

Del derecho a la educación a los hechos educativos: demanda potencial y disponibilidad de vacantes en establecimientos educativos en el distrito de Bahía Blanca (Argentina)

Viego, Valentina

✉ valentinaviego@gmail.com

Alarcon, Sandra

✉ alarconsm1348@hotmail.com

Gayone, Montserrat

✉ tatagayone@yahoo.com.ar

Sapini, Sonia

✉ sapinisonia@hotmail.com

Universidad Nacional del Sur, Argentina

Artículo recibido: 14 Junio 2018
Aprobado para publicación: 11 Agosto 2018

Resumen

En el distrito de Bahía Blanca (Argentina) durante los ciclos lectivos de 2014 y 2015 se registró mayor cantidad de inscriptos que de plazas vacantes en establecimientos de educación básica de gestión estatal, situación que adquiere especial relevancia a la luz de las nuevas leyes que amplían la obligatoriedad de la asistencia escolar. Este artículo pretende chequear si las restricciones de capacidad de la oferta educativa muestran algún patrón espacial. Utilizando datos censales de población en edad de asistir por nivel educativo se estimó la demanda potencial de cada establecimiento educativo estatal de nivel inicial y se calcularon tasas de capacidad de plazas y de cobertura respecto de la demanda potencial. Los resultados muestran un cuadro generalizado de déficit, más pronunciado en barrios de bajo nivel socioeconómico,

territorialmente aislados, poniendo de relieve el rol central que adquiere el presupuesto educativo en la meta de "inclusión" de los sectores vulnerables.

Palabras clave

Planeación educativa- Indicadores educativos - Oferta educativa- Infraestructura educativa.

Abstract

Figures about numbers of students enrolled in public educational institutions for 2014 and 2015 in the district of Bahía Blanca (Argentina) exposed enrollments higher than vacancies. This diagnosis is especially relevant in the light of new education laws, which extend compulsory school attendance. This article aims to check the existence of spatial patterns of segmentation in the supply of school infrastructure that could hinder the fulfillment of that goal. For each education establishment, we estimate its potential demand using census data-aged population and compute rates of seat capacity and coverage (enrollment) with respect to the potential demand. The analysis was completed with unstructured interviews to parents and teachers of selected educational institutions providing case analysis. The results show: a generalized deficit, are most pronounced in low-income isolated neighborhoods, highlighting the central role that budgetary aspects acquire in the so-called "inclusion" of vulnerable sectors.

Key words

Educational planning- educational indicators- education supply – education infrastructure.

1. Motivación

Durante los meses de octubre y noviembre de 2015 la Secretaría de Condiciones y Medioambiente de Trabajo de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y el Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación (SUTEBA) Bahía Blanca difundieron las cifras de matrícula escolar del distrito y su evolución en los últimos años. Estos datos no son regularmente estudiados en el ámbito académico ya que suelen estar disponibles para las autoridades educativas y docentes con participación en instancias de negociaciones y acuerdos paritarios, pero carecen de una difusión más generalizada a toda la comunidad. A partir de su lectura y difusión se advierte que en los barrios periféricos de la localidad varios niños en edad de ingresar al nivel Inicial quedan inscriptos como "condicionales", por falta de vacantes en los establecimientos.

Otro dato sugestivo es la caída general de la matrícula de las escuelas públicas de gestión estatal, compensada por el crecimiento de la educación de gestión privada (ver Tabla A1 del Anexo).

Tabla 1.1. Nivel inicial y primario: evolución de la matrícula de alumnos 2003-2014 según tipo de gestión

	2003		2009		2014	
	Total	Estatad	Total	Estatad	Total	Estatad
<i>Nacional*</i>						
Nivel inicial	1.256.011	903.332 (72%)	1.452.273	981.199 (68%)	1.591.353	1.086.883(68%)
Primario	4.620.916	3.667.286 (79%)	4.643.430	3.509.259 (76%)	4.550.923	3.334.259 (73%)
<i>Buenos Aires*</i>						
Nivel inicial	542.141	362.600 (67%)	629.730	377.973 (60%)	668.550	407.495 (61%)
Primario	1.579.644	1.128.173 (71%)	1.640.643	1.072.569 (65%)	1.689.195	1.068.817 (63%)
<i>Bahia Blanca**</i>						
Nivel inicial	12.188	9.281 (76%)	12.895	8.750 (68%)	14491	9.698 (67%)
Primario	29.414***	23.052 (78%)***	28.034	20.677 (74%)	27890	20.061 (72%)

*** Estimados en base a suponer 33% de matrícula en 3er ciclo)
Fuente: elaboración propia en base a *Anuarios de la DINIECE y ** ABC;

Una lectura del informe arriba mencionado sugiere superpoblación escolar en un puñado de establecimientos públicos, concentrados en el radio céntrico de la ciudad, caída de la matrícula en barrios consolidados y superpoblación con dificultades de acceso a establecimientos educativos en zonas periféricas, de bajo nivel socioeconómico.

2. Objetivos

El trabajo se propone los siguientes objetivos:

- Mensurar la capacidad de la oferta educativa de nivel inicial y primario en Bahía Blanca y la población destinataria.
- Estimar déficit y excedentes en cuanto a la capacidad en cada establecimiento escolar.
- Georreferenciar las brechas de población objetivo-capacidad de establecimientos en el territorio
- Analizar las características socioeconómicas de los barrios donde están localizados los establecimientos educativos en los que se estima déficit de vacantes escolares en relación a la población que los circunda.

3. Marco conceptual y normativo

Las relaciones entre la oferta educativa estatal y las características sociales de la población escolar de referencia aquí analizadas se apoyan en el concepto de "fragmentación educativa", en tanto continuidad de la fragmentación social en el campo educativo (TIRAMONTI, 2004: 4).

En consecuencia, a la hora de interpretar las leyes y normas que regulan el sistema educativo estatal, se considerará el contexto político, social y educativo en el cual aquéllas se produjeron. Asi-

mismo, se seguirán las recomendaciones de BARCO (2008) sobre el análisis documental. La técnica del análisis simbólico constituye una herramienta utilizada en este análisis para dar cuenta de: las concepciones político-educativas que sostienen la normativa vigente, sus tendencias, rupturas y continuidades en estrecha relación con las políticas económicas y sociales. Desde esta mirada abarcativa se podrán visualizar las posibles contradicciones entre el contexto y la política en acto y los objetivos y valores enunciados en los documentos oficiales.

Por otra parte, la fragmentación social y educativa no es un fenómeno nuevo, pero se visibilizó masivamente en diciembre de 2001, en el marco de los niveles crecientes de desocupación, indigencia y consecuentes protestas sociales, que formaron parte de la resistencia popular a las políticas neoliberales aplicadas durante la década de los 90 por el gobierno de Carlos Menem y continuadas por el gobierno siguiente de Fernando de la Rúa.

Al asumir la presidencia, en diciembre de 2003, Néstor Kirchner hizo referencia directa en su discurso a la situación social y educativa del momento¹: *“Al drama de la desaparición del trabajo y el esfuerzo como el gran articulador social, se sumó el derrumbe de la educación argentina. No hay un factor mayor de cohesión y desarrollo humano que promueva más la inclusión que el aseguramiento de las condiciones de acceso a la educación (...) Una sociedad como la que queremos promover debe basarse en el conocimiento y en el acceso de todos a ese conocimiento”*.

Estos ejes fueron parte de los considerandos de la Ley 26206 de Educación Nacional, aprobada en 2006, que contó con el consenso de los partidos mayoritarios y la conducción de los sindicatos docentes. Esta norma junto a las leyes provinciales de educación (Decreto 13688 en la provincia de Buenos Aires) y otras que le sucedieron (Ley Nacional 26061 de Protección Integral de los Niños y Adolescentes y la adhesión de la provincia bonaerense en la Ley 13289, el Reglamento de Instituciones Educativas contenido en el Decreto Provincial 2299/11) y Régimen Académico dispuesto por el Decreto provincial 1057/14) se fueron sumando al paquete normativo que configura el modelo educativo actual.

La consigna de la inclusión y su materialización en la extensión de la obligatoriedad escolar prescriptos por las nuevas leyes educativas fue acompañada por otras medidas encaradas por el Ministerio de Desarrollo Social, como la Asignación Universal por Hijo o el Programa Progresar. A nivel provincial, el proyecto Envión se propone iniciativas similares en fines. Además de estos programas que consisten en ayudas económicas para los niños y jóvenes y sus familias, se desarrollaron otros para el fortalecimiento de algunos proyectos educativos, como *Patios abiertos*, *Centros de Orientación y Apoyo* (COA) luego reconvertidos al Plan de *Finalización de Estudios Secundarios* (FINES), *Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes* (CESAJ) entre otros².

¹ http://www.diarioc.com.ar/politica/Discurso_del_Presidente_Kirchner_ante_la_Asamblea_Legislativa/33238

² Estas iniciativas se proponen como objetivos instrumentales aumentar la retención de alumnos en los establecimientos educativos o promover su reingreso, en el caso de abandono con la meta de la terminalidad de la educación secundaria. Invariablemente todos se apoyan en formatos de organización escolar "para-institucionales" y recomiendan una fuerte revisión de las prácticas de enseñanza. Una revisión de su funcionamiento puede consultarse en DE LUCA ET AL (2013) y VIEGO (2015).

3.1 Una lectura crítica de las leyes y nuevas regulaciones que configuran el actual sistema educativo provincial

Desde la pedagogía, sociología y la política, varios investigadores han apoyado la nueva orientación de la normativa educativa (BRASLAVSKY, 1999, 2004; TEDESCO, 2005; entre otros). En tal sentido, FILMUS y KAPLAN (2012: 19) sostienen que *“La necesidad de generar igualdad de posibilidades educativas para todos los argentinos, independientemente de su condición social o su pertenencia regional otorga valor a otro de los núcleos centrales de las transformaciones propuestas por este modelo”*. Dicha igualdad se conseguiría según esta corriente con la recuperación de la educación como bien público y la restitución de la centralidad del Estado.

Un elemento común en los textos referentes de política educativa es, por un lado, la presencia de la inclusión y la diversidad como elementos que caracterizan al actual contexto educativo en Argentina y las dificultades de implementación y eficacia de las reformas respecto de los objetivos perseguidos. Por otro lado, el foco en prácticas y estrategias docentes soslaya el rol del financiamiento. Desde una perspectiva más política, estos autores fueron críticos de la descentralización del sistema educativo, pero como consultores contratados por organismos internacionales y funcionarios de sucesivos gobiernos, sus sugerencias y gestiones no se encaminaron a la reversión de dicho proceso³.

Uno de los ejes de la “activación” del Estado en el sistema educativo se sustenta en la extensión de la obligatoriedad escolar y la “promoción de derechos”. El artículo 16 de la Ley 26206 (en adelante, LEN) establece *“La **obligatoriedad escolar** en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de Educación Secundaria(...) las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de **alternativas institucionales pedagógicas** y de **promoción de derechos** que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales mediante acciones que permitan alcanzar **resultados de calidad equivalente** en todo el país y en todas las situaciones sociales.”* (resaltado de los autores).

Sin embargo, esta pauta no proviene de un diagnóstico que funde dicha prescripción ni los recursos presupuestarios necesarios para que la infraestructura escolar atienda la expansión de la matrícula originada en la asistencia obligatoria ni la ocasionada en el crecimiento demográfico⁴. La

· En un informe elaborado como consultores del Banco Interamericano de Desarrollo para evaluar las reformas educativas en América latina durante los 90, TEDESCO & TENTI FANFANI (2001) reconocen que las reformas de la Ley 24195 Federal de Educación de 1993 (e.g. reconversión de los ciclos primario y secundario de 7 y 5 años respectivamente a “educación general básica” y “polimodal”, el primero obligatorio, de 9 años y el segundo opcional, de 3; consolidación de la descentralización de la educación media, entre los centrales) se concretaron en un ciclo político específico, pero trascenderán a los gobiernos. La ley 26206 de 2006 eliminó la estructura de los ciclos primario y medio recuperando las denominaciones de educación primaria y secundaria (ambas obligatorias, de 6 años cada ciclo) aunque dejó intacto el esquema de descentralización. En particular, sus efectos aún perduran a pesar el supuesto cambio de orientación tomado en 2006, reflejado en los resultados encontrados por RIVAS ET AL, 2012, que analizan precisamente el período 2007-2011 en el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, consideramos que los autores, si bien manifestaron críticas a la implementación de las reformas educativas, apoyan su orientación general.

· En su Art. 9 la LEN articula el financiamiento del sistema educativo con la Ley 26075 (de Financiamiento Educativo, en adelante LFE), que establece una meta no inferior al 6% del producto bruto interno (PBI) conformada por los presupuestos nacional, provinciales y municipales. Sin embargo, como apunta MARRONE (2013), cerca del 2% de los recursos es aportado por el gobierno central (enfocado además a un conjunto estrecho de funciones, como el sistema

LEN y las disposiciones complementarias, además no hacen referencia a la “demanda potencial”, noción central en el planeamiento educativo (MORDUCHOWICZ, 2004, 2006). Por ende, no contempla las previsiones presupuestarias y las herramientas políticas y administrativas para garantizar el cumplimiento del propósito enunciado.

Respecto de la “promoción de derechos”, la LEN refiere alternativas institucionales y pedagógicas sin definir las taxativamente, quiénes las implementan ni con qué instrumentos y recursos abordarlas. Esta ambigüedad ha permitido la completa flexibilización de la organización escolar trasladando servicios educativos a ONGs, sindicatos, universidades, privados, etc (ocurre especialmente en programas especiales que atienden a poblaciones en "situación de riesgo").

Finalmente, la ley marco menciona acciones que permitan alcanzar resultados equivalentes sin definir qué instancias y bajo qué condiciones se determina dicha paridad. De este modo, el Estado no se estaría asumiendo explícitamente como el garante del acceso universal del derecho a una educación igualitaria. El derecho a la igualdad de oportunidades de acceso y de resultados, propio del Estado de Bienestar aparece sustituido en este caso por “equivalentes”.

La falta de precisión que recorre a toda la normativa educativa vigente se fundamenta en contextos sociales supuestamente heterogéneos, en donde conviven familias vulnerables que requerirían “flexibilidad” en la organización institucional y prácticas docentes (MIRANDA, 2008; FEIJOO y CORBETTA, 2008). A la fragilidad de las condiciones de vida de capas enteras de la población se le suma una respuesta estatal de la misma especie en la esfera educativa, naturalizando la desigualdad. La igualdad que, a lo sumo, consigue el sistema educativo es la credencial, sin impacto sobre la calidad del aprendizaje o las trayectorias laborales, como los reflejan los resultados de SENDON (2005). La tendencia que caracteriza a la política educativa argentina y latinoamericana reafirma el concepto de “equidad” de raigambre neoliberal, cuyo sentido no es el de la igualdad sino el de ofrecer a cada cual lo que le corresponde según sus necesidades y posibilidades. La postura progresista de los referentes arriba citados ha resultado, en alguna medida, funcional a la orientación y resultados que ha tomado la política educativa desde los años 90.

Además el Art. 14 de la LEN, al definir al Sistema Educativo Nacional como el "*conjunto organizado de servicios y acciones educativas reguladas por el Estado que posibilitan el ejercicio del derecho a*

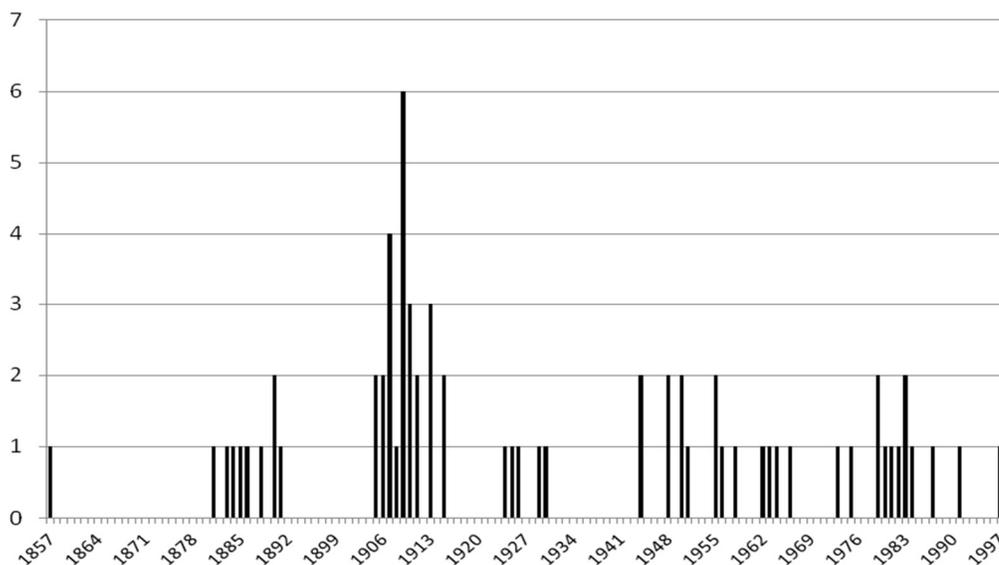
universitario y el Fondo de Incentivo Docente), el resto queda cargo de las provincias; además, en el cómputo se incluyen gastos que no se destinan directamente al sostenimiento del sistema educativo, sino a programas asistenciales dirigidos a niños y jóvenes en situación de riesgo. Sobre la misma temática BEZEM ET AL (2012) señalan que la propia LFE deja un vacío legislativo al no establecer responsabilidades mínimas entre jurisdicciones (nación, provincias, municipios) que garanticen su efectivo cumplimiento. Casi contemporáneamente a la LFE rigió también la Ley de Emergencia Económica, vigente durante 2002-2012 y posteriormente prolongada mediante decretos provinciales del mismo tenor, tales como el 02/2012, el 230/2016 y el 618 /2016, en la provincia de Buenos Aires. En 2014, cuando se modificó la metodología de cálculo del PBI, se reveló que desde la puesta en marcha de la Ley de Financiamiento Educativo esa meta no habría sido alcanzada (*Clarín*, 18/05/2014). El análisis de BEZEM ET AL (2014) analiza dicha metodología y dando cuenta del descalabro del sistema de estadísticas oficiales desde 2007, concluye que no es posible evaluar si la meta del 6% fue alcanzada o no. La mayor debilidad de la LFE es, sin embargo, el pretender vincular los recursos destinados a educación a la coyuntura económica (expresada en el PBI), sin analizar las necesidades del propio sistema ¿cómo es posible establecer si una determinada proporción del PBI es suficiente para cumplir metas educativas? La única posibilidad de articulación entre una y otras es que el financiamiento educativo se destine exclusivamente a salarios.

la educación”, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión comunitaria legitima a la educación privada bajo la denominación de "pública de gestión privada". El Estado, al carecer de planes de construcción y mantenimiento de la infraestructura de escuelas acordes a la matrícula potencial ni de creación de nuevos servicios, delega ese rol en iniciativas privadas y sociales, y limita su rol a la coordinación y supervisión de dichas iniciativas.

3.2 La organización del sistema educativo en Argentina y sus paradigmas sustentadores

La legislación vigente debe ser interpretada, además, a la luz de los paradigmas históricos de planeamiento en educación. Un recorrido por los espacios donde funcionan escuelas y jardines en la provincia de Buenos Aires da cuenta de la historia de la infraestructura escolar.

Gráfico 1. Bahía Blanca: creación de escuelas primarias 1857-2015



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento a establecimientos educativos del distrito

El mayor dinamismo en la apertura de nuevos establecimientos estatales en el nivel primario ocurrió en las primeras décadas del siglo XX, acompañando el ciclo de expansión económica y poblacional que caracteriza al período agroexportador (GARCIA MAESE y RAMIREZ, 1978)⁵. El impulso a la expansión educativa de este primer período se vincula con la implementación de la Ley de Educación Común y la Ley Lainez.

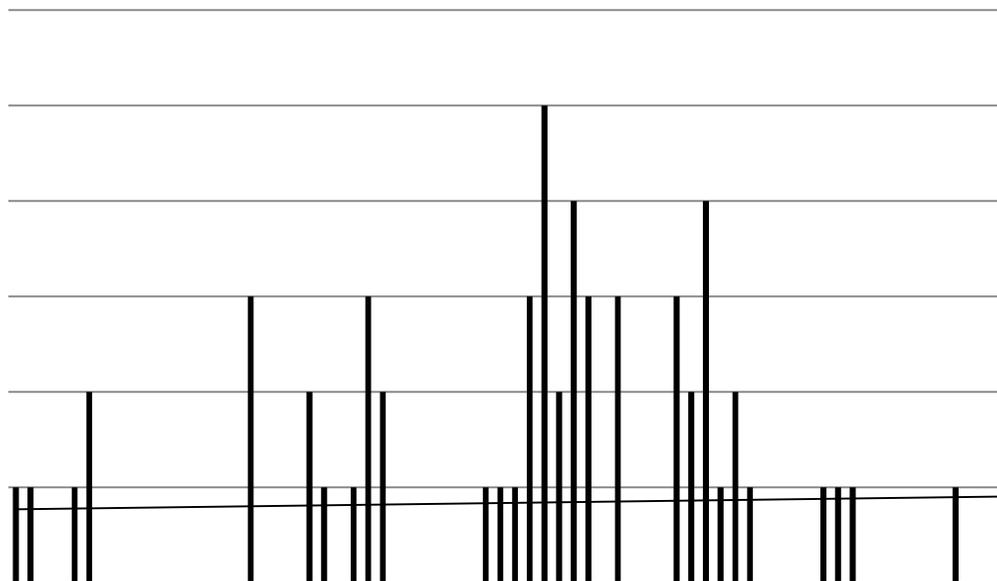
Luego de un impasse de dos décadas sobrevino otro período de desarrollo, con la creación de nuevas escuelas o la construcción de los edificios definitivos para establecimientos que alquilaban distintas locaciones y experimentaban falta de espacio. Este nuevo período estaría relacionado con un modelo estructurado de planeamiento, conocido como "normativo", vigente desde mediados de la

⁵ Las autoras aportan datos estadísticos del período fundacional; en 1921 Bahía Blanca la población ascendía a 70 mil habitantes. Para entonces ya funcionaban 34 escuelas provinciales y 10 nacionales a las que asistían 7451 alumnos.

década del 40 y fines de los 80. Dicho modelo suele ser asociado con los principios del Estado de Bienestar y la planificación de las políticas sociales universales (POSE, 2009)⁶.

La construcción de nuevas escuelas se frenó a fines de la década de los 90, antes de la puesta en marcha de programas destinados a la retención y re-ingreso de alumnos en el sistema.

Gráfico 2. Bahía Blanca: ritmo de creación establecimientos nivel inicial. 1948-2015



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento a establecimientos educativos del distrito

En el nivel inicial, por su parte, la construcción de establecimientos estatales se inició en el período 1948-1953, se retomó durante 1964-1974 y alcanzó cierto dinamismo en la década de 1980. Desde la promulgación de la LEN, que extiende la obligatoriedad de la asistencia escolar a los 4 años⁷, sólo se creó 1 establecimiento en el nivel inicial⁸.

⁶A su vez, el modelo económico que sustentó la orientación de política social en Argentina se basó en la industrialización basada en la sustitución de importaciones. Si bien su agotamiento se registra ya a fines de la década de 1960 y se consolida a mediados de los 70s, la reforma de la política social acorde a un programa de mayor apertura económica, menor protección de los trabajadores y sus familias y en general, condicionalidades de acceso a la ayuda estatal, se demoró algunos años más. Con todo, BARBEITO y LO VUOLO (1993) cuestionan la profundidad del Estado de Bienestar en Argentina, en comparación con el alcance que experimentó dicho régimen en los países europeos. Para estos autores, Argentina experimentó un "híbrido" con mezcla de varios paradigmas organizadores de la política social.

⁷Inicialmente la LEN establecía la asistencia obligatoria desde los 5 años. La adecuación bonaerense adelantó la edad a los 4 años (Ley Provincial 13688/2007). Finalmente en 2015 (LEN 07045/2015) se unificó la edad de inicio de la escolarización obligatoria a los 4 años en todo el país.

⁸ El *Plan 700 Escuelas* licitó en 2006 el edificio del jardín 933 (ya existente, creado en 1986), en 2009 se licitó la construcción de los jardines 908 (creado en 1968), 934 (creado en 1986), 947 (creado en 1995) y 956 (creado en 2012).

El estancamiento en el ritmo de apertura de nuevos establecimientos educativos y deterioro de los existentes se asienta en un nuevo modelo de planeamiento escolar, conocido como "estratégico-corporativo", inspirado en la experiencia de la automotriz japonesa Toyota. Este enfoque organizacional centraliza las decisiones y descentraliza la ejecución, delegando las responsabilidades operativas en directivos a los que se valora como gestores con criterios más empresariales que pedagógicos. A la par de la flexibilización laboral se incorporan principios de liderazgo, iniciativa, creatividad y disposición a cooperar.

En América latina, este nuevo modelo se viabilizó con reformas educativas (orientadas por el Banco Mundial) que implicaron la transferencia de los establecimientos a las provincias y se impulsaron esquemas de financiamiento basados en la compulsa por fondos (mediante presentación de proyectos), en reemplazo de presupuestos sostenidos por rentas generales (para un repaso de los distintos modelos en el sistema educativo, ver DE LUCA; 2013).

Como destacan CORAGGIO y TORRES (1997), la infraestructura dejó de ser considerada un insumo central. Bajo una perspectiva empresarial, la enseñanza se resume a un conjunto de insumos (docentes, textos, edificios, etc.) cuyo producto es el aprendizaje. La premisa de la eficiencia del servicio requeriría basar el aprendizaje en insumos de alta incidencia y bajo costo (textos versus docentes, capacitaciones periódicas versus formación inicial; texto único vs biblioteca escolar)⁹.

3.3 Las nuevas regulaciones distritales: inclusión infraestructura y matrícula escolar

En el sistema escolar la descentralización continuó luego de la década de 1990. Por ejemplo, durante 2004-2007 en el territorio bonaerense tuvo vigencia el denominado *Programa de Inscripción Total y Control Social del Servicio Educativo* (Resolución 6000/2003), que implicaba la creación de unidades de gestión distrital (es decir, de alcance subprovincial) encargadas de organizar junto con los consejos escolares, inspectores y otras organizaciones locales (representantes sindicales, etc) la demanda del servicio educativo. En vez de funcionar con una lógica de proyección de la demanda en base al crecimiento demográfico, migraciones intra-distritales, accesibilidad de edificios escolares, etc. sus funciones se remiten a la publicidad de períodos de inscripción de alumnos y de capacidades de matrícula por establecimiento y nivel. Las denominadas Comisiones Distritales elaboran anualmente la Planta Orgánica Funcional (en adelante POF) según la Resolución 3367/2005, donde la consigna de gestión que emana desde arriba hacia abajo es el control de cargos en relación a la matrícula en la búsqueda de fusión de cursos y se desestima la posibilidad de incrementar el tamaño de las secciones¹⁰.

En los últimos años las autoridades educativas bonaerenses han continuado produciendo nuevas disposiciones que consolidan la tarea de directivos orientada hacia la gestión de la demanda (Re-

⁹Así, por ejemplo, la ampliación de la escuela básica al tercer ciclo, implicó la migración de alumnos anteriormente en establecimientos de nivel medio a primarias sin prácticamente ampliar los espacios.

¹⁰Bajo el funcionamiento anterior, cuando la matrícula de una sección superaba un cierto umbral (generalmente en torno a 40 alumnos) se solía desdoblarse en 2 o más con el fin de conservar los tamaños de las secciones. Desde 2005, el criterio aplicado por las autoridades escolares para los establecimientos de gestión estatal cuando la inscripción en una sección supera la treintena de alumnos es la derivación a otros establecimientos. En los establecimientos privados este criterio no se aplica, registrándose casos de sobrepoblación de secciones.

glamento de Instituciones Educativas vía Decreto 2299/2011, en adelante RIE; Régimen Académico del Nivel Primario mediante Decreto 1057/2014). Allí se plasma que el primer evento de inclusión educativa es la matriculación pero a la vez establecen que las vacantes disponibles en cada establecimiento y turno estarán sujetas a la capacidad edilicia y serán asignadas conforme a las prioridades establecidas en el Art 130 del RIE¹¹, que sostiene “*Los postulantes que no hayan ingresado a la escuela en que fueron inscriptos serán matriculados en otras instituciones (...) procurando no afectar la situación familiar de los alumnos*”. En el caso del Nivel Inicial se prioriza el ingreso de los niños de 4 y 5 años, quedando inscriptos como condicionales los de 3 años en caso de no contar con capacidad.

Con relación a la infraestructura, el mecanismo que el gobierno provincial ha designado para que los distritos atiendan necesidades edilicias (refacciones, ampliaciones, etc.) es el denominado Fondo de Financiamiento Educativo¹². Desde su puesta en marcha, diversos sectores han denunciado la utilización del Fondo en destinos no relacionados directamente con la educación (e.g. pavimentación de calles, subsidio a empresas de transporte, transferencias a instituciones que no pertenecen al sistema educativo formal, etc.)¹³. En varios casos el monto asignado no fue suficiente para financiar la obra licitada y el proyecto debió ser re-escalado, sin resolver los problemas estructurales.

4. Metodología

Con el fin de mensurar la relación entre la demanda potencial y la capacidad de la oferta de establecimientos educativos de gestión estatal en el distrito de Bahía Blanca se recopilaron datos de población según edad a nivel de radio censal¹⁴ del último censo de población y vivienda (en adelante, CNPV 2010).

Posteriormente se determinó la localización de cada establecimiento educativo de los niveles inicial y primario de gestión estatal. Cada radio censal fue asignado al establecimiento educativo de gestión estatal más próximo tanto de nivel inicial (en adelante, JI) como de nivel primario (en ade-

¹¹ Las prioridades son la continuidad en caso de articulación pedagógica entre establecimientos de distintos niveles, hermanos de alumnos regulares del establecimiento, cercanía de domicilio al establecimiento donde realiza la inscripción, entre otras.

¹² A su vez, este Fondo se origina en las LEN y LFE (garantiza un presupuesto educativo consolidado no inferior al 6% del PBI). A pesar de que la disposición data de 2006, los recursos son girados desde 2013 por el gobierno nacional a las provincias que, a su vez, lo distribuyen a los municipios.

¹³ A su vez, la información sobre los montos distribuidos entre los municipios no se encuentra disponible; la información suele estar dispersa en portales periodísticos. Así, en 2015 Bahía Blanca habría recibido recursos del Fondo por \$28 millones, de los cuales 60% se destinaron a obras y mantenimiento en establecimientos educativos, 21% a subsidios al transporte y 7% a instituciones asistenciales de la niñez (Fuente: <http://www.delabahianoticias.com/nueva-reunion-de-la-comision-de-seguimiento-y-articulacion-del-fondo-educativo/>). Por su parte, según La Nueva Provincia (25/05/2016), el municipio bahiense aprobó destinar \$13 millones del fondo para subsidiar el boleto estudiantil. En una nota previa del mismo medio (LNP, 23/02/2016) se infiere que esto representaría un tercio del monto total percibido.

¹⁴ Se define como radio censal a la porción definida (con límites geográficos) del territorio que comprende a aproximadamente 300 viviendas, con el fin de asegurar una carga de trabajo similar a los censistas, garantizar el barrido territorial, facilitar la distribución y recuperación de los materiales utilizados en el censo y su adecuada supervisión.

lante EP). Así, por ejemplo, un radio censal ubicados entre 2 establecimientos del mismo nivel educativo, fue asignado al de mayor cercanía entre el establecimiento y el centroide de dicho radio. Se debe señalar que las EP 26 y la EP 51, por un lado, y la EP 41 y EPP44, por otro, comparten radios censales. Lo mismo sucede con los JI 3 y 954. Dado que las fuentes censales (de donde se obtienen los datos de población destinataria) no revelan la localización exacta de los hogares y sus componentes (para respetar el secreto estadístico), la estimación de la demanda potencial para los establecimientos ubicados en un mismo radio censal se realizó asignando la mitad de la población en edad de asistir a cada establecimiento.

La capacidad de cada establecimiento fue estimada de acuerdo al número de cargos docentes al frente del curso de cada establecimiento (maestros de nivel inicial en el caso de JI y maestros de grado en EP) multiplicado por el tamaño ideal de la sección (establecido en 25 alumnos por sección¹⁵). A su vez, se consideró la información de la matrícula de 2015, cuya fuente proviene de la POF, facilitada por SUTEBA Bahía Blanca.

Se disponen así de 3 variables: demanda potencial (determinada por la población en edad escolar del nivel correspondiente), D , capacidad (determinada por el número de cargos docentes al frente del curso), C , y matrícula, M , de cada establecimiento educativo. Es posible calcular entonces 2 tipos de cocientes que comparan la oferta con la demanda de servicios educativos.

$$CD_i = \frac{C_i - D_i}{D_i} \quad (1)$$

$$MD_i = \frac{M_i - D_i}{D_i} \quad (2)$$

Por un lado, CD calcula la brecha entre demanda potencial y capacidad para cada establecimiento i y por otro, MD calcula la diferencia porcentual entre la matrícula efectiva del establecimiento y la demanda potencial de su área de influencia.

Así, por ejemplo, es posible encontrar establecimientos con déficit de capacidad pero con matrícula excedente respecto de la demanda por funcionar con cursos sobrecargados. Serían entonces unidades objetivo en las prioridades de inversión en infraestructura educativa. Inversamente, se podrían identificar escuelas con excedente de capacidad pero déficit de matrícula debido a i) cambios demográficos que deprimen la población en edad escolar en el área de influencia del establecimiento y/o ii) desplazamiento de alumnos a establecimientos de otras zonas o privados. En la Tabla 4.1 se resumen los posibles resultados. Vale aclarar que debido a posibles variaciones entre los datos censales (correspondientes a 2010) y los datos de capacidad y matrícula (de 2015), se consideraron valores de tolerancia de hasta 10 puntos porcentuales para clasificar la cobertura y capacidad de los establecimientos; así, por ejemplo, un establecimiento con un déficit de capacidad

¹⁵ En JI esta carga es quizá elevada, pudiendo incluso sobreestimar la capacidad del servicio educativo con una calidad adecuada en términos de las necesidades psicofísicas de los niños y los recursos del docente (proceso conocido como "de enseñanza-aprendizaje").

respecto de demanda potencial del 7% fue considerado compensado por posibles variaciones interanuales en las cifras.

Tabla 4.1. Clasificación de establecimientos educativos según niveles de cobertura de la demanda potencial. 2015

		Matricula-demanda potencial, MD, %		
		>>0 (excedente)	~0 (compensado)	<<=0 (deficitario)
Capacidad-demanda potencial, CD, %	>>0 (excedente)	establecimientos con capacidad suficiente y plazas disponibles para atender nuevos inscriptos	establecimientos con capacidad excedente que matriculan alumnos por encima de su capacidad agotando la demanda	establecimientos con capacidad excedente con déficit de matrícula respecto de la demanda potencial (expulsan población destinataria a otras zonas y/o privados)
	~0 (compensado)	establecimientos con capacidad cercana a la demanda potencial que tienen exceso de matrícula (atraen población destinataria desde otras zonas y/o privados)	establecimientos compensados en capacidad y matrícula respecto de demanda	establecimientos con capacidad cercana a la demanda pero matrícula menor a la demanda potencial
	<<=0 (deficitario)	establecimientos con déficit de capacidad y exceso de matrícula respecto de demanda potencial. Requieren inversiones de ampliación para atender mejor a los alumnos efectivos y para absorber a la demanda potencial	establecimientos con déficit de capacidad y matrícula compensada respecto de demanda potencial. Secciones con cierta sobrecarga de alumnos	establecimientos con déficits de capacidad y de matrícula respecto de demanda potencial. Requieren inversiones de ampliación para absorber a la demanda potencial y mejorar accesibilidad

Fuente: elaboración propia

La georreferenciación de la información se realizó utilizando el software libre QGIS v 2.14.3.

5. Resultados

El CNPV 2010 estableció 378 radios censales en el partido de Bahía Blanca. A su vez, en Bahía Blanca funcionan 58 JI y 72 EP. Por este motivo, cada JI debe atender a una demanda potencial espacialmente más dispersa que cada EP. Apuntamos aquí uno de los primeros resultados a destacar; la obligatoriedad de escolarización a partir de los 4 años en la provincia de Buenos Aires no se ha traducido en un aumento de la oferta próxima de los JI hacia la población objetivo, en tanto los JI tienen áreas de influencia en promedio mayores a las EP.

5.1 Déficit y excedente de demanda según establecimiento educativo y radio censal

Según el CNPV 2010, en Bahía Blanca residen unos 12500 niños de 3 a 5 años y 25987 de 6 a 11 años, que constituyen la población destinataria en edad de recibir educación inicial y primaria respectivamente.

De las posibles situaciones previstas en la Tabla 4.1, la mayor parte del universo de los JI se encuentra en 2 polos opuestos: 47% de los establecimientos registran déficit de capacidad (disponen de menos vacantes que la matrícula potencial que podría asistir en su zona de influencia). Allí, la capacidad faltante promedio asciende al 44%, con situaciones extremas como los JI 936, 946, 949, 951, 955 o 956 donde más del 60% de la población de 3 a 5 circundante no tendría acceso a la educación por falta de vacantes. Se trata de 27 JI que tienen capacidad para 4400 niños y una población destinataria de 8166; es decir que las familias de 3766 niños deben i) esperar que el JI acceda a otorgar acceso sobrepasando la capacidad del establecimiento, o ii) buscar otro establecimiento - público o privado- con vacantes o iii) resignar la asistencia escolar. Por este motivo, la mayoría de los JI con déficit de infraestructura padecen además déficit de matrícula, es decir que asisten menos niños que la población destinataria por las razones enumeradas antes. En suma, en 47% de los JI de gestión estatal hay déficit de capacidad promedio de 44%. En estos barrios reside el 65% de la población escolar infantil.

Tabla 5.1. Bahía Blanca: jardines de infantes estatales según niveles de cobertura de la demanda potencial. 2015

		Matrícula-demanda potencial, MD, %		
		>>0 (excedente)	~0 (compensado)	<<=0 (deficitario)
Capacidad-demanda potencial, CD, %	>>0 (excedente)	14 establecimientos, 24% (903, 907, 909, 913, 914, 916, 918, 925, 931, 935, 939, 940, 942, 954)	6 establecimientos, 10% (904, 905, 908, 920, 922, 943)	2 establecimientos, 3% (2, 3)
	~0 (compensado)		8 establecimientos, 14% (902, 906, 915, 919, 923, 932, 941, 948)	1 establecimiento, 2% (937)
	<<=0 (deficitario)			27 establecimientos, 47% (901, 910, 911, 912, 917, 921, 924, 926, 927, 928, 929, 930, 933, 934, 936, 938, 944, 945, 946, 947, 949, 950, 951, 952, 953, 955, 956)

Fuente: elaboración propia en base a datos de POF y CNPV 2010 por radio censal

En el otro polo se ubican los JI con excedente de capacidad; se localizan en barrios con población envejecida o en algunas zonas rurales. De todos modos, un número importante de estos JI (22%) exhibe una matrícula superior a la población circundante e incluso superior a su capacidad (casos JI 931, 939 o 909). En estos establecimientos el promedio de uso de capacidad (matrícula/capacidad) se ubica por encima del 80%.

En el caso de los establecimientos educativos de nivel primario, los casos de déficit de capacidad son proporcionalmente menos pero la diversidad de situaciones es más amplia. Por ejemplo hay 4 EP sin maestros al frente del curso (EP 20, 41, 51 y 56). En el resto de los que exhiben menor capacidad que la demanda potencial, el faltante de bancos asciende a 44%. En valores absolutos, la situación indica que en los barrios donde se ubican los establecimientos con capacidad deficitaria viven 15 mil niños en edad de asistir y las instalaciones y cargos disponibles podrían atender en

condiciones pedagógicas adecuadas a 7875. Por ende, la elección forzada de otro establecimiento escolar afecta a más de 7100 niños de 6 a 11 años.

Tabla 5.2. Bahía Blanca: escuelas primarias estatales según niveles de cobertura de la demanda potencial. 2015

		Matricula-demanda potencial, MD, %		
		>>0 (excedente)	~0 (compensado)	<<=0 (deficitario)
Capacidad-demanda potencial, CD, %	>>0 (excedente)	22 establecimientos, 31% (2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 16, 18, 19, 22, 26, 34, 37, 39, 44, 45, 67, 68)	7 establecimientos, 10% (1, 10, 14, 17, 46, 55, 57)	3 establecimientos, 4% (15, 28, 29)
	~0 (compensado)		2 establecimientos, 3% (63, 73)	7 establecimientos, 10% (27, 30, 33, 40, 47, 62, 74)
	<<=0 (deficitario)			31 establecimientos, 43% (8, 20*, 21, 23, 24, 25, 32, 35, 36, 38, 41*, 48, 50, 51*, 52, 54, 56*, 58, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 69, 70, 72, 75, 76, 78, 84)

* Establecimientos con capacidad nula de atención de la demanda potencial, en tanto carecen de cargos de maestros de grado. Actualmente los alumnos se encuentran atendidos por directivos. Fuente: elaboración propia en base a datos de POF y CNPV 2010 por radio censal

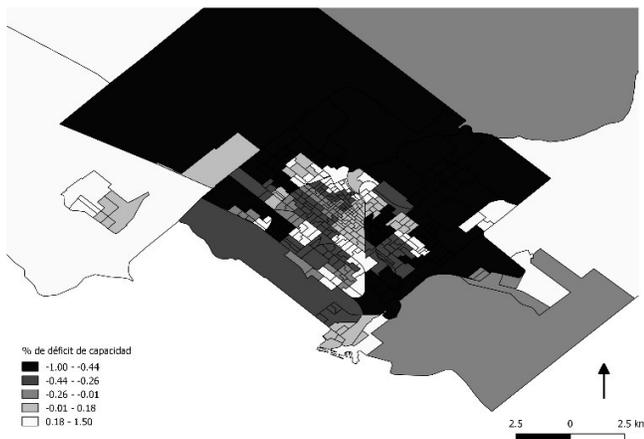
Se repite en estos casos el mismo fenómeno que en los JI, las escuelas con capacidad insuficiente también soportan problemas de matrícula; allí asisten menos de alumnos que los que deberían asistir según la zona de influencia (la brecha es de 55%).

En las EP, los excedentes de capacidad y de matrícula son más numerosos (cerca de un tercio) y suelen coincidir con escuelas estatales localizadas en zonas accesibles de la ciudad, con niveles de utilización de la capacidad también elevados (en promedio 80%). Esta mayor polarización en EP entre escuelas "superpobladas" y "despobladas" permite aventurar que mientras que en nivel inicial la falta de vacantes puede migrar hacia el sector privado o hacia la no asistencia, en el primario el desplazamiento ocurre hacia otros establecimientos públicos, generando posiblemente mayores costos (monetarios para financiar el transporte o de tiempo, para organizar la rutina diaria) a los hogares.

Se registran casos como los de los JI 903, 916 o 925 o las EP 3, 4 o 5, ubicados en zonas accesibles al transporte público de la ciudad, que exhiben mayor capacidad que la población destinataria del área de su influencia y que, a su vez, tienen excedente de matrícula¹⁶. Ello se debe a que son atractores netos de alumnos de otras localizaciones, que eligen a asisten a estos establecimientos por déficit de vacantes y/o problemas de accesibilidad en los de su barrio.

* En algunos casos, como la EP 3, hay matrícula excedente respecto de la capacidad del establecimiento (668 alumno vs 600 plazas), con sobrecarga de algunas secciones.

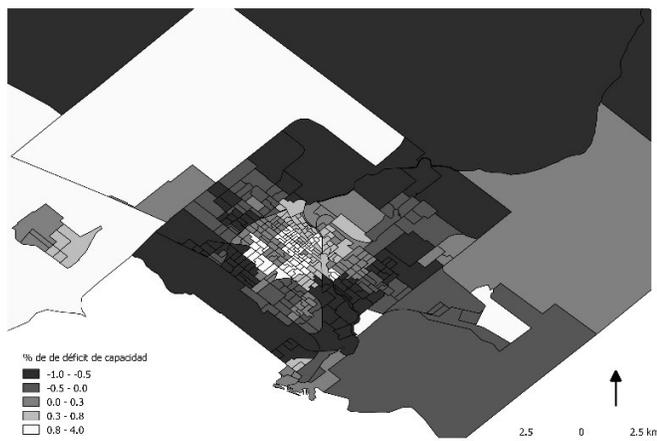
Mapa 1. Distribución espacial de los ratios Capacidad/Demanda y Matrícula/Demanda en establecimientos educativos de nivel inicial. Bahía Blanca. 2015



Establecimientos de nivel inicial. Bahía Blanca 2015. Distribución territorial según porcentaje de déficit de capacidad



Establecimientos de nivel inicial. Bahía Blanca 2015. Distribución territorial según porcentaje de déficit de matrícula



Establecimientos de nivel inicial. Bahía Blanca 2015. Distribución territorial según porcentaje de déficit de capacidad



Establecimientos de nivel inicial. Bahía Blanca 2015. Distribución territorial según porcentaje de déficit de matrícula

Fuente: elaboración propia en base a cartografía provista por el Instituto Geográfico Militar

Se debe notar, además, que todos los establecimientos, tanto de nivel inicial como primario, con déficit de capacidad respecto de la demanda potencial exhiben déficit de matrícula. Esto se debe a un círculo vicioso en el que la falta de garantía de plazas que perciben los padres al concurrir a la inscripción, los lleva a buscar otras alternativas que garanticen la asistencia, reproduciendo una

trampa de persistencia en subinversión en infraestructura escolar aparentemente sustentada en caídas de matrícula.

Mapa 2. Distribución espacial de los ratios Capacidad/Demanda y Matrícula/Demanda en establecimientos educativos de nivel primario. Bahía Blanca. 2015;

Se identifican así 2 polos divergentes; los establecimientos con déficit de capacidad suelen además perder matrícula y los establecimientos con excedentes de capacidad (por variaciones demográficas y desplazamientos poblacionales) atraen alumnos, presionando sobre la infraestructura. Los saldos no se compensan totalmente: en JI faltan 2750 plazas (22% de la población destinataria) y en EP hay un excedente de capacidad global de 2387 bancos, que bien podría deberse a errores de cómputo porque no supera al 10% de la población total.

Los mapas 1 y 2 presentan la distribución espacial de los cocientes CD (sección a) y MD (sección b). Se aprecia allí que los déficit (en gradación más oscura) tienden a ocurrir en la periferia y zonas rurales mientras que los excedentes se aglomeran en el macrocentro. En particular, se destaca que los déficit son más generalizados en el nivel inicial que en primario mientras que en establecimientos primarios la polarización es mayor; los barrios del sur y SO de la ciudad tienen los mayores déficit.

5.2 Estudios de caso

b.1 Barrio Tierras Argentinas (sector SO)

A fines de marzo de 2016 concurrimos junto a 2 docentes de escuelas del barrio y una trabajadora social que había realizado allí la investigación para su tesina de grado, a una reunión con las familias que concurren al comedor “La Ilusión”. Informamos allí que estábamos haciendo un análisis sobre la cobertura de las necesidades educativas en el sector. Las madres allí reunidas comenzaron a plantear las dificultades y limitaciones que sufrían cotidianamente por la falta de escuelas primarias, jardines de infantes y maternales cercanos. En el caso de las secundarias, el problema más sentido es el transporte.

Ingrid sale a las 7.30 am con sus hijas para llevarlas a la EP 36, van al turno mañana y vuelve a casa (calle Río Atuel al 3900). El camino de ida y vuelta a la escuela es de 5,4 km. A las 11.30 hs sale nuevamente con su hija mayor que entra a las 13 hs a la escuela secundaria 311 (ubicada a 2 km de la vivienda), retira a las niñas de la 36 y vuelve a casa hasta la hora de salida de la secundaria. Por falta de cupo no consiguió matricular a todas ni en el mismo turno ni en el mismo predio¹⁷.

Marina sale a primera hora de la mañana para llevar a su hijo menor al JI 956, vuelve a casa y vuelve a buscarlo al mediodía. Inmediatamente sale para llevar a la EP 24 (ubicado a 7 cuadras del jardín) a los que concurren al nivel primario. Tampoco consiguió tampoco ubicar a sus hijos en el mismo turno.

Norma tiene a su hijo en la EP 24, en el turno mañana, nos presenta a Otilia, la abuela del niño, que es la encargada de llevarlo a la escuela porque ella trabaja. Otilia está enferma, se está hacien-

¹⁷ El establecimiento de secundaria funciona en el mismo predio que la EP 24.

do aplicaciones, muchas veces está dolorida, pero cumple en la medida de sus posibilidades esta tarea.

Karina cuenta que tiene que llevar a los chicos a la escuela primaria con su bebé en el changuito; trata de tomar el colectivo, pero cuando se queda sin saldo en la tarjeta pre-paga, la dejan abajo.

Carolina nos cuenta que todas las mañanas toma el colectivo para ir a trabajar, llevando con sigo a su hija que concurre a la EP 57. Como no consiguió vacante en las escuelas del barrio, optó por inscribirla cerca de su lugar de trabajo, en el barrio Tiro Federal, a 8 kilómetros de su domicilio.

En relación al transporte todas coinciden en que la situación se complica más aún cuando se quedan sin saldo en la tarjeta prepaga del colectivo para que asistan los estudiantes secundarios que concurren a las escuelas del radio céntrico. Hace mucho que reclaman el boleto gratuito, pero aún no se ha concretado¹⁸.

Por otra parte, tres establecimientos de nivel inicial del barrio registraron en 2015 inscriptos condicionales (entre 13 y 60 inscriptos condicionales por establecimiento).

b.2 nuevos barrios en Villa Delfina, Villa Rosas, Rucci y San Martín

En los últimos 5 años se construyeron varias unidades habitacionales en la zona, el más numeroso es el del *Plan Federal*, con 600 familias (*La Nueva Provincia*, 11/11/2013, 18/01/2016), el barrio *Esteban Napal* se finalizó en 2007 (114 unidades) y ya está comenzando a habitarse el gestionado por *Caritas* (93 unidades, *La Nueva Provincia*, 10/04/2014).

Sin embargo, a pesar de que ese barrio ha visto incrementada desde 2007 su población en más de 800 hogares (entre 2400 y 3200 personas considerando el tamaño medio de las familias), no se construyeron nuevos establecimientos educativos en la zona ni se incrementaron los centros de atención de salud¹⁹.

El mecanismo que se pone en juego para la “distribución de la nueva matrícula” en los establecimientos ya existentes se apoya en las pautas del RIE vigente²⁰. Si en las escuelas o jardines a los que concurren los padres a inscribir a sus hijos no hay vacantes, se los deriva a otros establecimientos “*procurando no afectar la situación familiar de los alumnos*” (establecido en el RIE).

En el caso del nivel primario, según planteamos al inicio de este trabajo, se aprecia una caída general en el sector público estatal, las vacantes que se crean a partir de la migración desde establecimientos de gestión estatal hacia privadageneran a su vez traslados de alumnos desde la periferia a localizaciones céntricas. Por lo tanto, aunque no sea la escuela elegida, ni el turno deseado, ni la más cercana a su domicilio, podrá matricularse.

En el caso del nivel inicial se prioriza el ingreso de los niños de 4 y 5 años, quedando inscriptos como condicionales los de 3 años. Pese a los mencionados mecanismos de “derivación de matrícula” de conjunto hay 70 niños en las listas condicionales de los JIdel sector (909, 912, 921, 926 y

¹⁸ A principios de julio de 2015, las cámaras legislativas de la provincia de Buenos Aires aprobaron el boleto educativo gratuito para estudiantes de todos los niveles educativos del sector público (Ley 14735). Sin embargo, su reglamentación se produjo 13 meses después, a mediados de agosto de 2016.

¹⁹ Los integrantes del Servicio Local de Protección a la Niñez se trasladan en combi al sector una vez por semana.

²⁰ ver sección 3.3 de este trabajo.

928). En todos los casos hay salas “multiedad”, que incluyen niños de 3,4 y 5 o de 4 y 5 años en una misma sección, medida tomada para dar mayor cobertura a la “obligatoriedad” que prescribe la legislación vigente, en detrimento de las posibilidades de ingreso a los 3 años.

c. Sectores alejados del área urbana central

El jardín de infantes 948 se ubica en Villa Bordeu. El barrio linda con el predio de la Sociedad Rural, la Ruta Nacional 3 y la Ruta Provincial 35. Según datos del CNPV 2010, cuenta con 1138 habitantes en un área de unos 6 km²²¹. Hay una línea de transporte colectivo que une el barrio con el centro de la ciudad, pero no realiza recorridos internos, por lo tanto quienes no poseen vehículo propio deben caminar por calles de tierra, muchas veces intransitables por la lluvia.

En estas condiciones, lo más conveniente sería que los niños concurren a jardines y escuelas cercanas, emplazadas en el barrio, pero no están dadas las mejores condiciones.

Todas las secciones son multiedad (de 3, 4 y 5 años) y todos los años quedan niños en lista de espera que no pueden ingresar, con el agravante de que hay un aula ociosa que forman parte de un edificio en muy buen estado, construido en abril de 2008²².

Para el período lectivo de 2016, por ejemplo, en diciembre se inscribieron 15 niños para ingresar a la sala de 3 años, pero como en primer lugar debían cubrirse las de 4 y 5 (para garantizar la obligatoriedad) no se pudo asegurar la apertura de dicha sección. Aquellos padres que estaban decididos de matricular a sus hijos en nivel inicial, que por motivos laborales concurrían al centro y/o disponían de movilidad, efectivizaron la asistencia a otras instituciones. De esta forma quedaron en la POF de 2016, igual que en 2015, 74 alumnos, distribuidos en tres salas integradas, una de 3 y 4, otra de 4 y 5 en el turno matutino y otra de 3,4 y 5 en el turno tarde y 9 condicionales.²³

d. Variación y fragmentación de matrícula en escuelas primarias seleccionadas

La EP 37, creada a mediados de abril de 1963, se ubica a 17 cuadras (casi 2 km) de la plaza central de la ciudad y recibe alumnos de los barrios Colón, Noroeste y más recientemente del asentamiento Villa Caracol²⁴. Esta escuela experimentó históricamente un crecimiento vegetativo que implicó la ampliación de su edificio original. En 1997 alcanzó una matrícula de 597 alumnos en nivel primario.

²¹ Entre 2001 y 2010 su población creció 21% más que el promedio de la ciudad.

²² El establecimiento fue creado en 1997, funcionando precariamente desde 1995 hasta la construcción del nuevo edificio en 2008.

²³ Datos obtenidos del Relevamiento de POF 2016 discutido en el marco de la reunión de la Unidad Educativa de Gestión Distrital

²⁴ El establecimiento, además, comparte edificio con ES 313 desde 1994 por la implementación de la Ley 24195 (Ley Federal de Educación). Brevemente, la Ley Federal de Educación establecía un tramo de *Educación General Básica* obligatorio de 9 años y otro, denominado *Polimodal*, optativo, de 3 años. Ello obligó a sumar 2 secciones al nivel primario original, que se extendería ahora de 7 a 9 años, lo cual produjo presiones sobre la infraestructura existente además de complicaciones organizacionales (un balance de esta reforma puede encontrarse en RIVAS, 2003). La ley 26206 de 2006 eliminó aquel esquema recuperando las denominaciones de educación primaria y secundaria, ambas obligatorias de 6 años cada ciclo, aún vigentes. En 2009 y 2011 se graduaron las últimas cohortes de tercer ciclo de EGB y Polimodal respectivamente.

Los primeros años de la denominada "Reforma Educativa" sucedieron como un cambio meramente nominal; las secciones de 7mo grado pasaron a formar parte del tercer ciclo, conservaron varios de sus docentes y el mismo equipo directivo. Pero el anexo de 2 secciones más implicó la cesión de espacios anteriormente destinados a usos colectivos para usos aúlicos, se dividieron los equipos directivos, el comedor, los auxiliares, la biblioteca y equipo de orientación escolar debía atender de alguna manera las 2 instituciones.

En los primeros años, la primaria por la tarde seguía manteniendo 2secciones de cada año, una de ellas funcionando en las instalaciones del comedor. Entre los cambios institucionales sobrevenidos y la crisis social y económica de 2001 que pauperizaba a las familias, comenzó a profundizarse la fragmentación social y educativa. Se fue perdiendo matrícula año a año, especialmente por migración a establecimientos cercanos al centro o privados. Esta situación no se superó con la reforma de 2006, por el contrario, siguió perdiendo matrícula; según la POF, en 2014 contaba con 285 alumnos, en el año 2015 con 277 y en 2016 con 250²⁵.

Entre las escuelas públicas de gestión estatal del distrito que son muy demandadas, se encuentran la EP 3 (662 alumnos), la EP 4 (552 alumnos), la EP 5 (584 alumnos), la EP 6 (567 alumnos, la EP 7 (435 alumnos), la EP 39 (432 alumnos) y la EP 63 (706 alumnos)²⁶. La fragmentación en los establecimientos educativos estatales se refleja en el notable grado de concentración de la matrícula; menos del 10% de las escuelas públicas absorbe 20% de la matrícula del nivel primario.

El caso de la EP 37 refleja una tendencia que se repite en una importante franja de establecimientos del distrito, se trata de escuelas que no están en la periferia pero que tampoco pertenecen al reducido grupo de las demandadas, ubicadas en barrios donde habitan sectores obreros medios, quienes en muchos casos pujan por ingresar a otras escuelas de mayor "prestigio" u optan por las privadas.

La comparación de cifras de demanda potencial con vacantes por establecimiento escolar constituye un primer paso en el análisis de la oferta del sistema educativo que debe ser completado abordando otros indicadores. Así, por ejemplo, una eventual paridad entre matrícula y demanda potencial podría ocultar otras necesidades, como ocurre en el caso de los alumnos integrados a través de proyectos articulados entre los niveles y la modalidad Especial, que requieren mayor atención del docente para la configuración de apoyos y soportes que respondan a las necesidades específicas de las personas con discapacidad y que, en general, requieren un trabajo más individualizado, en secciones con menor cantidad de alumnos.

Asimismo, la agrupación de alumnos en secciones multiedad en el nivel inicial, según contemplan las propuestas curriculares, requieren que el docente a cargo amplíe sus prácticas educativas (materiales, propuestas pedagógicas, distribución de espacios, tiempos de actividades aúlicas, agrupamientos, etc.) en un escenario más diverso, lo cual obstaculiza el aprendizaje de los niños/as. Este diagnóstico se agrava si se tiene en cuenta que, además, las salas multiedad tienen mayor incidencia en los JI ubicados en barrios de menores ingresos.

²⁵ También se redujo la matrícula de nivel secundario; en 2014 y 2015 contaba 98 alumnos, pero en 2016 inició con sólo 81.

²⁶ Datos obtenidos del Relevamiento de POF 2016 discutido en el marco de la reunión de la Unidad Educativa de Gestión Distrital

Reflexiones finales

Este trabajo compara cifras de matrícula efectiva con la población en edad de asistir en las zonas de influencia de los establecimientos educativos de nivel inicial y primario de gestión estatal en el distrito de Bahía Blanca. Este cotejo relevante en tanto las nuevas regulaciones del sistema educativo a nivel nacional y provincial abogan por la "inclusión" educativa, extendiendo la obligatoriedad de la asistencia escolar desde los 4 a los 18 años. Los cálculos muestran que 47% de los jardines de infantes tienen capacidad insuficiente para que la población circundante de 3 a 5 años asista. Esto pone en riesgo la asistencia escolar de casi 3800 niños. A su vez, en el nivel primario, 43% de los establecimientos educativos tienen vacantes insuficientes para la población de referencia, afectando la asistencia de 7100 niños. Casi invariablemente se trata de establecimientos ubicados en barrios periféricos de bajos ingresos, con escasa infraestructura social y un bajo nivel de accesibilidad al transporte público. Los estudios de caso muestran que parte de los que no acceden a la educación inicial por falta de cupo en los jardines cercanos no acceden a la educación por carencia de recursos para desplazarse a otros establecimientos. Los que disponen de medios migran al sector privado o público, generando el efecto inverso en otros establecimientos estatales, que padecen de hacinamiento y cursos cercanos a la capacidad instalada.

En particular, en nivel inicial la obligatoriedad de la asistencia a partir de los 4 años ha favorecido que se priorice la matriculación de los niños de 4 y 5 años, mientras que la inscripción de los niños de 3 queda sujeta a disponibilidad de vacantes. En los barrios periféricos de Bahía Blanca, donde los hogares padecen problemas de infraestructura, las inscripciones condicionales afectan la universalidad de la educación inicial. Ocurre así una nueva fragmentación educativa; las familias que disponen de recursos para desplazarse matriculan a sus hijos en establecimientos céntricos (aquellos adonde llega el transporte público) y/o en privados. Pero la migración de matrícula que ocurre desde la inscripción (condicional, incierta) hasta el inicio de clases afecta también a la composición de las secciones; así es frecuente encontrar salas "multiedad", que agrupan niños de 3, 4 y 5 años en un mismo espacio curricular y docente a cargo.

En los estudios de caso se refleja que la carencia de instituciones y las condiciones en que las familias que residen en barrios periféricos acceden al "derecho a la educación" nada tienen que ver con la igualdad proclamada; las distancias recorridas y horas dedicadas a esa tarea por parte de madres o cuidadores son un obstáculo para que las mujeres trabajen. Por ende, los hogares enfrentan dificultades para mejorar su situación económica, quedando atrapados en el nivel de subsistencia (situación compatible, por otro lado, con los nuevos parámetros planteados por la CEPAL respecto a las transferencias condicionadas de ingreso y a la pobreza considerada desde un enfoque "multidimensional").

Este nuevo modelo se aleja del proclamado derecho social y diluye las responsabilidades del estado al considerar que son las propias familias que reciben algún tipo de subsidio, las que deben hacerse cargo de gestionar el acceso a los servicios públicos. A nivel local se registran elementos que conforman esta tendencia hacia el traslado de las responsabilidades del Estado a las instituciones y los sujetos, introduciendo la lógica del mercado en el espacio público, proceso ya señalado por Wanderley Neves (2009) y retomado en Argentina por Rodríguez (2012).

Una política educativa verdaderamente comprometida con la universalidad debería romper con los modelos impuestos por el neoliberalismo y retomar su rol de garante de la educación pública estatal, impulsando presupuestos que contemplen la creación de establecimientos espacialmente cercanos a la demanda potencial (o, en su defecto, proveer los medios para el desplazamiento de los alumnos a las instituciones educativas), la construcción y mantenimiento de los edificios escolares y la ampliación de los planteles docentes, revirtiendo así este círculo hacia uno virtuoso.

Referencias/References

- BARBEITO A y LO VUOLO R (1993); La nueva oscuridad de la política social; Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- BARCO, S (2008); Consideraciones sobre la técnica del análisis documental; Documento de trabajo. Cátedra de Política Educacional Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional del Comahue.
- BEZEM P, MEZZADRA F Y RIVAS A (2012); Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo, CIPPEC Informe de Monitoreo y Evaluación, noviembre.
- BEZEM P, MEZZADRA F Y RIVAS A (2014); ¿Se cumplió la ley de financiamiento educativo?; Documento de Políticas Públicas No. 135.
- BRASLAVSKY C (1999). Re-haciendo escuelas: Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana. Buenos Aires: Santillana.
- BRASLAVSKY C (2004), Desafíos de las reformas curriculares frente al imperativo de la cohesión social. En UNESCO/BIE Reforma curricular y cohesión social en América latina. Paris/Ginebra: UNESCO/BIE
- CORAGGIO JL y TORRES R (1997), La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos, Buenos Aires: CEM/ Miño y Dávila.
- DE LUCA R, ALVAREZ PRIETO N Y MARTINO C (2013), El sistema educativo y las tendencias a la degradación. Un análisis del sistema educativo a partir las transformaciones del curriculum, el régimen disciplinar y la educación de adultos. La escuela media argentina, 1955-2013, Plaza Pública, 6(10): 36-60.
- DE LUCA R (2013); La construcción de una ideología educativa. Diagnósticos propuestas de reforma educativa en Argentina, una revisión histórico-crítica. Actualidades Investigativas Educación, 13(39): 1-30.
- FEIJOO MC Y CORBETTA S (2004); Escuela y pobreza: desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires, Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- FILMUS D y KAPLAN C (2012), Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional. Buenos Aires: Aguilar.
- GARCÍA MAESE M y RAMIREZ M (1979), 50 Años de educación Argentina y su Proyección en Bahía Blanca. 1880- 1930. Bahía Blanca: Comisión de reafirmación histórica.
- MARRONE L (2013); La cuestión del presupuesto nacional para educación 2013: Sigue vigente el modelo de los 90; Comunicado de la Asociación Docente Ciudad de Buenos Aires ADEMYS Secretaría de Asuntos Pedagógicos.
- MINTEGUIAGA A (); Reforma Educativa en la Argentina: Reflexiones en torno al proceso de implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el Conurbano Bonaerense;

- MIRANDA A (2008); Los jóvenes, la educación secundaria y el empleo a principios del siglo XXI; Revista de Trabajo 4(6): 185-198.
- MORDUCHOWICZ A (2004); Discusiones de economía de la educación; Buenos Aires: Losada.
- MORDUCHOWICZ A (2006); Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran; Buenos Aires IPE/UNESCO. diciembre. Disponible en:
http://www.udelas.ac.pa/biblioteca/librospdf/indicadores_educativos.pdf
- POSE S (2009), Planeamiento de la educación: historia y enfoques; Documento de trabajo N° 1, FCE- UNCo
- TEDESCO JC (2005); ¿Cómo superar la fragmentación y la desigualdad del sistema educativo argentino?, Buenos Aires: IPE/UNESCO.
- TEDESCO JC Y TENTI FANFANI E (2001); La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. Informe del Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID Asistencia Técnica No Reembolsable N° ATN/SF6250-RG.
- RIVAS A (2003); Mirada comparada de los efectos de la reforma educativa en las provincias; CIPPEC: Serie de Estudios sobre el Estado, el Poder y la Educación en la Argentina; Nro. 2. diciembre.
- RODRÍGUEZ M (2012); La construcción de la "Gobernabilidad democrática". En J. VISOTSKY y G. JUNGE (comp.) Inventamos e Erramos. Educación Popular y lucha de clases. Neuquén (Argentina)
- SENDON, MA (2005); Las trayectorias de los egresados de la escuela media en una sociedad mutada; Revista Mexicana de Investigación Educativa 10(24): 191-219.
- VIEGO V (2015); Public policies for education completion: the case of Argentina's Fines Plan; Education Policy Analysis Archives; 23 (116): 1-24.
- WANDERLEY NEVES L (2009); La nueva pedagogía de la hegemonía. Miño y Dávila. Buenos Aires

Sobre las autoras/About the authors

Sandra Mariel Alarcon. Formación: Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional de La Pampa, Argentina). Especialista en Currículum y Prácticas Escolares en Contexto (FLACSO). Cargos actuales: ayudante de docencia en Departamento de Humanidades (Universidad Nacional del Sur, Argentina). Profesora en Instituto Superior de Formación Docente Nro. 3. Profesor de nivel medio (Escuela de Enseñanza Secundaria Nro. 11 y Nro. 15). Participa de proyectos de investigación y de extensión en la UNS. Ha participado como expositora en varios eventos académicos, ha publicado en revistas académicas. Montserrat Gayone. Formación: Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional del Comahue, Argentina). Cargos actuales: Asistente de Docencia en asignatura “Taller Integrador II: Instituciones y Sujetos en los Niveles Inicial y Primario” (Universidad Nacional del Sur, Argentina). Profesora de Historia, Política y Legislación Educativa y de Didáctica General (Instituto Superior de Formación Docente Nro. 86). Sonia Sapini. Formación: Profesora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional del Comahue, Argentina). Cargos actuales: Ayudante de docencia en asignaturas Didáctica General, Didáctica II y Taller Integrador II: Instituciones y Sujetos en los Niveles Inicial y Primario (Universidad Nacional del Sur, Argentina). Profesora en Escuela de Danzas y en Conservatorio de Música. Participa de proyectos que investigan condiciones de la práctica docente. Valentina Viego. Formación: Lic. en Economía (Universidad Nacional del Sur, Argentina). Master en Economía Regional (Universidad Internacional de Andalucía, España). Doctor en Economía (Universidad Nacional del Sur, Argentina). Cargos actuales: Profesora de Econometría y de Economía y Política Social (Universidad Nacional del Sur, Argentina). Se especializa en análisis de problemas laborales, educativos y de transporte urbano. Ha dictado varios cursos y seminarios de posgrado. Ha publicado libros y artículos en revistas académicas.

URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riesed.org>

RIESED es una publicación semestral de UNIVDEP - Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (México) desarrollada en colaboración con IAPAS - Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y GIGAPP - Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. RIESED es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 3.0.

RIESED is a biannual publication of UNIVDEP - University of Business Development and Pedagogical Development (Mexico) in collaboration with IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and GIGAPP - Research Group in Government, Public Administration and Public Policy. RIESED is an electronic free open-access Journal licensed under 3.0 Creative Commons.



www.riesed.org



riesed@riesed.org



[@RIESEDJournal](https://twitter.com/RIESEDJournal)