

Juana Canevari, Julián Falcone y Nancy Montes

Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGE, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

Mail de contacto: nmontes51@gmail.com

Mesa 1 - La cuestión urbana, territorio y medio ambiente

Título: Territorios de mayor vulnerabilidad social y educativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: características, oferta educativa y asignaturas pendientes¹

Resumen: En los últimos años se verifican en nuestro país notables avances en la incorporación a la educación de niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos en proporciones cada vez más elevadas. Sin embargo, todavía persisten situaciones de desigualdad que son de larga data y que, a pesar de los importantes cambios operados en las últimas décadas, siguen espejando una fragmentación inicial del territorio urbano.

Diferentes indicadores muestran importantes distancias al interior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo la zona sur el territorio en el que viven los grupos sociales más vulnerables. Allí se concentra la deuda de derechos incumplidos en el acceso a la vivienda, a prestaciones de salud, al trabajo y a la educación, aspectos que ubican a esta población en situación de injusticia respecto de la de otros territorios.

La dinámica socio espacial de lo que ha sido la conformación histórica de la ciudad genera así límites que marcan diferentes condiciones de vida para sus habitantes. En este trabajo, identificamos los territorios de mayor vulnerabilidad recortando el área comprendida por las comunas 4, 8 y 9 además de las dos grandes villas de la Ciudad, la 1-11-14 y la villa 31 y 31 bis. Para esto, se aborda la situación social, demográfica y educativa en clave espacial en base a diferentes recursos de información disponibles (censos de población, encuestas a hogares, estadísticas educativas, censo de infraestructura escolar, georreferenciación), a un conjunto de entrevistas realizadas y a la referencia a otros estudios y trabajos de investigación.

Dado que este equipo de trabajo está inserto en un ámbito estatal que tiene una tradición de 30 años de producción de investigaciones, el trabajo incluye el análisis de algunas políticas implementadas en la zona sur y algunos señalamientos de problemáticas que requieren abordajes específicos para su resolución.

¹En el trabajo participaron además Norberto Abelenda, Lina Lara y Silvina Quintero.

Introducción

En los últimos años se verifican notables avances en la incorporación a la educación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en proporciones cada vez más elevadas. Sin embargo, todavía persisten situaciones de desigualdad que son de larga data y que, a pesar de los importantes cambios operados en las últimas décadas, siguen espejando una fragmentación inicial del territorio urbano.

Diferentes indicadores sociales muestran importantes distancias al interior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo la zona sur el territorio en el que viven los grupos sociales más vulnerables. Allí se concentra la deuda de derechos incumplidos en el acceso a la vivienda, a prestaciones de salud, al trabajo y a la educación, aspectos que ubican a esta población en situación de injusticia respecto de la de otros territorios.

La dinámica socio espacial de lo que ha sido la conformación histórica de la ciudad genera así límites que marcan diferentes condiciones de vida para sus habitantes. En este trabajo, identificar los territorios de mayor vulnerabilidad implica describir y analizar las comunas 4, 8 y 9 además de las dos grandes villas que quedan fuera de los límites de esas comunas: la 1-11-14 del Bajo Flores y las 31 y 31 bis ubicadas en el barrio de Retiro. Ello en clave de presentar la situación social, demográfica y educativa del territorio con base en información cuantitativa y cualitativa y referencias a otros estudios y trabajos de investigación.

Antecedentes

Entre los antecedentes de trabajos realizados desde este espacio institucional, puede destacarse la elaboración del informe de la Comisión Técnica del Plan Plurianual de Inversiones creada a partir de la Resolución 5060/07. La comisión estaba conformada por la Dirección General de Infraestructura, Mantenimiento y Equipamiento, la Dirección General de Educación y la Dirección General de Planeamiento y estableció, a partir de un análisis territorial, demográfico y de infraestructura escolar, el plan de prioridades para nuevas construcciones y ampliaciones de edificios escolares. Este estudio reafirmó que las necesidades más acuciantes por falta de oferta y saturación de salas y secciones se encuentran en la zona sur en todos los niveles educativos y en el barrio de Retiro, cerca de las villas 31 y 31 bis.

También puede considerarse como antecedente el monitoreo jurisdiccional que se comenzó a hacer a partir de la Ley Nacional N°26.075/05 de Financiamiento Educativo, en la que se definían los objetivos principales de las acciones que debían llevarse a cabo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los recursos disponibles para alcanzarlos, priorizando los territorios a los que asistían los sectores más desfavorecidos.

Como insumo para este estudio se cuenta, además de las estadísticas de población, con la información

de los relevamientos anuales (RA) realizados por la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE) y del Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CENIE)². Este censo se llevó a cabo entre julio de 2010 y diciembre de 2011 y lo dirigió una comisión coordinada por la Subsecretaría de Planeamiento Educativo e integrada por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) y la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación de la Nación (MEN) en el que se sistematizó información de los predios y edificios escolares del sector estatal de todo el país.

Los desequilibrios norte-sur son una problemática recurrente en los análisis y los documentos públicos de la política urbana porteña desde las primeras décadas del siglo XX. Esta preocupación está planteada también en los lineamientos del Plan Urbano Ambiental, que desde su aprobación por Ley N°2.930/08, integra el marco normativo de la ciudad en materia de planeamiento urbano y en su Artículo 14 propone la realización de estudios diagnósticos que: "... Además de describir y evaluar el estado de situación correspondiente al caso, deberán plantear las hipótesis que den razón del problema y los escenarios alternativos futuros, caracterizados según sus dimensiones sociales, económicas, urbanísticas y ambientales, que puedan prevverse en caso de no realizarse intervenciones".

¿Por qué una mirada a partir del territorio?

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires afirma en el Artículo 18 que "... La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio...". El estado es garante del derecho de todos al acceso al conocimiento y a la educación (componente clave del desarrollo humano), de acuerdo a lo promulgado en las leyes que organizan el sistema educativo de la Argentina y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En ellas se define un conjunto de aspiraciones y un rumbo sobre el que es necesario avanzar, que también es destacado por el Artículo 11 de la Ley de Educación Nacional N°26.206/06, estableciendo entre los fines y objetivos de la política educativa nacional:

a) Asegurar una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales.

e) Garantizar la inclusión educativa a través de políticas universales y de estrategias

² Tanto el RA como el CENIE son operativos de captación de información que se realizan en todo el país bajo la coordinación del Ministerio de Educación de la Nación. Su ejecución es descentralizada, es decir que está a cargo de cada jurisdicción. El RA releva información sistemática desde el año 1996 y el CENIE 09 tiene como antecedente el Censo de Infraestructura realizado en 1998. El universo del RA son todos los establecimientos educativos estatales y privados de todos los niveles y modalidades (excepto el nivel universitario) y el universo del CENIE son los edificios escolares activos de gestión estatal. El RA se aplica anualmente al 30 de abril y está a cargo del Área de Estadística de la GOIyE, y de la DINIECE. El CENIE 09 se realizó durante el año 2010 e inicios de 2011, lo dirigió una comisión coordinada por la Subsecretaría de Planeamiento Educativo e integrada por la DINIECE y la Dirección de Infraestructura del Ministerio de Educación de la Nación y estuvo a cargo de una comisión jurisdiccional radicada en la Dirección General del Planeamiento del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Identificar los lugares en los que aún no es posible cumplir con estos mandatos es uno de los propósitos de este estudio. Se busca caracterizar la desigualdad persistente entre el norte y el sur de la ciudad con datos actualizados, incorporando la perspectiva teórica de los estudios urbanos (Arfuch, 2005; Di Virgilio y otros, 2011; Oszlack, 1991; Ainstein, 2012; Grimson, 2000; PNUD 2009), que ayuden a comprender el modo en el que se ha ido conformando la ciudad y sus desigualdades para que sea posible intervenir desde las políticas estatales y promover una mejor calidad de vida para todos sus habitantes.

En términos de Saskia Sassen,

La ciudad tiene un discurso, un poder de habla... lo hace, por ejemplo, cuando los desarrolladores inmobiliarios construyen una plaza pública para compensar un edificio más alto, y ese espacio nunca funciona como plaza, está muerto. O cuando el tránsito de la hora pico en el centro paraliza un auto potente, hecho para grandes velocidades, y no le permite usar ninguna de esas capacidades. O en las maneras que hemos aprendido... cómo transitar caminando por el centro de la ciudad en esas horas pico. Eso es discurso. Cuando la ciudad no permite cosas, es la ciudad la que habla. En lo urbano hay una capacidad que le permite actuar³.

Algo de esta perspectiva es lo que se utiliza para el análisis de las problemáticas educativas, con la convicción de que no podrán cambiar si no se piensan juntamente con su historia y con el espacio material que ocupan.

El punto de partida fue identificar el territorio que por sus indicadores sociales, económicos y urbanísticos pueda asociarse a las características que corrientemente se atribuyen al "sur" como "área postergada" de la ciudad: un espacio donde se concentran altos porcentajes de población en situación de vulnerabilidad social, visibles signos de deterioro de la infraestructura, la falta de servicios básicos y los resultados de una histórica marginación que incide en los complejos procesos de valorización del suelo de origen público y privado. Los precios de la tierra y la vivienda, a pesar de las grandes diferencias por zona, expulsan de ese mercado a la población de menores recursos que recurre a la autoconstrucción precaria en asentamientos y villas que se concentran en las áreas de este estudio.

³Sassen, Saskia (2012). La Ciudad es hoy un espacio de combate abierto, entrevista en La Nación del 17 de agosto de 2012.

Población y condiciones de vida

La ciudad cuenta con 1.082.998 viviendas particulares habitadas. En ellas se organizan unos 1.150.134 hogares que albergan a unas 2.890.151 personas. El promedio de personas por vivienda para toda la ciudad es de 2,6 mientras que, en la zona delimitada por las Comunas 4, 8 y 9 el promedio se eleva a 3,3 personas por vivienda. Con relación a los aspectos estructurales de la vivienda hay por lo menos tres indicadores que permiten describir situaciones más favorables o más precarias: los materiales, la tenencia de baño y descarga de agua y el hacinamiento. En toda la ciudad sólo el 2% de las viviendas no tiene baño o lo tiene sin botón, cadena o mochila, en tanto que en la zona delimitada para este estudio alcanza al 5,4% de las viviendas.

Cuadro 1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Viviendas particulares por tenencia de baño y descarga de agua del inodoro, Total Ciudad y región bajo estudio. Año 2010.

Comuna	Total de viviendas particulares	Tenencia de baño		No tienen baño	Tenencia de baño (%)	
		Con botón, cadena o mochila	Sin botón, cadena o mochila		Con botón, cadena o mochila	Sin botón, cadena o mochila o No tienen Baño
Total	1.082.998	1.061.211	13.462	8.325	98,0	2,0
Comunas 4, 8 y 9	170.666	161.367	7.053	2.246	94,6	5,4

Fuente: Elaboración propia con base en Información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

Un aspecto más coyuntural pero que también da cuenta de las condiciones de desigualdad de los hogares es la disponibilidad o no de determinados bienes y servicios como heladeras, computadoras y telefonía fija. La ausencia de teléfono celular no está mostrando diferencias notables, sin embargo, la presencia o ausencia de telefonía de línea, que implica una relación más estable con la vivienda sí muestra importantes diferencias. En la Comuna 8 un 40% de los hogares no tiene teléfono de línea mientras que en las Comunas 1 y 4 ese valor ronda el 30% y en la ciudad el promedio es del 15%.

En relación con la dinámica demográfica, desde mediados del siglo pasado, momento en el que la Ciudad de Buenos Aires alcanzó el número más alto de habitantes (2.982.580 en 1947) el tamaño de la población evidencia un ligero descenso. De acuerdo al último censo de población realizado en 2010, se relevaron 2.890.151 personas. De ellas, el 13,2% son extranjeros, porcentaje que también viene disminuyendo, ya que en 1947 representaba al 27,5% de la población. Lo que merece destacarse es el cambio en la composición de los extranjeros, ya que a mediados del siglo pasado sólo el 6,3% pertenecía a personas provenientes de países limítrofes y actualmente el 54,5% tiene ese origen⁴.

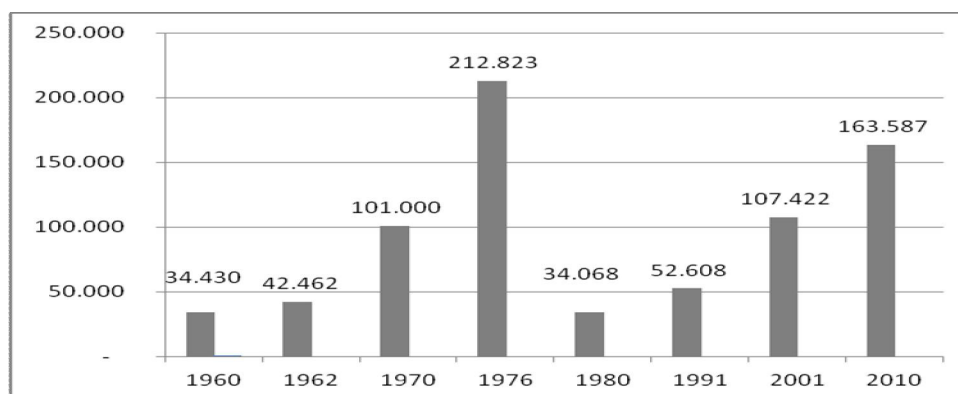
Al interior de la zona sur, se observan diferencias significativas en la variación intercensal de la

⁴ Consultar Dinámica y Envejecimiento demográfico en la Ciudad de Buenos Aires. Evolución histórica y situación reciente. Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2013.

población. Mientras que las comunas 4 y 9 muestran una evolución estable en el período 1991-2010, la Comuna 8, que alberga los valores más críticos de ingresos familiares per cápita y de vulnerabilidad social, registró en estas dos décadas una tasa de crecimiento poblacional del 24%, comportamiento muy por encima del promedio de la ciudad y de los ritmos de crecimiento de las otras dos únicas comunas con evolución de signo positivo: la Comuna 7 (11%) y la Comuna 1 (3%), que son además las que albergan las dos villas de emergencia más grandes localizadas en el territorio de la Ciudad, la Villa 1-11-14 en el barrio de Bajo Flores y la Villa 31 y 31 bis en el barrio de Retiro.

Es importante destacar que el 88 % de la población que vive en villas de emergencia está radicada en la zona sur de la ciudad, en el espacio que es objeto de este trabajo. Entre 2001 y 2010 la población de villas y asentamientos precarios creció de 107.442 a 163.587. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, el 5,7 % de la población de la Ciudad de Buenos Aires vive en villas y asentamientos, con una distribución muy despareja entre comunas: en la Comuna 8 representan la tercera parte de su población. Allí se ubican las villas 3, 15, 16, 17, 19 y 20, un núcleo habitacional transitorio en Av. del Trabajo y 6 asentamientos. La sigue la Comuna 4 con 16,3 % de población de villas y asentamientos, la Comuna 1 con 14,3 % y la 7 con 12,1 %. Al realizar un análisis de las variaciones de la población residente en villas, pueden considerarse cuatro períodos: el primero, que va de 1960 a 1970 tiene un crecimiento anual del 19,3%. El segundo, 1970-1976 aumenta un 18,6 %; el tercero entre el 1976 y 1980 muestra una reducción del 21 % anual y del 84 % en total, a partir de la política de erradicación de 17 villas de emergencia. El último período, entre 1980 y 2010 presenta un incremento poblacional importante en cada una de las décadas comprendidas, como puede observarse en el gráfico siguiente, siendo el más notorio el ocurrido en la década del 90 (104%). De acuerdo a la información del Censo 2001 estos hogares tenían un promedio de 4 personas por hogar. Las villas más importantes en tamaño, medido éste en cantidad de personas son la Villa 31 y 31 bis, la 1-11-14 con casi 22 mil habitantes; sigue en importancia la Villa 20 y la Villa 21/24, ambas con 16 mil personas.

Gráfico 1. Evolución de la población residente en villas. Ciudad de Buenos Aires. Años 1960/62/70/80/91/2001 y 2010



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda GCBA a partir de datos censales y del Instituto de la Vivienda.

Según el Ministerio de Desarrollo Social, entre 2001 y 2010 la población residente en villas de emergencia se incrementó un 52,3%. Lo mismo señala el trabajo realizado sobre las condiciones de vida de esta población publicado en 2012 por Educa, resultado de un trabajo de investigación sobre capacidades de desarrollo y sociedad civil (Lépoire, 2012). Las villas que más aumentaron su población en este período son Rodrigo Bueno, Pilettones, 31 y 31 bis de Retiro y 21-24.

Este crecimiento es señalado por una de las personas entrevistadas de la siguiente manera:

En los últimos años cambio muchísimo la geografía de barrio. Por ejemplo nosotros estuvimos pintando el patio, y antes no veíamos las construcciones, ahora ves todas las construcciones en alto. Antes no veíamos a nuestros vecinos, ahora sí. Evidentemente está creciendo la villa, se está yendo para arriba como la 31. (Entrevista equipo directivo de escuela en zona sur, realizada en 2013).

El territorio es el lugar en el que las prácticas sociales y las políticas públicas se encuentran (Massey, 2005). Diferentes niveles de gestión del gobierno de la educación confluyen en una región, en un distrito, en un establecimiento educativo que funciona en determinado barrio.

Aspectos educativos de la zona sur

Muchas políticas y programas en la Ciudad tienen por objetivo de trabajo este espacio geográfico descrito como zona sur. Por citar algunos, la Corporación del Sur que asumió proyectos de desarrollo en clave intersectorial, en el área educación, lo que en su momento se constituyó como Zona de Atención Prioritaria (ZAP), tomando el modelo francés de política focalizada en el territorio, la creación de establecimientos como las Escuelas de Educación Media (EMEM) y las Escuelas de reingreso que de modo general se instalaron en este espacio.

La información del Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CENIE) permite describir aspectos estructurales asociados a la ubicación de los predios en los que funcionan los establecimientos educativos. Uno de los ítems que relevó son los factores de riesgo ambiental que afectan a los predios escolares y a su entorno. En la zona sur el 40 % de los predios escolares se encuentran a menos de 500 metros de fábricas u otros focos contaminantes, mientras que para el resto de la Ciudad el solo el 10 % se encuentra en dicha situación; algo más del 30 % de estos espacios en la zona sur se encuentra en zonas inundables en tanto que el riesgo se reduce al 20 % en el resto. Respecto de la proximidad a autopistas y/o rutas altamente transitadas en un caso y aeropuertos o fuentes de ruidos en otro, en la zona sur casi el 30 % de los predios en los que hay establecimientos educativos de gestión estatal se encuentran en la primera situación y el 18 % en la segunda, mientras que para el resto de la Ciudad este valor se encuentra en el orden del 12 % y el 7% respectivamente. La proximidad a depósitos de sustancias inflamables o explosivas se distribuye más equitativamente en el conjunto, siendo en la

zona sur del 27% y en el resto del 21%, debido a la presencia de estaciones de servicio distribuidas en todo el territorio. Algunos factores de riesgo ambiental se presentan casi con exclusividad en la zona sur, siendo los más significativos la cercanía a basurales en el 26% y a mataderos en el 7 % de los predios de la zona sur, mientras que para el resto de la Ciudad son menos del 2% los predios próximos a basurales. Respecto de esta situación, una de las personas entrevistadas señalaba:

Aquí se han dado charlas sobre saneamiento ambiental para el personal docente, para las familias. Acá estamos afectados por los roedores, las ratas conviven con nosotros como las cucarachas, con lo cual la gente del Pasteur en interacción con el Cesac 18 viene a la escuela también a dar charlas de capacitación, de información a las familias. Hay tres tipos de ratas, nosotros teníamos los tres tipos.....El tema grave de la basura tiene que ver con la villa en general. Por el cementerio de autos que había, la gente del barrio se preocupaba porque se quería remover todo y era imposible porque iba a ser una invasión de roedores a todo el barrio de Villa Lugano. Con el CESAC trabajamos con los chicos que vivían en las manzanas de allá atrás por el tema de la contaminación de plomo en sangre, por las baterías de los autos. Todo lo que pudimos hacer institucionalmente lo hicimos, sacamos los cartones, etc. Pero los días lunes los contenedores de basura están desbordados, pero no podemos trasladar los contenedores porque no los vamos a poner frente a la casa de otra gente. Intentamos ver con las familias a qué lugares se pueden trasladar, pero no podemos nosotros definirlos. Algo que nos llamó la atención es ver chicos jugando adentro de los contenedores, es la primera vez que lo veo. El tema de la basura es muy complicado. (Equipo de conducción escuela zona sur realizada en 2013).

Durante el relevamiento censal se identificaron 857 predios en los cuales existen ofertas educativas de gestión estatal. El 78% son predios gestionados por el Ministerio de Educación (MEGCBA) y el 22% restante son gestionados por otras dependencias: Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud, Gobierno Nacional, Centros Comunitarios u otros, que brindan ofertas educativas de gestión estatal. En los 857 espacios relevados se identificaron 1.674 ofertas educativas de las cuales 1.417 ofertas se brindan en predios gestionados por el MEGCBA. En cuatro de cada diez el uso es exclusivo⁵.

⁵ El uso exclusivo refiere al uso por un único establecimiento escolar, en tanto que el uso compartido refiere a la utilización por dos o más establecimientos escolares.

Cuadro 2. Predios en los que funcionan edificios escolares por tipo de gestión según tipo de uso. Año 2010.

Uso del predio	Gestionados por el MEGCBA		No gestionados por el MEGCBA		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Uso compartido	456	67,4	52	28,9	508	59,3
Uso exclusivo	221	32,6	128	71,1	349	40,7
Total	677	100,0	180	100,0	857	100,0

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Infraestructura 2010.

Las cantidades totales de predios y edificios, como la dependencia de los predios (gestionados / no gestionados por el MEGCBA) presentan diferencias significativas de una comuna a otra. En la Comuna 4 se observa una mayor cantidad de edificios con ofertas escolares, existen en total unos 103 predios. De ellos, 81 están gestionados por el Ministerio de Educación. Entre los restantes, 14 corresponden a centros comunitarios⁶, cinco funcionan en hospitales, dos en establecimientos de educación privada y uno en una dependencia del Gobierno Nacional.

La Comuna 8 tiene unos 70 edificios escolares; de ellos 21 dependen de centros comunitarios, siendo la comuna donde hay mayor cantidad de ofertas educativas que se brindan en este tipo de instituciones tanto en términos absolutos como relativos; tres en hospitales y uno del Gobierno Nacional.

La Comuna 9 posee 63 predios educativos, de ellos 54 corresponden a la gestión del MEGCBA y nueve a predios no gestionados por el MEGCBA. De estos últimos uno depende del Ministerio de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires, cuatro de centros comunitarios, tres de sindicatos y uno del Gobierno Nacional.

Es decir que en los territorios que han sido caracterizados como más desfavorecidos, es mayor el funcionamiento de ofertas escolares en edificios que no dependen del Ministerio de Educación de la Ciudad respecto de lo que ocurre en otras comunas, situación que da cuenta de la necesidad de cubrir la oferta educativa recurriendo a otras entidades frente a la falta de espacios propios.

Con relación a las condiciones educativas de la población de la zona sur, algunos indicadores señalan muy claramente las desigualdades históricas en el acceso. El máximo nivel educativo alcanzado por la población adulta es uno de ellos. La información que se presenta da cuenta de una diferencia de 16 puntos porcentuales en detrimento de la población de más de 25 años que habita la zona sur.

⁶ Se han agrupado en esta categoría los centros comunitarios, asociaciones civiles, sociedades de fomento, iglesias, centros de jubilados, etc.

Cuadro 3. Distribución porcentual de la población de 25 años y más por máximo nivel de instrucción alcanzado según zona. Ciudad de Buenos Aires. Año 2011

Zona	Total	Hasta secundario incompleto	Secundario completo y más
Total Ciudad	100,0	28,4	71,6
Sur	100,0	44,7	55,3

Fuente: EAH 2011, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda del GCBA.

El promedio de años de escolaridad, calculado a partir de la información muestral de la Encuesta Anual de Hogares es otro indicador que describe las diferencias en las trayectorias escolares que son posibles para la población de la Ciudad: "... En toda la Ciudad el promedio de años de escolarización es de 12,7. En las Comunas 4, 8 y 9 el promedio de años de estudio varía entre 10,2 y 11,9, mientras que en las Comunas 2, 13 y 14 dicho promedio supera los 14 años de estudio..." (Síntesis de resultados, Encuesta Anual de Hogares 2012, Dirección General de Estadística y Censos, GCBA).

Las tasas de asistencia escolar y la proporción de niños/as, adolescentes y jóvenes en edad escolar que no asisten también evidencian algunas distancias en clave territorial. El cuadro que se presenta a continuación permite comparar los valores para el total de la Ciudad y para el territorio delimitado como Zona Sur utilizando la información del último censo de población realizado. La asistencia en el nivel inicial y en el ciclo superior de la educación secundaria es donde se presentan las mayores brechas. Es de 10,5 puntos de diferencia para los niños y niñas de 3 y 4 años y de 5,3 puntos para los jóvenes de 15 a 17 años. Del conjunto de personas de 3 a 17 años que no estaban asistiendo en el año 2010 a algún establecimiento educativo, el 39% vivía en hogares de la zona sur.

Cuadro 4. Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Zona Sur. Año 2010
Población de 3 a 17 años por condición de asistencia escolar y no asistencia según grupo de edad.

Sexo y grupo de edad	Población de 3 a 17 años	Condición de asistencia escolar				No Asisten	% No asistencia
		Asiste	% asistencia	Asistió	Nunca asistió		
Total Ciudad	462.842	439.196	94,9	12.541	11.105	23.646	5,1
3-4	63448	52952	83,5	682	9814	10496	16,5
5	32338	31280	96,7	548	510	1058	3,3
6-12	214422	212647	99,2	1259	516	1775	0,8
13-15	91087	88515	97,2	2432	140	2572	2,8
16-17	61547	53802	87,4	7620	125	7745	12,6
Zona Sur	121.245	111.802	92,2	4.695	4.748	9.443	7,8
3-4	16427	11994	73,0	216	4217	4433	27,0
5	8291	7869	94,9	169	253	422	5,1
6-12	56411	55821	99,0	404	186	590	1,0
13-15	24315	23294	95,8	972	49	1021	4,2
16-17	15801	12824	81,2	2934	43	2977	18,8

Fuente: Elaboración propia basada en el sistema de consulta REDATAM, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

Para responder a la demanda de salas de nivel inicial serían necesarios unos 38 jardines de jornada simple (mañana y tarde), estimando unos 25 niños y niñas por sala, cada uno de los cuales tendría seis salas (dos para cada edad) de jornada simple, de manera de atender a 150 niños/as por jornada. Ahora bien, ¿cuántos de estos jardines serían necesarios en la zona sur? 16 de los 38 jardines que faltan en la Ciudad de Buenos Aires deberían estar radicados en esta zona⁷.

Entrevistas realizadas en 2013 en el marco de este estudio a referentes de equipos de conducción escolar del nivel y a la coordinación de programas que intervienen en la zona sur coinciden en señalar esta asignatura como pendiente.

Si bien se hace mucho foco ahí, todavía falta un montón. La falta de vacantes es real, es considerable. (Entrevista a gerencia de programas).

El problema está así que explota. Este año pudimos ubicar a todos los chicos de cinco años, pero he cerrado dos salas de tres para poder albergar a todos los de cinco. He tenido chicos fuera del distrito, han llegado hasta Perú e Independencia, iban en micro. No solamente iban hasta ahí sino que no cumplían todo el horario por una cuestión de transporte. Tampoco se puede sostener demasiado esa escolaridad, es muy complejo y aparte cuál es el arraigo que tienen estos pibes con su zona. (Entrevista a supervisora zona sur).

Este año no tenemos lista de espera de cinco años, porque desde el distrito hubo una reformulación de las salas, hay escuelas que las salas de 3 las modificaron en salas de cinco. (Entrevista a directora zona sur).

Otro problema es la extensión horaria de la oferta, con frecuencia en las zonas en que más se necesita, se desdoblan los servicios para dar respuesta al aumento de la demanda. Esto redundaría en una mayor exigencia en el trabajo de maestros y directivos y en una baja en la calidad educativa para las familias de sectores desfavorecidos.

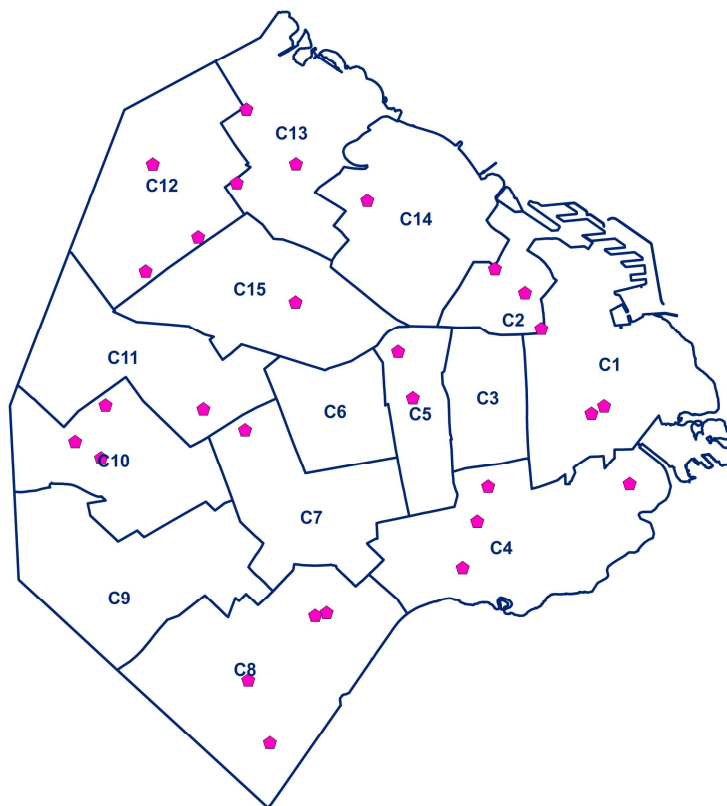
Nosotros somos dos escuelas en una, hay una superposición horaria. Somos una jornada extendida, esta escuela cuando comenzó era de 7 de la mañana a 7 de la tarde, y era tanta la cantidad de chicos que había que lo que se hizo fue esta idea de tener dos turnos. Un turno entra a las 8 hasta las 12.30 y el otro turno entra a las 11.30 a 18. Tenemos 24 salas pero no tenemos 24 espacios, tenemos 10. Entonces tenemos esta

⁷ Se trata de una estimación de mínima, ya que podrían construirse jardines de jornada completa o escuelas infantiles con otra dotación de secciones.

superposición, mientras unos están en la sala los otros están afuera. La realidad es que son dos escuelas, el problema del espacio es un problema para nosotros. Tenemos demasiada matrícula, tenemos lista de espera, habrá 200 niñitos en espera en la franja de deambuladores a tres años. (Entrevista a equipo de conducción zona sur).

Se presenta a continuación el mapa de jardines que se crearon en la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2008 hasta el año 2013 que da cuenta de una importante ampliación de este nivel de enseñanza: 28 ofertas nuevas de sector estatal distribuidas en todo el territorio de la Ciudad. De ese total, 12 son escuelas infantiles, 4 son jardines maternas, 2 son nuevos establecimientos de jardín de infantes, y 10 son anexos de de jardines de infantes ya existentes. No se trata en todos los casos de “nuevos edificios creados” pero sí de una extensión de la oferta a cargo del Ministerio de Educación, tal es el caso de dos de los jardines “incorporados” que existen desde hace muchos años pero que tenían dependencia nacional y ahora son gestionados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En la zona sur se crearon nueve establecimientos de nivel inicial, cinco de ellos en la Comuna 8 y el resto en la Comuna 4.

Mapa 2. Establecimientos de nivel inicial de gestión estatal creados entre los años 2008 y 2013 dependientes del Ministerio de Educación del GCBA.



Fuente: Mapa Escolar - Registro de Establecimientos 2013.
Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación GCBA.

Si bien el nivel primario no presenta diferencias en términos de acceso dada la masividad de este nivel de enseñanza, un problema recurrente es el de la articulación entre niveles. Muchas instituciones no pueden garantizar las vacantes al nivel siguiente por limitaciones de la oferta, dada la insuficiencia de establecimientos de jornada completa, tanto en el nivel inicial como en el nivel primario, situación que condiciona muchas veces a los padres a elegir una escuela privada. En varias entrevistas se mencionó que el tema de los traslados en micros a escuelas de otros barrios es sólo una respuesta paliativa que no resuelve el problema de modo integral.

Hay alumnos que van a escuelas afuera de la villa, tanto por las vacantes como porque hay padres que quieren salir de la villa, entonces buscan otras escuelas. Van muchos chicos a escuelas privadas, porque como no tenemos primaria, y eso no se resuelve... Ahí es donde hay un problema. Nosotros tenemos 4 salas de 5. Son 120 chicos que no tienen una continuidad, ese es un problema para los padres de esta escuela. Y van donde pueden, ahí empieza su periplo. Los que tienen hermanos en primaria por ahí tienen una posibilidad de quedar enganchados, pero los que no, realmente tienen un problema. Recuerdo que en 2009, los llevaban en micros a una escuela por la calle Jujuy, pero dejaban de ir. (Entrevista a equipo directivo de nivel inicial, realizada en 2013).

En las entrevistas que se realizaron se planteó la incidencia de los problemas de infraestructura en la dimensión pedagógica, en parte porque la precariedad de los servicios impide con frecuencia la continuidad de las clases y esto agrava los problemas de ausentismo:

La peculiaridad que tiene la zona sur respecto del resto de la ciudad es que hay una discontinuidad de la enseñanza, éste es un problema de toda la escuela. Pero aquí está justificada por otros argumentos: falta, no viene, llovió, no había agua en la escuela. Hay como excusas legitimadas (Entrevista a coordinadora de programa).

En las zonas con mayor deterioro urbano, sin trazado de calles y con situaciones más precarias, el problema del ausentismo y la discontinuidad parece agravarse. Los problemas con los cortes de los servicios básicos se corroboran en las escuelas visitadas y en las zonas más precarias, es allí donde se interrumpen con mayor frecuencia los días de clase:

A veces no tenemos ni luz... En realidad la obra ya está hecha, sólo falta un gran paso que es una gestión para que nosotros podamos tener luz propia. El tema es que varias veces en el año tenemos que suspender clases. En eso sí afectamos la comunidad familiar. El año pasado fueron como 10 días. Tanto en invierno como en verano, nos quedamos tanto sin luz como sin agua. Y cocinar también porque la cocina funciona con una válvula que es eléctrica, entonces nos quedamos sin los tres servicios, electricidad,

agua y gas. (Entrevista a equipo directivo de zona sur).

Las dificultades que se mencionaron van en detrimento de que la escuela cumpla con su función específica: brindar a todos una formación de calidad. Con frecuencia, no se da respuestas a las necesidades que plantea la enseñanza en la diversidad y se profundiza la desprotección de estos niños y niñas que no aprenden a leer y escribir en forma sustantiva y de acuerdo a lo previsto.

La experiencia maravillosa de que conozcan las Sierras de Tandil. ¿Quién está en contra de eso? ¿Quién va a decir que no? Ahora, la experiencia maravillosa de que los pibes aprendan a leer antes de terminar segundo grado ¿cuándo la empezamos a valorar? Porque además, el pibe que repite primero y segundo, se siente mal para toda la vida: "soy burro, no aprendo, la maestra era buena pero a mí no me daba la cabeza". Todos reclamamos para sí mismo, y eso, en las zonas pobres, se ve mucho. Es muy estricta la gradualidad y a veces se la toma como respaldo para decir que un pibe repite. (...) Y la verdad es que el proceso de adquisición de la lectura y la escritura, sobre todo en poblaciones pobres, necesita de un período un poco más largo, con enseñanza... Los chicos llegan a tercero leyendo y escribiendo de manera muy rudimentaria. (Entrevista a coordinadora de programa).

Con relación al nivel secundario, un trabajo publicado por la GOIyE en 2011⁸ señaló que el único incremento de matrícula del nivel se verifica en la zona sur, con aumentos que superan el 10%, mientras que en el conjunto de la Ciudad disminuye la cantidad de estudiantes, acompañando el movimiento demográfico de retracción de este grupo etario.

La educación superior también está presente en este territorio. Hay un conjunto de instituciones que ofrecen ofertas de formación docente, de formación técnico profesional y de nivel universitario. Tanto la Universidad de Buenos Aires (UBA) como la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) tienen sedes en barrios de la zona sur: hay una sede del Ciclo Básico de la UBA en Barracas y dos sedes de la UTN, una en Villa Lugano y otra en Pompeya.

Para completar el panorama de la cantidad de instituciones y de estudiantes que conforman el sistema educativo que depende del Gobierno de la Ciudad en este territorio se incluye la información correspondiente a la cantidad de unidades educativas y matrícula que al 30 de abril del año 2011 estaba asistiendo a establecimientos educativos estatales y privados. Como se observa en el cuadro el sector estatal atiende los mayores porcentajes de matrícula.

⁸“La educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires Dinámica de la matrícula y desafíos institucionales para la inclusión”, disponible en el sitio web de la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística.

Cuadro 5. Unidades educativas y matrícula por sector de gestión y porcentaje de matrícula en sector estatal según tipo de oferta, tipo de educación y nivel de enseñanza en la Zona sur dependiente del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2011

Tipo de oferta	Tipo de educación	Nivel de enseñanza	Total		Sector de gestión				% matrícula en sector estatal
					Estatal		Privado		
			Unidades educativas	Matrícula	Unidades educativas	Matrícula	Unidades educativas	Matrícula	
Total			605	182.189	369	124.987	920	57.202	68,6
Ofertas educativas formales	Total		514	157.082	307	102.338	767	54.744	65,1
	Común	Total	426	143.720	230	90.012	656	53.708	62,6
		Inicial	134	27.451	65	16.389	199	11.062	59,7
		Primario	190	73.693	125	48.727	315	24.966	66,1
		Medio	85	39.741	37	23.744	122	15.997	59,7
		Superior	17	2.835	3	1.152	20	1.683	40,6
	Especial	Total	22	2.423	20	2.373	2	50	97,9
	Adultos	Total	59	7.562	50	6.576	109	986	87,0
		Primario	26	1.985	24	1.822	50	163	91,8
		Medio	33	5.577	26	4.754	59	823	85,2
	Artística	Total	7	3.377	7	3.377	-	-	100,0
		Medio	6	2.119	6	2.119	-	-	100,0
		Superior	1	1.258	1	1.258	-	-	100,0
Otras ofertas educativas			91	25.107	62	22.649	153	2.458	90,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Anuario 2011 publicado por la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE del Ministerio de Educación, GCBA.

A modo de cierre

En este artículo se desplegó un conjunto de características que dan cuenta de las dificultades que persisten en la zona sur en términos de condiciones de vida de su población y que, inevitablemente, impactan en los modos de acceso a la educación.

Por otra parte, se señaló que hay aspectos estructurales en los modos de organizar los servicios educativos que también dan cuenta de condiciones devaluadas para la asistencia de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y para el trabajo de directivos, docentes y equipos técnicos que de manera cotidiana asumen el compromiso del estado en materia educativa.

Se han relacionado los aspectos territoriales y de infraestructura con aspectos relativos a la oferta educativa, dado que resulta prioritario dar respuesta a estos temas para recuperar a la escuela como espacio de enseñanza en la que maestras y maestros puedan enseñar y todos los niños y todas las niñas puedan aprender.

En términos de Ainstein (2012),

La desigualdad social ha transformado su configuración histórica, haciéndose más intensa y diferenciada, y al mismo tiempo más diseminada en ámbitos territoriales... estos procesos indican que los diversos actores sociales en la región urbana de Buenos Aires se han distanciado no sólo en términos físicos sino en aquéllos de carácter simbólico y social. La ciudad resulta así menos "abierta". Se podría describir como una estructura de "fragmentación polarizada" con las consiguientes implicancias de pérdida de cohesión social... constituye un caso de acentuado y creciente nivel de disfuncionalidad urbana, resultante en medida significativa de políticas públicas segmentadas en lo temático y en lo institucional, así como de carácter competitivo y confrontativo. (Ainstein, L. , p. 383).

Visibilizar estas condiciones en clave territorial creemos que posibilitará otros modos de gestionar los recursos humanos y materiales para que el derecho a la educación sea realizable y se promueva una menor segmentación territorial mediante la reducción de las desigualdades en la Ciudad de Buenos Aires a partir de intervenciones que intersecten políticas y destinatarios.

La imagen que se presenta a continuación resume también la demanda aún no resuelta de más establecimientos en este territorio. Fue tomada dentro de la villa 21-24, hay un grafiti con la leyenda: *"+ escuelas Villa 21-24 Zabaleta"*.



Bibliografía citada

Ainstein, L. (2012). Estructuración urbana, institucionalidad y sustentabilidad de ciudades metropolitanas y regiones difusas. Miradas comparadas sobre Buenos Aires, Londres, Los Ángeles, París, Tokio y Toronto. Buenos Aires, Eudeba.

Arfuch, L. (Comp.) (2005). Pensar este tiempo. Espacios, afectos y pertenencias. Buenos Aires, Paidós.

Di Virgilio, M. (et al.) (2011). La cuestión urbana interrogada: Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina, Buenos Aires, Ed. Café de las Ciudades.

Grimson, A. (Comp.) (2000). Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro. Buenos Aires, Ediciones CICCUS- La Crujía.

Léopore, E. (coord.) (2012). Capacidades de desarrollo y sociedad civil en las villas de la ciudad. Buenos Aires, EDUCA.

Massey, D. (2005). La filosofía y la política de la espacialidad: algunas consideraciones, en Arfuch, L., Pensar este tiempo (op.cit)

Oszlak, O. (1991). Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano. Ed. CEDES/Humanitas. Buenos Aires, Argentina.

PNUD (2009). Aportes para el desarrollo humano en Argentina/2009. Segregación residencial en Argentina, Buenos Aires.