

Marzo de 2012

Documentos de Trabajo: Nº 14

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"

www.asesoria.jusbaires.gov.ar/publicaciones

Ministerio Público Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



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”

Documentos de Trabajo Nº 14
Marzo de 2012

Coordinación Técnica:
Mariano G. Valentini

Desarrollo de contenidos:
Integrantes de la Oficina de Atención Descentralizada
Mataderos-Liniers, con la especial participación de
Andrea Cataldo, Marcela Vargas y Juan Cruz Wiemeyer

Diseño Editorial:
Lisandro Aldegani, Mariana Piuma

Estructura del Ministerio Público Tutelar
de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

› Asesoría General Tutelar

Asesora General Tutelar
Dra. Laura Cristina Musa
Secretaría General de Coordinación Administrativa
Dr. Rodolfo Medina
Secretaría General de Gestión
Dr. Ernesto Blanck (Interino)
Secretaría General de Política Institucional
Dr. Ernesto Blanck

› Asesorías Generales Adjuntas

Asesora General Tutelar Adjunta de Incapaces
Dra. Magdalena Giavarino
Asesora General Tutelar Adjunta de Menores
Dra. María de los Ángeles Baliero de Burundarena

› Asesorías ante el Fuero CAyT

Asesor Tutelar ante la Cámara de Apelaciones
Dr. Gustavo Moreno
Asesora Tutelar de Primera Instancia Nº 1
Dra. Mabel López Oliva (Interina)
Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 2
Dr. Juan Carlos Toselli
Asesor Tutelar de Primera Instancia Nº 3
Dr. Jorge Luís Bullorini

› Asesorías ante el Fuero PCyF

Asesor Tutelar de primera instancia Nº 1
Dr. Carlos Bigalli

› Oficinas por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

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



© 2011
Ministerio Público Tutelar
Alsina 1826, CABA
Tel. (5411) 5297-8015/8016
agt@jusbaire.gov.ar
www.asesoria.jusbaire.gov.ar

ÍNDICE

5	INTRODUCCIÓN	24	IV DIFICULTADES EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EL NIVEL PRIMARIO
7	I CONSIDERACIONES PREVIAS	24	1. Descripción de la problemática
7	1. Marco normativo	26	2. Análisis de la problemática
7	2. Delimitación geográfica	26	2.1. La pregunta en relación con la configuración del dispositivo escolar
8	3. Caracterización demográfica	27	2.2. Insuficiencia de los recursos dispuestos desde el área educativa
8	3.1. Población	29	2.3. La articulación entre los sistemas de Educación y Salud.
8	3.2 Villas y asentamientos	30	3. Conclusiones Iniciales acerca de la problemática de políticas de inclusión en el nivel primario
10	II DEFICIENTE COBERTURA	31	CONSIDERACIONES FINALES
10	1. Descripción de la problemática		
10	1.1. Falta de establecimientos educativos de nivel medio y la consecuente falta de vacantes		
14	1.2. Falta de establecimientos de educación especial en las Comunas 8 y 9		
15	2. Análisis de la problemática		
15	2.1. Fenómeno de escuelas piramidales.		
17	2.2. Hacinamiento		
17	2.3. Asignación de vacantes en establecimientos educativos distantes de la residencia del alumno		
17	3. Conclusiones iniciales acerca de la deficiente cobertura de la educación media en la Región V		
18	III DESERCIÓN ESCOLAR		
18	1. Descripción de la problemática.		
19	2. Análisis de la problemática		
19	2.1. Los recursos y programas diseñados desde el Ministerio de Educación para dar respuesta a la situación descrita		
21	2.2. La estructura del trabajo docente.		
23	3. Conclusiones iniciales acerca de la problemática de deserción escolar en el nivel medio		

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
- 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 común¹ de la Región V, Dirección de Educación Artística² y Dirección de Educación Técnica³.

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.

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.

1 Oficio Nº28 OAD Mataderos/11

2 Oficio Nº49 OAD Mataderos/11

3 Oficio Nº48 OAD Mataderos/11

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

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 sanciona 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.

2. 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 casos donde

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> <ol style="list-style-type: none"> Adaptando e incrementando la infraestructura escolar. Proveyendo los equipamientos requeridos para garantizar el efectivo cumplimiento de la ley. 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> <ol style="list-style-type: none"> Programas de promoción y apoyo a la escolaridad que concurren a la consecución de dichos objetivos, destinados a estudiantes cuya situación socioeconómica lo justifique. Asistencia técnica y pedagógica a los efectos de aumentar la retención y reducir la tasa de repitencia. Reformas curriculares y procesos de formación continua del personal docente para mejorar la calidad educativa del nivel medio.

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 Nº1 puede observarse la delimitación de las Comunas 8 y 9 y la Región V con detalle de los Distritos Escolares que cada una abarca.

3. CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA

En función de ampliar y complementar la información cualitativa recogida en las entrevistas con efectos, 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.

3.1. 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 Nº 2), siendo también aquella con el mayor porcentaje de niñas, niños y adolescentes sobre la población total de la comuna: 29,98% (ver Gráfico Nº 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.

3.2. 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 asentamientos dentro de la CABA (32,9%), duplicando incluso el porcentaje de la Comuna 4 que se ubica en segundo lugar (Ver Gráfico Nº 4).

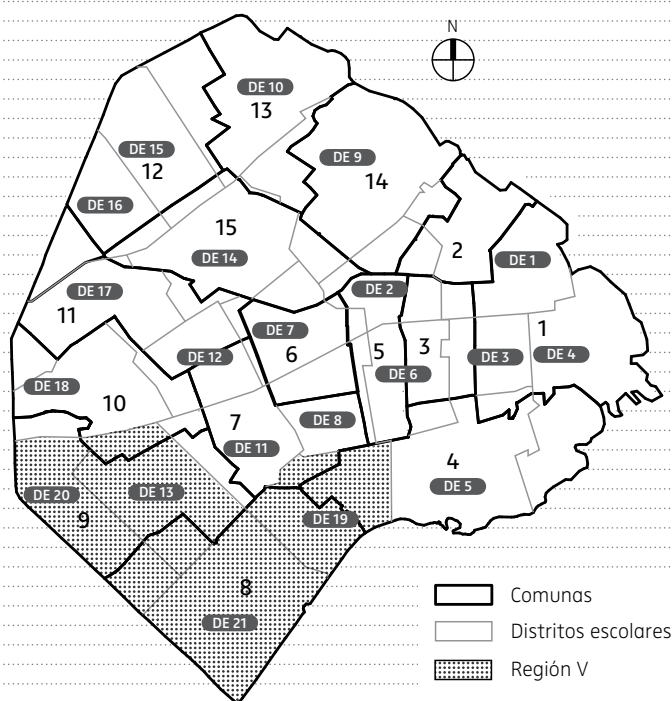
A partir de estos datos, teniendo en cuenta que de acuerdo al Censo 2010 la población total de la Comuna 8 ronda en torno a los 187.237 habitantes, habría un total aproximado de 61.600 personas residiendo en villas y asentamientos de la comuna.

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 "Oculita" + NHT del Trabajo.
- Villa 17 "Pirelli"
- Villa 19 "INTA"
- Villa 20
- Villa 16 "Emaus"
- Villa 3 "Fátima"
- Villa Calacita
- Barrio Ramón Carrillo

Mapa Nº 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 las 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.

- Barrio Piletones
- 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. Castaños y Gral. Paz
- Complejo Urbano Villa 15 - Av. Piedrabuena y Dr. José I. de la Roza

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 Nº 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.

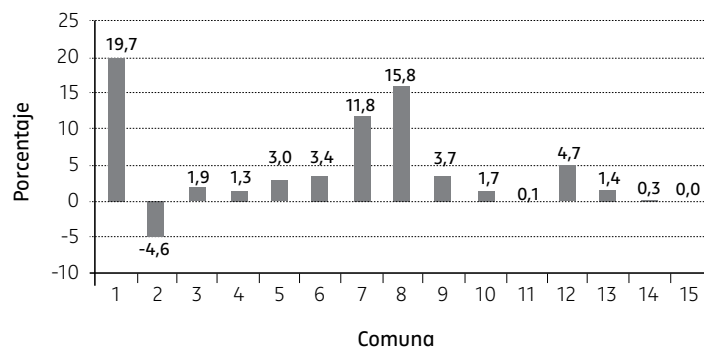
En particular la **Comuna 8**, en tanto presenta:

- 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:

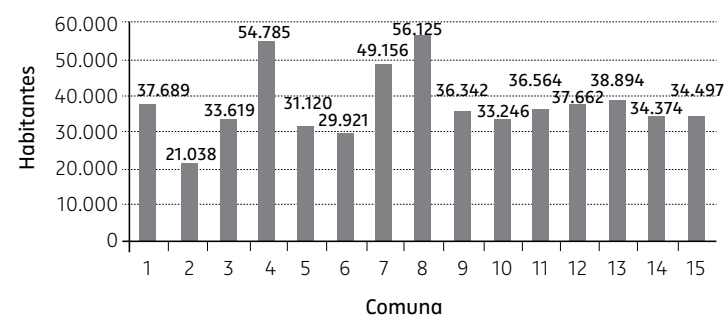
- Un significativo crecimiento demográfico intercensal.
- El tercer mayor porcentaje de población de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad.
- Una participación de habitantes de villas y asentamientos que la ubica en el quinto lugar de la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico Nº 1: Variación poblacional intercensal relativa por Comuna Período 2001-2010



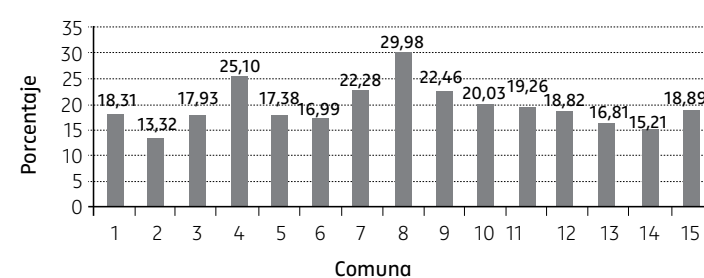
Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Gráfico Nº 2: Población de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2010, datos por Comuna



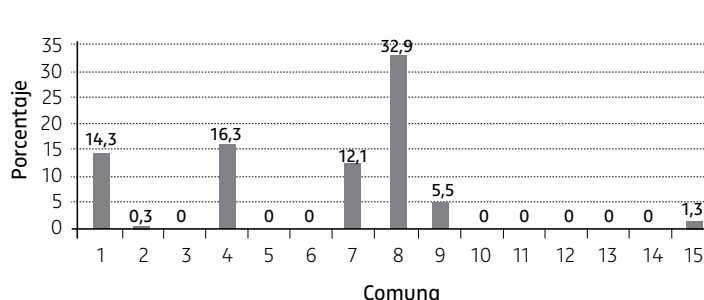
Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

Gráfico Nº 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

Gráfico Nº 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.

II. DEFICIENTE COBERTURA

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.*

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 asentamientos⁴.

En relación a este punto, la OAD Mataderos - Liniers requirió a la supervisión V de Educación Media Gestión Estatal vía oficio judicial⁵ que informara los sectores 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 la 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.⁶

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 continua-

4 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.

5 Oficio Nro 28 OAD Mataderos/11

6 Expte. 39316/0, "GCBA CONTRA ZANNI DEVELOPMENT SA SUBINQUILINOS Y/U OCUPANTES SOBRE DESALOJO", Jdo. 2, Sec. 4.

ción 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 cantidad de alumnos matriculados en 1º año al ciclo lectivo siguiente, año 2010 (Ver Gráficos Nº 5 y 6).⁷

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.

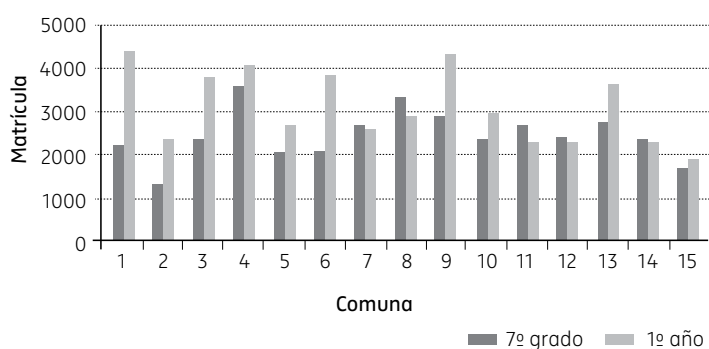
Tal como se advierte, es la comuna 8 la que presenta el mayor déficit de cobertura de vacantes en el nivel medio de toda la Ciudad.

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 ob-

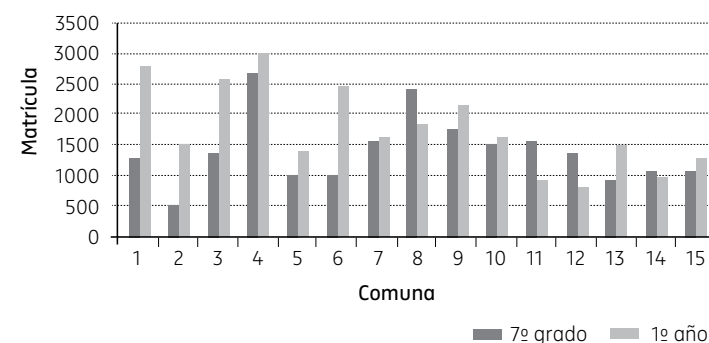
⁷ Se realizan aquí algunas consideraciones metodológicas. Por un lado, se deja en claro que sería más exacto contar con la cantidad de alumnos que efectivamente concluyeron sus estudios de nivel primario en el año 2009 y los alumnos "nuevos" en el nivel medio al ciclo lectivo siguiente (excluyendo a 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

Gráfico Nº 5: Cobertura de educación media común, sector estatal y privado. Período 2009-2010, detalle por comuna



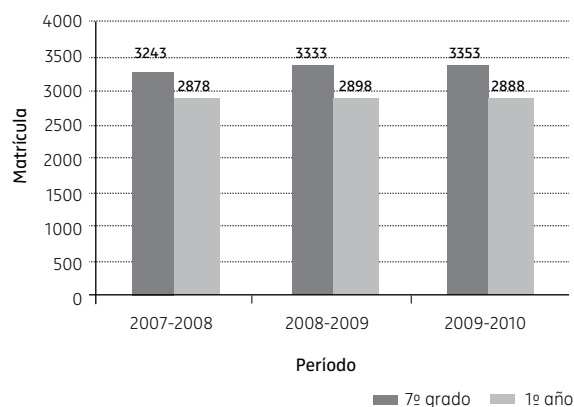
Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Gráfico Nº 6: Cobertura educación media común, sector estatal. Período 2009-2010, detalle por Comuna



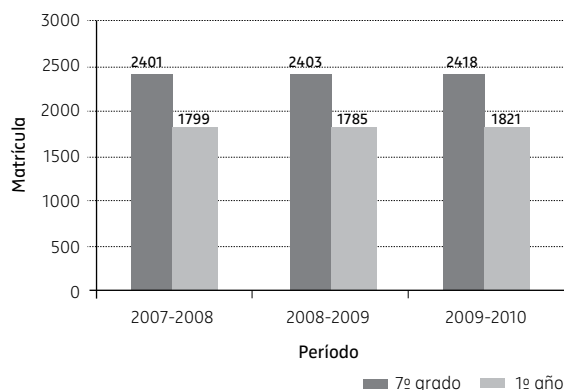
Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Gráfico N° 7: Cobertura educación media común, sectores estatal y privado. Período 2007-2010, detalle Comuna 8



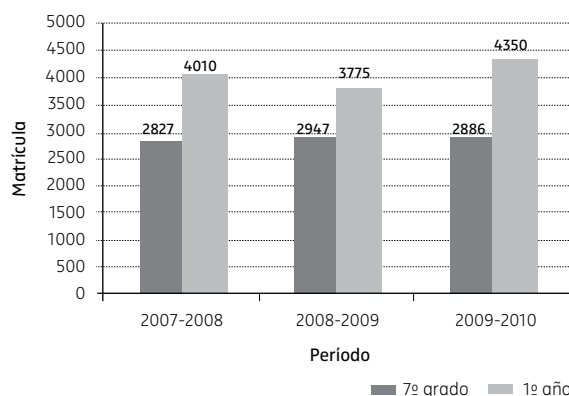
Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2007, 2008, 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

Gráfico N° 8: Cobertura educación media común, sector estatal. Período 2007-2010, detalle Comuna 8



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).

Gráfico N° 9: Cobertura educación media común, sectores estatal y privado. Período 2007-2010, detalle Comuna 9.



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).

servar 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.

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 N° 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 teórica⁸ 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.

⁸ 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.

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 Aires⁹, 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.

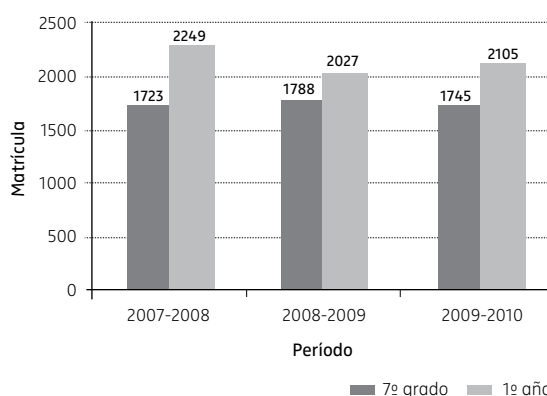
La situación se agrava aún más si tenemos en cuenta que, según la Encuesta Anual de Hogares (EAH) de la Ciudad de Buenos Aires del año 2010, el 75,7% de la población de tres años o más de la Comuna 8 que asiste a un establecimiento educativo, lo hace a uno del sistema estatal. Es decir, que de los 14.887 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.

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.

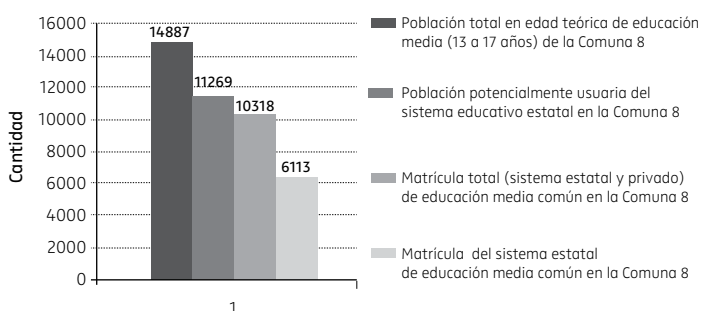
De acuerdo a estos datos, podría interpretarse que la Comuna 9 no sólo no presenta falta de cobertura en educación media sino que se transforma en receptora de alumnos provenientes de otras comunas que presentan falta de vacantes en la escuela media. Sin embargo, de información proveniente de otras fuentes 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

Gráfico N° 10: Cobertura educación media común, sector estatal. Período 2007-2010, detalle Comuna 9



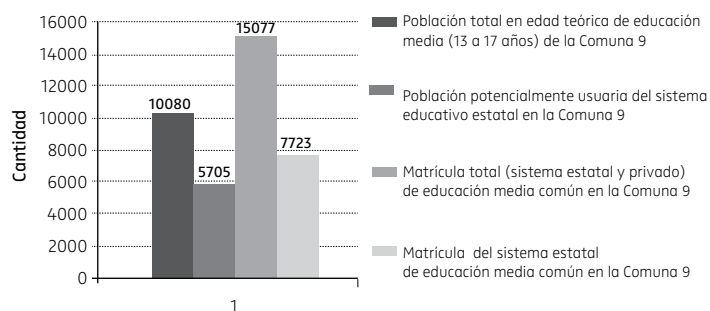
Fuente: Anuarios Estadísticos de la Ciudad de Buenos Aires años 2007, 2008, 2009 y 2010. Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA).

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.

9 Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 2010, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

la existencia de diferencias de cobertura sumamente marcadas hacia el interior de la Comuna 9, principalmente en aquellas zonas lindantes con la Comuna 8.

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 GCBA¹⁰, *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.*¹¹

Diversos actores entrevistados por la OAD Mataros - 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 discapacidad¹², 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 situa-**

ciones se presentan con mayor frecuencia en los distritos de la zona sur de la Ciudad.

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.*¹³

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.)¹⁴
- c. Centros Educativos para Niños con Trastornos Emocionales Severos (CENTES)

En un documento de trabajo elaborado en el año 2009¹⁵, 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 es-

¹⁰ 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)*”

¹¹ Según lo publicado por el GCABA en su sitio web, disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/especial/?menu_id=12971

¹² Educación “especial”, Integración en escuela “común”, o una complementariedad entre ambas.

¹³ 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.gov.ar/areas/educacion/niveles/especial/documentos.php?menu_id=32092.

¹⁴ 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)).

¹⁵ 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)

establecimiento ofrecido para niños y jóvenes con discapacidad mental leve y moderada es la Escuela N° 7 del DE 19, 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 8.¹⁶

En cuanto a las Escuelas de Recuperación, la zona solo 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 Sarsfield) y 12 (Barrio Villa General Mitre).

En cuanto a los CENTES, la zona sólo cuenta con 1 aula (sí, un 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 descripta al distribuir los Establecimientos de Educación Especial según nivel y distrito escolar. Dentro del círculo 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.

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 N° 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.

2. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

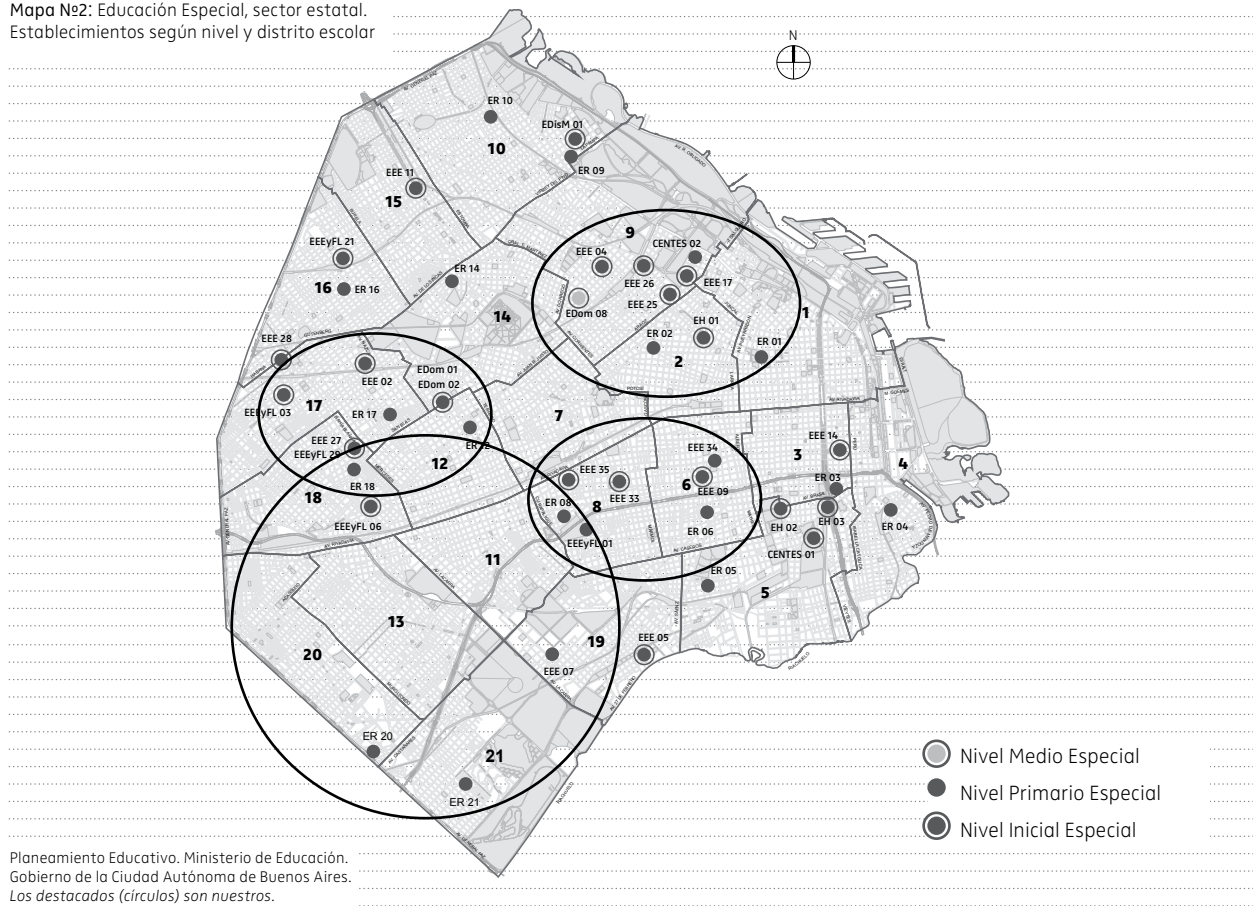
Visualizada, a partir de la información descripta, la situación del déficit de cobertura en el nivel educativo medio dentro la zona de trabajo e incidencia de la OAD Mataderos - Liniers, a continuación se analizarán algunas de las dificultades asociadas a la misma.

2.1. FENÓMENO DE ESCUELAS PIRAMIDALES

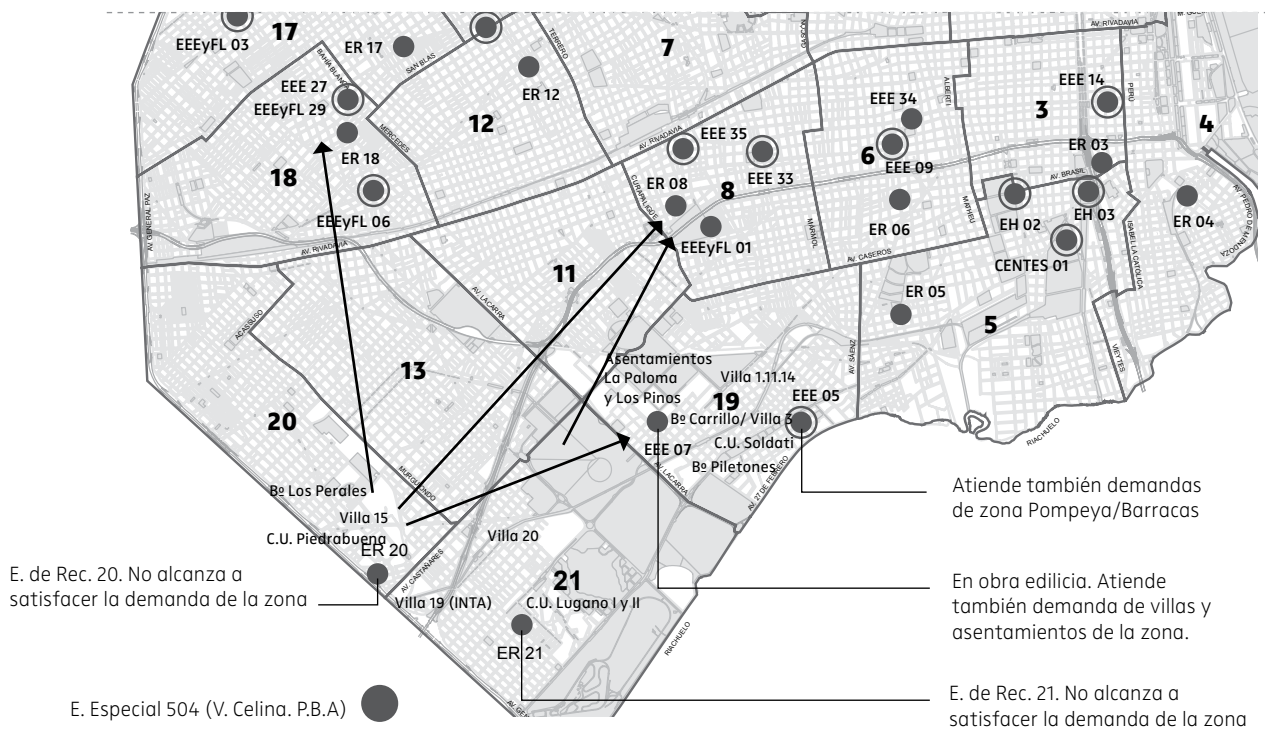
De la información recogida en entrevistas con efectores de educación surge que en las escuelas medias de la Región V la cantidad de alumnos que comienza 1º año se reduce significativamente en su trayecto hasta 5º año. Hay entonces más comisiones de 1º año que de 2º año, de 2º año que de 3º año, y así 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 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 ca-

¹⁶ 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.

Mapa Nº2: Educación Especial, sector estatal.
Establecimientos según nivel y distrito escolar



Mapa Nº3: Educación Especial, sector estatal, DE 20, 13 y 21



so hipotético de que todos, o la mayor parte de los que comienzan el nivel medio, llegaran a finalizarlo.

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 hacinamiento¹⁷ en las aulas, y de la consecuente disminución de la calidad educativa en el establecimiento.

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 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, es-*

pecialmente 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. 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.

¹⁷ 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 crearlos, 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".

III. DESERCIÓN ESCOLAR

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 inadmisable 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 5º 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.¹⁸

Otras variables que pueden analizarse para visualizar la problemática de la deserción escolar en el nivel medio, son las tasas de **sobreedad**¹⁹ y **repitencia**²⁰, 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%.

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

¹⁸ 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.).

¹⁹ Por "sobreedad" se entiende a los alumnos que tienen una edad mayor a la considerada teórica para el grado/año de estudio que cursan.

²⁰ 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

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.

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.

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.

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 Estatal	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatal	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 Estatal	Comuna 8 Privado	Comuna 9 Estatal	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.

Tabla N° 4: Composición de los Departamentos de Orientación, año 2011

D.E. 13 ^o				
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. 19 ^o				
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. 20 ^o				
Escuela	Psicólogo	Asesor Pedagógico	Psicopedagogo	Trabajador Social
EEM 1	1	1		
EEM 2	2	1		1
D.E. 21 ^o				
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.

En la Región V, dicho equipo se encuentra conformado solamente por solo tres profesionales psicólogos: un coordinador, y otros dos que cubrirían, uno el turno 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 Escolar²¹, 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 N°4), 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 una²²- 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 N° 12 y N° 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

21 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.

22 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.

también garantizar la permanencia y el progreso dentro de este.²³

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° 2917/08, tiene por finalidad garantizar el acceso, permanencia, reingreso 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.

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 conduce 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 un 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*

²³ 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.

y preocupaciones del alumnado propias de cada tramo de la escolaridad, entre otros.”²⁴

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 GCBA²⁵, “(...) 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”.²⁶ (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.

Esta norma toma como antecedente directo al llamado “Proyecto 13”²⁷, 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.

En este sentido, un documento elaborado por la Secretaría de Educación sobre una investigación realizada en el año 2000²⁸ destaca que la designación de profe-

²⁴ 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_medio.php?menu_id=30061

²⁵ Ministerio de Educación - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. “Informe Políticas de inclusión y gestión educativa en escuelas medias en contextos de alta vulnerabilidad”. Mayo de 2010, Dirección de Investigación y Estadística.

²⁶ Idem.

²⁷ Así lo explica el autor del proyecto de ley que finalmente fue sancionado, 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.

²⁸ 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

sores 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 reglamentada²⁹, 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.

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 largo 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.

²⁹ Con una evidente demora, que motivó oportunamente varios pedidos de informe por parte de la Legislatura de la Ciudad.

IV. DIFICULTADES EN LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN EL NIVEL PRIMARIO

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”³⁰

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.³¹

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.³²

Si bien es mucho lo que desde la academia se ha escrito críticamente sobre este concepto³³, 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 niños 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,

30 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.

31 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.gob.ar/areas/educacion/niveles/especial/documentos.php?menu_id=32092

32 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

33 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

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', que 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)³⁴

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 tenden-

Tabla N° 5: Educación común. Nivel Primario. Porcentaje de *sobreedad* por sector de gestión y Comuna

% Sobreedad	Comuna 8		Comuna 9	
	Estatad	Privado	Estatad	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	
	Estatad	Privado	Estatad	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

cia en la disminución de los porcentajes, alcanzándose el valor más bajo en el año 2010.

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 de-

³⁴ 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.

sertan 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 paso por la escuela común, luego por la escuela de recuperación y finalmente por la escuela especial.³⁵

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.

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.

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"*³⁶

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 teórico³⁷ que excedería los objetivos de es-

te documento, en la palabra de varios de 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"*³⁸.

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 puedan servirle para superarse en las segundas, sin que esto implique "repetir" el grado, sin que implique "fracasar".

35 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 curriculum común (...)"* (Casal, V. y Lofeudo, S., 2009, Op. Cit. Pág. 3).

36 Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. (DINICIE): Op. Cit.

37 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 del fracaso

escolar. Madrid, Morata, y Trilla, J. (1985) Ensayos sobre la escuela. El espacio social y material de la escuela. Barcelona: Laertes.

38 "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)." (Maddonni, P. y Sipes, Op.Cit.)

- a la par que se reclama la construcción de más escuelas con Jornada Completa, pensar también nuevas alternativas que combinen una jornada pedagógica 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).

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”³⁹.

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 individuales⁴⁰.

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.

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 - Liniars, se ha manifestado la deficiencia en la cantidad de personal asignado. A saber:

- El EOE del DE 13, cuenta con un equipo de 4 profesionales para una población de 23 jardines y 23 escuelas primarias: un total de alumnos/as aproximados cercano a los 9.000.
- El EOE del DE 20, cuenta con un equipo de 6 profesionales para una población de 8 jardines integrales y 22 escuelas primarias: un total de alumnos/as aproximados cercano a los 10.000.

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 5 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”.

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).

39 Casal V. y Lofeudo S. (2011) Op.Cit.

40 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.

Tabla N° 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 N° 1589/GCABA/02 - Anexo II

A la ya descripta situación de falta de establecimientos de Educación Especial en las Comunas 8 y 9 (Ver apartado 1.2 del Capítulo II) 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 de Apoyo Pedagógico o "Maestras de Recuperación". Estas trabajan en general con alumnos del 1er. Ciclo (1º, 2º y 3º grado) o con 2º 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 alumnos 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 de la escuela 'común', para los alumnos implican un cambio de modalidad de 'común' a 'especial'⁴¹, y allí se abordan transitoriamente las dificultades de aprendizaje con un trabajo más individual y con mi-

41 Este cambio requiere, según la Disposición N° 32 y modificatoria N° 39/DGE/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.

ras 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 N° 12, en Parque Chacabuco, ya que como se mencionara oportunamente, las Escuelas de Recuperación N° 20 y N° 21 están "abarratadas" 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 - MPO⁴² (durante el 2011 el DE sólo contó con un caso el que se ha designado MPO) y Maestras de Apoyo Psicológico -MAP⁴³- (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 + Maestro, 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

42 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.

43 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".

Tabla N° 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/dgie/index.php?menu_id=31016 y http://www.buenosaires.edu.ar/areas/educacion/niveles/primaria/index.php?menu_id=19886

- 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.⁴⁴

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 constado 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 estas contaban resultaron escasos.

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.

⁴⁴ 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.

3. 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**. Porcentajes que van en aumento con los años y que 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 4 y 6) para atender a poblaciones de más de 20 jardines de infantes y más de 20 escuelas primarias en sus respectivos Distritos Escolares (entre 9.000 y 10.000 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, psicología, psicopedagogía, fonoaudiología, presentan serias deficiencias en la zona, siendo éste un reclamo generalizado de los actores de la región.

IV. 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."⁴⁵

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 dificultades en relación con *la igualdad de oportunidades*, en el acceso, la permanencia y el logro académico de los alumnos en el sistema educativo. Estas 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:

- 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 Nº 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 virtud de ello, resulta oportuno concluir que el Gobierno local, lejos de respetar y garantizar el principio constitucional rector del sistema educativo, perpetúa una flagrante situación de "*des-inclusión educativa*" en perjuicio de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad dentro de la Ciudad de Buenos Aires.

⁴⁵ 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.

**MINISTERIO PÚBLICO
TUTELAR** | CABA

**ASESORÍA GENERAL
TUTELAR** | CABA

Alsina 1826 | C1090AAB |
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
tel (+5411) 5297-8000

www.asesoria.jusbaires.gov.ar

agt@jusbaires.gov.ar

MPT

El **Ministerio Público Tutelar** es una institución que integra el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su 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.

Para ello, la **Asesoría General Tutelar** se ha propuesto una intervención estrictamente vinculada al control de la política pública local a través de acciones de monitoreo, interpelación, articulación y seguimiento del debido funcionamiento de las instituciones del Estado.