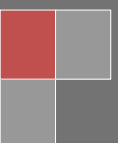


2012

DOCUMENTO DE TRABAJO N°2

**“ Análisis de la *DI-2012-15-DGEGE*
sobre Cierre de Grados y su impacto
en La Boca y Barracas ”**

**Oficina Descentralizada por los
Derechos de la Infancia y de la Adolescencia
OAD Boca Barracas**



“Análisis de la *DI-2012-15-DGEGE* sobre el Cierre de Grados y su impacto en La Boca y Barracas”

1. Introducción

A mediados de marzo del corriente año, padres de alumnos de la Escuela Primaria de Jornada Simple N°4 D.E N°4 “José Jacinto Beruti” concurrieron a nuestra oficina manifestando su preocupación ante el inminente cierre de cuatros grados de dicho establecimiento.

Los padres expresaron preocupación por los perjuicios que ocasionaría la aplicación de una medida tan intempestiva en la educación de sus hijos.

También, sostuvieron que la medida se tomó sin tener en cuenta la opinión de los padres ni de los niños y sin analizar que los niños ya comenzaron a cursar, recibieron consignas, se compraron libros y materiales, entre otras acciones comunes de inicio de clases.

Por otro lado, sostuvieron que este tipo de medidas deberían ser informadas por las autoridades antes del inicio de las clases para poder realizar un juicio propio sobre la mejora o no de la educación de sus hijos.

Finalmente, expresaron que deberían estar excluidos de la norma pues el Distrito N°4 presenta una población con las mismas características de los distritos excluidos, en especial con el distrito N°5.

A partir de este reclamo, desde la OAD Boca-Barracas se preparó el presente informe que analiza la norma impugnada por los padres y la situación particular de los Distritos Escolares N°4 y N°5, para profundizar en la problemática planteada y contribuir al análisis estructural de la política educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires a nivel local.

2. La norma impugnada

Mediante la *Disposición DI-2012-15-DGEGE* del 29 de Febrero de 2012, el Director General de Educación Gestión Estatal del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Lic. Maximiliano Gulmanelli, dispuso la integración de cursos de diversos establecimientos educativos correspondientes a diferentes áreas de la educación de gestión estatal.

Esta medida implica específicamente el cierre de 143 Grados de Escuelas Nivel Primario, 53 Cursos de Escuelas Nivel Medio y 25 cursos de Escuelas Técnicas.

La norma en cuestión se fundamenta en *“...el ejercicio pleno del derecho a la educación, priorizando un aprendizaje de calidad...”*; y *“...en pos de mejorar el servicio de educación...”* y señala que la integración propiciará *“...una nueva reasignación de espacio físico, que posibilitará la apertura de cincuenta y dos (52) salas de educación inicial, que beneficiarán a aproximadamente 1500 niños, atendiendo con ello a una de las demandas más significativas de la ciudadanía porteña; y “permitirá a su vez, el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en los distritos de la zona sur, en atención a la situación de vulnerabilidad social que los afecta”*

Asimismo, expresa que para tomar esta medida *“...se ha efectuado una evaluación integral de las necesidades organizativas de la jurisdicción, con el objeto de desarrollar acciones concretas a fin de asegurar un sistema educativo equilibrado y racional ...”*

3. La norma impugnada y su impacto material en los establecimientos educativos de la zona de incidencia de la OAD Boca-Barracas.

La Educación estatal de Nivel Primario de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra organizada por Distritos Escolares, los Distritos escolares que pertenecen a la zona de incidencia de la OAD Boca-

Barracas son los Distritos N° 4, 5. La Educación de Nivel Medio y Técnica se encuentra dividida en Regiones, a la Educación Media le corresponde la Región 4 y a la Educación Técnica, la Región II Este.

El impacto de la norma impugnada en el área de incidencia de la Oficina de Atención Descentralizada OAD Boca- Barracas, implica el **cierre de 16 grados y/o cursos** de los siguientes establecimientos del D.E N° 4, de la Región 4 del Nivel Medio y Región II Este de Técnica:

- **cuatro grados de la Escuela Primaria de Jornada Simple N°4 D.E N°4 “José Jacinto Beruti” (4° grado del Turno Mañana, 4°grado, 5°grado y 7°grado del Turno tarde)**
- **un grado de la Escuela Primaria de Jornada Completa N°10 D.E N°4 “General Araoz de Lamadrid” (5° grado)**
- **dos Cursos de la Escuela de Comercio N° 01 D.E. 04 "Joaquín V. González" (2 divisiones de 5° año del Turno Tarde)**
- **un curso de la Escuela de Educación Media N° 07 D.E. 04 "Escuela de la Ribera" (3° año del Turno Vespertino)**
- **dos cursos del Colegio N° 11 D.E. 04 "Hipólito Yrigoyen" (dos divisiones de 5°año del Turno Noche)**
- **cuatro cursos de la Escuela de Comercio N° 27 D.E. 04 "Antártida Argentina" (dos divisiones de de 4° y 5° año del Turno Vespertino)**
- **dos cursos de la Escuela Técnica N° 01 D.E. 04 "Ing. Otto Krause" (4° y 5° año del Turno Tarde)**

Los establecimientos educativos del D.E N° 5 son expresamente excluidos de la disposición junto a los distritos escolares, 19°, 20° Y 21°, en virtud *“...de la delicada situación de vulnerabilidad social que los afecta.”* No obstante, en el anexo de la disposición se establece el cierre de **dos cursos de establecimientos medios del D.E N° 5:**

- **un curso de Escuela Técnica N° 14 D.E. 05 "Libertad" (1.er año Turno Noche)**

- **un curso del EEM N° 6 DE N° 5 (4° año del Turno del Tarde)**

4. Los barrios de La Boca y Barracas y “la vulnerabilidad social”

La Asesoría General Tutelar del Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó la Oficina de Atención Descentralizada OAD- Boca-Barracas, conforme al principio de protección prioritaria a los grupos vulnerables (Cf arts. 17, 18 y cc de la Constitución del Ciudad) y con el propósito de iniciar un proceso descentralizado de promoción del servicio de justicia del Ministerio Público Tutelar y fortalecer el monitoreo de la política social local. Se optó comenzar por la Región comprendida por los Barrios de La Boca y Barracas integrantes de la Comuna N°4 dado que dichos barrios se caracterizaban por tener uno de los mayores índices de pobreza y exclusión de la ciudad.

En esta zona se registra una de las mayores densidades poblacionales con indicadores socioeconómicos que revelan importantes factores de vulnerabilidad social. Asimismo, presenta un contexto social donde la relación infancia, pobreza y déficit habitacional resulta acuciante: el 74% de los niños son pobres, la zona ha sido declarada en emergencia urbanística y ambiental, y asimismo presenta servicios públicos deficitarios e insuficientes.¹.

En lo que respecta a la educación de niños y jóvenes, la Encuesta Anual de Hogares 2010² estableció que el 81,9% de la población escolarizada de la Comuna N°4 concurre a establecimientos de educación pública.

La Disposición DI-2012-15-DGEGE reconoce las características de pobreza y exclusión de la población de la zona Sur al identificar a los distritos escolares y regiones de la zona sur en situación de

¹Resolución AGT N° 28/2009, Asesoría General Tutelar, Ministerio Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de marzo de 2009.

²Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). EAH 2010

vulnerabilidad social. La norma expresa que uno de sus fines es “**...el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en los distritos de la zona sur, en atención a la situación de vulnerabilidad social que los afecta...**” Igual reconocimiento efectúa al “**...excluir los distritos escolares 5°, 19°, 20° Y 21°, en virtud de la delicada situación de vulnerabilidad social que los afecta...**”

Sin embargo, la exclusión no comprende los establecimientos educativos primarios del Distrito N° 4, medios de la Región 4 y técnicos de la Región II Este que cumplen las mismas características que los excluidos y no efectúa fundamentación alguna para explicar el porqué de dicha exclusión.

El Mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires elaborado por La Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para ofrecer una herramienta para contextualizar los datos educativos en relación con la distribución geográfica de indicadores de vulnerabilidad social de la población identifica “... *una concentración de los grados más críticos de vulnerabilidad social en la zona sur de la ciudad, especialmente en los territorios de las comunas 4, 8 y 9, linderas con el Riachuelo, donde se registran valores críticos y muy críticos en casi la totalidad de los radios censales. Esta zona de la ciudad se caracteriza por un patrón de asentamiento de población muy heterogéneo, donde se combinan grandes espacios no residenciales con núcleos habitacionales populares dispersos, con altas densidades de población. En las Comunas 4 y 8, se concentra también la mayor cantidad de villas de emergencia y de asentamientos precarios de la ciudad de Buenos Aires que, como puede observarse, coinciden en todos los casos con radios censales que registran niveles muy críticos de vulnerabilidad social...*”³

Específicamente, la herramienta asigna **al barrio de La Boca un Índice de Vulnerabilidad Social (IVS) de 0,258, al barrio de**

³S. CATALÁ; M. CON y S. SUSINI, Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento Metodológico. Informes Temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación del GCBA (marzo de 2009).

Barracas un IVS de 0,242, un IVS de 0,22 al Distrito Escolar N° 4 y un IVS de 0,26 al Distrito escolar N°5.⁴

Del mismo modo, la identificación de la población escolar de ambos distritos como en situación de vulnerabilidad social es también reconocida por otras políticas educativas del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y programas nacionales que se implementan en la mayoría de sus escuelas primarias y secundarias.

Dentro de las políticas de inclusión educativa para el nivel primario podemos identificar a “Zonas de Acción Social Prioritarias (ZAPS)” que tiene *“...como responsabilidades: el diseño, la ejecución, el monitoreo, seguimiento y la evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades educativas y mejoramiento de la calidad, en los distritos y/o regiones educativas de la Ciudad de Buenos Aires con población de mayor vulnerabilidad social...”* (el resaltado nos pertenece)⁵.

Igualmente, podemos destacar al Programa Orquestas Infantiles que tienen como *“...objetivo principal promover y acercar ciertos bienes culturales en sectores sociales tradicionalmente alejados de esa posibilidad y alentar la participación de los niños y jóvenes no solo en términos de formación musical sino también como una instancia de aprendizaje individual y colectivo. Se busca también estimular la cultura musical en el seno de estas comunidades y la formación en la expresión y en la ejecución colectiva a niños instrumentistas...”*⁶.

⁴El Mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires se elaboró considerando los promedios del IVS de los hogares censados en cada radio censal. Para definir los intervalos se consideró un criterio conceptual, asumiendo como primer corte el valor promedio de la ciudad (0,162). Ese valor se convierte así en el límite superior del grado “bajo” de vulnerabilidad; de 0,162 a 0,249, se considera un grado “medio” de vulnerabilidad de los hogares del radio, dado que expresan situaciones «moderadas» de vulnerabilidad según los indicadores considerados. El valor 0,250 inicia las situaciones que pueden definirse como «críticas», ya sea porque en alguno de los aspectos ponderados se alcanza un valor muy alto, o porque existe una combinación de varios aspectos que hacen a la situación definida como vulnerable. Los radios censales que muestran promedios mayores a 0,3 se encuentran en la situación más crítica de vulnerabilidad de los hogares. Los criterios para la ponderación de cada indicador y la definición de situaciones “moderadas” y “críticas” de vulnerabilidad están desarrollados en: Op. Cit. M. CON; S. SUSINI y S. CATALÁ, Índice de Vulnerabilidad Social (IVS). Documento Metodológico

⁵ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dgie/zap.php?menu_id=31751. Fecha de consulta 13 de marzo de 2012.

⁶ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dgie/orquestas.php?menu_id=31749 Fecha de consulta 13 de marzo de 2012.

Si analizamos la población de cualquiera de las Escuelas del D.E N°4 que figuran en el anexo de la Disposición DI-2012-15-DGEGE comprobaremos que varios son niños y niñas con derechos vulnerados.

A modo de ejemplo, la **Escuela Primaria de Jornada Simple N° 4 D.E N° 4 “José Jacinto Beruti”**, se caracteriza por una matrícula que presenta gran cantidad de niños y niñas con derechos vulnerados que dan lugar al trabajo de varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales en pos de lograr la restitución de dichos derechos. También, la Escuela cuenta con Programas de la Dirección de Inclusión Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: “Maestros+Maestros”, “Puentes Escolares”, 4 maestras de recuperación, “Hacelo Corto”, entre otros. Y es sede de la zona sur del “Programa Orquestas Infantiles” ya referido.

Por su parte, dentro de los establecimientos del Nivel Medio de la Región 4 y técnicos de la Región II Este, existen programas tales como son las “Becas de Nivel Medio”, “Retención de Alumnas Madres, Padres y Embarazadas”, “Campamentos Escolares”, “Aprender Trabajando”, “Club de Jóvenes” entre otros. Al igual que la población escolar de los establecimientos primarios, las escuelas de nivel medio y técnico que se incluyen en el Anexo de la disposición son jóvenes que presentan derechos vulnerados.

Con respecto al Distrito Escolar N°5, **surge una contradicción palpable de la disposición impugnada:** como ya se expresó, **mientras que en los considerandos se lo excluye de los alcances de la norma por considerarlo un distrito con una “delicada situación de vulnerabilidad social que lo afecta”, en la parte de los anexos II y III de la mencionada resolución se dispone el cierre de cursos, lo cual constituye un error material gravísimo.**

Por un lado, el propio gobierno local reconoce que el distrito mencionado necesita no cerrar cursos por su particular situación, pero por otro, dispone el cierre de cursos en sus anexos, cierre que se está implementando en la actualidad, pese al error material

señalado y pese a la no publicación de la norma en el Boletín Oficial de la Ciudad.

Personal de la OAD Boca Barracas constató que la Escuela Técnica N ° 14 DE 5 “Libertad” ubicada en la calle Santa Magdalena N ° 431, tuvo que cerrar un curso de primer año del turno noche porque dicha disposición comenzó a aplicarse a principios de marzo y fue ordenada por la Supervisión de Escuelas Técnicas.

Resulta importante destacar que esta escuela tiene una matrícula que oscila entre 700 y 800 alumnos en los turnos mañana, tarde y noche, de los cuales el 50% aproximadamente proviene de la villa 21-24 y del NHT Zavaleta, barrios socioeconómicamente desaventajados que se encuentran próximos a la escuela. El resto de su población proviene de municipios cercanos como Avellaneda, Lanús y Wilde –los cuales se puede inferir que no son los más ricos del conurbano bonaerense- .

Asimismo, es dable destacar que según lo observado por personal de la OAD resulta fácticamente imposible construir en el mismo establecimiento salas para educación inicial (que en el hipotético caso que se crearan harían convivir a niños de meses y de 1 o 2 años de edad, con adolescentes y adultos mayores), vulnerando todos los principios del reglamento escolar y los derechos de los niños y niñas en particular.

El otro establecimiento educativo del D.E N° 5 que figura en la norma es el E.E.M N° 6 DE 5, dicha escuela fue fundada en el año 2009 y está compuesta por alumnos que en su mayoría, residen en los barrios Villa 21 – 24, Barracas – Zavaleta. La creación de esta escuela implicó cubrir un espacio de gran demanda en los barrios mencionados. La zona no contaba con escuelas medias y los niños solamente podían concluir sus estudios primarios encontrándose con la falta de matrícula y problemas de distancia para asistir a establecimientos en barrios

cercanos. La gestión de la EEM Polo Educativo Barracas se convirtió en dinamizador de los lazos dentro de la comunidad educativa y del barrio, logrando el trabajo mancomunado con diversos actores sociales como la Iglesia Barrial, el Centro de Formación Profesional N° 9, el Club de Jóvenes, Radio Gráfica, Centro Cultural Fraternidad del Sur, la Escuela Primaria N° 12 DE 5, Centro de Salud N° 35, entre otros. Resulta llamativo que con menos de dos años de apertura ya se haya dispuesto el cierre de cursos.

En definitiva, resulta evidente que si la norma impugnada toma como indicador la vulneración social de la población escolar, los establecimientos dependientes de los Distritos Escolares de educación primaria N ° 4 y 5, la Región 4 de Nivel Medio y la Región II Este de Educación Técnica deben considerarse en situación de vulnerabilidad social.

5. Las políticas educativas destinadas a niños, niñas y adolescentes y *“las necesidades organizativas de la jurisdicción”*

La norma en cuestión se fundamenta en “*...el ejercicio pleno del derecho a la educación, priorizando un aprendizaje de calidad...*”; y “*...en pos de mejorar el servicio de educación...*” Asimismo, expresa que para tomar esta medida “*...se ha efectuado una evaluación integral de las necesidades organizativas de la jurisdicción, con el objeto de desarrollar acciones concretas a fin de asegurar un sistema educativo equilibrado y racional ...*”

No obstante de la norma no surge expresamente cual sería el plus de mejora en el ejercicio del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes a los que está dirigida la medida, es decir aquellos que serán redistribuidos. Tampoco, cuales han sido las distintas acciones y que características tiene el proceso de implementación de la política educativa aquí cuestionada tomando como referencia que en la

fundamentación de la norma se habla de que se encuentra en una primer etapa.

Lo que si surge explícitamente es que es una medida que tiende a dar respuesta a necesidades organizativas de la jurisdicción, que busca una reorganización del espacio físico y que identifica como un fin concreto la apertura de 52 salas de nivel inicial en la zona sur-

Dado que esta medida se inscribe en la política pública del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires destinada a promover el ejercicio a la educación de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad es fundamental que la misma cumpla los principios rectores del sistema de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a fin de que no estemos frente a una caso en donde en pos de dar respuesta a necesidades organizativas, burocráticas o de espacio se violen derechos.

Resulta, en primer término, substancial establecer que es obligación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, según lo normado por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su Art. 17 desarrollar políticas sociales que asistan a *“... las personas con necesidades básicas insatisfechas y promover el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.”*.

También, el Art. 18 de la C.N de la Ciudad expresa que *“La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio.”*

Desde esta arista se puede considerar como acorde a nuestro ordenamiento jurídico el fin de la disposición que señala que la integración propiciará ***“...una nueva reasignación de espacio físico, que posibilitará la apertura de cincuenta y dos (52) salas de educación inicial, que beneficiarán a aproximadamente 1500***

niños, atendiendo con ello a una de las demandas más significativas de la ciudadanía porteña; y “permitirá a su vez, el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en los distritos de la zona sur, en atención a la situación de vulnerabilidad social que los afecta”

No obstante, el Art 39 de la Constitución de la Ciudad “.. reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos de sus derechos, les garantiza su protección integral y deben ser informados, consultados y escuchados.” y les “...otorga prioridad dentro de las políticas públicas, a las destinadas a las niñas, niños y adolescentes...”

El reconocimiento de los niños como sujetos de derechos debe complementarse con lo normado por la Ley 114 de “Protección Integral de los Derechos de. Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires” y la Ley Nacional 26.061 de “*Protección integral de los Derechos de. Niñas, Niños y Adolescentes*” que establecen como principio rector el interés superior del niño en todas las medidas que tomen o en las que intervengan instituciones públicas o privadas, así como los órganos legislativos, judiciales o administrativos⁷.

En este sentido el Art.5 de la Ley 26.061 da contenido a la responsabilidad gubernamental instaurando que “...En la formulación y ejecución de políticas públicas y su prestación, es prioritario para los Organismos del Estado mantener siempre presente el interés superior de las personas sujetos de esta ley y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen. Toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes. Las políticas públicas de los Organismos del Estado deben garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.”

⁷Cf. Art 3 Ley 26.061 y Art.2 Ley 114.

El *interés superior de niño* importa la satisfacción integral de todos los derechos que la legislación consagra y reconoce a los niños. Es decir, que es un principio garantista, y la obligación que tienen las autoridades de aplicarlo significa el deber de efectivizar los derechos se les reconoce a los niños. El respeto y el mantenimiento mencionado conlleva a la necesidad de tomar la medida que asegure la máxima satisfacción de los derechos que sea posible y la menor restricción de ellos, no solo en cuanto a número sino también respecto a su importancia. Puesto que “...a partir de la Convención existe una absoluta equivalencia entre el contenido del interés superior del niño y los derechos fundamentales del niño reconocidos en el Estado que se trate. De ese modo, es posible afirmar que el interés superior del niño es nada más pero nada menos, que la satisfacción integral de sus derechos.”⁸

Todo lo cual nos lleva a la necesidad de un análisis exhaustivo de la norma aquí impugnada en pos de no violentar el derecho a la educación de los derechos de niños, niñas y adolescentes por cuestiones meramente de organización, administrativas o presupuestarias.

De un primer análisis, resulta por lo menos preocupante y sin fundamentación alguna, teniendo en cuenta que están en juego derechos de los niños, niñas y adolescentes, los siguientes puntos:

- a) en qué medida la situación actual de los niños y adolescentes que concurren a los grados y cursos que se pretenden cerrar afecta su derecho a la educación
- b) en qué condiciones de espacio e infraestructura se ejerce el derecho a la educación de los niños y adolescentes que concurren a los grados y cursos que se pretenden cerrar

⁸ (Bruñol, Miguel Cillero; “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, en “Infancia, ley y democracia en América Latina”, comp. Emilio García Mendez y Mary Beloff, Temis-Depalma, Bogota-Buenos Aires, 1998, pag 84).

- c) *cuáles son las necesidades organizativas de la jurisdicción que dan lugar a esta medida*
- d) *cuál es el diagnóstico situacional que fundamentó la medida y como se realizó: cuál es la matrícula, cuál es el contexto comunitario de la escuela, que características presenta la población escolar de los cursos a cerrar.*
- e) *cuál sería el beneficio en el ejercicio del derecho a la educación de los niños y niñas en cuestión teniendo en cuenta que se les aplica una regulación que modifica sus condiciones actuales de ejercicio con tan solo menos de un mes de comenzado el ciclo lectivo.*
- f) *que características tiene el proceso de implementación de la política educativa aquí cuestionada tomando como referencia que en la fundamentación de la norma se habla de que se encuentra en una primer etapa*
- g) *que otras medidas se tomaron que no impacten directamente en los niños y adolescentes se tomaron antes del cierre de grados para dar respuesta a la falta de vacantes de nivel inicial*

Por todo lo expuesto, es que desde esta OAD se cree que aplicar esta medida sin poder analizar otros elementos constituye a priori una medida que no tiene en cuenta el interés superior del niño y perjudica el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes a los que está dirigida la medida.