Escuela Nº 11 “Joaquín V. González”, DE 2º; IES “Alicia Moreau de Justo”, DE 1º; Escuela Nº 5 “Nicolás Rodríguez Peña”, DE 1º; Colegio Nº 3 “Mariano Moreno”, DE 2º; Escuela Postprimaria CFP “La Joya”, DE 2º; Escuela Nº 3 “Juan M. Gutiérrez”, DE 4º; Escuela Nº 2 “Instituto Félix Bernasconi”, DE 6º; IES Eccleston y JI Mitre, DE 9º; Colegio Nº 4 “Nicolás Avellaneda”, DE 9º; Escuela Nº 6 “Manuel Dorrego”, DE 10; Escuela Nº 1 “Casto Munita”, DE 10; Escuela Nº 24 “Padre Castañeda”, DE 12; Escuela Nº 10 “Antonio Zaccagnini”, DE 13; Escuela Técnica Nº 16 “España”, DE 17; Escuela Especial Nº 3 “M. D. Navallas de Toba García”, DE 17; Escuela de Danzas Nº 2 “F. Arranz”, DE 18; Escuela Nº 8 “Dr. Luis F. Leloir”, DE 19; Escuela Nº 15 “Evaristo Carriego”, DE 19; Escuela Nº 9 “Héctor Panizza”, DE 21; Escuela Nº 15 “C.A. Veronelli”, DE 21 y Escuela Nº 3 “Cristóbal Colón”, DE 21); 17) Escuelas no mencionadas en el punto anterior y que, sin perjuicio de otra prueba agregada en autos con relación a algunas de ellas, la Defensoría del Pueblo resolvió recomendar a la demandada, por medio de diferentes resoluciones ofrecidos como prueba, que se dispusiesen los medios necesarios para reparar las falencias constructivas y de seguridad que ella indicaba (Escuela Nº 3 “Ángela de Caviglia”, DE 11; Escuela Nº 15 “Cnel. Carlos Sourigues”, DE 12; Escuela Nº 12 “José Enrique Rodó”, DE 19 [ver Res. D.P. Nº 1891/05]; I.S.P. “Joaquín V. González”, DE 2º [ver Res. D.P. Nº 1742/05]; Escuela Nº 17 “Bernardelli”, DE 8º [ver Res. D.P. Nº 1466/02] y JIN D sin nombre, DE 9º [ver Res. D.P. Nº 1631/05]; entre muchas otras; 18) Establecimientos de gestión privada en general en que se han demostrado irregularidades que llevan a hacer lugar a la acción de amparo.

66 Sentencia interlocutoria de fecha 20/09/06. Consideró que debía incluirse a la Escuela de Enseñanza Media Nº 7, D.E. 9 “María Claudia Falcone” y al Jardín Maternal del Hospital Ricardo Gutiérrez en el punto I de la parte

Una vez firme la sentencia, hubo diversos incidentes durante el plan de obras. Frente al incumplimiento, se dictaron resoluciones que dispusieron la aplicación de astreintes que luego se hicieron efectivas⁶⁷.

La demandada apeló la aplicación efectiva de astreintes y la Cámara afirmó que el plazo para ejecutar el plan de obras propuesto por el Gobierno no podía superar el inicio del ciclo lectivo de 2007. Consideró que el incumplimiento, a fines de 2008, se encontraba objetivamente demostrado y que, más allá de que la demandada se había mostrado diligente en el cumplimiento de las obligaciones en el proceso judicial, no podía soslayarse que el plazo otorgado para finalizar las obras se encontraba holgadamente vencido, y no se habían dado argumentos convincentes para justificar la demora⁶⁸.

Contra las sentencias de Cámara que confirmaron las sanciones impuestas, la demandada interpuso sendos recursos de inconstitucionalidad. De este modo, al encontrarse firme la sentencia que decidía el fondo de la cuestión, la causa llegó al Tribunal Superior de Justicia por la impugnación de las astreintes impuestas al GCBA.

El Tribunal Superior llamó a audiencias que se realizaron durante febrero y marzo del año 2010. En el marco de dichas audiencias, se celebró un acuerdo conciliatorio entre el Ministerio de Educación y la Procuración de la Ciudad, por un lado, y la Asesoría General Tutelar y el Asesor Tutelar interviniente por el otro. El acuerdo fue homologado el 23/03/10.

Este acuerdo contiene la información detallada del estado de avance de las obras descriptas en la sentencia de primera instancia, a la vez que compromete al GCBA a denunciar una vez finalizados los proyectos de obras pendientes, en cada uno de los expedientes, tanto el plazo final de ejecución de obra como el monto de la misma. Por otra parte, se obliga al GCBA a dar carácter urgente y prioritario a la realización de las obras pendientes habilitando un procedimiento de excepción para abreviar los plazos para la contratación de obras, lo que sería denunciado en cada uno de los expedientes. Con respecto a los fondos necesarios para la realización de obras, se comprometió a implementar los mecanismos presupuestarios necesarios y de excepción para financiar todas y cada una de las obras, al momento en que se encuentren finalizados cada uno de los proyectos de obra, o en su caso, al momento en que el procedimiento administrativo implementado habilite el comienzo de las obras o tareas comprometi-

dispositiva de la sentencia de primera instancia.

67 Resoluciones de fecha 09/05/08.

68 Sentencias interlocutorias de fecha 12/12/08.

das⁶⁹. Además, se resolvió designar un interventor informante cuya misión sería dar cuenta periódicamente al juzgado acerca del cumplimiento de los plazos convenidos para la elaboración de los proyectos de obra, los procedimientos de contratación, y la ejecución de las obras comprometidas⁷⁰.

Se ha informado al Tribunal de ejecución la situación de algunos establecimientos educativos y las obras que allí se están realizando. Actualmente la causa se encuentra en trámite.

b. Escuela primaria Nº 15 de Lugano⁷¹

La Escuela Nº 15 DE Nº 21 “Carlos Veronelli” es una institución primaria de jornada simple a la que asisten 935 alumnos/as pertenecientes a los sectores de mayor vulnerabilidad social, la cual cuenta con dos cursos por grado –un curso de aceleración y otro de recuperación– a excepción de segundo grado que cuenta con tres cursos.

Los problemas de los alumnos y las alumnas de esta escuela se centran en dos puntos: por un lado, se ven obligados a convivir con personas ajenas a la institución educativa puesto que la escuela comparte el acceso y espacios de circulación común con el Centro de Salud Nº 28, lo que los expone a situaciones de riesgo no sólo respecto de la seguridad sino de su salud; por el otro, existen diversas irregularidades en las condiciones de infraestructura y seguridad del edificio escolar.

En agosto de 2011, la Dra. Mabel López Oliva, en ese entonces interinamente a cargo de la Asesoría Tutelar Nº 1 ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, interpuso un amparo colectivo con el objeto de que se ordenara al Gobierno de la Ciudad a cumplir con su obligación de ejecutar las acciones necesarias para dotar al Centro de Salud y Acción Comunitaria Nº 28 y a la Escuela Primaria Nº 15 Distrito Escolar Nº 21 “Carlos Veronelli” de accesos y espacios absolutamente independientes entre sí, que garanticen que los niños y niñas que asisten al establecimiento educativo no se vean obligados a convivir y/o circular por espacios comunes con personas ajenas a la comunidad educativa, solici-

69 En tal sentido se vio afectado el presupuesto destinado a infraestructura escolar previsto para el año 2010; comprometiéndose a reasignar partidas presupuestarias en caso de ser necesario; y con relación a las obras que deban comenzarse, continuarse, y finalizarse en los años próximos, asume la responsabilidad de efectuar las previsiones presupuestarias para los ejercicios respectivos.

70 Acta de acuerdo de fecha 04/03/10.

71 Expte. 42.002, “Asesoría Tutelar CAYT Nº 1 y otros c/ GCBA s/ amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario Nº 5.

tando además se dispusiera de personal permanente para el debido control de la puerta de ingreso y egreso de la escuela.

Como medida cautelar y mientras el proceso se encontraba en trámite, solicitó que se ordenara al GCBA a disponer en el establecimiento educativo de auxiliares docentes o cualquier otro personal civil del GCBA con experiencia en el trabajo con niños/as en el ámbito educativo, cuya función exclusiva fuera cuidar a los alumnos y alumnas de la escuela a fin de evitar su contacto con personas ajenas al establecimiento educativo que ingresaran al CESAC Nº 28.

En el amparo se destacó que los reclamos respecto a una entrada a la escuela independiente del CESAC Nº 28 no sólo no resultaban nuevos sino que incluso han sido objeto de la Resolución N 3479/09 de la Defensoría del Pueblo de fecha 21 de septiembre de 2009, solicitando que se proceda: 1.a) *“a la ejecución de los trabajos necesarios para dotar a la escuela N 15 Distrito Escolar N 21 “Dr. Carlos Veronelli” y al Centro de Salud y Acción Comunitaria Nº 28, de un sector del acceso y egreso individual y diferenciado de personas desde línea municipal, a efectos de separar físicamente ambos establecimientos...”*⁷².

Además, se afirma que el Reglamento Escolar para el Sistema Educativo de Gestión Oficial dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aprobado por Resolución Nº 4.776 de 2006, establece en su capítulo II las características de los Establecimientos Educativos e incluso se refiere a la posibilidad de compartir los edificios. Sin embargo, solamente se refiere a compartir el espacio entre instituciones educativas y jamás brinda la posibilidad de compartir el establecimiento y los accesos con instituciones ajenas al ámbito educativo.

La parte actora concluyó afirmando que si se entiende que el derecho a la educación, pilar fundamental para el desarrollo de una autonomía plena de las niñas, niños y adolescentes, no se agota con el mero hecho de gozar con una aula y un docente sino con un proyecto educativo integral que incluye disponer de un aula, de un profesional de la educación, de espacios destinados para el esparcimiento y todo ello en un marco de protección a la integridad y salud de los alumnos y alumnas; la presencia de adultos ajenos a la comunidad educativa viola claramente el derecho de referencia.

A los pocos días de presentado el amparo, a pedido de la parte actora se celebró una audiencia en el marco de la cual la jueza Fabiana Schafrik dispuso que el Ministerio de Educación informara: 1) quiénes y de qué modo desempeñarían las tareas de control de ingresos y egresos de personas a la escuela y al centro de salud; 2) el modo de contratación de las obras a realizar para la

72 Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar>.

separación del ingreso de personas a ambas instituciones; y 3) un cronograma de ejecución de obras. Además, ordenó que dicha agencia estatal arbitrara los medios necesarios a fin de asegurar la pared lindera con la escuela contigua (apuntalada), y que verificara la existencia de pérdidas en los baños, informando acerca de los trabajos realizados o a realizar a ese efecto⁷³.

En noviembre de 2011, las refacciones se encontraban en proceso, pero el GCBA no había dado cumplimiento a la manda judicial que le exigía acreditar en cuanto a las obras para separar ambas dependencias, la fecha de inicio de las mismas, la empresa contratada y el cronograma de ejecución. Por ese motivo, a pedido de la Asesora Tutelar interviniente, la Jueza subrogante Alejandra Petrella intimó al cumplimiento de dicha obligación bajo apercibimiento de aplicación de sanciones⁷⁴. En marzo de 2012, la jueza a cargo intimó al Ministro de Educación para que informara acerca del estado de los pliegos y presupuesto para la ejecución de la obra que se encontraría en la Dirección General de Infraestructura Escolar⁷⁵. Actualmente la causa se encuentra en trámite, a la espera de la finalización de las obras necesarias.

3.2.2. Problemas en la calidad educativa

a. Centro “Isauro Arancibia” para niños y niñas en situación de calle⁷⁶

El Centro Educativo Isauro Arancibia se encuentra bajo la órbita del Área de Educación del Adulto y del Adolescente del Ministerio de Educación de la Ciudad –lo cual garantiza el otorgamiento de certificados oficiales de nivel primario–, y constituiría la única escuela porteña especializada en niños, niñas y adolescentes en situación de calle⁷⁷.

El Centro recibe a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (e incluso a sus hijos) que no han terminado su escolaridad primaria y que no pueden acceder a otras escuelas, ya sea porque están desfasados/as por edad en el aprendizaje, porque realizan trabajos de cartoneo durante las noches y no logran cumplir el horario de entrada o porque, como la mayoría de los/las alumnos/as, viven en si-

73 Acta de audiencia de fecha 16/08/11.

74 Proveído de fecha 18/11/11.

75 Proveído de fecha 05/03/12.

76 Expte. 43.078, “Asesoría Tutelar CAYT Nº 1 c/ GCBA s/ amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario Nº 6.

77 Conforme escrito de inicio.

tuación de calle sin adultos referentes, principalmente en “ranchadas” en las estaciones centrales del ferrocarril y demás lugares públicos.

Con relación a la situación edilicia pueden mencionarse, entre otras, las siguientes fallas: ventanas rotas, cables expuestos, falta de seguridad en las escaleras y las ventanas, instalaciones inadecuadas para el funcionamiento de un jardín maternal, inexistencia de suministro de gas. Con relación al funcionamiento del establecimiento educativo, existía un déficit de insumos básicos para el normal desenvolvimiento de las actividades (línea telefónica, computadoras, entre otros).

En noviembre de 2011, la Asesora en ese entonces interinamente a cargo de la Asesoría Tutelar Nº 1 ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, Dra. Mabel López Oliva, interpuso una acción de amparo colectivo con el objeto de que se ordenara al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que cese en su omisión de garantizar condiciones edilicias y de seguridad adecuadas en el inmueble donde funciona el Centro Educativo Isauro Arancibia sito en la Av. Paseo Colón 131, y proveyera recursos suficientes para los alumnos que asistiesen al mismo.

Además, solicitó que se ordenara al GCBA a presentar el pliego de bases y condiciones donde figurasen las obras y los plazos correspondientes a la construcción de un jardín de infantes en la planta baja, un comedor, un salón de usos múltiples y la instalación del sistema de gas y calefacción, además de todo aquello que personal idóneo en la materia considerase necesario ejecutar para el debido funcionamiento del Centro Educativo. Por último, peticionó que se ordenara al Ministerio de Educación a proveer al Centro de los recursos necesarios para la realización de los contenidos previstos por la coordinación.

Como medida cautelar y mientras durase la tramitación del proceso, solicitó que se ordenara al GCBA adoptar todas las medidas necesarias para dotar al establecimiento de las condiciones edilicias adecuadas para asegurar un ambiente de enseñanza digno y seguro y a proveer de los recursos materiales necesarios para el desenvolvimiento de las actividades previstas por la coordinación de la institución, hasta tanto se ejecuten las obras de carácter estructural.

En el amparo se alegó que los niños, niñas y adolescentes que asistían al Centro encontraban vulnerado su derecho a una educación de calidad que potencie la sensación de identidad, pertenencia e integración a la sociedad toda vez que estudiaban en el marco de condiciones edilicias inadecuadas y las cuales ponían en peligro su propia integridad física.

La parte actora concluyó que el GCBA incumplió con las obligaciones contraídas internacionalmente y que forman parte de la legislación vigente, considerando que el derecho a la educación, pilar fundamental para el desarrollo de una autonomía plena de las niñas, niños y adolescentes, implica la necesidad de contar con una institución localizada en forma estable, en condiciones edilicias dignas y adecuadas, y con recursos tanto profesionales como materiales suficientes.

El juez subrogante Hugo Zuleta ordenó la realización de una constatación en el establecimiento educativo a fin de que un oficial de justicia *ad hoc* se constituyese en el inmueble donde opera el Centro Educativo "Isauro Arancibia", y procediese a verificar el estado del mismo y, en su caso, requiriese información precisa acerca del estado de obra y los proyectos relativos a dicha institución educativa⁷⁸.

En el marco de dicha constatación el representante de la Dirección General de Coordinación Legal e Institucional del Ministerio de Educación se comprometió a informar al Tribunal la fecha y el plazo para la realización de las siguientes obras: "1.-colocación de matafuegos faltantes y mangueras en nichos hidratantes; 2.-protección de ventanas en aulas y talleres de primer piso, y escalera de emergencia; 3.-adecuación de la instalación eléctrica en aulas y sala de computación; 4.-colocación de cerradura acorde a la puerta de salida de emergencia del Jardín de infantes; 5.-verificación de seguridad en instalación de gas; 6.-limpieza general de subsuelo, planta baja y primer piso del inmueble; 7.-viabilidad y plazo de entrega de computadoras, y provisión y colocación de ventiladores en sala de informática; 8.-colocación de placa y banderas correspondientes en puerta de la institución; 9.-colocación de antideslizante y baranda en escalera de plata baja a primer piso; 10.-viabilidad de entrega de cunas y posibilidad de afectación de las que se encuentran acopiadas en planta baja de la institución"⁷⁹.

Luego se le requirió al GCBA que acompañara documentación en la que constase el estado de la Licitación Pública Nº 1290-SIGAF-2011 correspondiente a los trabajos de reacondicionamiento edilicio del Centro Educativo "Isauro Arancibia"⁸⁰.

78 Proveído de fecha 14/11/11.

79 Acta de constatación de fecha 21/11/11. El compromiso fue ratificado por el gestor de la Procuración General de la Ciudad y aprobado por la Asesora Tutelar subrogante.

80 Proveído de fecha 22/11/11.

En marzo de 2012, se intimó al Ministerio de Educación para que informase: "1. Si se ha dado comienzo al ciclo lectivo y en su caso en qué fecha. 2. Acredite la adecuación de la instalación eléctrica en aulas y talleres. 3. En atención a la manifestación de la Asesora Tutelar a foja 232 referida a la posible peligrosidad del barral de la puerta de emergencia situada en el jardín de infantes ya que se encontraría al alcance de los niños, se requiere a la demandada que evalúe la posibilidad de modificar la altura de dicho barral e informe lo pertinente. 4. Acredite la realización de la segunda limpieza total del edificio. 5. Acredite la instalación de los ventiladores. 6. Acredite la instalación de la baranda en escalera que va desde planta baja a primer piso. 7. Acredite la entrega de cunas para evacuación"⁸¹.

Posteriormente, a pedido de la parte actora, se intimó al GCBA a que colocara personal idóneo para el control del ingreso al establecimiento en el horario diurno de 7 a 19 hs⁸². Actualmente la causa se encuentra en trámite.

b. Escuela Normal Nº 7 DE Nº 2⁸³

En agosto de 2007, la Asociación Civil Belgrano Cooperadora de la Escuela Normal Superior Nº7, el padre de un alumno de dicha escuela y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) solicitaron el dictado de una medida cautelar autónoma o autosatisfactiva a fin de que el GCBA garantizara la continuidad y calidad de la educación de los alumnos de la Escuela Normal Nº7 del Distrito Escolar Nº2 "José María Torres" hasta tanto se concluyesen las obras en ejecución.

Alegaron que desde hacía más de dos meses la demandada había omitido regularizar la situación de los alumnos. En particular, requirieron que se precisara el nombre y la dirección del establecimiento o establecimientos alternativos donde los alumnos asistían a sus clases mientras tuvieran lugar las obras que les impedían concurrir a la escuela garantizándose, al mismo tiempo, la calidad de su educación.

Relataron que el 14 de junio de ese año, como consecuencia de un desperfecto en el sistema de calefacción, se produjo un episodio de emanación de monóxido de carbono que puso en peligro a los alumnos y al personal de la escuela. Como consecuencia de ello, indicaron que los 500 alumnos de los niveles

81 Acta de audiencia de fecha 08/03/12.

82 Proveído de foja 333.

83 Expte. 26.300, "Asociación por los Derechos Civiles y otros c/ GCBA y otros s/ Medida Cautelar", tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 10.

inicial, primario y terciario fueron destinados a diferentes lugares y que, por ese motivo, había disminuido la calidad de su educación.

En septiembre, el juez Hugo Zuleta hizo lugar a la medida cautelar. En este sentido, ordenó al Ministerio de Educación que informase: "a) En qué forma se garantizará la continuidad y la calidad de la educación de los alumnos que concurren a la Escuela Normal Nº 7 hasta tanto concluyan las obras que se están llevando a cabo en dicho establecimiento. A tal efecto, se deberán informar los nombres y las direcciones de los establecimientos donde concurrirán a clases. b) La fecha estimativa en la que los alumnos podrán volver a cursar sus estudios en la Escuela Normal Nº 7 "José María Torres". c) El plan integral de obras, el cronograma de los trabajos, el plazo de ejecución, acompañándose copia de la contrata administrativa y de la documental pertinente"⁸⁴.

En octubre de 2007, el magistrado tuvo por cumplida la medida cautelar, y dicha providencia no fue cuestionada por las partes⁸⁵.

3.2.3. Integración de cursos o secciones

El 29 de febrero de 2012 la Dirección General de Educación de Gestión Estatal dictó la Disposición Nº 15/DGEGE/2012. La misma estableció que "se verifica una necesidad de proceder a la integración de los cursos de diversos establecimientos educativos correspondientes a diferentes áreas de la educación de gestión estatal, con la correspondiente relocalización de la dotación de personal docente oportunamente designado para la cobertura de los mismos, respetando las pautas establecidas en la materia por el Decreto Nº 1990/97...".

Concretamente dispuso la integración de 221 cursos: 143 Grados de Escuelas de Nivel Primario, 53 Cursos de Escuelas de Nivel Medio y 25 cursos de Escuelas Técnicas.

a. Amparo presentado por la Unión de Trabajadores de la Educación⁸⁶

En marzo de 2012, la Unión de Trabajadores de la Educación interpuso un amparo contra el GCBA a fin de que se declarase la nulidad e inconstitucionalidad de la Disposición Nº 15/DGEGE/2012 y del Decreto 1990/97.

84 Resolución del 11/09/07.

85 Proveído de fecha 10/10/07.

86 Expte. 43.894, "Unión de Trabajadores de la Educación c/ GCBA s/ Amparo", tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 10.

Como medida cautelar, solicitó que se suspendieran los efectos de la referida disposición.

Alegó que la misma disponía suprimir cursos o secciones de alumnos y sus correspondientes cargos docentes, en diversos establecimientos educativos de gestión estatal, siendo 221 cursos y grados. Sostuvo que era irrazonable disponer la supresión de aulas con la mal llamada "integración" de dichos alumnos con otra división o sección como "reasignación del espacio físico" si sumados los niños de ambas secciones sobrepasaba el número máximo de alumnos acorde con la reglamentación vigente (35 alumnos como máximo conforme el art. 19 del Reglamento escolar), y también lo era ya que en numerosos casos, de acuerdo al espacio físico de las aulas, era materialmente imposible su inclusión.

Agregó que la disposición se basaba en datos relevados en 2011 en virtud de que no existía coincidencia entre los que contenía y la realidad de alumnos del ciclo lectivo, hasta esa fecha. Ello en tanto no se había dejado transcurrir un tiempo prudente de matriculación en ese ciclo lectivo y no se habían volcado a la disposición los nuevos datos que la matriculación desarrollada entre febrero y marzo podía haber arrojado dado que no había concluido la etapa de matriculación.

Además, señaló que conforme los considerandos de la disposición, ésta no incluía cambios en los distritos escolares 5, 19, 20 y 21 por ser de "vulnerabilidad social". Sin embargo, vulneraba el principio de igualdad y no discriminación al proceder a integrar grados y cerrar cursos en los distritos 3, 4 y 6, que tenían similar situación de vulnerabilidad.

Por último, argumentó que de la disposición surge que ésta permitiría una nueva asignación de espacio físico que posibilitaría la apertura de 52 salas de nivel inicial, pero la mayor demanda de salas de nivel inicial era en la zona sur y los cierres de grados eran mayores en el norte, con lo cual había quedado demostrado que la motivación era falsa.

En relación con el Decreto 1990/97, sostuvo que el mínimo establecido para mantener los grados, secciones o divisiones de alumnos de los niveles inicial, primario, medio y educación especial era arbitrario y no contemplaba la composición de los grupos de alumnos, según sus propias características ni sus dificultades, así como la vulnerabilidad del medio socioeconómico y ambiental. Afirmó que el Ministerio de Educación no realizó, en forma previa, un estudio caso por caso de los cursos afectados y que no había visitado las escuelas ni requerido informes a los establecimientos educativos a fin de tomar conocimiento del impacto que la decisión poseía en cada uno de los cursos afectados.

b. Amparo presentado por Ciudadanos Libres por la Calidad Institucional⁸⁷

A raíz del dictado de la mencionada Disposición, Ciudadanos Libres por la Calidad Institucional Asociación Civil también interpuso un amparo a fin de solicitar que se decretara la nulidad de la Disposición, dejando sin efecto la “integración” de los cursos alcanzados por el acto administrativo impugnado.

En la acción se alegó que la disposición se dictó en forma inconsulta, sin participación de las comunidades educativas afectadas. Además, afirmó que la referida disposición contradice la Ley de Educación Nacional que estipula que se debe promover la implementación de la jornada completa en materia de escolaridad primaria, para lo cual queda evidenciada la necesidad de incrementar cursos, docentes y espacios físicos en lugar de fusionarlos.

Añadió que si bien es cierto que se han cerrado cursos cuyos alumnos no alcanzaban el mínimo que el Decreto 1990/97 prevé para el funcionamiento de los mismos, no es menos cierto que el resultado de la integración (fusión) con otros cursos ha dado lugar a la creación de cursos “integrados” (fusionados) con una cantidad de alumnos que en muchos casos supera el tope que el propio decreto exige para que funcionen.

Como medida precauteladora, solicitó que se suspendiesen los efectos de la disposición, hasta tanto se resolviese la medida cautelar requerida (se solicita el dictado de una medida cautelar de no innovar en igual sentido a la detallada anteriormente).

c. Medida de no innovar presentada por grupo de padres⁸⁸

Por último, también en virtud del dictado de la Disposición, un grupo de padres en representación de sus hijos solicitó una medida de no innovar a fin de retrotraer la situación al 28 de febrero de 2012 (previo al dictado de la misma). Fundamentaron la medida en la necesidad de efectuar un estudio previo, que permitiera establecer en cada caso en particular la posibilidad y necesidad de implementar cambios estructurales.

Alegó que se trataba de una medida improvisada, extemporánea, arbitraria, unilateral e inconsulta dado que no se consultó a la Dirección de las escue-

87 Expte. 43.954, “Ciudadanos Libres por la Calidad Institucional c/ GCBA s/ Amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 10.

88 Expte. 43.949/1, “Muñiz, Graciela Viviana y otros c/ GCBA s/ Medida Cautelar”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 10.

las afectadas, no se realizó un estudio previo, analizando cada uno de los casos particularmente, y no se efectuaron reuniones consultivas con los docentes y padres de los alumnos.

d. El trámite de la causa

Las tres causas descritas anteriormente fueron acumuladas y tramitadas de manera conjunta.

El juez Hugo Zuleta ordenó como medida para mejor proveer que el Ministerio de Educación informara hasta qué fecha se habían matriculado alumnos en las escuelas de los distritos comprendidos en la disposición N° 15-DGEDE-2012, y si aún continuaba abierta la matriculación de tales cursos y que detallara el número de alumnos que poseía en la actualidad cada uno de los cursos de las escuelas enumeradas en la Disposición 12-DGEGE-2012⁸⁹.

Luego ordenó como medida precauteladora, que el Director General de Educación de Gestión Estatal se abstuviera de hacer efectiva la disposición en los siguientes supuestos: "a) Escuelas de Educación Primaria: 1. Cuando todos los cursos a integrar cuenten con quince (15) o más alumnos. 2. Cuando, como resultado de la integración, resulten asignados a un mismo curso más de 35 alumnos. b) Escuelas de Educación Media y Técnica: 1. Cuando todas las divisiones a integrar cuenten con veinte (20) o más alumnos. 2. Cuando, como resultado de la integración, resulten asignados a una misma división más de 40 alumnos"⁹⁰.

Con posterioridad a la interposición de la demanda, el 9 de abril de 2012, la Dirección General de Educación de Gestión Estatal dictó la Disposición N° 47/DGEGE/2012. Ésta modificaba la disposición 15, al ordenar el cierre de 96 grados y cursos en lugar de los 221 que preveía la anterior.

En abril de 2012 el juez rechazó la medida cautelar solicitada por considerar que la Disposición N° 47/DGEGE/2012 no vulneraba los límites máximos para la conformación de cursos contemplados en el Decreto 1990/97 y no era ilegal⁹¹.

89 Resolución de fecha 19/03/12.

90 Resolución de fecha 30/03/12.

91 En efecto, sostuvo que "si bien la disposición 15/DGEGE/2012 (...) no respetaba en muchos casos los límites estipulados en el Decreto 1990/97, lo cierto es que su modificatoria no contiene supuestos en los que se fusionen cursos de escuelas primarias que cuenten con 15 o más alumnos, ni tiene como consecuencia –como resultado de la fusión– cursos que excedan los límites máximos contemplados en dicha normativa. Iguales condiciones –en lo que hace al respeto de las pautas contenidas en el Decreto 1990/97– se verifican en relación con la fusión o integración de cursos de escuelas de educación media y técnica". Por lo tanto, la disposición no vulnera la normativa vigente. En relación con el Decreto 1990/97, estimó que "del mero hecho de que tal pauta

Consideró: “El hecho de que eventualmente se cause un perjuicio efectivo para ciertos alumnos o docentes por sus particulares situaciones no basta para considerar ilegal de modo general las disposiciones. Por un lado, tanto la afectación de docentes como de alumnos que se encuentren en situaciones particulares es una cuestión de hecho y prueba que requiere de un ámbito de debate más amplio. Por otro lado, por tratarse de un amparo colectivo y dada la etapa procesal corresponde evaluar el alcance general y no individual de la medida. Ello no veda la posibilidad de que quienes consideren lesionados derechos de su titularidad accionen individualmente a fin de salvaguardarlos. Igual criterio cabe tener en cuenta para los casos en que las escuelas no cuenten con espacio físico para albergar a los cursos integrados, es decir, corresponderá su denuncia por menorizada, análisis y prueba en cada caso particular y será –eventualmente– objeto de pronunciamiento concreto, mas no resulta viable suspender la medida sobre una mera base conjetural o invocación genérica”⁹². Actualmente la causa se encuentra en trámite.

3.3. DEFICIENCIAS EN LA OFERTA EDUCATIVA

En el presente apartado se describen los casos que fueron judicializados con motivo de las deficiencias en la oferta educativa, que se refieren a la falta de escuelas de jornada completa, así como al cierre de talleres y cursos del Programa Puentes Escolares y la interrupción del servicio de viandas en algunos talleres.

3.3.1. Falta de escuelas de jornada completa⁹³

La oferta de jornada completa para el nivel primario es considerablemente menor en los DE 5, 19 y 21, en comparación con los barrios de mejor condición socioeconómica, donde la situación es exactamente la opuesta, llegando a tri-

jurídica disponga límites numéricos –máximos y mínimos– para la conformación de los cursos no se sigue que ello resulte reñido con criterios pedagógicos, afecte la calidad educativa o resulte violatorio de los derechos constitucionales invocados”. Sentencia interlocutoria de fecha 17/04/12.

92 Luego del dictado de la medida cautelar, fueron acumuladas a la causa las actuaciones “Grosso Estrella, Leonor y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. 44.077, y “Rivero, Myriam Mara y otros c/ GCBA s/ Amparo”, Expte. 44.124.

93 Expte. 41.747, “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ Amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Nº 14.

plicar la proporción de matrícula en jornada completa de las zonas desfavorecidas.

En junio de 2011, la ACIJ interpuso un amparo colectivo contra el GCBA a fin de que se le ordenara “cesar en su práctica discriminatoria consistente en distribuir en forma inequitativa la oferta de educación primaria de jornada completa de gestión estatal en perjuicio de las niñas y niños de los Distritos Escolares 5, 19 y 21, distritos donde se encuentra la población de condición socioeconómica más desaventajada de la Ciudad” y se lo condenara a “recomponer los efectos discriminatorios de su práctica, mediante la creación de establecimientos educativos de gestión estatal de nivel primario en la modalidad de jornada completa en los Distritos Escolares 5, 19 y 21 en una cantidad adecuada al estándar constitucional de igualdad de oportunidades”.

La parte actora alegó que los niños y niñas que residen en dichos distritos tienen menores posibilidades de acceder a una educación primaria de mayor calidad. Ello dado que la modalidad de jornada completa presenta numerosas ventajas en comparación a la de jornada simple, tanto con respecto a la formación de las niñas y niños que acceden a ella y su adquisición de saberes y habilidades como a sus procesos de socialización con otros niños y con adultos y a la mayor contención, social y pedagógica que se brinda.

Asimismo, argumentó que la modalidad de jornada completa tiene un impacto positivo en familias con bajos recursos. En efecto, la mayor cantidad de tiempo que los niños pasan en las escuelas posibilita que los padres y las madres puedan dedicar parte importante del día a trabajar, sin tener que erogar gasto alguno en concepto de cuidado de los niños.

Añadió que la situación descripta es aun más grave si se considera que el GCBA tuvo a su disposición recursos económicos para incrementar la cantidad de unidades educativas en los distritos marginados y, por ende, de vacantes ofrecidas en la modalidad de jornada completa, y no los utilizó.

En abril de 2012 se celebró una audiencia en la que la parte actora manifestó que existía una notable disparidad en el acceso a la educación entre la zona norte y la zona sur, ya que 7 de cada 10 chicos accedían a jornada completa en los barrios más aventajados, mientras que sólo 3 de cada 10 accedían a esa modalidad en los barrios más humildes. El Asesor Tutelar interviniente, Dr. Jorge Bullorini, destacó la problemática socioeconómica de las zonas comprendidas y la necesidad de priorizarlas al momento de definir las políticas públicas aplicables. Por su parte, representantes del Ministerio de Educación señalaron que el 50% de las escuelas existentes en los referidos distritos son de jornada com-

pleta y que se harían tres escuelas de jornada completa (una en cada uno de los distritos en construcción). Los tres supervisores de los distritos concernidos coincidieron en la conveniencia de incrementar el número de escuelas de jornada completa. En virtud de lo debatido, el Ministerio de Educación se comprometió a acompañar un informe pormenorizado de las obras en ejecución y de los nuevos proyectos y políticas a implementar a fin de resolver la problemática⁹⁴.

En septiembre de 2012⁹⁵, la jueza Nidia Cicero hizo lugar parcialmente a la acción de amparo. Consideró que estaba en presencia de un caso constitucional porque “un derecho elemental se ve resentido con relación a un grupo particularmente protegido (los niños pertenecientes a sectores económicos más pobres)”⁹⁶. En este sentido, ordenó al GCBA: “Desarrollar un programa tendiente a satisfacer en el DE 21 la pauta del 30% dispuesta por la Ley 26.075 [que el 30% de los alumnos tengan acceso a escuelas de jornada completa], y a garantizar, mientras este programa se ejecute y concluya, la cobertura del número de vacantes requeridas en la modalidad de doble jornada hasta alcanzar dicho porcentaje, sea en escuelas estatales de los distritos vecinos o en escuelas privadas ubicadas dentro del distrito 21 o lindantes a éste, a efectivizarse en el ciclo escolar siguiente a aquel en que esta sentencia adquiera firmeza”⁹⁷. En cuanto a los DE Nº 5 y 19, consideró: “Dado que en ellos se cumple la pauta legal, se exhortará al GCBA a adoptar las medidas que estime correspondan para lograr nivelar, en un horizonte de cumplimiento progresivo, la oferta de vacantes en escuelas de doble jornada en dichos distritos con la del promedio [levemente mayor al 45%] de todos los distritos escolares de la Ciudad”. Ello, conforme surge de la sentencia, a fin de proporcionar más escuelas, de mayor calidad educativa a las zonas más desfavorecidas. La sentencia fue apelada por la parte actora, el Asesor Tutelar interviniente y el GCBA. Actualmente la causa se encuentra en trámite.

94 Acta de audiencia de fecha 13/04/12.

95 Si bien esta sentencia es posterior a la fecha de corte –mayo de 2012– del relevamiento efectuado, es incluida en este documento en virtud de su importancia.

96 Sentencia de fecha 11/09/12.

97 Estableció las siguientes pautas: “dado que se encuentran inscriptos en doble jornada actualmente 2053 niños, por vía de hipótesis el GCBA debería garantizar las vacantes para 865 alumnos. En el supuesto de que no existieran vacantes en el sector privado o que por decisión de las autoridades de las escuelas de dicho sector no se accediera a otorgar una vacante a alguno de los niños incluidos en el ámbito de aplicación de este mandato, ello no eximirá al GCBA de dar cumplimiento a lo que aquí se describe. Para cumplir lo aquí dispuesto no podrá excederse en las escuelas del GCBA, el número de alumnos por salón que dispone la reglamentación escolar”.

3.3.2. Restricciones en programa destinado a niños, niñas y adolescentes en situación de calle⁹⁸

El Programa Puentes Escolares nació en el año 2001 y tiene como objetivo mantener o revincular a niños, niñas y adolescentes en situación de calle con el sistema educativo, reconociendo que son víctimas de los efectos acumulativos de la pobreza, del aislamiento social, de la discriminación de sus pares, de la violencia y, en definitiva, de la falta de políticas públicas inclusivas e integrales para la infancia y la adolescencia en la Ciudad de Buenos Aires. El Programa tiene en cuenta que la calle constituye en sí mismo un obstáculo estructural para que esta población pueda acceder a la educación tan solo a través de los mecanismos, programas e instituciones clásicas que ofrece el sistema de educación de la Ciudad para los niños y niñas⁹⁹.

Desde su creación y a través de las distintas acciones de promoción y protección de este Programa, sus centros y talleres han favorecido el retorno o la continuidad de la concurrencia de niños, niñas y adolescentes en situación de calle a la escuela, y muchos de ellos han podido “romper” con la lógica de la discontinuidad y la falta de pertenencia que rige sus vidas tomando a cada taller o centro como una referencia, y como un lugar capaz de articular instancias dispersas que contribuirían a mejorar sus condiciones¹⁰⁰.

En marzo de 2012 el GCBA dispuso el cierre de los talleres y centros en los lugares donde actualmente funciona el Programa Puentes Escolares (Chacarita y San Cristóbal) e interrumpir el servicio de viandas a los talleres de Chacarita y San Cristóbal y al Centro Posprimario¹⁰¹.

A fines de marzo de 2012, la Asesora a cargo de la Asesoría Tutelar N° 1 ante la Justicia del fuero CAyT, Dra. Mabel López Oliva, interpuso un amparo en resguardo del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle que asistían a los centros y talleres dependientes del Programa Puentes Escolares de la Dirección de Inclusión Educativa del Ministerio de Edu-

98 Expte. 44.064, “Asesoría Tutelar CAyT N° 1 c/ GCBA y otros s/ Amparo”, tramitado ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 7.

99 Conforme escrito de inicio.

100 Ídem.

101 Al Centro Posprimario dependiente de Puentes Escolares, asisten 50 jóvenes todos los días de 13:00 a 16:00 almorzando en ese espacio para luego proceder a hacer las tareas de apoyo o reinserción educativa. El taller de Chacarita funciona de martes a viernes de 15:00 a 18:00 y allí asisten unos 22 niños y niñas en forma diaria contando con una matrícula de 50 niños/as entre 7 y 13 años. El taller de San Cristóbal funciona de lunes a viernes en distintos lugares (según la actividad) entre las 13:00 y las 16:00; al mismo asisten diariamente de 10 a 25 chicos/as entre 6 y 17 años y a lo largo del año pasan por el espacio entre 110 y 120 alumnos/as.

cación. Solicitó que se ordenara al Ministerio de Educación que dejara sin efecto la medida que había dispuesto el cierre de los centros y talleres del referido programa y la medida por la cual se interrumpió el servicio de viandas a algunos centros del programa. En particular, petitionó que se le ordenara al GCBA: "1) restablecer y regularizar de manera inmediata el servicio de viandas a los Centros y talleres dependientes del Programa Puentes Escolares donde se hubiere interrumpido; 2) mantener abiertos los talleres y centros dependientes del Programa Puentes Escolares de la Dirección de Inclusión Escolar del Ministerio de Educación del GCBA en los barrios que actualmente funcionan..."

Como medida cautelar solicitó que se ordenara al GCBA: 1.- restablecer y regularizar el servicio de viandas en los centros y talleres del programa Puentes Escolares tal como lo venía haciendo; 2.- garantizar la continuidad del funcionamiento de los centros y talleres que hoy se encuentran abiertos en el marco del mencionado programa, todo ello hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

En el amparo se alegó que se encontraba interrumpida la provisión de aproximadamente 100 viandas lo cual implicaba que 100 chicos dejaran de percibir la quizás única comida completa del día y la posibilidad de utilizar el momento de la comensalidad como una tarea pedagógica. A su vez, la decisión inminente de cierre del taller Chacarita y San Cristóbal implicaba dejar a aproximadamente 170 chicos sin un recurso educativo con enfoque integral que les garantizase su derecho a la educación. De este modo, la parte actora concluyó sosteniendo que la acción del GCBA dejaba desde el mes de abril de 2012 a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle en la zona de Chacarita y San Cristóbal sin el componente educativo adecuado a sus necesidades como lo es el Programa puentes escolares.

Afirmó la demandante que la interrupción del servicio de viandas en estos espacios educativos en los cuales los adolescentes en situación de calle lograron tener como referencia y mantener cierta estabilidad, implica discontinuar con el proceso educativo con el que se trabajaba, a la vez que se constituye una vez más en el abandono a su suerte de estos niños que requieren de manera permanente y sistemática de una asistencia especial del Estado. Sostuvo que cualquier persona que conozca la inestabilidad, la inmediatez y la falta de hábitos con la que se mueven los chicos/as en situación de calle podrá entender que con esta medida adoptada por el GCBA, muchos de esos chicos dejarán de asistir al Centro Posprimario.

Añadió la parte actora que si la presencia de un centro de Puentes Escolares implica remover los obstáculos que impiden que los chicos/as en situación de

calle retornen a la escuela o se encuentren como mínimo insertos en este dispositivo educativo, no puede razonablemente el Estado local pretender dejar de asistir a quienes aún lo necesitan sin ofrecer una alternativa educativa con enfoque integral igual o superadora del recurso existente. En el caso, estos cierres sólo redundarán en el abandono, por parte del Estado local, de la población que concurre o podría concurrir a estos centros, lo que en sus vidas materiales implicará, además de seguir en calle, una desvinculación con la institución educativa que, especialmente para estos niños, constituye una referencia pedagógica particular y específica, una relación de contención y cuidado con un mundo adulto responsable, y fundamentalmente la visibilidad que requieren en la agenda pública.

Por último, se argumentó que resulta regresivo y discriminatorio el cierre de algunos centros en cuanto deja a niños/as y adolescentes que están en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires sin el recurso educativo con el que contaban hasta el momento. Ello en tanto, en la zona de Chacarita o San Cristóbal, continúa habiendo chicos en situación de calle que el Estado debe atender, no encontrándose razones fundadas que permitan comprender y justificar porqué el GCBA decide retirar la asistencia.

En abril de 2012, la jueza Lidia Lago ordenó con carácter de precautelar "el restablecimiento y regularización del servicio de viandas en los centros y talleres del Programa Puentes Escolares tal como se venía haciendo hasta el 16.03.2012, debiendo el GCBA garantizar la continuidad del funcionamiento de los centros y talleres que se encuentran abiertos en el marco del mencionado programa". Asimismo, la magistrada requirió al Ministerio de Educación que informara: 1) "Lugares donde funciona el Programa Puentes Escolares; 2) Dispositivos afectados por la nueva modalidad especificada en el Informe IF-2012-00632515-SSIECE, del 28.03.2012; 3) Previsiones tomadas respecto de los niños, niñas y adolescentes que concurren a tales centros, es especial; 4) Si se ha previsto su atención en alguno de los efectores públicos o espacios comunales afectados al mencionado programa, indicando cuáles y lugar de ubicación; 5) Si los talleres educativos desarrollados en la sede de la Multisectorial de Vecinos de San Cristóbal 19 de diciembre y la Mutual Sentimientos, no han articulado sus actividades con el Ministerio de Desarrollo Social ni con los otros organismos indicados"¹⁰².

Luego, requirió al Taller Educativo que funciona en la Mutual Sentimiento de Chacarita; al Taller Escolar San Cristóbal que funciona en la Multisectorial de

102 Sentencia interlocutoria de fecha 04/04/12.

Vecinos de San Cristóbal; y al Centro Educativo Isauro Arancibia, la remisión de todas las planillas de asistencia de los alumnos comprendidos en el Programa Puentes Escolares correspondientes al año en curso¹⁰³. Actualmente la causa se encuentra en trámite.

4. CONCLUSIONES

Tal como quedó evidenciado a lo largo de todo el documento, la situación de la educación pública en la Ciudad es sumamente crítica. Ello puede apreciarse a partir de la diversidad y gran cantidad de cuestiones sustanciales que han sido litigadas en los tribunales ante la ausencia de respuestas por parte de los poderes políticos. Las presentaciones en la Justicia hacen referencia a las dificultades en el acceso a la educación, a las inadecuadas condiciones de estudio y a las deficiencias en la oferta educativa, tales como falta de vacantes, falta de establecimientos educativos, inapropiadas condiciones de infraestructura, problemas en la calidad educativa, por nombrar tan sólo los más sobresalientes.

Cabe poner de manifiesto que muchas de las cuestiones judicializadas responden a problemas estructurales de la educación pública que afectan en mayor medida a la zona sur, zona que ha sido históricamente postergada.

En todos los casos se exige el cumplimiento de los compromisos constitucionales vinculados con el derecho a la educación, cuestionando la ausencia de políticas públicas o su deficiente implementación a la luz de los estándares internacionales.

Es menester destacar que salvo en las causas que se encuentran en etapa preliminar y aún no tienen pronunciamiento, en general la respuesta de los jueces ha sido la de controlar la política pública, establecer la vulneración al derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad y ordenar medidas para poner fin a dicha violación. En este punto, ha sido importante para exigir el cumplimiento de las sentencias y medidas dictadas tanto el rol de los actores como el de los jueces y asesores tutelares, interpretando que su actuación debe ser más activa que en procesos individuales.

Si bien es cierto que las estrategias de reclamo judicial resultan insuficientes por sí mismas para solucionar situaciones estructurales de vulneración del derecho a la educación, en algunos supuestos la judicialización de vulneraciones colectivas ha demostrado ser efectiva para remediar algunas afectaciones, aun cuando se haya demorado su resolución.

103 Proveído de fecha 08/05/12.

Por otra parte, es importante resaltar que, como consecuencia de las acciones judiciales colectivas tramitadas en el fuero Contencioso, Administrativo y Tributario, algunas de las deficiencias en el sistema educativo se han convertido en una pieza importante del debate público, priorizando el derecho a la educación y otorgándole la importancia que tiene como herramienta impostergable para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

SECCIÓN II**EDUCACIÓN INICIAL**

CAPÍTULO III

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA¹

1. INTRODUCCIÓN

Los primeros años son fundantes para la formación de los seres humanos. Existe consenso entre las diversas disciplinas que han estudiado la cuestión acerca de la importancia que la educación temprana tiene para el desarrollo psicosocial de las personas y el impacto decisivo en su trayectoria vital. Resulta asimismo clave en lo que hace a la igualdad de oportunidades. En este sentido, la relevancia de la educación “desde la cuna” ya es indiscutible.

Su reconocimiento formal como parte del sistema educativo, empero, es relativamente reciente. Los cambios económicos, sociales y culturales que incidieron en la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, la modificación de las configuraciones familiares, la redefinición de los roles y responsabilidades atribuidos a los distintos géneros, entre otros, son aspectos que contribuyeron a propiciar la organización del nivel.

Por su parte, las peculiaridades de la atención de niñas y niños de tan corta edad han dotado a la educación inicial de una especial permeabilidad a la creatividad y la innovación, lo cual favorece la ingerencia de múltiples disciplinas – además de la pedagogía– en una medida mucho mayor que en el resto de los niveles. Esta característica trajo aparejadas ciertas tensiones y debates identificables como fundantes del nivel inicial: por un lado respecto de su función, instalándose la polémica “asistencia versus educación”, y por otro, acerca de su especificidad pedagógica en tanto diferenciada de la del nivel primario.

Asimismo, el déficit de vacantes educativas impulsó el surgimiento y desarrollo de diversas alternativas de atención a la primera infancia gestadas por la comunidad. Estas estrategias luego fueron receptadas y promovidas por el pro-

¹ Este artículo fue elaborado por Verónica Otto con la colaboración de Andrea Cataldo bajo la coordinación general de Ana Lanziani. Una versión preliminar forma parte del *Documento de Trabajo Nº 10 La descentralización del Ministerio Público Tutelar. Experiencias y desafíos en los barrios de la zona sur de la Ciudad. Período 2009-2011*, publicado por la Asesoría General Tutelar junto con el CIEPP en junio de 2011. Para esta nueva publicación el informe fue ampliado y actualizado en julio de 2012.

pio Estado, dando lugar a la consolidación de un conjunto muy heterogéneo de servicios dirigidos a la población menor de seis años de edad.

Desde la Oficina de Atención Descentralizada Nueva Pompeya – Villa Soldati procuramos conocer las características que adquieren los programas dirigidos a la primera infancia que son impulsados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y son presentados como una respuesta válida ante la insuficiencia de vacantes de nivel inicial en el sistema escolar.

Para ello se realizaron entrevistas a las coordinadoras y/o equipos profesionales de estos programas y se recorrieron diferentes dispositivos tanto educativos como asistenciales localizados mayormente en los barrios del sur de la ciudad. Se recabó información mediante la emisión de oficios judiciales y se analizaron diferentes documentos escritos: normativas, estadísticas, investigaciones, entre otros. Además se aportó al debate legislativo en relación con el tratamiento en comisión del proyecto de ley de “Creación de Centros de Primera Infancia”² sosteniendo que este tipo de propuestas favorecen la fragmentación del sistema educativo y resultan violatorias del derecho a la educación y el principio de igualdad de las niñas y los niños.

También se tomó intervención en la causa iniciada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra el GCBA en reclamo de vacantes educativas³. En este sentido, se elaboró y presentó un dictamen acerca del acuerdo al que arribaron las partes y, desde su conformación, se participa activamente de la Mesa Bimestral de Trabajo constituida al efecto de monitorear el proceso.

2. DERECHO A LA EDUCACIÓN

ASPECTOS NORMATIVOS

La Constitución Nacional establece el derecho de *“todos los habitantes de la Nación (...) de enseñar y aprender”* (art. 14), y especifica que es atribución del Congreso *“sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales, que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal (...)”* (art. 75 inc. 19, destacado nuestro).

² Proyecto 0066-D-2010 presentado por el PRO, que finalmente no obtuvo dictamen de comisión.

³ Expediente Nº 23.360/2006.

Además, el derecho a la educación se encuentra reconocido en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional tales como la Convención Internacional de los Derechos del Niño (arts. 28 y 29) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13). Por su parte, la Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se expresa en el mismo sentido, asegurando el *“derecho a la educación pública y gratuita”* (arts. 15 y 16).

De acuerdo con la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 (sancionada en el año 2006), el nivel educativo inicial es el primero del sistema educativo argentino y abarca a los niños y las niñas de entre 45 días a 5 años inclusive.

Este nivel es reconocido expresamente como una unidad pedagógica para la cual se han delineado objetivos y contenidos de aprendizaje específicos. De esta manera, la ley vigente superó la fragmentación que implicaba la estructura ciclada contemplada en la normativa anterior, que dividía al nivel en Jardín Maternal para niños/as de 45 días a 2 años y Jardín de Infantes para niñas/os de 3 a 5 años.⁴

La Ley de Educación Nacional establece la obligatoriedad de la concurrencia a sala de 5 años (art. 16 y 18). Al mismo tiempo, estipula para el Estado -en sus jurisdicciones nacional, provincial y CABA- la *“obligación de universalizar los servicios educativos para los niños y niñas de 4 años de edad”* (art. 19) y *“la responsabilidad de expandir los servicios de Educación Inicial”* (art. 21, inciso a), así como también *“asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población”* (art. 21, inciso c).

Por otra parte, el artículo 25 determina que *“las actividades pedagógicas realizadas en el nivel de Educación Inicial estarán a cargo de personal docente titulado, conforme lo establezca la normativa vigente en cada jurisdicción. Dichas actividades pedagógicas serán supervisadas por las autoridades educativas de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*.

Específicamente en la Ciudad de Buenos Aires, su propia Constitución fija que *“la Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los 45 días de vida y hasta el nivel superior, con carácter obligato-*

⁴ La derogada Ley Federal de Educación Nº 24.195 (sancionada en 1993) planteaba que la educación inicial estaba *“constituida por el Jardín de Infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año. Las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de Jardín Maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las Instituciones de la Comunidad para que éstas les brinden ayuda a las familias que lo requieran”* (art. 10).

rio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine” (art. 24). Además, “asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeta el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos” (art. 23).

En este sentido, la Ley CABA Nº 114 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce el “derecho a la educación” (art. 27) y señala que, en tanto garantías mínimas, “el Gobierno de la Ciudad garantiza a niños, niñas y adolescentes: a) acceso gratuito a los establecimientos educativos de todos los niveles, b) garantizando la prestación del servicio en todos los barrios de la Ciudad, c) igualdad de condiciones de acceso, permanencia y egreso del sistema educativo (...), k) recibir educación pública, eximiéndolos de presentar documento de identidad nacional (...), l) la existencia y aplicación de lineamientos curriculares acordes con sus necesidades y que viabilicen el desarrollo máximo de las potencialidades individuales, (...)” (art. 29).

Ahora bien, en cuanto a los objetivos y contenidos de aprendizaje específicos para el nivel inicial, el Consejo Federal de Cultura y Educación –integrado por autoridades educativas de todas las jurisdicciones del país– en el año 2004 aprobó los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) para el Nivel Inicial y Primer Ciclo de la Educación General Básica, persiguiendo la aspiración de “asegurar una base de unidad del Sistema Educativo Nacional... (y) garantizar que todos los habitantes alcancen competencias, capacidades y saberes equivalentes con independencia de su ubicación social y territorial”⁵.

Los núcleos de aprendizajes prioritarios refieren a “un conjunto de saberes centrales, relevantes y significativos” que operan como “un organizador de la enseñanza” en tanto “referentes y estructurantes de la tarea docente”, con “el propósito de que se constituyan en una base común para la enseñanza” a partir de “la severa preocupación por la desigualdad y la fragmentación de nuestro sistema educativo”⁶.

Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires se encuentra vigente desde el año 2000 el diseño curricular que orienta la tarea educativa para este nivel, organizado en cuatro documentos que comprenden el Marco General y la propues-

5 Resolución Nº 214/04 del Consejo Federal de Cultura y Educación.

6 Ministerio de Educación de la Nación (2004): *Núcleos de Aprendizaje Prioritarios – Nivel Inicial*.

ta educativa para las diferentes secciones: niños/as de 45 días a 2 años (1ª y 2ª secciones), niños/as de 2 y 3 años (3ª y 4ª secciones), y niños/as de 4 y 5 años (5ª y 6ª secciones).

Se manifiesta allí que “(...) *la Educación Inicial constituye una oportunidad y un derecho para la infancia. (...) La Educación Inicial cuando cumple con su responsabilidad educativa se convierte en un factor central en los procesos de democratización social, porque al garantizar oportunidades equitativas de aprendizaje y desarrollo sienta las bases para el devenir futuro de la sociedad al concretar efectivamente los derechos ciudadanos*”⁷. Y se afirma que “*una de las metas de la política educativa democrática es el acceso al conocimiento en condiciones equitativas*”⁸.

Por otra parte, se pone el acento en la importancia de no fracturar el sistema educativo, postulando que “*la responsabilidad de garantizar la articulación entre niveles y en el interior del propio nivel recae en primer lugar en la supervisión (escolar que funciona para cada uno de ellos)*”⁹.

3. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA CIUDAD

En la Ciudad de Buenos Aires las vacantes disponibles de educación inicial resultan insuficientes para cubrir la demanda, advirtiéndose una cobertura marcadamente deficitaria¹⁰. Desde hace alrededor de una década son anualmente entre 6 mil y más de 8 mil niños y niñas los que en el mes de marzo quedan asentados en listas de espera para acceder al sistema educativo, registrándose históricamente una cantidad aproximada de entre 5 mil y 6 mil niños/as que persisten en esa situación al mes de junio de cada año. Esta diferencia numérica surge básicamente de la depuración que realiza el Ministerio de Educación, que elimina del listado a aquellos niños y niñas que se encuentran anotados simultáneamente en diferentes establecimientos (lo que da cuenta de una estrategia que las familias llevan a cabo con la esperanza de ampliar sus posibilidades de acceso a una vacante). Otro aspecto que explica semejante disminución es que a los niños y niñas a quienes se les ofrece vacante en una o más oportuni-

7 Ministerio de Educación de la CABA (2000): *Diseño Curricular para la Educación Inicial. Marco General*, p. 23.

8 *Ibidem*, p. 53.

9 *Ibidem*, p. 37.

10 Aunque con particularidades, la falta de vacantes de nivel inicial acontece también en el resto del país e incluso de la región. IIPMV-CTERA, *Situación de la educación inicial en la Argentina. Actualización al período 2006-2009. Informes y estudios sobre la situación educativa N° 10*, Buenos Aires, Noviembre 2010.

dades, aún cuando no puedan aceptarla (ya sea por tratarse de un establecimiento alejado de su domicilio, de una jornada horaria diferente a la requerida o directamente por no haber recibido el mensaje de ofrecimiento), las autoridades educativas conservan su registro en lista de espera pero no los incluyen en la contabilización final.

Si bien en los últimos tiempos se han producido algunos leves adelantos en esta materia, la situación continúa siendo crítica. Estos avances, no obstante, están ligados a distintas acciones impulsadas tanto desde la sociedad civil como desde organismos oficiales. Entre ellas –sólo a modo ilustrativo y no exhaustivo– es posible mencionar el Proceso de Presupuesto Participativo de los años 2002 y 2003 que dotó de visibilidad al problema poniendo de manifiesto el reclamo generalizado de la comunidad en torno a esta necesidad en todos los barrios de la ciudad; diversos informes y actuaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires¹¹; la presentación judicial de un amparo colectivo por parte de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)¹²; investigaciones de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)¹³ y sucesivos reclamos del gremio educativo a través de sus organizaciones sindicales; difusión en términos de denuncia pública del conjunto de las redes de organizaciones sociales e instituciones que funcionan en la jurisdicción¹⁴; elaboración de informes, pedidos de información y proyectos de ley emanados desde la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires¹⁵; etc.

De acuerdo con la información más reciente publicada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2011 recibieron educación común de nivel inicial un total de 114.140 niños y niñas de entre 45 días y 5 años, de los cuales

11 Resoluciones 0005/07, 876/10, 165/11, 708/11; Informes Anuales de los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011; publicación *El Derecho a la Educación*, colección Diagnósticos Nro. 4 de julio de 2010.

12 Expediente Nro. 23.360 iniciado en el año 2006. En el marco de esta causa, en el mes de febrero de 2011 ACIJ y el GCBA firmaron un Acta Acuerdo mediante la cual se estableció el compromiso de que este último lleve adelante una serie de medidas para garantizar la existencia de vacantes suficientes en el nivel inicial. Para más detalle, ver *El derecho a la educación y los casos colectivos judicializados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Capítulo I de esta publicación.

13 *Informes y estudios sobre la situación educativa Nro. 5: Acerca de la educación inicial en la Ley Nacional*, Bs. As., mayo de 2007; *Informes y estudios sobre la situación educativa Nro. 8: situación de la educación inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización*, Bs. As., diciembre de 2008; *Informes y estudios sobre la situación educativa Nro. 10: Situación de la educación inicial en la Argentina. Actualización al período 2006 – 2009*, Bs. As., noviembre de 2010.

14 Documento Inter - Redes "Queremos una ciudad para todos/as", primer semestre de 2010.

15 Cfr. Informe *Desigualdad educativa: aportes hacia una educación democrática*, de la Comisión Especial de Políticas Públicas para la Ciudadanía Plena, de octubre de 2008; Proyecto Nro. 201002104 "Programa de relevamiento permanente de demandas potenciales en educación inicial"; Proyecto Nro. 201002110 "Programa de Universalización de la Educación Inicial".

III. El Derecho a la Educación en la Primera Infancia

48.754 lo hicieron en establecimientos de gestión estatal y 65.386 en establecimientos de gestión privada.¹⁶ De esta manera, el 57 % de la matrícula fue absorbida por el sector privado mientras que sólo el 43 % lo fue por el sector estatal (Ver Cuadro Nº 1).

Esta proporción se modifica al comparar los datos de las diferentes zonas de la ciudad. En los barrios del sur (comunas 4 y 8) el promedio de población que asiste a establecimientos escolares estatales de nivel inicial asciende casi al 70 %, mientras que en los barrios localizados al norte (comunas 2, 6, 12 y 13) la situación es inversa: sólo el 30 % de la población concurre a establecimientos estatales y el resto lo hace a instituciones privadas.

Cuadro 1: Educación común. Nivel inicial. Matrícula por sector de gestión y edad de la sala. Ciudad de Buenos Aires. Años 2009, 2010 y 2011

Año	Gestión estatal					Gestión privada					Total
	Total	0 - 2	3	4	5	Total	0 - 2	3	4	5	
2009	47.093	4.587	9.688	15.116	17.702	64.185	8.642	16.064	18.947	20.532	111.278
2010	47.555	2.273	9.714	14.837	17.731	65.073	8.935	16.128	19.009	21.001	112.628
2011	48.754	5.994	9.866	15.083	17.811	65.386	9.376	16.207	18.821	20.982	114.140

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación (GCBA). Dirección General de Planeamiento Educativo. Dirección de Investigación y Estadística sobre la base de relevamiento anual años 2009, 2010 y 2011.

Según los datos aportados por el Ministerio de Educación¹⁷, durante la primera etapa de inscripción para el ciclo escolar 2011 quedaron anotados en lista de espera 6940 niños y niñas de 45 días a 5 años. Hacia fines de ese año, y una vez descontados aquellos/as que no pudieron ser localizados o que registraban inscripciones simultáneas, se informó que la demanda para salas de 4 y 5 años se hallaba cubierta en su totalidad pero persistían en lista de espera 3.121 niños y niñas. El mayor déficit de vacantes se concentró en las salas de 3 años, 2 años, 1 año y lactario respectivamente. Por otra parte, durante ese año alrededor de 600 niños/as de primera infancia fueron trasladados diariamente en micros escolares a cargo del Ministerio de Educación hasta establecimien-

¹⁶ Datos del Ministerio de Educación (GCBA). Dirección de Planeamiento Educativo. Dirección de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2011.

¹⁷ Datos proporcionados a la "Mesa Bimestral de Trabajo" creada en el marco del expediente judicial impulsado por ACJU ante la insuficiencia de vacantes de nivel inicial.

tos educativos alejados de su domicilio por no disponer de vacante en el distrito que les correspondía.

Cabe señalar que las cifras informadas no reflejan con exactitud la realidad dado que no se contemplaron situaciones puntuales. Por ejemplo, el Jardín de Infantes Integral Nro. 10 del Distrito Escolar 19 de Villa Soldati –cuya obra debía estar terminada hacia fines del año 2010–, recién se inauguró en el mes de agosto de 2011. Hasta entonces sólo pudieron asistir en jornada simple (siendo la oferta del jardín de jornada completa) aproximadamente la mitad de los alumnos/as matriculados/as, distribuyéndose en dos aulas cedidas por la Escuela Primaria Nro. 20 del mismo distrito. Aunque la concurrencia real estuvo supeditada a la demorada finalización de la obra, la totalidad de los niños y niñas matriculados/as fueron registrados con vacante confirmada desde el inicio del ciclo lectivo.

Esto se reiteró durante el año 2012 con respecto a la Escuela Infantil Nº 11 del Distrito Escolar 21 de Villa Lugano, ya que al menos hasta fines del mes de julio continuaba sin inaugurarse el establecimiento que debió haberse finalizado en el mes de junio del año anterior. Está previsto que el edificio nuevo albergue dos salas que funcionan dentro una escuela primaria de la zona, pero el resto de los inscriptos/as (entre los que se cuentan niños/as de 5 años) son consignados/as en los registros como si tuvieran vacante confirmada aunque siguen esperando la apertura de la escuela para comenzar a asistir.

Para el mes de marzo de 2012 el Ministerio de Educación informó que de los 48.535 matriculados/as de ese entonces, casi 600 alumnos/as eran trasladados en micros escolares hacia distritos alejados de su domicilio, al tiempo que unos 5.518 niños/as habían quedado en lista de espera. Para el mes de junio, se indicó que esa cantidad había descendido a 3.949 niños/as, de los cuales la mayor parte aspiran a ingresar a sala de 1 y 2 años. Según esos datos, no quedaba demanda insatisfecha para sala de 5 años y sólo 23 niños/as de 4 años no habían recibido ofrecimiento de vacante.

No obstante, durante ese mismo mes se pudo constatar que el Sistema Informático de Gestión Escolar¹⁸ consignaba en lista de espera una cantidad sensiblemente superior, es decir, 7.436 niños/as. De ellos, 155 niños/as seguían esperando vacante para sala de 5 años y 646 niños/as para sala de 4 años, la mayoría en los barrios de Villa Soldati y Villa Lugano (Ver Cuadro Nº 2).

18 La información relativa a las inscripciones, vacantes confirmadas y lista de espera para cada uno de los establecimientos educativos de gestión estatal es administrada por el Ministerio de Educación del GCBA en un sistema informático, al que la Asesoría General Tutelar tiene acceso en virtud de la demanda judicial por falta de vacantes para el nivel inicial (Expediente Nro. 23.360).

III. El Derecho a la Educación en la Primera Infancia

Cuadro 2: Matrícula de Educación Inicial Común de Gestión Estatal. Junio de 2012

Sala	Vacantes confirmadas	Lista de espera
Lactario	1.029	467
1	1.568	1.835
2	4.289	2.272
3	9.737	2.061
4	14.580	646
5	17.357	155
Total	48.560	7.436

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Sistema Informático de Gestión Escolar. Ministerio de Educación (GCBA).

Como se señaló, estas diferencias numéricas obedecen –en parte– a la deducción sobre el conteo final que realizan las autoridades ministeriales de aquellos niños y niñas a los que les ofrecieron vacante en una o más oportunidades, aunque no la hayan podido aceptar. Sin embargo, una exploración propia que tomó como muestra los niños/as registrados en lista de espera en uno de los distritos escolares para acceder a sala de 5 años (de asistencia obligatoria de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Nacional de Educación Nro. 26.206), lleva a poner en cuestión este modo de contabilización.

Los 45 niños/as de 5 años registrados en lista de espera en el distrito escolar seleccionado¹⁹ tenían consignados entre uno y tres ofrecimientos de vacante. Mediante la indagación, se pudo advertir que gran parte de dichos ofrecimientos consistían en mensajes grabados en contestadores automáticos de telefonía celular que las familias no recibieron. En muchos casos, los datos tomados durante la inscripción resultaban insuficientes para localizar al niño o niña por vías alternativas a la telefónica. Del listado mencionado, sólo cuatro habían conseguido vacante recientemente y otros seis aseguraron que hubieran aceptado el ofrecimiento de haber recibido el mensaje. Unas pocas familias (cuatro en total) efectivamente se habían enterado de la propuesta de vacante, pero el hecho de tratarse de un establecimiento alejado de su domicilio o de una jornada horaria diferente a la solicitada, les imposibilitó aceptarla.

¹⁹ Se trata del Distrito Escolar 19 ubicado al sur de la ciudad (Comuna 8, barrio de Villa Soldati) caracterizado, entre otros aspectos, por el alto porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas y la presencia de gran cantidad de villas de emergencia y asentamientos precarios.

En este sentido, resulta necesario incrementar los recaudos durante el procedimiento de inscripción a fin de contar con información completa y adecuada que posibilite la posterior comunicación con las familias. Es decir, asentar teléfonos alternativos y direcciones con datos suficientes de localización. En el caso de las inscripciones de niños/as de 5 años en lista de espera en el Distrito Escolar 19 que se pusieron bajo análisis, se observó que los domicilios en asentamientos y villas de emergencia estaban consignados únicamente con indicación de manzana y número de casa, sin especificar a cuál asentamiento o villa correspondían, tornando así inútil la información registrada en vistas a poder tomar contacto con las familias de los niños/as inscriptos/as posteriormente.

La determinación de la demanda insatisfecha, empero, es motivo de controversia dado que no hay información oficial confiable disponible y además existen algunos problemas para su medición. El registro en lista de espera que llevan los establecimientos educativos no resulta suficiente para precisar la cantidad de niños y niñas que requieren una vacante, sino que constituye un elemento indicativo más a tener en cuenta. Sin duda es relevante, pero de ninguna manera puede ser el único.

En principio, la escolaridad obligatoria en el nivel inicial alcanza solamente a la sala de cinco años. La escasez de vacantes y, en consecuencia, la falta de expectativas reales respecto del acceso a una de ellas por un lado opera en muchas familias como un fenómeno de desaliento para concretar su inscripción en lista de espera y, por otro lado, las mismas instituciones muchas veces dejan de asentar las solicitudes que claramente no podrán satisfacer. De allí deriva un importante subregistro de la demanda que permanece descubierta.

Para las edades más pequeñas (en especial respecto de niños y niñas de hasta 2 años de edad), y movidas por diferentes razones, las familias que tienen la posibilidad en ocasiones se inclinan por alternativas de cuidado (recurrir a algún miembro de la familia o contratar una persona a tales efectos) en lugar de buscar el ingreso a un establecimiento educativo. En estos casos no hay demanda efectiva (aunque sí potencial) de vacantes institucionales.

Asimismo, otro factor que complejiza y dificulta llevar a cabo una medición precisa es la coexistencia de espacios “alternativos” o “no formales” de atención y cuidado a la primera infancia que han proliferado principalmente a causa de la insuficiencia de vacantes educativas para esta franja etárea, y que procuran brindar una respuesta social o asistencial a esta acuciante necesidad ante la ausencia de respuestas oficiales.

Pese a estos obstáculos, es posible efectuar una aproximación estadística a la determinación de la demanda insatisfecha considerando la población de niñas y niños de hasta cinco años de edad residentes en la Ciudad de Buenos Aires (demanda potencial) y la cantidad de vacantes efectivamente existentes.

Los datos demográficos desagregados por edad más actuales corresponden al año 2010. Si los comparamos con la matrícula de nivel inicial de ese mismo año, advertiremos que la cobertura entre ambas gestiones (estatal y privada) para los niños y niñas de 45 días a 2 años es notablemente baja, incrementándose significativamente desde la sala de 3 años y llegando a una cobertura bastante extendida en sala de 5 años.

Se puede observar que la matrícula de los niños y niñas más pequeños (45 días a 1 año inclusive) es absorbida en mayor medida por el sistema estatal, mientras que a partir de los 2 años de edad las vacantes en establecimientos privados superan ampliamente a las públicas (Ver Cuadro Nº 3).

Cuadro 3: Demanda potencial vs. Matrícula de Educación Inicial. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010.

Edad	Población	Matrícula			Cobertura %
		Estatal	Privado	Total	
0	35.992	827	264	1.091	3,03
1	38.761	1.306	817	2.123	5,47
2	40.688	3.140	7.854	10.994	27,02
3	41.866	9.714	16.128	25.842	61,72
4	42.391	14.837	19.009	33.846	79,84
5	42.369	17.731	21.001	38.732	91,41
Total	242.067	47.555	65.073	112.628	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos y del Ministerio de Educación (GCBA).

4. SERVICIOS PÚBLICOS DIRIGIDOS A LA PRIMERA INFANCIA

A partir del juicio promovido por ACIJ contra el GCBA por la falta de vacantes educativas para la primera infancia, y luego de una serie de derivaciones procesales, en febrero de 2011 ambas partes arribaron a un acuerdo (homologado ante el Tribunal Superior de Justicia) por el cual la Ciudad se comprometió a *“concretar una política que garantice la existencia de vacantes suficientes en*

el nivel inicial". Para ello, el Gobierno asumió el compromiso de llevar adelante un plan de obras para la generación de vacantes, el que debe ajustarse anualmente en función de la cantidad de vacantes faltantes que surjan luego de cada etapa de preinscripción. Como medida inmediata se incluyó la provisión de transporte escolar gratuito para el traslado de niños/as de tres a cinco años hasta escuelas lejanas que dispongan de cupo. De manera complementaria y provisoria, se estableció el compromiso de realizar convenios de gestión asociada con organizaciones sociales y otorgar vacantes en establecimientos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. Se dispuso también la designación de un interventor judicial para el seguimiento de lo actuado y la creación de una "Mesa Bimestral de Trabajo" (integrada por representantes de los Ministerios de Educación y Desarrollo Social, de ACIJ y de la Asesoría General Tutelar) para monitorear el proceso materia de acuerdo y proponer "*acciones correctivas que ayuden al cumplimiento del objeto último*".

Es decir, para dar respuesta al problema planteado se están considerando básicamente dos grandes tipos de dispositivos públicos dirigidos a la población de primera infancia: por un lado, aquellos dependientes del área educativa y, por otro lado, los que dependen del área social. Seguidamente presentamos una breve descripción de los mismos.

4.1. ÁREA EDUCATIVA: MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Los servicios educativos dirigidos a la primera infancia que dependen del Ministerio de Educación se ubican en el marco de dos de sus subsecretarías: por un lado, la Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica (de la que dependen los establecimientos escolares formales) y, por el otro, la Subsecretaría de Equidad Educativa (desde donde se desarrollan diversos proyectos de inclusión educativa).

A continuación consideraremos separadamente los dispositivos que corresponden a cada una de ellas.

4.1.1. Subsecretaría de Gestión Educativa y Coordinación Pedagógica

En el marco de esta Subsecretaría se ubica la Dirección General de Educación de Gestión Estatal (DGEGE)²⁰, de la que depende a su vez la Dirección del Área de Educación Inicial.

20 Los jardines privados son supervisados por la Dirección General de Educación de Gestión Privada que depende de esa misma subsecretaría.

La oferta educativa de gestión estatal comprende una diversidad de servicios diferenciados tanto por los grupos etáreos a los que se dirige como por la extensión de la jornada y/o la modalidad organizativa adoptada:

- a. Jardines Maternales (J.M):** atienden niños/as desde los 45 días a los 2 o 3 años. Ofrecen jornada completa o jornada extendida.
- b. Escuelas Infantiles (E.I):** dirigidas a niños/as desde los 45 días a los 5 años. Funcionan en jornada completa, jornada extendida y/o vespertina (en determinados casos, la jornada se prolonga hasta las 20 o 21 hs.).
- c. Jardines de Infantes Nucleados (J.I.N.):** brindan servicios educativos a niños/as a partir de los 2, 3 o 4 años de edad. Surgen a partir de la creación de salas que funcionan dentro de establecimientos educativos de nivel primario. Cuentan con una dirección itinerante específica del nivel inicial. La jornada puede ser simple (de 8:45 a 12 hs. para el turno mañana y de 13 a 16:15 hs. para el turno tarde) o completa (de 8:45 a 16:15 hs.).
- d. Jardines de Infantes Comunes (J.I.C.):** brindan servicios educativos a niños/as a partir de los 2, 3 o 4 años de edad. Si bien su estructura organizativa se ubica dentro de un establecimiento educativo de nivel primario, cuentan con equipo de conducción propio. La mayoría funciona en jornada simple (turnos mañana y tarde) y algunos lo hacen en jornada completa.
- e. Jardines de Infantes Integrales (J.I.I.):** brindan servicios educativos a niños/as a partir de los 2, 3 o 4 años de edad. Funcionan en establecimientos específicos del nivel inicial y están dotados de un equipo de conducción propio. Ofrecen jornada completa con servicio de comedor.

Todas estas modalidades cuentan con personal docente y supervisión específica del área de educación inicial, organizada según los distritos escolares en que se divide la Ciudad.

La actividad docente está regulada y reglamentada por el Estatuto del Docente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (ordenanza Nº 40.593 y modificatorias). Para ingresar al sistema educativo como docente titular, interino o suplente es requisito inscribirse previamente en uno de los veintinueve Distritos Escolares en los que se divide la Ciudad de Buenos Aires, presentando copias autenticadas de toda la documentación correspondiente. La Junta de Clasificación del área analiza la documentación y otorga un puntaje en función de los siguientes ítems: título (docente, habilitante y supletorio), antecedentes por antigüedad en la docencia, otros títulos, cursos específicos y no específicos, an-

tedentes pedagógicos y culturales, otros antecedentes pertinentes. Luego se elabora un orden de mérito –que comienza con el docente de mayor puntaje y mejor título– en base al cual se asignan las vacantes para cubrir los cargos docentes (titulares, interinos y suplentes), las cuales son ofrecidas en los Actos Públicos que periódicamente se llevan a cabo en cada distrito escolar. De este modo, los cargos docentes vacantes (sea por licencia u otros motivos), son cubiertos de manera sistemática y expeditiva recurriendo al listado de orden de mérito.

4.1.2. Subsecretaría de Equidad Educativa

De aquí depende la Dirección General de Estrategias para la Educabilidad, organismo que concentra diversas iniciativas tendientes a alcanzar una finalidad inclusiva en materia educativa, reconociendo como propósito fundamental *“facilitar el ejercicio al derecho a la educación obligatoria para niños y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo y sostener la inclusión y permanencia de los alumnos generando aprendizajes significativos [...]”*²¹.

En esta Subsecretaría se ubica la Gerencia Operativa de Primera Infancia²², que tiene a su cargo las diferentes modalidades que componen la atención de niñas y niños de 45 días a 4 años *“pertenecientes a sectores de alta vulnerabilidad social y que, por diferentes razones, no acceden a las instancias del Nivel Inicial. Como objetivos principales se propone: ampliar la cobertura educativa y promover los aprendizajes significativos de todos los niños y niñas como participantes activos de un proceso de formación integral. Para ello se han creado espacios para que esta primera infancia pueda recibir una atención que privilegie estos aprendizajes”*²³.

Uno de los criterios en los que se sustenta la intervención de este programa socioeducativo²⁴ es el reconocimiento de que los niños y las niñas en él incluidos/as deben poder acceder a instituciones de la órbita del “sistema edu-

21 Página oficial del GCBA, www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dgie/index.php?menu_id=31016 consultada en julio de 2012.

22 Cabe señalar que estas denominaciones fueron asignadas en el transcurso de la primera parte del año 2012, en consonancia con los decretos oficiales previos que propiciaron una modificación de la estructura organizacional gubernamental transformando a las Direcciones en Gerencias.

23 Página oficial del GCBA, www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dgie/1infancia.php, consultada en julio de 2012.

24 En distintas publicaciones y comunicaciones oficiales el GCBA se refiere a Primera Infancia como “programa” o “proyecto” de manera indistinta.

cativo formal”. De esta manera, se postula que mientras el niño o la niña sea atendido/a por alguna de las modalidades que lo integran es necesario conservar su inscripción en lista de espera para ingresar a un establecimiento educativo dependiente de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal (DGEGE), entendiendo que las prestaciones brindadas no reemplazan a las que dependen de esa Dirección²⁵.

Los servicios educativos aglutinados por la Gerencia Operativa de Primera Infancia asumen diferentes características, en virtud de las circunstancias y contextos históricos particulares en que tuvieron origen:

a. Espacios de Salas de Juego: destinados a niños/as de 2, 3 y 4 años de edad. Funcionan en espacios físicos de organizaciones sociales, en jornada simple (mañana o tarde). El Ministerio de Educación aporta los/as docentes, materiales didácticos y de limpieza. El trabajo docente se realiza con el método de parejas pedagógicas.

b. Espacios de Gestión Asociada: dirigidos a niños/as de 45 días a 2 años. Funcionan en espacios físicos de organizaciones sociales, en jornada completa. El Ministerio de Educación aporta los/as docentes, materiales didácticos y de limpieza. En algunos casos también se provee servicio de alimentación.

c. Extensiones Educativas: está vinculado al Proyecto de Alumnas Madres y Alumnos Padres. Brinda atención a niños/as de 45 días a 5 años cuyas madres o padres participan de ofertas educativas dependientes del Ministerio de Educación. Funcionan en horario vespertino en Escuelas Medias o Centros Educativos en los que se dictan clases para adolescentes y adultos/as. El Ministerio de Educación financia los/as docentes, los materiales didácticos y de limpieza y el servicio de alimentación.

d. Docentes en Jardines Infantiles Comunitarios: se implementa en organizaciones sociales vinculadas con el Ministerio de Desarrollo Social a través del Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios. Los niños/as están a cargo de integrantes de la propia organización social que, por lo general, no sólo no cuentan con título docente sino que, en muchos casos, tampoco han completado sus estudios secundarios. El Ministerio de Educación financia docentes que realizan un “acompañamiento pedagógico” de la tarea que desarrollan quienes se encuentran directamente a cargo de los niños/as (por ejemplo, madres cuidadoras), acercándose a la institución dos veces a la semana aproximadamente. También se les provee materiales didácticos y de limpieza.

25 Ver punto 1.1 de este trabajo.

En los tres primeros casos (*salas de juego, gestión asociada y extensiones educativas*) se aplica la misma normativa que rige para las instituciones dependientes de la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación y los niños/as están a cargo de docentes de educación inicial titulados/as.

En la última de las modalidades indicadas (*docentes en jardines comunitarios*) se sigue la normativa que emana del Ministerio de Desarrollo Social para el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios, Ley Nº 2.956 promulgada en enero de 2009, en su artículo 7º inciso c. señala que una de las prestaciones que brindan las organizaciones sociales reconocidas por el programa es “*ampliar las perspectivas del trabajo pedagógico con la primera infancia en el ámbito comunitario y en los procesos hacia la incorporación de los niños y niñas asistidos al sistema educativo formal*”. Además, se aclara que “*estas prestaciones deben ser cumplidas manteniendo las condiciones de salubridad y habitabilidad necesarias para la permanencia y atención de la población que asiste*” (artículo 7º *in fine*).

Las/os docentes que tienen interés en desempeñarse en alguna de las modalidades del Programa Primera Infancia deben inscribirse previamente en uno de los Distritos Escolares (donde sus antecedentes son evaluados por la Junta de Clasificación) y luego rendir un examen oral y escrito (concurso), a partir de cuyo resultado se les asigna un puntaje total y se establece un orden de mérito en base al cual serán convocados/as.

Hasta hace muy poco tiempo la contratación era anual y la/os docentes no tenían la posibilidad de titularizarse en el cargo. Además, al tratarse de contratos, la cobertura de las vacancias por licencia se dificultaba por la escasez del personal destinado a realizar suplencias. Esta situación comenzó a revertirse paulatinamente a partir de la sanción de la Ley Nº 3.623 a fines del año 2010, mediante la cual se incorporó al Estatuto del Docente el Área de Programas Socioeducativos que abarca a los Programas Primera Infancia, Alfabetización para la Inclusión (Maestro + Maestro, Puentes Escolares, Nivelación, etc.), Centros de Actividades Infantiles y Juveniles, Centros Educativos, Formación de Espectadores, Orquestas juveniles e infantiles, Bachillerato a distancia, entre otros.

La ley mencionada define la composición de la planta funcional para cada uno de dichos programas especificando la remuneración básica correspondiente. Establece también que el Poder Ejecutivo dictará las normas reglamentarias que incluyan el nombramiento como interinos de las/os docentes que se

desempeñen en los cargos indicados y *“arbitrará las medidas necesarias para que dichos/as docentes alcancen la titularidad de los cargos”*.²⁶

Durante el año 2011 se sucedieron una serie de decretos y resoluciones por los cuales en el mes de mayo se creó una Junta “ad hoc” para el Área de Programas Socioeducativos dentro del Ministerio de Educación de la Ciudad. En el mes de julio se fijó la carga horaria de las plantas orgánico funcionales para ese año (luego modificada) y en el mes de diciembre finalmente se designó *“en carácter de interino al personal que presta servicios en los Programas Maestro + Maestro y Primera Infancia, incorporados al Área de Programas Socioeducativos [...]”*.²⁷

De acuerdo a lo observado de manera directa, los servicios educativos ofrecidos son heterogéneos y dependen en gran medida de las características de la organización social en la que se desarrollan, tanto por las condiciones del espacio físico (grado de deterioro y/o precariedad edilicia) como por las características de la propuesta general que sustenta la organización (comedor comunitario, centro cultural, parroquia, asamblea barrial, etc.), lo que impacta en el tipo de criterios preponderantes y la relevancia otorgada al despliegue de la tarea pedagógica.

En la actualidad funcionan cuatro espacios de Sala de Juego, todos ellos ubicados en distritos escolares del sur de la Ciudad, que abarcan una matrícula de 115 niños/as; diez espacios de Gestión Asociada distribuidos en diferentes zonas de la ciudad (en especial aquellas que concentran mayor población en situación de vulnerabilidad social) que en su conjunto registran una matrícula de alrededor de 380 niños/as; tres jardines comunitarios ubicados en villas de emergencia de la zona sur, donde asisten casi 120 niños/as; y once extensiones educativas en establecimientos escolares de educación media de diferentes distritos que alojan a 280 niños/as. Es decir que son aproximadamente 895 los niños y niñas de entre 45 días a 4 años de edad atendidos por alguna de las modalidades del programa socioeducativo Primera Infancia.²⁸

26 Ley 3623, sancionada el 04-11-2010 y promulgada de hecho el 10-12-2010.

27 Consultar Decreto Nº 267/GCABA/11 del 10-05-2011, Resolución Nº 6768/GCABA/MEGC/11 del 07-07-11, Resolución Nº 8.038/GCABA/MEGC/11 del 02-08-11, Resolución Nº 12215/GCABA/MEGC/11 del 02-12-11.

28 Información proporcionada por el Ministerio de Educación a la Mesa Bimestral de Trabajo en el mes de mayo de 2012.

4.2. ÁREA SOCIAL: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con diferentes servicios dirigidos a atender a la primera infancia que dependen de la Subsecretaría de Promoción Social: algunos de ellos (los que llevan años de funcionamiento) de la Dirección General de Niñez y Adolescencia, y otros (los de reciente creación) de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

4.2.1. Dirección General de Niñez y Adolescencia

En el marco de esta Dirección General funcionan dos programas orientados a la primera infancia:

a. Programa Centros de Acción Familiar (CAF): están destinados a niñas y niños desde 45 días, adolescentes, jóvenes y sus familias. A los fines organizativos y estadísticos, se los agrupa en “infantes” (hasta 5 años), “escolares” (de 6 a 12 años) y “adolescentes” (13 a 18 años).

Originalmente dependientes del entonces Ministerio de Bienestar Social de la Nación, en el año 1979 los CAF fueron transferidos al ámbito municipal. Posteriormente, en 1992, el municipio asumió la dependencia de un nuevo centro fundado por una institución educativa privada, y en 2004 se inauguró el último de los siete CAF existentes.

Se trata de “*instituciones de promoción comunitaria, de promoción de derechos y de inclusión social, ubicados en algunos de los barrios más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires*”²⁹: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Barracas, Nueva Pompeya, Bajo Flores y Retiro (Villa 31).

Su objetivo es “*promover el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes mediante su inclusión en espacios institucionales de socialización, tendientes al fortalecimiento vincular (familiar y red de sostén en general) y al acompañamiento a su inserción en el sistema educativo formal, fomentando la generación de proyectos o estrategias alternativas*”³⁰. Para ello se realizan “*talleres participativos culturales, educativos, lúdico-expresivos, recreativos y deportivos*”³¹.

29 Informe N° 972.092-DGNyA-10, del 3 de agosto de 2010.

30 Página oficial del GCBA, www.buenosaires.gov.ar, consultada en julio de 2012.

31 Ídem.

Los niños, niñas y adolescentes reciben desayuno, almuerzo y/o merienda, según su horario de concurrencia. Los alimentos se elaboran en cada uno de los establecimientos.

Los “escolares” y “adolescentes” pueden recibir “*atención integral con permanencia*” cuando asisten a contra turno de la escolaridad, participan de los talleres propuestos y reciben apoyo escolar; o “*atención integral sin permanencia*” cuando sólo concurren para recibir alguna de las comidas que se brindan. En este último caso se procura incluirlos/as en alguna de las actividades recreativas ofrecidas.

Las prestaciones para los “infantes” varían según cada centro. En cada uno de ellos funcionan salas para algunas edades dentro de esta franja etárea pero no para todas. La asistencia de los niños y niñas es diaria y puede ser en jornada simple o completa –según el centro– dentro un horario que se extiende entre las 8 y las 16 hs.

Los servicios se brindan durante todo el año. Son exigencias para el ingreso “*provenir de familia en situación de vulnerabilidad social y tener la edad que corresponda para cada programa de la prestación*”³².

Cuentan con una coordinación y un equipo de profesionales de distintas disciplinas (la composición varía según el CAF, pudiéndose encontrar trabajadora/es sociales, psicóloga/os, psicopedagoga/os, fonoaudióloga/os, socióloga/os, etc.).

No es requisito que el personal que se encuentra directamente a cargo de los niños y niñas tenga formación específica. En general se trata de “cuidadoras” con título secundario completo o incompleto, algunas de las cuales inicialmente cumplían en el CAF la contraprestación laboral que exigía el Programa Jefas de Hogar Desocupadas y luego pasaron a formar parte del plantel. Si bien se cuenta con trabajadoras “volantes” para cubrir licencias del personal, muchas veces resultan insuficientes.

En ocasiones las cuidadoras acceden a cursos de capacitación, algunos de ellos organizados y brindados por el equipo de profesionales del mismo centro donde realizan sus tareas. Según refirieron distinta/os referentes del programa, originalmente en los CAF se desempeñaban docentes titulada/os que se fueron desvinculando porque las condiciones laborales resultan desventajosas en relación a las ofrecidas dentro del ámbito educativo: mayor carga horaria con sueldos inferiores, falta de aplicación del estatuto docente, no reco-

32 Informe N° 972.092-DGNyA-10, del 3 de agosto de 2010.

nocimiento de la antigüedad en el ejercicio de la docencia, imposibilidad de titularizar, entre otros.

El reemplazo del personal no es sistemático y la posibilidad de concretarlo depende de varios factores, entre otros, el tipo de contrato que quien renuncia haya tenido (relación de dependencia permanente o a término, locación de servicios, etc.).

A partir de sus propias posibilidades, en cada Centro se organiza una asociación cooperadora que se nutre de los aportes voluntarios de las familias y destina los fondos recaudados a gastos corrientes de administración (por ejemplo, fotocopias) o a adquirir equipamiento e insumos para las actividades de los niños y niñas que asisten. A diferencia de las cooperadoras de los establecimientos escolares –que reciben desde el Ministerio de Educación una transferencia monetaria–, estas otras no perciben subsidio alguno, siendo su alcance acotado.

En la actualidad son siete los Centros de Acción Familiar que se encuentran en funcionamiento y, según los datos oficiales disponibles más recientes, en su conjunto atienden alrededor de 460 niños/as de primera infancia³³, hallándose en lista de espera una cantidad similar.

b. Programa Centros de Desarrollo Infantil (CEDI): está dirigido a niñas y niños de entre 45 días a 3 años de edad *“pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social, residentes en la Ciudad de Buenos Aires o cuyos responsables adultos trabajen en la misma”*³⁴. Las prestaciones se brindan diariamente en jornada completa entre las 8:30 y las 15:30 hs.

Antiguamente se los conocía como jardines maternos. En el año 2007 asumieron la denominación actual, en el contexto de la sanción de la Ley Nacional Nº 26.233 de “Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil”.

De acuerdo al Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil (Resolución Nro. 114-MDSGC-2010, de fecha 9 de febrero del año 2010), estos centros son *“espacios de prevención y atención integral de niñas y niños desde 45 días a 4 años de edad, que realizan acciones para desarrollar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción, protección y garantía de los derechos de los niños y niñas de con-*

³³ Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA (agosto 2011) *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2010*. Los datos más actuales desagregados por grupo de edad corresponden al año 2008. No obstante, según se ha podido corroborar no se produjeron variaciones significativas en la cantidad de vacantes ofrecidas.

³⁴ Página oficial del GCBA, www.buenosaires.gov.ar, consultada en julio de 2012.

*formidad con lo establecido en las Leyes Nacionales Nº 26.061, 26.233 y la Ley local Nº 114. Desarrollan tareas preventivas de detección temprana de obstáculos en el desarrollo elaborándose estrategias de cambio junto con las familias, acompañándolas y estimulándolas en los procesos*³⁵.

Para el acceso a una vacante uno de los requisitos es *“provenir de hogares en situaciones de vulnerabilidad”* y la realización de una *“evaluación social, psicológica y/o psicopedagógica a cargo de las profesionales del CeDI”*³⁶.

Algunos de estos centros están destinados a los hijos e hijas del personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aunque *“de no cubrirse con estos la totalidad de las vacantes, las mismas serán cubiertas con niños provenientes de la comunidad, en atención a situaciones de vulnerabilidad social”*³⁷.

Es interesante destacar que, entre las causas que determinan el egreso de los niños y niñas del programa CeDI se consigna en primer término: *“tener la edad requerida para ingresar al sistema educativo”*³⁸. Cabe recordar que la Ley de Educación Nacional establece que la educación inicial es una *unidad pedagógica* que comprende desde los 45 días a los 5 años, sin distinguir ciclos separados. Con ello, el programa CeDI no solo desconoce esta unidad reconocida en la ley vigente, sino que se asume expresamente como un servicio diferente de los propiamente educativos.

En este sentido, el servicio alimentario se consolida como una de las prestaciones centrales de los CeDI, adquiriendo el sector del economato una notoria relevancia dentro del programa. En términos generales, se brindan prestaciones que apuntan a favorecer el desarrollo infantil, ninguna de ellas específicamente educativa³⁹. Se procura, no obstante, contemplar las cuestiones pedagógicas mediante la elaboración anual por parte de cada Centro de un Proyecto Educativo Institucional (PEI) que cumple la función de orientar la labor que se lleva a cabo con los niños y las niñas.

35 Resolución Nro. 114-MDSGC-2010, Anexo, Capítulo I “Definición y Principios”.

36 *Ibidem*, Anexo, Capítulo IV “Sistema de Ingreso y Egreso”.

37 *Ídem*.

38 *Ídem*.

39 El capítulo III-Actividades, del Reglamento de Ingreso y Funcionamiento de los CeDI (Resolución Nº 114 y Anexo) detalla que las prestaciones brindadas son: *“a) atención a cargo de profesionales y personal capacitado (...), b) servicio alimentario que contemple una dieta proteico / calórica que cubra los requerimientos nutricionales del grupo etáreo, c) condiciones ambientales, afectivas y de atención adecuada para asegurar el desarrollo integral de la población infantil, d) estimulación temprana, en los casos que lo requieran, a fin de optimizar su desarrollo según franja etárea, e) actividades socio-pedagógicas organizadas y adecuadas al nivel de maduración de los niños, promoviendo el crecimiento social, afectivo e intelectual de los mismos, f) atención, seguimiento, asesoramiento y derivación profesional en las áreas social, psicológica, psicopedagógica y de la salud (...)”*.

De las entrevistas realizadas surgió que –tras años de esfuerzo– recién en el año 2010 el programa logró que todos los CeDI tengan su PEI. Por otra parte, las referentes de los distintos centros con los que se tomó contacto mencionaron que les demanda importantes y sostenidos esfuerzos intentar desplegar aspectos del orden de lo pedagógico cuando el personal que debe implementarlos (más allá de la favorable disposición que pueda manifestar al respecto) carece de la formación y la preparación específica adecuada para ello.

Los centros disponen de un equipo técnico integrado por profesionales de diferentes disciplinas, en su mayor parte psicóloga/os, psicopedagoga/os y trabajadora/es sociales. Las actividades con los niños y las niñas están a cargo de manera directa de cuidadoras que reciben la denominación de “*asistentes de la primera infancia*” (API). La mayoría de las API no tiene título docente. En algunos casos se trata de mujeres de la comunidad que recibían el Plan Jefas de Hogar Desocupadas e ingresaron al CeDI para cumplir la contraprestación laboral exigida, pasando posteriormente a formar parte de la planta de personal del programa. Las API reciben capacitaciones internas, generalmente organizadas y brindadas por el equipo de profesionales del mismo centro. Se cuenta también con “volantes” para cubrir las licencias del personal, aunque muchas veces resultan insuficientes.

Por otra parte, el reemplazo de los trabajadores/as que se pierden (sea por jubilación, fallecimiento, renuncia o rotación) no es sistemático ni siempre se logra, lo que ha determinado que con los años la dotación general de personal disminuya, con el consiguiente impedimento para ofrecer las prestaciones en una jornada más extensa.

De acuerdo a sus posibilidades, en cada CeDI se organiza una asociación cooperadora sostenida por los aportes voluntarios de las familias (y muchas veces también del personal) destinadas a resolver gastos menores del funcionamiento institucional y obtener elementos e insumos para las actividades de los niños y niñas atendidos/as. Estas cooperadoras no reciben fondos del organismo del cual dependen.

Actualmente se encuentran en funcionamiento veinte establecimientos de este tipo (uno de ellos ubicado en la provincia de Buenos Aires) que en su conjunto atienden unos 877 niños y niñas, encontrándose registrados/as en lista de espera una cantidad muy superior (1.628 niños/as)⁴⁰.

40 Datos informados por el Ministerio de Desarrollo Social a la Mesa Bimestral de Trabajo en el mes de julio de 2012. Vale aclarar que del total indicado, 71 niños/as asisten al CeDI ubicado en la localidad de Ituzaingó (Provincia de Buenos Aires), donde 36 niños/as han quedado en lista de espera. Dentro del Hogar de Ancianos

4.2.2. Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil

El programa Centros de Primera Infancia (CPI) se creó en el año 2009 a partir del Decreto Nº 306 con la finalidad de *“regularizar”* los espacios comunitarios surgidos *“de forma espontánea y consecuentemente con las necesidades sociales de los habitantes de las zonas de mayor vulnerabilidad de la Ciudad de Buenos Aires que en forma solidaria comenzaron a brindar atención a niñas y niños menores de cuatro años generando un espacio de contención y ayuda a sus madres”*, reconociendo que *“la atención (allí) brindada se llevaba acabo en forma precaria con carencias básicas en el servicio y falta de los cuidados atinentes en relación a la edad y formación integral de los niños, así como el correspondiente control del GCBA (...)”*. De este modo, *“los espacios creados por necesidad, de actual funcionamiento informal, resultarían asistidos, reglamentados y tutelados por el GCBA dando un marco normativo de vinculación entre la actividad administrativa y la realidad social”*⁴¹.

La modalidad elegida para su funcionamiento es la gestión asociada, lo que *“implica la suma de aportes gubernamentales, con el trabajo técnico-profesional de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que asumirán en forma exclusiva la responsabilidad de implementación de cada Proyecto, manteniendo indemne al GCBA ante cualquier eventual reclamo”*⁴². A este último le compete aportar *“los recursos necesarios para la ejecución de este proyecto”*, así como asumir *“la responsabilidad de supervisión del conjunto de actividades administrativas y de campo desempeñadas por cada CPI”*, mientras que será competencia de las organizaciones sociales seleccionadas asumir *“en forma exclusiva toda responsabilidad vinculada a la ejecución e implementación del Programa CPI, contando con el control permanente y lineamiento rector que impartirá el GCBA a través de la supervisión”*⁴³.

Originalmente se previó que las visitas de supervisión *“se realizarán en cada CPI con una periodicidad de al menos dos veces por semana durante el primer año de funcionamiento”*. Durante el segundo año *“las visitas se realizarán semanalmente”*⁴⁴. En este sentido, uno de los objetivos para el desarrollo del

Martín Rodríguez - Viamonte que depende de la Subsecretaría de Tercera Edad del Ministerio de Desarrollo Social del GCABA, y que recibe mayoritariamente a hijo/as del personal del mismo.

41 Decreto Nº. 306/09, “Considerando”.

42 Ídem.

43 Íbidem, Anexo I, título V “Modelo de Gestión”.

44 Íbidem, Anexo I, título IX “Controles y Supervisión”. Vale mencionar que en la práctica esta frecuencia no se cumple de manera estricta, realizándose comúnmente una visita semanal de supervisión durante el

programa es *“dejar capacidad instalada en los distintos centros, buscando en el largo plazo el autosostenimiento de los mismos”*⁴⁵. No se aclara cuáles son los contenidos comprendidos por este pretendido autosostenimiento: si se trata del financiamiento, la definición de objetivos o la gestión de recursos.

Según la normativa que los regula, los CPI deben contar con un equipo integrado por: referente del centro, psicopedagogo/a, psicomotricista, psicólogo/a, trabajador/a social, maestras jardineras, madres cuidadoras o maestra auxiliar, maestros especiales (de educación física, educación musical y plástica). Además, deben contar con personal para el servicio de cocina y de limpieza. Dentro del marco de la gestión asociada, *“cada CPI tendrá a su cargo la selección, contratación e incorporación de personal para el logro de los objetivos y metas propuestas”*⁴⁶. El Gobierno de la Ciudad aporta los recursos económicos en forma de “becas” para financiar la contratación del personal.

De esta manera, el régimen laboral varía según cada centro y entre los empleados/as de un mismo CPI. Desde los inicios, a la mayor parte de los/as trabajadores (docentes, profesionales de los equipos técnicos, auxiliares de cocina y de limpieza) se los/as contrató bajo el régimen monotributista. En la actualidad la dirección del programa insta a que a las docentes se las emplee en relación de dependencia con la asociación civil, aunque sus condiciones laborales continúan siendo sustancialmente distintas a las de aquellas que se desempeñan dentro del sistema educativo.

En términos generales, las docentes cumplen una jornada completa recibiendo una remuneración similar a la que se percibe en el ámbito escolar por una carga horaria inferior. Además, no se les contempla la bonificación por antigüedad en el desempeño del cargo ni la atribución de puntaje para la clasificación docente dado que no se aplica el Estatuto del Docente.

A dos años de la implementación del programa CPI se comprueba que las condiciones laborales descritas, por ser comparativamente desventajosas respecto de las vigentes en el sistema educativo formal, afectan las posibilidades reales de contratar y retener a la/os docentes tituladas. En algunos casos son designada/os estudiantes del profesorado de educación inicial a cargo de las

primer período de funcionamiento y luego pasando a ser quincenal. Más allá de ello, la/os referentes de los CPI consultada/os manifestaron que ante cualquier inquietud pueden acudir telefónicamente de manera constante al equipo de conducción del programa.

45 Manual de Procedimientos de los CPI, título 2 “Descripción del Programa”.

46 Decreto Nº 306/09, Anexo I, título VI “Proceso de selección y contratación de personal”.

salas. También se dificulta el reemplazo del personal que se toma licencia, pese a que varios centros implementaron la figura de auxiliar volante.

Los CPI están dirigidos a la atención de *“madres embarazadas, niños y niñas menores de 4 años en situación de vulnerabilidad social y exclusión social”*⁴⁷ y las prestaciones se ofrecen en jornada completa. No obstante, no todos los centros cuentan con salas para todas las edades comprendidas en esta franja etárea. Por otra parte, varias referentes entrevistadas expresaron que la mayor demanda se concentra en las edades más pequeñas, para quienes las vacantes del programa son insuficientes.

Según está dispuesto, las vacantes se deben asignar en función de la ponderación de un conjunto de indicadores de pobreza y vulneración social expresamente establecidos⁴⁸, eligiendo como beneficiarios de la prestación a aquellos niños y niñas cuyas familias obtengan la evaluación más crítica. De las entrevistas realizadas en distintos CPI surgió que existe un importante margen de discrecionalidad en la aplicación de esa evaluación, ya sea al modificar algunos de los ejes contemplados en el instrumento prediseñado o directamente al seleccionar a los inscriptos según el criterio de la coordinadora en función del *“conocimiento”* previo que tiene de las familias por su relación de vecindad.

Se estipula además que *“no podrá inscribirse a aquellos niños o niñas que no posean el documento de identidad”*⁴⁹. La falta de DNI constituye una condición de vulnerabilidad que paradójicamente no es tenida en cuenta para favorecer la inclusión en el programa, sino antes bien determina la exclusión del mismo. Sin embargo, luego de mantener un diálogo al respecto con autoridades del programa, esta restricción habría quedado sin efecto.

El objetivo general del programa CPI es *“garantizar el crecimiento y desarrollo saludable”*, para lo cual *“se brindará una atención integral que incluya la atención de la salud, estimulación temprana y asistencia nutricional”*⁵⁰. Entre los objetivos específicos se contempla *“brindar los elementos básicos para la satisfacción de las necesidades fisiológicas, afectivas, psicomotrices, de juego, recreación y socialización para el sano desarrollo de los niños, niñas y su entorno”*⁵¹. Se establece una diferencia de acuerdo al grupo etéreo de pertenencia: mientras que para las niñas y niños de 45 días a 2 años se prevé *“crear un*

47 Ibidem, Anexo I, título III *“Población objetivo”*.

48 Manual de Procedimientos, Anexo I *“(B) Criterios de vulnerabilidad social”*.

49 Ibidem, título 3.2 *“Focalización de la población objetivo”*.

50 Ibidem, título 2 *“Descripción del Programa”*.

51 Ídem.

espacio propicio para la estimulación temprana”, en el caso de quienes tienen de 3 a 4 años el eje está puesto en la “adquisición de hábitos”⁵². En términos generales, el programa define que “los CPIs no son una mera propuesta educativa, sino que intentan abarcar las diferentes necesidades del niño: físicas, emocionales, recreativas y de socialización”⁵³.

En virtud de lo observado de manera directa, el funcionamiento de los CPI difiere según las características de la organización social con la que se realizó el convenio. En algunos casos, se trata de organizaciones religiosas que ya tenían en funcionamiento jardines de infantes privados de carácter parroquial; en otros, la actividad principal era brindar servicio de comedor y, en algunos casos, funcionaba previamente un jardín de infantes comunitario.

Se advierten relevantes diferencias en cuanto a las condiciones edilicias (mayor o menor adecuación de los espacios), las modalidades organizativas y los criterios institucionales respecto de la tarea pedagógica. Por ejemplo, en aquellas organizaciones donde funcionaba un jardín de infantes privado con anterioridad a la creación o transformación del mismo en CPI, generalmente existe un planteo hacia el programa respecto a que desde éste se generen condiciones apropiadas para la actividad docente y suele contratarse mayor cantidad de docentes tituladas en relación a la cantidad de niños/as atendidos/as.

Durante el proceso judicial por la falta de vacantes de nivel inicial también se realizaron planteamientos en este sentido. En el Acta Acuerdo celebrada entre ACIJ y el GCBA quedó plasmado el compromiso de que la Dirección del Área de Educación Inicial dependiente de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal del Ministerio de Educación implemente la supervisión de los aspectos pedagógico-didácticos que tienen lugar en los Centros de Primera Infancia, aunque no se especificó la frecuencia que las mismas deberían asumir.⁵⁴ De las actas remitidas a la Mesa Bimestral de Trabajo surge que a lo largo del año 2011 se efectuaron en promedio tres encuentros de supervisión en cada CPI durante los cuales se brindó asesoramiento sobre encuadre institucional, resignificación de los espacios, rol docente, planificación, secuencia didáctica, juego, etc.

Desde la inauguración del primer CPI en abril de 2009 hasta el momento se han puesto en funcionamiento veintisiete de estos centros y el GCBA prevé con-

52 Ídem.

53 Íbidem, título 1 “Fundamentación”.

54 Acta Acuerdo. Cláusula sexta y anexo X.

tinuar incrementando esta cantidad. En su conjunto ofrecen 2.960 vacantes y registran una lista de espera de 1.705 niños/as.⁵⁵

5. CONSIDERACIONES FINALES

Ante el abrumador déficit de vacantes en el sistema educativo del nivel inicial surgieron y prosperaron disímiles dispositivos de atención a la primera infancia en el intento de dar respuesta a esa situación. Progresivamente el Estado local asumió responsabilidades en la ejecución de esas prestaciones. En algunos casos, brindando apoyo a las iniciativas comunitarias (como el Programa Primera Infancia del Ministerio de Educación o el Programa Centros de Primera Infancia del Ministerio de Desarrollo Social) y, en otros, a través de servicios propios (como los Centros de Acción Familiar y los Centros de Desarrollo Infantil, ambos del Ministerio de Desarrollo Social).⁵⁶

Actualmente el GCBA ofrece estos programas a un sector de niños y niñas que no encuentran vacante de educación inicial (Ver Cuadro Nº 4). Sin embargo, según hemos descripto en este informe, este tipo de servicios sustentan una finalidad asistencial y/o de promoción social pero *no constituyen una política educativa*, aún cuando en su definición puedan contemplar objetivos de carácter pedagógico. Tal como sostienen investigadoras del tema, *“las ofertas que no son estrictamente escolares se definen, por lo general, como ofertas de atención integral de la infancia, y la preponderancia de su función educativa es variable y aparece articulada en casi todos los casos con una dimensión fuertemente asistencial”*⁵⁷.

55 Datos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Social a la Mesa Bimestral de Trabajo en el mes de julio de 2012.

56 Cabe recordar que las modalidades no escolarizadas de atención a la primera infancia fueron impulsadas décadas atrás en nuestro país (y también en la región) por agencias internacionales –tales como UNICEF– como una estrategia de lucha contra la pobreza, bajo el supuesto de que sus posibilidades de alta replicabilidad permitirían ampliar la asistencia a los niños y niñas menores de 6 años con un bajo costo. El eje de estas experiencias es la participación de las comunidades. De allí la importancia de la figura de las “madres cuidadoras”, mujeres voluntarias o que cumplen así la contraprestación laboral exigida por planes de transferencia de ingresos, dedicadas al cuidado directo de los niños y niñas que asisten a los centros. La sanción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño marcó un cambio de paradigma, en el que “el derecho a estudiar, a aprender y a sentar las bases tempranamente para que este aprendizaje se concrete, son las nuevas premisas de la programación”; mientras que “la ampliación de cobertura, bajo costo y alta replicabilidad como propuestas, perdieron vigencia en el discurso aunque no en las prácticas de los programas sociales”. Cfr. Ruiz, V. y Moreau de Linares, L. (2000) ¿Desarrollo o subdesarrollo infantil? Estudio comparativo sobre el impacto de las modalidades no convencionales de atención a los niños y niñas pequeños en situación de pobreza. UNICEF.

57 G. Diker citada por Malajovich, A. (septiembre 2010): “Deudas educativas con la primera infancia” en *Revista Voces en el Fénix*, Argentina, Año 1, Nro. 3.

Cuadro 4: Matrícula en establecimientos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social. Año 2012

Ministerio de Educación		Ministerio de Desarrollo Social		
S.S. Gestión Educativa y Coord. Pedagógica	S.S. de Equidad Educativa	S.S. de Promoción Social		
D.G. Educación de Gestión Estatal	D.G. Estrategias para Educabilidad	D.G. Fortalec. de Sociedad Civil	D.G. Niñez y Adolescencia	
D. del Área de Educación Inicial	Programa Primera Infancia	Centros de Primera Infancia	Centros de Acción Familiar	Centros de Desarrollo Infantil
48560*	895	2.960	460**	806***
48.560	5.121			

Referencias:

*: datos del Sistema Informático de Gestión Escolar (GCBA) consultado en junio de 2012

** : datos estimados

***: se excluyó la matrícula que asiste al CeDI ubicado en la provincia de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social (GCBA)

Esta clase de dispositivos están dirigidos a la población en situación de vulnerabilidad social y se ubican mayoritariamente en los barrios empobrecidos de la Ciudad. A diferencia del sistema educativo –fundamentado en la premisa de la universalización–, son programas focalizados que tienen establecidos requisitos de acceso y desarrollan procedimientos más o menos discrecionales para la selección de sus “beneficiarios”, que incluyen una evaluación y constatación de la situación de pobreza en la que se encuentran. En el caso de los Centros de Primera Infancia (CPI) llegó a exigirse además contar con documento de identidad para poder inscribirse. Lo contrario acontece en el ámbito educativo, donde distintos instrumentos legales impiden la imposición de restricciones semejantes.⁵⁸

58 En relación a la exigencia de documentación, la Ley Nacional Nro. 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ordena: “En el caso de carecer de documentación que acredite su identidad, se los deberá inscribir provisoriamente, debiendo los organismos del Estado arbitrar los medios destinados a la entrega urgente de este documento. Por ninguna causa se podrá restringir el acceso a la educación debiendo entregar la certificación o diploma correspondiente” (art. 15). En el mismo sentido la Ley CABA Nro. 114 de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes afirma que: “El Gobierno de la Ciudad garantiza a niños, niñas y adolescentes: (...) k) recibir educación pública, eximiéndoselos de presentar documento de identidad nacional, en caso de carecer del mismo, o cualquier otra documentación que restrinja dicho acceso debiéndoseles entregar la certificación correspondiente a cada nivel” (art. 29). La Ley CABA Nº 203 refuerza lo antedicho cuando indica que: “En los Establecimientos Educativos dependientes del Gobierno de la Ciudad, se inscribirá provisoriamente a los

Los programas ofrecidos como sustituto de los servicios educativos de nivel inicial faltantes son sumamente heterogéneos en cuanto a propuestas, modalidades de acceso, criterios pedagógicos, calificación del personal, condiciones edilicias, etc. En algunos casos las prestaciones fundadas en la gestión asociada resultan superadoras de la labor comunitaria que venía desarrollando la organización social con la que se realiza el convenio. Ello tanto por el acompañamiento o la incorporación de distintos profesionales y docentes, como además por las mejoras edilicias introducidas a través del financiamiento de refacciones y, en ocasiones, la construcción completa de espacios.

Pese a su carácter primordialmente asistencial, el sistema educativo formal se erige en modelo y referencia para estas prestaciones y se lo procura imitar. De este modo, los diferentes centros asistenciales intentan aplicar algunos lineamientos del diseño curricular definido para el nivel inicial, se esfuerzan por elaborar un “proyecto educativo institucional” (PEI), promueven la creación de asociaciones cooperadoras, procuran vestir a las cuidadoras y a los niños/as atendidos/as con los típicos guardapolvos que identifican a maestras jardineiras y alumnos/as del sistema educativo formal, etc.

No obstante, aunque anhelan parecerse, estas propuestas distan de ser equivalentes a los servicios propios del ámbito educativo. Aceptarlas como tales lleva a convalidar la existencia de un sistema fragmentado y diferencial según las condiciones socioeconómicas de los niños y las niñas, vulnerando su derecho a la educación y violentando los principios de igualdad y no discriminación.

No desconocemos, empero, que el formato escolar es fuertemente criticado por sus características de rigidez, jornadas escolares inadecuadas a las necesidades de organización familiar, separación de juego y trabajo, diferenciación de contenidos, regulación del uso del cuerpo y control del espacio, entre otros. En este sentido, participamos de varios de estos cuestionamientos entendiendo que resulta imperiosa su modificación y adecuación a las necesidades socioeducativas y familiares actuales. Sin embargo, las propuestas asistenciales descritas no constituyen una superación del cuestionado formato escolar, antes bien intentan replicarlo, al tiempo que introducen nuevos interrogantes.

De acuerdo a los requisitos de admisión ya mencionados, será la población de primera infancia en situación de pobreza que no acceda a una vacante en el sistema escolar de gestión estatal, y que carezca de recursos para hacerlo en un establecimiento privado, la que entonces quedará en condiciones de aspirar al

alumnos/as menores de dieciocho (18) años que, por sí o por sus representantes legales lo soliciten, aún cuando no cuenten con el documento de identidad correspondiente” (art. 1).

ingreso en alguno de estos programas “alternativos”. El ofrecimiento de dispositivos exclusivos para niños y niñas pobres se relaciona más con un modelo de protección social de tipo residual que con el que consagra el Sistema de Protección Integral de Derechos de la Niñez, donde las políticas públicas básicas universales configuran la base.

Esta discriminación y segmentación viola además los compromisos contraídos por la Ciudad de Buenos Aires –y expresados en su Constitución– en cuanto a asegurar la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso al sistema educativo, promover el más alto nivel de calidad de la enseñanza y garantizar de manera indelegable la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a todos los niños y niñas a partir de los 45 días de vida. Los programas señalados y muy especialmente el más reciente de ellos –Centros de Primera Infancia–, se enmarcan en un proceso de privatización y retirada del Estado del cumplimiento de sus obligaciones y funciones.

En la actualidad es indiscutible la importancia que posee la educación temprana, sustentada en vertientes teóricas diversas que demostraron que los primeros años son fundantes para la trayectoria vital de las personas. En este sentido, el derecho a la educación adquiere características singulares en la primera infancia, tanto así que el inicial es el único nivel educativo que no se puede recuperar en otra etapa de la vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (Acij) (2009): *La discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires.

Brailovsky, D. (S/F): *El Nivel Inicial. Un nivel de enseñanza joven que interroga la identidad escolar e interpela al estado. Entrevista con Gabriela Diker*, disponible en www.infanciaenred.org/antesdeayer.

Cardarelli, G. (2006): "Las alternativas. Modalidades de atención a la infancia formales y no formales" en Entel, A. (comp.) *Infancias: varios mundos. Los más chiquitos. Acerca de la inequidad en la infancia argentina*, Buenos Aires, Fundación Walter Benjamín.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (julio de 2010): *El Derecho a la Educación*, Buenos Aires, Colección Diagnósticos Nº 4.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2006): *Aportes para revertir la desigualdad educativa*.

Diker, G. (2001): *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: "Principales tendencias"*, Buenos Aires, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Faur, E. (2010): "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado infantil en Buenos Aires" en *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, Año XXIII, Nº 27.

Ferro, L. (diciembre de 2008): *Informes y estudios sobre la situación educativa Nº 8: Situación de la Educación Inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CeTERA).

Ferro, L. (mayo de 2007): *Informes y estudios sobre la situación educativa Nº 5: Acerca de la educación inicial en la Ley de Educación Nacional*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Pedagógicas Marina Vilte, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CeTERA).

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Comisión Especial de Políticas Públicas para la Ciudadanía Plena (octubre de 2008): *Desigualdad Educativa: aportes hacia una educación democrática*, Buenos Aires.

Malajovich, A. (septiembre de 2010): "Deudas educativas con la primera infancia" en *Revista Voces en el Fénix*, Argentina, Año 1, Nro. 3.

Ministerio de Educación - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (mayo - junio de 2007): *El nivel inicial en la última década: desafíos para su universalización*. Boletín DINIECE Temas de Educación Nº 2, Argentina.

Ruiz, V. - Moreau De Linares, L. (2000): *¿Desarrollo o subdesarrollo infantil? Estudio comparativo sobre el impacto de las modalidades no convencionales de atención a los niños y niñas pequeños en situación de pobreza*, UNICEF, Buenos Aires.

SECCIÓN III**EDUCACIÓN PRIMARIA**

CAPÍTULO IV

EL HACINAMIENTO COMO CAUSA Y EFECTO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

UN ESTUDIO SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS DEL DISTRITO ESCOLAR 19¹

1. INTRODUCCIÓN

Durante el transcurso del año 2010 desde la Oficina de Atención Descentralizada Villa Soldati-Nueva Pompeya se realizaron dos informes que intentaron reflejar la situación educativa de algunos distritos escolares de la zona sur de la Ciudad².

En el primer trabajo se decidió contemplar aquellos aspectos relativos al sistema de calefacción, al funcionamiento de los comedores escolares, así como a la falta de vacantes en los distritos escolares 19 y 21 (en adelante "DE 19" y "DE 21"). En el siguiente, el objetivo planteado fue ahondar el análisis focalizando en dos ejes problemáticos: en primer lugar, la oferta educativa existente y sus complicaciones relacionadas y en segundo lugar, la prestación del servicio de comedor en las escuelas.

En este proceso surgieron diversos nudos problemáticos vinculados a todos los niveles educativos. En lo que respecta al nivel primario, el hacinamiento es-

1 Este artículo fue elaborado bajo la coordinación general de Ana Lanziani y de Mabel López Oliva, la coordinación técnica de Damián Azrak y Ángeles Bermúdez. Contó con la colaboración de Estela Bicci, Carlos Rossit, Lucila Passini y Verónica Carmona. Julio de 2012.

2 OAD-SP: "Derecho a la Educación. Documento diagnóstico. Primer semestre 2010" (inédito), OAD-VSNP- *La educación en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. La falta de oferta educativa adecuada, las vacantes, el servicio de comedor y sus problemas relacionados* en MPT, DT N° 10/ La descentralización del Ministerio Público Tutelar. Experiencias y desafíos en los barrios de la zona Sur de la Ciudad 2009-2011, Jun.2011.

colar, junto con la escasa cantidad de establecimientos que ofrecen la modalidad de jornada completa³, resultó ser el más acuciante.

En este contexto, desde la Oficina Descentralizada por los Derechos de la Infancia y Adolescencia Villa Soldati-Nueva Pompeya, dependiente de la Asesoría General Tutelar (en adelante, OAD VS-NP) y la Asesoría Tutelar N° 1, a cargo de la Dra. Mabel López Oliva, (en adelante, AT1) se planteó como línea de trabajo conjunto, para el primer semestre del año 2011, indagar en la temática, focalizando el trabajo en el Distrito Escolar 19.

Posteriormente, en Mayo del 2012, con los datos actualizados para dicho año, se compartió el trabajo realizado con actores claves de la zona para su discusión y elaboración de conclusiones.

El presente informe intenta dar cuenta de este proceso y a los efectos de un común entendimiento estará estructurado de la siguiente manera: en un primer momento, luego de una breve introducción sobre la temática, se hará un repaso por los principales indicadores sociales del Distrito Escolar N° 19 (punto II). Luego, se pasará revista del marco normativo específico que marca el terreno en la problemática que nos convoca (punto III). A continuación, explicaremos la metodología utilizada a los fines de recabar la información necesaria y el universo de escuelas relevadas (punto 4), para así después presentar los datos obtenidos en los años 2011 y 2012 (punto 5). Posteriormente, se reflejarán y procesarán los datos obtenidos en el transcurso de 2011 y 2012 (punto 6 y 7). Seguidamente, se analizará el concepto de hacinamiento (punto 8). Finalmente, se ensayarán algunas reflexiones finales (punto 9).

2. CONTEXTO SOCIAL DEL DE 19

Diversos informes preexistentes dan cuenta del contexto social y educativo desfavorable que presenta el DE 19 históricamente, respecto al resto de la CABA.

Silvia Catalá, et al⁴ (2004), realizó un estudio sobre la situación de los distritos escolares 5 y 19 en el período 1998-2003. En dicho informe se explica que el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas en esos distritos triplicaba al total de la Ciudad; el porcentaje de población que residía en viviendas precarias y deficitarias era significativamente más elevado; y había mayor

³ En el mes de junio de 2011, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia inició una acción de amparo mediante la cual le exige al Gobierno de la Ciudad que revierta esa situación que considera discriminatoria. Expediente N° 41.747/0.

⁴ Cfr. Catalá Silvia, et al: *Informe sobre la situación de los distritos escolares V y XIX*. Dirección de Programación Educativa. Secretaría de Educación de la CABA. Septiembre de 2004.

tasa de analfabetismo. También era más elevado el peso relativo de la población mayor de 15 años que nunca asistió al sistema educativo o lo había abandonado con instrucción incipiente. La población que contaba con edad teórica para estar incorporada a primaria o media y abandonó el sistema educativo prácticamente duplicaba en estos distritos (5 y 19) al promedio de la Ciudad.

Durante el período 1998-2003 se registró en los distritos escolares 5 y 19 un incremento sostenido de la matrícula en el sector estatal, de mayor proporción que la que se produjo en el total de la Ciudad.

El porcentaje de repitencia y de alumnos con sobreedad, en el nivel primario, era significativamente más alto en esos distritos que en el total de la Ciudad. Finalmente, el porcentaje de promovidos en el nivel primario era menor en estos distritos que en el total de la Ciudad.⁵

Por su parte, en otro informe de Catalá et al (2007)⁶ se analiza la situación educativa de la población de la Ciudad de Buenos Aires, observando la evolución de la matrícula en función del crecimiento poblacional por distrito escolar (D.E.) para el período 2001-2005, por nivel de estudios y grupo de edad. En ese estudio, el DE 19 se ubica entre aquellos distritos escolares donde la población supera a la matrícula. Según dicha fuente: *“Son distritos que –por falta de escuelas o por lo que fuere– no están en condiciones de absorber en sus escuelas primarias a la población en edad de asistir a la misma. Esta situación es peculiarmente significativa en los distritos 19º y 21º.*

Otro hallazgo interesante a resaltar de dicho estudio es que la presencia del sector estatal en el nivel primario fue históricamente mayoritaria: *“En los últimos 7 años se mantuvo por sobre el 57%. Hacia el 2005, los establecimientos dependientes del Gobierno de la Ciudad tienen una presencia superior al 70% de la matrícula en la zona sur de la Ciudad (distritos 5º, 19º y 21º, 4º, 6º y 13º). Este grupo de D.E. junto con el distrito 3º ha aumentado la matrícula en el sector de gestión estatal en mayor medida que en el resto. Sólo en los D.E. 1º, 9º y 10º, ubicados en la zona norte de la Ciudad, el sector privado reúne para 2005 a la mayoría de los asistentes”.*

Por otro lado, Catalá expone un cuadro en el cual se muestra que bajo su período de estudio (2001-2005), mientras que en toda la CABA el 57% de los alumnos matriculados en el nivel primario común asistían a establecimientos del

5 Ídem.

6 Catalá Silvia, et al: *Tendencias recientes en la escolarización de la población en la Ciudad de Buenos Aires: una mirada en función del crecimiento poblacional.* Equipo de Indicadores Educativos. Dirección de Programación Educativa. Ministerio de Educación de la CABA. 2007.

sector estatal, ese porcentaje tenía un registro considerablemente mayor en el DE 19 alcanzando el 70%; en tanto que la matrícula global de asistente a escuelas del sector privado era del 42,5%, en el DE19 alcanzaba sólo el 30%.⁷

Finalmente, el informe realizado por Ariel Tófolo (2009)⁸ se propone brindar un panorama de la evolución de la matrícula del nivel primario común en la CA-BA durante el período 2001-2008, enfocando la atención en el sector estatal y, particularmente, en aquellos distritos escolares en donde las variaciones en la cantidad de alumnos matriculados ha sido más notoria.

En el referido estudio se advierte la existencia, en el período analizado, de disparidades entre las distintas zonas de la Ciudad en lo que refiere a la cantidad de alumnos que se matriculan en escuelas públicas de nivel primario. Se registran distritos que evidencian un proceso de contracción en el volumen de su alumnado mientras que en otros ocurre precisamente lo contrario. Según dicho informe: *“Si bien la evolución de la matrícula del sector estatal muestra un resultado global decreciente -acentuado entre 2004 y 2008- esta no es una tendencia que pueda generalizarse a todas las escuelas estatales de la Ciudad. En efecto, una mirada por distrito escolar muestra que mientras en algunos DE la reducción de matrícula es muy marcada entre 2001 y 2008, en otros se advierte una demanda creciente sobre los servicios escolares gestionados por el Estado que redundo en un incremento en la cantidad de alumnos matriculados para el mismo período: se trata en líneas generales de los DE ubicados en el corredor sur de la Ciudad”* (2009:3).

En particular respecto del DE 19, Tofalo (2009) advierte que:

- a. Es el distrito que más ha crecido en términos de matrícula estatal (18,2%). Entre 2001 y 2008 ha pasado de 7.959 alumnos a un total de 9.410, lo cual implica un aumento neto de 1.451 estudiantes y una incorporación promedio de 207 niños por año.
- b. El crecimiento promedio anual de la matrícula estatal del nivel se ubica en 2,4%. Este indicador permite apreciar el ritmo promedio al cual se viene incrementando, año a año, la cantidad de alumnos matriculados. Esta tendencia es compartida por las escuelas de gestión privada, las cuales también han visto crecer su matrícula del nivel primario durante el período 2001-2008.

7 Ídem.

8 Tófolo, Ariel: *Análisis Distrital de la evolución de la matrícula. Período 2001-2008*. Informes Temáticos de la Dirección de Investigación Estadística del Ministerio de Educación del GCBA. Nivel Primario Común. Octubre de 2009.

- c. El crecimiento para el sector privado se ubica en el 10,2%, bastante más moderado que en el caso de las escuelas de gestión estatal.
- d. Como resultado de estos comportamientos, la matrícula total del nivel primario para el DE 19 se ha incrementado un 15,7% en el período de referencia. En el distrito 19, por ejemplo, se ha reducido entre 2001 y 2008 la cantidad de alumnos provenientes del GBA y de residentes a más de 20 cuadras, lo cual evidencia que el fuerte crecimiento de matrícula que ha experimentado en este período se debe fundamentalmente a la afluencia de los niños cercanos a sus escuelas.⁹

Un dato importante que brinda la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda del GCBA es la población total estimada residente en el Distrito Escolar 19 a Julio de 2010, que alcanza las 117.920 personas y representa el 3,86 de la población total de la Ciudad (3.058.309)¹⁰.

Dada la dificultad de conseguir información estadística del distrito escolar 19, debido a la advertencia realizada en el párrafo anterior en el cual se indicaba el corte que se utiliza a los efectos de confeccionar los datos oficiales, a continuación se presentarán indicadores de las comunas dentro de las cuales se ubica el distrito escolar en análisis:

El Distrito Escolar 19 abarca los barrios de Soldati y Pompeya. El primero de ellos se ubica al interior de la Comuna 8 en tanto que el segundo se ubica en la Comuna 4.¹¹

Dichas comunas se caracterizan por:

- a. La población residente en la Comuna 8 ascendió en un 15,8% respecto del Censo 2001.¹²
- b. La población con edad teórica para estar incorporada en primaria (6-12) para la misma comuna asciende a 21.321 niños¹³.
- c. Mayores proporciones de menores de 15 años (más de 22%) junto con la comuna 7.¹⁴

9 Ídem.

10 Valga aclarar que esta proyección de realizó en base al CENSO 2001.

11 Se aclara que se toman principalmente datos agregados de las **Comuna 8 y 4**, debido a que luego de la sanción de la Ley 1.777, las estadísticas se confeccionan por Comuna y no se dispone de información relevante por distrito escolar.

12 Cfr. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

13 Ídem.

14 Cfr. Síntesis de Resultados de la EAH 2010.

- d. Mayores niveles de jefes/as de hogar desocupados (3,2% en la Comuna 4 y 5,6% en la 8).¹⁵
- e. Mayor tamaño medio de los hogares (3,1 personas por hogar en ambas comunas).¹⁶
- f. Mayores porcentajes de población de 3 años y más que asiste a un establecimiento educativo del sector público (71,7% en la Comuna 4 y 75,7% en la Comuna 8).¹⁷
- g. En ambas comunas el 40,01% de la población cuenta sólo con el sistema público como cobertura médica.¹⁸
- h. En ambas comunas se registran los menores índices de ingresos medios (\$ 2.104 en la Comuna 4 y \$1.575 en la Comuna 8) así como los menores índices de promedio de ingreso total familiar (\$3.896 en la Comuna 8 y \$2.825 en la Comuna 8).¹⁹
- i. En cuanto a la situación habitacional de la población: en esas comunas se registran los índices más altos de hogares con hacinamiento (17.5 % en la Comuna 4 y 17.4% en la Comuna 8²⁰), superando ampliamente al promedio de la Ciudad²¹. Los índices más altos de cantidad de personas por ambiente (2-3 o más de 3), junto a la Comuna 1²². Los índices mas altos de hogares que residen en una vivienda con tenencia irregular, es decir de aquellos propietarios de la vivienda solamente, ocupante en relación de dependencia/por trabajo, ocupante por préstamo, cesión o permiso, ocupante de hecho, etc. (17% en la Comuna 4 y 29,5% en la Comuna 8).²³
- j. En relación a la población que habita en la comuna 8 se observa que de un total de 43.742 personas nacidas en el extranjero, 40.863 provienen de América, de países limítrofes 38.361 personas, de Bolivia 20.365 y de Paraguay 16.597 y de países no limítrofes 2.502 personas, de Perú 2.265 personas y el resto de America 237 personas. En la comuna 4 donde se observa que de un total de 38.782 personas nacidas en el extranjero, 35.161 personas provienen

15 Ídem.

16 Ídem.

17 Ídem.

18 Ídem.

19 Ídem.

20 Cfr. DG de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda del GCBA). EAH 2010.

21 Cfr. Síntesis de Resultados de la EAH 2010.

22 Cfr. DG de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda del GCBA). EAH 2010.

23 Ídem.

de América, de países limítrofes 26.695 personas, de Bolivia 5.881 personas y de Paraguay 17.286 y de países no limítrofes 8.466 personas, de Perú 7910 personas y el resto de América 556 personas (Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, hogares y Viviendas 2010).

Así, en estas comunas en todos los indicadores presentados, se advierte una situación socioeconómica significativamente desfavorable respecto al resto de la Ciudad.

Finalmente, para el año 2010, el DE 19 registra los mayores niveles de niños/as con sobreedad, alcanzando al 27,6% de los alumnos del nivel primario y sector estatal, en tanto que se registró un 7,0 % en el sector privado. En cuanto al porcentaje de alumnos/as del nivel primario repetidores/as del DE 19, en el mismo año se registraba un 4,3% en el sector estatal y 1,9% en el sector privado, ubicándose estos porcentajes entre los mayores niveles de la CABA, luego de los DE 3 y 5²⁴.

3. INFRAESTRUCTURA EN EL DISTRITO ESCOLAR 19. EL HACINAMIENTO ESCOLAR EN LA NORMATIVA

Pese a que es de público conocimiento la necesidad de escuelas primarias en la zona Sur, en especial de los Distritos Escolares 4, 19 y 21, al revisar los planes de obras publicados por el GCBA no se registra ninguna obra tendiente a incrementar el número de escuelas o ampliaciones en los establecimientos existentes.

Así en el Decreto de Distribución de Créditos para el ejercicio 2012 (Decreto N° 34/GCBA/2012) no se registra ninguna obra categorizada como "*obras nuevas, ampliaciones, relocalizaciones y compras*" con asignación presupuestaria destinadas al nivel primario del Distrito Escolar 19 sino solamente una obra categorizada como "*Adecuación de Instalaciones Escolares*", correspondiente a la adecuación del sistema eléctrico de la Escuela Primaria N° 1 Silventi de Amato (Alagon 300/Cnel. Pagola 4181).

Este dato debiera implicar que el distrito 19 cuenta con los establecimientos y secciones necesarias para garantizar educación de calidad a los niños de los Barrios de Pompeya y Villa Soldati. Sin embargo, conforme se analizará seguidamente, la infraestructura del distrito muestra importantes dificultades.

Tres son las normas que específicamente tienen implicancia cuando analizamos hacinamiento en las escuelas: la Resolución N° 626/MCBA/SED/80 que es-

24 Anuario de Estadística Educativa de la CABA, 2010.

tablecía el Reglamento Escolar derogado, el Decreto 1990/97 y el Reglamento Escolar actualmente vigente.

El Reglamento Escolar, que fuera sancionado por la Resolución N° 626/MC-BA/SED/80 y que en la actualidad se encuentra derogado, resulta relevante para el análisis del asunto que nos convoca, ya que incluía como parámetro para la caracterización del hacinamiento la relación pedagógica.

Así en el artículo 17 establecía: "El número de alumnos por aula se fijará de manera tal que cada uno disponga de 1,35 m. cuadrado de superficie y de 4 a 5 mts. cúbicos de capacidad". En el artículo siguiente agregaba: "Estimase como relación pedagógica normal el número de 22 a 27 alumnos por maestro. Para las secciones de Jardín de Infantes la relación será de 20 a 25 niños". Al mismo tiempo agregaba que sólo "cuando las circunstancias lo requieran se aceptará un máximo de 35 alumnos por curso²⁵".

La segunda de las mencionadas normas, el Decreto 1990/97, aún se encuentra vigente, y establece, en su Anexo I, que en lo que respecta a la educación primaria para la formación de grados se requiere como mínimo para crear: 18 alumnos; mínimo para continuar: 15 alumnos y máximo para funcionar: 35 alumnos.

Por otro lado, mediante la Resolución N° 4776, sancionada el 28 de diciembre de 2006 y publicada el 12 de enero de 2007, se deroga la Resolución N° 626-SED/80 y se aprueba el Reglamento Escolar vigente para el sistema educativo de gestión oficial dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A través de dicha modificación legal se excluye el artículo 18 del Reglamento Escolar que establecía que la máxima cantidad de alumnos/as por aula era de 22 a 27. En la actualidad, el artículo 19 establece que "la cantidad mínima y máxima de alumnos/alumnas por sala, grado año y/o división será la establecida a tal efecto en la normativa vigente" y luego, el mismo texto legal, en el artículo 90 prescribe que en el área de educación primaria "el número de alumnos por aula se fijará de manera tal que cada alumno disponga de 1,35 m² cuadrado de superficie y de 4 a 5 m³ de volumen".

Así, para calcular si existe o no hacinamiento, dos son las cuestiones cuantitativas que habría que observar: la cantidad de alumnas y alumnos por aula y su superficie. Sin embargo, para agregar a lo anterior un análisis cualitativo, se debería repensar cuál es el número máximo de alumnas y alumnos que debe haber en un mismo aula para que, como decía el derogado Reglamento Escolar, se pueda dar una "normal relación pedagógica" entre las maestras/os y las

25 Artículo 19 de la Resolución N° 626/MCBA/SED/80

alumnas/os. Dicha cantidad de alumnas y alumnos tiene consecuencias inmediatas en la calidad de la relación educativa (enseñanza /aprendizaje).

En este orden de ideas, vale enfatizar que la modificación normativa fue solamente de carácter cuantitativo, abandonando deliberadamente la mirada en el aspecto cualitativo. Esto es así, pues la misma excluyó el límite establecido en el artículo 18, mediante el cual se prescribía como relación pedagógica normal el número de 22 a 27 alumnos por maestro” y al mismo tiempo abandonó la excepción que establecía que sólo “cuando las circunstancias lo requieran se aceptará un máximo de 35 alumnos por curso”. Actualmente, los límites están marcados por el metraje del aula y los límites máximos de alumnas/os por aula dejaron de ser excepcionales, tal como establece el Decreto 1990/97.

A partir de estas definiciones normativas, a los fines de este informe, se entenderá que: a) existe hacinamiento de tipo 1 cuando se exceda la cantidad de alumnos en relación a los metros cuadrados del aula, es decir cuando la división de la superficie total del aula respecto a la cantidad de alumnas y alumnos inscritos sea mayor a 1.35 mts. El Hacinamiento se analizará por un lado según la superpoblación de las secciones²⁶ y por otro según la cantidad de secciones que presentan hacinamiento al interior de las escuelas. 2) hacinamiento de tipo 2, teniendo en consideración la relación pedagógica normal (hasta 27 alumnos por docente).

Sin embargo, como veremos, en el distrito bajo estudio encontramos secciones que integran hasta doce alumnos por demás que lo que habilita la normativa. Por tanto para caracterizar esta variación se han establecido *niveles de superpoblación de secciones*. Así, se considerarán secciones con nivel bajo de superpoblación a aquellas que posean desde 1 a 4 alumnos excedentes. El nivel medio se integrará por secciones que integren desde 5 hasta 8 alumnos excedentes, en tanto el nivel alto se integrará de secciones con más de 9 alumnos excedentes.

Síntesis

Hacinamiento: superficie del aula/alumnos/as >1.35

Hacinamiento bajo: 1 a 4 alumnas/os hacinados

Hacinamiento medio: 5 a 8 alumnas/os hacinados

Hacinamiento alto: + 9 alumnas/os hacinados

26 Conforme al Reglamento Escolar (art. 78) por “sección” se entenderá aquel grupo de alumnos a cargo de una Maestra/o de Sección. Por sala/aula, cada espacio físico en el que pueden funcionar una o más secciones simultáneamente según el nivel de edad.

Asimismo, en otro orden del análisis se agruparán las *escuelas según la cantidad de secciones superpobladas* que posean en su interior. Así se considerarán escuelas con nivel bajo de secciones superpobladas en hacinamiento tipo 1 aquellas que posean desde el 1 al 30% de las secciones superpobladas, escuelas con nivel medio de hacinamiento de tipo 1 aquellas que cuenten desde el 31 a 60 % de las secciones superpobladas y se considerarán escuelas con nivel alto de hacinamiento aquellas que tengan desde el 61 al 100 % de sus secciones superpobladas. Para completar este análisis, se agruparon las escuelas según su tamaño (cantidad total de aulas), debido a que en el distrito encontramos una variación en relación a ello.

A los fines del presente trabajo, se consideran Escuelas Pequeñas, las que se integran desde 1 a 7 aulas; Escuelas Medianas aquellas que disponen de 8 a 15 aulas, en tanto que se consideran Escuelas Grandes a aquellas que cuentan con más de 16 aulas.

Síntesis:

Escuelas con nivel bajo de secciones superpobladas en hacinamiento de tipo 1: 1 al 30 %

Escuelas con nivel medio de secciones superpobladas en hacinamiento de tipo 1: 31 al 60 %

Escuelas con nivel alto de secciones superpobladas en hacinamiento de tipo 1: 61 al 100 %

Tamaño de las escuelas:

Escuelas pequeñas: 1 a 7 aulas

Escuelas medianas: 8 a 15 aulas

Escuelas grandes: + 16 aulas

4. METODOLOGÍA UTILIZADA Y UNIVERSO DE ESTUDIO EN EL 2011 Y 2012

A los fines de tomar mayor conocimiento sobre la temática, en el 2011 se decidió obtener la información de manera directa. Para ello se acordó hacer las mediciones de las aulas desde la OAD, debido a que las medidas que se proveen desde los organismos oficiales son tomadas de los planos presentados ante el Ministerio de Educación. En ellos, usualmente, no se incorporan modificaciones posteriores a la construcción ni tampoco la existencia de elementos incorpora-

dos a la sección propios al funcionamiento escolar como pueden ser armarios, mesas de computadoras, etc.

Así, para abordar el análisis sobre hacinamiento escolar en las escuelas primarias del DE N° 19 se confeccionó como instrumento de recolección de datos un protocolo de observación de las escuelas a visitar, donde consta el nombre de la Escuela, el tipo de jornada, la fecha de la visita, la dirección, y el nombre de la persona a quien se le realiza una serie de preguntas sobre las características del establecimiento relativas a los espacios destinados a materias o actividades especiales y/o recreativas como: Biblioteca, Música, Plástica, Informática, Patio/recreación, Comedor. Asimismo se consulta la cantidad de baños por género.

Además, el protocolo incluye información a consignar durante la medición de las aulas, donde para cada una de ellas se debe completar el turno, grado, cantidad de docentes a cargo del curso y cantidad de alumnas y alumnos que surgen de los registros. Además se consigna la superficie total del aula (altura, ancho y largo). Dicha medición se realiza con una cinta métrica complementada por un medidor de distancia digital y ultrasónico.

Paralelamente a esta tarea, se recogieron diversas cuestiones que las autoridades escolares expresaron, sea relativas a problemáticas de alumnos o bien sobre otros déficit en cuanto a infraestructura o del sistema educativo en general²⁷.

Valga mencionar que para la realización de las mediciones fue conveniente que no se encuentren presentes las alumnas y alumnos en el aula, por tanto el grueso de las mediciones se realizaron en las vacaciones de invierno y otras tantas durante el momento en que las alumnas y alumnos se encontraban almorzando o ausentes.

Una vez realizadas las visitas a los establecimientos y se recolectaron los datos se inició su procesamiento. Para ello, los mismos fueron ordenados en una matriz donde se realiza el cálculo de los metros cuadrados del aula, la cantidad de alumnos²⁸ que allí toman sus clases y la cantidad de docentes a su cargo. De manera que se consignó la capacidad del aula y el excedente de alumnos por metro cuadrado, visibilizando la cantidad máxima de secciones superpobladas por escuela.

Así, en una primera etapa la unidad de análisis es cada *sección* de todas las escuelas primarias del DE 19. Pero, a su vez, ese desglose permite en una segun-

27 Para los casos en que se denunciaron situaciones irregulares se abrieron actuaciones extrajudiciales.

28 Para la medición del hacinamiento escolar no se tomó en cuenta el espacio que ocupan los docentes dado que el reglamento escolar estipula las medidas que debe tener un aula pero sólo teniendo como referencia a las alumnas y alumnos.

da etapa visualizar globalmente los datos tomando a las escuelas como unidad de análisis. Esto, complementado con la información cualitativa recopilada, permite realizar un análisis más acabado de los casos.

Asimismo, sin perjuicio que la violación de los derechos de una sola alumna o alumno justificaría una interpelación/exigencia al GCBA para que cese en su acción violatoria de derechos, no se puede dejar de advertir que la superpoblación escolar tiene matices. Es decir, resulta obvio que no tiene los mismos efectos en la relación pedagógica que exista, por ejemplo, una superpoblación de 1 alumna/o que de 10 alumnas / alumnos. Es por ello que se confeccionaron los distintos niveles de hacinamientos antes descriptos.

En definitiva para impulsar y apoyar las iniciativas destinadas a dirigir la educación hacia los propósitos señalados en los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos resulta necesario analizar el impacto de las políticas educativas en la realidad del aula y promover cambios en los procesos escolares.²⁹

5. DATOS OBTENIDOS EN EL 2011 Y 2012

De manera inicial, antes de comenzar el análisis de los resultados obtenidos, resulta necesario mencionar algunos datos generales relevados durante los dos períodos analizados:

- a. Cantidad de escuelas: 23.
- b. Cantidad de alumnas y alumnos en el Distrito: 9.393³⁰ en 2011 y 9.478 en 2012³¹ es decir 85 alumnos más respecto al año anterior.
- c. Cantidad de secciones: 369³² en 2011 y 371 en 2012.
- d. Promedio de alumnos/as por sección en ambos años: 26.

29 Vernor Muñoz Villalobos: *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*, E/CN.4/2005/50, 17 de diciembre de 2004.

30 Este número no incluye los/as alumnos/as de grados de recuperación, aceleración y nivelación.

31 Vale advertir que según la supervisora provisoria del DE, la cantidad de alumnos ascendía a 9.714.

32 A los fines de calcular el total de secciones existentes se estimó correcto considerar sólo las secciones de grado y no de aceleración/nivelación/recuperación debido a que es en las secciones de grado donde se registran la totalidad de las alumnas y alumnos. Además la Resolución 2.429/03, que crea los grados de Nivelación, establece en su artículo 4º que los mismos se abrirán con un mínimo de 6 y máximo de 12 alumnos. Por otro lado, los grados de aceleración deben funcionar con un grupo entre 20 y 15 alumnos.

IV. El Hacinamiento como causa y efecto de la Desigualdad Educativa...

Tabla 1: Cantidad de Aulas en escuelas de Educación Primaria, del DE 19, según barrios y tipo de jornada. CABA. Años 2010 ,2011 y 2012.

Barrios	Escuela	Jornada	Aulas 2010	Aulas 2011	Aulas 2012
Asentamientos y Villas	20	Completa	14	14	14
Asentamientos y Villas	17	Simple	18	18	18
Asentamientos y Villas	18	Simple	17	17	18
Asentamientos y Villas	19	Simple	17	17	18
Asentamientos y Villas	21	Simple	7	7	7
Bajo Flores y Villa 1.11.14	13	Completa	14	14	14
Bajo Flores y Villa 1.11.14	23	Completa	14	14	19
Bajo Flores y Villa 1.11.14	4	Simple	8	8	8
Bajo Flores y Villa 1.11.14	11	Simple	9	9	9
Bajo Flores y Villa 1.11.14	12	Simple	15	17	17
Bajo Flores y Villa 1.11.14	22	Simple	9	9	9
Pompeya	3	Completa	7	7	7
Pompeya	5	Completa	7	7	7
Pompeya	6	Completa	8	8	7
Pompeya	7	Completa	9	9	9
Pompeya	10	Completa	7	7	7
Pompeya	1	Simple	8	8	8
Pompeya	2	Simple	7	7	7
Soldati	8	Completa	14	14	14
Soldati	14	Completa	11	12*	11
Soldati	15	Completa	14	14	14
Soldati	9	Simple	9	9	9
Soldati	16	Simple	8	8	8
Total aulas			251	252	259

Nota: * Aula de recuperación tipo container. ** Se contabilizan las secciones de grados comunes, de nivelación, recuperación y espacios originalmente no destinados a aulas utilizados como tal.

Fuente: Elaboración propia según respuesta Oficial al Oficio Nro. 279 OAD- Soldati/10 y relevamiento de escuelas de la OAD Soldati-N. Pompeya 2011 y 2012.

Tabla 2: Educación Primaria. Escuelas con hacinamiento según sectores del DE 19. Ministerio de Educación de la CABA. Año 2011 y 2012.

Sectores DE 19	Escuelas	2011				2012			
		Aulas	Secc.de grado común	Secc. Con hacinamiento	%	Aulas	Secc.de grado común	Secc. con hacinamiento	%
Pompeya	7	53	60	30	50	52	60	30	50
Soldati Viejo	5	57	80	31	39	56	80	27	34
Bajo Flores y Villa 1.11.14	6	69	92	32	35	76	95	29	31
Asentamientos y Villas	5	73	136	18	13	75	135	22	16

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento de la OAD Soldati-N. Pompeya de 2011 y 2012.

El Distrito Escolar Nº 19 está compuesto por 11 escuelas de jornada completa (48%) y 12 de jornada simple (52%)

Como ya se mencionó en 2011 funcionaban 369 secciones y en 2012 se observó el funcionamiento de 371.

Una cuestión interesante para analizar es la dinámica interna de los movimientos de cierre y creación de secciones que se observa en el siguiente cuadro:

Tabla 3: Comparativo de secciones abiertas y cerradas. 2011 y 2012. DE 19. CABA.

Escuela	Secciones de 2011 cerradas en 2012							TOTAL	Secciones creadas en 2012							TOTAL
	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°		1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	
1					2			2						2		2
4	2							2		2						2
7				1			1	2			1		1			2
9		1				1		2	1		1					2
11			1				2	3	2				1			3
12			1			1		2				1			1	2
14				1			1	2			1		1			2
16						2		2					1		1	2
17		1					1	2	1		1					2
18	1			1	2			4				1		2		3
19				2				2			2					2
23		1						1				1	1	1	1	4
Total	3	3	2	5	4	4	5	26	4	2	6	3	5	5	3	28

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

En cuanto a 1º grado se observa una compensación entre cierre y apertura y a la vez se crea una sección más. Para el caso de los 2º grados, se observa el funcionamiento de una sección menos respecto del año anterior. Respecto a 3º grado, se compensa las secciones cerradas y se crean 4 secciones más. Para los 4º grados, se cierran 2 secciones respecto al año anterior. En los 5º y 6º grados, se crea una sección más en 2012 en tanto que en 7º grado, se cierran 2 secciones.

Valga aclarar que en la escuela 12, un 3º y un 4º grado funcionan en el salón de música; en la escuela 16, dos 1º funcionan en las aulas de jardín de infantes, en tanto que en la escuela 23, un 7º funciona en el laboratorio al igual que un 6º, en tanto otro 6º funciona en el salón de música.

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS 2011 Y 2012

A continuación se exponen los resultados obtenidos de los relevamientos realizados de las escuelas primarias del DE 19, durante el año 2011 y 2012.

Dividiremos la exposición en lo que consideramos hacinamiento, subdivido por cantidad de secciones superpobladas por escuela y por cantidad de alumnas y alumnos hacinados por sección. Posteriormente, se ensayarán algunas consideraciones relacionadas con la temática.

Por otro parte, a continuación realizaremos un análisis de los datos vinculados al hacinamiento para los mismos años y Distrito Escolar.

6.1. HACINAMIENTO. ANÁLISIS POR CANTIDAD DE SECCIONES SUPERPOBLADAS POR ESCUELA

La tabla 4 del anexo permite tener un acercamiento a los números globales que arrojó el procesamiento de datos. Allí se expone el hacinamiento según la cantidad de secciones superpobladas en los años 2011 y 2012. Se observan diferentes niveles de hacinamiento (nulo, alto, medio, bajo) que se analizarán en contexto de acuerdo a la ubicación geográfica, tamaño y tipo de jornada de cada escuela:

6.1.1. Escuelas sin secciones hacinadas

- a. En 2011 sólo tres escuelas del DE (el 13%) no presentaban secciones hacinadas. Estas son las escuelas 13, 18 y 20. Dos de ellas son de jornada comple-

ta y una de jornada simple. En cuanto al tamaño de estas escuelas, dos son medianas y una es grande. Estas tres escuelas se ubican en la zona habitacional más crítica del distrito, es decir en la zona de asentamientos y Villas, Bajo Flores y Villa 1. 11.14.

- b. En 2012 también son tres las escuelas que no presentan hacinamiento. Dos de ellas tampoco presentaron hacinamiento en 2011: la 13 y la 20, en tanto que la 17 tampoco presenta secciones hacinadas cuando en 2011 presentó hacinamiento bajo. Por otro lado, las tres escuelas se ubican al igual que en 2011 en la zona no urbanizada del distrito escolar. Dos de ellas son escuelas de tamaño mediano y una grande. De este grupo, dos escuelas son de jornada completa y una simple.

6.1.2. Escuelas con nivel bajo de hacinamiento

- a. En 2011, ocho escuelas del DE (el 35%), la 19, 17, 12, 8, 14, 1, 16 y 22, presentaban Nivel Bajo de Hacinamiento según cantidad de secciones superpobladas. Esto es, que entre el 1 al 30% de la secciones al interior de su establecimiento presentan hacinamiento. La mayoría (6) de los establecimientos de este grupo son de Jornada Simple. En cuanto al tamaño, 6 escuelas de este grupo son medianas, 1 es pequeña y 1 es grande.
- b. En el año 2012, siete escuelas (el 30%) presentan Nivel Bajo de Hacinamiento según cantidad de secciones superpobladas. Al igual que el año anterior, las escuelas 1, 8, 12, 16 y 19 se ubican en este agrupamiento, además que las escuelas 10 (con nivel medio en 2011) y 18 (sin hacinamiento el año anterior). Una de estas escuelas es de tamaño pequeño, 4 medianas y 2 grandes. 4 de estas escuelas se ubican en zonas urbanizadas en tanto que 3 en zona de asentamientos y villas. 5 de estas escuelas son de jornada simple y 2 de jornada completa.

6.1.3. Escuelas con nivel medio de hacinamiento

- a. En 2011 cuatro escuelas del DE (17%), la 11, 6, 10 y 7 presentaban Nivel Medio de Hacinamiento, según cantidad de secciones superpobladas. Es decir que entre el 31 al 60% de las secciones al interior de cada escuela se encuentran superpobladas. La mayoría de este grupo (3) es de Jornada Completa. En cuanto al tamaño de los establecimientos incluidos en este grupo, 2 son pequeños y 2 medianos.

- b. En 2012 aumenta notablemente la cantidad de escuelas que presentan Nivel Medio de Hacinamiento, según cantidad de secciones superpobladas, llegando a ocho (35%). Sólo las escuelas 6 y 11 se ubicaban en este agrupamiento en 2011, y se suman las siguientes: 2, 3, 9 y 23 (con hacinamiento alto en 2011) y 14 y 22 (con hacinamiento bajo en 2011). Tres de estas escuelas son de tamaño pequeño y cuatro medianas y una grande. La mitad de ellas son de jornada simple y la otra de jornada completa. Cinco de ellas se ubican en zonas urbanizadas en tanto tres en zonas de villas y asentamientos.

6.1.4. Escuelas con Nivel alto de hacinamiento

- a. Finalmente, en el año 2011, ocho escuelas del DE (el 35%) presentaban un Nivel alto de Hacinamiento según cantidad de secciones superpobladas, es decir que entre un 61 a 90% de las secciones se encuentran superpobladas. Las escuelas son: la 4, 3, 2, 5, 9, 15, 21, 23. La mitad de estas escuelas es de Jornada Simple y la otra mitad de Jornada Completa. En cuanto al tamaño de las escuelas dentro de este grupo, cuatro son pequeñas y cuatro medianas. De estas ocho escuelas, cinco se ubican en zona urbanizada (Soldati Viejo y Pompeya) en tanto el resto se ubica en la zona de Asentamientos y Villas, Bajo Flores y Villa 1. 11.14.
- b. En el año 2012, este grupo disminuye a cinco escuelas (22%), de las cuales cuatro de ellas también figuraban en este nivel en 2011, ellas son las escuelas: 4, 5, 15 y 21, a las que se suma la escuela 7 que en 2011 se agrupaba en escuelas con nivel de hacinamiento medio. Tres de estas escuelas son pequeñas en tanto dos son medianas. Por otro lado, tres de ellas se ubican en la zona urbanizada y son de jornada completa en tanto que otras dos se ubican en zonas no urbanizadas y son de jornadas simple.

En conclusión, en el año 2011 el mayor nivel de Hacinamiento según cantidad de secciones hacinadas por escuelas, se observa en ocho escuelas de tamaño pequeño y mediano; la mitad de este grupo es de jornada completa y la otra mitad de jornada simple. Las escuelas en situación crítica son las siguientes: 4, 3, 2, 5, 9, 15, 21, 23. De estas ocho escuelas, cinco se ubican en zona urbanizada (Soldati Viejo y Pompeya) en tanto el resto se ubica en la zona de Asentamientos y Villas, Bajo Flores y Villa 1. 11.14.

En 2012 aumenta notablemente la cantidad de escuelas que presentan Nivel Medio de Hacinamiento, se suman a este grupo las escuelas 2, 3, 9 y 23 con ha-

cinamiento alto en 2011 y 14 y 22 (con hacinamiento bajo en 2011). Tres de estas escuelas son pequeñas, cuatro medianas y una grande. La mitad de ellas son de jornada simple y la otra de jornada completa. Cinco de ellas se ubican en zonas urbanizadas en tanto tres en zonas de villas y asentamientos.

En el año 2012, el grupo de escuelas de Nivel Alto de hacinamiento disminuye a cinco (22%), de las cuales cuatro de ellas también figuraban en este nivel en 2011, ellas son las escuelas: 4, 5, 15 y 21, a las que se suma la escuela 7 que en 2011 se agrupaba en escuelas con nivel de hacinamiento medio. Por otro lado, tres de ellas se ubican en la zona urbanizada y son de jornada completa en tanto que otras dos se ubican en zonas no urbanizadas y son de jornadas simple.

Asimismo, es importante destacar que en el 2011 se han registrado once secciones correspondientes a la Escuela Nº 23 que se encuentran en contradicción con el Decreto 1990/97 pues superan el máximo de 35 alumnas/os.

En el 2012 se registraron sólo seis secciones que no cumplimentan el Decreto mencionado, la mayoría se ubica en la escuela 23 en tanto una en la escuela 14.

Los directores de escuela, en relación a la ubicación de los mayores niveles de hacinamiento en zonas del DE urbanizadas, explican que para los padres y madres de los/as alumnos/as residentes en las zonas aledañas a villas y asentamientos, el cambio de escuela es percibido como un ascenso social en dos sentidos: horizontal y vertical. Horizontal, porque una vez que se encuentran escolarizados en los establecimientos cercanos a las villas/asentamientos, solicitan el pase a escuelas de las zonas más urbanas por considerar que ellas son mejores y se encuentran lejos, en todo sentido, del mundo circundante cotidiano. El ascenso social vertical significaría que luego de los primeros años de escolarización se solicita el pase a otros DE³³.

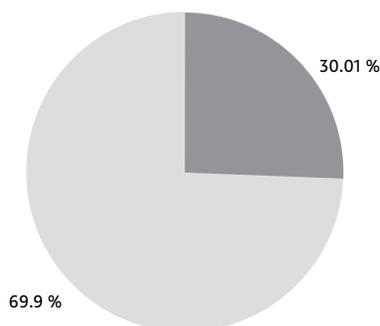
6.2. HACINAMIENTO. ANÁLISIS POR CANTIDAD DE ALUMNA/OS HACINADOS POR SECCIÓN

En las tablas 5 y 6 del Anexo se refleja el total de alumnas y alumnos excedentes en cada escuela permitiendo observar los distintos niveles de hacinamiento que se registraron en las secciones del Distrito Escolar Nº 19.

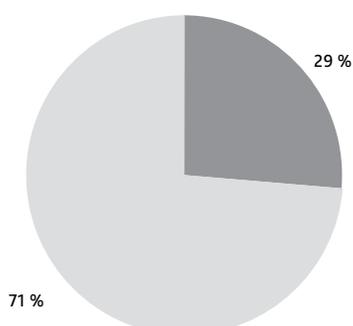
33 Reunión con Directores y Supervisora del DE 19 el 28-05-2012.

Así, en el año 2011 sobre un total de 369 secciones, se puede observar que 111 se encuentran superpobladas, lo que representa un total del 30.08 %. Para el año 2012 se mantiene este porcentaje de secciones hacinadas: sobre el total de 371 secciones, 108 presentan hacinamiento lo cual representa el 29% del total. En el año 2011 se registró un total de 440 excedentes de alumnas y alumnos en tanto que en el 2012 se observan 398 alumnas y alumnos excedentes.

Porcentajes de Aulas con Superpoblación 2011



Porcentajes de Aulas con Superpoblación 2012



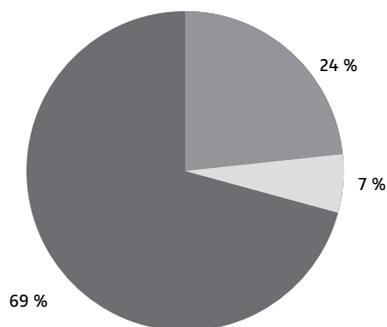
- Secciones superpobladas vigentes (1.35 mt² por alumno/a)
- Secciones según normativa

En el año 2011 dentro de las secciones que presentan superpoblación de alumnos por sección (un total de 111) la mayoría de las secciones presentan nivel bajo³⁴ (76 secciones: 68.46 %).

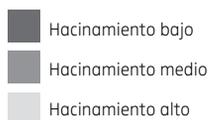
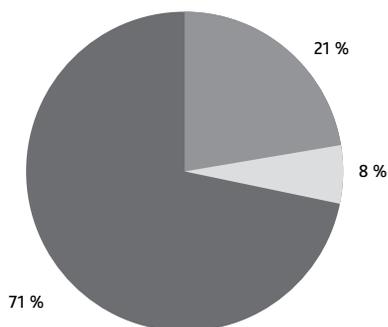
³⁴ De 1 a 4 alumnos excedente por sección.

El total de secciones que presenta nivel medio³⁵ es de 27 (24.32 %) y alto³⁶, tan solo, 8 (7.2 %).

Niveles de hacinamiento 2011



Niveles de hacinamiento 2012



En el año 2012 dentro de las secciones que presentan superpoblación de alumnos por sección (un total de 108) la mayoría de las secciones presentan nivel bajo³⁷ (76 secciones: 70,37 %).

El total de secciones que presenta nivel medio³⁸ es de 23 (21.30 %) y alto³⁹, tan solo 9 (8.33 %).

³⁵ De 5 a 8 alumnos excedente por sección.

³⁶ Más de 9 alumnos excedente por sección.

³⁷ De 1 a 4 alumnos excedente por sección.

³⁸ De 5 a 8 alumnos excedente por sección.

³⁹ Más de 9 alumnos excedente por sección.

6.3. HACINAMIENTO. ANÁLISIS SEGÚN GRADOS

A continuación se exponen las secciones que presentan hacinamiento ordenadas según el grado que cursan los alumnos.

Tabla 7: Secciones superpobladas según grados. DE 19. CABA. Año 2011. En absoluto y porcentaje.

Grado	Secciones superpobladas	%
1 grado	22	20
2 grado	20	18
3 grado	17	15
6 grado	17	15
4 grado	13	12
7 grado	13	12
5 grado	9	8
total	111	100

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento.

En este sentido, lo que el cuadro muestra es que la mayor cantidad de secciones superpobladas se registra en 1º, 2º y 3º grado, luego en 6º, disminuyendo en 4º, 7º y 5º.

Tabla 8: Alumnos excedentes según grados. DE 19. CABA. Año 2011. En absoluto y porcentaje.

Grado	Alumnos/os excedentes	%
1 grado	96	22
2 grado	86	19
3 grado	77	17
4 grado	58	13
6 grado	53	12
7 grado	43	10
5 grado	33	7
total	446	100

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento.

Desde el punto de vista de la cantidad de alumnas/os excedentes, se observa que 1º, 2º, 3º y 4º grado son los más críticos. En 5º grado disminuye en gran medida la cantidad de alumnos, aumentando en 6º y volviendo a disminuir en 7º grado.

Según el análisis de hacinamiento por grados:

- a. Si se observa la cantidad de secciones hacinadas, se advierte que la situación más crítica se registra en los tres primeros años del ciclo lectivo.
- b. Si se observa la cantidad de alumnos excedentes, se advierte que los primeros cuatro años de escolaridad son los más críticos

Los anteriores cuadros revisten principal importancia dado que desagregan el total de alumnas y alumnos excedentes en los grados a los que pertenecen. Sin embargo, no se puede dejar de advertir que estos datos deberían compararse con los que resulten de los años anteriores y de 2012. En este sentido para ese año se observa:

Tabla 9: Secciones superpobladas según grados. DE 19. CABA. Año 2012. En absoluto y porcentaje.

Grado	Secciones superpobladas	%
2 grado	20	19
1 grado	19	18
3 grado	19	18
5 grado	16	15
7 grado	13	12
4 grado	11	10
6 grado	10	9
Total	108	100

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento.

En los tres primeros grados, se observa la mayor cantidad de secciones superpobladas. Sin embargo en 4º disminuye notablemente, en 5º se observa un nuevo crecimiento, volviéndose a reducir drásticamente en 6º, aumentando levemente en 7º.

Tabla 10: Alumnxs excedentes según grados DE 19. CABA. Año 2012. En absoluto y porcentaje

Grado	alumnxs excedentes	%
1 grado	73	19
3 grado	71	18
2 grado	68	17
4 grado	49	12
7 grado	45	11
5 grado	44	11
6 grado	43	11
Total	393	100

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento.

Por otro lado, también en los cuatro primeros años de escolaridad se observan la mayor cantidad de alumnos excedentes por sección. Luego, en 5º y 6º grado disminuye la cantidad de alumnos excedentes por sección aumentando levemente en 7º.

Una explicación en relación a los mayores registros de hacinamiento en los tres primeros grados del nivel primario la brindan los directores de las escuelas bajo estudio. Sostienen que una gran cantidad de alumnos proviene de otros países: Bolivia, Perú y Paraguay fundamentalmente. En este sentido, estos describen prácticas aparentemente propias de la población migrante que regresa a su país de origen luego de un tiempo de residencia en la ciudad, por lo que retiran a los niños de la escuela. Se menciona que estas comunidades en algunos casos consideran suficiente que sus hijos alcancen ese nivel educativo (2º o 3º grado); en otros casos retornan a sus países de orígenes por períodos, y a su regreso nuevamente inscriben a los niños y las niñas en la escuela.

En algunos casos los niños y niñas extranjeros/as de edades avanzadas no cursaron preescolar o los primeros grados, o bien los contenidos educativos de sus países de origen difieren de los contenidos previstos por el plan educativo oficial de la Ciudad, por tanto se generan trayectorias escolares dispares, teniendo como consecuencia en casos, mayor presencia de alumnos/as repitentes y/o con sobreedad en los cursos. Para estos casos, se prevén los grados de nivelación.

Estas cuestiones también explican porqué va disminuyendo la matrícula, derivado de constantes fracasos que originan la deserción escolar.

Por otro lado, los directores de escuela mencionan la volatilidad de los matriculados; es decir se observa una alta variabilidad en cuanto a la composición de los grados.

7. PRINCIPALES HALLAZGOS 2011 Y 2012

Principales resultados 2011

El mayor nivel de Hacinamiento, según cantidad de secciones hacinadas por escuelas, se observa en ocho escuelas de tamaño pequeño y mediano; la mitad de este grupo es de jornada completa y la otra mitad de jornada simple. Las escuelas en situación crítica son las siguientes: 4, 3, 2, 5, 9, 15, 21, 23. La mayoría de ellas se ubican en zona urbanizada (Soldati-Viejo Pompeya), en tanto las escuelas que no presentan hacinamiento se ubican en la zona de Asentamientos y Villas.

Sobre un total de 369 secciones, se puede observar que 111 se encuentran superpobladas, lo que representa un total del 30.08 %.

Se registra un total de 440 excedentes de alumnas y alumnos.

Se han registrado once secciones correspondientes a la Escuela Nº 23 que se encuentran en contradicción con el Decreto 1990/97 pues superan el máximo de 35 alumnas/os.

Dentro de las secciones que presentan superpoblación de alumnos por sección (un total de 111) la mayoría de las secciones presentan nivel bajo de hacinamiento (76 secciones: 68.46 %).

El total de secciones que presenta nivel medio es de 27 (24.32 %) y alto 8 (7.2 %).

Según el análisis de hacinamiento por grados:

- a. Si se observa la cantidad de secciones hacinadas, se advierte que la situación más crítica se registra en los tres primeros años del ciclo lectivo.
- b. Si se observa la cantidad de alumnos excedentes, se observa que los primeros cuatro años de escolaridad son los más críticos.

Principales resultados 2012

En 2012 aumenta notablemente la cantidad de escuelas que presentan Nivel Medio de Hacinamiento, se suman a este grupo las escuelas 2, 3, 9 y 23 con hacinamiento alto en 2011 y 14 y 22 (con hacinamiento bajo en 2011). Tres de estas escuelas son pequeñas, cuatro medianas y una grande. La mitad de ellas son de jornada simple y la otra de jornada completa. Cinco de ellas se ubican en zonas urbanizadas en tanto tres en zonas de villas y asentamientos. Por su parte, el grupo de escuelas con nivel alto disminuye a cinco escuelas (22%), de las cuales cuatro de ellas también figuraban en este nivel en 2011, ellas son las escuelas: 4, 5, 15 y 21, a las que se suma la escuela 7 que en 2011 se agrupaba en escuelas con nivel de hacinamiento medio. Por otro lado, tres de ellas se ubican en la zona urbanizada y son de jornada completa en tanto que otras dos se ubican en zonas no urbanizadas y son de jornada simple.

En el 2012 se registraron sólo seis secciones que no cumplimentan el Decreto 1990/97, la mayoría se ubica en la escuela 23 en tanto una en la escuela 14. Sin embargo, si se toma como referencia lo establecido por el reglamento anterior que contemplaba como relación pedagógica normal hasta 27 alumnos⁴⁰, se observa que tanto en 2011 como en 2012 alrededor del 90 por ciento de las

⁴⁰ Según la Secretaria General de Ctera, Stella Maldonado los grupos no pueden superar los 25 niños. Cfr. Nota de Opinión, Diario Pagina 12 el 30-06-2012.

escuelas presentan secciones que superan ese umbral ⁴¹ y en ambos años alrededor del 40% de estas escuelas presentan el 50% de sus secciones con más de 27 alumnos.

Los directores de escuela, en relación a la ubicación de los mayores niveles de hacinamiento en zonas del DE urbanizadas, explican que para los padres y madres de los/as alumnos/as residentes en las zonas aledañas a villas y asentamientos, el cambio de escuela es percibido como un ascenso social en dos sentidos: horizontal y vertical.

Para el año 2012 se mantiene este porcentaje de secciones hacinadas: sobre el total de 371 secciones, 108 presentan hacinamiento lo cual representa el 29% del total, en tanto que en el 2012 se observan 398 alumnas y alumnos excedentes. Dentro de las secciones que presentan superpoblación de alumnos por sección (un total de 108) la mayoría de las secciones presentan nivel bajo ⁴² (76 secciones: 70,37 %).

En cuanto al hacinamiento según grados, al igual que en 2011 se advierte que la mayor cantidad de secciones hacinadas se observan en los tres primeros años del ciclo lectivo y en cuanto a la cantidad de alumnos excedentes, se advierte que los primeros cuatro años de escolaridad son los más críticos.

8. EL HACINAMIENTO Y OTRAS VARIABLES COMO CAUSA Y EFECTO DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

Definición de Calidad Educativa

Amartya Sen expresó que para hablar del desarrollo de una sociedad hay que analizar la vida de quienes la integran⁴³, dejando de lado, aunque sea por momentos, la cantidad de renta que reciben. Su propuesta teórica, merecedora del premio Nobel, pretende concebir la pobreza como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con que se la identifica⁴⁴. En esta línea, contundentemente afirma que "el desarrollo es un proceso de expansiones de capacidades de que disfrutaran los individuos"⁴⁵ y que "la pobreza puede identificarse con la privación de capaci-

41 Cfr. Tablas 11 y 12 del Anexo.

42 De 1 a 4 alumnos excedente por sección.

43 London Silvia y Formichella (2006): *El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación en Economía y Sociedad*, enero-junio, año/vol XI, numero 017, Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo Morelia p. 19/20.

44 *La Pobreza como privación de capacidades*, Cap. 4. p. 114.

45 Sen, Amartya (1999): *Desarrollo y Libertad*, editorial Planeta, Barcelona.

dades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes⁴⁶.

Sen también se refiere a las capacidades como las libertades fundamentales (o reales) que pueden poseer los individuos. Las define como las diferentes combinaciones de funciones que el individuo puede conseguir y que le permiten lograr distintos estilos de vida. Dentro de los determinantes de las libertades de las personas menciona las instituciones sociales y económicas, como por ejemplo, los servicios de educación y salud, o los derechos políticos y humanos, tales como la libertad de expresión y el derecho a elegir las autoridades públicas.

A su vez, citando los trabajos de Myers, el autor indio enfatizó que la falta de libertad hoy puede causar falta de libertad de mañana: los problemas de la niñez no quedan en el hoy sino que afectan las capacidades de los adultos de mañana.⁴⁷

En base al concepto de desarrollo que presenta Amartya Sen, y las reflexiones que de él se han derivado, se expondrá en la relación concreta entre dicho concepto y el sistema de educación.⁴⁸

No existe la menor duda de que la educación podría ser catalogada como una capacidad primordial. No ser capaz de leer, escribir, contar o comunicarse es una tremenda privación y constituye un caso extremo de desigualdad, ya que el individuo tiene la certeza de la privación y la ausencia de cualquier chance de evitar ese destino.⁴⁹

En este sentido, cuando una persona encuentra violado su derecho a la educación su habilidad para entender e invocar sus derechos es limitada, y su falencia educacional puede liderar otra clase de privaciones. Mientras que la educación básica contribuye a reducir la privación básica, la falta de educación tiende a hacer persistir el problema para las personas que están en los estratos sociales de mayor vulneración. En definitiva, se reduce su voz política para hacer las demandas de inclusión.⁵⁰

Las desigualdades en el acceso, inclusión y logros escolares conducirán a diferencias en habilidades, que a su vez diferencian la participación de los individuos en el mundo contemporáneo.

46 Sen, Amartya (1999): Op. cit. p. 114..

47 London Silvia y Formichella (2006): Op. cit., p. 21.

48 London Silvia y Formichella (2006): Op. cit., p. 22.

49 Ídem.

50 Íbidem, p. 23.

En definitiva, la educación juega un rol fundamental a la hora de acentuar o disminuir las desigualdades y por tanto las oportunidades y libertades de los individuos.

Asimismo, no se puede dejar de mencionar el efecto que tiene el derecho a la educación en la construcción de una ciudadanía plena de las niñas, niños y adolescentes.

En este orden de ideas, siguiendo a Marshall, entenderemos que, a priori, la ciudadanía está dividida en tres esferas: civil, política y social. La primera está compuesta por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, la libertad de palabra, pensamiento y fe y el derecho a la justicia. La segunda, se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro del organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo. Y la tercera, significa toda la variedad desde el derecho a una medida de bienestar económico y seguridad hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y llevar una vida digna según las pautas prevalentes en la sociedad.

Así, el Estado tiene el deber de hacer efectivos todos los derechos a los efectos que se configure un cabal cumplimiento de la normativa constitucional y legal. La ciudadanía de las niñas, niños y adolescentes sólo está garantizada si todo el universo de la infancia tiene cubierta todas las esferas de la misma, la civil, la política y la social, sin excepción.

En el mismo sentido, Alessandro Baratta explica: "La ciudadanía es el estado jurídico de plena participación en la comunidad estatal y en los otros entes políticos territoriales. En su forma integral ella presupone la vigencia, de derecho y de hecho, de principios y normas constitucionales propias del estado social y democrático de derecho, y la titularidad de todos los derechos fundamentales que caracterizan esta forma de Estado, incluyendo aquellos políticos y de participación política. Por otro lado, el pleno ejercicio de esos derechos tiene como condición el ejercicio de todos los otros derechos fundamentales, de los derechos civiles y de libertad y de los derechos económicos, sociales y culturales"⁵¹.

Por todo lo expuesto, se asume que la educación es un derecho humano indispensable para la realización de una ciudadanía plena. Su efectivización no sólo garantiza el derecho al desarrollo de una vida autónoma sino que también posee una relación intrínseca con la garantía de otros derechos humanos. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado: "Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación

51 Baratta, Alessandro: *Infancia y Democracia, Derecho a tener Derecho* Tomo 4, pág. 217.

es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico⁵².

En este contexto, el derecho a la educación es objeto de protección a nivel nacional, internacional y local⁵³.

A nivel nacional, el derecho a la educación se encuentra regulado por la Constitución Nacional, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley 26.061, y la Ley Nacional de Educación. En la esfera local rigen además la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 114, y la Ley 898.

El Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales regula este derecho en el artículo 13 y 14 que constituyen, la disposición más extensa del Pacto y la regulación de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la litigación internacional sobre los derechos humanos.

En el artículo 13, el pacto establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. También debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Este mismo artículo establece la obligatoriedad de la escuela primaria, accesible y gratuita y la generalización y accesibilidad de la educación secundaria.

El Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes características: a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y deberán contar con las condiciones para que funcionen; b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);

52 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Distr. General, E/C.12/1999/108 de diciembre de 1999.

53 A nivel nacional, el derecho a la educación se encuentra regulado por Constitución Nacional, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley 26.061, y la Ley Nacional de Educación. En la esfera local rigen además la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, Ley 114 y la Ley 898.

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.⁵⁴

Por su parte, la Convención sobre Derechos del Niño en el artículo 28 y 29 regula ampliamente el derecho a la educación de un modo similar al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque establece específicamente la obligación de los Estados de adoptar medidas para reducir las tasas de deserción escolar y para que la disciplina en las escuelas sea acorde a los derechos enumerados en la Convención y compatibles con la dignidad humana.

Por otra parte, el derecho a la educación no se agota en la "enseñanza escolar" ya que en el artículo 28 se hace mención a la enseñanza profesional, la eliminación del analfabetismo y el acceso a los conocimientos técnicos.

La 18ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, en su recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1974), declaraba: "La palabra educación designa el proceso global de la sociedad, a través de los cuales las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar concientemente en el interior de la comunidad nacional e internacional y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, actitudes, aptitudes y conocimientos".

Finalmente, la "Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la esfera de la enseñanza" establece en su artículo 4 que los Estados Partes se comprometen a formular, desarrollar y aplicar una Política Nacional encaminada a promover, por los métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y en especial a "mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada.

La Constitución Nacional explicita el derecho a la educación en el artículo 14⁵⁵. Por otra parte, en el artículo 15 inciso 19 obliga al Congreso a dictar las le-

54 Observación General Nro. 13 E/C.12/1999/10. (General Comments).

55 El artículo 14 de la Constitución Nacional establece: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: De trabajar y ejercer toda

yes que organicen el sistema educativo estableciendo los principios básicos que la deben regir: a) gratuidad y equidad en la educación pública estatal; b) igualdad de oportunidades; c) respeto de los valores democráticos en el desarrollo de los educandos.

Los lineamientos constitucionales son desarrollados en particular en la Ley Nacional de Educación, Ley 26.296 y en la Ley 898 de la Ciudad de Buenos Aires.

Por su parte la Ley Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes también aborda abundantemente el derecho a la educación. Esta normativa pone especial hincapié en que el acceso a la educación no debe ser restringido, aún en los casos en que las personas no posean documentación.

En el ámbito local, la Ciudad de Buenos Aires en su constitución ha desarrollado ampliamente los contenidos del derecho a la educación, garantizando educación pública, laica estatal y gratuita en todos los niveles, desde los 45 días de edad hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad o el período mayor que la legislación determine (artículo 24 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).

Refiriéndose a los contenidos que deben asegurarse en la educación, la Constitución de la Ciudad establece que debe tenderse a formar personas con conciencia crítica y capacidad de respuesta ante los cambios científicos, tecnológicos y productivos; contemplarse la perspectiva de género e incorporar programas en materia de derechos humanos y educación sexual.

Por su parte, la Ley 114, en el artículo 29 establece las garantías mínimas que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debe cumplir con la educación de niños, niñas y adolescentes.

Además de las ya establecidas en los instrumentos internacionales y las normas constitucionales, la Ley 114 garantiza una educación democrática, con participación activa de los niños, niñas y adolescentes (participación en la construcción de las normativas de convivencia y en los procesos de sanción, organización de entidades estudiantiles, etc.)

En este punto es preciso comenzar a realizar un análisis acerca de la relación pedagógica alumnos/as-docentes y el impacto del hacinamiento en las prácticas pedagógicas. Esto es, no sólo es posible analizar la cuestión observando lo que ocurre en relación a los metros cuadrados y la cantidad de alumnos, sino que la misma implica observar procesos más complejos.

industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.

Incluso la propia lectura de los datos cuantitativos requiere de un esfuerzo interpretativo más profundo. El fenómeno del hacinamiento y sus niveles demandan ser analizados desde su dimensión cualitativa, porque desde el relevamiento realizado han surgido diversos aspectos que permitirían explicar más acabadamente los mayores o menores niveles de hacinamiento.

En ese sentido, en lo que sigue identificamos tres prácticas posibles, que por lo menos a priori podríamos afirmar que tienen como presupuesto el de garantizar el acceso a la educación a una gran cantidad de niños y niñas que de otra manera se quedarían sin vacantes:

La primera, es el *traslado de alumnas y alumnos con domicilio* en la jurisdicción del distrito pero que debido a la presión de demanda en ella son derivados a otras zonas de la Ciudad a través de *micros a cargo del GCBA*.

La segunda, la *asistencia de otras alumnas y alumnos a establecimientos de otros distritos* pero esta vez no como consecuencia de un traslado a cargo del Estado local sino resuelto a través de *arreglos familiares*.

La tercera, y sobre la que enfatizaremos en el presente trabajo, es la práctica conocida como "*desdoblamiento*" de secciones con amplia matrícula. Es decir, ante la presencia de secciones con un número de estudiantes mayor al permitido legalmente, se procede a dividir la matrícula y crear una nueva sección en otro espacio.

De la definición antes dada, no se concluye que se trate de una práctica negativa en sí misma, sin embargo, el escenario muta en un contexto determinado por la no construcción de escuelas nuevas ni ampliaciones de aulas en los establecimientos existentes. Los resultados del presente trabajo invitan a poner la lupa sobre las consecuencias de dicha práctica en la realidad cotidiana.

Uno de los principales hallazgos advertidos ha sido comprender que al desdoblar la matrícula de una sección se ocupan aulas que originalmente estaban destinadas a materias curriculares (música, tecnología, plástica, aulas de recuperación, nivelación, etc.) o a la realización de actividades que acompañan el proceso de enseñanza y aprendizaje (biblioteca, laboratorio, comedor, salón de actos, espacio para educación física, patio, etc.).

Asimismo, variadas son las consecuencias de dicha ocupación:

1. Se pierde el espacio adecuado para la realización de las actividades propias al que fue destinado dicha área.

2. La escuela pierde un lugar o espacio que se utiliza para que los niños puedan completar su aprendizaje fuera del ámbito propio del aula, como por ejemplo la biblioteca, el laboratorio, etc.
3. Los/as docentes desarrollan su actividad en condiciones que no son las destinadas para el fin que fueron creadas, creando un contexto de trabajo no acorde a lo esperable.

Establecer los parámetros del significado de la “relación pedagógica normal” en términos cuantitativos no ha sido una tarea sencilla, porque la calidad del proceso educativo tiene que ver con las relaciones sociales que se configuran al interior del aula, lo cual además se vincula en algún sentido con el número de alumnos por curso.

Dada la dificultad mencionada, el 28 de Mayo de 2012 se llevó adelante una reunión con los Directores de las escuelas relevadas. En esa oportunidad, se realizó la presentación sobre los avances parciales del presente trabajo, se recogieron sus comentarios, y se los consultó específicamente sobre los criterios que consideraban adecuados para enmarcar el análisis de la “relación pedagógica normal”, indagando en particular la posibilidad de establecer una cantidad de alumnos estándar que pueda establecer o definir dicha relación.

En este punto, el aporte de los/as directores/as ha sido de gran utilidad y han echado luz sobre diversos aspectos que tienen que ver con las características de los/as alumnos/as y su entorno familiar, sus crianzas, entre otros. Uno de sus más valorados aportes ha sido la sugerencia de abordar la cuestión y comprenderla, a partir del concepto de *capital cultural* de Pierre Bourdieu.

En efecto, la teoría de los campos sociales de Pierre Bourdieu, en donde circulan distintos capitales, presentarían potencial teórico para explicar las condiciones de enseñanza y aprendizaje del DE 19 y en particular, los efectos del hacinamiento en dicho proceso.

Retomar esta conceptualización, al mismo tiempo que resulta relevante para explicar el fenómeno estudiado, permitirá observar cómo la rigidez de una norma desvinculada de la realidad social, sea Reglamento Escolar como Decreto 1990, pierde valor y sentido.

Valga mencionar que Pierre Bourdieu (2011)⁵⁶ realiza una crítica sobre las definiciones típicamente funcionalistas de las funciones en la educación, cuando se evalúan sólo los beneficios de la inversión escolar sobre la rentabilidad de los gastos en educación; sin tener en consideración entre otras cosas, que el rendi-

56 Bourdieu, Pierre (2011): *Las estrategias de reproducción social*, Siglo XXI.

miento escolar depende del capital cultural previamente invertido por la familia y que el rendimiento económico y social del título escolar depende del capital social, también heredado, que puede ser puesto a su servicio (Bourdieu, 2011).

En la misma dirección Juan Carlos Tedesco (2005) enfatiza en que *“las políticas al respecto deberían, por ello, atacar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, para favorecer un proceso de socialización primaria destinado a promover un adecuado desarrollo cognitivo básico. En este universo de acciones el papel del Estado es fundamental”*⁵⁷.

Como es sabido, lo social se manifiesta tanto en estructuras objetivas como en las subjetividades (esquemas de percepciones, de pensamiento, etc.). Así, en el marco del esquema conceptual desarrollado por Pierre Bourdieu, el campo social está constituido por las estructuras objetivas, construidas históricamente. Este se ha configurado a partir de la distribución inequitativa de ciertos bienes (capital⁵⁸) que confieren poder a quien los posee. Asimismo, el campo social o las condiciones materiales de existencia enmarcan y moldean las prácticas sociales y las representaciones que de las mismas hacen las personas. Así, el habitus –o capital cultural incorporado– es un esquema de percepciones y categorizaciones con que se aprehende la realidad; es el producto de la coacción que ejercen las estructuras objetivas sobre la subjetividad.

Comprender la noción de capital cultural incorporado (habitus), entendido como aquel capital ligado al cuerpo que se realiza personalmente y supone su incorporación mediante la pedagogía familiar, resulta fundamental para conformar un criterio útil para analizar las características de una relación pedagógica normal en las escuelas del DE 19.

En ese sentido, Bourdieu explica que el capital cultural puede existir bajo tres formas: en estado incorporado, significa que la acumulación de capital cultural requiere una incorporación que supone un trabajo de asimilación que tiene un costo de tiempo que debe ser invertido. Es una propiedad hecha cuerpo, devenida parte integrante de la persona, un habitus. Esta acumulación inicial de capital cultural sólo comienza desde el origen, desde los propios miembros de las familias muñidos de un sólido capital cultural. Por su parte, el capital cultural en estado objetivado es entonces el capital cultural incorporado objetivado en soportes materiales como bienes culturales, cuadros, libros, diccionarios,

57 Tedesco, Juan Carlos (2005): “Los nuevos temas de la ‘agenda’ de la transformación educativa en Argentina” en Tedesco (comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino*. p. 24 .

58 Conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden.

instrumentos, que es transmisible en su materialidad. No existe y no subsiste como capital material y simbólicamente activo y actuante si no es objeto de apropiación por parte de los agentes, e involucrado como arma y como apuesta de las luchas que se producen en los campos de producción cultural. Por último, el capital cultural en estado institucionalizado implica una forma de objetivación que debe considerarse por separado porque según puede notarse a propósito del título escolar, como acta de competencia cultural que confiere a su portador un valor convencional constante, y jurídicamente garantizado respecto de la cultura, la alquimia social produce una forma de capital cultural que tiene una autonomía relativa con relación a su portador e incluso con relación al capital cultural que posee en un momento dado en el tiempo: instituye el capital cultural (2011: 213).

Finalmente, el autor afirma que la noción de capital cultural es útil *“para dar cuenta de la desigualdad en el rendimiento escolar de niños originarios de las diferentes clases sociales, relacionando el ‘éxito escolar’ con la distribución del capital cultural entre las clases y las fracciones de clase. Este punto de partida implica una ruptura con los presupuestos inherentes a la visión usual que toma como un efecto de las aptitudes naturales el éxito o fracaso escolar (...)”* (2011:212). Asimismo, expresa *“omitiendo resituar las estrategias de inversión escolar en el conjunto de las estrategias educativas y en el sistema de las estrategias de reproducción, se condena a dejar escapar, por una paradoja necesaria, lo más oculto y lo más determinante, en términos sociales, de las inversiones educativas: la transmisión doméstica del capital cultural”* (2011: 214).

En un sentido similar, Tedesco considera que los resultados de la acción escolar van a depender de dos tipos de factores: *“(a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado con una sana estimulación efectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas y (b) una socialización primaria adecuada mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela”*⁵⁹.

La caracterización de las condiciones sociales y económicas de los sectores sociales empobrecidos de donde provienen los alumnos de estas escuelas brinda una aproximación para comprender el capital cultural incorporado acumulado, o el habitus de estos niños como punto de partida para la acumulación posterior para objetivar e institucionalizar dicho capital.

59 Tedesco, Juan Carlos (2005): “Los nuevos temas de la ‘agenda’ de la transformación educativa en Argentina” en Tedesco (comp.). Op. cit.

Así, como ya expusieramos anteriormente, el Distrito Escolar 19 abarca los barrios de Soldati y Pompeya que se ubican al interior de las Comuna 8 y 4. En estas comunas se advierte una situación socioeconómica significativamente desfavorable respecto al resto de la Ciudad, al registrarse mayores niveles de jefes/as de hogar desocupados; mayor tamaño medio de los hogares, menores índices de ingresos.

Una cuestión particularmente relevante que caracteriza el proceso de aprendizaje, tanto dentro como fuera del establecimiento escolar, es considerar la situación habitacional de los residentes en estas comunas, porque en ellas se registran los índices más altos de hogares con hacinamiento, superando ampliamente al promedio de la ciudad. Además se observan los índices más altos de cantidad de personas por ambiente (2-3 o más de 3); y los índices más altos de hogares que residen en una vivienda con tenencia irregular, es decir residentes en villas, asentamientos y barrios precarios de la ciudad.

Asimismo, esta población sólo accede a los servicios sociales, educativos y de salud públicos, los cuales, como es sabido, ante la falta de un financiamiento adecuado presentan serias deficiencias estructurales en cuanto a su funcionamiento y la calidad del servicio que pueden prestar.

No sorprendería entonces comprender el relato de los directores entrevistados quienes enfatizan que los niños y las niñas que asisten a las escuelas de la zona presentan serias dificultades para comprender y respetar normas generales del funcionamiento escolar, en el entendimiento de pautas y en la comprensión de tareas. En muchos casos los directivos también manifiestan que es muy dificultoso el entendimiento con los padres, a quienes en algunos casos no pueden acompañar desde sus hogares el desarrollo de las tareas de sus hijos; y son los/as docentes quienes deben suplir ese rol. Por ello el ejercicio de la docencia en este distrito es un trabajo complejo, porque los/as maestros/as deben acercar a los alumnos, las normas y los valores necesarios para desenvolverse en la escuela, expresarse y también en los hábitos diarios, de como higienizarse, como tomar los cubiertos, sentarse para comer, etc. Teniendo en cuenta las características del DE 19, sería importante analizar la posibilidad de incorporar a la capacitación docente o a la currícula diversos elementos que contemplen la diversidad cultural como factor predominante.

En relación a ello, y siguiendo el análisis de Tedesco se observa que *“el diseño del modelo de enseñanza que supone un capital cultural de clase media en los alumnos y en los profesores, y condiciones de vida cotidiana propias de sectores medios, tales como tiempo disponible de los adultos para la ayuda, libros en el hogar, espacio físico y tiempo del niño para dedicar a educarse, es-*

tán en el origen de la expulsión de los sectores que no cumplen con esas condiciones⁶⁰ (2005:35).

En tanto el sistema educativo no tome en consideración estas características propias de la población, será muy difícil elevar los resultados de la acción escolar de estos alumnos. Tal como advierte Inés Dussel (2005): *“Pese a la retórica y al “ethos” igualitario, el sistema educativo argentino sostuvo formas de integración escolar diferenciadas que perpetúan diferencias sociales. No basta con abrir las puertas de las escuelas y expandir la matrícula; es necesario interrogarse también sobre qué pasa en su interior, qué efectos de distribución de oportunidades se deban dentro del sistema educativo”*⁶¹.

En suma es muy difícil establecer un número adecuado de alumnos/as por curso para el establecimiento de una relación pedagógica normal, lo que está claro es que 35 alumnos como máximo es excesivo y éste no debería fijarse a priori para todos los DE, desconociendo las características de la población que asiste a esos establecimientos.

Si se toma como referencia lo establecido por el reglamento anterior que contemplaba como relación pedagógica normal hasta 27 alumnos⁶², se observa que tanto en 2011 como en 2012 alrededor del 90 por ciento de las escuelas presentan secciones que superan ese umbral⁶³ y en ambos años alrededor del 40% de estas escuelas presentan el 50% de sus secciones con más de 27 alumnos (hacinamiento tipo 2).

Todo lo expuesto, claramente refuerza la percepción de hacinamiento vinculado con lo que sucede en el aula en la interacción del docente y los/as alumnos/as y las relaciones sociales configuradas allí.

60 Aguerro, Inés: “Estrategias para mejorar la calidad y la equidad de la educación en la Argentina, en Tedesco (comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*”, p. 35.

61 Dussel, Inés: “Desigualdades sociales y desigualdades escolares en la Argentina de hoy. Algunas reflexiones y propuestas” Tedesco (comp.), *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, p. 91.

62 Según la Secretaría General de Ctera, Stella Maldonado, los grupos no pueden superar los 25 niños. Cfr. Nota de Opinión, Diario Página 12 el 30-06-2012.

63 Cfr. Tablas 10 y 11 del Anexo.

Algunas consecuencias de la superpoblación en el aula

En este contexto, resta analizar cuáles son las consecuencias que traen aparejadas dichas situaciones. Para ello, detallaremos las principales conclusiones reflejadas en investigaciones realizadas previamente.

En un interesante trabajo que analiza la situación educativa de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires⁶⁴, de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, se consignan e identifican los perjuicios y desventajas de enseñar y estudiar con un número excesivo de alumnos en la clase. Entre ellas:

1. Las condiciones de superpoblación impiden a los docentes prestar una atención particularizada al aprendizaje y evolución de los alumnos/as, e incrementan exponencialmente las dificultades para mantener la disciplina y la atención en el aula. En tales condiciones, las posibilidades de enseñar y aprender se reducen considerablemente. Las clases más reducidas permiten una mejor interacción e intercomunicación entre docentes y alumnos, lo que impacta positivamente en el aprendizaje de los niños.
2. La excesiva cantidad de alumnos por docente también contribuye a la generación de secciones que presentan desniveles excesivos en las necesidades y el rendimiento educativo de los niños, dificultando las posibilidades de organización de una clase que atienda las necesidades pedagógicas de todos.
3. A su vez, otros estudios⁶⁵ han demostrado que la superpoblación en las aulas afecta en mayor medida a los niños de menores recursos. Son precisamente los niños y niñas que provienen de un entorno socioeconómico desaventajado quienes presentan mayores problemas psicopedagógicos y de aprendizaje. La superación de tales dificultades constituye una de las precondiciones para la enseñanza; y parece claro que, en clases excesivamente pobladas, las posibilidades de que las problemáticas particulares de los niños y niñas sean detectadas y atendidas debidamente son prácticamente inexistentes. En ese contexto, es especialmente difícil para los docentes mantener una relación pedagógica normal con sus alumnos, y el trabajo resulta extenuante.

Asimismo, en el informe antes mencionado se cita una nota enviada por docentes de escuelas primarias de los distritos de la zona sur al entonces Jefe de

64 ACIJ, La Discriminación educativa en la Ciudad de Buenos Aires.

65 Como Star K-3 Class Size (Finn y Achilles, 1999) llevado a cabo en los Estados Unidos en 1988.

Gobierno Jorge Telerman, presentada el 20 de abril de 2007, con motivo de la excesiva superpoblación y hacinamiento que afectaban a las escuelas de esos distritos en la que manifestaban: *“La cantidad de alumnos por aula, que en la mayoría de los casos supera el número de 35, deteriora la calidad educativa, reproduciendo en la escuela las condiciones de desigualdad social que nuestros chicos viven fuera de ella (...) Desarrollamos nuestra labor en contextos complejos, el creciente aumento de la matrícula deteriora también de manera creciente las condiciones en que realizamos nuestro trabajo (...) Creemos que la inclusión de un número indiscriminado de alumnos por aula constituye en realidad un modo de exclusión, que coloca a nuestros alumnos en una situación de inferioridad...”*.

A su vez, con fecha 15 de mayo de 2007 varios docentes de la escuela N° 16 del DE N° 21 también enviaron una nota al entonces Jefe de Gobierno en la cual denunciaban la situación de hacinamiento que sufren los alumnos y alumnas del distrito, manifestando: *“La situación edilicia y la superpoblación escolar conforman un cuadro de catástrofe y que hay que actuar en consecuencia, destinando todos los esfuerzos económicos y de infraestructura para solucionarlo”*⁶⁶.

En la misma línea, pasar revista por algunas de las conclusiones a las que arribó una investigación realizada por el Centro de estudios “Health and Education Research Operative Services (HEROS)” puede resultar útil. Dicho proyecto consistió en una investigación de cuatro años llevada a cabo en Tennessee, cuyo propósito fue analizar el efecto que tiene en el proceso de aprendizaje la cantidad de alumnas y alumnos presentes en las aulas.

Así, alrededor de 7 mil estudiantes en 79 escuelas fueron asignados aleatoriamente a tres tipos de aulas: clases pequeñas (de 13 a 17 estudiantes por profesor), clases regulares (22 a 25 estudiantes por profesor a tiempo parcial) y clases regulares dirigidas (22 a 25 estudiantes con un profesor/tutor full-time). Dicho estudio comenzó analizando estudiantes que empezaban la Educación Inicial y les hizo seguimiento hasta que terminaron tercer grado de primaria.

De este trabajo se concluyó que el hacinamiento escolar tiene un efecto negativo sobre el rendimiento del individuo. De la misma forma lo afirma un estudio realizado por Krueger y Rouse (1998) para un grupo de estudiantes en Tennessee, se encontró que un aula numerosa (es decir, con muchos estudiantes) tiene un impacto negativo sobre el rendimiento del estudiante; este efec-

66 Registrada bajo el N° 469.225/DGDE/2007.

to se conoce como el *class size effect*⁶⁷ (el efecto producido por el tamaño de la clase).

Por su parte, Nelson Gutiérrez Lagos (2000)⁶⁸ explica la importancia que los participantes en el proceso educativo asignan al ambiente psicoemocional del aula como variable de calidad educativa y esto se relaciona con el número de alumnos por curso. El autor expresa que la crisis de la educación en América Latina es resultado de mantener un modelo de escuela que se puso en práctica a principios de siglo, en que los alumnos son productos estandarizados, donde el profesor organiza su enseñanza en función de "alumnos promedio". Gutiérrez Lagos recupera estudios de Goffman (1959), Grant (1978), Boileau (1981) y Mehrabian (1982) para quienes al interior del aula hay formas de comunicación no verbal (la manera de hablar del profesor, su mirada, lo gestual, la relación entre alumnos, etc.) que sufren alteraciones cuando el número de alumnos dentro de las aulas es muy alto. El autor en su estudio, maneja la hipótesis de que para lograr un cambio radical de las prácticas pedagógicas y para una optimización del trabajo escolar, debe transformarse la estructura numérica de los grupos curso, a fin de proporcionar una base inter-subjetiva que mejore cualitativa y cuantitativamente los tipos de interacción comunicacional indispensables en el proceso de aprendizaje de los alumnos. Este estudio combinó un estudio estadístico y un estudio cualitativo a través de observaciones y registros etnográficos dentro de las aulas. Finalmente dicho trabajo comprobó un menor rendimiento escolar cuando el número de alumnos es mayor y estas conclusiones se desprendieron del análisis dentro de las aulas.

Lamentablemente comprobar el rendimiento escolar de los niños implicaría una investigación mucho más compleja que la que se ha llevado adelante en el presente trabajo, sin embargo, lo expuesto refleja la relevancia de observar estas cuestiones en desarrollos futuros.

9. A MODO DE REFLEXIONES FINALES

El objetivo inicial del presente trabajo ha sido medir la cantidad de alumnos de las secciones según la capacidad del aula donde cursan a efectos de mostrar

67 Arlette C. Beltrán y Janice N. Seinfeld: *Hacia una educación de calidad: La importancia de los recursos pedagógicos en el rendimiento escolar*, marzo 2011.

68 Nelson Gutiérrez Lagos (2000): "El número de alumnos por curso y su relación con la calidad de los procesos pedagógicos", *Revista Docencia* Agosto - 2000; n° 11, Santiago de Chile.

la existencia de hacinamiento en las escuelas del DE 19 y observar a su vez la cantidad de docentes por cada curso.

Tanto en el 2011 como en el 2012 el 30% de las secciones presentaron algún nivel de hacinamiento y dentro de este universo para ambos años se observó que alrededor del 70% presentaban niveles bajos de hacinamiento (de 1 a 4 alumnos excedentes). Además se pudo comprobar que el hacinamiento se hace más patente en los primeros años del ciclo lectivo.

Uno de los hallazgos más interesantes del presente trabajo ha sido evidenciar ciertas prácticas desplegadas para evitar la falta de vacantes escolares en el DE bajo estudio, y garantizar (aunque formalmente) el acceso a la educación a una gran cantidad de niños y niñas, a través del traslado de niñas y niños a escuelas de otros distritos y el desdoblamiento de secciones en espacios físicos al interior de los establecimientos no pensados originalmente para ello.

Por otro lado, en el 2011 se registraron sólo once secciones de la Escuela Nº 23 en las que la cantidad de alumnos excedía lo previsto en el Decreto 1990/97; en tanto que en el 2012 se registraron sólo seis secciones que no cumplimentaron dicho decreto, ubicándose la mayoría en la escuela 23 en tanto una sección correspondió a la escuela 14.

En relación a lo anterior, uno de los objetivos centrales de este trabajo ha sido problematizar el defasaje entre el ideal normativo y la realidad, esto es la fijación de parámetros que no contemplan las características y las diferencias de cada territorio y su población.

Se afirmó que establecer un número adecuado de alumnos/as por curso para la configuración de una relación pedagógica normal es muy difícil (y relativamente útil), pero lo que se evidenció es que 35 alumnos como máximo es excesivo y éste no debería fijarse a priori para todos los DE, por la variabilidad de contextos socioeconómicos y culturales de donde provienen los alumnos.

Y en este sentido, si los datos relevados por el presente trabajo se pasaran por el tamiz de lo establecido por el reglamento anterior, que contemplaba como relación pedagógica normal hasta 27 alumnos, se observaría que tanto en 2011 como en 2012 alrededor del 90 por ciento de las escuelas presentarían secciones que superan ese umbral y en ambos años alrededor del 40% de estas escuelas presentarían el 50% de sus secciones con más de 27 alumnos.

Todo lo expresado demuestra cómo la rigidez de una norma desvinculada de la realidad social, como el Reglamento Escolar como Decreto 1990, no sólo pierde valor y sentido sino que también falla en modificar la realidad desigual de las niñas, niños y adolescentes de la Ciudad.

Así, en el transcurso del proceso de medición y de entrevistas se fue advirtiendo la complejidad del asunto y surgieron por lo tanto nuevas preguntas: ¿Qué significa el hacinamiento? ¿Qué implicancias tiene la definición normativa del hacinamiento? ¿Qué significa una “relación pedagógica normal”? Para explicar el hacinamiento, ¿sólo basta con medir cantidad de alumnos y metros cuadrados? ¿Qué sucede con las relaciones sociales al interior de cada aula, con la subjetividad de cada niño, sus saberes previos, su capital cultural?.

Entendimos que la percepción del hacinamiento se vincula también con lo que sucede en el aula en la interacción del docente y los/as alumnos/as y las relaciones sociales configuradas allí.

Además, todas estas cuestiones debieron contextualizarse en torno a un distrito escolar a donde asisten niños y niñas atravesados por diversas situaciones de vulnerabilidad social, agravadas por las condiciones en las cuales se desarrolla sus trayectorias escolares reproduciendo marginaciones sociales y desigualdades.

En suma, si bien la presente investigación no puede esgrimir afirmaciones concluyentes relativas a los efectos del hacinamiento en los alumnos, sí puede observar como tendencia que el sistema educativo y sus normas, en vez de contribuir a modificar la realidad social existente, se encarga, en muchos casos, de reproducirla, sin poder intervenirla y transformarla.

IV. El Hacinamiento como causa y efecto de la Desigualdad Educativa...

Tabla 4. Hacinamiento según cantidad de secciones superpobladas por escuela. De 19. En absoluto y Porcentaje. Años 2011 y 2012.

2011										
Esc.	Aulas	Seccio- nes	Secc. c/ hac.	% Secc. c/hac.	Agrup.	Niveles	Jornada	Zona DE*		
13	14	14	0		0%	Nulo	Completa	Bajo Flores- V 1.11.14		
18	17	32	0				Simple	Zona Asentamientos y Villa		
20	14	14	0				Completa	Zona Asentamientos y Villa		
19	17	30	1	3%	1 a 30 %	Bajo	Simple	Zona Asentamientos y Villa		
17	18	32	2	6%			Simple	Zona Asentamientos y Villa		
12	15	30	2	7%			Simple	Bajo Flores- V 1.11.14		
8	14	14	1	7%			Completa	Soldati Viejo		
14	12	11	1	9%			Completa	Soldati Viejo		
1	8	16	2	13%			Simple	Pompeya		
16	8	16	2	13%			Simple	Soldati Viejo		
22	9	14	3	21%			Simple	Bajo Flores- V 1.11.14		
11	9	18	7	39%			31 a 60 %	Medio	Simple	Bajo Flores- V 1.11.14
6	8	7	3	43%					Completa	Pompeya
10	7	7	3	43%	Completa	Pompeya				
7	9	9	5	56%	Completa	Pompeya				
4	8	16	11	69%	61 a 90 %	Alto	Simple	Bajo Flores- V 1.11.14		
3	7	7	5	71%			Completa	Pompeya		
2	7	14	10	71%			Simple	Pompeya		
5	7	7	5	71%			Completa	Pompeya		
9	9	18	13	72%			Simple	Soldati Viejo		
15	14	14	11	79%			Completa	Soldati Viejo		
21	7	14	12	86%			Simple	Zona Asentamientos y Villa		
23	14	14	12	86%			Completa	Bajo Flores- V 1.11.14		
2012										
Esc.	Aulas	Seccio- nes	Secc. c/ hac.	% Secc. c/hac.	Agrup.	Niveles	Jornada	Zona DE		
13	14	14	0	0	0%	Nulo	Completa	Bajo Flores- V. 1.11.14		
17	18	32	0	0			Simple	Zona Asentamientos y Villa		
20	14	14	0	0			Completa	Zona Asentamientos y Villa		

10	7	7	2	29	1 al 30%	Bajo	Completa	Soldati Viejo
8	14	14	3	21			Completa	Soldati Viejo
1	8	16	2	13			Simple	Pompeya
12	15	30	4	13			Simple	Bajo Flores- V 1.11.14
18	17	31	3	10			Simple	Zona Asentamientos y Villa
16	8	16	1	6			Simple	Soldati Viejo
19	17	1	30	3			Simple	Zona Asentamientos y Villa
3	7	7	4	57	31 al 60%	Medio	Completa	Pompeya
6	8	7	4	57			Completa	Pompeya
2	7	14	7	50			Simple	Pompeya
11	9	18	8	44			Simple	Bajo Flores- V 1.11.14
23	14	17	7	41			Completa	Bajo Flores- V 1. 11.31
9	9	18	7	39			Simple	Soldati Viejo
14	12	11	4	36			Completa	Soldati Viejo
22	9	14	5	36	Simple	Zona Asentamientos y Villa		
21	7	14	13	93	61 al 100%	Alto	Simple	Zona Asentamientos y Villa
5	7	7	6	86			Completa	Pompeya
7	9	9	7	78			Completa	Pompeya
15	14	14	10	71			Completa	Soldati Viejo
4	8	16	10	63			Simple	Bajo Flores- V 1.11.14

Fuente: Elaboración propia según relevamiento.

*Nota: Durante el transcurso del año 2010, mediante Oficio Judicial, se le solicitó a la Supervisión Escolar Nº 19 que informe la cantidad de alumnas y alumnos inscriptos en cada sección escolar. La supervisión en su respuesta consignó los metros cuadrados de las secciones, y cantidad de alumnas y alumnos inscriptos. Asimismo, menciona que "para comprender mejor el D. E. Nº 19 hay que dividirlo en estos sectores: las escuelas del barrio de Pompeya (1-2-3-5-6-7 y 10); las vinculadas con el barrio de Flores y Villa 1-11-14 (4-12-22-11-13 y 23); las del barrio Soldati "Viejo" (8-9-14-15 y 16); y las vinculadas con Complejo Habitacional Soldati, las villas de Fátima y Piletones, los asentamientos Los Pinos, Las Palomas, Las Flores, Las Gemelas y Las Veredas y el Barrio Ramón Carillo (17-18-20-21 y 19)".

IV. El Hacinamiento como causa y efecto de la Desigualdad Educativa...

Tabla 5: Hacinamiento según cantidad de alumnos excedentes por sección. DE 19. CABA. Año 2011. En absoluto.

Escuela y Tipo de Jornada	Grado	Cantidad de alumnos excedentes		
		Alto	Medio	Bajo
		Más de 9	05-ago	01-abr
4- JS	3B	12		
4- JS	3A	11		
21- JS	1B	10		
4- JS	7A	9		
21- JS	1A	9		
11- JS	2A	9		
11- JS	2B	9		
10- JC	2	9		
6- JC	1		8	
23- JC	4C		8	
16- JS	2		8	
8- JC	3B		8	
4- JS	2B		7	
21- JS	3A		7	
21- JS	3B		7	
21- JS	6A		7	
4- JS	1A		7	
15- JC	4A		7	
21- JS	2B		6	
21- JS	5B		6	
23- JC	4A		6	
23- JC	4B		6	
4- JS	1C		6	
4- JS	6B		5	
15- JC	5A		5	
12- JS	3A		5	
9- JS	4A		5	
21- JS	4A		5	
21- JS	5A		5	
9- JS	1A		5	
15- JC	1A		5	
3- JC	6		5	

5-JC	6		5	
4-JS	1B		5	
12-JS	6A		5	
14-JC	2B			4
11-JS	1A			4
15-JC	3B			4
3-JC	7			4
5-JC	7			4
6-JC	4			4
7-JC	2			4
7-JC	3			4
7-JC	6			4
21-JS	2A			4
21-JS	4B			4
21-JS	6B			4
23-JC	2C			4
23-JC	3B			4
23-JC	3C			4
2-JS	4A			4
10-JC	7			4
15-JC	7A			4
10-JC	1			4
3-JC	5			4
5-JC	5			4
4-JS	2A			3
2-JS	7A			3
2-JS	7B			3
1-JS	7B			3
6-JC	3			3
7-JC	5			3
23-JC	1A			3
23-JC	1B			3
9-JS	7C			3
15-JC	5B			3
2-JS	1A			3
2-JS	1B			3
9-JS	1B			3

IV. El Hacinamiento como causa y efecto de la Desigualdad Educativa...

15-JC	1B			3
1-JS	4B			3
16-JS	2			3
17-JS	6B			3
15-JC	6B			3
3-JC	2			3
5-JC	2			3
4-JS	1D			3
3-JC	1			3
5-JC	1			3
11-JS	1B			2
9-JS	4B			2
9-JS	5A			2
1-JS	7A			2
7-JC	1			2
23-JC	2A			2
23-JC	3A			2
23-JC	6A			2
22-JS	1B			2
9-JS	7A			2
11-JS	6B			2
4-JS	4A			2
2-JS	2B			2
2-JS	3A			2
17-JS	4B			2
15-JC	6A			2
22-JS	2A			2
22-JS	2B			2
19-JS	6D			2
9-JS	2A			1
15-JC	7B			1
15-JC	3A			1
9-JS	7B			1
11-JS	5A			1
11-JS	6A			1
9-JS	3A			1
9-JS	6B			1

9-JS	3B			1
23-JC	2B			1
2-JS	6A			1
2-JS	3B			1
9-JS	6A			1

Fuente: Elaboración propia según relevamiento.

Tabla 6: Hacinamiento según cantidad de alumnos excedentes por sección. DE 19. CABA. Año 2012. En absoluto.

Escuela y Tipo de Jornada	Grado	Cantidad de alumnos excedentes		
		Alto	Medio	Bajo
		Más de 9	5 a 8	1 a 4
11 JS	2B	11		
21 JS	1A	11		
21 JS	1B	11		
9 JS	7B	9		
11 JS	2A	9		
21 JS	3B	9		
8 JC	3B	9		
3 JC	2	9		
15 JC	4A	9		
4 JS	4A		8	
9 JS	7B		8	
7 JC	4A		8	
10 JC	3		8	
9 JS	5C		7	
4 JS	2C		7	
12 JS	6D		7	
12 JS	6A		6	
4 JS	3A		5	
12 JS	3A		5	
3 JC	7		5	
6 JC	2		5	
7 JC	1		5	
7 JC	6A		5	

IV. El Hacinamiento como causa y efecto de la Desigualdad Educativa...

21 JS	2A		5	
21 JS	4A		5	
21 JS	7A		5	
11 JS	6A		5	
9 JS	6A		5	
5 JC	3		5	
4 JS	1A		5	
4 JS	1B		5	
15 JC	1A		5	
12 JS	3C			4
11 JS	7A			4
11 JS	7B			4
9 JS	4B			4
5 JC	7			4
1 JS	4A			4
6 JC	5			4
7 JC	2			4
21 JS	4B			4
21 JS	6B			4
15 JC	1B			4
15 JC	7A			4
10 JC	1			4
8 JC	3A			4
3 JC	1			4
5 JC	1			4
2 JS	5A			3
15 JC	5A			3
14 JC	5B			3
14 JS	1A			3
11 JS	3A			3
11 JS	1D			3
5 JC	4			3
15 JC	3B			3
9 JS	3A			3
7 JC	5A			3
7 JC	5B			3
7 JC	7A			3

.21 JS	3A			3
.23 JC	5A			3
.23 JC	5B			3
.5 JC	2			3
.4 JS	3B			2
.8 JC	3A			2
.14 JS	3B			2
.2 JS	7A			2
.9 JS	4A			2
.14 JS	2A			2
.21 JS	2B			2
.21 JS	6A			2
.23 JC	1A			2
.23 JC	1B			2
.23 JC	5C			2
.22 JS	1B			2
.2 JS	1B			2
.15 JC	2B			2
.2 JS	3B			2
.19 JS	6B			2
.22 JS	2A			2
.22 JS	2B			2
.4 JS	5A			2
.4 JS	2D			2
.5 JC	5			2
.15 JC	7B			1
.11 JS	4A			1
.15 JC	3A			1
.3 JC	5			1
.2 JS	7B			1
.18 JS	1A			1
.1 JS	5B			1
.6 JC	1			1
.6 JC	3			1
.21 JS	5A			1
.21 JS	7B			1
.23 JC	2A			1

IV. El Hacinamiento como causa y efecto de la Desigualdad Educativa...

23 JC	2B			1
2 JS	3A			1
2 JS	1A			1
4 JS	2A			1
16 JS	7A			1
22 JS	3B			1
15 JC	4B			1
22 JS	6A			1
4 JS	2B			1
18 JS	2D			1
18 JS	2C			1

Fuente: Elaboración propia según relevamiento.

Tabla 11: Escuelas con secciones con más de 27 alumnos/as. 2011. DE 19. CABA.

2.011				
Esc.	Zona	Cantidad de secc con + de 27 alumnos/as	Cantidad de secciones total	%
23	Bajo Flores- V 1.11.41	14	14	100
13	Bajo Flores- V 1.11.14	12	14	86
21	Zona Asentamientos y Villa	12	14	86
10	Soldati Viejo	5	7	71
20	Zona Asentamientos y Villa	10	14	71
16	Soldati Viejo	11	16	69
6	Pompeya	4	7	57
22	Zona Asentamientos y Villa	8	14	57
8	Soldati Viejo	6	14	43
19	Zona Asentamientos y Villa	12	30	40
1	Pompeya	6	16	38
12	Bajo Flores- V 1.11.14	11	30	37
14	Soldati Viejo	4	11	36
4	Bajo Flores- V 1.11.14	5	16	31
11	Bajo Flores- V 1.11.14	3	18	17
3	Pompeya	1	7	14
5	Pompeya	1	7	14
15	Soldati Viejo	2	14	14

7	Pompeya	1	9	11
17	Zona Asentamientos y Villa	1	32	3

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

Tabla 12: Escuelas con secciones con más de 27 alumnos/as. 2012. DE 19. CABA.

2.012				
Esc.	Zona	Cantidad de secc con + de 27 alumnos/as	Cantidad de secciones total	%
13	Bajo Flores- V 1.11.14	14	14	100
20	Zona Asentamientos y Villa	12	14	86
12	Bajo Flores- V 1.11.14	24	30	80
8	Soldati Viejo	11	14	79
23	Bajo Flores- V 1. 11.41	11	14	79
16	Soldati Viejo	12	16	75
21	Zona Asentamientos y Villa	9	14	64
22	Zona Asentamientos y Villa	9	14	64
14	Soldati Viejo	5	11	45
1	Pompeya	7	16	44
6	Pompeya	3	7	43
7	Pompeya	3	9	33
10	Soldati Viejo	2	7	29
15	Soldati Viejo	4	14	29
19	Zona Asentamientos y Villa	6	30	20
3	Pompeya	1	7	14
4	Bajo Flores- V 1.11.14	2	16	13
11	Bajo Flores- V 1.11.14	2	18	11
17	Zona Asentamientos y Villa	2	32	6
18	Asentamientos y Villas	2	32	6
9	Soldati Viejo	1	18	6

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

CAPÍTULO V

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ÁMBITO ESCOLAR

UNA MIRADA CRÍTICA SOBRE LA SITUACIÓN NUTRICIONAL DE LOS ALUMNOS/AS DEL BARRIO DE LA BOCA¹

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho a la Alimentación de niños, niñas y adolescentes está reconocido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño –en sus artículos 24 y 27– y proclamado en el artículo 11² del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

La Observación General Nº 12 del Comité DESC establece que el derecho a una alimentación adecuada se “ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación *adecuada* o a medios para obtenerla” y el Estado se convierte en garante de la *disponibilidad*, la *accesibilidad física y económica*, la *adecuación* y la *sustentabilidad* de la alimentación de todas las personas. La adecuación implica que la alimentación debe satisfacer las necesidades alimentarias teniendo en cuenta la edad, sexo y condiciones de vida, y que los alimentos deben ser sanos, seguros y culturalmente aceptables³.

1 Este artículo fue elaborado bajo la coordinación general de Ana Lanziani, la coordinación técnica de Andrea Ventura. Contó con la colaboración de Mariela Valentini, Miguel Miniño y Carlos Ranone. Junio de 2012.

2 Artículo 11, inc. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

3 El Comité DESC afirma que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos

Asimismo, el Relator de la Naciones Unidas, J. Ziegler definió el derecho alimentario como “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”⁴.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación realizada en 1996, las organizaciones de la sociedad civil lograron que se incorpore el concepto de “Soberanía Alimentaria” que “constituye el derecho de cada pueblo y de todos los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población”. El concepto de Soberanía Alimentaria va más allá del de Seguridad Alimentaria, ya que no se restringe a asegurar el alimento para toda la población –aún cuando éste es uno de sus objetivos– y coloca al Estado en un rol clave como garante del derecho a la alimentación de los pueblos.

Nuestro país cumple con cuatro de las cinco condiciones asociadas a la seguridad alimentaria: *suficiencia* (alimentos en cantidad suficiente para abastecer a toda la población), *estabilidad* (las variaciones estacionales o climáticas no comprometen la provisión de alimentos), *autonomía* (en tanto el abastecimiento no depende del suministro externo) y *sustentabilidad* (porque el tipo de explotación de los recursos posibilita su reproducción en el futuro). La condición que no está garantizada es la *equidad*, es decir, que toda la población, y sobre todo los más pobres, tengan acceso a una alimentación social y culturalmente aceptable, variada y suficiente para desarrollar su vida.

La inseguridad alimentaria se presenta cuando la población –ya sea a nivel nacional, regional, o individual– carece de acceso seguro a cantidades suficientes de alimentos inocuos y nutritivos para el crecimiento, desarrollo normal y para una vida activa y sana. La pobreza es la causa principal de esta inseguridad alimentaria, ya que no permite a los individuos adquirir de manera suficiente alimentos necesarios y ricos en nutrientes.

consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.

4 Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, 7 de Febrero de 2001, E/CN.4/2001/53.

La malnutrición se presenta en dos aspectos: desnutrición y obesidad. Por ende, un/a niño/a puede presentar malnutrición por no contar con suficientes recursos para alimentarse (desnutrición) o por alimentarse mal (sobrepeso/obesidad).

La obesidad es una enfermedad crónica no transmisible cuya tendencia en América Latina está en continuo crecimiento; esto resulta doblemente perjudicial ya que es una enfermedad en sí misma y un factor de riesgo importante de muchas otras. En la pobreza, la obesidad no solo se da como consecuencia de una dieta desequilibrada en macronutrientes, sino como consecuencia de un problema social, funcional al sistema, al mercado, al Estado y a los sistemas de salud. En palabras de Patricia Aguirre, *“los pobres no comen lo que quieren, ni lo que saben que deben comer, sino lo que pueden”*⁵.

En países como el nuestro, la obesidad y la desnutrición pueden coexistir en las mismas regiones y estratos sociales, en las mismas familias –ejemplo, madres obesas y niñas/os con desnutrición– y aún en el mismo individuo –ejemplo, obesidad con retraso crónico del crecimiento–. La información disponible para nuestro país muestra una elevada prevalencia de sobrepeso y obesidad, en tendencia creciente. Se trata de un fenómeno sanitario reciente, relacionado con la rápida urbanización/modernización, el sedentarismo, horas frente a la TV, viviendas pequeñas, comer lo más barato y más fácil de preparar –habitualmente alimentos con alto contenido en grasa y azúcar–, grandes dificultades para que niños, niñas y adolescentes accedan a facilidades deportivas oficiales, escolares o comunitarias, el temor por la inseguridad que hace que los adultos impidan que sus hijos/as jueguen en la calle, entre otros.

En los niveles sociales más desfavorecidos las consecuencias de la urbanización/modernización impactan con más fuerza. Particularmente, en el Distrito Escolar Nº 4 de la Ciudad de Buenos Aires los índices de malnutrición alcanzan casi el 44% de los niños que asisten al nivel primario, registrándose un índice del 37 % respecto de los niños con malnutrición por exceso –20% sobrepeso y 17% obesidad–⁶.

A fines del año 2010 la Oficina de Atención Descentralizada La Boca Barracas recibió la inquietud de una directora de escuela primaria del Distrito Escolar Nº 4 respecto a la cantidad de alumnos con malnutrición por exceso (sobrepeso/obesidad).

5 Aguirre, Patricia: *Ricos Flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Claves para Todos. Capital Intelectual.

6 Conforme oficio Nº 230/11 OAD BB contestado por el programa de Salud escolar del Hospital Argerich.

so y obesidad) y las dificultades que atravesaban para la obtención de las dietas hipocalóricas⁷.

A raíz de estos antecedentes, y teniendo en cuenta que la manera de enfocar esta problemática es previniendo y exigiendo al Estado las oportunidades para que la alimentación adecuada y los estilos de vida saludables estén al alcance de toda la población, desde la OAD se trabajó en pos de investigar e incidir en la situación nutricional de los alumnos que concurren a los establecimientos educativos públicos de nivel primario del barrio de La Boca; relevando y analizando normativa y fácticamente qué acciones realiza el Ministerio de Educación tendientes a garantizar el derecho a la alimentación adecuada de los/as alumnos/as de nivel primario.

2. RESEÑA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES EN MATERIA DE ALIMENTACIÓN

La malnutrición está atravesada por diversas variables y factores, y la respuesta a esta problemática se debe brindar desde un enfoque integral por los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social. A continuación se realiza una descripción de los programas de cada uno de estos tres Ministerios:

2.1. MINISTERIO DE SALUD

2.1.1. Programa de Salud Escolar: se crea en 1989, destinado a los alumnos de escuelas públicas de la Ciudad de Buenos Aires.⁸

Los equipos del programa están conformados por distintos profesionales –pediatras, psicopedagogos, odontólogos, enfermeros, psicólogos, trabajadores sociales y fonoaudiólogos– y tienen sede en las diferentes áreas programáticas de los 12 hospitales generales de agudos, coordinados por una dirección conformada por profesionales médicos que funciona en la sede de la Región Sanitaria Nº 1.

Las principales actividades del programa vinculadas a la nutrición son:

- Controlar la salud integral en niños de sala de 5 años, 1º, 4º y 7º grados de nivel primario, y 2º año de nivel medio.

7 Actuación Nro. 141/2011.

8 Ver <http://www.buenosaires.gov.ar/guiaba/guia/?info=detalle&menu=2&id=784> Conforme Decreto Nro. 3362/1989. B.O. 18685.

- Realizar la vigilancia epidemiológica en las escuelas de la Ciudad.
- Revisar la libreta de vacunación de los alumnos.
- Desarrollar talleres de prevención con docentes, padres y alumnos.
- Asistir psicológicamente al alumno y su familia.

La función primordial del programa es la prevención, y su intervención es un modo de detectar problemas nutricionales, entre otros, para la posterior derivación a los centros asistenciales. Luego de dicha derivación no se realiza ningún seguimiento.

Una vez detectado un problema de salud en la comunidad educativa se procede a informar a los padres y se indica la concurrencia al centro asistencial – CeSAC y/o Hospitales – para su debida atención.

En el Hospital Dr. C. Argerich funciona el equipo de salud escolar, destinado a la asistencia de los alumnos del D.E. Nº 4 –objeto de este relevamiento – que se articula con los Centros de Salud correspondientes –CeSAC Nº 41 y 9 –.

2.1.2. Programa Nutricional⁹ (ex Programa de Vigilancia Nutricional): creado en el año 2007, se propone desarrollar acciones para preservar y mejorar el estado nutricional de la población materno-infanto-juvenil atendida por los efectores del primer nivel de atención de la Ciudad¹⁰, a través del abordaje integral de problemas nutricionales y la promoción de prácticas saludables de alimentación. Las principales acciones del programa son:

- Evaluaciones de peso y talla a niños/as, adolescentes y embarazadas que concurren a los efectores de salud, comedores comunitarios, escuelas y colonias de verano.
- Atención de la población en riesgo nutricional, mediante un abordaje interdisciplinario que contempla la problemática familiar y social de cada niño y adolescente.
- Talleres sobre la temática –alimentación, crecimiento y desarrollo–.
- Promoción de la lactancia materna y de una adecuada alimentación complementaria.

⁹ Se enmarca en el Decreto 431/03 , por el cual se constituye la Unidad de Proyectos especiales de Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional (UPE-RN), y se formaliza a través de la Resolución 2060/07 del Ministerio de Salud. Se adjunta acta en Anexo C.

¹⁰ Brinda atención integral a través de los equipos de salud que trabajan en los Centros de Salud, Centros Médicos Barriales, Plan Médico de Cabecera y consultorios externos de los hospitales públicos del sistema de salud porteño.

- Articulación con los diferentes programas alimentarios dependientes de los Ministerios de Derechos Humanos y Sociales, y de Educación.

Guía Operativa del Programa Nutricional

En el año 2010 se reformula la guía respondiendo a la adopción de nuevas referencias para la evaluación nutricional mediante antropometría. El uso de estas referencias implica, además, cambios en el tipo de índices y criterios propuestos para la detección de problemas nutricionales por déficit o exceso. Ello conlleva una actualización de los códigos diagnósticos del Programa que se utilizan en el Sistema de Información de Atención Primaria, a cargo de la Dirección de Estadísticas para la Salud.

Es un instrumento para los equipos de salud del primer nivel de atención, tanto para las acciones de prevención en salud como para el diagnóstico y seguimiento de personas con problemas nutricionales.

2.2. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

2.1.1. Programa Ciudadanía Porteña, Con Todo Derecho (Ley Nº 1.878): programa de transferencia de ingresos que se crea el año 2005, derogando las Leyes 1506 (Vale Ciudad) y 1669 (Inclusión Social para la Niñez). El objetivo es "sostener el acceso a la alimentación de los beneficiarios así como promover el acceso a la educación y protección de la salud de los niños, niñas y adolescentes y su grupo familiar, la búsqueda de empleo y la reinserción en el mercado laboral de los adultos"¹¹.

Este programa de transferencia de ingresos no efectúa articulación con las áreas de salud ni educación.

2.1.2. Programa Ticket Social: creado en el 2008, asiste durante seis meses a la población en situación de inseguridad alimentaria.

2.1.3. Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios¹²: nace en el año 1986 a partir de la Ordenanza Nº 41.579 del Concejo Deliberante. En sus orígenes, este programa tenía como objetivo la asistencia a la infancia en situaciones de riesgo, bajo la forma de guarderías, jardines de infantes autogestivos, comedores, apoyo escolar o actividades recreativas. La intención original era resol-

11 Para mayor información leer la Publicación de la AGT *Programa Ciudadanía Porteña. ¿Con todo Derecho?* en http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/MPT_N%C2%BA5_final.pdf

12 Ver Informe *Derecho a la Alimentación. Relevamiento Institucional del Funcionamiento de apoyo a grupos comunitarios en las organizaciones sociales del barrio de La Boca y Barracas*. 2009 OAD La Boca.

ver el problema del cuidado de los/as niños/as durante la jornada de trabajo de sus padres; y promover aquellos grupos cuyas actividades no se centraran únicamente en lo alimentario. Las sucesivas crisis económicas (de los años 1989 y 2001), transformaron el programa incorporando cada vez más cantidad de grupos –en la actualidad existen 305– y desplazando el foco a lo estrictamente alimentario.

En la actualidad, más de 320 grupos comunitarios se encuentran incluidos en el programa, que distribuye unas 40 mil raciones de almuerzo o cena diarias de lunes a viernes; tornándose dificultosa la articulación con las áreas de salud y educación.

Primera Encuesta Alimentaria y Nutricional de la Ciudad¹³: *el objetivo es obtener información para conocer la situación alimentaria y nutricional de los habitantes de la ciudad*¹⁴. La información obtenida a través de la encuesta es útil para tomar medidas orientadas a crear programas alimentarios nuevos, reforzar los ya existentes, e impulsar nuevas políticas en materia de alimentación y salud. La encuesta comenzó el 16 de mayo del año 2011 y si bien se adelantaron sus resultados a diferentes medios periodísticos, los mismos todavía no se encuentran a disposición de la ciudadanía.

El propósito de la encuesta fue:

- Evaluar el estado nutricional y los factores que lo afectan (sociales, económicos, estilos de vida).
- Describir conductas, hábitos y factores culturales que inciden en la adquisición, preparación y consumo de alimentos.
- Conocer las características de la alimentación y el acceso a los alimentos de los hogares.
- Obtener información acerca del funcionamiento de los programas alimentarios en la Ciudad.

Si bien los datos aún no han sido publicados oficialmente, funcionaria/os el Poder Ejecutivo local han manifestado ante diversos medios periodísticos¹⁵ que uno de los resultados que arroja la encuesta es que el 30% de los/as niños/as

13 Acción impulsada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través del Ministerio de Desarrollo Social, llevada a cabo conjuntamente con la Dirección General de Estadística y Censos. Con el apoyo de Centro de Estudios de Nutrición Infantil (CESNI) y de UNICEF ARGENTINA.

14 Participan mujeres en período de lactancia, niños/as de 0 a 2 años, niños/as en edad preescolar y escolar, adolescentes, mujeres en edad reproductiva y adultos mayores que residan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

15 <http://gestionpublica.info/sociedad-detalles-noticias/items/encuesta-sobre-habitos-alimentarios-en-la-ciudad-de-buenos-aires-ya-paso-por-5-mil-hogares.html#.T-SOyOxR7E.email>

que habitan la ciudad padece anemia y que el 25% de los mismos padece sobrepeso.

2.3. MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2.3.1. Dirección General de Servicios a las Escuelas¹⁶ - Dirección Operativa de Comedores.

El Departamento de Nutrición se encarga de llevar a cabo el control de la asistencia alimentaria en comedores escolares que proporciona la Dirección General de Proyectos y Servicios a las Escuelas. El objetivo es contribuir a la creación de condiciones favorables para desarrollar el proceso educativo mediante la provisión de alimentos durante el horario escolar.

Está dirigido a las escuelas dependientes del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y abarca a todas las áreas: inicial, primaria, especial, media, adultos, superior, no formal y artística.

Es de alcance masivo, de ejecución continuada, debiendo incluir no sólo el año lectivo sino también jardines maternos de funcionamiento permanente y programas especiales de vacaciones de verano e invierno.

Los servicios son prestados por 23 concesionarios, 4 unidades productivas y algunas cooperadoras que administran sus propios comedores.

Los servicios alimentarios que se brindan son desayuno, refrigerio, y almuerzo.

Existen dos modalidades para el servicio: la de comedor –que es elaborada centralmente en la escuela– y la de vianda que es elaborada en la planta de la empresa concesionaria y es trasladada a la escuela para su consumo. Se distribuyen en función de la modalidad de cada institución –jornada simple y completa– y las necesidades de la población beneficiaria.

Así, el servicio de comedor generalmente se brinda en escuelas de jornada completa del área primaria, inicial y especial y el refrigerio se distribuye mayoritariamente en escuelas de las áreas de nivel medio y superior.

El menú se adapta a las distintas edades adecuando el gramaje a los grupos etáreos de 4 a 10 años y de 11 a 18 años. La elaboración del mismo es realizada por el equipo técnico de la Dirección General de Servicios a las Escuelas, conformado por 15 profesionales licenciados en Nutrición, cuya función además es la de fiscalizar el cumplimiento de las normas que integran el pliego.

¹⁶ Decreto 472/GCABA/2010.

A nivel local, los concesionarios que prestan servicio en los distritos escolares Nº 4 y 5 son 16, especificando que el sistema de selección de los mismos es por medio de licitación pública, el cual contempla el sistema de control y de sanciones en caso de incumplimiento.

Los pliegos de bases y condiciones para el funcionamiento de los comedores escolares tienen un alcance bianual y fijan las pautas de habilitación, funcionamiento y contralor del suministro de la alimentación para la población escolar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A los fines de este trabajo se incorporó como encuadre normativo el pliego 2011-2012.

El *Programa de Becas Alimentarias* se aplica en las escuelas que brindan comedor y refrigerio de acuerdo a una evaluación de necesidades de los/as alumnos/as que realiza el Ministerio de Educación. Los beneficiarios son alumnos de establecimientos educativos pertenecientes a las diferentes áreas de educación: inicial, primaria, especial, superior, media, artística, adultos y otros programas del sistema educativo.

Las becas alimentarias que se distribuyen en las 14 escuelas correspondientes al Distrito Escolar Nº 4 se desagregan diariamente de la siguiente forma: 2370 refrigerios, 2138 raciones de comedor y 4812 desayunos (al 27/05/2011).¹⁷

2.4. INTERSECTORIAL: UNIDAD DE PROYECTOS ESPECIALES DE "POLÍTICAS INTERSECTORIALES SOBRE RIESGO NUTRICIONAL"¹⁸

En el año 2003 se crea esta Unidad, al comenzar a considerarse gradualmente a la malnutrición infantil como un problema determinado socialmente, el cual abarca tanto el déficit nutricional como el de exceso, priorizando los grupos poblacionales más vulnerados y con necesidades básicas insatisfechas. La misma está integrada por los Ministerios de Salud, de Desarrollo Social y de Educación, por los Subsecretarios de Servicios de Salud, de Coordinación del Plan Social Integral y de Educación, por la Presidenta y la Vicepresidenta del Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.

Tiene como objetivo coordinar transversalmente acciones y recursos, con el fin de integrar y ampliar la cobertura sanitaria, social y educativa de los niños,

¹⁷ Conforme relevamiento efectuado en el primer semestre del año 2011. En el Distrito escolar Nro. 4 el 100% del alumnado se encuentra becado. Cabe destacar que el servicio "viandas" sólo se otorga en aquellas situaciones en las cuáles no se puede elaborar el almuerzo en el establecimiento educativo; por ende, en el período relevado no se registraron inconvenientes en las cocinas escolares que ameritaran la entrega de viandas.

¹⁸ Decreto Nº 431 - 25 de abril de 2003.

niñas, adolescentes y de embarazadas en situación de riesgo nutricional residentes en la Ciudad de Buenos Aires.

Sus principales funciones son:

- Coordinar y monitorear las actividades vinculadas a la problemática.
- Diseñar e implementar el dispositivo interinstitucional que articule las acciones y recursos de las distintas áreas para facilitar el acceso de niños, niñas, adolescentes de hasta 18 años y de embarazadas en situación de riesgo nutricional a una cobertura integral.
- Promover la detección de la población en situación de riesgo nutricional en los efectores de Atención Primaria de la Salud, de Desarrollo Social y de *Educación*, de acuerdo a criterios de diagnóstico establecidos por la Secretaría de Salud.
- Incorporar a la población captada a los Servicios y/o Programas específicos de cada área.
- Desarrollar un registro de la población captada para dinamizar el acceso a la cobertura integral y facilitar su seguimiento periódico.
- Capacitar a la población en la adopción de hábitos alimentarios saludables.
- Propiciar un ámbito de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que trabajen con los sectores más vulnerables.
- En la actualidad, no ejerce incidencia alguna sobre las políticas públicas y el grado de gestión de esta mesa de trabajo intersectorial es prácticamente nulo.¹⁹

3. LA SITUACIÓN NUTRICIONAL DE LOS ALUMNOS/AS DEL BARRIO DE LA BOCA

El Barrio de la Boca se encuentra inmerso en la Comuna Nro. 4, que junto con los Barrios de Pompeya, Parque Patricios y Barracas componen un espacio geopolítico de gran vulnerabilidad social, con serios problemas habitacionales (el 12,1 % de la población vive en casas precarias²⁰).

En esta comuna residen 63.882 niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años inclusive.

19 Conforme entrevista sostenida con las diferentes áreas que deberían integrar habitualmente la mesa

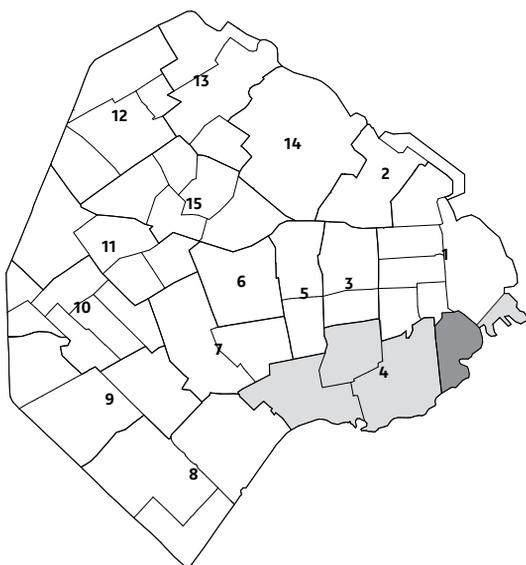
20 Encuesta anual de Hogares 2009 realizada por la Dirección de Estadísticas y censos del GCBA

V. Seguridad Alimentaria en el Ámbito Escolar

- Entre los niños y niñas de hasta 4 años de edad (16.391), el 58,9% asiste a un establecimiento educativo y el 41,7% no tiene cobertura de salud.
- Para el tramo de 5 a 12 años (26.403 niños y niñas) la tasa de asistencia escolar asciende a 99,5% y la proporción sin cobertura de salud es también de 41,7%.
- Finalmente, para los adolescentes de 13 a 18 años (21.088) la asistencia alcanza al 85,5% y la proporción sin cobertura asciende al 56,6%.

El siguiente cuadro da cuenta de la población, por edad, que asiste al sistema escolar y que no posee cobertura de salud.

COMUNA N° 4				
Tramos de edad	% sobre total de población comuna	Absoluto *	% que asiste	% que sólo posee sistema de salud público
Hasta 4 años	7,3	16.391	58,9	41,7
5 a 12	9,9	26.403	99,5	41,7
13 a 18	10,2	21.088	85,5	56,6



Fuente: EAH 2010, DGEyC-GCBA.

El Mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires elaborado por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires identifica “... una concentración de los grados más críticos de vulnerabilidad social en la zona sur de la Ciudad, especialmente en los territorios de las comunas 4, 8 y 9, linderas con el Riachuelo, donde se registran valores críticos y muy críticos en casi la totalidad de los radios censales. Esta zona de la ciudad se caracteriza por un patrón de asentamiento de población muy heterogéneo, donde se combinan grandes espacios no residenciales con núcleos habitacionales populares dispersos, con altas densidades de población. En las Comunas 4 y 8 se concentra también la mayor cantidad de villas de emergencia y de asentamientos precarios de la ciudad de Buenos Aires que, como puede observarse, coinciden en todos los casos con radios censales que registran niveles muy críticos de vulnerabilidad social...”²¹.

Específicamente, la herramienta asigna al barrio de La Boca un Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) de 0,258, y al barrio de Barracas un IVS de 0,242, un IVS de 0,22 al Distrito Escolar Nº 4 y un IVS de 0,26 al Distrito escolar Nº5.²²

La malnutrición tiene dos aristas: la obesidad/sobrepeso y la desnutrición. La malnutrición por exceso (obesidad) está determinada genética y socialmente y es una enfermedad que va desarrollándose en forma creciente y golpea con mayor crudeza a los sectores sociales más desfavorecidos.

En la comuna 4 puede observarse una cantidad elevada de hogares que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria, al no contar con ingresos suficientes para cubrir la canasta básica de alimentos, bienes y servicios. Si bien la cobertura de los programas de transferencia de ingresos alcanza a un alto porcentaje de las familias, éstos resultan insuficientes a la hora de garantizar el acceso a una alimentación adecuada de los integrantes de las mismas.

21 S. Catalá; M. Con y S. Susini, Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento Metodológico. Informes. Temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del GCBA (marzo de 2009).

22 El Mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires se elaboró considerando los promedios del IVS de los hogares censados en cada radio censal. Para definir los intervalos se consideró un criterio conceptual, asumiendo como primer corte el valor promedio de la ciudad (0,162). Ese valor se convierte así en el límite superior del grado “bajo” de vulnerabilidad; de 0,162 a 0,249, se considera un grado “medio” de vulnerabilidad de los hogares del radio, dado que expresan situaciones «moderadas» de vulnerabilidad según los indicadores considerados. El valor 0,250 inicia las situaciones que pueden definirse como «críticas», ya sea porque en alguno de los aspectos ponderados se alcanza un valor muy alto, o porque existe una combinación de varios aspectos que hacen a la situación definida como vulnerable. Los radios censales que muestran promedios mayores a 0,3 se encuentran en la situación más crítica de vulnerabilidad de los hogares. Los criterios para la ponderación de cada indicador y la definición de situaciones “moderadas” y “críticas” de vulnerabilidad están desarrollados en: Op. Cit. M. Con; S. Susini y S. Catalá, Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento Metodológico

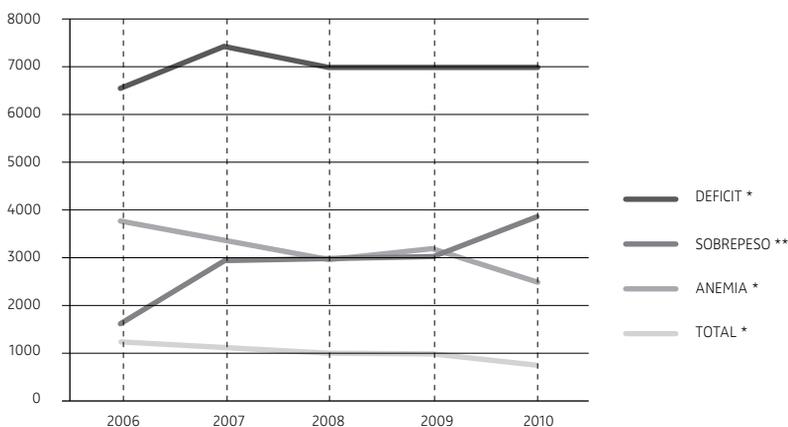
V. Seguridad Alimentaria en el Ámbito Escolar

Los datos relevados y analizados por el Programa Nutricional muestran una leve pero sostenida tendencia de aumento de casos de niñas/os y adolescentes con malnutrición por exceso, conforme el siguiente gráfico:

Cuadro 2: Población menor de 19 años con diagnósticos de malnutrición atendida en CESAC y PMC.²³

Año	2006	2007	2008	2009	2010
Deficit *	3645	3298	2866	3019	2373
Sobrepeso **	1516	2874	3057	2939	3785
Anemia *	1261	1158	1006	1005	825
Todos los diagnósticos	6422	7330	6929	6963	6983

Gráfico 1



En lo que respecta al área de Salud, el Barrio de La Boca se encuentra dentro del área Programática del Hospital de Agudos Dr. Cosme Argerich.

Desde el área de Salud, el territorio es dividido en tres sub áreas programáticas correspondientes a los Centros de Salud y Acción Comunitaria Nro. 15, 9 y 41; de los cuáles dos –centro 9 y 41–, junto con el Programa de Salud Escolar del

²³ Informe de la Población con Diagnóstico de Malnutrición 2010. Programa Nutricional. Dirección General de Programas Centrales. Ministerio de Salud CABA.

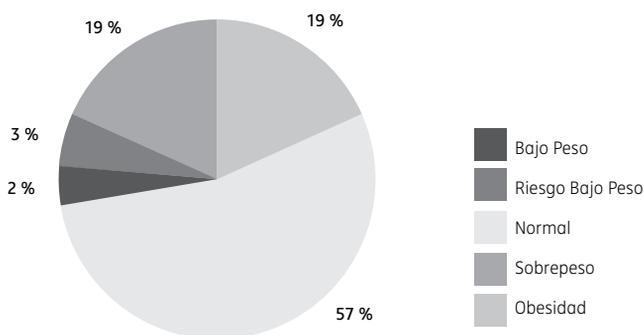
mencionado nosocomio, son los encargados de efectuar los controles de salud a los/as alumnos/as de las escuelas públicas ubicadas en el espacio territorial correspondiente al barrio de La Boca.

Los datos relevados por el sector de salud muestran una elevada prevalencia de malnutrición por exceso entre los escolares del Distrito 4, y más específicamente, de las escuelas de La Boca, a saber:

Gráfico 4: Cantidad de alumnos/as de Nivel Primario del DE IV según estado nutricional (Total 2010)²⁴.

Diagnóstico	IMC	Varones	Mujeres	Total
Bajo Peso	$imc < = P3$	22	20	42
Riesgo Bajo Peso	$P3 < IMC < = P10$	33	32	65
Normal	$P10 < IMC < = P85$	536	559	1095
Sobrepeso	$P85 < IMC < = P97$	180	185	365
Obesidad	$IMC > 97$	189	173	362
Total		960	969	1929

Gráfico 2: Porcentaje de alumnos/as de Nivel Primario del DE IV según estado nutricional (Total 2010).



Fuente: Elaboración programa Salud escolar Hospital Argerich

²⁴ Fuente: Informe « Estado nutricional de alumnos/as de las escuelas bajo programa, evaluados en el segundo semestre de 2010 ». Programa de Salud Comunidad Escolar del Hospital de Agudos DR. Cosme Argerich.

Con respecto al año 2011²⁵, en el primer cuatrimestre se registró que el 21,24% de la población escolar del DE N° 4 presentaba obesidad y casi el 21% presentaba sobrepeso, lo cual suma un total de más del 42% de niños con exceso de peso y confirma que es una problemática alarmante que requiere de acciones integrales. Sin embargo, durante el relevamiento efectuado por la OAD La Boca Barracas sólo se registraron 17 dietas especiales en todo el distrito (y 11 refuerzos por déficit).

4. LA RESPUESTA ESTATAL DESDE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN

En el ámbito del Ministerio de Educación, más allá de innumerables ordenanzas que regulan los comedores escolares de las escuelas públicas de la Ciudad²⁶, la Legislatura sancionó dos leyes que ubican a dicho Ministerio en el rol de autoridad de aplicación de las mismas. Ellas son la Ley N° 2.598/2007 y la Ley 3.704/2010. La primera de ellas garantiza las políticas orientadas a la promoción y desarrollo de la salud integral de niños, niñas y adolescentes incluidos en el sistema educativo, en todos sus niveles. Contiene una serie de disposiciones que obligan a realizar a los alumnos exámenes de salud y reconocimiento sanitario de carácter gratuito. Específicamente, se debe garantizar el control de peso, talla, y estado nutricional, debiendo informar a las familias sobre el estado de salud de los niños. Esos exámenes contemplan el control de crecimiento, el estado nutricional, la identificación de anomalías, el control de vacunación, la posible existencia de enfermedades de “relevancia epidemiológica”. La información resultante se recogerá en documentos y registros que determine la autoridad educativa. Agrega aspectos relativos a la capacitación del personal que trabaja en las escuelas respecto a la prestación de primeros auxilios y la formación, por parte de la autoridad educativa, de equipos inter y multidisciplinarios, y la coordinación de acciones entre las autoridades educativas y sanitarias.

La Ley 3.704/2010 tiene por objeto “promover la alimentación saludable y segura de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, a través de políticas de promoción y prevención”.

25 No se han obtenido datos oficiales de los años 2011/12, a pesar de solicitarlos oficialmente.

26 Ordenanza N° 43.478, Ley N° 547, Ordenanza N° 42.666: funcionamiento de los comedores escolares y habilitación de espacio para alumnos que consumen alimentos llevados desde sus hogares. Disposición N° 057-99: establece la composición de la comisión de comedor y determina las únicas personas autorizadas a ingresar a la cocina. Establece la actualización de un registro de asistencia diaria al comedor para poder llevar adelante un sistema de control. Disposición N° 058-99: establece la exigencia de contratos por escrito para inscripción de no becados en comedor. Disposición N° 374-95: prohíbe la ingesta de gaseosas no provistas en el menú durante el turno comedor. Ley N° 609: incluye una opción libre de gluten para personas celíacas.

Entre los objetivos planteados se encuentran la elaboración de pautas de alimentación saludable –en concordancia con los principios emanados de la Organización Mundial de la Salud–, el diseño de una guía de alimentos y bebidas, y se pone el acento en la relevancia de la alimentación y la actividad física regular y extracurricular. La ley también enfatiza la importancia de la prevención de enfermedades derivadas de una mala alimentación. En detalle, se refiere a la actividad de los kioscos que funcionan en los establecimientos, así como también de los comedores escolares, tanto en las escuelas de gestión estatal como privada. La autoridad de aplicación es el Ministerio de Educación.

A pesar de que el plazo establecido para reglamentar ambas normas se encuentra vencido no se ha avanzado en esta línea, quedando en suspenso el cumplimiento de los objetivos fijados por las leyes aquí tratadas, repercutiendo lo expuesto en la falta de una adecuada planificación respecto de la alimentación de la población escolar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En jurisdicción de la Ciudad, el 56% de las escuelas son de jornada completa, donde la oferta alimentaria consiste en desayuno, almuerzo y merienda. Esta propuesta educativa, que extiende la permanencia de los niños/as en la escuela, comienza en la década del 60 como una forma de integrar lo pedagógico a lo asistencial²⁷. Los niños/as transitan muchas horas en la escuela y en muchos casos adquieren sus comidas principales (o su única ingesta de alimentos) dentro de este ámbito. Debido a ello, adquiere relevada importancia entender al programa alimentario escolar como una oportunidad (en muchos casos la única) de adquirir hábitos de alimentación saludable –dimensión cognoscitiva– y a compartir y adquirir normas de conducta y prácticas alimentarias con docentes y pares –dimensión social–. Dentro de este esquema, se visualiza al comedor escolar como un programa tendiente a fortalecer el desarrollo físico del alumnado y con un alto contenido pedagógico por cuanto suministran normas de conducta y hábitos de alimentación saludable (Consejo Nacional de Educación 1968). En este sentido, desde los organismos internacionales se han impulsado múltiples iniciativas para aprovechar el comedor escolar como un espacio promotor de la salud y la alimentación de los escolares²⁸.

27 Si bien el programa de comedores escolares surge masivamente con la extensión de la doble jornada en las escuelas en los años sesenta, se registran otras prestaciones alimentarias desde 1904 –como la copa de leche –, existiendo registros de los primeros comedores a partir de la década del 30.

28 Escuelas promotoras de Salud (OMS/OPS 1995), Estrategia Escuelas Amigas de la Nutrición (OMS 2006).

En el Barrio de La Boca existen catorce escuelas públicas de nivel primario, de las cuáles prestan servicio de comedor escolar ocho de jornada completa y una de jornada simple.

El derecho a la alimentación en el ámbito escolar es –o debería ser– garantizado por la Dirección General de Servicios a las Escuelas (DGSE) a través de veintitrés concesionarios, cuatro unidades productivas y algunas cooperadoras; y controlado por el Departamento de Nutrición²⁹ de ese Ministerio.

Los menús para los diferentes servicios alimentarios se encuentran estipulados en un Pliego de Bases y Condiciones Particulares para “Servicios de elaboración de comidas y distribución en mesa” y están unificados para todos los establecimientos educativos de la Ciudad.

En todas las escuelas el menú es único (salvo excepciones de enfermedades específicas), se encuentra fijado en el pliego y consta de quince platos que se van repitiendo a lo largo del año, conforme la estación anual.

A continuación se detalla el mosaico de menú para niños/as de escuelas primarias, diferenciado por estación (invierno-verano), conforme fuera aprobado en el Pliego 2011-2012.

MOSAICO COMEDOR Menú de invierno

1º día hábil de MAYO - último día de septiembre

MENÚ Nº 1: Lunes	MENÚ Nº 2: Martes	MENÚ Nº 3: Miércoles	MENÚ Nº 4: Jueves	MENÚ Nº 5: Viernes
Tallarines con Carne estofada Fruta	Milanesa c/ensalada de papa y huevo Gelatina	Cazuela de carne c/vegetales Fruta	Medallón de pescado c/pure tricolor Flan de vainilla	Risotto con pollo Ensalada de Frutas
MENÚ Nº 6: Lunes	MENÚ Nº 7: Martes	MENÚ Nº 8: Miércoles	MENÚ Nº 9: Jueves	MENÚ Nº 10: Viernes
Guiso de Lentejas y carne Fruta	Medallón de pescado c/ puré mixto Gelatina	Ravioles con salsa filetto Ensalada de Frutas	Carne a la criolla c/papas al natural Flan de chocolate	Tallarines a la vienonesa Fruta
MENÚ Nº 11: Lunes	MENÚ Nº 12: Martes	MENÚ Nº 13: Miércoles	MENÚ Nº 14: Jueves	MENÚ Nº 15: Viernes
Ternerita guisada Fruta	Pastel de papas Frutas	Pollo al horno c/ensalada de arroz, zanahoria y arvejas Gelatina	Polenta a la Bolognesa Fruta	Milanesa c/puré de papas Flan de vainilla

Fruta: en una misma semana no se podrá repetir la fruta

29 http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/cooperadoras/deptoasistalimentaria.php?menu_id=19962.

MOSAICO COMEDOR Menú de verano

MARZO / ABRIL - 1º día hábil de OCTUBRE / NOVIEMBRE / DICIEMBRE

MENÚ Nº 1: Lunes	MENÚ Nº 2: Martes	MENÚ Nº 3: Miércoles	MENÚ Nº 4: Jueves	MENÚ Nº 5: Viernes
Mostacholes con carne estofada Fruta	Milanesa c/ensalada de papa y huevo Helado de agua	Cazuela de carne c/vegetales Gelatina	Carne a la criolla c/papas y batatas doré Fruta	Pollo al horno c/ensalada de tomate y lechuga Flan de Vainilla
MENÚ Nº 6: Lunes	MENÚ Nº 7: Martes	MENÚ Nº 8: Miércoles	MENÚ Nº 9: Jueves	MENÚ Nº 10: Viernes
Milanesa c/ensalada de arroz, zanahoria y huevo Fruta	Fideos tirabuzón con salteado de pollo Gelatina	Medallón de pescado c/puré tricolor Ensalada de frutas	Tallarines a la bolognesa Flan de chocolate	Pollo a la cacerola con arroz con manteca y queso Fruta
MENÚ Nº 11: Lunes	MENÚ Nº 12: Martes	MENÚ Nº 13: Miércoles	MENÚ Nº 14: Jueves	MENÚ Nº 15: Viernes
Fideos a la vienesa Fruta	Medallón de pollo c/ensalada de arroz, tomate y huevo Flan de Vainilla	Pastel de papas Helado de agua	Ravioles/Capelletis con salsa filetto Fruta	Carne al horno con puré mixto Ensalada de frutas

Fruta: en una misma semana no se podrá repetir la fruta

Las preparaciones de los menús se traducen en “guisados” con mayor presencia de papá, arroz, harinas, etc. (ejemplo de ello son los menús “carne a la criolla”, “ternerita guisada”, “carne a la cacerola”, etc.). Como se podrá observar, el mosaico de menú del comedor contiene una fuerte prevalencia de harinas, grasas e hidratos de carbono, replicándose en muchos casos los hábitos alimentarios de los propios hogares, ya que la situación económica de un alto porcentaje de las familias del Barrio de La Boca empuja a un consumo de alimentos de bajo costo pero que permitan una mayor sensación de saciedad: fideos, papas, pan, carnes grasas y azúcares.

Si se tiene en cuenta que los/as niños/as de los sectores sociales más desfavorecidos realizan la ingesta principal de alimentos en la escuela, y que en sus hogares no tienen la posibilidad económica de acceder a una alimentación variada, con prevalencia de vegetales, frutas y carnes, podemos concluir que el sector escolar está replicando los mismos hábitos nutricionales de aquellos que no pueden económicamente acceder a un menú variado y rico en nutrientes; desperdiándose de esta manera la posibilidad de que la escuela se constituya en un espacio propicio para que el/la niño/a adquiera los nutrientes necesarios para su correcto crecimiento e incorpore hábitos alimentarios saludables y una dieta variada y equilibrada.

Cuando un niño/a detenta malnutrición tiene derecho a acceder a una dieta especial, conforme su patología, previo a la presentación del correspondien-

te certificado médico que así lo acredite. Es así como en el pliego se estipula la posibilidad de acceso a un menú diferenciado para alumnos/as con patologías que requieren una alimentación especial (hipertensos, diabéticos, bajo peso, exceso, obesidad), pero no se fija el contenido nutricional de esas dietas especiales; quedando en cabeza de los nutricionistas del concesionario la adaptación del menú a la problemática individual de cada alumno/a.

A pesar de que el exceso/obesidad y el déficit de peso son caras similares de la malnutrición y de la inseguridad alimentaria, el tratamiento que cada situación recibe por parte del Ministerio de Educación es diferente, ya que frente a las situaciones de desnutrición la escuela debe enviar el correspondiente certificado médico a la Dirección General de Servicios Especiales a las Escuelas, que es la encargada de gestionar ante los concesionarios el suministro de refuerzos alimentarios; a diferencia de las situaciones de exceso/obesidad donde es la escuela la que debe gestionar en forma directa con el concesionario el suministro de menús hipocalóricos. De esta manera, el programa del Ministerio de Educación encargado de controlar y fiscalizar el acceso al derecho a la alimentación del alumnado se corre de su lugar de contralor y deja en cabeza de las directoras y/o vicedirectoras las acciones tendientes a garantizar la alimentación saludable de estos niños/as, frente a un concesionario reticente por los costos diferenciados que implica un menú con mayor presencia de vegetales y carnes. Esta reticencia encuentra su explicación en el hecho de que si bien el pliego contempla un precio diferenciado para los refuerzos alimentarios, no ocurre lo mismo con los menús hipocalóricos, en los que el precio no admite variaciones.³⁰

Muchos de los reclamos realizados por los responsables de las escuelas en torno al funcionamiento deficitario del servicio de comedor no llegan al Ministerio de Educación y el problema queda planteado solamente entre la escuela y el concesionario. Estas situaciones concretas dan cuenta del desplazamiento del Ministerio de Educación de su rol de garante de la soberanía alimentaria de niños, niñas y adolescentes.

Es importante señalar que al inicio del ciclo lectivo 2011 entró en vigencia un nuevo Pliego de Bases y Condiciones Particulares (Pliego 2011-2012), el cual incorporó un cambio en el artículo 8 ("Modificación de los menús") inciso c: *En el caso de prescripciones médicas por "obesidad" el certificado deberá actualizarse en forma trimestral*. Esta exigencia de actualización trimestral de los certificados médicos, que podría haberse traducido en una posibilidad de mejorar el seguimiento desde Salud de los/as alumnos/as con exceso de peso, resultó

30 Artículo 8, C, Pliego de Bases y Condiciones para Servicios de elaboración de comidas y distribución en mesa.

regresivo ya que la mayoría de los/las niños, niñas y adolescentes no pudieron continuar recibiendo el menú especial. Ejemplo de ello es que en el primer semestre del año 2011 solo 17 niños/as percibieron dietas especiales por problemas de malnutrición por exceso, sobre un total de 4.849 usuarios del servicio de comedor escolar.³¹

Conforme a que el menú hipocalórico no está estipulado por pliego, éste queda librado al criterio del equipo de nutricionistas de cada concesionario, que fija el mosaico de menú hipocalórico, conforme el día y la época estacional del año. Ejemplo de ello es que en casos en que el menú consiste en “fideos con salsa de tomate con salchichas”, el menú adaptado por la empresa gastronómica para niños/as con sobrepeso/obesidad se traduce en “salchichas con puré de calabaza”³².

Otro dato importante a tener en cuenta es que las raciones son otorgadas a cada escuela conforme el presentismo promedio del establecimiento y no sobre la totalidad de la matrícula. Resulta, en muchos casos, significativa la diferencia entre las raciones recibidas y la cantidad de alumnos/as por escuela; divergencia ésta que alerta sobre el criterio de distribución de las raciones y la consecuente disminución en las porciones en caso que asistan mayor cantidad de alumnos/as de lo esperado, conforme el presentismo medio del lugar.

5. CONCLUSIONES. LA UTOPIA DE LA TRANSVERSALIDAD E INTERSECTORIALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El sobrepeso y la obesidad son problemáticas no visibilizadas como tales por el sistema educativo, lo que hace que se las naturalice en el ámbito escolar. El cambio de paradigma no ha sido internalizado por los operadores del sistema escolar. Con resabios de la crisis del año 2000, cuando la preocupación central era la desnutrición, sumado al mito cultural de que un niño/a “rellenito” es un niño/a sano/a, los directivos y docentes siguen poniendo su mirada en el bajo peso, preocupándose casi con exclusividad por los escasos casos de déficit y la necesidad de “refuerzos” y no por las situaciones de malnutrición por exceso y la necesidad de “menús especiales”.

El no reconocimiento de la existencia de esta problemática se traduce en que en el Pliego de Bases y Condiciones Particulares para “Servicios de elaboración

31 Conforme relevamiento efectuado en las escuelas del Barrio de La Boca, por la OAD La Boca Barracas durante el primer semestre del año 2011.

32 Conforme relevamiento efectuado por la OAD La Boca Barracas en una escuela de la zona.

de comidas y distribución en mesa” no esté contemplado el costo diferencial que implica para las empresas adjudicatarias proveer los menús especiales hipocalóricos. Esto deriva en la resistencia de las empresas terciarizadas de ofrecer un menú con costos más altos, vulnerando de esta manera los derechos de los niños, niñas y adolescentes que requieren un tratamiento diferencial en su salud y su alimentación.

La modificación del artículo 8 –“Modificación de los menús”– del pliego 2011-2012 ha resultado regresiva en el caso de sobrepeso/obesidad, ya que la exigencia de la actualización trimestral de los certificados médicos en el caso de obesidad se tradujo en que la mayoría de los/las niños, niñas y adolescentes no pudieran continuar recibiendo el menú especial. Ejemplo de ello es que durante la primera mitad del año 2011 sólo se registraron 17 dietas especiales en todas las escuelas del Barrio de La Boca³³.

Si bien resulta imperioso que el Estado aborde de forma interministerial la afectación del derecho a la alimentación y a la Salud en niños, niñas y adolescentes con sobrepeso/obesidad, sólo se visualizan acciones aisladas de los sectores de salud y educación en pos de garantizar articuladamente la seguridad alimentaria de la población escolar.

Las Escuelas del Distrito Escolar N° 4 están bajo la órbita del Programa de Salud Escolar del Hospital Argerich por estar ubicadas dentro de su Área Programática. La normativa del Programa de Salud Escolar contempla la obligatoriedad de los controles en Sala de 5 años, 1º, 4º y 7º grado, por lo que los alumnos que asisten a otros grados no tienen la posibilidad de acceder al control de salud en el ámbito educativo, y aún aquellos que se encuentran en estos grados no están en las mismas condiciones en relación a la detección y abordaje de la problemática: un niño/a que es diagnosticado a fin de año no se encuentra en la misma situación en relación al acceso a los menús especiales que quien recibió la prescripción médica al comienzo del ciclo lectivo. En este sentido, vale la pena mencionar que no todas las Áreas Programáticas de los Hospitales Generales de Agudos cuentan con un equipo de profesionales que trabajen exclusivamente para este programa y los controles de salud no siempre se realizan en las escuelas sino en los efectores de primer nivel de cada área (Centro de Salud, Centro Médico Barrial), lo que dificulta el diagnóstico y seguimiento de las problemáticas de salud que afectan a los niños en edad escolar como así también la posibilidad de realizar acciones preventivo-promocionales en los establecimientos educativos.

33 Fuente: relevamiento efectuado por la OAD La Boca-Barracas.

Los escasos recursos y la falta de capacidad operativa del sector público de salud resulta un impedimento para que éste se posicione y asuma sus obligaciones, siendo insuficientes –y en algunos sectores casi nulas– las acciones preventivas desplegadas al respecto.

A esto se suma el escaso conocimiento de las familias en relación a la posibilidad de modificar los menús en el ámbito escolar y la necesidad del certificado médico para poder acceder a los mismos³⁴.

Por otro lado, si bien el Ministerio de Desarrollo Social implementa tres programas de tipo alimentario, ninguno de ellos contempla un tratamiento diferencial destinado a la malnutrición por exceso: los Programas de transferencia de ingresos (Ciudadanía Porteña y Ticket Social) sólo entregan un plus ante situaciones de bajo peso y celiacía; y el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios no contempla el suministro de menús especiales ante estos casos.

Asimismo, la Unidad de Proyectos Especiales de Políticas Intersectoriales sobre Riesgo Nutricional (UPE) no logra instituirse como un espacio de debate e incidencia para las políticas públicas ministeriales e intersectoriales, ni mucho menos coordinar transversalmente acciones y recursos tendientes a garantizar la accesibilidad a una alimentación saludable.

Las dos leyes vigentes sobre salud escolar y alimentación saludable (Leyes 2.598 y 3.704, respectivamente) no se encuentran reglamentadas, retrasándose la operativización de los objetivos planteados en ellas³⁵.

El derecho a la alimentación saludable contiene cuatro niveles de obligaciones estatales por igual, a saber: obligación de respetar, de proteger, de garantizar y de promover el derecho a la alimentación. Los gobiernos no pueden retroceder deliberadamente en el cumplimiento de los mismos, están obligados a utilizar el máximo de recursos disponibles y a garantizar el contenido mínimo de los derechos sociales. En el caso concreto de las dietas especiales, la incorporación de la exigencia de actualización del certificado médico trimestralmente representa una pauta regresiva en torno al cumplimiento de la alimentación saludable de los niños/as con malnutrición por exceso. Ante estas situaciones, el Estado está eludiendo doblemente las obligaciones que asumió respecto al cumplimiento de este derecho, ya que no está utilizando recursos presupuestarios necesarios y se está sustrayendo de dar protección prioritaria a niños/as

34 Conforme normativa escolar, para que el/la niño/a acceda a los controles antropométricos en la sede del establecimiento educativo se requiere la autorización expresa de los padres.

35 Al respecto, la AGT ha efectuado formalmente una recomendación al Ministerio de Educación a los fines de que se proceda a la reglamentación de la Ley 3.407/10

provenientes de sectores sociales tradicionalmente sojuzgados, incumpliendo su obligación primordial de otorgar un trato de igualdad material a los alumnos/as que padecen sobrepeso/obesidad.

Garantizar la seguridad alimentaria de la población, y en especial de esta franja etaria, es obligación primaria del Estado que debe asegurar la disponibilidad, accesibilidad física y económica, adecuación y sustentabilidad de la alimentación, interviniendo en los procesos económicos que niegan una ingesta adecuada y equitativa a los sectores sociales más desventajados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre, Patricia: *Ricos Flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis. Claves para Todos.* Capital Intelectual.

Aguirre, Patricia. *Estrategias de Consumo. Qué comen los argentinos que comen.*

O'Donnell, Alejandro. Camuega Esteban: *La transición epidemiológica de la situación nutricional de nuestros niños.* Boletín CESNI.

Programa Nutricional. Informe de la población con diagnóstico de malnutrición. Año 2009.

Organización Panamericana de la Salud: "Obesidad en la Pobreza: un reto para la salud pública". Publicación Científica Nro. 576

Carballo Carlos, Graciano Andrea y otros: *Seguridad y Soberanía Alimentaria*, Colección Cuadernos.

Théodore, Florence, Bonvecchio Arenas, Anabelle y otros: *Representaciones sociales relacionadas con la alimentación escolar: el caso de las escuelas públicas de la Ciudad de México.* SALUD COLECTIVA, Buenos Aires, 7(2):215 - 229, Mayo - Agosto, 2011.

SECCIÓN III

EDUCACIÓN MEDIA

CAPÍTULO VI

EDUCACIÓN MEDIA EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

“DES-INCLUSIÓN EDUCATIVA”

UN ANÁLISIS A NUEVE AÑOS DE LA SANCIÓN DE LA LEY Nº 898:
“OBLIGATORIEDAD DE LA EDUCACIÓN HASTA LA FINALIZACIÓN DEL NIVEL MEDIO”

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente documento se realizará un análisis inicial de la actual situación de la educación media en las Comunas 8 y 9 que son las zonas de incidencia de la Oficina de Atención Descentralizada (OAD) Mataderos - Liniers, de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A partir del emplazamiento en mayo de 2011 de la OAD Mataderos - Liniers en su sede de Coronel Cárdenas 2707/15, personal de esta entidad llevó a cabo entrevistas con efectores locales pertenecientes al Ministerio de Educación y con diversas áreas gubernamentales que trabajan de manera articulada con éste con el objetivo de realizar una primera aproximación diagnóstica a las problemáticas educativas de la zona.

Dichas entrevistas fueron realizadas con:

- Supervisores de Educación Primaria del Distrito Escolar (DE) 13 y 20
- Supervisor de Educación Media de la Región V
- Supervisores de Educación Inicial del DE 13, 20 y 21
- Equipos de Orientación Escolar del DE 13 y 20

¹ Este capítulo fue elaborado bajo la coordinación técnica de Mariano Valentini y la colaboración de integrantes de la Oficina de Atención Descentralizada Mataderos-Liniers; especialmente de Andrea Cataldo, Marcela Vargas y Juan Cruz Wiemeyer. Marzo de 2012.

- Equipo de Asesoramiento Socio-Educativo de la Región V
- Programa de Promotores de Educación
- Programa de Retención Escolar de alumnas madres, alumnos padres y alumnas embarazadas en Escuelas Medias de la Ciudad de Buenos Aires
- Escuela de Recuperación del DE 20
- Centros de Salud Comunitarios (CESAC) de la zona de incidencia de la oficina
- Defensorías del Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de las Comunas 8 y 9

Asimismo, la OAD Mataderos - Liniers comenzó a participar de diferentes redes locales con actuación territorial en villas, asentamientos y complejos habitacionales de las Comunas 8 y 9.

Estos espacios se encuentran mayormente integrados por efectores gubernamentales de distintas áreas y también participan representantes de organizaciones sociales junto a vecinos y vecinas.

Las redes de las que se participó en el año 2011 fueron las siguientes:

- Red Nuestros Derechos (Villa 15)
- Red Lazos y Nudos (Villa 15 y Barrio Piedrabuena)
- Red Cildañez (Villa 6)
- Red Lugano (Villa 20 y Complejos Urbanos Lugano I y II)

Por otra parte, a los fines de solicitar y generar información oficial se enviaron oficios judiciales a diferentes sectores del área de educación: Equipo de supervisión de educación media común² de la Región V, Dirección de Educación Artística³ y Dirección de Educación Técnica⁴.

Por último, la OAD Mataderos - Liniers brindó atención a alrededor de 40 consultas que originaron al menos 10 actuaciones tendientes a restablecer derechos vulnerados en materia de educación.

A partir de todas estas fuentes de información se elaboró el presente documento que conjuga datos cuantitativos y cualitativos y que busca servir de diagnóstico inicial de las problemáticas de la educación media en la zona de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Liniers.

2 Oficio Nº28 OAD Mataderos/11.

3 Oficio Nº49 OAD Mataderos/11.

4 Oficio Nº48 OAD Mataderos/11.

Con frecuencia se recurre al recurso de incluir expresiones realizadas por diversos efectores entrevistados que resultan ilustrativas sobre alguna cuestión. En esos casos en particular se reserva la fuente a efectos de despersonalizar a los interlocutores y presentar el sistema educativo relevado como un todo.

Cabe señalar que en el último apartado del presente documento se incluyen las conclusiones finales y se listan los principales nudos problemáticos identificados con miras a la evaluación y adopción de futuras líneas de acción tendientes al abordaje y la superación de los mismos.

2. CONSIDERACIONES PREVIAS

2.1. MARCO NORMATIVO

El mandato de la *inclusión* como principio rector de las políticas educativas se encuentra incorporado a la propia Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante también "CABA" o "la Ciudad") cuyo art. 23 dispone que "[La Ciudad] asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo".

Asimismo, la ley 114 avanza aún más al establecer en su Art. 29 inc. c) que el Gobierno de la Ciudad (en adelante también GCBA) debe, además, "instrumentar las medidas necesarias" para la "retención" de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

En ese marco, el 17 de septiembre de 2002, la Legislatura de la CABA sancionó la Ley 898 en virtud de la cual dispone la extensión en el ámbito del sistema educativo de la Ciudad de la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio en todas sus modalidades y orientaciones.

De esa forma, la obligatoriedad escolar en la Ciudad de Buenos Aires comienza a los cinco (5) años de edad y se extiende como mínimo hasta completar los trece (13) años de escolaridad (Art. 1).

En efecto, la Legislatura traza al Poder Ejecutivo dos líneas de acción primordiales en materia de educación media:

- a. Una vinculada a la cobertura necesaria para garantizar el acceso a la educación media a todos los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad (Art. 2).
- b. Otra dirigida a garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos en el sistema educativo (Art. 3).

Una sistematización de ambas líneas de acción con sus respectivos mandatos específicos puede observarse en el cuadro 1.

Cuadro N° 1

Cobertura	Igualdad de oportunidades
<p>En un plazo de 5 años, el GCBA debe adecuar progresivamente los servicios educativos necesarios para la extensión de la educación obligatoria:</p> <ul style="list-style-type: none"> c. Adaptando e incrementando la infraestructura escolar. d. Proveyendo los equipamientos requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de la ley. e. Confeccionando un calendario que establezca la progresión anual y las metas intermedias para dar cumplimiento a lo establecido por el artículo precedente. <p>FECHA LÍMITE para la obtención del cumplimiento pleno de la obligatoriedad: Fin del Ciclo Lectivo 2007</p>	<p>El GCBA debe desarrollar con carácter prioritario, programas sectoriales e intersectoriales que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos en el sistema educativo a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Programas de promoción y apoyo a la escolaridad que concurren a la consecución de dichos objetivos, destinados a estudiantes cuya situación socioeconómica lo justifique. b. Asistencia técnica y pedagógica a los efectos de aumentar la retención y reducir la tasa de repitencia. c. Reformas curriculares y procesos de formación continua del personal docente para mejorar la calidad educativa del nivel medio.

3. DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA

En primer lugar, cabe aclarar que la organización actual del sistema educativo en la Ciudad de Buenos Aires se basa territorialmente en la división por Distritos Escolares, existiendo 21 de ellos.

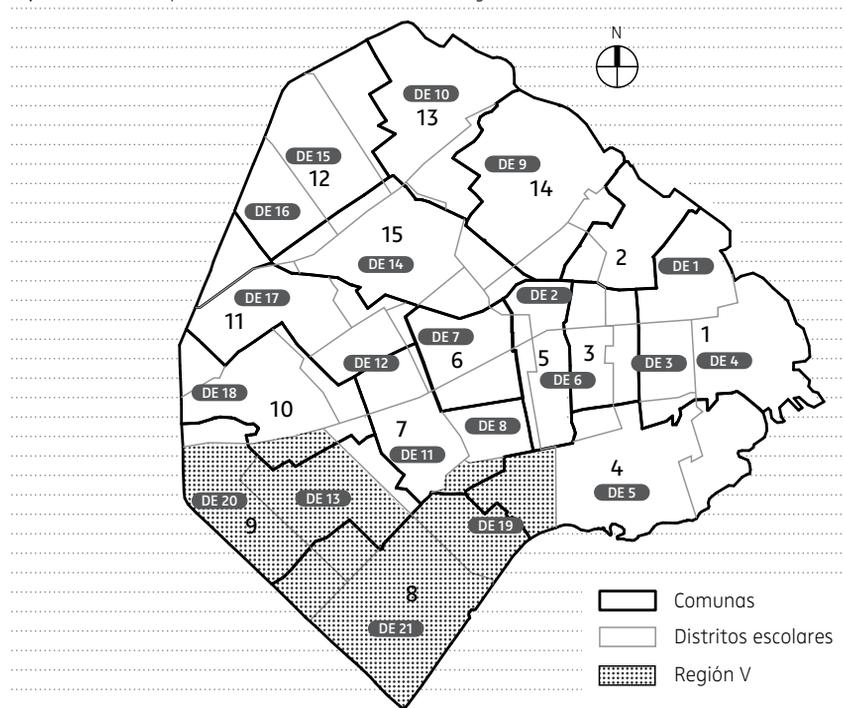
En lo que respecta a la educación media, el territorio se divide en 8 regiones cada una de las cuales abarca una cantidad variable de DE.

De acuerdo a la información recogida en las entrevistas realizadas para la confección de este diagnóstico surge que como producto del proceso de descentralización del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacia las comunas implementado a partir del mes de diciembre de 2011, el sistema educativo se encuentra en transición desde los DE hacia las comunas.

En este marco, la información oficial producida durante los últimos años por el GCBA en materia educativa se encuentra clasificada en ciertos casos por DE y en otros por comunas.

Pese a ello, a lo largo del presente documento se trabajará tomando la nueva división territorial correspondiente a las comunas por lo que en aquellos ca-

Mapa N° 1: Comunas y Distritos Escolares con detalle de la Región V



Fuente: Carta Escolar, Dirección de Investigación, Dirección General de Planeamiento, Ministerio de Educación del GCBA. Límites de comuna sobre la base de la Ley 2.329 del 10/05/07 y Distritos Escolares actualizados a septiembre de 2007 en función de las modificaciones territoriales, catastrales y toponímicas de los calles delimitantes. La delimitación de la Región V es propia. Se realizó sobre la base de la división territorial de supervisiones de la Dirección del Área de Educación Media y Técnica.

Los datos donde la información esté clasificada por DE se procurará reordenarla en clave de comunas.

Teniendo en cuenta la zona de incidencia y trabajo de la OAD Mataderos - Liniers, el presente documento estará focalizado en las Comunas 8 y 9, unidades político territoriales que registran una matrícula de educación media de aproximadamente 25.000 alumnos, de los cuales casi 14.000 pertenecen al sector estatal.

En efecto, estas comunas se corresponden casi en su totalidad con la Región V de educación media, la cual nuclea a los establecimientos educativos de nivel medio de los Distritos Escolares 13, 19, 20 y 21.

Para facilitar el entendimiento y el reconocimiento geográfico de la organización territorial del sistema educativo en el mapa N°1 puede observarse la delimitación de las Comunas 8 y 9 y la Región V con detalle de los Distritos Escolares que cada una abarca.

4. CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA

En función de ampliar y complementar la información cualitativa recogida en las entrevistas con efectores, reuniones de red, oficios judiciales y actuaciones en trámite se procederá a realizar una breve caracterización sociodemográfica de las Comunas 8 y 9 en el contexto general de la Ciudad de Buenos Aires.

4.1. POBLACIÓN

La Ciudad de Buenos Aires posee –de acuerdo al Censo 2010– un total de 2.890.151 habitantes y presenta un crecimiento demográfico del 4,1% con respecto al Censo del año 2001.

En este contexto, la población de las comunas creció de modo desigual (Ver Gráfico 1).

La Comuna 8 se constituye en la segunda comuna con mayor crecimiento demográfico de la Ciudad en los últimos nueve años (15,8%) luego de la Comuna 1 (19,7%).

El crecimiento de la Comuna 9 (3,7%) se encuentra más cercano a la media de la CABA (4,1%).

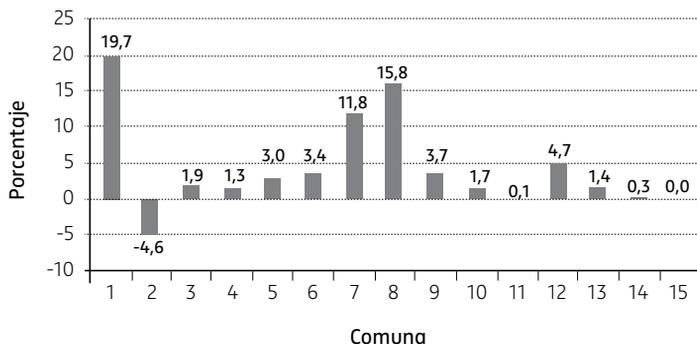
En particular, de acuerdo al Censo 2010 en la Ciudad de Buenos Aires habitan 565.032 niños, niñas y adolescentes (personas menores de 18 años), cifra que representa el 19,55% de la población total.

La Comuna 8 es la que posee la mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes de toda la Ciudad ya que registra una población de 56.125 (ver Gráfico N° 2), siendo también aquella con el mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes sobre la población total de la comuna: 29,98% (ver Gráfico N° 3).

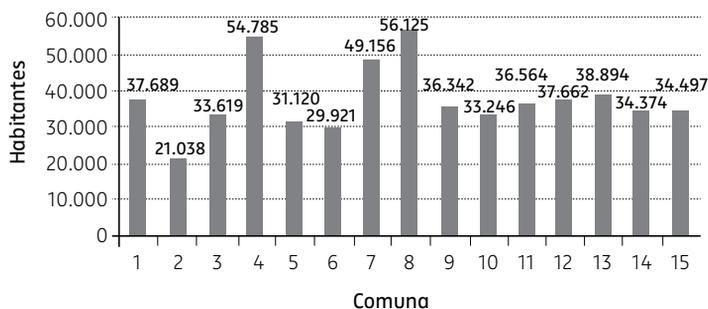
Por su parte, la Comuna 9 presenta un total de 36.342 niñas, niños y adolescentes, lo que constituye el 22,46% de su población total.

4.2. VILLAS Y ASENTAMIENTOS

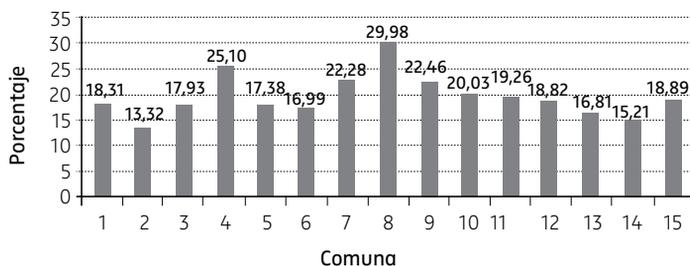
Según información publicada por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Comuna 8 es aquella que presenta la mayor participación de población residente en villas y asenta-

Grafico N° 1: Variación poblacional intercensal relativa por Comuna Período 2001-2010

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Grafico N° 2: Población de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010, datos por Comuna

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Grafico N° 3: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes sobre la población total de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010, datos por comuna

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

mientos dentro de la CABA (32,9%), duplicando incluso el porcentaje de la Comuna 4 que se ubica en segundo lugar (Ver Gráfico Nº 4).

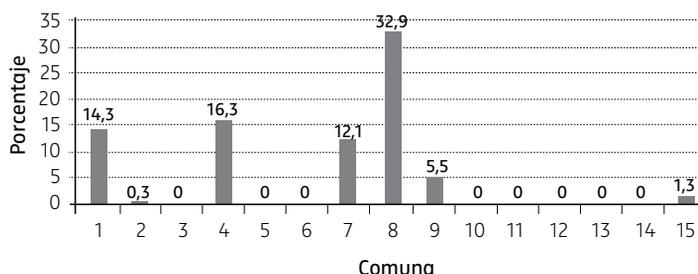
A partir de estos datos, teniendo en cuenta que de acuerdo al Censo 2010 la población total de la Comuna 8 ronda en torno a los 187.237 habitantes, habría un total aproximado de 61.600 personas residiendo en villas y asentamientos de la comuna.

Esta cifra se condice con el importante número de situaciones habitacionales deficitarias de la Comuna 8 que incluye a su vez un elevado número de complejos urbanos atravesados por una altísima densidad demográfica, problemas estructurales y de mantenimiento, y deficiencias en el acceso a servicios públicos .

A saber:

- Villa 15 "Ocultas" + NHT del Trabajo.
- Villa 17 "Pirelli"
- Villa 19 "INTA"
- Villa 20
- Villa 16 "Emaus"
- Villa 3 "Fátima"
- Villa Calacita
- Barrio Ramón Carrillo
- Barrio Piletos
- Barrio Calaza
- Asentamiento María Auxiliadora y Barrio Obrero
- Asentamiento Bermejo
- Asentamiento Scapino
- Asentamiento Los Pinos
- Complejo Urbano Piedrabuena
- Complejo Urbano Pirelli
- Complejo Urbano General Savio I, II y III (Lugano)
- Complejo Urbano Soldati
- Complejo Urbano Copello
- Complejo Urbano J.J. Castro
- Complejo Urbano Samoré
- Complejo Urbano Nágera
- Complejo Urbano Av. Castañares y Gral. Paz
- Complejo Urbano Villa 15 - Av. Piedrabuena y Dr. José I. de la Roza

Gráfico N° 4: Participación de la población residente en villas y asentamientos en el total de población de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010, datos por Comuna



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), sobre la base de datos censales.

En cuanto a la Comuna 9 de acuerdo al Censo 2010 presenta una población total de 161.797 personas. Según los valores publicados por la Dirección General de Estadística y Censos (ver Gráfico N° 4), el 5,5% de ellos vive en villas y asentamientos, cifra que representa un total aproximado de 8.900 vecinos/as.

En efecto, la Comuna 9 presenta también situaciones habitacionales deficitarias:

- Villa 6 "Cildañez"
- Barrio Manuel Dorrego (Los Perales).
- Complejo Urbano Justo Suárez

Esta breve caracterización demográfica permite advertir el marco de vulnerabilidad social que atraviesa la zona de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Liniers.

En particular la **Comuna 8**, en tanto presenta:

- Uno de los mayores índices de crecimiento demográfico en los últimos 9 años.
- La mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad.
- El mayor porcentaje de población de niños, niñas y adolescentes.
- La participación más alta de población residente en villas y asentamientos.

Por su parte, la **Comuna 9** también registra cifras que evidencian un importante grado de vulnerabilidad social. Puntualmente, esta Comuna presenta:

- Un significativo crecimiento demográfico intercensal.
- El tercer mayor porcentaje de población de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad.

- Una participación de habitantes de villas y asentamientos que la ubica en el quinto lugar de la Ciudad de Buenos Aires.

3. DEFICIENTE COBERTURA

3.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Respecto de la falta de cobertura en educación media, todas las fuentes destacan *la falta de establecimientos educativos de nivel medio y la consecuente falta de vacantes para las y los adolescentes residentes en la zona.*

La misma situación se visibiliza en relación a la modalidad de educación especial ya que de la información relevada también surgió que *los establecimientos educativos de esta modalidad resultan insuficientes en relación a la demanda.*

3.1.1. Falta de establecimientos educativos de nivel medio y la consecuente falta de vacantes

“La falta de escuelas medias es una deuda histórica de la Región V”

“En la Región V se da un ‘fenómeno embudo’.

Se crean escuelas primarias pero no secundarias: ¿a qué escuelas medias van a ir los egresados primarios del nuevo Polo Educativo Lugano?”

“En la Región V no hay suficientes escuelas para todos los que egresan de la primaria”.

Las frases precedentes fueron pronunciadas por efectores de educación entrevistados por la OAD Mataderos - Liniers.

Asimismo, diversos actores que trabajan con población adolescente en las comunas 8 y 9 han planteado que los establecimientos educativos de nivel medio resultan insuficientes para cubrir la demanda, especialmente en el barrio de Mataderos (comuna 9) y en la zona de la comuna 8 comprendida entre Av. Eva Perón, Murguiondo, Au. Dellepiane y Av. Gral. Paz, región que concentra un importante número de situaciones habitacionales deficitarias: tres villas, un Núcleo Habitacional Transitorio, tres complejos urbanos y tres asentamientos⁵.

En relación a este punto, la OAD Mataderos - Liniers requirió a la supervisión V de Educación Media Gestión Estatal vía oficio judicial⁶ que informara los sec-

5 Villa 15 “Ciudad Oculta” + NHT del Trabajo, Villa 19 “INTA”, Villa 17 “Pirelli”, C.U. Piedrabuena, C.U. Barrio Pirelli, C.U. Castañares y Gral. Paz, Asentamiento María Auxiliadora y Barrio Obrero, Asentamiento Bermejo, Asentamiento Scapino.

6 Oficio Nro 28 OAD Mataderos/11

tores o zonas de la región que registraran faltantes de establecimientos educativos en relación con la demanda.

La respuesta de dicha supervisión señala que *“Mataderos, Lugano y Barrio Piedrabuena son las zonas que no cuentan con suficientes establecimientos educativos en relación con las escuelas primarias en el misma área”*.

Respecto a la falta de escuelas medias, la OAD Mataderos - Liniers tomó conocimiento de dos reclamos vecinales vinculados a la construcción de “polos educativos” en terrenos que se encuentran actualmente en disputa.

En ambos casos se han formado comisiones integradas por organizaciones locales y vecinos/as del lugar que ante la falta de vacantes generalizada exigen que los terrenos sean utilizados para la creación de escuelas de todos los niveles.

Estos reclamos puntuales son los siguientes:

- a. El reclamo por el “Polo Educativo Piedrabuena”, situado en el Complejo Urbano Piedrabuena (comuna 8). En cuanto a este Polo Educativo se han presentado en la Legislatura de la Ciudad cuatro (4) proyectos de ley distintos a través de los cuales se ponen en tensión los intereses de los habitantes de la zona que exigen escuelas de gestión estatal, de la Asociación Civil Piedrabuena que desarrolla actividades culturales en los viejos galpones del Teatro Colón y del Instituto Nuestra Señora de la Paz que cuenta con sus instalaciones en parte de dichos terrenos y pretende usucapir los mismos.
- b. El reclamo por el “Polo Educativo Mataderos” situado en terrenos del viejo Mercado de Hacienda cedidos por la Nación a la Ciudad sito en la intersección de las calles Av. Directorio y Murguiondo en el barrio de Mataderos (comuna 9). Estos terrenos se encuentran actualmente ocupados de manera ilegal por el corralón de materiales “El Resero” y ya se ha dispuesto un desalojo judicial que aún no se ha hecho efectivo.⁷

Ahora bien, a los fines de exponer el modo en que los datos estadísticos existentes reflejan la problemática de la falta de establecimientos educativos de nivel medio y la consecuente falta de vacantes en la zona, a continuación se presenta una serie de gráficos para cuya elaboración se tomó en cada comuna la cantidad de alumnos matriculados en 7º grado en el año 2009 y la canti-

7 Expte. 39316/0, "GCBA CONTRA ZANNI DEVELOPMENT SA SUBINQUILINOS Y/U OCUPANTES SOBRE DESALOJO", Jdo. 2, Sec. 4.

dad de alumnos matriculados en 1º año al ciclo lectivo siguiente, año 2010 (Ver Gráficos Nº 5 y 6).⁸

Tomando la matrícula de los sectores estatal y privado para 1º año de educación media, se observa que en el año 2010 las comunas que no llegan a cubrir la matrícula de 7º grado correspondiente al ciclo lectivo anterior son la comuna 7, comuna 8, comuna 11, comuna 12 y comuna 14.

Tal como se advierte, es la comuna 8 la que presenta el mayor déficit de cobertura de vacantes en el nivel medio de toda la Ciudad.

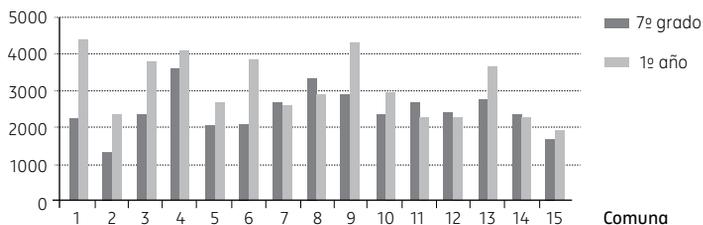
Si observamos cómo se comportan estas variables exclusivamente en el sector estatal, vemos que con excepción de la comuna 7 y comuna 14, en el resto de las comunas mencionadas el déficit de vacantes de nivel medio se agudiza. Tal es el caso de la Comuna 8, donde el déficit se incrementa en 132 vacantes.

A los fines del presente diagnóstico, seguidamente se presentará la situación de la cobertura educativa de nivel medio en las comunas 8 y 9. Con el objetivo de observar tendencias, se tomarán además del período 7º grado 2009 - 1º año 2010, los dos períodos anteriores (7º grado 2008 - 1º año 2009 y 7º grado 2007 - 1º año 2008).

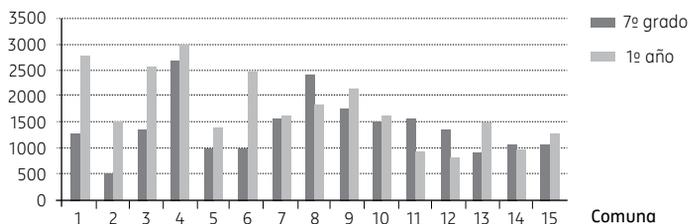
Tal como se marcaba en los párrafos precedentes, la Comuna 8 es la que presenta el mayor déficit en la cobertura de vacantes de 1º año de educación media común de toda la Ciudad de Buenos Aires (ver Gráfico 6). En efecto, en el año 2009 se matricularon en 7º grado en los sectores estatal y privado un total de 3.353 alumnos. Al año siguiente se matricularon en 1º año de ambos sectores 2.888 alumnos (ver Gráfico 7). Es decir, que en dicho período (7º grado 2009 - 1º año 2010) se registró un total de 465 adolescentes que tras finalizar el nivel primario en la Comuna 8, no tuvieron la posibilidad de acceder al nivel medio dentro dicha Comuna.

8 Se realizan aquí algunas consideraciones metodológicas. Por un lado, se deja en claro que sería más exacto contar con la cantidad de alumnos que efectivamente concluyeron sus estudios de nivel primario en el año 2009 y los alumnos "nuevos" en el nivel medio al ciclo lectivo siguiente (excluyendo a los repetidores y los reinscriptos: los que habiendo abandonado sin terminar de cursar el primer año durante el ciclo lectivo anterior vuelven a matricularse al ciclo lectivo siguiente). Dado que no se contaba con la información de la cantidad de alumnos que egresaron de nivel primario en el año 2009, se tomó la matrícula de 7º grado al inicio del ciclo lectivo. De todos modos, teniendo en cuenta que la tasa de desgranamiento de nivel primario de la CABA (que mide el porcentaje de alumnos que no hicieron el nivel en el tiempo ideal) presenta valores muy bajos (para la cohorte de referencia, 2003/2009, la tasa de desgranamiento de total de la CABA fue de 1,2%: 0,3% para el sector estatal y 2,4% para el privado; para las cohortes 2002/2008 y 2001/2007 la tasa total presenta valores de 3,3% y 4,7% respectivamente) se considera que las cifras tomadas resultan representativas. Asimismo, tampoco se contaba con la información de cantidad de alumnos "nuevos" en el nivel medio en el año 2010, por lo que se tomó la matrícula total de 1º año, entendiendo entonces que la cantidad de vacantes ocupadas por alumnos "nuevos" en el nivel medio resulta aún menor que las cifras aquí consignadas

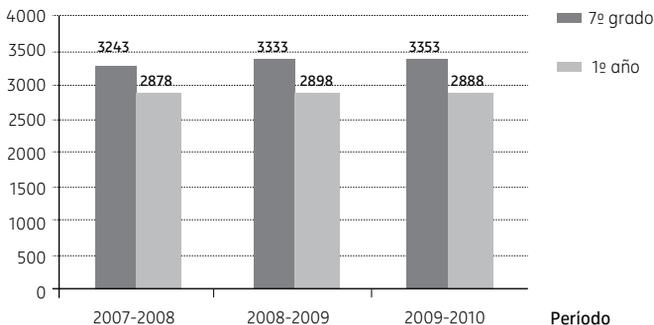
VI. Educación Media en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...

Grafico N° 5: Cobertura de educación media común, sector estatal y privado. Período 2009-2010, detalle por comuna**Matrícula**

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Grafico N° 6: Cobertura educación media común, sector estatal. Período 2009-2010, detalle por Comuna**Matrícula**

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Grafico N° 7: Cobertura educación media común, sectores estatal y privado. Período 2007-2010, detalle Comuna 8**Matrícula**

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2007, 2008, 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Tomando los valores de los períodos anteriores, se observa que la situación se viene profundizando en los últimos años: en el período 2007-2008 este grupo había sido de 365 alumnos y en 2008-2009 de 435 alumnos.

Si se tiene en cuenta exclusivamente el sistema estatal, se ve que la brecha se incrementa notablemente (Ver Gráfico 8). En el año 2009 en la Comuna 8, 2.418 alumnos se matricularon en 7º grado en establecimientos educativos públicos, mientras que solamente 1.821 se inscribieron en establecimientos públicos de educación media al año siguiente. Esto contabiliza un total de 597 alumnos sin respuesta del sistema educativo estatal en la Comuna donde finalizaron su educación primaria. Estos valores se mantienen relativamente estables en los períodos anteriores: 602 alumnos para el período 2007-2008 y 618 para el período 2008-2009.

En la Comuna 9, la situación resulta diferente, dado que durante los tres períodos analizados se observa que la matrícula del 1º año de educación media común de los sectores público y privado, supera ampliamente la matrícula del 7º grado del año anterior. Esto se observa en el Gráfico Nº 9.

Si se analiza exclusivamente las cifras del sistema estatal durante los períodos analizados (Ver Gráfico 10), surge que en la Comuna 9 la matrícula de 1º año sigue cubriendo ampliamente la matrícula de 7º grado del ciclo lectivo anterior, aunque el excedente de matrícula en 1º año no es tan marcado.

Para finalizar este apartado, se entrecruzarán los datos arrojados por el Censo 2010 en cuanto a la población en edad teórica⁹ de educación media (13 a 17 años) en las Comunas 8 y 9, con la cobertura del sistema de educación media común en dichas Comunas.

El último Censo realizado por el INDEC indica que en el año 2010 había en la Comuna 8 un total de 14.887 adolescentes de entre 13 y 17 años, franja etaria que representa las edades teóricas correspondientes de 1º a 5º año de la escuela media. De acuerdo a la información publicada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires¹⁰, en el año 2010 la cantidad total de estudiantes matriculados en la escuela media común, incluyendo el sector estatal y el sector privado, fue de 10.318. Es decir, que en la Comuna 8 habría un grupo de 4.569 adolescentes, casi un tercio del total, que estarían por fuera del sistema educativo de esa Comuna.

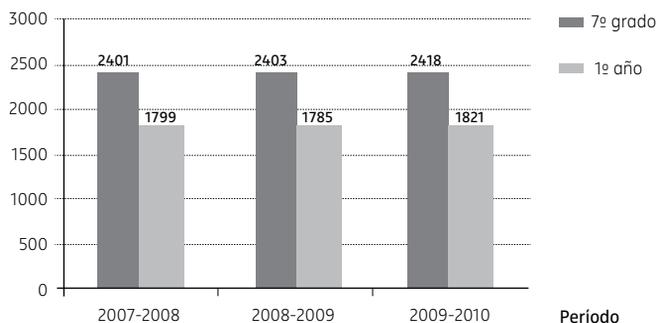
9 La "edad teórica" representa la correspondencia entre edad y año de estudio/grado, asumiendo que el inicio a 1º grado de educación primaria se realiza a los 6 años de edad normativa y así sucesivamente para el resto de los grados y años de estudio. La edad normativa se calcula al 30 de junio.

10 Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2010, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

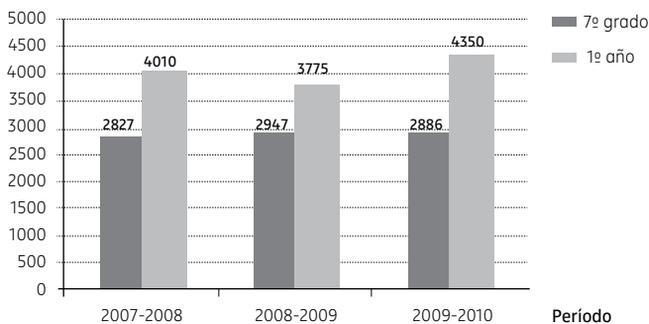
VI. Educación Media en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...

Grafico Nº 8: Cobertura educación media común, sector estatal. Período 2007-2010, detalle Comuna 8

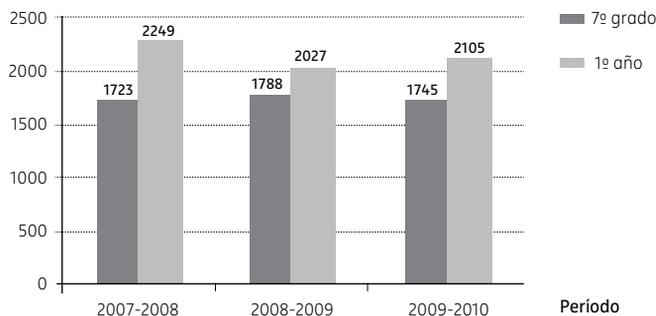
Matrícula

**Grafico Nº 9:** Cobertura educación media común, sectores estatal y privado. Período 2007-2010, detalle Comuna 9.

Matrícula

**Grafico Nº 10:** Cobertura educación media común, sector estatal. Período 2007-2010, detalle Comuna 9

Matrícula



Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2007, 2008, 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

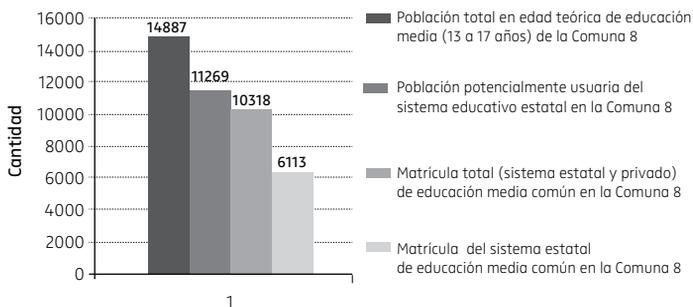
La situación se agrava aún más si tenemos en cuenta que, según la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la Ciudad de Buenos Aires del año 2010, el 75,7% de la población de tres años o más de la Comuna 8 que asiste a un establecimiento educativo, lo hace a uno del sistema estatal. Es decir, que de los 14.887 jóvenes en edad teórica de educación media con residencia en esa Comuna, habría 11.269 que serían potenciales usuarios del sistema estatal de educación. Dado que en la Comuna 8, la matrícula de educación media común del sistema estatal para el año 2010, fue de 6.113 alumnos, quedaría un grupo de 5.156 adolescentes –casi la mitad del total– que no estaría encontrando una respuesta en el sistema educativo estatal de su Comuna (ver Gráfico Nº 11).

Tal como se mencionó anteriormente, la situación de la Comuna 9 es diferente, en tanto que según datos del Censo 2010, presenta un total de 10.080 jóvenes de 13 a 17 años y una matrícula de educación media común para el año 2010 –incluyendo los sistemas estatal y privado– de 15.077 alumnos.

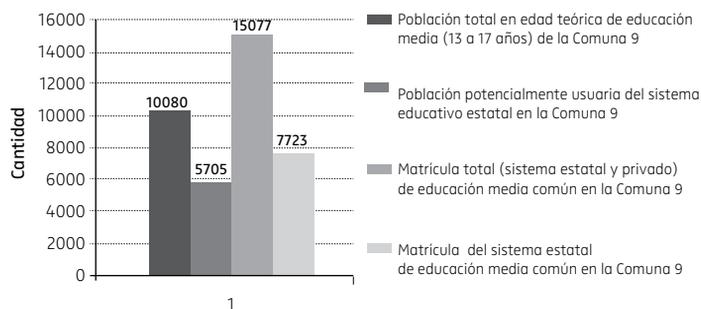
Según la EAH de la CABA, para 2010 el 56,6% de los adolescentes en edad teórica de educación media de la Comuna 9, sería potencial usuario del sistema estatal, un universo total de 5.705 jóvenes. Por su parte, el sistema estatal, según la matrícula del año 2010, pudo dar cobertura a 7.723 alumnos.

De acuerdo a estos datos, podría interpretarse que la Comuna 9 no sólo no presenta falta de cobertura en educación media sino que se transforma en receptora de alumnos provenientes de otras comunas que presentan falta de vacantes en la escuela media (ver Gráfico Nº 12). Sin embargo, de información proveniente de otras fuentes cualitativas, tales como las entrevistas a efectores de educación, la respuesta de la Supervisión V de educación estatal al Oficio Nro. 28 OAD Mataderos/11, y el reclamo vecinal por el “Polo Educativo Mataderos”, surge que el barrio de Mataderos presenta también un serio déficit en la cobertura de educación media, principalmente en la zona lindante con la Comuna 8. Cabría entonces suponer la existencia de diferencias de cobertura sumamente marcadas hacia el interior de la Comuna 9, principalmente en aquellas zonas lindantes con la Comuna 8.

VI. Educación Media en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...

Gráfico N° 11: Población de 13 a 17 años y cobertura de educación media común. Año 2010, Comuna 8

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos censales.

Gráfico N° 12: Población de 13 a 17 años y cobertura de educación media común. Año 2010, Comuna 9

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), sobre la base de datos censales.

3.1.2. Falta de establecimientos de educación especial en las Comunas 8 y 9

“Por falta de intervenciones oportunas durante la primera infancia o en los años subsiguientes, muchos chicos transitan hacia la modalidad especial”

La modalidad “común” no es la única trayectoria posible para los/as alumnos/as de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, la Ley 898 establece *la obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio, en todas sus modalidades y orientaciones*.

En tal sentido, muchos efectores reconocen una falencia importante que arranca incluso cuando los niños están en el primer escalón del sistema educativo. Observan éstos que muchas veces por falta de intervenciones oportunas durante la primera infancia o en los años subsiguientes, hay chicos/as que no transitan hacia la primaria común sino hacia la primaria especial, de manera transitoria o quizás definitiva.

Según la Dirección de Educación Especial del ministerio de Educación del GCBA¹¹, *la Educación Especial es una modalidad del Sistema Educativo cuya intervención apunta a la inclusión educativa de personas con discapacidad y/o alguna restricción cognitiva, sensorial, conductual o motora*.

No se limita a un único nivel, sino que *su impacto se extiende a todos los niveles y modalidades del sistema educativo de manera de ofrecer a cada niño/a, joven o adulto/a, los apoyos necesarios para el aprendizaje y la participación en propuestas educativas*.¹²

Diversos actores entrevistados por la OAD Mataderos - Liniers han manifestado que los establecimientos de educación especial en la zona resultan escasos en relación a la demanda.

Más allá de las diversas posiciones existentes en la academia —y demás ámbitos de discusión— en torno al mejor modo de garantizar el derecho a la educación de los/as niños/as con discapacidad¹³, lo que plantean los actores de estas zonas es que hay muchos niños/as sin discapacidad, que llegada la edad primaria requieren del recurso de la Educación Especial y que estas situaciones se presentan con mayor frecuencia en los distritos de la zona sur de la Ciudad.

11 La Dirección de Educación Especial (DEE) depende de Dirección General de Educación de Gestión Estatal del Ministerio de Educación, Subsecretaría de Inclusión Escolar y Coordinación Pedagógica, y tiene como función primordial la “*inclusión educativa de personas con necesidades educativas especiales (NEE)*”.

12 Según lo publicado por el GCABA en su sitio web, disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/especial/?menu_id=12971.

13 Educación “especial”, Integración en escuela “común”, o una complementariedad entre ambas.

La misma Dirección de Educación Especial del GCABA reconoce esta situación al señalar que *[e]n los últimos años ha crecido el ingreso a las escuelas de educación especial de niña/os y jóvenes con problemáticas de vulnerabilidad social, económica, familiar que impactan en la subjetividad y que han sido orientados a instituciones dependientes de la Dirección de Educación Especial.*¹⁴

Para la atención de esta población, la Dirección de Educación Especial cuenta con una oferta de establecimientos destinados a alumnos a quienes denomina "con Necesidades Educativas Especiales", insistimos, con o sin discapacidad asociada. La oferta existente incluye:

- a. Escuelas de Educación Especial, y de Formación Laboral (EEE y EEEyFL):
 - para niños y jóvenes con discapacidad mental leve y moderada
 - para niños y jóvenes con discapacidad mental severa
 - para niños con severos trastornos de la personalidad
 - para niños y jóvenes con discapacidad auditiva
 - para niños, jóvenes y adultos con discapacidad visual
- b. Escuelas de recuperación (E.R.)¹⁵
- c. Centros Educativos para Niños con Trastornos Emocionales Severos (CENTES)

En un documento de trabajo elaborado en el año 2009¹⁶, dicha Dirección de Educación Especial realiza una distribución tentativa de estos recursos para cada Distrito Escolar de la Ciudad en donde se observa con claridad el déficit que denuncian los efectores de la zona, o sea, la falta de instituciones propiamente de Educación Especial en los DE 13, 20 y 21. El citado trabajo presenta la información clasificada en Distritos Escolares y no en comunas. Teniendo en cuenta el proceso de transición del sistema educativo hacia las comunas (ver Capítulo I), se procurará al final del presente apartado presentar la información también en clave de comunas.

El documento de la Dirección de Educación Especial señala que para la atención de los DE 20 y 21, el único establecimiento ofrecido para niños y jóvenes con

14 Casal, V. y Lofeudo, S.: *Integración escolar, una tarea en colaboración*. Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación del GCABA, 2009. Disponible en: http://buenosaires.gob.ar/areas/educacion/niveles/especial/documentos.php?menu_id=32092.

15 Las Escuelas de Recuperación atienden a alumnos con NEE, entre los 6 y los 14 años, con idéntica obligatoriedad de asistencia que los alumnos que concurren a escuela común primaria. Por lo general hay una escuela por distrito, aunque no en todos (en los que no hay, funciona un Centro Educativo de Recursos Interdisciplinarios (CERI).

16 Casal, V. y Lofeudo, S. Op. Cit. Pág. 12, ANEXO 1 Territorialización, tentativa para apoyo a la integración en escuelas de educación especial (dificultades de aprendizaje).

discapacidad mental leve y moderada es la Escuela N° 7 del DE19, sita frente al barrio Villa 3 “Fátima” y el barrio Ramón Carrillo en Villa Soldati. A su vez, la Escuela N° 6 del DE 18, ubicado en el barrio Vélez Sarsfield, se presenta como el único establecimiento pensado para el apoyo al DE 13.

En ambos casos, cuando se observa esta distribución en el “Mapa de Establecimientos de Educación Especial según Nivel y Distrito Escolar” (Ver Mapa N°2), surge que los/as niños/as que viven en los DE 13, 20 y 21, y que cursan sus estudios en Escuelas de Educación Especial, deben necesariamente ser derivados a escuelas alejadas de su domicilio, principalmente a la Escuela Especial N° 1 del DE 8 (Parque Chacabuco) y a la Escuela Especial N° 3 del DE 17 (Villa Devoto). Ello con todas las dificultades que el traslado implica para el sostenimiento de su escolaridad. Asimismo, se ha constatado que en la zona de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Linier se realizan, incluso, derivaciones hacia escuelas de educación especial de la Provincia de Buenos Aires. En atención a esta situación, de las entrevistas realizadas surge que el GCBA ha dispuesto al menos de un micro escolar que sale de la esquina de Av. Piedrabuena y Av. Eva Perón (barrio Villa 15 “Ciudad Oculta”) hacia las escuelas de Educación Especial N° 6 DE 18, Escuela N° 5 DE 19 y Escuela N° 1 del DE 8.¹⁷

En cuanto a las Escuelas de Recuperación, la zona sólo cuenta con dos establecimientos, dependientes de los DE 20 y 21. Los DE 13 y 19 no cuentan con este tipo de oferta, por lo que la demanda de las escuelas frente a las situaciones de fracaso escolar y alumnos con NEE es atendida por un Centro Educativo de Recursos Interdisciplinarios (CERI). Sin embargo, de los equipos entrevistados surge que las dos Escuelas de Recuperación no son suficientes para la atención de la demanda en la zona. Nuevamente se observan, entonces, derivaciones a establecimientos alejados del lugar de residencia de las familias: hacia las Escuelas de Recuperación de los DE 18 (Barrio Vélez Sársfield) y 12 (Barrio Villa General Mitre).

En cuanto a los CENTES, la zona sólo cuenta con 1 aula cedida por la Escuela de Recuperación N°20 como ANEXO al CENTES 1, con sede en el barrio de Barracas.

Por último, cabe destacar que existe en toda la Ciudad una única Escuela de Educación especial de Nivel Medio.

El Mapa N° 2 ilustra la situación hasta aquí descrita al distribuir los Establecimientos de Educación Especial según nivel y distrito escolar. Dentro del círculo

17 Puede agregarse que el recurso del micro sólo puede ser aprovechado por aquello/as niño/as que ingresen y egresen de la escuela en los horarios “normales”, por ejemplo, entren a las 8.45 hs y salgan a las 16.15 hs. Como es habitual que alumno/as en esta modalidad cuenten con planes de inclusión escolar personalizados (asistiendo menos horas diarias, o no todos los días de la semana), para éstos –si no cuentan con cobertura de una obra social que les brinde un transporte especial– el transporte público termina siendo la única opción.

mayor, se marca la zona de trabajo e influencia de la OAD Mataderos - Liniers, donde se advierte con claridad la descripta falta de establecimientos educativos de la modalidad. En el resto de la Ciudad se marcan con círculos menores, aquellas zonas con mayor concentración de recursos.

Una ampliación del área correspondiente a los DE 20, 13 y 21 permite apreciar la situación con mayor detalle. Al mapa se le agregaron referencias sobre la mayoría de los asentamientos, villas y complejos urbanos existentes en la zona. Las flechas, indican el sentido y las distancias de las derivaciones más frecuentes, que implican a veces, hasta una hora y media de viaje en un transporte público, también escaso y de acceso dificultoso (ver Mapa Nº 3).

Luego del análisis pormenorizado realizado en este apartado en torno a la escasez de establecimientos de Educación Especial en la zona, y en el marco de la transición del sistema educativo desde la organización territorial en Distritos Escolares hacia las Comunas, se aclara que tanto las Escuelas de Recuperación de los DE 20 y 21, como la Escuela de Educación Especial Nº 7 del DE 19, se encuentran dentro de la Comuna 8. Es decir, que se cuenta solamente con tres instituciones de educación especial para dar respuesta a la demanda de la comuna con mayor cantidad de población infantil en situación de alta vulnerabilidad social.

En lo que respecta a la Comuna 9, la situación resulta igualmente preocupante, dado que la misma no cuenta con institución pública alguna de educación especial.

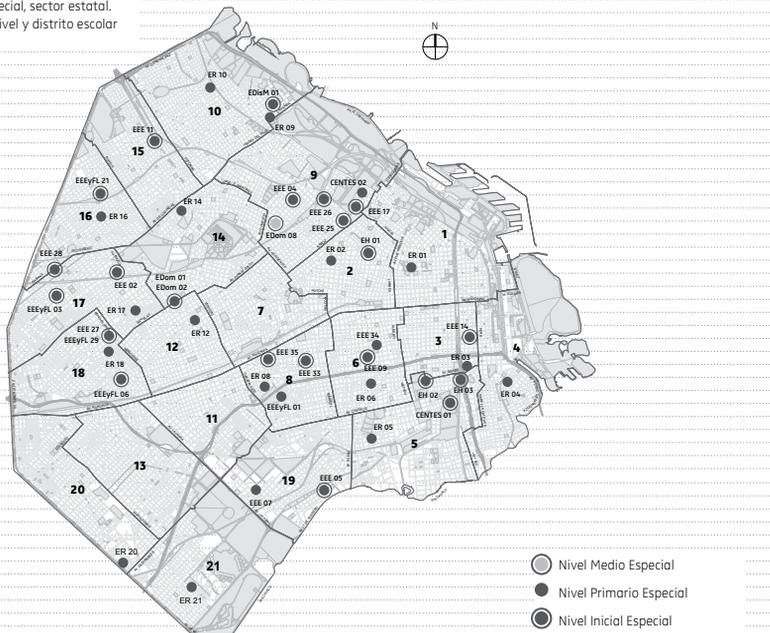
3.2. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Visualizada, a partir de la información descripta, la situación del déficit de cobertura en el nivel educativo medio dentro la zona de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Liniers, se analizarán algunas de las dificultades asociadas a la misma.

3.2.1. Fenómeno de escuelas piramidales

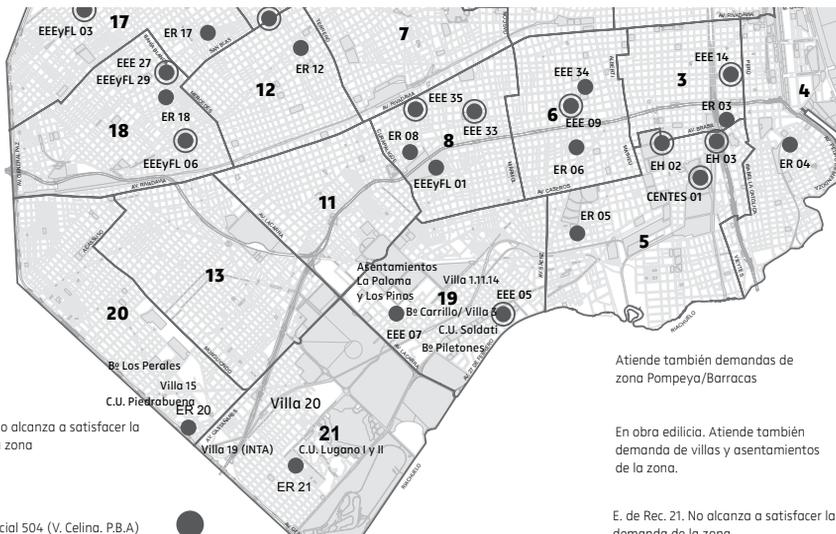
De la información recogida en entrevistas con efectores de educación surge que en las escuelas medias de la Región V la cantidad de alumnos que comienza 1º año se reduce significativamente en su trayecto hasta 5º año. Hay entonces más comisiones de 1º año que de 2º año, de 2º año que de 3º año, y así sucesivamente hasta llegar a 5º año. Si bien la problemática de la deserción escolar en las Comunas 8 y 9 será analizada en profundidad en los puntos subsiguientes de

Mapa N°2: Educación Especial, sector estatal. Establecimientos según nivel y distrito escolar



Planeamiento Educativo. Ministerio de Educación.
Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Los destacados (círculos) son nuestros.

Mapa N°3: Educación Especial, sector estatal, DE 20, 13 y 21



E. de Rec. 20. No alcanza a satisfacer la demanda de la zona

Atiende también demandas de zona Pompeya/Barracas

En obra edilicia. Atiende también demanda de villas y asentamientos de la zona.

E. de Rec. 21. No alcanza a satisfacer la demanda de la zona

E. Especial 504 (V. Celina. P.B.A.)

este Informe (Ver Capítulo III), cabe señalar aquí que el fenómeno de las escuelas piramidales resulta también un problema de cobertura en tanto que el sistema educativo no está preparado para garantizar la continuidad de los alumnos en el caso hipotético de que todos, o la mayor parte de los que comienzan el nivel medio, llegaran a finalizarlo.

3.2.2. Hacinamiento

“En materia de hacinamiento las escuelas están al límite. Los chicos dependen de la buena voluntad de los rectores que ‘estiran’ las aulas”

Así se expresaba uno de los referentes de educación entrevistados. Frente a la falta de vacantes en establecimientos cercanos a los lugares de residencia de los/as alumnos/as, muchas veces se opta por incluirlos en escuelas que se encuentran al límite de su capacidad. De esta manera se resuelve el problema de vacantes, pero a costa del aumento del hacinamiento¹⁸ en las aulas, y de la consecuente disminución de la calidad educativa en el establecimiento.

3.2.3. Asignación de vacantes en establecimientos educativos distantes de la residencia del alumno

“En la Región V muchos chicos son asignados a escuelas de la Comuna 13, que por la época de construcción son ‘megaescuelas’. En algunos casos tienen hasta una hora y media de viaje”

Visto el planteo de uno de los efectores de educación entrevistado, se identifica otra respuesta que suele implementarse frente a la falta de vacantes: *la derivación del alumno a un establecimiento educativo de un Distrito Escolar que cuente con mayor disponibilidad*. Habitualmente estos distritos se ubican

¹⁸ El Reglamento Escolar vigente para el sistema educativo de gestión oficial dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aprobado mediante la Resolución N° 4776, sancionada el 28 de diciembre de 2006 y publicada el 12 de enero de 2007, fija para las áreas de educación inicial y primaria el número de alumnos por aula de manera tal que cada uno de ellos disponga de un metraje cuadrado y un volumen específicos (2,50 m² y 4 a 5 m³ por niño para las salas de de lactario, 1 año y 2 años en el nivel inicial y 1,35 m² y 4 a 5 m³ por niño para las salas de 3, 4 y 5 años y todo el nivel primario). Dicho reglamento, sin embargo, omite esta información para el área de educación media.

Por otro lado, el Decreto 1990/97 establece, en relación a la formación de divisiones en el área de educación media, que es necesario contar con un mínimo de 30 alumnos para crearlas, un mínimo de 20 para continuar y un máximo de 40 para funcionar.

Para más información de hacinamiento escolar en el área de primaria, ver informe 2011 de la OAD Soldati-N. Pompeya “Hacinamiento escolar en la zona sur: un estudio del Distrito Escolar N° 19”.

a una distancia considerable de la zona de residencia del alumno, requiriendo mayormente la utilización de transporte público para trasladarse. En tal sentido, con excepción del boleto estudiantil, no existe ningún otro recurso pensado para apoyar la escolaridad del alumno en estos casos. La distancia y la falta de recursos se convierten entonces en un obstáculo a la hora de sostener la escolaridad, especialmente para aquellos adolescentes atravesados por situaciones de vulnerabilidad.

En esa línea, cabe señalar que la OAD Mataderos - Liniers tomó intervención en el caso de una adolescente con domicilio en el barrio Villa 19 "INTA", a la cual le había sido asignada una vacante en un establecimiento educativo del barrio de Caballito (a una distancia de aproximadamente 10 km, que debía recorrer en algo más de una hora, que le requería la combinación de dos líneas de colectivo, y le exigía caminar varias cuadras). En particular, la joven presentaba dificultades para asistir a su escuela con regularidad y al momento en que la OAD Mataderos - Liniers tomó intervención, ya se encontraba en condición de alumna libre y a punto de abandonar sus estudios. En este caso, la distancia resultaba claramente un factor que incidía de manera negativa en el derecho a la educación de la adolescente.

3.3. CONCLUSIONES INICIALES ACERCA DE LA DEFICIENTE COBERTURA DE LA EDUCACIÓN MEDIA EN LA REGIÓN V

A partir de los datos presentados en este capítulo se puede dar cuenta de que la cobertura de educación media en la zona de trabajo e influencia de la OAD Mataderos - Liniers (especialmente en la Comuna 8) se encuentra en estado crítico, tanto en la modalidad común como en la modalidad especial. Esta situación se vuelve sumamente preocupante en el contexto de una de las comunas con mayores índices de vulnerabilidad social de la Ciudad de Buenos Aires y que registra el más alto porcentaje de población viviendo en villas y asentamientos.

Tal como se presentó previamente, durante 2008, 2009 y 2010, cada uno de estos años el sector estatal de educación de la Comuna 8 registró un grupo de alrededor de 600 niños y niñas que habiendo ingresado a 7º grado el ciclo lectivo anterior, quedaron fuera de la matrícula de 1º año de esa Comuna.

Por otro lado, del entrecruzamiento de los datos censales de 2010 con la matrícula de educación media común de ese mismo año, surge que entre la mitad y un tercio de los adolescentes de 13 a 17 años de la Comuna 8 (4.569 adolescentes

para los sectores estatal y privado, y 5.156 exclusivamente para el sector estatal) estarían fuera del sistema educativo del nivel medio de esa Comuna.

En este punto y teniendo en cuenta el fenómeno descrito de las “escuelas piramidales”, resulta pertinente preguntarse en qué medida estos jóvenes están cursando sus estudios en otra Comuna o en la Provincia de Buenos Aires, y en qué medida se encuentran directamente fuera del sistema educativo. En esa línea se analizará más adelante el fenómeno de la deserción escolar en la zona de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Liniers.

Mención aparte merece la modalidad de educación especial en las Comunas 8 y 9, que tal como se ha señalado en el presente capítulo, registra una oferta prácticamente nula de tales establecimientos educativos.

4. DESERCIÓN ESCOLAR

4.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

En el marco de la efectivización de la ley de educación obligatoria que debería garantizar *la igualdad de oportunidades en el acceso, el logro y la permanencia de los alumnos en el sistema educativo*, surge a partir de las entrevistas realizadas a efectores de diversos programas y referentes del área de educación, un dato sumamente relevante: la caída importantísima de la matrícula a lo largo de la trayectoria escolar en el nivel medio.

A partir de la información brindada por los Anuarios Estadísticos de la CABA, desde el año 2007 hasta el año 2010, puede observarse con absoluta claridad una significativa y constante disminución de la matrícula por año de estudio. En la tabla Nº1 se presentan los datos estadísticos mencionados.

Es así que se observa en ambas Comunas una marcada persistencia a través de los años evaluados (período 2006-2010) de la caída significativa de la matrícula de los alumnos en su paso por los diferentes años del nivel (1º año a 5º año).

Dichos datos evidencian que son muchos más los estudiantes que empiezan el nivel medio que aquellos que se inscriben en el último año, presentándose así la inadmisibles situación de una reducción de más del 50% de la matrícula.

Asimismo, esta tendencia respecto de la caída de la matrícula, puede observarse en una lectura diagonal de la Tabla Nº1. Es decir, si tomamos la cantidad de inscriptos por Comuna que había en 1º año en 2006, luego la cantidad de inscriptos en 2º año en 2007, y así sucesivamente, hasta llegar a 5º año en 2010.

Cabe destacar que la cantidad de inscriptos en 5° año no implica que el alumno haya culminado sus estudios, de lo cual se infiere que es aun mayor el número de adolescentes que no logra terminar el nivel medio.¹⁹

Otras variables que pueden analizarse para visualizar la problemática de la deserción escolar en el nivel medio, son las tasas de sobreedad²⁰ y repitencia²¹, dado que éstas permiten alertar sobre un potencial abandono o riesgo de abandono del alumno.

En las tablas 2 y 3, se observa el desarrollo de las mismas, tanto en el sector estatal como en el sector privado, entre el año 2006 y el año 2010, en las Comunas 8 y 9.

Las tasas de sobreedad y repitencia son significativamente altas. A su vez, se observan diferencias muy marcadas si comparamos las mismas tasas entre el sector estatal y privado.

En particular, se divisa cómo en el período analizado han crecido los porcentajes de sobreedad en ambas Comunas, lo cual implica que a través de los años, aumenta la cantidad de alumnos que no logran alcanzar los objetivos del nivel en el tiempo previsto.

Mientras que en la Comuna 8 para el año 2006 la tasa de sobreedad apenas superaba el 40%, ya para el año 2010 el porcentaje de los alumnos que tienen una edad mayor a la considerada teórica para el grado/año de estudio que cursan, se eleva al 52.6%. Esta tendencia se observa también en la Comuna 9 con una tasa de alrededor del 30% en el año 2006 que se incrementa, hacia el año 2010, al 40%.

Asimismo, los porcentajes comparativos entre el sector estatal y el privado, nos muestran como el primero duplica los porcentajes de sobreedad del segundo. Se advierte así que mientras en el año 2010 las tasas del sector privado en la Comuna 8 no superan el 30%, en el sector estatal se ubican por sobre el 50%. La misma propensión se observa en la Comuna 9 donde en el año 2010 la tasa en el sector privado se encuentra en alrededor del 20% y en el sector estatal alrededor del 40%.

19 Dentro de las comunas analizadas existen dos escuelas de reingreso, que cuentan entre ambas con un promedio anual de 500 alumnos, que no se encuentran contempladas en los gráficos presentados, las mismas son destinadas a adolescentes entre 16 y 18 años no escolarizados que desean concluir sus estudios secundarios y que constan de una propuesta pedagógica diferente (menos materias y de cursado simultaneo, régimen especial de equivalencias, asistencia por materia, etc.).

20 Por "sobreedad" se entiende a los alumnos que tienen una edad mayor a la considerada teórica para el grado/año de estudio que cursan.

21 Por "repetidor" se entiende a los alumnos que cursan por segunda vez o más el mismo año de estudio, por no haberlo promovido en la primera oportunidad.

Ahora bien, al analizar los datos propios de la repitencia, se observa como en la Comuna 8 el sector privado arroja tasas en el año 2010 del 4% y el sector estatal del 17%, tendencia que se repite en la Comuna 9, donde en el sector privado la repitencia ronda el 4% y en el sector estatal el 14%.

Los datos presentados dan cuenta de la compleja situación que atraviesa la educación en su nivel medio en la zona. Todos ellos confirman la presencia del fenómeno de las "escuelas piramidales", ya presentado en el Capítulo II de este informe.

Por último, cabe advertir que la tendencia que arrojan los números es confirmada por los efectores de la zona y los referentes de las Redes barriales.

4.2. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

El problema de la deserción escolar en el nivel medio no es desconocido para las autoridades públicas. Por el contrario, la Ciudad ha desarrollado diversos recursos, programas y estrategias tendientes a abordar dicha problemática.

En esa línea, resulta interesante escrutar las políticas públicas vigentes dirigidas a trabajar la deserción escolar en el nivel medio. Por lo tanto, a continuación, se tomarán dos líneas de trabajo para el análisis de la problemática presentada:

1. Los recursos y programas diseñados desde el Ministerio de Educación para dar respuesta a la situación descripta.
2. La estructura del trabajo docente.

4.2.1. Los recursos y programas diseñados desde el Ministerio de Educación para dar respuesta a la situación descripta

En este punto se recorren algunos de los recursos con los que el sistema educativo intenta abordar las problemáticas del nivel:

a. Equipos de Asesoramiento Socio-Educativo

La estructura educativa prevé un equipo de Asesoramiento Socio-Educativo (ASE). El mismo tiene como función diseñar e implementar estrategias consensuadas, asesorando y promoviendo la construcción de respuestas alternativas para el tratamiento de situaciones complejas en el ámbito escolar, que respondan a las necesidades de los jóvenes en situación de vulnerabilidad.

En la Región V, dicho equipo se encuentra conformado solamente por tres profesionales psicólogos: un coordinador, y otros dos que cubrirían, uno el tur-

Tabla N° 1: Matrícula de educación común nivel medio del sector estatal de las Comunas 8 y 9. Datos por año de estudio. Periodo 2006 - 2010

Comuna 8						
Año	1 ^{er} año	2 ^{do} año	3 ^{er} año	4 ^{to} año	5 ^{to} año	6 ^{to} año*
2006	1.858	1.446	1.209	1.019	703	106
2007	1.841	1.440	1.194	919	718	78
2008	1.799	1.393	1.156	899	654	103
2009	1.785	1.392	1.097	929	672	92
2010	1.821	1.432	1.135	912	721	92

Comuna 9						
Año	1 ^{er} año	2 ^{do} año	3 ^{er} año	4 ^{to} año	5 ^{to} año	6 ^{to} año*
2006	2.190	1.799	1.467	1.195	945	316
2007	2.237	1.763	1.510	1.106	894	269
2008	2.249	1.779	1.386	1.103	865	312
2009	2.027	1.718	1.415	1.153	965	318
2010	2.105	1.757	1.459	1.174	909	319

Fuente: Anuarios Estadístico del GCABA 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

* Corresponde sólo a las Escuelas Técnicas.

Tabla N° 2: Educación común. Nivel medio. Porcentaje de sobreedad por sector de gestión y comuna

% Sobreedad	Comuna 8 Estatad	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatad	Comuna 9 Privado
2006	42,5	18,9	28,4	19,6
2007	39,5	17,4	31,7	11,3
2008	40,7	23,6	34,5	13,5
2009	40,5	23,4	35,6	13
2010	52,6	29,2	40,8	22,3

Fuente: Anuarios Estadísticos del GCABA 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

Tabla N° 3: Educación común. Nivel medio. Porcentaje de repitencia por sector de gestión y comuna

% Sobreedad	Comuna 8 Estatad	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatad	Comuna 9 Privado
2006	11,0	4,6	12,4	3,8
2007	14,1	5,7	12,4	3,5
2008	10,7	5,1	8,5	3,6
2009	11,5	5,4	11,7	4,6
2010	17,5	4,4	14,2	4,4

Fuente: Anuarios Estadísticos del GCABA 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

no mañana y tarde y otro el turno noche. Surge a las claras, que un equipo de tres profesionales resulta absolutamente insuficiente para atender una zona que cuenta con una matrícula aproximada de 14.000 alumnos.

b. Departamentos de Orientación (DOE)

Según el Reglamento Escolar²², las escuelas del nivel medio deben contar con un Departamento conformado por un/a asesor/a pedagógico, un/a psicopedagogo/a y un/a psicólogo/a. Entre algunas de las funciones de sus profesionales se incluyen las de diseñar propuestas didácticas a fin de facilitar los procesos de enseñanza y aprendizaje, elaborar y evaluar proyectos de prevención del fracaso escolar, y elaborar e implementar estrategias específicas preventivas, orientadoras y/o de derivación de situaciones críticas de aprendizaje (repitencia, deserción, etc.), incluyendo el asesoramiento y derivación a alumnos y padres.

Como puede observarse en el listado con la conformación de los equipos de orientación de las escuelas de la Región que se incluye a continuación (Ver Tabla Nº4), éstas cuentan con 41 profesionales distribuidos en 21 escuelas. En líneas generales, se observa que son apenas 4 escuelas del total, aquellas que cuentan con un equipo completo con los tres profesionales correspondientes.

Es de resaltar que conforme la información relevada, dos profesionales promedio por escuela media –las cuales tienen alrededor de 500 alumnos cada una²³– no resultan suficientes para desarrollar su función con los tiempos y la eficiencia requerida. A modo de ejemplo, resulta procedente citar el caso de las Escuelas de Comercio Nº 12 y Nº 35 del DE 21. Ambas instituciones cuentan con Departamentos de Orientación de dos profesionales, para atender una matrícula aproximada de entre 900 y 1.000 alumnos.

c. Programa Inclusión Escolar

El Programa Inclusión Escolar, dependiente del Ministerio de Educación del GCBA, agrupa una serie de programas que tienen como objetivo –cada uno con su especificidad–, ampliar el acceso al sistema educativo, así como también garantizar la permanencia y el progreso dentro de este.²⁴

22 Ministerio de Educación, Reglamento del Sistema Educativo de Gestión Pública dependiente del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Arts. 198 y ss.

23 Para el cálculo del promedio de alumnos por escuela se tomaron las EEM, Comerciales y el Liceo 8. No se incluyeron las Escuelas Artísticas ni las Técnicas.

24 Resolución 580/GCABA/MEGC/08. Entre los programas agrupados se encuentran: ZAP (Zonas de Acción Prioritarias), Becas Estudiantiles, Salud Escolar, ¿A ver que ves?, Puentes Escolares, Club de Jóvenes y Chicos, Programa Integral para la Igualdad Educativa, Proyecto Retención de Alumnas Embarazadas, Madres y Padres, Proyecto Grados de Nivelación, Fortalecimiento a las iniciativas de Educación Infantil, Promotores de la Educación, Reorganización de las Trayectorias Escolares de los alumnos con sobreedad en el Nivel Primario.

Tabla N° 4: Composición de los Departamentos de Orientación, año 2011

D.E. 13e				
Escuela	Psicólogo	Asesor Pedagógico	Psicopedagogo	Trabajador Social
EEM1		1	2	
EEM2		1		
Comercio 6		1		
Liceo 8			1	
Comercio 12	1	1		
Técnica 17	1	1		
Técnica 8	1	1		
Técnica 23	1	1		
D.E. 19e				
Escuela	Psicólogo	Asesor Pedagógico	Psicopedagogo	Trabajador Social
Técnica 33	1	1		
EEM 3	1	1	1	
EEM 2	1	2		
EEM 5 (Reingreso)		1		
EEM 4		1		
D.E. 20e				
Escuela	Psicólogo	Asesor Pedagógico	Psicopedagogo	Trabajador Social
EEM 1	1	1		
EEM 2	2	1		1
D.E. 21e				
Escuela	Psicólogo	Asesor Pedagógico	Psicopedagogo	Trabajador Social
Técnica 13	1	1		
EEM 4	1	1		
EEM 5		2		
EEM 6 (Reingreso)		1		
Comercio 35	1	1		
Comercio 12	1	1		

Fuente: Información proporcionada por el Programa ASE, Año 2011.

A continuación, se señalan algunos de los Programas considerados por los efectores de educación más relevantes dentro del marco de la escuela media para propiciar la retención escolar.

- **Becas Estudiantiles:** El régimen de Becas Estudiantiles, creado de acuerdo a la Ley N.º 2917/08, tiene por finalidad garantizar el acceso, permanencia, re-ingreso y promoción de alumnos de escuelas de nivel medio/secundario de gestión estatal del Gobierno de la Ciudad que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y se enmarca en las acciones que deben implementarse para el efectivo cumplimiento de la obligatoriedad del nivel medio.
- **Promotores de Educación:** Promotores de Educación busca favorecer las trayectorias educativas de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires pertenecientes a las familias más vulnerables de la comunidad del sistema educativo, a través del fortalecimiento del vínculo escuela-comunidad. De esta manera, la acción de los promotores de educación se orienta a colaborar con las instituciones escolares de los Distritos Escolares que trabajan con población socialmente vulnerable, en aquellos casos de ausentismo prolongado y/o deserción de los alumnos de los distintos niveles, facilitando la relación entre la comunidad y la escuela.
- **Programa de retención de alumnas madres, alumnos padres y alumnas embarazadas:** A través de este programa se aborda la escolaridad de las alumnas embarazadas, madres y de los alumnos padres, como una acción clave para su inclusión educativa, reconociendo así a los alumnos y a las alumnas en sus singularidades y especificidades.

En efecto, si bien los efectores de la zona reconocen que los programas señalados resultan efectivos respecto de sus objetivos y destacan la labor de los/as profesionales que integran los mismos, las cifras estadísticas presentadas en relación con la deserción escolar dejan en evidencia que éstos no son suficientes para dar una respuesta adecuada y suficiente a la problemática presentada.

4.2.2. LA ESTRUCTURA DEL TRABAJO DOCENTE

En segundo lugar, focalizando la atención en otros posibles factores que influyen en la deserción escolar en el nivel medio, deviene oportuno analizar *la estructura del trabajo docente en dicho nivel educativo*.

Se observa que a diferencia de los docentes de nivel primario, los docentes de nivel medio tienen un régimen salarial por horas de clase dictada, lo cual con-

duce a que estos diagramen sus jornadas laborales entre varias instituciones, y dispongan por lo tanto, de pocas horas de dedicación dentro de cada escuela.

Dicha situación no crea las condiciones necesarias para que los docentes puedan implicarse en el abordaje de las trayectorias escolares de sus alumnos. No les otorga tiempos ni espacios específicos suficientes, (individuales y/o grupales) para repensar estrategias pedagógicas que impliquen nuevas formas de abordaje de los contenidos.

Esta estructura de trabajo tampoco es propicia para que el docente construya vínculos con los jóvenes de mayor acercamiento a sus problemáticas, perpetuándose distancias que no habilitan la posibilidad de construir estrategias de abordaje de las variables que pueden estar obstaculizando la trayectoria escolar de un/a alumno/a. Dicha situación potencia las posibilidades del abandono de los estudios de parte del/a estudiante, con todo lo que esa situación implica en el proyecto de vida.

Seguidamente se señalan algunas de las respuestas que desde la política pública, han intentado acercar una alternativa de solución a la actual estructura de trabajo docente:

a. Programa de Fortalecimiento Institucional

El Programa depende de la Dirección General de Educación Estatal y tiene como objetivo crear condiciones institucionales favorables para que los equipos docentes de las escuelas medias de la Ciudad realicen proyectos orientados a la inclusión educativa de los/as alumnos/as. Para ello, el Programa –en co-gestión con cada escuela y la Supervisión de la Región– ofrece:

- un número determinado de horas destinadas al trabajo institucional (“módulos institucionales”).
- asistencia técnica para el asesoramiento y el acompañamiento de los proyectos.

Resulta interesante que el Programa se presente como una propuesta destinada a abordar muchas de las situaciones planteadas en este documento, a las que reconoce como las *“más acuciantes para el nivel medio: como son los altos índices de abandono y el bajo rendimiento en los primeros años; la escasa convocatoria que tienen algunas propuestas de enseñanza para los adolescentes*

*y jóvenes; la dificultad de atender necesidades y preocupaciones del alumnado propias de cada tramo de la escolaridad, entre otros.*²⁵

Los módulos institucionales que se asignan a cada escuela son un monto global que administra la misma institución. En esta línea, y en relación a los resultados de la implementación del Programa, según un Informe producido por el mismo Ministerio de Educación del GCBA²⁶, “(...) *ha generado controversias entre los docentes, ya que el pago de los módulos no está incluido en el salario básico ni posee descuentos sociales. El resultado es que los profesores prefieren no tomar las horas de módulos y cuando lo hacen se suele llevar adelante proyectos en forma individual más que colectiva, debido a la dificultad para el encuentro entre colegas a causa de la disponibilidad horaria.*”

Ello debido a que finalmente, la estructura del trabajo docente sigue constituida en función de horas-cátedra. Así, puede decirse que el Programa “*por una parte, fortalece procesos de la gestión institucional y curricular, pero a la vez requiere de la voluntad de docentes que quieran tomar módulos para participar en una propuesta pedagógico-institucional*”.²⁷ (el destacado es propio)

En virtud de lo antedicho, puede observarse que el Programa de Fortalecimiento Institucional brinda una respuesta debilitada en sus posibilidades, dado que depende principalmente de los esfuerzos de unos pocos docentes, mas no propicia que el equipo docente en su totalidad –en forma conjunta con los directivos y con el resto de los actores implicados– pueda involucrarse en el objetivo de la “inclusión educativa”. Dicha problemática relevada, se relaciona en forma directa con los altos índices de deserción en el nivel medio de los que se ha dado cuenta en este documento.

b. Régimen Profesor por cargo

Con fecha 06 de noviembre de 2008 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley Nº 2905 (BOCBA Nº 3076) que crea el Régimen Profesor por Cargo. Dos años después, el 17 de Marzo de 2011, la Ley fue reglamentada mediante el Decreto Nº136/GCABA/11.

25 Tomado de la presentación del Programa en el sitio del Ministerio de Educación del GCABA, disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/curricula/herramientas2009/fortalecimiento_escuela_media.php?menu_id=30061).

26 Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Informe Político de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad. Mayo de 2010, Dirección de Investigación y Estadística.

27 Ídem.

Esta norma toma como antecedente directo al llamado "Proyecto 13"²⁸, y tiene entre sus objetivos los siguientes:

- Mejorar la calidad de la educación brindada por los establecimientos de nivel medio y facilitar el acceso, la permanencia y la promoción de sus alumnos en los diferentes cursos y modalidades.
- Promover actividades institucionales extra clase que complementen las acciones áulicas, para promover, mejorar y optimizar la formación integral de los alumnos.
- Propiciar la concentración horaria del personal docente para profundizar el compromiso y la pertenencia a la institución educativa y mejorar las condiciones laborales de los educadores.
- Implementar proyectos institucionales que favorezcan el proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Propender estrategias y formatos de innovación para acompañar el proceso de aprendizaje de los alumnos.
- Crear las condiciones que alienten el trabajo en equipo y la formación y capacitación profesional del personal docente."

Por su parte, el mencionado Decreto define, entre otras cosas, la partida presupuestaria, al tiempo que estipula el mecanismo para la incorporación de la Planta Orgánica Funcional de las escuelas al régimen y la obligatoriedad de que todo nuevo cargo o cubrimiento de cargo vacante deba hacerse por cargo y no por cátedra.

De acuerdo a las lecturas de diferentes referentes en la materia, se observa la importancia del cambio en la estructura del trabajo docente, dado que los mismos se encuentran de escuela en escuela o de curso en curso, en el marco de un trabajo fragmentado sin los tiempos remunerados absolutamente necesarios para la preparación de las clases, la atención particularizada de los alumnos y el intercambio y producción de estrategias con otros colegas. La apuesta entonces, apuntó a lograr el marco propicio para una mayor implicancia del docente en su función y con la institución en la que se desempeña.

28 Así lo explica el autor del proyecto de ley, en sus fundamentos. (Proyecto 1201-D-08, presentado por diputado Anibal Ibarra). El Proyecto 13 fue una experiencia piloto que se aplicó gradualmente en todo el país desde el Ministerio de Educación de la Nación, en la entonces Dirección Nacional de Enseñanza Media, (Régimen sistematizado luego en el decreto- ley 22.416 de 1981) y que sólo funcionó en un número restringido de establecimientos. Proyecto 13 cuenta en general con opiniones altamente favorables.

En este sentido, un documento elaborado por la Secretaría de Educación sobre una investigación realizada en el año 2000²⁹ destaca que la designación de profesores por cargo es una propuesta *“portadora de importantes innovaciones en las condiciones de organización y funcionamiento institucional de las escuelas de nivel medio”*, esto porque, según su criterio, *“estimula (que los docentes) concentren su desempeño laboral en una o dos escuelas, lo que favorece el arraigo de los docentes en la institución y es condición necesaria, aunque no suficiente, de generación de proyectos compartidos”*.

Lo cierto es que en la actualidad, con la Ley ya reglamentada³⁰, no existen mayores datos públicos acerca del avance en su implementación y, en principio, se observa una nueva dilación en los plazos.

Así, de acuerdo a lo relevado en la versión taquigráfica de la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria del 18 de octubre de 2011, la diputada María Elena Naddeo se manifestó sobre la implementación de la Ley N° 2905 como *“demasiado gradual”*: hasta el momento se habrían incorporado a este régimen sólo 24 escuelas de un total de 155 establecimientos educativos: 106 establecimientos de Educación Media Común (Bachiller y Comercial), 38 de Educación Técnica y 11 de Educación Artística.

4.3. CONCLUSIONES INICIALES ACERCA DE LA PROBLEMÁTICA DE DESERCIÓN ESCOLAR EN EL NIVEL MEDIO

Con la información presentada, cabe concluir que en la zona de trabajo e incidencia de la Oficina de Atención Descentralizada de la AGT en Mataderos Liniers:

- La deserción escolar en el nivel medio es evidente, toda vez que porcentaje de alrededor del 50% de los/as alumnos/as no culmina sus estudios secundarios.
- Asimismo las tasas de sobreedad y repitencia que son claros indicadores de un potencial abandono escolar, van en aumento año a año.
- Realizar un análisis de las causas de dicha problemática, requiere de la profundización de múltiples variables que intervienen en la misma, y es dable suponer que tampoco exista una única respuesta. En virtud de ello, a lo lar-

29 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Educación (2005): *El liderazgo pedagógico en las escuelas de nivel medio*. Serie Estudios e Investigaciones, Volumen 2, Septiembre de 2005

30 Con una evidente demora, que motivó oportunamente varios pedidos de informe por parte de la Legislatura de la Ciudad.

go del presente capítulo se analizaron algunos de los dispositivos pensados para favorecer la inclusión educativa, visualizando lo siguiente:

- Escasez de personal en la conformación de los equipos de Asistencia Socio Educativa en la Región.
- Escasez de personal en los Departamentos de Orientación de las escuelas medias.
- Insuficiencia de los programas que se encuentran al servicio de la Inclusión Educativa de los alumnos.
- Una débil respuesta del Programa de Fortalecimiento Institucional en tanto depende principalmente de los esfuerzos y la buena voluntad de los docentes.
- Dilaciones en la implementación de la ley que crea el Régimen de Profesor por Cargo, el cual implicaría la posibilidad de efectivizar una modificación de la estructura del trabajo docente, que se revela como absolutamente necesaria.

5. DIFICULTADES EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EL NIVEL PRIMARIO

5.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Presentados los datos que dan cuenta de los elevados niveles de deserción escolar, sobreedad y repitencia en el nivel educativo medio de la Ciudad de Buenos Aires, cabe introducir una mirada más sobre la situación. Así, resulta interesante detenerse brevemente en algunas cuestiones relacionadas con el nivel previo: el nivel primario por el que transitó el/la adolescente que abandona la escuela en el nivel medio y/o que inicia el 1º año con más edad que la definida por el sistema educativo. En este sentido, resulta necesario realizar un análisis en perspectiva de la trayectoria escolar del adolescente que abandona sus estudios en el secundario.

Entonces, y si bien los porcentajes de deserción del nivel primario son prácticamente nulos, el *cómo* se termina o completa el nivel no es un camino lineal. Es así que el introducir la idea de *trayectorias* ofrece otra perspectiva frente a la imagen de "fracaso escolar masivo" que parecen mostrar los datos hasta aquí expuestos.

“se trabaja el concepto de trayectoria escolar dado que el mismo permite hacer referencia a las múltiples formas de atravesar la experiencia escolar, muchas de las cuales no implican recorridos lineales por el sistema educativo”³¹

La idea de ‘trayectorias’ escolares permite, a su vez, visualizarlas como el producto de una confluencia: “entre las biografías personales de los alumnos y las posibilidades y/o barreras que le presenta una institución como la escuela”. De asumir esta confluencia, nunca una trayectoria es la única posible.³²

Al hablar de “fracaso escolar”, la idea que aparece como telón de fondo es que son muchos los/as alumno/as que no pueden transitar su escolaridad en los tiempos y formas “esperados” por el sistema. Es decir, que las trayectorias escolares teóricas no coinciden, en muchos casos, con las trayectorias escolares reales.³³

Si bien es mucho lo que desde la academia se ha escrito críticamente sobre este concepto³⁴, para el presente trabajo resulta interesante resaltar que:

- la escolaridad es tanto un derecho como un mandato central de las sociedades modernas. El “fracaso” en este mandato tiene un fuerte impacto en los desarrollos individuales y sociales de los niños y niñas;
- el “fracaso” como fenómeno masivo puede abordarse en diversos planos: el de la estructura social, el de los sistemas educativos y sus políticas educativas, y el del nivel de las instituciones escolares;
- el problema del “fracaso” debe leerse no desde concepciones que lo sitúen en déficits individuales o en la sospecha acerca de la educabilidad de los ni-

31 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (DINICIE): Las dificultades en las trayectorias escolares de los alumnos. Un estudio en escuelas de nuestro país. Proyecto UNICEF-DINICIE Seguimiento y Monitoreo para alerta temprana, Mayo de 2004.

32 Casal, V. y Lofeudo, S. (2011): *Trayectorias escolares e inclusión de niños y jóvenes con discapacidad*. Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación del GCABA, Documento de Trabajo nº2, 2011. Disponible en: http://buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/especial/documentos.php?menu_id=32092

33 Maddonni, P. y Sipes, M. *El trabajo del director y el cuidado de las trayectorias educativas*. 1a ed. - Buenos Aires : Ministerio de Educación de la Nación, 2010.

34 Para este documento seguimos principalmente las consideraciones presentadas por MONTESINOS María Paula, “Notas sobre la producción del fracaso escolar masivo” y BAQUERO, Ricardo, “De sospechar a producir posibilidad. Aprender en la experiencia escolar”, ambos en: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, *Experiencias pedagógicas: voces y miradas. Estrategias y materiales para la retención escolar*. 1ed., Buenos Aires, 2005, así como Baquero R. (2000) “Lo habitual del fracaso o el fracaso de lo habitual”. En *La escuela por dentro y el aprendizaje escolar*. Boggino N. Avendaño F. comp. Ed. Homo Sapiens

ños en situación de pobreza, sino en la relación (muchas veces sí atravesada por la pobreza) entre el alumno y la escuela.

Dicho esto, cabe retomar la idea esbozada unos párrafos más arriba.

“Los índices elevados de repitencia y deserción temprana, acompañados de estrategias de ‘detección’, diagnóstico y derivación en muchos casos a la escolaridad especial pone en cuestión, en los hechos, la educabilidad de los alumnos provenientes de sectores populares, al menos dentro de los parámetros de la escuela “común”. La pregunta, que con cierto cinismo no suele formularse, es la de qué clase de ‘comunidad’, qué clase de aparente homogeneidad, delimita la escuela común cuando excluye a gran cantidad de alumnos de sectores populares o los contiene con esfuerzo bajo el precio de la repitencia y ‘sobreedad’ y bajo la sospecha de anormalidad o patología (Skliar, 1999; Duschatzky y Skliar, 2000)³⁵

La Tabla N°5 presenta los datos disponibles sobre *repitencia* y *sobreedad* en el nivel primario, publicados en los Anuarios Estadísticos de la Ciudad.

En primer lugar, se observa cómo en las dos comunas de trabajo e influencia de la OAD Mataderos - Liniers se registran durante los últimos cuatro años elevados porcentajes de sobreedad en la educación común, en el Nivel Primario del sector estatal: algo más de un 20% de los niños y niñas en la Comuna 8, y de un 16% en la Comuna 9, presentan más edad que la esperada para el grado que cursan.

También es dable resaltar que los porcentajes van creciendo año tras año (con una leve mejora en el año 2010), lo cual permite presumir dificultades en la implementación de respuestas a dicha problemática.

Asimismo, son realmente significativas las diferencias entre la educación pública y la educación privada, donde los valores de la educación estatal triplican y cuadruplican a los de la educación privada.

Respecto a las tasas de repitencia, si bien son mucho menores a las observadas en el nivel medio, son igualmente representativas de un sistema educativo que no parece encontrar las respuestas necesarias.

Como se observa en la Tabla N° 6, en los últimos cuatro años alrededor de un 4% de los alumnos de la Comuna 8 y un 3% de los de la Comuna 9 repitió algún grado. Otra vez los números son más marcados en las escuelas de gestión estatal, aunque se aprecia una leve tendencia en la disminución de los porcentajes, alcanzándose el valor más bajo en el año 2010.

35 Baquero R. (2000) “Lo habitual del fracaso o el fracaso de lo habitual”. En *La escuela por dentro y el aprendizaje escolar*. Boggino N. Avendaño F. comp. Ed. Homo Sapiens.

Presentados estos números, las fuentes cualitativas suman sus voces en un sentido similar al diagnóstico. De acuerdo a lo relevado en entrevistas y consultas realizadas por la OAD Mataderos - Liniers, en el nivel primario y especialmente en la zona sur, se advierten problemáticas que impactan con fuerza en las trayectorias escolares de los niños, niñas y adolescentes. De dichas entrevistas tanto con efectores del área de Educación, como de Salud y Desarrollo Social, se han recogido opiniones coincidentes acerca de que en gran cantidad de casos de fracaso y deserción escolar se observa una falta previa de intervenciones oportunas. Muchos de estos niños y niñas atraviesan la escuela primaria sin el abordaje adecuado, finalizando el nivel con dificultad y desertan luego al comenzar la escuela media. Otro número importante de niños termina transitando por los caminos de la Educación Especial, siendo el derrotero habitual el

Tabla N° 5: Educación común. Nivel Primario. Porcentaje de sobreedad por sector de gestión y Comuna

% Sobreedad	Comuna 8		Comuna 9	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado
2007	21,8	7,5	16,0	3,8
2008	23,3	5,3	16,4	3,3
2009	25,8	5,1	17,4	4,5
2010	22,1	5,2	16,5	3,3

Tabla N° 6: Educación común. Nivel primario. Porcentaje de repitencia por sector de gestión y Comuna

% Sobreedad	Comuna 8		Comuna 9	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado
2007	3,8	1,5	3,2	0,8
2008	4,4	1,8	3,4	0,3
2009	4,0	1,7	2,7	0,7
2010	3,7	1,7	2,6	0,3

paso por la escuela común, luego por la escuela de recuperación y finalmente por la escuela especial.³⁶

De la información presentada hasta el momento puede inferirse que en la zona de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Liniers, la configuración del dispositivo escolar resulta en sí un obstáculo para la inclusión educativa. Asimismo, se advierte que son insuficientes los recursos dispuestos una vez que la misma escuela determina que un/a alumno/a o grupo de alumnos/as presenta dificultades en sus procesos de aprendizaje o de adaptación y requiere, por lo tanto, estrategias específicas de abordaje.

5.2. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Del análisis preliminar realizado hasta el momento por la OAD Mataderos - Liniers pueden visualizarse tres posibles factores para profundizar, uno más general, los otros dos más específicos.

5.2.1. La pregunta en relación con la configuración del dispositivo escolar

*"Además, las instituciones escolares pueden reforzar con sus prácticas cotidianas las condiciones que llevan a la repitencia y/o al abandono o, en ocasiones, construir los mecanismos necesarios para lograr que los alumnos desarrollen de manera adecuada su trayectoria escolar. Esto es, que en el marco de las restricciones que enfrentan, los alumnos aprendan, promocionen y concluyan razonablemente sus estudios"*³⁷

La pregunta no es nueva, pero cobra vital actualidad en el contexto que se viene describiendo: *¿qué características de la escuela favorecen la superación de las desigualdades, y cuáles las consolidan?* Sin adentrarse en un abordaje teórico³⁸ que excedería los objetivos de este documento, en la palabra de varios de

36 Al respecto, el ya citado documento elaborado por la Dirección de Educación Especial afirma: *"Volviendo a las discapacidades (o no) de los alumnos de nuestras escuelas: algunas son visibles y presentan diagnósticos claros, otras se tratan de casos de fracaso escolar en el dispositivo de la escuela común. En todos los casos son alumnos que requieren de apoyos para acceder al currículum común (...)"*(Casal, V. y Lofeudo, S., 2009, Op. Cit. Pág. 3).

37 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (DINICIE): Op. Cit.

38 Sobre la naturaleza del dispositivo escolar y sus efectos particulares en la producción de cursos específicos sobre el desarrollo infantil, pueden consultarse, entre otros: Baquero, R. y F. Terigi (1996) "En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar." Apuntes Pedagógicos Nro 2, Pineau, P. y otros (2001) La escuela como máquina de educar. Buenos Aires: Editorial Paidós, Perrenoud, Phillip (1990) La construcción del éxito y

los efectores entrevistados surge este cuestionamiento, aunque tímidamente, en tanto pareciera ser “políticamente incorrecto”.

Es así que, en sintonía con las consideraciones que la teoría realiza en relación con la escuela como dispositivo y las características usuales de la escolarización en su relación con el fenómeno del fracaso, tanto en las entrevistas efectuadas, como en las reuniones de redes barriales, se plantearon reflexiones acerca de la necesidad de repensar el formato escolar y las prácticas educativas vigentes. Ello, por sobre la alternativa de continuar creando programas y recursos focalizados, más bien cercanos a un modelo patológico individual del fracaso escolar. Dicha necesidad se visualiza de manera muy clara en los Distritos Escolares de zona sur.

Se ponen en la mira, entonces, los llamados “determinantes duros” del dispositivo escolar: su estructura gradual, su organización simultánea, obligatoria, con particular control de los espacios y los tiempos, todo sustentado en el supuesto de la homogeneidad. Y se abre la puerta a considerar que los llamados problemas de escolarización que presentan los alumnos están fuertemente vinculados a la naturaleza de este dispositivo, a *“las condiciones pedagógicas que se ofrecen”*³⁹.

Así las cosas, frente a, por ejemplo, los altos porcentajes de alumnos repetidores de 1º grado y 2º grado que terminan el primer ciclo con 9 o 10 años, se filtran reflexiones respecto a la necesidad de una escuela con otro formato educativo. La idea común que aparece de fondo queda reflejada en una frase expresada en una de las entrevistas realizadas: *“El momento para que la escuela cambie algo, es éste”*.

En particular, algunas de las propuestas esbozadas fueron las siguientes:

- la posibilidad de repensar la estructura gradual hacia una estructura ciclada. Esto va de la mano con aceptar que un alumno pueda avanzar en un momento en ciertas áreas e ir más lento en otras, y que las primeras pueden servirle para superarse en las segundas, sin que esto implique “repetir” el grado, sin que implique “fracasar”.
- a la par que se reclama la construcción de más escuelas con Jornada Completa, pensar también nuevas alternativas que combinen una jornada pedagógi-

del fracaso escolar. Madrid, Morata, y Trilla, J. (1985) Ensayos sobre la escuela. El espacio social y material de la escuela. Barcelona: Laertes.

39 “Cuando se hace referencia a las ‘condiciones pedagógicas’ se comprende que los sujetos se constituyen como ‘alumnos’ bajo ciertas condiciones propias del proyecto escolar, el cual, al decir de Baquero y Terigi (1996), involucra decisiones sobre la vida de los sujetos, sobre sus márgenes de acción, sobre la manera en que forjamos su identidad. Por eso resulta central revisar esas condiciones y ponerlas en discusión en pos de avanzar efectivamente hacia una plena inclusión educativa (Terigi, 2009).” (Maddoni, P. y Sipes, Op.Cit.).

ca con otras propuestas técnicas y modalidades en contraturno: una jornada lúdica, o con talleres, experiencias en laboratorio, conferencias, etc. En líneas generales, un formato diferente.

- en la misma línea, se evalúa como positiva la “jornada extendida”, que podría favorecer tanto el aprendizaje de los alumnos como el trabajo docente. Por ejemplo, un horario para los alumnos de 9 a 15 hs. y para los docentes de 8 a 16 hs.
- trabajar en una mayor apertura de las escuelas a la comunidad, como un recurso que permitiría diseñar mejores estrategias para abordar los problemas sociales actuales que atraviesan a las familias y, en consecuencia, a las instituciones educativas (violencia, consumo de sustancias psicoactivas, entre otras).

5.2.2. Insuficiencia de los recursos dispuestos desde el área educativa

“Una configuración de apoyo se entiende como un conjunto de andamiajes planificados desde el sistema educativo para hacer posible la inclusión de alumnos con discapacidad, restricciones o dificultades”⁴⁰.

La referencia se orienta a los recursos para abordar la complejidad de las variables que atraviesan las dificultades de un niño, niña o adolescente en el contexto de la suma de vulnerabilidades en las que se encuentra la población infantil y/o adolescente de estas comunas.

Los Equipos de Orientación Escolar en el nivel primario, son los encargados de realizar tareas de prevención, detección, orientación, asesoramiento, relacionadas con la problemática escolar, implementando intervenciones directas e indirectas, a nivel institucional a través de acciones grupales e individuales⁴¹.

Está previsto entre sus funciones colaborar en la elaboración de encuentros de reflexión, análisis de situaciones y/o análisis de casos respecto a situaciones problemáticas que impiden que los objetivos institucionales y escolares se cumplan, implementando estrategias para la superación de las mismas.

40 Casal V. y Lofeudo S. (2011) Op.Cit.

41 En relación con la normativa aplicable, consultar: DECRETO Nº 1589/GCABA/02: Reglamentación del Estatuto del Docente - Planta Orgánica Funcional del Área de servicios Profesionales / DECRETO Nº 1929/GCABA/04: Dispone la aplicación de los alcances del decreto 1589-02 - Equipos de Orientación y Asistencia Educativa / RESOLUCIÓN Nº 576/GCABA/MEGC/08: Incorpora a la Unidad de Apoyo al Proyecto Escuela - Ministerio de Educación - al Programa de Asistencia a las Escuelas Medias en el Área Socioeducativa y a los Equipos de Orientación Escolar.

Tienen a su cargo el enlace con la Dirección de Educación Especial, solicitando los recursos necesarios para la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales y elaborar la estrategia institucional para favorecer y sostener el proceso. También deberían realizar el seguimiento de casos de alumnos que demanden la intervención de otros organismos, tales como el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, etc.

Tanto desde los Equipo de Orientación Escolar (en adelante también EOE) como desde los referentes de Educación Especial de la zona de la OAD Mataderos - Liniers, se ha manifestado la deficiencia en la cantidad de personal asignado. A saber:

- El EOE del DE 13 cuenta con un equipo de 7 profesionales para una población de 22 escuelas primarias y 8 jardines con salas distribuidas en diferentes establecimientos: un total de más de 9.600 alumnos/as.
- El EOE del DE 20 cuenta con un equipo de 6 profesionales para una población de 22 escuelas primarias y 11 jardines con salas distribuidas en diferentes establecimientos: un total de más de 10.100 alumnos/as.

El Decreto Nº 1589/GCABA/02, previamente citado, en su Anexo II clasifica a ambos Distritos Escolares como de "CATEGORÍA "B": Unidades territoriales con matrícula escolar por encima de los 8.500 alumnos", y estipula como total de cargos (planta proyectada de miembros de EOE) 9 profesionales para cada Distrito (ver Tabla 7)

Se advierte entonces que el Distrito Escolar 13 cuenta con 2 profesionales menos que los previstos por la normativa citada, y que el DE 20 cuenta con 3 profesionales menos.

Asimismo, una vez que se evalúa que un/a alumno/a o grupo de alumnos/as presenta dificultades en sus procesos de aprendizaje o de adaptación y requiere, por lo tanto, de estrategias diferenciadas de abordaje, resultan insuficientes los recursos con los que se cuenta para brindar atención a esas situaciones, dado que también los equipos que dan respuesta tienen poca cantidad de profesionales.

Dichos recursos son fundamentales a la hora de mejorar el rendimiento y favorecer la permanencia de muchos niños y niñas, con o sin discapacidad, en la escuela "común".

Tabla Nº 7: Equipos de Orientación Escolar, planta docente permanente

E.O. y A.E.	Psicólogos/as		Psicopedagogos/as		Asistentes Sociales		Total Cargos
	J.S.	J.C.	J.S.	J.C.	J.S.	J.C.	
Distrito							
20°	3	1	2	1	1	1	9
13°	3	1	2	1	2	**	9

Fuente: Decreto Nº 1589/GCABA/02 - Anexo II

El Ministerio de Educación tiene una oferta educativa que delimita los tránsitos o trayectorias posibles, para cada nivel y modalidad. Se incluye en la Tabla 8 la correspondiente al nivel primario, con el detalle de aquellos recursos que son provistos tanto por la Dirección de Educación Especial (DEE) como por la Dirección General de Inclusión Educativa (DGIE).

A la ya descrita situación de falta de establecimientos de Educación Especial en las Comunas 8 y 9 (Ver apartado 3.1.2) se le debe agregar, entonces, una opinión generalizada entre los efectores de la zona de la OAD Mataderos - Liniers acerca de la escasez en los recursos dispuestos.

Al cierre de este documento no se cuenta con datos oficiales que permitan aportar una cifra exacta de la demanda insatisfecha. De todas formas, a modo de ilustrar brevemente la cuestión, se aportan datos obtenidos durante las entrevistas realizadas por la OAD Mataderos - Liniers respecto del Distrito Escolar 13. A saber:

- Casi todas las escuelas del DE cuentan ya con Maestras/os de Apoyo Pedagógico o "Maestras/os de Recuperación". Estas trabajan en general con alumnas/os del 1er. Ciclo (1º, 2º y 3º grado) o con 2do. ciclo (4º, 5º, y 6º grado) brindando un espacio de apoyo escolar a contraturno. Su función es abordar las dificultades de aprendizaje tratables dentro de la jornada escolar, la prevención del fracaso escolar y el sostén de los alumnas/os en la escolaridad 'común'. El DE cuenta con un total de 45 cargos designados, pero sin embargo, la evaluación es que "no son suficientes". Atienden a un número aproximado de 495 alumnos y alumnas, y la tendencia es que año a año se requieren cada vez más cargos.
- El DE cuenta con 6 Grados de Recuperación en escuelas comunes, o como se los llama comúnmente, "graditos". Si bien se encuentran físicamente dentro

VI. Educación Media en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...

Tabla Nº 8: La oferta educativa del Ministerio de Educación. Tránsitos posibles. Niveles y modalidades*

Franja Etárea	Nivel Educativo Común	Configuración de Apoyo a la Inclusión (D.E.E.)	Configuración de Apoyo a la Integración (D.E.E.)	Propuesta educativa Especial	Aportes D.G.I.E.
6-12 años	<ul style="list-style-type: none"> -Nivel Primario jornada simple (con y sin comedor) y completa -Escuelas primarias intensificadas en arte, música, ciencias, educación física -Escuelas de Música, Plástica, Lenguas extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> -Educación domiciliaria y hospitalaria -Centro Educativos de Recursos Interdisciplinarios. (CERI) -Maestras de Apoyo Pedagógico (dependientes de CERI y Escuelas de Recuperación) -Equipo de Lenguaje y SOSPLEN (servicio para oyentes con severas patologías de lenguaje) 	<ul style="list-style-type: none"> Maestra de apoyo a la integración (MAI) -Maestras de apoyo psicológico (MAP) -Maestras psicólogas orientadoras MPO-Centes -Asistentes Celadores para estudiantes con discapacidad motora (ACDM) -Intérpretes de Lengua de Señas 	<ul style="list-style-type: none"> -Grados de Recuperación en escuelas comunes -Escuelas de Recuperación -Escuelas de Educación Especial -CENTES -Escuela de Discapacitados Motores 	<ul style="list-style-type: none"> -Apoyo a la escolaridad y centros educativos comunitarios (red de apoyo educativo) -Grados de nivelación -Grados de aceleración -Programa Maestro+ Maestro (ZAP) -Puentes escolares (reinserción) -Programa Volver a la escuela (Nación) -Teatro -Vacaciones en la Escuela

*Casal V. y Lofeudo S. (2011) Op.Cit. Ver mas información sobre cada propuesta en: http://www.buenosaires.edu.ar/areas/educacion/agie/index.php?menu_id=31016 y http://www.buenosaires.edu.ar/areas/educacion/niveles/primario/index.php?menu_id=19886

de la escuela 'común', para los alumnos implican un cambio de modalidad de 'común' a 'especial'⁴², y allí se abordan transitoriamente las dificultades de aprendizaje con un trabajo más individual y con miras a que puedan volver a la escolaridad 'común' o bien transiten a una Escuela de Recuperación o Escuela de Educación Especial, según corresponda. El DE contaba en 2011 con una matrícula de 35 niños y niñas en "graditos", muchos de ellos como opción posible pero no la más adecuada, dado que estaban esperando vacante en una Escuela de Recuperación o de Educación Especial.

- El DE no cuenta con Escuela de Recuperación. La configuración de recursos de apoyo a la inclusión recae sobre el CERI del distrito. Es así que los casos más "complejos" (es decir alumnos que se evalúan como no adecuados para su inclusión en un "grado de recuperación en escuela común") deben derivarse a la Escuela de Recuperación Nº 12, en Parque Chacabuco, ya que como se mencionara oportunamente, las Escuelas de Recuperación Nº 20 y Nº 21 están "abarrotaadas" de alumnos. El DE no cuenta tampoco con ninguna Escuela de Educación Especial.
- Es cada vez mayor la cantidad de niños y niñas que, tras la evaluación, requieren de atención individual por trastornos emocionales severos, con familias devastadas o atravesadas por problemas de adicciones. Aquí lo que surge es el déficit en la cantidad de CENTES (para alumnos con trastornos emocionales severos), Maestras psicólogas orientadoras - MPO⁴³ (durante el 2011 el DE sólo contó con un caso el que se ha designado MPO) y Maestras de Apoyo Psicológico -MAP⁴⁴- (también sólo una designada en todo el DE). Muchas veces la necesidad se cubre con los cargos de Maestras de Apoyo Pedagógico.

Por último, en relación con los recursos de la Dirección General de Inclusión Educativa (DGIE), cabe destacar que varios de los Programas (Maestro + Maes-

42 Este cambio requiere, según la Disposición Nº 32 y modificatoria Nº 39/DGEGE/2009, la intervención de los dispositivos de Orientación Escolar dependientes de la Dirección de Educación Especial: Gabinetes Centrales o los CPAPIS. Son equipos de profesionales que ofrecen asesoramiento y apoyo para la derivación e inclusión de niños/as y/o adolescentes a la institución educativa más adecuada a sus posibilidades.

43 Son docentes psicólogos o psicopedagogos que asisten a alumnos/as que tienen escolaridad en los Centros Educativos para Niños/as con Trastornos Emocionales Severos (CENTES) y se encuentran en proceso de integración en Escuelas de modalidad Común. Asimismo, trabajan con aquellos niños de escolaridad primaria común que pueden, por alguna circunstancia, necesitar acompañamiento de profesionales del CENTES interviniendo de forma preventiva. En ambos casos, se elaboran conjuntamente estrategias para la mejor inclusión del alumno.

44 Son docentes psicólogos o psicopedagogos cuyas intervenciones se realizan en casos de niños/as que concurren a escuelas comunes y necesitan de manera transitoria sostenerse en una relación uno a uno con un adulto para facilitar su inserción y/o inclusión a la vida institucional, es decir, acompañarles en su "adaptación a la vida escolar".

tro, Grados de nivelación y Programa de Aceleración) surgieron en su momento a partir de demandas de efectores de la zona de trabajo e influencia de esta OAD Mataderos - Liniers. Al cierre de este documento se cuenta con información cuantitativa sobre el funcionamiento actual de estas propuestas, aunque tampoco la OAD Mataderos - Liniers ha recibido, en la serie de entrevistas realizadas, demandas en relación con su funcionamiento.⁴⁵

Una consideración especial merece el Programa "Vacaciones en la Escuela", sobre el que la OAD Mataderos - Liniers sí ha registrado diversos reclamos. En cuanto al mismo, se ha constatado que las escuelas más cercanas a las zonas de mayor vulnerabilidad se encontraron saturadas durante el desarrollo del programa, funcionando al máximo de sus capacidades y con lista de espera, mientras que las más alejadas contaban espacio pero resultaron de difícil acceso para las familias de la zona.

Asimismo, se ha constatado que los grupos de niños y niñas fueron sumamente numerosos para la cantidad de docentes de cada institución, al tiempo que el espacio y los recursos con los que éstas contaban resultaron escasos.

5.2.3. La articulación entre los Sistemas de Educación y Salud

"las escuelas de Nuñez tienen menos alumnos, entonces una maestra puede llegar a tener un grado con 10 o 15 alumnos. Algunos tendrán problemas, sí, pero la maestra puede lidiar y trabajar con ellos. Además si sacan chicos se les cierra la sección. En cambio, en Lugano, en un aula llena con 35 chicos, la maestra no puede trabajar con aquellos que presentan problemas. Y ahí empiezan las alternativas, desde designación de maestras de apoyo pedagógico, hasta pasar al chico a un "gradito" o directamente a la Escuela de Recuperación. Con tratamiento podrían sostener la escuela 'común', pero sin tratamiento empiezan las derivaciones, ni el niño puede sostener la escuela común ni la escuela sostener al niño".

A partir del trabajo desarrollado desde la OAD Mataderos - Liniers se ha observado que tampoco en el Área de Salud dicha población encuentra la respuesta necesaria, dado la escasez de recursos humanos específicos necesarios para el tratamiento de las problemáticas de mayor incidencia en la edad escolar de nivel primario.

⁴⁵ Para información previa al año 2010, consultar; Padawer, A. y otros: *La enseñanza primaria en contextos de desigualdad social y diversidad sociocultural*. MINISTERIO DE EDUCACIÓN GCABA, Dirección de Investigación y Estadística, Informe Final, Mayo de 2010.

Dichas profesiones necesarias y faltantes en el Sistema de Salud Pública son: psicología, psicopedagogía, fonoaudiología, estimulación temprana, trabajadores sociales, y psiquiatría infantil, entre otras.

5.2.4. CONCLUSIONES INICIALES ACERCA DE LA PROBLEMÁTICA DE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EL NIVEL PRIMARIO

Con la información presentada cabe concluir lo siguiente:

- Se observa que si bien los alumnos del nivel primario culminan sus estudios en un altísimo porcentaje, existen tasas sumamente elevadas de niños que atraviesan sus estudios de nivel primario –sector estatal– con sobreedad. Esas tasas van en aumento con los años y se mantienen por sobre el 20% en Comuna 8 y el 16% en Comuna 9. Este indicador da cuenta de un potencial riesgo de abandono de la escolaridad.
- Asimismo se han registrado importantes diferencias respecto a dicha tasa de sobreedad entre la educación pública y la educación privada. Diferencia promedio de un 17% en Comuna 8 y de un 13% en Comuna 9. Hecho éste que, entre otros puntos, evidencia la falta de respuesta efectiva de parte del sistema estatal.
- Se ha relevado la insuficiencia de los recursos dispuestos desde el área educativa para los niños que atraviesan dificultades en sus aprendizajes, así se ha individualizado:
 - Equipos de Orientación Escolar constituidos por escasos profesionales (entre 6 y 7) para atender a poblaciones de entre 8 y 11 jardines de infantes y 22 escuelas primarias en sus respectivos Distritos Escolares (entre 9.600 y 10.100 alumnos aproximadamente).
 - Recursos dispuestos desde el área de educación, tales como Maestros de Apoyo a la Integración, Maestros de Apoyo Pedagógico, Maestros Psicológicos Orientadores, que no alcanzan a cubrir las necesidades de la población de la región.
- En el mismo sentido se ha observado que los recursos del área de Salud que se presentan como absolutamente necesarios para acompañar el desarrollo y sostenimiento de un niño en sus posibilidades, tales como pediatría, psico-

logía, psicopedagogía, fonoaudiología, presentan serias deficiencias en la zona, siendo éste un reclamo generalizado de los efectores de la región.

6. CONSIDERACIONES FINALES

"...el lugar del rescate de la marginalidad es la escuela pública. Es el gran lugar donde se evita la desintegración [...] ...la escuela hoy es el lugar por excelencia donde se redefine la integración de los niños a la sociedad argentina. Es como el reducto reintegrador a la sociedad argentina frente a esta debacle."⁴⁶

Del diagnóstico realizado surge claramente que a nueve años de la sanción de la Ley Nº 898 la plena escolaridad en el nivel medio es todavía una deuda pendiente en la Ciudad de Buenos Aires.

Se evidencian dificultades en relación con *la cobertura*, en virtud del incumplimiento de la obligación de adaptar e incrementar la infraestructura escolar; y dificultadas en relación con *la igualdad de oportunidades, en el acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos en el sistema educativo*. Éstas últimas, basadas en la deficiencia de los programas de promoción y apoyo a la escolaridad, en los mecanismos de asistencia técnica y pedagógica, y en las condiciones de trabajo docente.

Dicha situación presenta una particular gravedad en el área de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Liniers, en tanto se trata de una zona con altos índices de pobreza y exclusión, y con uno de los mayores porcentajes de crecimiento demográfico en su población de niños, niñas y adolescentes.

Con todo lo dicho, cabe destacar que en la zona de trabajo e influencia de la OAD Mataderos - Liniers se ha relevado un conjunto de efectores, en las áreas de Educación y de Salud, fuertemente implicados con la tarea de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la región, quienes trabajan muy comprometidamente con cada alumno/a y sus familias. No obstante, la información sistematizada a lo largo del presente informe deja en evidencia que dicho compromiso resulta insuficiente ante el incumplimiento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de sus obligaciones fundamentales en la materia. A modo de cierre, a continuación se sistematizan las **principales conclusiones** del informe:

⁴⁶ Bleichmar, Silvia, *La educación y el psicoanálisis en la serie de las generaciones*, Entrevista publicada en revista del Instituto de Investigaciones en ciencias de la Educación, Año XI. Nº 21, Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires, Septiembre de 2003.

- La educación estatal, tanto en su modalidad común como en su modalidad especial, presenta un importante déficit de cobertura. Ello por cuanto, entre la mitad y un tercio de los adolescentes de 13 a 17 años (alrededor de 5.000 adolescentes) estaría fuera del sistema educativo de nivel medio de la Comuna 8.
- Alrededor de un 50% de los alumnos que se inscriben en un primer año del nivel medio, no culminan sus estudios secundarios.
- Existen dilaciones en la implementación de la Ley N° 2905 que crea el Régimen de Profesor por Cargo, sobre la cual muchos especialistas en la materia coinciden en impulsarla como un cambio necesario en la estructura de trabajo docente, dado que facilitaría el acceso, la permanencia y la promoción de los alumnos en los diferentes cursos y modalidades.
- Las tasas de sobreedad y repitencia –claros indicadores de potenciales abandonos de los estudios– se incrementan año tras año. En 2010, el porcentaje de sobreedad en el nivel medio del sector estatal ha superado el 50% en Comuna 8 y el 40% en Comuna 9, mientras que la repitencia ha superado el 17% en Comuna 8 y el 14% en Comuna 9.
- Los dispositivos pensados para la inclusión educativa en el nivel medio son escasos e insuficientes.
- Los recursos dispuestos para los niños y niñas que atraviesan dificultades en sus aprendizajes, tanto dentro del área de Educación como de Salud, son insuficientes para contribuir a un tránsito adecuado y exitoso en sus trayectorias escolares y/o sostenerlos en estas.

A todo evento, con foco en el nivel educativo medio y el nivel primario analizado en perspectiva, el presente informe aporta sobradas muestras de que el sistema educativo de la Ciudad se constituye en un escenario cotidiano de vulneración del derecho a la educación. En este sentido resulta imperioso que el Estado local comience a implementar las medidas necesarias para revertir la crítica situación que aquí se evidencia, convocando a todos aquellos actores involucrados en aras de generar un ámbito de trabajo colectivo que ponga fin a la “desinclusión educativa” que afecta los derechos de los niños, niñas y adolescentes en mayor situación de vulnerabilidad dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

APÉNDICE

**DICTAMEN PRESENTADO POR LA DRA. LAURA MUSA EN CONJUNTO CON LA
ASESORÍA TUTELAR DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CAYT Nº 2 EN EL MARCO
DE UNA SERIE DE AMPAROS JUDICIALES INICIADOS ANTE EL CIERRE DE CURSOS
ESTABLECIDO A PARTIR DE LA DISPOSICIÓN DI-2012-15-DGEGE DEL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN.**

“CIUDADANOS LIBRES POR LA CALIDAD INSTITUCIONAL c/GCBA s/AMPARO”
EXP 43954/ 0 - Juzgado Nº 10 - Secretaría Nº 19.

Señor Juez:

Arriban las presentes actuaciones a esta Asesoría Tutelar a fin de que me expida con relación a la vista conferida a fojas 33. A estos fines, conjuntamente con la Asesoría General Tutelar, venimos a emitir el correspondiente dictamen.

Tomamos intervención por los derechos de incidencia colectiva de los niños, niñas y adolescentes involucrados en autos. Ello, de conformidad con lo dispuesto por el art. 125 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los arts. 1 y 49 de la Ley Orgánica de Ministerio Público Nº 1903.

Como aclaración preliminar, debemos destacar que nuestra intervención se centrará a analizar en el caso las cuestiones vinculadas al derecho a la educación y el trato igualitario de niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, corresponde advertir que si bien compartimos las buenas intenciones con las que se sancionó la norma impugnada, es decir, la preocupación por la matrícula saturada en la zona sur donde se encuentran las personas de mayor vulnerabilidad social, e incluso la necesidad de dar respuesta a la ausencia de vacantes para la educación inicial, lo cierto es que la medida dictada no dispone nada concreto en este sentido. Es decir, el cierre de aulas no tiene un correlato directo en la protección de los derechos de los más desaventajados, tal como se puede ver en la disposición impugnada que nada regula expresamente sobre esta cuestión.

En consecuencia, debemos destacar que aun coincidiendo con la intencionalidad de mejorar la situación de la política educativa en el sur de la ciudad, no existen medidas concretas al respecto, y la norma cuestionada, a su vez, resulta totalmente irrazonable.

I. INTRODUCCIÓN

Dada la temática que se trata, creemos oportuno hacer una breve mención sobre la situación que atraviesa el colectivo infancia en el sistema educativo. Para ello, haremos hincapié en las deficiencias que se detectan en cada uno de los niveles educativos.

En el nivel inicial, la Ciudad de Buenos Aires registra un importante déficit de vacantes educativas, quedando cada año miles de niños y niñas fuera del sistema educativo por no lograr acceder a una vacante escolar. Este hecho motivó la presentación de una acción de amparo por parte de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia que, luego de varios años de litigio, derivó a comienzos del año 2011 en la suscripción de un acuerdo ante el Tribunal Superior de Justicia entre dicha asociación y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires mediante el cual este último se comprometió a “llevar adelante acciones para absorber de manera progresiva la demanda insatisfecha”.

Sin embargo, pese a la firma del Acuerdo y las obligaciones asumidas por el GBA, a la fecha -según la información provista por el GCBA en el marco de la Mesa de Trabajo del expediente mencionado- existen 5518 niñas y niños que se han inscripto oportunamente pero que aún no tienen la vacante confirmada.

En el nivel primario, hace años, especialmente en los barrios de la zona sur de la Ciudad, sus habitantes y organizaciones denuncian el hacinamiento de las niñas y niños en las aulas del nivel primario de las escuelas públicas, las y los profesionales lo comunican en cada oportunidad que se les presenta, sea en reuniones informales, en redes barriales o a medios de comunicación. Sin embargo, esta situación no ha tenido una respuesta respetuosa de derechos por parte del Gobierno. La solución oficial es la siguiente: ante el crecimiento de la demanda de vacantes, y la obligación de la educación primaria, se los incluye en el sistema educativo a cualquier costo pero para ello no toman en cuenta ni el reglamento ni los derechos vigentes.

La consecuencias: alumnas y alumnos hacinados, aulas superpobladas y docentes que deben realizar sus tareas en condiciones adversas y alumnas y alumnos que reciben una educación de inferior calidad a las de otras alumnas y alumnos de otros distritos escolares donde no existe la analizada situación.

El nivel medio también presenta serias dificultades. Algunas de ellas, como la repitencia y la sobreedad, se extienden a lo largo de todas las Comunas, mientras que otras como la falta de cobertura y vacantes, resulta particularmente negativa en ciertas zonas de la Ciudad.

Al respecto, el índice de repitencia en la educación común media de gestión estatal se mantiene relativamente uniforme en toda la CABA, con una media de 14,9% que alcanza a un total de 14.560 estudiantes. Por su parte, la sobreedad en la educación común media de gestión estatal tiene un comportamiento también uniforme con una media de 45,8%: aproximadamente 44.800 jóvenes.

Ahora bien, junto con estas problemáticas de suma relevancia, la educación media de gestión estatal registra también significativas dificultades en materia de cobertura de vacantes en algunas zonas de la Ciudad. Entre todas las Comunas, es la Comuna 8 la que presenta el mayor déficit de cobertura de vacantes en el nivel medio. En efecto, si se toma la matrícula de 7º grado para el año 2009 y se la compara con la matrícula de 1º año para el año 2010, se advierte a partir de las cifras oficiales que un total de casi 600 estudiantes quedaron sin respuesta de parte del sistema de educación común media de gestión estatal de la Comuna 8. Valores que vienen repitiéndose en períodos anteriores: 602 alumnos para el período 2007-2008 y 618 para el período 2008-2009.¹

Por último, cabe poner de resalto el agravamiento de la situación presentada si se incorporan los datos del Censo realizado por el INDEC en 2010. Así, si se toma la cantidad de jóvenes en edad teórica de educación media con residencia en Comuna 8 (14.887 personas); se le incorpora el índice de estatalidad de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la Ciudad de Buenos Aires del año 2010 (el 75,7% de la población de tres años o más de la Comuna 8 que asiste a un establecimiento educativo lo hace a uno del sistema estatal); y se cruzan ambos datos por la matrícula de educación media común del sistema estatal en la Comuna 8 para el año 2010 (6113 alumnos), se llega a la alarmante conclusión de que casi la mitad del total de jóvenes en edad teórica de educación media con residencia en Comuna 8 (más de 5150 adolescentes) no tendría una respuesta en el sistema educativo medio de gestión estatal de su Comuna.

La situación descripta no sólo demuestra las flagrantes desigualdades que registra la Ciudad de Buenos Aires en materia de educación, sino que por sobre todo aporta un indicio acerca de los importantes flujos de estudiantes del nivel medio de gestión estatal, a lo largo y a lo ancho de la Ciudad de Buenos Aires. Ya que aquellos adolescentes que no encuentran vacantes en su Comuna y/o Distrito Escolar y que no tienen la posibilidad de acceder a la educación privada, deben buscar respuestas en otras zonas de la Ciudad.

¹ Datos que surgen de los Anuarios Estadísticos del GCBA, correspondientes a los años mencionados.

II. UN ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LA DISPOSICIÓN DI-2012-15-DGEGE

A continuación haremos un análisis pormenorizado poniendo en crisis algunos de los argumentos esgrimidos por el GCBA al dictar la Disposición DI-2012-15-DGEGE.

1. INFORMACIÓN INCOMPLETA Y DESACTUALIZADA

La Disposición establece que “se verifica una necesidad de proceder a la integración de los cursos de diversos establecimientos educativos correspondientes a diferentes áreas de la educación de gestión estatal, con la correspondiente relocalización de la dotación de personal docente oportunamente designado para la cobertura de los mismos, respetando las pautas establecidas en la materia por el Decreto N° 1990/97; Que en este marco, se ha efectuado una evaluación integral de las necesidades organizativas de la jurisdicción, con el objeto de desarrollar acciones concretas a fin de asegurar un sistema educativo equilibrado y racional.”

Un punto fundamental es que la disposición impugnada ha sido elaborada a partir de datos desactualizados, hecho que podría conllevar serios perjuicios en el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes en el presente ciclo lectivo. En efecto, existe un grupo de estudiantes que aún no saben si han pasado de año y/o si deberán repetir el mismo, circunstancia que repercute en la cantidad de alumnos de uno u otro grado. Al respecto, cabe poner de resalto que no se trata de una cuestión menor, toda vez que la Ciudad de Buenos Aires presenta índices de repitencia sumamente elevados, conforme los registra el propio Gobierno local en el Anuario Estadístico 2010.²

Así las cosas, cabe destacar que en la educación común de nivel primario, en el sector de gestión estatal, el índice de repitencia llega a elevarse hasta el 5,4% en la Comuna 1, representando alrededor de 500 estudiantes, y alcanza a superar los 720 niños y niñas en la Comuna 4 (3,8%)³.

2 GCBA, Anuario Estadístico 2010, disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/anuario_estadistico_2010.pdf.

3 Elaboración propia a partir del cruce de datos oficiales contenidos en el Anuario Estadístico 2010 del GCBA. En particular, “Educación común. Nivel primario. Matrícula del sector estatal por grado según comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010” (Gráfico 4.7) y “Educación común. Nivel primario. Porcentajes de alumnos con sobriedad y de alumnos repetidores por sector de gestión y comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010” (Gráfico 4.19).

Apéndice: Dictamen presentado por la Dra. Laura Musa en conjunto con la Asesoría...

Cuadro 1. Educación común. Nivel primario. Porcentajes de alumnos con sobreedad y de alumnos repetidores por sector de gestión y comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010.

Comuna	Barrio	Porcentaje de sobreedad			Porcentaje de repetidores		
		Total	Sector de gestión		Total	Sector de gestión	
			Estatal	Privado		Estatal	Privado
Total		10,7	17,2	3,3	1,7	2,9	0,4
1	Constitución - Montserrat - Puerto Madero Retiro - San Nicolás - San Telmo	15,9	23,6	7,1	3,1	5,4	0,5
2	Recoleta	9,3	16,3	5,6	1,3	2,9	0,4
3	Balvanera - San Cristóbal	10,9	18,0	2,7	1,6	3,0	0,1
4	Barracas - Boca - Nueva Pompeya Parque Patricios	17,3	22,5	4,1	2,9	3,8	0,7
5	Almagro - Boedo	9,3	16,6	2,9	1,4	2,5	0,5
6	Caballito	6,5	11,7	2,4	0,7	1,3	0,1
7	Flores - Parque Chacabuco	11,6	18,1	3,6	2,4	4,0	0,4
8	Villa Lugano - Villa Riachuelo - Villa Soldati	17,1	22,1	5,2	3,1	3,7	1,5
9	Liniers - Mataderos - Parque Avellaneda	10,6	16,5	3,3	1,6	2,6	0,3
10	Floresta - Monte Castro - Vélez Sársfield Versalles - Villa Luro - Villa Real	9,2	13,8	2,2	1,4	2,2	0,2
11	V. del Parque - V. Devoto - V. Gral. Mitre - V. Sta. Rita	7,2	12,3	1,6	1,3	2,2	0,3
12	Coghlan - Saavedra - V. Pueyrredón - V. Urquiza	7,3	12,3	2,2	1,1	1,9	0,2
13	Belgrano - Colegiales - Núñez	5,4	13,4	2,4	0,5	1,6	0,1
14	Palermo	6,4	11,6	3,1	0,7	1,5	0,1
15	Agronomía - Chacarita - Parque Chas - Paternal Villa Crespo - Villa Ortúzar	9,5	13,8	3,5	1,6	2,4	0,4

Nota: incluye información correspondiente a una unidad educativa estatal dependiente de la Nación localizada en la Ciudad de Buenos Aires. **Fuente:** Ministerio de Educación (GCBA). Dirección General de Planamiento Educativo. Dirección de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2010, datos provisorios.

Cuadro 2. Educación común. Nivel medio. Porcentajes de alumnos con sobreedad y de alumnos repetidores repetidores por sector de gestión y comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010.

Comuna	Barrio	Porcentaje de sobreedad			Porcentaje de repetidores		
		Total	Sector de gestión		Total	Sector de gestión	
			Estatal	Privado		Estatal	Privado
Total		31,7	45,8	16,3	9,8	14,9	4,2
1	Constitución - Montserrat - Puerto Madero Retiro - San Nicolás - San Telmo	35,5	45,8	19,3	10,2	13,2	5,5
2	Recoleta	28,3	37,2	15,7	10,4	14,6	4,3
3	Balvanera - San Cristóbal	34,8	45,4	16,4	10,7	14,8	3,7
4	Barracas - Boca - Nueva Pompeya Parque Patricios	41,9	52,3	18,1	11,8	14,8	4,8
5	Almagro - Boedo	31,1	56,1	13,7	9,7	20,1	2,5
6	Caballito	37,9	51,9	17,7	12,5	18,4	4,1
7	Flores - Parque Chacabuco	33,4	45,5	16,0	8,1	10,3	5,0
8	Villa Lugano - Villa Riachuelo - Villa Soldati	43,0	52,6	29,2	12,0	17,3	4,4
9	Liniers - Mataderos - Parque Avellaneda	31,8	40,8	22,3	9,4	14,2	4,4
10	Floresta - Monte Castro - Vélez Sársfield Versalles - Villa Luro - Villa Real	25,7	32,3	18,3	8,0	9,9	5,9
11	V. del Parque - V. Devoto - V. Gral. Mitre - V. Sta. Rita	25,0	46,5	11,8	9,4	18,3	3,9
12	Coghlan - Saavedra - V. Pueyrredón - V. Urquiza	28,8	57,3	14,4	11,0	19,7	6,6
13	Belgrano - Colegiales - Núñez	19,8	38,4	10,5	6,2	12,5	3,1
14	Palermo	25,3	43,4	14,0	7,7	14,9	3,3
15	Agronomía - Chacarita - Parque Chas - Paternal Villa Crespo - Villa Ortúzar	31,0	42,8	14,7	10,6	16,0	3,2

Nota: incluye información correspondiente a unidades educativas dependientes de la Nación localizadas en la Ciudad de Buenos Aires. Hasta 2009 la sobreedad y la repetición en el nivel medio se calcularon exclusivamente para los turnos diurnos (mañana y tarde). **Fuente:** Ministerio de Educación (GCBA). Dirección General de Planamiento Educativo. Dirección de Investigación y Estadística sobre la base de Relevamiento Anual 2010, datos provisorios.

Por su parte, los guarismos se tornan aún más alarmantes en el nivel medio de educación común de gestión estatal, en donde los porcentajes de repitencia alcanzan niveles del 20,1% en Comuna 5 (1.030 estudiantes), y giran en torno al 14,8 %, por ejemplo, en Comuna 4 (1.470 estudiantes).⁴

La magnitud de las cifras presentadas exige, cuanto menos, que la integración de cursos dispuesta por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal a través de la Disposición Número DI-2012-15-DGEGE esté basada en datos certeros y totalmente actualizados, fundamentalmente porque cualquier error en ellos repercutirá directamente en el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes involucrados.

En la misma línea de ausencia de datos certeros y plenamente actualizados que funden la disposición impugnada, cabe destacar que existen además de la repitencia, otras variables vinculadas al ciclo lectivo ya iniciado que a partir de lo dispuesto por el GCBA hacen peligrar el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes. Conforme lo establece el Reglamento Escolar Docente en sus artículos 53º y 54º, los movimientos de matrícula de las escuelas se extienden como mínimo hasta diez días después de iniciado el ciclo lectivo, ya sea por reubicaciones de matrícula excedente: aquellos niños, niñas y adolescentes para los/as cuales no hay vacantes donde la solicitan y deben ser ubicados en otros establecimientos a través de las Supervisiones (Art. 53º); como así también por anulación de vacantes asignadas luego de que el/la niño/a no asista los primeros diez días de clase y que se visite su hogar para verificar las causales (Art. 54º).

A los fines de aportar elementos que permitan dimensionar el alcance de estos fenómenos, a continuación se presentan dos situaciones relevadas por la Asesoría General Tutelar a través de sus Oficina de Atención Descentralizadas ubicadas en las Comunas 4, 8 y 9, que dejan en evidencia los movimientos de matrícula que siguen sucediéndose a casi tres semanas de dictada la Disposición impugnada.

a.- La primera de ellas se centra en la situación de los/as estudiantes de nivel primario de la zona sur de la Ciudad que probablemente requieran vacantes de escuelas en los Distritos Escolares reducidos. Al respecto, personal de la Oficina de Atención Descentralizada Mataderos-Liniers tomó contacto con la Super-

⁴ Elaboración propia a partir del cruce de datos oficiales contenidos en el Anuario Estadístico 2010 del GCBA. En particular, "Educación común. Nivel medio. Matrícula del sector estatal por año de estudio según comuna" (Cuadro 4.10) y "Educación común. Nivel medio. Porcentajes de alumnos con sobreedad y de alumnos repetidores por sector de gestión y comuna. Ciudad de Buenos Aires. Año 2010" (Cuadro 4.21).

visión de Nivel Primario del DE 13, cuyo Supervisor informó que todos los años apela a micros escolares dispuestos por el Ministerio de Educación para reubicar estudiantes que no obtienen vacantes en la zona y agregó que, por ejemplo, en una de las escuelas a las que derivaba niños/as se reducirán las vacantes mediante la integración de cursos. En concordancia con lo señalado, se torna insoslayable resaltar que telefónicamente las Supervisiones de Nivel Primario de los Distritos Escolares 13; 20; y 21 han confirmado que, transcurridas dos semanas del inicio de clases, registraban entre 100 y 300 estudiantes -cada uno- sin vacante asignada. Todos los años, niños y niñas de estos Distritos Escolares son reubicados en algunos de los Distritos donde se han integrado cursos, mas no sino hasta una vez iniciado el ciclo lectivo. Por lo tanto, esta información no puede haber sido registrada en su totalidad por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal.

b.- La segunda situación remite al nivel medio. En particular, al Centro de Reasignación de Vacantes, donde una vez iniciado el ciclo lectivo y transcurridos los diez días reglamentarios para confirmar la liberación de vacantes de estudiantes inscriptos, todas las escuelas de la Ciudad informan las vacantes faltantes y sobrantes. A partir de la información aportada, a través del Centro de Reasignación de Vacantes se reubica a los/as alumnos/as en aquellos establecimientos educativos con vacantes disponibles. Durante el transcurso de la presente semana, personal de la Oficina de Atención Descentralizada Mataderos-Liniers indagó a la Supervisión de la Región V respecto del funcionamiento del Centro de Reasignación de Vacantes, recibiendo como respuesta que el mismo se encontraba en pleno funcionamiento, transcurridas ya dos semanas del dictado de la Disposición de integración de cursos. Ergo, al día de la fecha existe la posibilidad de que para estudiantes de zonas con faltante, se requieran vacantes de aquellos Distritos Escolares incorporados a la Disposición. Vacantes que de efectivizarse lo dispuesto por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal, pueden llegar a desaparecer.

Los ejemplos aportados dejan en clara evidencia que la Disposición Número DI-2012-15-DGEGE fue adoptada, cuento menos, con información incompleta, y que ello puede repercutir negativamente en el derecho a la educación de niños, niñas y/o adolescentes que aún no cuentan con su vacante definida dentro del sistema de educación de gestión estatal.

A todo evento, la entidad de derecho humano fundamental que reviste la educación pública, junto con el rol que ésta desempeña en favor del desarrollo integral y la autonomía de las personas, tornan obligatorio que una medida

como la dispuesta por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal se adopte con información sumamente certera y actualizada que garantice en su totalidad, que ningún niño, niña y/o adolescentes se vea privado de acceder a la educación pública.

2. LA PROBLEMÁTICA DEL TRASLADO DE ALUMNAS Y ALUMNOS EN DISTRITOS ESCOLARES SUPERPOBLADOS A AQUELLOS EN DONDE SE INTEGRAN LAS AULAS

En el marco de diversas acciones judiciales se le ha reclamado al Gobierno de la Ciudad que sea respetuoso del derecho a la educación y que por tanto se embarque en la construcción de escuelas en las zonas en donde se requieren vacantes. A su vez, se le ha reclamado que hasta tanto esté en condiciones de brindar una respuesta definitiva a la problemática planteada- la construcción de los establecimientos- disponga de transportes escolares gratuitos para aquellas alumnas y alumnos que sean trasladados a otro distrito escolar que posea menos presión en su matrícula.

La Disposición plantea como objetivo: "Que la integración propiciada permitirá a su vez, el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en los distritos de la zona sur, en atención a la situación de vulnerabilidad social que los afecta".

Sin embargo no se puede dejar de advertir que más allá del beneficio que implica la no pérdida de escolaridad- a través de la derivación a otro distrito-, el mecanismo de traslado no está exento de conflictos, como por ejemplo: deficiente control estatal sobre los micros; escasa presencia de acompañantes para la cantidad de niñas y niños que viajan en la unidad y la necesidad de contar con trasportes hacia dentro del mismo distrito escolar (hacia el interior del barrio).

Por último, a los efectos de dimensionar los problemas que acarrea el traslado en el marco de la ejecución de políticas públicas por parte del GCBA, no resulta redundante recordar los conflictos de público conocimiento que se encuentran atravesando los vecinos de la Villa 31 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la falta de micros escolares que transporten a las niñas y niños (http://www.clarin.com/ciudades/Pese-acuerdo-polemica-micros-Villa_0_663533747.html, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-189305-2012-03-10.html>).

3. EL SUPUESTO BENEFICIO A LOS ALUMNOS DE LA ZONA SUR

La Disposición establece que “Que la integración propiciada permitirá a su vez, el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en los distritos de la zona sur, en atención a la situación de vulnerabilidad social que los afecta”.

Sin embargo, en el acto administrativo que estamos analizando no se plantea la forma en que se hará efectivo dicho espíritu reparador. Pues no establece mediante qué mecanismo las alumnas y alumnos de la zona sur serán trasladados ni cuántas secciones se abrirán para disminuir la presión de la matrícula de los establecimientos de la zona sur. Ello, a pesar de los conflictos que con este tipo de medidas se podrían generar.

4. LA SUPUESTA RESPUESTA AL PROBLEMA DE VACANTES EN EDUCACIÓN INICIAL

La Disposición impugnada en la presente causa postula “Que la integración propiciada contempla una nueva reasignación de espacio físico, que posibilitará la apertura de cincuenta y dos (52) salas de educación inicial, que beneficiarán a aproximadamente 1500 niños, atendiendo con ello a una de las demandas más significativas de la ciudadanía porteña”.

En virtud del tema que nos convoca, toma principal relevancia desagregar por distrito escolar, el total de niñas y niños en lista de espera en nivel inicial.

Del cuadro que se observa anteriormente surge que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 5518 niños y niñas de entre 45 días a 4 años⁵ se encuentran registradas/os de modo provisorio en listas de espera para obtener una vacante escolar de nivel inicial para el ciclo lectivo 2012.

De los datos consignados se desprende que todos los distritos escolares de la jurisdicción presentan demanda insatisfecha, aunque la mayor cantidad de la misma se concentra en los distritos correspondientes a la zona sur, siendo los principales los distritos 21, 4, 1, 6, 19, 5, 8, 20, 13.⁶

Los distritos escolares localizados en la zona norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -a excepción del Distrito Escolar 1 cuyas características sociodemográficas se asemejan a la zona sur por comprender a la Villa 31-, registran de ma-

5 De acuerdo con la información oficial, la demanda para sala de 5 años se halla cubierta.

6 Si bien el Distrito Escolar Nro. 1 se ubica en la zona norte de la CABA, la Villa 31 queda comprendida dentro de sus límites.

nera global una demanda insatisfecha de 1388 vacantes, mientras que los de la zona sur en su conjunto registran 4130 niños y niñas en lista de espera.⁷

En consecuencia, se requiere precisar en qué establecimientos y distritos escolares se encuentran las referidas 52 salas cuya apertura posibilitaría la pretendida integración de secciones, así como un detalle de cantidad de vacantes según grupo etáreo y turno por cada uno de los establecimientos educativos.

Además, la Disposición postula "Que la integración propiciada contempla una nueva reasignación de espacio físico, que posibilitará la apertura de cincuenta y dos (52) salas de educación inicial, que beneficiarán a aproximadamente 1500 niños, atendiendo con ello a una de las demandas más significativas de la ciudadanía porteña".

La inclusión de secciones de nivel inicial dentro de establecimientos de nivel primario (donde concurren niños y niñas de mayor edad) y de nivel medio (donde concurren adolescentes), implicará necesariamente la adaptación y adecuación de determinados espacios físicos, entre ellos los sanitarios, los lugares de descanso y recreación (patios) y los espacios de circulación.

Asimismo, es preciso tener en consideración que la localización de secciones dependientes de un mismo establecimiento escolar en sedes diferentes y disgregadas geográficamente, plantea inconvenientes para su correcto funcionamiento.

En consecuencia, se requiere precisión respecto de cómo se llevará a cabo la referida reasignación del espacio físico dentro de cada establecimiento educativo y de qué manera y con qué previsiones se procedería a la apertura de secciones de nivel inicial dentro de establecimientos de nivel primario y medio.

5. SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LAS AULAS

La disposición atacada establece "Que se verifica una necesidad de proceder a la integración de los cursos de diversos establecimientos educativos correspondientes a diferentes áreas de la educación de gestión estatal, con la correspondiente relocalización de la dotación de personal docente oportunamente designado para la cobertura de los mismos, respetando las pautas establecidas en la materia por el Decreto N° 1990/97".

Sin embargo, no se informa si las instituciones que figuran en los anexos de la Disposición 15/DGEGE/2012 tienen el espacio físico suficiente/metraje/metros cuadrados para albergar la cantidad que establece el Decreto 1990/97.

⁷ Incluimos en este total los datos correspondientes al Distrito Escolar Nro. 1 por las razones ya expuestas.

Cuadro 3.

REGISTROS PROVISORIOS – SINTESIS							
DE	Lactario	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	Totales
1	42	129	123	174	22	0	490
2	35	95	103	0	0	0	233
3	18	89	99	35	0	0	241
4	16	237	192	91	0	0	536
5	6	147	176	89	3	0	421
6	43	150	156	124	0	0	473
7	20	47	56	11	0	0	134
8	28	50	152	101	0	0	331
9	0	46	116	40	0	0	202
10	14	87	23	40	0	0	164
11	15	28	59	52	0	0	154
12	19	34	42	33	7	0	135
13	10	9	75	160	0	0	254
14	19	45	48	19	0	0	131
15	0	56	102	42	0	0	200
16	0	0	43	0	0	0	43
17	0	0	29	0	0	0	29
18	5	57	55	0	0	0	117
19	13	78	118	150	66	0	425
20	12	65	126	65	0	0	268
21	0	48	80	244	165	0	537
Total	315	1497	1973	1470	263	0	5518

En este sentido, no se puede dejar de advertir que más allá de la importancia que posee que el Gobierno informe sobre las medidas de las aulas, la Asesoría General Tutelar pudo detectar que al momento de asignar vacantes en cada una de las secciones, el GCBA toma como válidas las medidas que se proveen en planos presentados ante el Ministerio de Educación. Sin embargo, ellos no son un reflejo de la realidad en las aulas, pues, usualmente, no se incorporan modificaciones posteriores a la construcción ni tampoco la existencia de elementos incorporados a la sección propios al funcionamiento escolar como pueden ser armarios, mesas de computadoras, etc.

Por ello, con el objeto de ser respetuosos del derecho a la educación y a los efectos de medir la cantidad de niñas y niños que deberían ser asignados a las aulas, contrariamente a lo que expresado por el GCBA en la Disposición en crisis, se debe tener en cuenta no sólo el Decreto 1990/97, sino también el Reglamento Escolar vigente que establece que se deberá tener en cuenta, también, los metros cuadrados y cúbicos del aula.

En esta línea, no se puede dejar de advertir que la fusión de aulas, incluso respetando la normativa vigente, puede acarrear una importante disminución en la calidad educativa. Pues como establecía el artículo 18 del Reglamento Escolar que si bien se encuentra derogado puede ser un parámetro al respecto (Resolución N° 626/MCBA/SED/80), se estimaba “como relación pedagógica normal el número de 22 a 27 alumnos por maestro. Para las secciones de Jardín de Infantes la relación será de 20 a 25 niños”. Al mismo tiempo agregaba que SOLO “Cuando las circunstancias lo requieran se aceptará un máximo de 35 alumnos por curso⁸”.

6. LA AUSENCIA DE INCLUSIÓN DE DISTRITOS ESCOLARES DE ALTA VULNERABILIDAD SOCIAL

a. La norma impugnada y su impacto material en los establecimientos educativos de la zona de incidencia de la OAD Boca-Barracas.

La Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó la Oficina de Atención Descentralizada OAD- Boca-Barracas, conforme al principio de protección prioritaria a los grupos vulnerables (Cf arts. 17, 18 y cc. de la Constitución del Ciudad) y con el propósito de iniciar un proceso descentralizado de promoción del servicio de justicia del Ministerio Público Tutelar y fortalecer el monitoreo de la política social local. Se optó comenzar por la Región comprendida por los Barrios de La Boca y Barracas integrantes de la Co-

8 Artículo 19 de la Resolución N° 626/MCBA/SED/80

munas N°4 dado que dichos barrios se caracterizaban por tener uno de los mayores índices de pobreza y exclusión de la ciudad.

La Educación estatal de Nivel Primario de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra organizada por Distritos Escolares, los Distritos escolares que pertenecen a la zona de incidencia de la OAD Boca-Barracas son los Distritos N° 4 y N° 5. La Educación de Nivel Medio y Técnica se encuentra dividida en Regiones, a la Educación Media le corresponde la Región 4 y a la Educación Técnica, la Región II Este.

La Disposición dictada ordena el cierre de 221 establecimientos educativos públicos dependientes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 143 Grados de Escuelas Públicas del Gobierno de Nivel Primario, 53 Cursos de Escuelas de Nivel Medio y 25 cursos de Escuelas Técnicas.

En lo que respecta al área de incidencia de la Oficina de Atención Descentralizada OAD Boca- Barracas, la medida dispone el cierre de 16 grados y/o cursos de los siguientes establecimientos del D.E N° 4, de la Región 4 del Nivel Medio y Región II Este de Técnica:

- cuatro grados de la Escuela Primaria de Jornada Simple N°4 D.E N°4 "José Jacinto Beruti" (4º grado del Turno Mañana, 4º grado, 5º grado y 7º grado del Turno tarde);
- un grado de la Escuela Primaria de Jornada Completa N° 10 D.E N° 4 "General Araoz de Lamadrid" (5º grado);
- dos Cursos de la Escuela de Comercio N° 01 D.E. 04 "Joaquín V. González" (2 divisiones de 5º año del Turno Tarde);
- un curso de la Escuela de Educación Media N° 07 D.E. 04 "Escuela de la Ribera" (3º año del Turno Vespertino);
- dos cursos del Colegio N° 11 D.E. 04 "Hipólito Yrigoyen" (dos divisiones de 5º año del Turno Noche);
- cuatro cursos de la Escuela de Comercio N° 27 D.E. 04 "Antártida Argentina" (dos divisiones de de 4º y 5º año del Turno Vespertino);
- dos cursos de la Escuela Técnica N° 01 D.E. 04 "Ing. Otto Krause" (4º y 5º año del Turno Tarde).

Los establecimientos educativos del D.E. Nº 5 son expresamente excluidos de la disposición junto a los distritos escolares, 19º, 20º Y 21º, en virtud "...de la delicada situación de vulnerabilidad social que los afecta." No obstante, en el anexo de la disposición se establece el cierre de dos cursos de establecimientos medios del D.E Nº 5:

- un curso de Escuela Técnica Nº 14 D.E. 05 "Libertad" (1.er año Turno Noche);
- un curso del EEM Nº 6 DE Nº 5 (4º año del Turno del Tarde).

b. Los barrios de La Boca y Barracas y "la vulnerabilidad social".

En los barrios de La Boca y Barracas se registra una de las mayores densidades poblacionales con indicadores socioeconómicos que revelan importantes factores de vulnerabilidad social. Asimismo, presenta un contexto social donde la relación infancia, pobreza y déficit habitacional resulta acuciante: el 74% de los niños son pobres, la zona ha sido declarada en emergencia urbanística y ambiental, y asimismo presenta servicios públicos deficitarios e insuficientes.⁹

En lo que respecta a la educación de niños y jóvenes, la Encuesta Anual de Hogares 2010¹⁰ estableció que el 81,9% de la población escolarizada de la Comuna Nº4 utiliza la educación pública.

La Disposición DI-2012-15-DGEGE, aquí impugnada, reconoce las características de pobreza y exclusión de la población de la zona Sur al identificar a los distritos escolares y regiones de la zona sur en situación de vulnerabilidad social. La norma expresa que uno de sus fines es "...el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en los distritos de la zona sur, en atención a la situación de vulnerabilidad social que los afecta..." Igual reconocimiento efectúa al "...excluir los distritos escolares 5º, 19º, 20º Y 21º, en virtud de la delicada situación de vulnerabilidad social que los afecta...".

Sin embargo, la exclusión no comprende los establecimientos educativos primarios del Distrito Nº 4, medios de la Región 4 y técnicos de la Región II Este que cumplen las mismas características que los excluidos y no efectúa fundamentación alguna para explicar el por qué de dicha exclusión.

El Mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires elaborado por la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del

9 Resolución AGT Nº 28/2009, Asesoría General Tutelar, Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de marzo de 2009.

10 Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2010

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para ofrecer una herramienta para contextualizar los datos educativos en relación con la distribución geográfica de indicadores de vulnerabilidad social de la población, identifica "... una concentración de los grados más críticos de vulnerabilidad social en la zona sur de la ciudad, especialmente en los territorios de las comunas 4, 8 y 9, linderas con el Riachuelo, donde se registran valores críticos y muy críticos en casi la totalidad de los radios censales. Esta zona de la ciudad se caracteriza por un patrón de asentamiento de población muy heterogéneo, donde se combinan grandes espacios no residenciales con núcleos habitacionales populares dispersos, con altas densidades de población. En las Comunas 4 y 8, se concentra también la mayor cantidad de villas de emergencia y de asentamientos precarios de la ciudad de Buenos Aires que, como puede observarse, coinciden en todos los casos con radios censales que registran niveles muy críticos de vulnerabilidad social..."¹¹.

Específicamente, la herramienta asigna al barrio de La Boca un Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) de 0,258, al barrio de Barracas un IVS de 0,242, un IVS de 0,22 al Distrito Escolar Nº 4 y un IVS de 0,26 al Distrito escolar Nº5.¹²

Del mismo modo, la identificación de la población escolar de ambos distritos como en situación de vulnerabilidad social es también reconocida por otras políticas educativas del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y programas nacionales que se implementan en la mayoría de sus escuelas primarias y secundarias.

Dentro de las políticas de inclusión educativa para el nivel primario podemos identificar a "Zonas de Acción Social Prioritarias (ZAPS)" que tiene "...como responsabilidades: el diseño, la ejecución, el monitoreo, seguimiento y la evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades educativas y mejoramiento de la

11 S. CATALÁ; M. CON y S. SUSINI, Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento Metodológico. Informes Temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del GCBA (marzo de 2009).

12 El Mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires se elaboró considerando los promedios del IVS de los hogares censados en cada radio censal. Para definir los intervalos se consideró un criterio conceptual, asumiendo como primer corte el valor promedio de la ciudad (0,162). Ese valor se convierte así en el límite superior del grado "bajo" de vulnerabilidad; de 0,162 a 0,249, se considera un grado "medio" de vulnerabilidad de los hogares del radio, dado que expresan situaciones «moderadas» de vulnerabilidad según los indicadores considerados. El valor 0,250 inicia las situaciones que pueden definirse como «críticas», ya sea porque en alguno de los aspectos ponderados se alcanza un valor muy alto, o porque existe una combinación de varios aspectos que hacen a la situación definida como vulnerable. Los radios censales que muestran promedios mayores a 0,3 se encuentran en la situación más crítica de vulnerabilidad de los hogares. Los criterios para la ponderación de cada indicador y la definición de situaciones "moderadas" y "críticas" de vulnerabilidad están desarrollados en: Op. Cit. M. CON; S. SUSINI y S. CATALÁ, Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento Metodológico

calidad, en los distritos y/o regiones educativas de la Ciudad de Buenos Aires con población de mayor vulnerabilidad social" (el subrayado nos pertenece)¹³.

Igualmente, podemos destacar al Programa "Orquestas Infantiles" que tiene como "...objetivo principal promover y acercar ciertos bienes culturales en sectores sociales tradicionalmente alejados de esa posibilidad y alentar la participación de los niños y jóvenes no solo en términos de formación musical sino también como una instancia de aprendizaje individual y colectivo. Se busca también estimular la cultura musical en el seno de estas comunidades y la formación en la expresión y en la ejecución colectiva a niños instrumentistas"¹⁴.

Si analizamos la población de cualquiera de las Escuelas del D.E N°4 que figuran en el anexo de la Disposición DI-2012-15-DGEGE comprobaremos que varios son niños y niñas con derechos vulnerados.

A modo de ejemplo, la Escuela Primaria de Jornada Simple N° 4 D.E N° 4 "José Jacinto Beruti", se caracteriza por una matrícula que presenta gran cantidad de niños y niñas con derechos vulnerados que dan lugar al trabajo de varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales en pos de lograr la restitución de dichos derechos. También, la Escuela cuenta con Programas de la Dirección de Inclusión Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: "Maestros+Maestros", "Puentes Escolares", 4 maestras de recuperación, el programa "Hacelo Corto", entre otros. Asimismo, es sede de la zona sur del Programa "Orquestas Infantiles" ya referido.

Por su parte, dentro de los establecimientos del Nivel Medio de la Región 4 y técnicos de la Región II Este, existen programas tales como: las "Becas de Nivel Medio", "Retención de Alumnas Madres, Padres y Embarazadas", "Campamentos Escolares", "Aprender Trabajando" y "Club de Jóvenes", entre otros. Al igual que la población escolar de los establecimientos primarios, las escuelas de nivel medio y técnico que se incluyen en los Anexos de la disposición son jóvenes que presentan derechos vulnerados.

Con respecto al Distrito Escolar N° 5, surge una contradicción palpable de la disposición impugnada: como ya se expresó, mientras que en los considerandos se lo excluye de los alcances de la norma por considerarlo un distrito con una "delicada situación de vulnerabilidad social que lo afecta", en la parte de

13 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dgie/zap.php?menu_id=31751. Fecha de consulta 13 de marzo de 2012.

14 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dgie/orquestas.php?menu_id=31749 Fecha de consulta 13 de marzo de 2012.

los anexos II y III de la mencionada resolución se dispone el cierre de cursos, lo cual constituye un error material gravísimo.

Por un lado, el propio Gobierno local reconoce que el distrito mencionado necesita no cerrar cursos por su particular situación, pero por otro, dispone el cierre de cursos en sus anexos, lo que se está implementando en la actualidad, pese al error señalado.

Personal de la OAD Boca Barracas constató que la Escuela Técnica N° 14 DE 5 "Libertad" ubicada en la calle Santa Magdalena N° 431 de esta ciudad, tuvo que cerrar un curso de primer año del turno noche porque dicha disposición comenzó a aplicarse a principios de marzo y fue ordenada por la Supervisión de Escuelas Técnicas.

Resulta importante destacar que esta escuela tiene una matrícula que oscila entre 700 y 800 alumnos que acuden al establecimiento en los turnos mañana, tarde y noche, de los cuales el 50% aproximadamente proviene de la villa 21-24 y del NHT Zavaleta, barrios socioeconómicamente desaventajados que se encuentran próximos a la escuela. El resto de su población proviene de municipios cercanos como Avellaneda, Lanús y Wilde, los cuales se puede inferir que no son los más ricos del conurbano bonaerense .

Asimismo, es dable destacar que, según lo observado por personal de la OAD, resulta fácticamente imposible construir en el mismo establecimiento salas para educación inicial (que en el hipotético caso que se crearan harían convivir a niños de meses y de 1 o 2 años de edad, con adolescentes y adultos mayores), vulnerando todos los principios del reglamento escolar y los derechos de los niños y niñas en particular.

El otro establecimiento educativo del D.E N° 5 que figura en la norma es el E.E.M N° 6 DE 5, dicha escuela fue fundada en el año 2009 y está compuesta por alumnos que en su mayoría, residen en los barrios Villa 21-24, Barracas y el NHT Zavaleta ya que se encuentra inserta dentro de la villa.

La creación de esta escuela implicó cubrir un espacio de gran demanda en los barrios mencionados. La zona no contaba con escuelas medias y los niños solamente podían concluir sus estudios primarios encontrándose con la falta de matrícula y problemas de distancia para asistir a establecimientos en barrios cercanos. La gestión de la EEM Polo Educativo Barracas se convirtió en dinamizador de los lazos dentro de la comunidad educativa y del barrio, logrando el trabajo mancomunado con diversos actores sociales como la Iglesia Barrial, el Centro de Formación Profesional N° 9, el Club de Jóvenes, Radio Gráfica, Centro Cultural Fraternidad del Sur, la Escuela Primaria N° 12 DE 5, y el Centro de Salud

Nº 35, entre otros efectores barriales. Resulta llamativo que con menos de dos años de apertura ya se haya dispuesto el cierre de cursos.

En definitiva, resulta evidente que si la norma impugnada toma como indicador la vulneración social de la población escolar, los establecimientos dependientes de los Distritos Escolares de educación primaria Nº 4 y 5, la Región 4 de Nivel Medio y la Región II Este de Educación Técnica, deben considerarse en situación de vulnerabilidad social y por lo tanto, ser excluidos de los alcances de dicha disposición.

7. LA DISPOSICIÓN SÓLO PODRÍA TENER EFECTOS PARA EL AÑO EN CURSO

Por último, sin perjuicio de todo lo antes dicho, ante el improbable caso que V.S considere que la Disposición es tanto constitucional como razonable, resulta importante destacar que en ese caso, sólo debería serlo respecto al año lectivo en curso. De lo contrario se estarían violando los compromisos constitucionales en materia de derecho a la educación pues se solidificarían los efectos acarreados por la Disposición y consecuentemente se disminuiría la oferta de vacantes para el nivel primario y medio. Todo ello, en clara violación a la constitución local que establece en su artículo 23 que “ La Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática. Asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeta el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos. Establece los lineamientos curriculares para cada uno de los niveles educativos. La educación tiene un carácter esencialmente nacional con especial referencia a la Ciudad, favoreciendo la integración con otras culturas”.

III. LA CUESTIÓN PRESUPUESTARIA

1. PRIORIDAD PRESUPUESTARIA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La garantía de prioridad absoluta de derechos de los niños, niñas y adolescentes implica una regla a seguir en el diseño de la política presupuestaria. Es

decir, por fuera del límite que impone el cumplimiento efectivo e irrestricto del mínimo de protección del derecho a la educación, que incluso debe ser garantizado con total independencia de los recursos disponibles, lo cierto es que las políticas que exceden este límite deben respetar la garantía de prioridad de derechos de niños.

En este sentido, en las Orientaciones Generales para los informes periódicos emitidos por el Comité de los Derechos del Niño, en el año 1996, se expresa la prioridad presupuestaria que deben tener los Estados para la protección de los DESC de los niños. Al respecto se solicita a los Estados que “[u]tilizando indicadores o cifras fijadas como objetivo cuando resulte necesario, sírvanse indicar qué medidas se han tomado para asegurar la aplicación, en los planos nacional, regional y local y, cuando corresponda, en los planos federal y provincial, de los derechos económicos, sociales y culturales del niño hasta el máximo de los recursos disponibles, incluidas: las medidas tomadas para garantizar que todas las autoridades nacionales, regionales y locales competentes basen sus decisiones presupuestarias en el interés superior del niño y evalúen la prioridad que se da a los niños en la elaboración de sus políticas; (...) las medidas tomadas para que los niños, en particular los pertenecientes a los grupos más desfavorecidos, sean protegidos de los efectos adversos de las políticas económicas, incluida la reducción de los créditos presupuestarios en el sector social” (párr. 20).

El Comité de los Derechos del Niño destacó la obligación del Estado de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan: “[I]a frase es similar a la utilizada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Comité está plenamente de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en que, “aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Sean cuales fueren sus circunstancias económicas, los Estados están obligados a adoptar todas las medidas posibles para dar efectividad a los derechos del niño, prestando especial atención a los grupos más desfavorecidos” (Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 5, párrs. 34 y 35, el resaltado no obra en el original).

2. SUBEJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

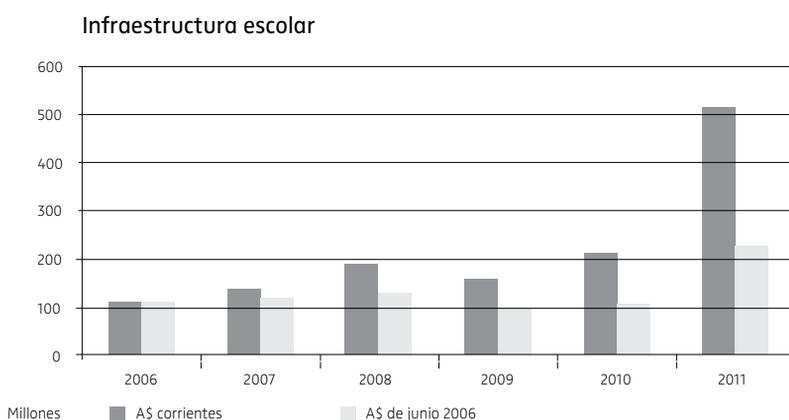
Desde hace varios años, el GCBA viene subejecutando el presupuesto destinado a infraestructura escolar. Al analizar particularmente el gasto del GCBA

en materia de infraestructura escolar durante el período 2006-2010, se observa, en primer lugar, una disminución en términos reales del presupuesto devengado para el 2009 y 2010. La tendencia decreciente en el gasto del 2009 respecto del año anterior se recupera parcialmente en el 2010. Aún no se dispone de información sobre el presupuesto devengado para el año 2011.

Cuadro 4: Créditos presupuestarios Programa de Infraestructura Escolar. En pesos corrientes. 2006-2012

Infraestructura Escolar	Crédito Original	Crédito Vigente	Crédito Devengado	% Ejecución sobre crédito original	% Ejecución sobre crédito vigente
2006	83,260,359	122,669,198	108,754,837	130.62	88.66
2007	159,108,357	149,247,185	137,704,990	86.55	92.27
2008	317,185,372	276,610,403	187,620,201	59.15	67.83
2009	243,489,616	185,468,395	156,105,175	64.11	84.17
2010	441,293,903	525,155,375	211,973,163	48.03	40.36
2011	513,208,563				
2012	293,436,883				

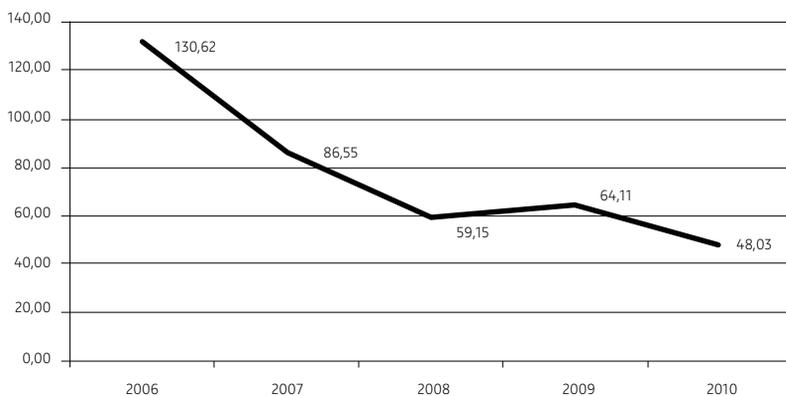
Grafico 1: Presupuesto devengado para el Programa Infraestructura Escolar, 2006-2011



En segundo lugar, los altos márgenes de subejecución del gasto destinado a la reparación, construcción y mantenimiento de escuelas a partir del 2008 (nunca alcanza más del 64% de lo originalmente asignado) señalaría problemas de gestión antes que de disponibilidad de recursos. Un problema que requiere urgente atención considerando los déficits acumulados en materia de infraestructura y en la oferta de vacantes en las zonas más pobres de la Ciudad.

Gráfico 2: % Ejecución sobre crédito original para Infraestructura Escolar, 2006-2011.

% Ejecución sobre crédito original para Infraestructura Escolar



Finalmente, para el año 2011 se observa un incremento presupuestario importante (aunque aún no se dispone de datos para evaluar su ejecución). Sin embargo, para el año 2012 el presupuesto sancionado disminuye considerablemente (aproximadamente 220 millones de pesos) e incluso es menor al asignado en los años 2008, 2009 y 2010 a pesar de la creciente inflación.

3. EL PRESUPUESTO A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL PIDESC

El principio de máxima utilización de recursos disponibles:

El deber de los Estados de adoptar medidas tendientes a asegurar el pleno cumplimiento de los DESC debe realizarse hasta el máximo de los recursos disponibles. Así, el artículo 2.1. del PIDESC establece que “[c]ada uno de los Esta-

dos Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga...”

Señala el Comité DESC que “[e]n esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles” (Observación General Nº 4).

Un ejemplo de un incumplimiento estatal del deber de usar el máximo de los recursos disponibles en la satisfacción de los derechos se da con la subjecución presupuestaria en áreas relacionadas con derechos, es decir, cuando se asignan recursos al cumplimiento de derechos fundamentales y no los gasta, pese a que los indicadores sociales y económicos muestran la necesidad de su utilización. En tales casos resulta evidente que se ha incumplido con la obligación internacional de usar el máximo de los recursos disponibles.

Como sucede con el presupuesto destinado a infraestructura escolar, se registran niveles muy elevados de asignación presupuestaria a través de la ley de presupuesto, pero los recursos no son utilizados en forma total por el Poder Ejecutivo. La subjecución presupuestaria de los recursos destinados por ley al cumplimiento de derechos, unida a ciertos indicadores sociales y económicos que muestren el incumplimiento esos derechos, constituye una clara violación del deber de usar el máximo de los recursos disponibles.

Pese a la falta de establecimientos educativos que afecta a las zonas más pobres de la Ciudad y a los graves problemas edilicios de las escuelas, en los últimos años el GCBA subejecutó importantes sumas de dinero que de acuerdo a la ley de presupuesto debían destinarse a obras de infraestructura escolar.

Los porcentajes de subjecución son mayores en los últimos años respecto de los cuales se cuenta con datos disponibles (2008-2010), a pesar de persistir serias deficiencias en el sistema educativo de gestión estatal.

El principio de progresividad

El art. 2.1 del PIDESC establece que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la

adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

En relación con el derecho a la educación, el Comité DESC tiene dicho que “[e]stas medidas han de ser ‘deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible’ hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, ‘gradualmente’, no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente ‘de proceder lo más expedita y eficazmente posible’ para la plena aplicación del artículo 13” (Observación General Nº 13). Los Estados no sólo deben adoptar medidas a fin de asegurar el cumplimiento progresivo de los derechos, sino que además tales medidas deben tener como resultado un incremento efectivo en los niveles del cumplimiento.

La evaluación del cumplimiento de la obligación de progresividad requiere necesariamente la comparación de la asignación presupuestaria correspondiente a períodos distintos. Si la comparación muestra que no se han producido incrementos en la asignación presupuestaria destinada a dar cumplimiento a un derecho pese a que subsisten las necesidades, ello implica que no se están adoptando medidas presupuestarias para lograr progresivamente el goce de los derechos. En este sentido, se observa que para el año 2012 el presupuesto sancionado para infraestructura escolar disminuye considerablemente, a pesar de que hace varios años se registran problemas de falta de vacantes en muchas zonas de la Ciudad y en todos los niveles educativos.

Si se analiza la evolución del presupuesto ejecutado en obras de infraestructura escolar entre 2006 y 2010 puede advertirse que el Estado no aumentó progresivamente la cantidad de recursos utilizados en la construcción y reparación de escuelas, y que el gasto bajó en 2009. Ello ocurre pese a que, como ya fue mencionado, hace varios años se registran problemas de falta de vacantes en muchas zonas de la Ciudad y de hacinamiento específicamente en la zona sur.

La sistemática subejecución presupuestaria en el área de infraestructura escolar constituye una violación del principio de máxima utilización de los recursos disponibles a fin de garantizar la plena realización del derecho a la educación y del principio de progresividad establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

4. CONSECUENCIAS DE LA SUBEJECUCIÓN EN ESTE CASO

La irrazonabilidad de la disposición, por tanto su inconstitucionalidad, queda en evidencia en virtud de que el Gobierno, año tras año, subejecuta el presupuesto destinado a infraestructura escolar. Si el Gobierno tuviera real intención de mejorar la situación de la educación en la zona sur, cuenta con los recursos necesarios para realizar obras nuevas o de ampliación de las escuelas ya existentes. Sin embargo, no utiliza los recursos asignados y dispone el cierre de aulas y secciones bajo la excusa de que ello es necesario para garantizar la educación en los barrios de mayor vulnerabilidad social.

Nuevamente no resulta necesaria la medida tomada para garantizar el derecho a la educación de los grupos más vulnerables, lo que a su vez se ve agravado porque la propia medida en su "intento" de superar la problemática, termina implicando una violación a los derechos que pretende salvaguardar.

IV. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DISPOSICIÓN POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

En la doctrina se ha sostenido, en forma pacífica, que el principio de razonabilidad se funda en el precepto contenido en el art. 28 de la CN, fórmula original de la Constitución argentina¹⁵, que estatuye que: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

Esta prescripción constitucional, que también fundamenta la prohibición de arbitrariedad, si bien aparece circunscripta a normas que dicta el legislativo, se ha juzgado extensiva a los actos de los órganos Ejecutivo y Judicial. Precisamente, LINARES apunta que en la ciencia del derecho el tema de la razonabilidad aparece conectado a la búsqueda de la razón suficiente de la conducta estatal: "Esa razón puede ser de esencia, cuando la conducta se funda en una norma jurídica, de existencia, cuando el fundamento es el mero hecho de que el comportamiento jurídico se da; y de verdad cuando tiene fundamentos de justicia¹⁶."

Si se proyecta el principio del art. 28 de la CN a la actividad del Ejecutivo, la cláusula opera, preceptivamente, sobre el conjunto de la actividad administrativa o reglamentaria, ya se trate de actos reglados o discrecionales, en cual-

15 LINARES, Juan Francisco, *Razonabilidad de las leyes*, 2º ed. act., Astrea, Buenos Aires, 1970, ps. 165-166.

16 LINARES, Juan Francisco, *Razonabilidad de las leyes*, cit., p. 108.

quiera de sus elementos constitutivos, sin que puedan alterarse los principios, derechos y garantías consagrados en los artículos 14, 16, 17 y 18, entre otros.

Cabe advertir que, tal como lo reconocen Grecco y Guglielminetti, la alteración de la Constitución implica, en principio, una "irrazonabilidad de esencia", por cuanto el acto administrativo contradice o no guarda proporción con el texto o los fines que persiguen los principios y garantías constitucionales, lo mismo acontece cuando el acto administrativo exhibe una desproporción entre las medidas que involucra y la finalidad que persigue¹⁷. De allí que la ausencia de proporción hace que el acto carezca de razón suficiente convirtiéndose en un acto afectado de irrazonabilidad (una de las formas de la arbitrariedad), siendo posible de la tacha de inconstitucionalidad.

Conforme con ello, la irrazonabilidad del acto puede resultar de la violación del ordenamiento jurídico; es decir, tanto de las normas y principios emanados de los tratados internacionales, de la Constitución Nacional, de la Constitucional local o de la normativa infraconstitucional.

En igual orden de ideas, la exigencia de que el acto deba estar acorde al ordenamiento jurídico en su totalidad, deviene del principio de sujeción del accionar de la Administración a los mandatos constitucionales. Es decir, tal como lo ha reconocido la doctrina vigente, "el poder ejecutivo debe sujetarse a la ley en sentido amplio, es decir a los principios y ordenamiento jurídico en general, las leyes específicas, e inclusive respecto de sus propias reglamentarias"¹⁸.

En igual sentido, Muñoz Machado sostuvo que "el Estado de Derecho implica un gobierno según la leyes" y que "aplicado a la relación de la Administración Pública con el Derecho, la concepción más compartida del principio de legalidad es la que explica que la Administración está sometida a la ley"¹⁹.

Esta principio de que la Administración tiene el deber de conformar todo su accionar a los mandatos constitucionales y legales ya había sido reconocido expresamente por nuestro mas Alto Tribunal en el conocido precedente "Fernández Arias c/Poggio"²⁰. Sin necesidad de entrar en mayores detalles puesto que el caso es conocido por todos, la Corte sostuvo que el accionar de los tribunales administrativos, como manifestación de las potestades de la Administración,

17 LNPA, art. 7º inc. f), primera parte, in fine. Véase GRECCO, Carlos Manuel – GUGLIELMINETTI, Ana Patricia, "El principio de proporcionalidad en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos de la República Argentina (glosas preliminares)", Documentación Administrativa, nro. 267-268, INAP, Madrid, 2004, p. 121 y ss.

18 Balbín, C.; Op. Cit., p. 53.

19 Muñoz Machado, S.; Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Tomo I, 2da ed., Iustel, 2006, p. 403.

20 CSJN, sentencia del 19 de septiembre de 1960, Fallos 247:646.

es válido siempre que el mismo esté sujeto al control judicial correspondiente. A su vez, la Corte ha sostenido, posteriormente, que "La esfera de discrecionalidad susceptible de perdurar en los entes administrativos no implica en absoluto que éstos tengan un ámbito de actuación desvinculado del orden jurídico o que aquélla no resulte fiscalizable"²¹.

Esta jurisprudencia, por su parte, ha tenido una amplia recepción en la práctica interpretativa de los tribunales locales. En efecto, la Sala II del fuero, en oportunidad de resolver la cuestión de fondo en la primera causa sobre "hoteles" dijo: "Respecto de las decisiones adoptadas por los demás poderes...corresponde a los jueces considerar su razonabilidad en función del grado de satisfacción del estándar mínimo de que revistan. De este modo, adoptado un curso de acción por el Ejecutivo, el Poder Judicial tiene la posibilidad de examinar -ante un caso concreto- si la alternativa elegida se adecua a las exigencias establecidas por la Constitución. No se trata de un análisis de oportunidad, mérito o conveniencia: la cuestión que se pone bajo escrutinio judicial es la idoneidad de la medida implementada para garantizar el acceso de los interesados al derecho"²².

Ahora bien, en el presente caso lo ordenado en esta acto administrativo deviene irrazonable por las consideraciones hasta aquí efectuadas, y por resultar violatorio del derecho a la educación y a la igualdad de los niños, niñas y adolescentes afectados por la misma.

En definitiva, y en función de los argumentos normativos que presentaremos a continuación, esta parte pretende que V.S. ejerza el control de razonabilidad propio de toda actividad jurisdiccional.

En efecto, sin perjuicio de no desconocer la actividad discrecional de la administración, esta parte reafirma el control judicial de la misma. Dicho control, tal como lo ha señalado la Corte Suprema, "encuentra su ámbito de actuación, por un lado, en los elementos reglados de la decisión -entre los que cabe encuadrar, esencialmente, a la competencia, la forma, la causa y la finalidad del acto (Fallos: 315:1361)- y por otro, el examen de su razonabilidad"²³. Así, lo que en modo alguno puede hacer el juzgador es ingresar en el análisis de la oportunidad, mérito o conveniencia de las conductas de la administración, suplantando

21 C.S.J.N., Fallos 323:1321, Síntesis de Jurisprudencia junio/setiembre 2000, de la Secretaría de Jurisprudencia C.S.J.N., Separata El Derecho 17 de diciembre de 2001.

22 Cámara Contencioso Administrativo y Tributario, Sala II, 28 de diciembre de 2001, "F.,S.G. y otros c/G.C.B.A. s/ amparo".

23 Fallos, 320:2509.

do el criterio de ésta por su propia apreciación sobre la pertinencia de la adopción de tal o cual decisión.

Tal como lo dijo Bidart Campos, “la razonabilidad consiste, en primer lugar, en una valoración axiológica de justicia, que nos muestra lo que se ajusta o es conforme a la justicia, lo que tiene razón suficiente...Una de las irradiaciones de la irrazonabilidad se verifica en la falta de adecuación o proporción entre el fin propuesto por la norma y el medio seleccionado por ésta para cumplirlo”²⁴.

Aún más, en el precedente “Arenzón”, la Corte expresó que “la circunstancia de que la recurrente obrase en ejercicio de facultades discrecionales en manera alguna puede constituir un justificativo a su conducta arbitraria, pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto”.

Y que si bien “Todo lo relativo al ejercicio de las facultades privativas de los órganos de gobierno queda, en principio, excluido de la revisión judicial, ello no obsta a que, planteado un caso concreto -una causa en los términos del art. 116 de la Constitución Nacional- se despliegue con todo vigor el ejercicio del control constitucional de la razonabilidad de las leyes y de los actos administrativos; por ende, una vez constatada la inequidad manifiesta de una norma o de un acto de la Administración, corresponde declarar su inconstitucionalidad”²⁵.

V. DERECHOS VULNERADOS

1. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Como fuera mencionado a lo largo de todo este dictamen, en la Ciudad de Buenos Aires existe un importante déficit en cuanto a la oferta educativa en todos los niveles y en la zona sur muchas de los niños y niñas que asisten a escuelas primarias de gestión pública se encuentran hacinados. En este contexto, el dictado de la Disposición con información incompleta y elaborada a partir de datos desactualizados potencialmente afecta el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran dentro del sistema educativo de gestión estatal.

24 BIDART CAMPOS, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, t. I-A, Ed. Ediar, Buenos Aires, 2000, p. 805 y ss.

25 CSJN, 07/05/1998, “Prodelco c. Poder Ejecutivo Nacional”, Fallos 321, 1252.

Nuestra Constitución Nacional contiene una serie de disposiciones que, de manera expresa, dan cuenta de nuestros compromisos como comunidad respecto a la educación. Así, su artículo 14º prescribe que todos los habitantes tienen derecho a aprender. Asimismo, ordena al Congreso dictar leyes que organicen el sistema educativo en todo el país, garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, asegurando la igualdad de oportunidades y fomentando el respeto de los valores democráticos y el desarrollo de todas las capacidades de los educandos.

El Máximo Tribunal ha dotado de contenido a las cláusulas constitucionales e internacionales en materia de educación recién reseñadas al sostener que “la responsabilidad indelegable del Estado a la que hace referencia el art. 75, inc. 19, deja en claro que aquél no puede desatender la educación pues el constituyente le confió con carácter propio una materia que constituye, a no dudarlo, uno de los objetivos primordiales de la Nación” (Corte Suprema, “Universidad Nacional de Córdoba c. Estado Nacional”, 27 de mayo de 1999).

Por otro lado, nuestro bloque de constitucionalidad federal contiene, a partir de la incorporación con jerarquía constitucional de instrumentos internacionales, una serie de disposiciones que, según conocida jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal resultan obligatorias para la aplicación de los mismos en las condiciones de su vigencia.

En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales regula el derecho a la educación en los artículos 13 y 14. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano interpretativo de dicho instrumento- ha establecido que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener, entre otras, las siguientes características: “Disponibilidad”: debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente y deberán contar con las condiciones para que funcionen; “Accesibilidad”: las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación.

El Estado asumió, al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otorgarle jerarquía constitucional, la obligación de facilitar la adaptabilidad de la educación, formulando planes de estudio y dotándolos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes en un mundo en transformación; y la de facilitar la disponibilidad de la educación (debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente), implantando un sistema de escuelas, entre otras cosas construyendo aulas, estableciendo programas, suministrando materiales de estudio, formando

maestros y abonándoles sueldos competitivos a nivel nacional (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13, "El derecho a la Educación", párrafo 50, el resaltado es propio).

Por otro lado y en lo que respecta al grupo de los niños, niñas y adolescentes, la Convención sobre Derechos del Niño en los artículos 28 y 29 regula el derecho a la educación de un modo similar al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por su parte los artículos 15 y 16 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Nº 26.061) disponen una serie de obligaciones en materia de educación.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha desarrollado, en su carta fundamental, los contenidos del derecho a la educación de manera robusta y garantizando los caracteres de pública, laica estatal y gratuita en todos los niveles educativos²⁶.

Ante todo, vale recordar que la protección constitucional de la educación resulta operativa conforme lo previsto en el art. 10 de la CCABA.

Por su parte, la Ley Nº 114 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el artículo 29 establece las garantías mínimas que el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires debe cumplir con la educación de niños, niñas y adolescentes, en particular, el acceso gratuito a los establecimientos educativos en todos los niveles, garantizando la prestación del servicio en todos los barrios de la Ciudad. Por otro lado, el artículo 27 prescribe el derecho a la educación de los niños con miras a su desarrollo integral, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía, su formación para la convivencia democrática y el trabajo.

Señala la jurisprudencia del fuero que "[e]l Estado se encuentra obligado, entre otras cosas, a facilitar y promover el libre acceso y la igualdad de oportunidades y posibilidades de todos para recibir e impartir enseñanza, sin discriminación alguna; a crear establecimientos oficiales de enseñanza, garantizando los principios de gratuidad y equidad, y a estimular y respetar la enseñanza pluralista, en los establecimientos públicos y privados" (Cám. Apel. Cont. Adm. y Trib. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "Asesoría Tutelar Justicia Contenciosoadministrativo y Tributario de la C.A.B.A. c. G.C.B.A.", 1 de junio de 2001").

En definitiva, nuestra Constitución Nacional, los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional y la normativa constitucional e infraconstitu-

26 Así, el artículo 23 establece que "[l]a Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática" y que "asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo..."

cional local, dan cuenta de la importancia que posee el derecho a la educación para nuestra comunidad.

2. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y EL IMPACTO DIFERENCIADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La Constitución Nacional en sus artículo 16º y 75 inciso 23 y en diversos tratados con jerarquía constitucional consagra y protege la garantía de igualdad ante la ley. En particular, estos instrumentos internacionales introducen en forma expresa el derecho a la igualdad, la prohibición de discriminar y la obligación imperativa de proteger los derechos fundamentales contra cualquier tipo de discriminación²⁷.

Ya a nivel infraconstitucional, encontramos dos normas expresamente referidas a la igualdad y no discriminación. La primera es la ley nacional antidiscriminatoria, la ley Nº 23.592; y la segunda, y ya referida específicamente a los niños se encuentra en el artículo 28 de la –ya citada– ley 26.061.

A su vez, y en lo que se refiere a la normativa local, la Constitución de la Ciudad consagra el principio de no discriminación en su art. 11. Y, además, la ley 114 en su articulado es conteste con aquellos compromisos constitucionales al reconocer el derecho a la igualdad y la no discriminación de los niños en su artículo 5.

Este vasto reconocimiento normativo ha tenido, a su vez, profundas y notables interpretaciones que han dotado de contenido este principio. En efecto, el Sistema Internacional de Derechos Humanos, a través de su vasta producción interpretativa, ha estipulado, por un lado, que “La no discriminación es una obligación inmediata y general en el Pacto”²⁸. En segundo lugar, ha expresado que el principio de igualdad y no discriminación se expande hacia la protección de dos esferas: por un lado la llamada “discriminación formal”, y por el otro, la “discriminación sustantiva”. Mientras que la primera consiste en distinciones fundadas en motivos prohibidos²⁹; la segunda surge cuando las desigualdades

27 Artículo 2º de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; artículos 1.1. y 24º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 2º y 7º de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 2º y 26º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

28 Comité DESC, Observación General nº 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, párrafo 7.

29 Cfme. párr. 8, pto. “a”, de la mencionada Obs. Gral.

no provienen de distinciones normativas, sino de prácticas estructurales arraigadas en una comunidad política³⁰. Así, la mencionada Observación General establece que “Para erradicar la discriminación sustantiva en ocasiones los Estados partes pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible”³¹.

Este principio ha sido interpretado en el mismo sentido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cuyas obligaciones apuntan no sólo a lograr la “igualdad formal”, sino –y sobre todo- a garantizar una “igualdad sustantiva”. Nótese, al respecto, lo dicho en el precedente “Yatama”³².

Así, son varias las consecuencias de este abordaje del principio de igualdad y no discriminación. La primera de ellas –y que ya mencionamos- es que el Estado no sólo tiene el deber de no discriminar, sino que ante ciertas situaciones de desigualdad de índole estructural, tienen la obligación de adoptar acciones afirmativas o positivas de equilibrio para asegurar el ejercicio de los derechos por ciertos grupos subordinados. Pero la segunda consecuencia, y que resulta sumamente relevante en el caso presente, es que es posible violar el principio de igualdad a partir de prácticas o políticas que aún siendo en apariencia neutrales, pueden tener un impacto o un efecto discriminatorio sobre ciertos grupos desaventajados.

Esto implica que el modo de evaluar la afectación al principio de igualdad no puede limitarse al análisis formal de la norma, sino que debe extenderse a la ponderación de los efectos que acciones u omisiones emanadas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires producen en ciertos grupos desaventajados.

De esta forma, decisiones u omisiones que pueden no expresar una voluntad deliberada de discriminar a un sector, pueden tener como efecto la discriminación de un sector definido y, por lo tanto, considerarse como violatoria de la regla de igualdad.

30 Cfme. párr. 8, pto. “b”, de la mencionada Obs. Gral.

31 Párr. 9 de la observación general citada.

32 Corte IDH, caso “Yatama Vs. Nicaragua”; sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Ver en igual sentido Corte IDH, “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, Serie A No. 18, párr. 88, y Corte IDH, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, párr. 44.

Este criterio ha sido aceptado y desarrollado por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través del caso "Bosico"³³ donde se discutía la validez de políticas estatales que denegaban la nacionalidad a niños y niñas.

Así, nuestro ordenamiento jurídico, cuando proscribiera el trato discriminatorio, atiende en especial a ciertas categorías que identifican a grupos desaventajados, y representan justamente los "criterios de diferenciación prohibidos". Esto quiere decir que cuando nos encontramos frente a un grupo que corresponde a una de las categorías previstas en la ley y recibe un trato no-igualitario, la diferencia de trato activa una presunción de arbitrariedad, pues el constituyente así lo ha considerado previamente³⁴.

La Corte Suprema de Justicia ya ha expresado que existen esas características en el caso de los extranjeros y las mujeres, dos de las categorías o circunstancias también incluidas en todos los pactos internacionales³⁵. De hecho, ha reforzado esta doctrina según la cual todas las categorías incluidas en los pactos son prima facie inconstitucionales en el fallo "Hooft"³⁶, y así también lo ha entendido el Tribunal Superior de la Ciudad³⁷.

Con estas decisiones el Superior Tribunal de la Ciudad ha consagrado la noción de categorías sospechosas como aquellas expresiones de situaciones de desigualdad estructural, expresamente resaltadas y reconocidas en diversos instrumentos constitucionales y de jerarquía constitucional.

Así como la nacionalidad o el sexo son categorías sospechosas, la condición social y la posición económica también lo son, y por las mismas razones: porque ellas protegen a grupos históricamente postergados, marginados y excluidos del goce de los derechos fundamentales y los bienes públicos. Porque estos gru-

33 Corte IDH, "Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana", sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

34 Maurino, Gustavo, "Protección Constitucional para los más humildes", en "El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario", Marcelo Alegre y Roberto Gargarella, Lexis Nexis, Año 2007

35 En los casos "Repetto c/ Provincia de Buenos Aires s/ inconstitucionalidad de normas legales", "González Delgado, Cristina y otros c/ Universidad Nacional de Córdoba", "Hooft Cornelio c/ Provincia de Buenos Aires" a partir de los votos de los jueces Enrique Petracchi y Jorge Bacqué, y más recientemente en "Mantecón Valdés, Julio c/ Estado Nacional - Poder Judicial de la Nación" nuestra Corte Suprema de Justicia ha adherido a esta idea de categorías no razonables por no funcionales y ha empezado a identificar algunas otras que, en principio, nunca parecen ser razonables, o son irrazonables a priori.

36 CSJN, "Hooft, Cornelio c/ Buenos Aires, provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad". 16/11/04 voto de los jueces Petracchi, Fayt, Maqueda, Zaffaroni, Highton de Nolasco.

37 Tanto en "Sandez Carlos Armando c/ Gobierno de la Ciudad s/amparo s/recurso de queja por denegación de recurso de inconstitucionalidad" como en "Salgado, Graciela Beatriz c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad", donde el Tribunal decidió invalidar las normas impugnadas al acoger el agravio de los respectivos actores, referido al trato discriminatorio —fundado en la edad— que dichas normas imponían sobre un grupo de personas.

pos carecen de medios suficientes para que sus intereses sean procesados en igualdad de condiciones por las instituciones públicas y están sujetos históricamente a la hostilidad, desinterés y falta de consideración por parte del sistema institucional, cuando no a la persecución directa e incluso a la segregación legal.

En efecto el principio de no discriminación por condición económica se encuentra consagrado en los artículos 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los arts. 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el art. 2º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y el art. 2.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Estos Pactos obligan a los Estados parte a no hacer distinciones arbitrarias fundadas en esa categoría.

Aun mas, la ya mencionada Observación General nº 20, establece que dentro de la mención de "otras condición social" debe considerarse la situación económica y social al decir que "Las personas o grupos no deben ser objeto de un trato arbitrario por el simple hecho de pertenecer a un determinado grupo económico o social o a un determinado estrato de la sociedad. (...) La situación social de una persona, como el hecho de vivir en la pobreza o de carecer de hogar, puede llevar aparejados discriminación, estigmatización y estereotipos negativos generalizados que con frecuencia hacen que la persona no tenga acceso a educación y atención de salud de la misma calidad que los demás, o a que se le deniegue o limite el acceso a lugares públicos"³⁸.

Surge de lo expuesto que en todos los instrumentos de derechos humanos de jerarquía constitucional, en la ley antidiscriminatoria y en la propia Constitución de la Ciudad, la "posición económica" y la "condición social" (o el origen social) son expresamente incluidas como el tipo de condiciones prohibidas para justificar un trato diferencial entre las personas.

De allí que las personas o grupos socioeconómicamente marginados o desfavorecidos merecen una tutela especial frente a decisiones públicas que –precisamente- impacten disvaliosamente sobre ellos. Esa es la función constitucional de su inclusión en todas y cada una de las cláusulas antidiscriminatorias de las Convenciones Internacionales, la Constitución Local y la ley antidiscriminatoria Nacional.

38 Párr. 35 de la Observación General nº 20 –citada previamente en nota 4-.

Por ello, cada vez que un acto u omisión del gobierno o una norma emanada de la legislatura discrimine a un grupo de personas históricamente vulnerado, estará creando situaciones de desigualdad estructural, ya que favorecerá a la instalación y afianzamiento de prácticas segregacionistas que vulneran los derechos de los ciudadanos.

Cuando una norma o práctica tiene por objeto o resultado poner en desventaja a uno de los grupos identificados en base a las categorías expresamente señaladas en los pactos como “generadoras de sospechosa discriminación”, el análisis constitucional de esa norma o práctica a la luz del principio de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación, debe realizarse en base a un criterio estricto y severo, diferente al de la mera razonabilidad de fines y proporcionalidad de medios, pues resulta aplicable una especie de presunción de violación de estos principios en perjuicio del grupo protegido por las categorías sospechosas.

Por este motivo, a la hora de evaluar ese acto o norma posiblemente discriminatoria de un grupo desaventajado, los jueces deberán exigirle al Estado en cuestión razones mucho más profundas y excepcionales para llegar a justificar esa norma o acto. Más allá de circunstancias normales de razonabilidad o discrecionalidad (que guarden una relación de funcionalidad entre el fin buscado por la norma y el criterio o categoría escogido para justificar el trato diferente), se exige la acreditación de un “interés estatal urgente” que justifique haber tomado esa medida, y la inexistencia de otras alternativas menos gravosas para los derechos del grupo afectado.

Al momento de evaluar esto es necesario advertir la categoría o razón por la cual esa distinción se traduce en los hechos. Si ésta califica en las llamadas “categorías sospechosas” –entre las cuales se encuentra la condición socioeconómica, cuestión sumamente relevante para el presente caso, conforme veremos luego-, esto produce tres consecuencias normativas particularmente relevantes para el juzgador: por un lado, una presunción de invalidez e ilegitimidad de la práctica; por el otro, será el Estado quien cargará con la prueba de revertir esta situación; y, finalmente, opera un análisis estricto de las razones que se aducen para invertir esta presunción.

Ahora bien, en el presente caso, las consideraciones recién realizadas acerca del principio de igualdad tienen una especial característica en su rasgo de principio relacional: lo que se encuentra en juego es, en definitiva, el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes que asisten al sistema público,

con relación a aquellos y aquellas que pueden afrontar el pago de un sistema educativo privado.

El deber del Estado de prestar un servicio educativo público de calidad posee un fuerte fundamento igualitario. En este sentido, el Estado a través de la educación pública, cumple una función esencialmente igualadora, puesto que los niños, niñas y adolescentes, cualquiera sea su origen social o económico, deben recibir igual educación e iguales herramientas para su desarrollo. De este modo, la educación basada en los principios de gratuidad y equidad tiende a asegurar la igualdad de oportunidades de las personas.

El lugar institucional para lograr aquello no es sino el sistema educativo público; donde, al menos en términos ideales, niños, niñas y adolescentes de todas las clases sociales, con diferentes tradiciones culturales, religiosas, etc., comparan, en igualdad de condiciones, el proceso de formación educativa.

En lo que se refiere al presente caso, en primer lugar es necesario dejar en claro que nos encontramos frente a un grupo especialmente vulnerables: no sólo se trata de niños, niñas y adolescentes –a quienes el ordenamiento jurídico ya les reconoce un estatus normativo especial–, sino que se trata de niños, niñas y adolescentes pobres.

Esto así, toda vez que, sin perjuicio de que la educación pública tiene como destinatario ideal a todo el conjunto de niños, niñas y adolescentes de esta Ciudad, el principal usuario del mismo son los niños y niñas con escasos recursos. Y esto ocurre por la sencilla razón de que quienes cuentan con el dinero suficiente, pueden optar tanto por el sistema educativo público como por el privado. Pero quienes no, se ven privados de esta elección, por lo que, de hecho, sólo pueden asistir al sistema público de educación. En rigor, no se requieren mayores elementos retóricos o incluso probatorios para advertir que son quienes carecen de recursos económicos aquellos que quedan obligados a optar: o bien por la educación pública, o bien por ningún sistema educativo formal.

Como consecuencia de ello, cualquier decisión en materia de educación en general y, particularmente con la educación pública, tendrá un impacto diferenciado en, justamente, los niños, niñas y adolescentes de escasos recursos.

Así las cosas, y conforme ya lo vinimos relatando, las acciones y omisiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que son antecedentes de la terrible situación en que se encuentra el sistema educativo público de la Ciudad de Buenos Aires, son una práctica discriminatoria contra el grupo referido, puesto que éstos deben afrontar una peor calidad educativa por el solo hecho de ser pobres.

En este caso, aún cuando no haya una norma expresa en contrario, la ausencia de políticas públicas en materia de educación pública que sean consistentes con nuestros compromisos constitucionales y que garanticen una calidad educativa adecuada, vulnera el principio de igualdad por su impacto diferenciado sobre ciertos grupos particulares, esto es, niños que se encuentran en situaciones socioeconómicas desaventajadas, quienes, según la normativa constitucional, tienen absoluta prioridad en las políticas públicas.

Para ser más claros, la omisión estatal de brindar una política pública adecuada produce un impacto diferenciado en aquellos niños que se encuentran en situaciones de pobreza o de desventaja socioeconómica.

En el caso, la irrazonabilidad del trato que el Estado depara a algunos niños y niñas resulta manifiesta: la disposición aludida genera que los niños, niñas y adolescentes afectados por la misma reciban una educación ostensiblemente peor que aquellos cuyos padres pueden afrontar el pago de una cuota en un establecimiento educativo privado. Y esto, sin una justificación que pueda explicar tal distinción.

De este modo, los niños, niñas y adolescentes usuarios del sistema educativo público, al estudiar en peores condiciones estructurales, son condenados a ser ciudadanos de segunda categoría con relación a los niños y niñas que sí cuentan con la posibilidad de acceder a la educación privada. Así, el Estado tiene el deber de igualar a los niños, niñas y adolescentes a través de la creación de los instrumentos necesarios para asegurar una calidad educativa adecuada en el sector público.

3. PROTECCIÓN ESPECIAL DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Es claro que toda la normativa mencionada, así como también los estándares internacionales de derechos humanos que hemos desarrollado, se aplican a los niños, niñas y adolescentes. Sin perjuicio de ello, existe un plus de protección de derechos respecto de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes que además deben ser satisfechos con absoluta prioridad. Éste se encuentra regulado a través de la normativa constitucional, los tratados internacionales de derechos humanos específicos sobre derechos de los niños, y la normativa sancionada por el Congreso de la Nación.

Sustenta aún más esta doctrina la existencia de la Convención internacional específicamente orientada a proporcionar a todo niño una protección especial de sus derechos.

Conforme ya lo dijimos, con la reforma constitucional se incorporó, a través del artículo 75 inciso 23, la obligación estatal de adoptar medidas de acción positiva en pos de la satisfacción de los derechos fundamentales de los niños, lo que resulta concordante con la necesidad de proporcionar al niño una protección especial de derechos.

De la misma manera, la Corte IDH sostuvo que de la normativa emanada de la Convención sobre los Derechos del Niño se desprende la obligación positiva del Estado de realizar acciones positivas que aseguren el goce pleno de los derechos por parte de los niños, y consideró que estas acciones deben ser, fundamentalmente, de contenido económico, social y cultural. En este sentido, afirmó que “[e]l pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños se ha relacionado a las posibilidades del Estado obligado (artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño), el cual debe realizar el mayor esfuerzo, de manera constante y deliberada, para asegurar el acceso de los niños a esos derechos, y el disfrute de los mismos, evitando retrocesos y demoras injustificadas y asignando a este cumplimiento los mayores recursos disponibles” (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-17/02, 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 81).

El Comité de los Derechos del Niño, cuya principal misión es interpretar y dotar de contenido la Convención sobre Derechos del Niño, ha afirmado que “[e]l párrafo 1 del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño revisite una importancia trascendental. Los propósitos de la educación que en él se enuncian y que han sido acordados por todos los Estados Partes, promueven, apoyan y protegen el valor supremo de la Convención: la dignidad humana inata a todo niño y sus derechos iguales e inalienables (Comité de los Derechos del Niño, Observación General Nº 1, párr. 1, el resaltado es propio). Asimismo, sostuvo que “[l]a observancia de los valores establecidos en el párrafo 1 del artículo 29 exige manifiestamente que las escuelas sean favorables a los niños, en el pleno sentido del término, y que sean compatibles con la dignidad del niño en todos los aspectos” (párr. 8).

El Comité del PIDESC ha realizado numerosas afirmaciones acerca de los vínculos entre el derecho a la salud y el derecho a la alimentación y los niños, niñas y adolescentes. Así, determinó que, en términos de “asequibilidad”, debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médi-

cos persistentes, los enfermos mentales, etc (Comité DESC, Observación General Nº 12 y Observación General Nº 14, el resultado es propio).

Asimismo, dicha obligación estatal ha sido confirmada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva Nº 17 relativa a la Condición Jurídica y Derechos del Niño, que establece diversas pautas esenciales sobre la protección de los niños en el marco del sistema interamericano.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe Anual del año 1993 destacó el efecto diferenciado que tiene la pobreza y la desigualdad en el goce de los DESC de los niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentó una serie de estándares que resultan liminares. En el año 1999, al resolver el caso conocido como "Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros)", consideró por primera vez la violación del artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Dentro de este sistema de protección especial de derechos resulta fundamental destacar la garantía de prioridad absoluta que necesariamente debe regir la formulación, ejecución y prestación de programas destinados a garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes. Esta garantía se encuentra específicamente consagrada en el artículo 5º de la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Asimismo, en concordancia con la norma federal, la propia Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagra la mentada garantía de prioridad en su artículo 39.

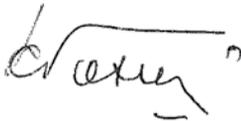
Esta garantía de prioridad absoluta que necesariamente debe regir la formulación, ejecución y prestación de programas destinados a garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes, se suma a la ya mencionada obligación agravada de adoptar acciones positivas, fundamentalmente de contenido económico, social y cultural, que aseguren el goce pleno de los derechos por parte de los niños.

VII. PETITORIO

Por las razones expuestas, solicitamos al Sr. Juez que tenga por emitido el correspondiente dictamen y haga lugar a la medida para mejor proveer requerida por la actora a fojas 5 vuelta/6 punto VI.2.

También solicitamos se haga lugar a la medida precautelar requerida por la actora suspendiendo los efectos del acto administrativo impugnado, hasta tanto se resuelva la medida cautelar solicitada en el escrito de inicio.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 27 de marzo de 2012.



Dr. Juan Carlos Toselli
Asesor Tutelar en lo Contencioso,
Administrativo y Tributario N° 2
Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Laura Musa
Asesora General Tutelar
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**OFICIO AGT Nº 1367 / 12 CURSADO POR LA ASESORA GENERAL TUTELAR
DRA. LAURA MUSA AL MINISTRO DE EDUCACIÓN ING. ESTEBAN BULLRICH EN
VIRTUD DEL CONFLICTO QUE SUSCITÓ LA PROPUESTA DE MODIFICACIONES
CURRICULARES A LOS DISTINTOS PLANES DE LA MODALIDAD TÉCNICA
PRESENTADAS POR EL GOBIERNO DE LA CIUDAD.**

OFICIO AGT Nº 1367 / 12

Buenos Aires, 1 de octubre de 2012

**Sr. Ministerio de Educación
Ing. Esteban Bullrich**

S / D

Tengo el agrado de dirigirme a Usted en mi carácter de Asesora General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de manifestar mi profunda preocupación por la situación de público conocimiento generada a partir de las distintas protestas de estudiantes en diversos establecimientos educativos de nivel medio en la CABA.

Motiva esta comunicación la necesidad de discutir y repensar la relación establecida por el Ministerio a su cargo con los adolescentes, en especial, la necesidad de respetar su derecho a ser informados, consultados, escuchados y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta en todas aquellas decisiones que los involucren, por sobre todo en el ámbito del sistema educativo. Ello en tanto el derecho de los adolescentes a la participación cierta, se constituye en una obligación fundamental del Estado en toda democracia constitucional, conforme lo garantiza expresamente el marco jurídico vigente en la Ciudad de Buenos Aires.

Desde principio de este año, y a raíz de las modificaciones curriculares presentadas por su ministerio a los distintos planes de la modalidad técnica, vienen registrándose conflictos y reclamos de las comunidades educativas en un

mismo sentido: participar en los procesos de decisión, planificación e implementación de estos cambios.

Si bien miembros de la comunidad educativa fueron recibidos por algunos funcionarios del Ministerio de Educación, y las autoridades del GCABA se posicionaron públicamente “a favor del diálogo”, los jóvenes insisten en contar con un **espacio real** donde al momento de tomar las decisiones que los involucran, su posición sea tenida en cuenta no como un mero procedimiento formal sino de manera sustantiva.

Estas dificultades de comunicación, y modo de relación entre su Ministerio y los estudiantes repiten los conflictos observados a principio de este año en ocasión de los reclamos en contra de lo dispuesto por la Resolución 15 DGEGE 2012 y su modificatoria Disp. 47.

Sin entrar a analizar el contenido de los reclamos de los estudiantes, en aquel conflicto pareció instalarse una mirada estigmatizante y criminalizante de los jóvenes, instando a las escuelas a denunciar anónimamente a los adolescentes conforme el instructivo que ya fuera impugnado por la justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

En este punto, me permito sugerir que el camino respetuoso de los derechos de los jóvenes hubiese sido y sigue siendo, aprovechar la oportunidad para acompañar el movimiento estudiantil –aceptando sus particularidades– y construir junto a ellos algún ámbito que permitiera confrontar opiniones y ampliar los espacios de decisión. *La democracia lo exige, el reconocimiento de los adolescentes como sujetos plenos de derecho, lo refuerza.*

Sin embargo, desde su ministerio se optó por negar el conflicto y definir el escenario como protagonizado por dos partes “iguales”, o simétricamente posicionadas, una de las cuales apostaba a una supuesta “tolerancia sin violencia” y la otra –más cercana a la mirada estigmatizante que señalo– caracterizada por las autoridades como la “opción por la violencia”.

Hoy, frente a los nuevos reclamos, el Ministerio a su cargo, opta nuevamente por desconocer el derecho a la libertad de expresión que protege las manifestaciones de los estudiantes, y sólo ofrece espacios en los que se informan las decisiones ya tomadas respecto de las currículas escolares.

A su vez, la negativa tajante y permanente a debatir los fundamentos de la medida adoptada por parte del Ministerio con las comunidades involucradas no es leída como una actitud violenta, sino que se naturaliza como una atribución más del poder.

Así, la preocupación frente a estos nuevos reclamos del estudiantado no es entonces que hayan faltado instancias formales de diálogo sino una **apertura real al intercambio de argumentos que tome en serio el derecho de los/as estudiantes a ser oídos, expresarse, participar y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta en el marco de una democracia constitucional**. Esta afirmación me permite hacer de esta cuestión una lectura a la luz del Sistema de Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Más allá de que el Ministerio concuerde y acepte los reclamos estudiantiles o no, cabe evaluar su actuación en tanto principal responsable del Poder Ejecutivo en materia educativa y corresponsable en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, frente a un grupo de adolescentes que se encuentra haciendo uso de sus derechos para manifestarse en contra de una decisión del estado local que los afecta directamente.

El derecho a opinar y a ser oído, a manifestarse, participar y expresar su opinión sobre los asuntos que los conciernen y a que estas opiniones sean tenidas en cuenta, es un eje central del Sistema de Protección Integral y de la concepción de los niño/as y adolescentes como sujetos de derechos¹. Dejando por un

¹ En efecto, este eje atraviesa toda la normativa sobre infancia, adolescencia y juventud consagrada por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (Arts. 24, 39 y 40, entre otros), como así también el principal Instrumento Internacional de Derechos Humanos del Niño con jerarquía constitucional -"Convención sobre los Derechos del Niño"-, y la legislación federal y local específica en la materia. A saber:

Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 12: 1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13: 1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

LEY Nacional 26061, ARTICULO 24.- DERECHO A OPINAR Y A SER OIDO. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a: a) Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés; b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo. Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

LEY 114 CABA

Artículo 17.- Derecho a ser oído. Los niños, niñas y adolescentes, tienen derecho a ser oídos en cualquier ámbito cuando se trate de sus intereses o al encontrarse involucrados personalmente en cuestiones o procedimientos relativos a sus derechos.

Artículo 33.- Derecho a la libre expresión, información y participación. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a: a. informarse, opinar y expresarse; b. creer y profesar cultos religiosos; c. participar en la vida política; d. asociarse y celebrar reuniones; e. usar, transitar y permanecer en los espacios públicos.

momento aparte la discusión sobre si este derecho quedaría de alguna manera limitado en virtud de la forma adoptada por los alumno/as para manifestarse, el accionar de los efectores estatales hasta aquí descrito debe ser evaluado a la luz del conjunto de derechos antes mencionados.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU aporta algunas precisiones conceptuales y recomendaciones a los Estados partes para la interpretación de este derecho y la garantía de su observancia. Conceptualmente, es interesante como el Comité significa los procesos de participación de los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva relacional en la que la respuesta receptiva de su palabra por parte del mundo adulto² habilita, en el intercambio, nuevas palabras, nuevas posibilidades: (12) (...)“*Las opiniones expresadas por niños pueden aportar perspectivas y experiencias útiles, por lo que deben tenerse en consideración al adoptar decisiones, formular políticas y preparar leyes o medidas, así como al realizar labores de evaluación.*”(13) *Esos procesos se denominan habitualmente participación. El ejercicio del derecho del niño o los niños a ser escuchados es un elemento fundamental de esos procesos. El concepto de participación pone de relieve que incluir a los niños no debe ser solamente un acto momentáneo, sino el punto de partida para un intenso intercambio de pareceres entre niños y adultos sobre la elaboración de políticas, programas y medidas en todos los contextos pertinentes de la vida de los niños*”.³

Este intercambio supone, por lo tanto, que quien adopte finalmente la decisión en cuestión —el Ministerio de Educación, en el caso que nos ocupa— no puede omitir la instancia de dar cuenta a los niños/as acerca de cómo fueron tenidas en cuenta sus opiniones, instancia que funciona como “*garantía de que las opiniones del niño no se escuchan solamente como mera formalidad, sino que se toman en serio. La información puede mover al niño a insistir, mostrarse de acuerdo o hacer otra propuesta o, en el caso de un procedimiento judicial o administrativo, presentar una apelación o una denuncia*”⁴.

Por otro lado, el Comité también señala que en el marco del ámbito educativo la garantía de este derecho se vincula estrechamente con la realización del

2 Esta expresión engloba a instituciones como la familia, la comunidad y el estado. Así lo utilizan varios autores al caracterizar la novedad de la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos del Niño frente al paradigma de la situación irregular. Véase, a modo de ejemplo: UNICEF / BELOFF y otros (comp.), *Justicia y Derechos del Niño*. Santiago de Chile, noviembre 1999. Disponible en: http://www.unicef.org/argentina/spanish/or_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf

3 COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ONU. OBSERVACIÓN GENERAL Nº 12 (2009) “El derecho del niño a ser escuchado”. 51º período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009. Incs. 12 y 13. El destacado es nuestro.

4 Idem, inc. 45

derecho a la educación, y recomienda fuertemente el deber de *“consultar a los niños a nivel local y nacional sobre todos los aspectos de la política educativa, en particular sobre (...) los planes de estudio, (...) las estructuras escolares, los presupuestos (...)”*⁵

Decir esto implica resaltar el deber por parte del Estado de valorar lo expresado por los/as adolescentes y, eventualmente, de decidir apartarse con su decisión final del interés manifestado, hacer explícitos los argumentos y los motivos por los cuales actuará de esa manera, lo que sienta *“las condiciones mínimas para el desarrollo de capacidades en los niños y adolescentes, pero también en los adultos y las instituciones, para encarar procesos de diálogo y negociación, habilitantes para la profundización de las relaciones democráticas”*⁶. Solo siguiendo este procedimiento democrático una norma deja de ser solo legal para ser legítima.

Paulo Freire, en un escrito sobre la vinculación entre la participación y el derecho a la educación, menciona algunas actitudes que deben evitarse si este vínculo desea pensarse en clave verdaderamente democrática. Una de ellas sugiere (al educador) evitar *“hipertrofiar su autoridad al punto de ahogar las libertades de los educandos y, si éstos se rebelan, la solución es reforzar el autoritarismo”*, así como *“Adoptar constantemente posiciones intolerantes en las que es imposible la convivencia con los que son diferentes”*.⁷

En esta línea, considero que el tratamiento del conflicto por parte del Ministerio de Educación raya lo irrazonable y arbitrario al centrarse sólo en un deber de respeto formal de las reglas de juego democráticas, sin permitir realmente a los adolescentes el ejercicio de un derecho fundamental. Por otro lado, cabe resaltar que la postura asumida, implica desconocer su rol de educador de los jóvenes en el sistema democrático, y aún peor, implica enseñar que frente a las decisiones del poder se impone la prepotencia del más fuerte.

El derecho a la participación no debe ser leído exclusivamente en las relaciones privadas y familiares. Proponer para niños, niñas y adolescentes una ciudadanía plena, implica necesariamente habilitar relaciones sociales y políticas de democracia, es decir situar a los jóvenes como ciudadanos que accionan en las esfera pública y controlan las políticas públicas de las que son destinatarios.

5 Idem, inc. 105 y ss.

6 KonterlInik, Irene. “La participación de los adolescentes: ¿exorcismo o construcción de ciudadanía?”. Disponible en: http://www.iin.oea.org/La_participacion_de_los_adolescentes_1_KonterlInik.pdf

7 Freire, Paulo (1993). *Derecho y Educación*. Siglo Veintiuno Editores, México D.F., 2001.

En virtud de lo antedicho considero que, en el marco del conflicto que actualmente está teniendo lugar en la Ciudad de Buenos Aires -con más de 30 escuelas “tomadas” al día de la fecha- el Ministerio a su cargo debe garantizar el acceso cierto a información en la que se ponga en conocimiento de la totalidad de la comunidad educativa, las implicancias que conlleva la adaptación de los planes de estudio a lo dispuesto por el Consejo Federal de Educación, y garantizar una mesa de diálogo, en tanto espacio genuino de participación de los estudiantes que habilite efectivamente su derecho a expresarse, a ser oído y participar en las decisiones que los afectan.

Esperando contar con una respuesta a esta preocupación, lo saluda atentamente,



Laura Musa
Asesora General Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Este ejemplar se terminó de imprimir en Primera Clase Impresores,
California 1231, C.A.B.A., Buenos Aires, Argentina.
Tirada: 1000 ejemplares.

Desigualdad educativa en la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis estructural de las políticas educativas desde un enfoque de derechos humanos describe y examina la situación de la educación pública en la Ciudad de Buenos Aires.

La falta de vacantes, el hacinamiento, la superpoblación, la precariedad de las condiciones edilicias, la desigualdad en el acceso a la calidad educativa son algunas de las problemáticas estructurales que atraviesan los distintos niveles y modalidades de la política educativa dependientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien es vasta la gama de derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, el derecho a la educación reviste primordial importancia por constituirse en la herramienta esencial para alcanzar su desarrollo integral. Lograr el acceso y la permanencia en el sistema educativo y contar con una educación de calidad no puede verse tan solo como un privilegio en un Estado de Derecho; por el contrario, la política pública educativa debe estar presente en función de efectivizar el derecho a la educación plenamente.

Esta publicación se compone de cuatro secciones principales y un apéndice integrados por distintos trabajos que, leídos en su conjunto, dejan al descubierto la situación crítica en la que se encuentra el sistema educativo de la Ciudad, principalmente en la zona sur donde se asienta en mayor medida la población en situación de vulnerabilidad.

