



Territorios de mayor vulnerabilidad social y educativa

en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: características, oferta educativa y asignaturas pendientes

Juana Canevari, Nancy Montes (coordinadoras), Norberto Abelenda, Julián Falcone, Lina Lara y Silvina Quintero

buenosaires.gob.ar/educacion

  /BAeducacion



**Buenos
Aires
Ciudad**



**EN TODO
ESTÁS VOS**

Jefe de Gobierno
Mauricio Macri

Ministro de Educación
Esteban Bullrich

Director Ejecutivo de la Unidad de Evaluación Integral
de la Calidad y Equidad Educativa
Sergio Siciliano

Índice

Resumen ejecutivo	4
I. Introducción.....	5
II. Criterios utilizados para definir las áreas geográficas	8
III. La configuración histórica de este sur	12
IV. Acerca de las condiciones de vida	16
1. Habitar la ciudad desde la pobreza, los problemas de vivienda en diferentes etapas históricas	16
2. La Ciudad y la zona delimitada.....	24
V. Dinámica demográfica	26
VI. Aspectos educativos.....	32
1. La educación de la población adulta.....	32
2. La infraestructura escolar.....	32
3. El riesgo ambiental y la disponibilidad de servicios.....	38
4. La oferta educativa	43
VII. A modo de cierre	54
VIII. Bibliografía citada.....	56
Anexo 1	
Anexo 2	
Anexo 3	

Resumen ejecutivo

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. En este trabajo, se identifica ese territorio comprendido por las comunas 4, 8 y 9 además de las dos grandes villas que quedan fuera de los límites de esas comunas: la 11-14 del Bajo Flores y las 31 y 31 bis ubicadas en el barrio de Retiro.

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. 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 postergación respecto de la de otros territorios. El trabajo describe y analiza la situación social, demográfica y educativa del territorio con base en información cuantitativa y cualitativa y referencias a otros estudios y trabajos de investigación.

Los aspectos más destacados dan cuenta de una urbanización que se construyó en diálogo con la inmigración europea y luego con el desplazamiento de migrantes internos y de países limítrofes. El mapa actual de la densidad poblacional espeja esta historia y el ritmo de construcción de diferentes modos de habitar la ciudad.

En relación a las condiciones de vida hay todavía aspectos estructurales que muestran fronteras de acceso al bienestar. El crecimiento demográfico, la distribución de la población y disponibilidades básicas de recursos (tipo de techos, tipo de baño, telefonía fija y cantidad de personas por cuarto) son algunos de los rasgos que permiten cuantificar y delimitar este mapa diferencial.

En términos del derecho al acceso a la educación, la falta de oferta de algunos niveles de enseñanza sumado a las trayectorias incompletas de quienes hoy mayoritariamente habitan la zona sur y las características de la infraestructura disponible marcan la agenda de lo que aún debe ser atendido con estrategias específicas para promover condiciones más igualitarias.

I. Introducción

En esta investigación se busca integrar los aportes de estudios urbanos a la problemática educativa, reconociendo que los espacios territoriales se construyen a partir de diferentes procesos histórico-sociales y de decisiones políticas con fuerte incidencia en los aspectos económicos y poblacionales. Las historias, los usos, los bienes y servicios disponibles en el espacio inciden en la vida social y educativa actual que muestra una persistente disparidad entre un norte próspero y moderno y un sur pobre con necesidades sin resolver.

La histórica estigmatización territorial que sufren los habitantes de los barrios discriminados por la pobreza marca fronteras divisorias difíciles de sortear. Se encuentran algunos avances junto con tensiones, discriminación y la persistencia de la desigualdad. Es necesario volver a pensar al sistema educativo, sus instituciones, docentes y estudiantes, inmersos en el mundo social, urbano y cultural al que pertenecen ya que los problemas de las escuelas de determinadas zonas se reiteran y el contexto y el territorio generan barreras difíciles de superar.

En los últimos años ha habido 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 sociales muestran importantes distancias al interior de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y es en la zona sur en donde 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 posicionan a la población que habita allí 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 desiguales 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: las villas 1-11-14 (Bajo Flores) y la villa 31 y 31 bis (Retiro)** porque es en estos espacios donde se verifican las condiciones más desfavorables.

La situación social, demográfica y educativa del territorio que concentra las mayores condiciones de vulnerabilidad es analizada en base a diferentes recursos de información disponibles, en torno a cuatro objetivos:

- Identificar y caracterizar las zonas de mayor vulnerabilidad social y educativa en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.
- Describir la dinámica demográfica, las condiciones sociales y económicas que dan cuenta de las condiciones de vida de la

población en estos territorios y los procesos que incidieron en su conformación actual.

- o Mapear la situación actual en términos de déficit de cobertura de la oferta educativa y de la situación de los principales indicadores educativos, incluyendo las condiciones del parque edilicio.

- o Señalar los territorios que requieren intervención prioritaria en términos de extensión de la oferta escolar y de mejoramiento de las condiciones educativas vigentes.

En resumen, se presenta una descripción general del territorio a partir de las principales variables sociales y demográficas junto con un análisis de la infraestructura escolar del sistema educativo, de las condiciones educativas de la población y la dinámica de los niveles de enseñanza y de las ofertas educativas.

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, la Dirección General de Planeamiento y para el análisis de cada uno de los niveles del sistema se convocó a las diferentes direcciones de nivel; esto permitió comparar los diagnósticos elaborados en Planeamiento e Infraestructura con las situaciones conocidas desde la gestión intermedia del sistema. La comisión 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°26.075/06 de Financiamiento Educativo, en la que se definían los objetivos prioritarios 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. En esta dirección se han realizado estudios que analizan aspectos educativos y de infraestructura a partir de diferentes indicadores estadísticos que describen espacios y características disímiles que muestran la fragmentación educativa y la segregación territorial.

Como insumo para este estudio se cuenta, además de las estadísticas de población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y de la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, con los relevamientos anuales (RA) elaborados por esta Gerencia Operativa de Investigación y Estadística (GOIyE) y con la información del Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CENIE)¹.

¹ 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

Es importante destacar que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires afirma en el Artículo 18: “... *La Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio...*”. El estado es así responsable en la superación de desequilibrios y garante del derecho de todos al acceso al conocimiento y a la educación, tal como está promulgado en las leyes que rigen 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, en donde se establece que los fines y objetivos de la política educativa nacional son:

- 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 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 fundamentos de este trabajo. 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 pensar cómo se ha ido conformando este territorio 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 para saber 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 actuar...”

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 GOlyE, 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.

“La desigualdad desurbaniza y destruye las capacidades urbanas, es decir esa mezcla de espacio y gente, de convivencia y transformación”
(Sassen S., 2012).

Algo de ese lenguaje es lo que queremos poner junto al análisis de las problemáticas educativas, en la convicción de que no podrán cambiar si no se piensan juntamente con su historia y con el espacio material que ocupan.

II. Criterios utilizados para definir las áreas geográficas

Desde la perspectiva territorial la ciudad está organizada en 15 comunas y 48 barrios. La gestión del sector educativo se ha organizado en unidades o divisiones geográficas llamadas distritos escolares, que totalizan 21 regiones de supervisión o supervisiones (con diferentes agrupaciones según las modalidades o niveles de enseñanza). Actualmente en algunos niveles se han producido modificaciones en su histórica estructura distrital y territorial que sería necesario analizar para conocer las diferentes lógicas de organización del gobierno del sistema educativo en los niveles intermedios.

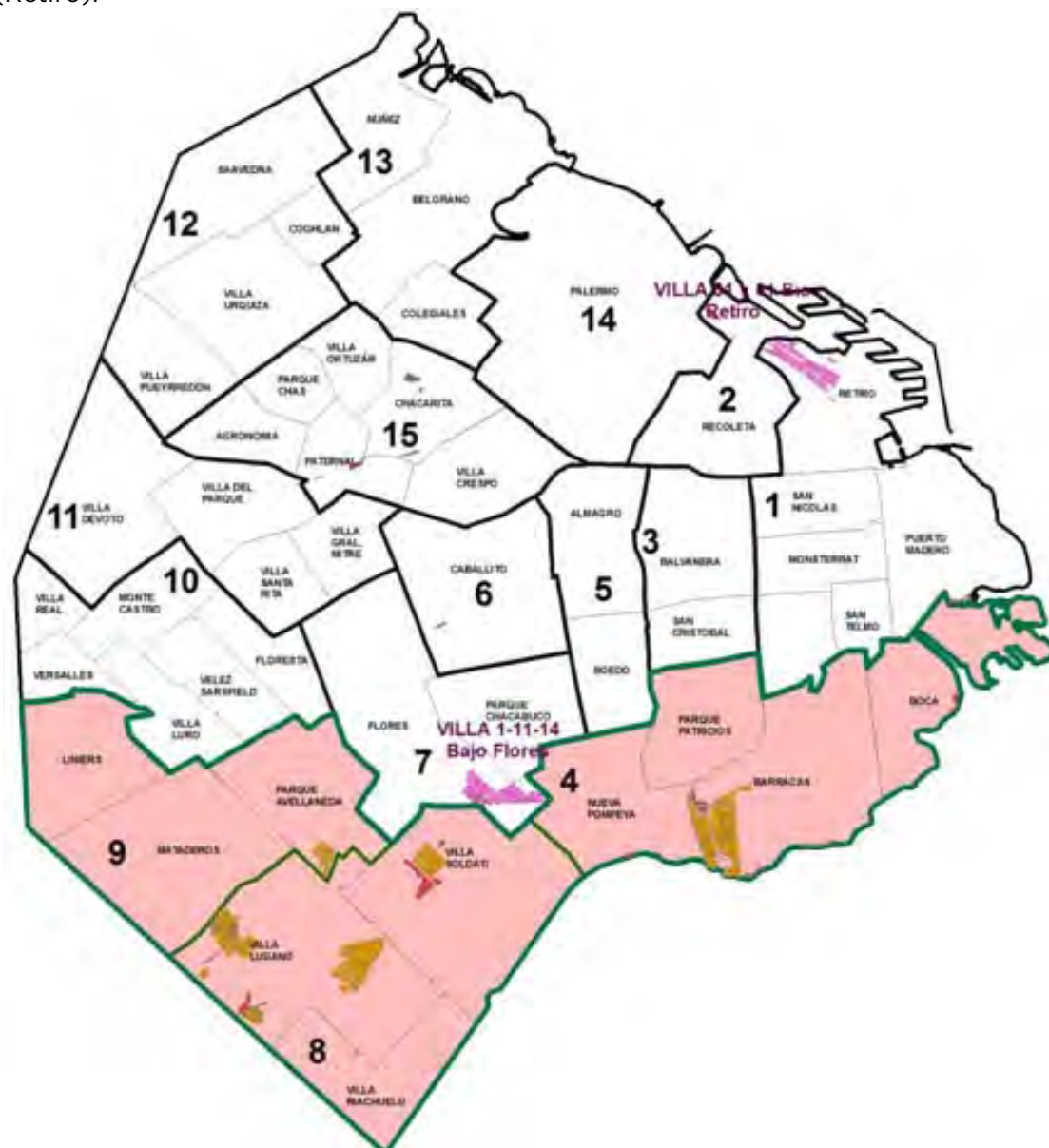
El objetivo de esta investigación es focalizar el análisis en aquellas zonas de la ciudad caracterizadas por una alta concentración de población en situación de vulnerabilidad social y que conservan extensos sectores de territorio sin integración a la trama urbana y a las redes de servicios básicos. Esto tiene consecuencias sobre las condiciones ambientales y habitacionales que refuerzan la situación de vulnerabilidad social de las poblaciones que viven en ellas. Las áreas que se han seleccionado desde estos parámetros incluyen:

- a) la zona sur de la ciudad, correspondiente a las comunas 4, 8 y 9 y a los barrios de Barracas, La Boca, Nueva Pompeya, Parque Patricios; Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati y Liniers, Mataderos y Parque Avellaneda respectivamente .
- b) las únicas dos grandes villas de emergencia de la ciudad, muy extensas y pobladas, que se localizan fuera de los límites de estas comunas: la villa 1-11-14 (Bajo Flores, ubicada en la Comuna 7) y la villa 31 y 31 bis (Retiro, ubicada en la Comuna 1).

Los desequilibrios norte-sur son una problemática recurrente y de larga data en los análisis de la política urbana porteña. Oszlak (1991) señala que con el impacto de la inmigración en la estructura urbana, a partir de 1895 se agudizaron los problemas habitacionales porque la actividad constructora era muy inferior al crecimiento demográfico. Se manifestaron primero en el centro de la ciudad, en el espacio conocido como “Barrio Sur”, cuyo deterioro contrastaba con Barrio Norte, zona a la que se había trasladado en forma definitiva la alta burguesía. Esta preocupación permanece y se refiere ahora a un sur más amplio, se plantea en los lineamientos del Plan Urbano Ambiental que desde su aprobación por Ley 2930/09 ha pasado a integrar el marco normativo de la ciudad en materia de planeamiento urbano.

A diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones, la Ciudad de Buenos Aires no cuenta con una regionalización o zonificación establecida en forma oficial para delimitar el sur y organizar la gestión estatal. La delimitación de la zona sur que proponemos en este estudio busca identificar un marco territorial con características socio-económicas y urbanísticas compartidas, que pueda ser considerado como contexto de referencia para las investigaciones y acciones de política educativa. Partiendo de la conveniencia de ajustar la zonificación al mapa de comunas, se consideraron una serie de criterios que se explican a continuación para definir a la zona sur como el área integrada por las comunas 4, 8 y 9.

Mapa 1. Ciudad de Buenos Aires. Territorios de mayor vulnerabilidad social y educativa. Zona Sur (comunas 4, 8 y 9), Villa 1-11-14 (Bajo Flores) y Villa 31-31bis (Retiro).



Fuente: Mapa Escolar - Gerencia Operativa de Investigación y Estadística. Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación, GCBA, 2012

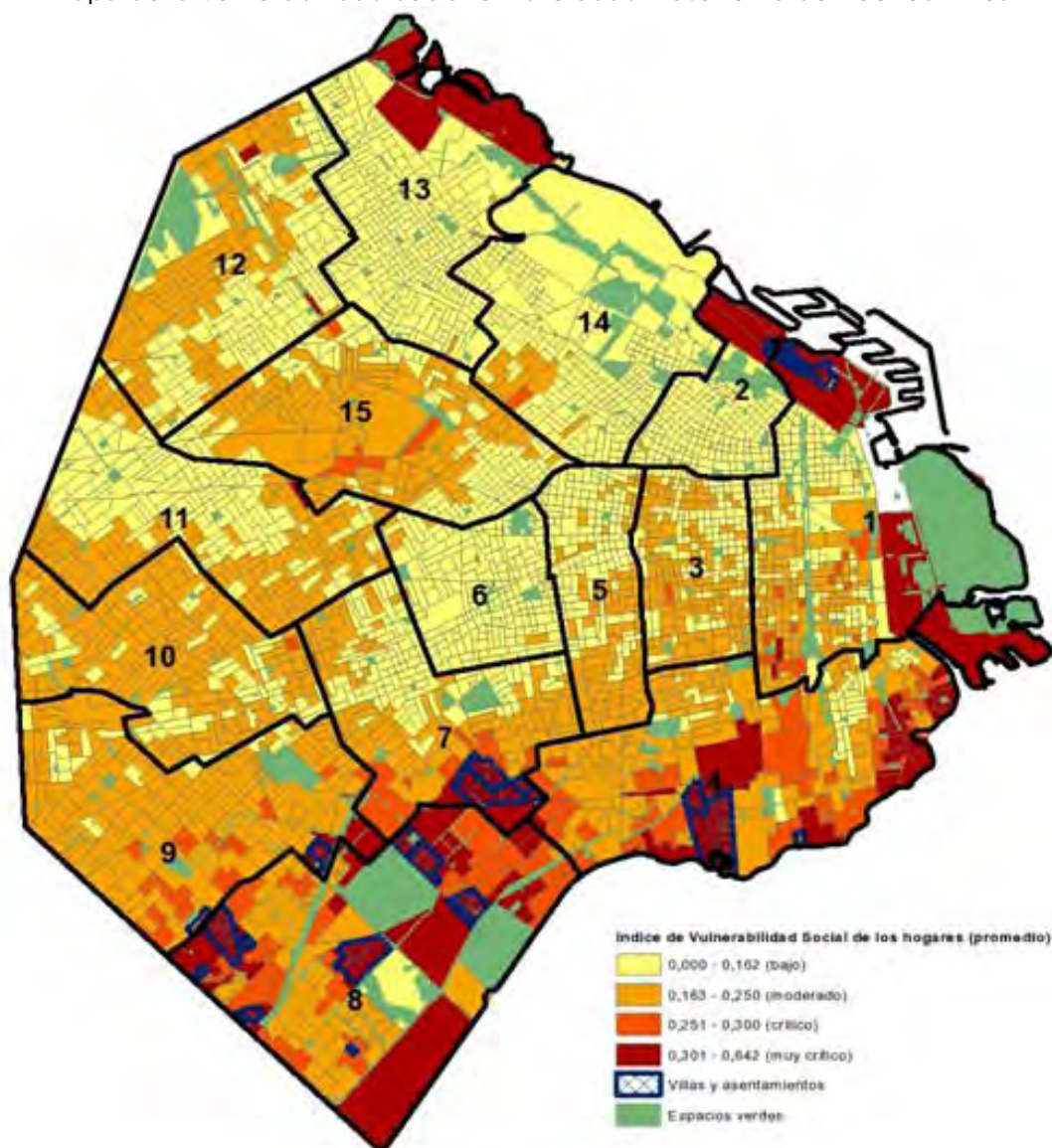
El punto de partida fue identificar un territorio que, por sus indicadores sociales, económicos y urbanísticos, pueda asociarse a las características que corrientemente se atribuyen al “sur” como “área postergada” de la ciudad: un territorio donde se concentran altos porcentajes de población en situación de vulnerabilidad social, visibles signos de deterioro de la infraestructura y los 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.

Uno de los criterios para definir los límites de la zona sur para el análisis, se basó en la consideración del Índice de Vulnerabilidad Social (IVS), indicador que busca medir el grado en que los hogares se encuentran expuestos a *“quedar afectados por cambios en sus condiciones de vida por lo cual se hallan en una situación de mayor inseguridad en comparación con otros grupos, hogares o individuos”*². En este mapa de Vulnerabilidad Social de la Ciudad de Buenos Aires, se aprecia una concentración de los grados más críticos en la zona sur de la ciudad, particularmente en las comunas 4, 8 y 9 donde se registra la mayor concentración de valores críticos y muy críticos. Este mapa se elaboró considerando los promedios del IVS de los hogares relevados en cada radio censal, considerando como “crítica” la situación donde el promedio de los valores de los hogares supera el valor medio de la ciudad.

El mismo indicador nos permitió advertir que, fuera del área de estas comunas, las zonas con similar concentración de hogares con niveles altos de vulnerabilidad coinciden con las villas 1-11-14, en la Comuna 7, y la 31 y 31bis, en la Comuna 1, que resaltan en el mapa como sectores claramente distinguibles de sus entornos urbanos.

² Dirección de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2009 y 2011) Índice de vulnerabilidad social (IVS), documento metodológico.

Mapa 2. Mapa de la vulnerabilidad social en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Dimensiones que intervienen en el IVS

Hacinamiento (moderado o crítico).
Material de la vivienda (déficit moderado o crítico).
Carga de dependencia por jubilado (2 o más personas en hogares sin ocupados).
Carga de dependencia por ocupado (3 o más personas en hogares sin jubilados).
Hogares que no reciben ingresos por trabajo ni jubilación ni pensión.
Hogares con al menos un integrante sin cobertura exclusiva del sistema público de salud.
Hogares con un promedio de años de escolarización de la población de 18 años y más, menor a 7.
Hogares con un promedio de años de escolarización de la población de 18 años y más, entre 7 y menos de 10.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, INDEC.

Nota: se excluyen los hogares sin información en algunas de las variables que definen el IVS.

También se tomó como criterio para la zonificación el desarrollado por el equipo técnico de la Dirección General de Estadística y Censos, que se utiliza en ese organismo para agrupar comunas e interpretar grandes tendencias demográficas en la ciudad. Esta zonificación se basó en un análisis de conglomerados (cluster) que tomó treinta y cinco indicadores de condiciones de vida contruidos sobre los datos de la Encuesta Anual de

Hogares por Comuna para 2009. Aún coincidiendo con los presupuestos y objetivos de la metodología propuesta, diferimos en la interpretación de sus resultados. El estudio propone un agrupamiento de comunas en tres zonas, donde la zona sur incluye las comunas 4, 8, 9 y 10. Con el objeto de que la zonificación resalte la zona más claramente distinguible del resto de la ciudad por la concentración de indicadores sociales más críticos, decidimos excluir para este trabajo a la Comuna 10 (Mazzeo y otros, 2012). Como puede desprenderse del estudio citado, la Comuna 10 guarda mayor proximidad relativa con la Comuna 15 que con las otras tres comunas del sur.

Así definida, la zona sur constituye el 30% de la superficie total de la ciudad ya que las Comunas 4 y 8 son las más extensas, con alrededor de 22 km² cada una y la Comuna 9 es la cuarta de la ciudad (después de la 1), con 16,5 km². En ella habita el 19% de la población (567.279 habitantes), es decir que al relacionar estas dos dimensiones, se percibe una baja densidad de población si se la compara con las zonas céntricas más densamente pobladas.

Existen además otros aspectos que consideramos relevantes en este estudio. Desde nuestra perspectiva, la especificidad de la zona sur y sus problemáticas actuales no pueden comprenderse adecuadamente sin atender al particular proceso de incorporación de esas tierras a la trama urbana de la ciudad, hecho que define hasta el presente su singular configuración territorial. Creemos que estos elementos también tienen utilidad para una adecuada interpretación de los problemas de cobertura y accesibilidad a los servicios educativos en la zona.

III. La configuración histórica de este sur

Desde su fundación, la Ciudad de Buenos Aires tuvo un papel preponderante en la historia del país. Luego de la segunda fundación se caracterizó por su extrema pobreza y sus pobladores realizaron trabajos duros para vivir. Durante los siglos XVII y XVIII el ganado cimarrón fue el alimento principal y el cuero el elemento de exportación. En 1776 se consideraba que el 30% de la población del Virreinato del Río de la Plata era de origen africano, porcentaje que se reduce drásticamente en las décadas siguientes. Con las luchas por la independencia entró en conflicto con las otras ciudades del interior dispersas en el despoblado territorio y desde entonces la contraposición de intereses y las disputas internas marcaron el desarrollo del país y condicionan el presente.

Bernardino Rivadavia (Presidente febrero 1826 - junio 1827) casado con la hija de un ex virrey del Virreinato del Río de la Plata, fue cuestionado por defender los intereses de España y de los unitarios. Al reservar para Buenos Aires los recursos de la Aduana, logró avances en la organización del territorio y el gobierno de la Ciudad. Creó el departamento de Ingenieros y topógrafos, encargado de aprobar todos los edificios y construcciones, responsable de la delimitación de calles y pueblos, organizó el departamento de Policía, reglamentó el tránsito de peatones y de serenos a caballo en los suburbios. En esta etapa, la traza urbana se dejó bajo el criterio de la comisión que integraban arquitectos, el jefe del departamento de ingenieros y calculistas de las ciencias exactas. Rivadavia agotó los recursos en la Guerra con Brasil y ante el

descontento de las provincias renunció, se exilió en Inglaterra y se quebró el régimen presidencialista.

En el período posterior, con Juan Manuel de Rosas en el poder, la ciudad asume otra configuración en parte debido al bloqueo del puerto por la flota francesa. Esto favorece las vías internas de comunicación hacia las afueras, se instala la casa de Rosas en Palermo que en ese entonces se consideraba distante del centro y se desarrollan las zonas de Flores y Belgrano. El censo en la ciudad de 1836 informó que había 62.000 habitantes. Luego de la derrota de Rosas en Caseros en 1852 se incrementó la separación de intereses entre Buenos Aires y el interior y se aprobó la Constitución de 1853. Desde entonces se sumaron signos de una sociedad urbana: en 1853 se establecieron los primeros servicios de ómnibus tirados a caballo que partían de la plaza de las Victorias; en seguida se establecieron los primeros ferrocarriles, los tranvías y se crearon las primeras obras de sanidad y alumbrado a gran escala (Timerman y Dormal 2009).

El 17 de octubre de 1855 se realizó un Censo de la Ciudad de Buenos Aires que muestra la importancia que ya tenía la presencia de inmigrantes europeos en edad activa: se encuentran españoles, italianos y franceses así como irlandeses, ingleses, alemanes y portugueses (Massé, 2006). El ámbito espacial de esta información se extiende desde el río hasta las avenidas actuales Callao- Entre Ríos, Arenales y San Juan, aproximadamente. En esta etapa la población de la Ciudad de Buenos Aires parece haber superado los 90.000 habitantes; los que nacieron en un lugar diferente al lugar en que fueron censados representan el 41 % del total. Los de origen europeo representan el 29 % y los de origen africano solo el 2% del total. Entre los europeos es mayor la población masculina y entre los africanos la femenina; es importante destacar que el índice de masculinidad entre los nativos es muy bajo, de 63 cada 100 mujeres, entre las posibles hipótesis que explicarían este fenómeno se pueden mencionar las guerras pasadas y presentes entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires así como los reclutamientos obligatorios. Luego de Caseros, el primer llamado de enrolamiento forzoso para los varones comprendidos entre 17 y 45 años fue el 14 de septiembre de 1852 y había un plazo de 24 horas para presentarse; tres meses después del censo de 1855, el 21 de enero de 1856, el estado porteño realizó un nuevo reclutamiento obligatorio para el ejército. El Martín Fierro de José Hernández que se publicó por primera vez en 1872 es un ejemplo de este problema en la campaña y es probable que como el protagonista, muchos se alejaran de la ciudad para no ser reclutados. Massé cita en el trabajo mencionado a María Muller (1974) que calculó para la época del censo de 1855 que la esperanza de vida al nacer era de 31,6 años para los varones y 32,2 años para las mujeres.

A partir de 1860 las áreas de gobierno y administración se establecieron alrededor de la Aduana. Una descripción breve del sur de la ciudad señala que el río avanzaba sobre las zonas anegadas de la Boca, extendiéndose a la cercana Barracas, en donde se ubicaban los saladeros. El río llegaba hasta Montes de Oca y no se habían trazado las vallas de contención. Todas las casas tenían una canoa amarrada “...en muchos casos si no había inundación, la canoa se utilizaba para ir al almacén o a la carnicería” (MCBA 1972)

...“En 1867 y 1868 hubo dos brotes de cólera que dejaron centenares de muertos. En 1871 se desata la epidemia de fiebre amarilla en la que murieron 13.614 personas, la mitad de ellos niños y representaban el 8 % de los porteños...” (Pigna 2008). Esta situación paralizó a la ciudad y le cambió el rostro: hundió algunos barrios y surgieron otros, la Municipalidad compró terrenos en la Chacarita para usarlos como cementerio y cerró el cementerio del sur que se encontraba colapsado porque los entierros se realizaban en forma muy precaria. Se culpó a los habitantes de los inquilinatos por considerar que el contagio se debía a las pésimas condiciones de higiene en las que vivían, en su mayoría sin agua potable ni servicios de cloacas. Es cierto que fue allí donde hubo más muertos y los primeros enfermos fueron en dos conventillos, en Cochabamba 113 y Bolívar 392.

Borges lo recuerda así:

*Porque la entraña del Cementerio del Sur
fue saciada por la fiebre amarilla hasta decir basta;
porque los conventillos hondos del sur
mandaron muerte sobre la cara de Buenos Aires*
(Citado por Pigna 2008)

Es importante destacar que diez años más tarde, en Cuba, el doctor Carlos Finlay demostró que la enfermedad se propagaba por el mosquito *Aedes Aegypti*. Parecería que el contagio vino en los barcos que volvieron de la ominosa Guerra de la Triple Alianza. No obstante, se culpó en ese momento a los habitantes de los conventillos, tal como lo recuerda Borges, y por ello sufrieron discriminaciones y malos tratos, se quemaban todas sus pertenencias sin mayores explicaciones.

Estas epidemias hicieron que los sectores de mayores recursos abandonaran sus viviendas del sur mudándose hacia el norte. Fue esta una clara diferenciación espacial entre el norte y el sur y estas viviendas abandonadas se utilizaron como conventillos. Esta conformación del sur se estableció cerca del casco histórico, en la zona de Montserrat y San Telmo.

A fines del siglo XIX y comienzos del XX, en momentos del auge de la economía agro exportadora, la Ciudad de Buenos Aires recibió una fuerte corriente inmigratoria que venía sobre todo de Europa. Este fue el momento de mayor crecimiento porcentual de la población. El crecimiento económico del país como “granero del mundo” atrajo esta ola inmigratoria y produjo un fuerte aumento de la población, en particular en el período 1855-1914. El 1º Censo Nacional de 1869 indica que la ciudad contaba con 187.000 habitantes y el 12 % eran extranjeros. Entre 1869-1914 la inmigración masiva hizo que la tasa de crecimiento fluctuara entre el 30 y 35 % anual (Torrado) y que en 1914 el 30 % de la población de la ciudad fueran extranjeros.

Ante la falta de estructura de servicios urbanos y de viviendas disponibles para este crecimiento, los migrantes que se instalaron en la ciudad recurrieron a los inquilinatos y conventillos.

...en 1887 el censo municipal contabilizará que los extranjeros eran el 72% de los habitantes de conventillos... la accesibilidad al centro y a las fuentes laborales tenía como contrapartida el

extremo hacinamiento y las pésimas condiciones de vida dadas por la escasa ventilación, la no disponibilidad de agua y de cloacas, la falta de higiene, la precariedad de las edificaciones y/o su falta de mantenimiento. En 1904 si bien el 91% de estas casas ya contaba con agua corriente, el 23% carecía de baño... (Citado en DGEyC 2010).

Esta etapa se caracteriza por la ausencia de políticas estatales para resolver los graves problemas de vivienda y el abuso de la iniciativa privada por los costos de la oferta de cuartos de alquiler y las pésimas condiciones higiénicas.

El 4 de enero de 1870 Bartolomé Mitre fundó el Diario La Nación que se imprimió ese día con una tirada de mil ejemplares con la consigna: “*La Nación será una tribuna de doctrina.*”

Los grupos que buscaban la autonomía de la ciudad fueron derrotados definitivamente en 1880 y esto llevó a la federalización de la capital que quedó separada de la provincia con su mismo nombre. La zona sur de La Boca, Barracas, Mataderos fue un eje suburbano separado del núcleo histórico central y poco a poco se fue integrando a la trama urbana de la ciudad. En 1889 la legislatura bonaerense cedió los municipios de Belgrano y de San José de Flores, se establecieron entonces los límites definitivos de la Capital Federal.

Ante la imposibilidad de acceder a parcelas de tierra propia, los inmigrantes que en sus países de origen eran en su mayoría campesinos, concentraron la vivienda y el trabajo en las ciudades. Desarrollaron actividades urbanas del sector secundario (ferrocarriles, puertos, manufacturas o construcción) o servicios básicamente, la demanda de estos perfiles se concentraba en las áreas urbanas. El desarrollo del trabajo en la metrópoli se convirtió en una opción para los trabajadores migrantes que, viniendo sin nada, no conseguían un lugar adecuado para vivir.

La primera expansión urbana desde el centro hacia los márgenes, se organizó como una traza regular en damero, creciendo desde el núcleo original con menor densidad de población relativa en los márgenes y mayor dispersión de la edificación. En el sur, la proximidad con el Riachuelo, curso de agua sistemáticamente utilizado para el vertido de desechos industriales (curtiembres, frigoríficos, textiles) signó la zona como una de las de peores condiciones ambientales. Por este motivo, las tierras del sur se caracterizaron por una relativa marginación de los procesos de valorización inmobiliaria para usos residenciales. Los bajos costos de la tierra y una escasa regulación estatal favorecieron el emplazamiento de grandes superficies para usos mayoritariamente no residenciales, como galpones, talleres y depósitos. El nombre de algunos barrios como Barracas y Mataderos reflejan los usos predominantes de otro tiempo.

Durante la primera mitad del siglo XX en los intersticios de esta trama urbana desapareja, se fueron sumando loteos de tierras para sectores populares que, atraídos por el menor valor de la tierra y la proximidad a las fuentes de trabajo, fueron configurando barrios de perfil inmigrante y obrero. Con el aumento de la migración rural del interior del país a las ciudades, crecieron a partir de los años cuarenta y cincuenta los asentamientos sobre

los todavía extensos terrenos fiscales sin loteo ni servicios básicos que ofrecía el sector sur de la ciudad. En ellos se fueron instalando barrios de vivienda precaria que en varios casos se consolidaron mediante la autoconstrucción.

Además de crear efectos sobre la densidad de ocupación y el valor de la tierra, este proceso definió una zona con especiales dificultades de acceso, movilidad y escasos servicios. El rasgo que distingue esta extensa zona sur de la ciudad es la heterogeneidad en la configuración del territorio: por un lado, se observa una trama urbana donde se rompe con frecuencia la cuadrícula de manzanas y calles que caracteriza a la mayor parte del resto de la ciudad, al tiempo que concentra gran parte de terrenos sin ocupar y superficies extensas destinadas a usos no residenciales, como centros deportivos, parques, grandes hospitales, equipamientos de transporte y carga, depósitos y establecimientos industriales. Por otro lado, alberga casi todas las villas miseria de la ciudad y la mayoría de los grandes conjuntos habitacionales impulsados por planes de vivienda social³. Esto define un patrón de distribución de la población también heterogéneo, donde se combinan altas concentraciones de población -la mayoría en condiciones habitacionales precarias- con extensas áreas con muy bajas densidades de población (ver mapa ampliado en Anexo 2).

IV. Acerca de las condiciones de vida

En este apartado se presenta un recorrido histórico de las dificultades de vivienda para los sectores populares en distintos momentos y las soluciones precarias que tuvieron. También se presenta un análisis de aspectos demográficos y habitacionales de la ciudad en su conjunto, comparándolos con la zona sur seleccionada. Se optó por realizar un abordaje muy sintético acerca de la incidencia de las decisiones de las unidades domésticas, las unidades de producción (establecimientos de industrias, comercios, servicios, inmobiliarias) y las agencias gubernamentales en la conformación y estructuración del espacio urbano (Oszlak, 1991).

4.1 Habitar la ciudad desde la pobreza, los problemas de vivienda en diferentes etapas históricas

En la conformación del espacio urbano confluyen y toman decisiones diferentes actores sociales y esto “*se manifiesta en relación a tres áreas de actividad esenciales en el proceso de desarrollo urbano: (1) trabajo, (2) vivienda, (3) infraestructura de servicios*” (Oszlak, 1991: 36). Los habitantes organizan su vida a partir de las oportunidades y posibilidades que encuentran en relación con estos aspectos, buscando la mejor combinación posible y esto muestra la heterogeneidad y la diferencia de oportunidades en relación con el derecho del espacio urbano. En este apartado nos centraremos en el tema de la vivienda considerando las diferentes posibilidades y dificultades que los sectores populares han tenido para

³ Nuestro país es, en relación a otros de América Latina el que posee villas de emergencia con mayor antigüedad.

alcanzarla, resaltando que la vivienda es un componente del consumo familiar que tiene gran incidencia en los modos y estrategias de vida, brinda soluciones más estables pero demanda múltiples recursos para alcanzarla. (Torrado, 2003). No obstante es necesario tener en cuenta la interrelación de las áreas mencionadas; en las posibilidades que se ofrecen a los diferentes grupos familiares inciden las políticas públicas y las decisiones relacionadas con los desarrollos urbanos: agua corriente, red cloacal, electricidad, créditos inmobiliarios, transporte, trazado urbano, oferta educativa, además de los lugares de trabajo. En efecto, en la actualidad diferentes autores (Catenazzi, Reese, 2010) consideran que no es posible analizar el déficit habitacional centrado exclusivamente en la unidad vivienda ya que es importante considerar la ciudad, el barrio, la accesibilidad, los servicios sociales y culturales, el transporte, que explican aspectos de la fragmentación y en los que el Estado y el sistema social tienen gran incidencia.

Se mencionaron antes la Constitución y las leyes que promueven la equidad y el derecho a la educación, se destacan aquí las que promueven el derecho de todos a una vivienda digna. Esto está consagrado en el Art. 14 bis de la Carta Magna Argentina y se encuentra reconocido en numerosos instrumentos internacionales que gozan de jerarquía constitucional en el país. También está reconocido en el Art. 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que se cita a continuación.

ARTICULO 31: La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello:

- 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.*
- 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.*
- 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.*

Es decir que la Constitución de la Ciudad reconoce el derecho, tanto de la vivienda como del hábitat es decir de un barrio, un entorno y una ciudad adecuados, promoviendo “la integración urbanística”. Establece también el criterio de “radicación definitiva” oponiéndose así a las erradicaciones y expulsiones de los habitantes de la ciudad.

Torrado (2003) analiza la situación habitacional de los sectores populares urbanos (estratos medios y obreros) que habitaron en la Ciudad de Buenos Aires a partir de 1870 y distingue cinco períodos. En este trabajo se han reestructurado, incorporando el tema de villas de emergencia que no estaba considerado y completando la información hasta la actualidad. Se busca presentar las dificultades y precariedad de las viviendas en diferentes momentos históricos que muchos habitantes sobrellevaron como única

opción para permanecer cerca de los lugares de trabajo. Se vieron imposibilitados de acceder a un techo propio por la falta de estabilidad ocupacional y porque los ingresos no cumplían con los requisitos del mercado inmobiliario.

Las diferentes estrategias relacionadas con el tema de la vivienda que llevan a cabo los distintos sectores sociales, están relacionadas con el contexto y los procesos históricos, políticos, económicos y sociales. Las viviendas precarias de los sectores sociales más postergados son expresiones de ese proceso: villas miseria, hoteles, pensiones y asentamientos, son algunas de las respuestas precarias a los problemas de acceso a la vivienda (Pastrana, E. y otros, 2012).

Primer momento: 1870-1930

En esta etapa la demanda habitacional se incrementó por la inmigración de ultramar compuesta principalmente por campesinos europeos que hacían su primera experiencia urbana. Este período se caracterizó por un aumento creciente de la demanda y la casi inexistencia de la regulación estatal en la fijación de precios y en las condiciones de habitabilidad (Mazzeo y Roggi 2012). En esta etapa se destacan dos tipos de viviendas: el conventillo y la vivienda unifamiliar.

Los primeros conventillos funcionaron en las casonas que abandonaron los estratos altos por la fiebre amarilla de 1871, luego fue la elite tradicional o los extranjeros enriquecidos quienes construyeron edificios para este fin. Eran habitaciones (entre 14 y 18 según las épocas) alineadas sobre un pasillo o galería abierta, que se construían en uno o dos pisos, con una letrina al fondo y recién luego de 1910 tuvieron conexión a las redes públicas de agua. En 1880 estas viviendas albergaban al 18 % de la población, esta proporción fue disminuyendo y para 1920 representaba el 9 %. Los espacios comunes constituyeron un lugar de sociabilidad de grupos de diferentes nacionalidades y experiencias.



Conventillo de la calle Piedras 1268, en Caras y Caretas de 1902

Foto tomada de café de las ciudades: El debate sobre los conventillos.
Ana Cravino, Año 8 Número 76 febrero 2009.

No obstante algunos trabajadores de los sectores populares tuvieron acceso a la casa unifamiliar, dedicando buena parte del salario a este objetivo, sobre todo si contaban con el trabajo de varios miembros de la familia. Las viviendas más frecuentes en esta etapa fueron la casa chorizo y la casilla. La casa chorizo se adaptaba a las dimensiones de los lotes heredados del período colonial y consistía en habitaciones alineadas y apoyadas contra la medianera que se abrían a un pasillo o galería, con cocina y letrina al fondo. La casilla era una construcción pequeña y precaria que no estaba fijada al terreno lo cual permitía su traslado.

Para 1920 comenzaron a instalarse los primeros habitantes de lo que luego sería la Villa del Bajo de Belgrano en la zona norte. Vendedores ambulantes, changarines y obreros no calificados ocuparon una manzana que con los años abarcaría unas once hectáreas. Fue de las primeras villas en ser desalojada en 1976 (Blaustein, E. 2001) por la zona residencial en que estaba construida.

Existe en este periodo otro tipo de espacios habitacionales, que respetó normas de ventilación, de luminosidad y ambientales, como el creado en 1928 como Barrio Parque Los Andes. Fue diseñado por el arquitecto socialista Fermín Bereterbide y construido por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para sus empleados. Consta de 157 departamentos en 12 edificios rodeados de parques y jardines y pensados como viviendas colectivas. En el momento de su construcción el Barrio de Chacarita en el que está emplazado era de los suburbios. La coherencia del proyecto y la calidad de sus materiales permiten que hoy tengan un buen reciclado y sean muy valorados.

Segundo momento: 1930-1945

En este período se afianzan las villas de emergencia ante la incidencia de la crisis económica mundial y las dificultades persistentes de acceso a una vivienda de los sectores pobres.

En 1931 el Estado ubicó a un contingente de polacos en galpones vacíos de Puerto Nuevo y se lo conoció como Villa Desocupación, nombre que muestra sin eufemismos los problemas de la época. Algunos autores relacionan este hecho con el origen de las villas en la ciudad (Blaustein, 2001). En los años siguientes se instalan las primeras poblaciones villeras en la zona de Retiro, vinculadas con las actividades portuarias. Los pioneros de esta villa eran en un comienzo un grupo social muy castigado de italianos, y el barrio se conocería durante mucho tiempo como “Barrio de Inmigrantes” (De la Torre, 1983).

Unas cuantas manzanas más al norte, con el apoyo del gremio de La Fraternidad, se asentaron familias de ferroviarios en los márgenes de las vías del Belgrano en lo que se conocería como Villa Saldías. Más tarde llegaron nuevos pobladores, bolivianos y habitantes del noroeste argentino, muchos de ellos zafros rechazados en los ingenios azucareros. En la década del cuarenta la ciudad recibe la afluencia de mucha población desplazada del interior del país. Una característica que distingue a las villas de la Ciudad de

Buenos Aires es que en una primera etapa se instalaron en terrenos céntricos: Retiro, Colegiales, Belgrano.

También en los cuarenta, en la zona capitalina que se conocía como Bañado de Flores, lo que sería el Parque Almirante Brown, comenzaron a instalarse viviendas precarias alrededor de un barrio de emergencia que, como los primeros de Retiro, tuvo origen oficial: el barrio Lacarra. Hacia 1955, año de la Revolución Libertadora, a las villas de Retiro, Bajo Belgrano y Lugano había que sumar una larga serie de nuevos núcleos villeros, algunos bautizados con nombres picarescos o maliciosos que quedarían incorporados en ciertos lugares ambiguos de la cultura popular: Villa Fátima, Villa Piolín, Villa Medio Caño, Villa Tachito, Villa 9 de julio. En abril de 1956 la recién creada Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) elevó al Poder Ejecutivo un censo que indicaba que en la ciudad existían 21 villas, habitadas por 33.920 personas.

Esta fue la estrategia que encontraron sectores pobres para resolver el problema de la vivienda en la ciudad, sin alejarse de los lugares de trabajo. Las villas se conformaron con tramas irregulares que no respetaban la clásica estructura urbana de manzanas, con alto hacinamiento y deficiencias de infraestructura.

Se construyeron también casas para uso unifamiliar con la incorporación de cocina y baño al interior de la vivienda y el inodoro con descarga de agua. También se construyeron departamentos que se alquilaban. A partir de 1943 se sancionaron leyes que congelaron los montos de los alquileres y suspendieron desalojos, protegiendo de esta forma a los inquilinos.

Tercer momento: 1946-1955

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones de esta etapa incrementó la inmigración del interior, se intensificó la demanda de viviendas y terrenos y muchos migrantes se instalaron en tierras fiscales, aumentando el número y la población de las villas de emergencia. Como respuestas al problema, en esta etapa se desarrollaron desde el Estado dos modalidades de gestión para impulsar viviendas sociales: la construcción directa que desarrolló la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la indirecta mediante el otorgamiento de créditos del Banco Hipotecario Nacional que fue la que tuvo mayor alcance. En la Ciudad de Buenos Aires la modalidad de construcción directa se hizo en nueve barrios de la ciudad con diversos estilos arquitectónicos. En Mataderos se construyó el Barrio Los Perales que luego de 1955 pasó a llamarse Manuel Dorrego. Está constituido por 46 monoblocks con 1.068 departamentos. Otros barrios destacados de la época se hicieron en Saavedra, el 1º de marzo y el Juan Perón, siendo así representantes del “chalet californiano” en la ciudad dado que están inspirados en construcciones de los suburbios de Estados Unidos, lo mismo que el Barrio Albarellos en Villa Pueyrredón.

En 1948 se sancionó la Ley de Propiedad Horizontal que permitió la subdivisión de los propietarios de departamentos. La política de “casa para

todos” se transformaría en el derecho a la vivienda que se estableció en la Constitución de 1949.

Cuarto momento: 1955-1982

Durante este período el Estado promovió la erradicación de las villas y se las consideró un foco de patología social y moral. No obstante, las villas continuaron creciendo y entre 1956 y 1962 la población aumentó un 25 % y se originaron 12 asentamientos nuevos (Oszlak, 1991; Jauri, 2011). Durante el gobierno de Frondizi 1958-1962, con la instalación del Plan CONINTES, de Conmoción interna del Estado, se realizaron algunas erradicaciones que continuaron en el gobierno de Guido 1962-1963. Durante el gobierno de Illia 1963-1966 se buscó la participación de los villeros y el otorgamiento de viviendas definitivas, aunque hubo pocos avances.

Las erradicaciones se incrementaron durante la dictadura de Onganía (1966-1970) con el PEVE: Plan de erradicación de villas de emergencia. En esta etapa se erradicaron 12 villas de manera total y una parcialmente; se desalojaron así alrededor de 37.500 personas. (Yujnovsky 1984; Jauri, 2011). La Ley N°17.605/67 sostenía que “...la declaración de insalubridad de una villa de emergencia, autorizará a la correspondiente autoridad de aplicación para proceder al inmediato desalojo y demolición de las viviendas.”

Luego de la erradicación y como segunda etapa del plan, se construyeron los NHT: Núcleos habitacionales transitorios, viviendas muy precarias de sólo 13,30m² que eran un paso obligado para acceder a una vivienda definitiva. El ancho de los muros era de 4cm, estaban emplazados en terrenos de relleno y en zonas alejadas, no cumplían con las normas reglamentarias básicas y se prohibió a los moradores realizarles mejoras. Se construyeron dos Núcleos Habitacionales Transitorios en la Ciudad: el N.H.T. Zavaleta y el de Avenida Del Trabajo, se pensaron por un año y persisten todavía.

Mazzeo (2012) ubica el surgimiento de los hoteles- pensión en la segunda mitad de los cincuenta cuando propietarios de inquilinatos los transformaron en hospedajes para evadir las restricciones impuestas a los alquileres que vuelven a liberarse en 1957 mediante el Decreto 2189 que determinó que la locación de inmuebles no se incluía en la función social de la propiedad. Esto liberalizó los precios hasta la década del setenta, momento en que se establecieron nuevas regulaciones.

En la década de los sesenta y setenta se modifica sustancialmente el perfil de la ciudad con la demolición de casas bajas y la construcción descontrolada de propiedades horizontales de dudosa calidad, apoyada en créditos oficiales de planes de ahorro y préstamo.

En 1976 el golpe cívico-militar eliminó la participación del Estado en la construcción de viviendas. Osvaldo Cacciatore, intendente de aquel entonces, fue uno de los pilotos que el 16 de junio de 1955 bombardearon Plaza de Mayo matando a 300 civiles. Cambió el rostro de la ciudad, expropió viviendas para hacer autopistas y erradicó numerosas villas de emergencia ante la inminencia del campeonato mundial de fútbol de 1978, en

particular la del Bajo de Belgrano y la de Colegiales, sin responsabilizarse por el destino de sus habitantes. Organizaron una amplia campaña publicitaria pretendiendo justificar la erradicación, con conferencias de prensa, mesas redondas, artículos de fondo en diarios y revistas. Estigmatizaron a la población villera cuestionando su calidad humana, abundancia de delincuentes, presencia de mafias organizadas, ausencia de moralidad, extranjeros con diferente cultura, a quienes les gusta vivir en guetos aislados, sin pagar impuestos ni servicios. Los caracterizaban como una lacra social, no merecedora de asistencia o derechos, marginales voluntarios e indolentes y una amenaza al resto de los vecinos intentando justificar así la violencia de su accionar. (Oszlak 1991)

En 1982 asumió Guillermo Del Cioppo como intendente, luego de ser responsable de la Comisión Municipal de la Vivienda y continuó el trabajo de una ciudad para pocos afirmando:

“No puede vivir cualquiera en ella. Hay que hacer un esfuerzo efectivo para mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene. Concretamente vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente”(Citado en Oszlak, 1991).

El Barrio Rivadavia, luego de que algunos vecinos hubieran terminado de pagar sus casas, fue recategorizado como villa 44 para organizar su demolición. En 1977, la circular 1.050, permitió una indexación desmesurada de los créditos que había otorgado el Banco Hipotecario Nacional y se liberaron nuevamente los alquileres.

Hasta 1976 las transacciones inmobiliarias se realizaron en moneda nacional; en julio de 1977 se publicaron los primeros avisos clasificados en La Nación ofertando viviendas valuadas en dólares y en menos de tres años el mercado quedó prácticamente dolarizado. Esto se relaciona con el endeudamiento externo y la dolarización cambiario financiera de esa etapa (Gaggero y Nemiña, 2013).

Salvo Parque Patricios y La Boca, los barrios del suroeste como Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, se incorporaron tardíamente a la Ciudad. Históricamente el sur se utilizó como un área en la que se localizaron emprendimientos imposibles de instalar en zonas prósperas. (Álvarez de Celis 2003, Cosacov 2011) Más tarde se instalaron allí complejos habitacionales de viviendas sociales que en muchos casos se construyeron con materiales de baja calidad aumentando su deterioro.

En 1970 se terminó la primera etapa de General Savio I y II, conocidos como Lugano I y II. Estos monoblocks de 14 pisos de altura con 4 departamentos por piso concentran en un espacio reducido 6.440 unidades familiares.

El Barrio Comandante Piedrabuena se terminó en 1981 y tiene 2.100 departamentos, el Complejo Villa Soldati cuenta con 119 edificios y 3.266 unidades habitacionales.

Quinto momento: 1983-2010

Al retornar la democracia en 1983, los gobiernos estuvieron limitados por la deuda externa y las crisis fiscales y no desarrollaron una política habitacional adecuada. La falta de controles desde el Estado hizo que continuara el negocio de alquiler de piezas en hoteles y pensiones que no estaban habilitados y presentaban situaciones precarias. A principios de los 80 un conjunto de familias sin vivienda comenzó a ocupar casas deshabitadas y en mal estado de conservación (Mazzeo, 2012). En 1997, durante el gobierno de Carlos Menem, se privatizó el Banco Hipotecario Nacional.

En esta etapa continuaron las obras de viviendas sociales en el sur: en 1984 se terminó el Barrio Cardenal Copello, con 20 torres, Cardenal Samoré, con 14 torres y General Savio III con 11 torres de PB y 22 pisos cada una, con 136 departamentos por torre. En 1990 se terminó el Barrio Ramón Carrillo de 700 viviendas, luego de la destrucción del Albergue Warnes. Esta situación provocó rechazo en los habitantes anteriores que no miraron con simpatía a los nuevos vecinos.

Dependiendo de las definiciones que se utilicen, la ciudad tiene en la actualidad aproximadamente 15 villas y 6 Núcleos Habitacionales Transitorios. Cravino (2013) calcula que en la actualidad en las villas de la CABA viven cerca de 200.000 personas, el doble que en 2001 y cuatro veces más que en 1991. Como ya se dijo, en la actualidad se concentran en el sur y muestran signos de colapso ya que se agotaron los terrenos disponibles, no hay nuevos espacios para ocupar y los servicios básicos son malos y escasos, hay problemas con la electricidad, el agua potable, las cloacas, la basura, la seguridad y la oferta educativa. Se encuentran edificios de hasta seis pisos, sobre todo para alquilar, con frecuencia son habitaciones de menos de 10m² sin ventilación, en las que se cocina con garrafa y en las que el baño es compartido. Este mercado informal es puerta de entrada para los sectores pobres sin un lugar para vivir y que no tienen opciones para resolverlo. Cravino (2013) estima que el 40% de los habitantes de las villas son inquilinos en situación muy precaria (no hay certificados de dominio o escrituras) y considera que el déficit habitacional de la CABA es de alrededor de 500.000 personas. La agudización del problema de la vivienda sumado a la crisis económica de 2001 hizo que aumentara la población en situación de calle, número más difícil de estimar.

En palabras de nuestros entrevistados también se registra esta metamorfosis de la pobreza:

En los últimos años cambió 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 como para arriba como la 31... Porque acá hay mucha gente boliviana que trabaja en la construcción, tiene la apariencia más de un barrio que de una villa. Sobre todo en las calles principales, no es lo mismo si uno entra por los pasillos o por el lado de Escalada.

Tienen una característica que en todas las construcciones en alto, las paredes carecen de revoque, hemos preguntado y la respuesta fue que destinan la inversión al interior y no al exterior. No les interesa la fachada, como se ve desde afuera. Hay muchos talleres, talleres de costura, pasa que ellos vienen de Bolivia y ellos alquilan esos lugares, a sus propios paisanos. Es como un circuito, arman su propio taller y después traen otras personas que trabajan para ellos. Es lo que nos cuentan, lo que nosotros vemos es el cambio de la geografía, y yo creo que desde el año pasado más que nada.

No es la misma realidad de este lado que del lado de Escalada, las manzanas 27, 28, 29 y demás. Lo que nosotros sabemos es que ahí no hay tantos bolivianos sino más bien gente de Paraguay y Perú. Al retirar el cementerio de autos fueron ganando terrenos. Hay una parte que está cercada que se ve desde Av. Cruz, pero es la parte más nueva. Lo que sabemos por nuestros auxiliares que las manzanas de por allá, algunas están enrejadas, algunos pasillos que están cerrados, pero no es la visión desde acá. Si uno se para sobre Escalada y mira la villa al revés ahí uno va a ver la precariedad la vulnerabilidad y el riesgo social (Equipo de conducción, escuela zona sur).

4.2 La Ciudad y la zona delimitada

En las últimas décadas se produjeron múltiples cambios que agudizaron las inequidades socioeconómicas de la población; este análisis busca destacar aspectos de la desigualdad social que se concentra en espacios delimitados del territorio, tanto de los sectores de altos ingresos como de los más necesitados. Para su abordaje se ha sistematizado información del Censo de Población del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) 2010 y de la EAH de la Dirección General de Estadística y Censos de la CABA.

Hemos decidido agrupar la información de las tres comunas seleccionadas para presentar las diferencias de esta zona respecto de los totales o promedios para la Ciudad de Buenos Aires como conjunto. En otros casos, toda vez que sea relevante destacar fuertes heterogeneidades entre comunas, la información estará desagregada y, cada vez que los datos estén disponibles, incorporaremos al análisis la información correspondiente a las villas de emergencia que quedan por fuera de las comunas señaladas.

En primer lugar se presenta una descripción exhaustiva del tamaño de la ciudad y de la zona seleccionada, considerando a qué cantidad de población, hogares y viviendas se incluye, utilizando la información proveniente del último censo de población realizado por el Indec.

La ciudad cuenta con 1.082.998 viviendas particulares habitadas. En ellas se organizan unos 1.150.1347 hogares que albergan a unas 2.890.151 personas. El promedio para toda la ciudad es de 2,6 personas por vivienda mientras que, en la zona delimitada por las Comunas 4, 8 y 9 el promedio se eleva a 3,3 personas por vivienda. De acuerdo al Cuadro 1, la ciudad prácticamente organiza sus viviendas entre casas o departamentos, siendo

esta última forma la más extendida ya que siete de cada diez viviendas son departamentos.

En cambio, en la región bajo estudio la proporción de casas es bastante mayor, se trata de los únicos casos en toda la Ciudad en los que el porcentaje de población viviendo en casas supera el 50%, mientras que el promedio de la ciudad está en 23%. Como contrapartida, el porcentaje de departamentos es inferior al resto.

Cuadro 1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Viviendas particulares habitadas, hogares y población censada por tipo de vivienda, Total Ciudad y región bajo estudio. Año 2010

Comuna	Total	Tipo de vivienda						
		Casa	Rancho	Casilla	Departamento	Pieza/s en inquilinato	Pieza/s en hotel o pensión	Local no construido para habitación
Total Ciudad								
Viviendas	1.082.998	23,3	0,1	0,2	72,8	1,8	1,6	0,2
Hogares	1.150.134	24,4	0,1	0,2	71,2	2,2	1,8	0,2
Población	2.890.151	30,3	0,1	0,3	65,5	2,3	1,4	0,2
Comunas 4, 8 y 9								
Viviendas	170.666	46,8	0,2	0,5	47,9	3,4	0,8	0,3
Hogares	191.154	48,5	0,2	0,6	45,3	4,1	0,9	0,3
Población	567.279	53,1	0,3	0,7	41,1	3,9	0,7	0,3

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

En 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 relación al material de los techos con que están construidas las viviendas, para el total de la Ciudad de Buenos Aires, el porcentaje de hogares sin cielorraso, es de 10,7%. En la Comuna 8, este valor supera el 30%, haciendo que prácticamente uno de cada tres hogares no cuente con cielorraso y, en el caso de la comuna 4 hay un 20% de hogares sin presencia de cielorraso. Cabe señalar que el cielorraso permite el aislamiento del frío, del ruido; su ausencia es habitual en las viviendas precarias.

Mientras que para toda la Ciudad el porcentaje de viviendas con techos precarios alcanza al 2%, en la Comuna 4 esta situación corresponde al 8% de las viviendas y en la Comuna 8 al 11%.

¿Qué ocurre respecto de la tenencia de baño? En toda la ciudad solo el 2% de las viviendas no tiene baño o lo tienen sin botón, cadena o mochila, en tanto que en la zona delimitada para este estudio alcanza al 5,4% de las viviendas, es decir que en la ciudad aún quedan 9.299 viviendas sin baño con agua corriente.

Cuadro 2. 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			Tenencia de baño (%)	
		Con botón, cadena o mochila	Sin botón, cadena o mochila	No tienen baño	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 INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Respecto del hacinamiento, que es la convivencia de más de 3 personas por cuarto/habitación, mientras que para el total de la Ciudad solo el 1,5% de los hogares tiene esta problemática, en la comuna 8 el valor asciende al 5% de los hogares y en la comuna 4 al 3,6%.

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 posesión de heladera, vista como posibilidad de preservar alimentos y no como una elección o como un bien suntuoso presenta deficiencias en el sur: las Comunas 1 y 8 son las que presentan mayores porcentajes de ausencias: 8,2% y 7,1% respectivamente. Es decir que aproximadamente 1 de cada 12 hogares en estas comunas no tiene heladera. En las Comunas 3, 4 y 7 los valores son superiores al 4%.

La presencia de computadora estaría indicando claramente el piso mínimo a partir del cual se puede luego inferir lo que se conoce como brecha digital. La Comuna con la mayor ausencia de computadora es la 8, allí más de la mitad (un 55% de los hogares) no posee este bien, seguida por la Comuna 4 con un 45% de hogares en esta situación, mientras que el valor promedio para la Ciudad ronda el 31%.

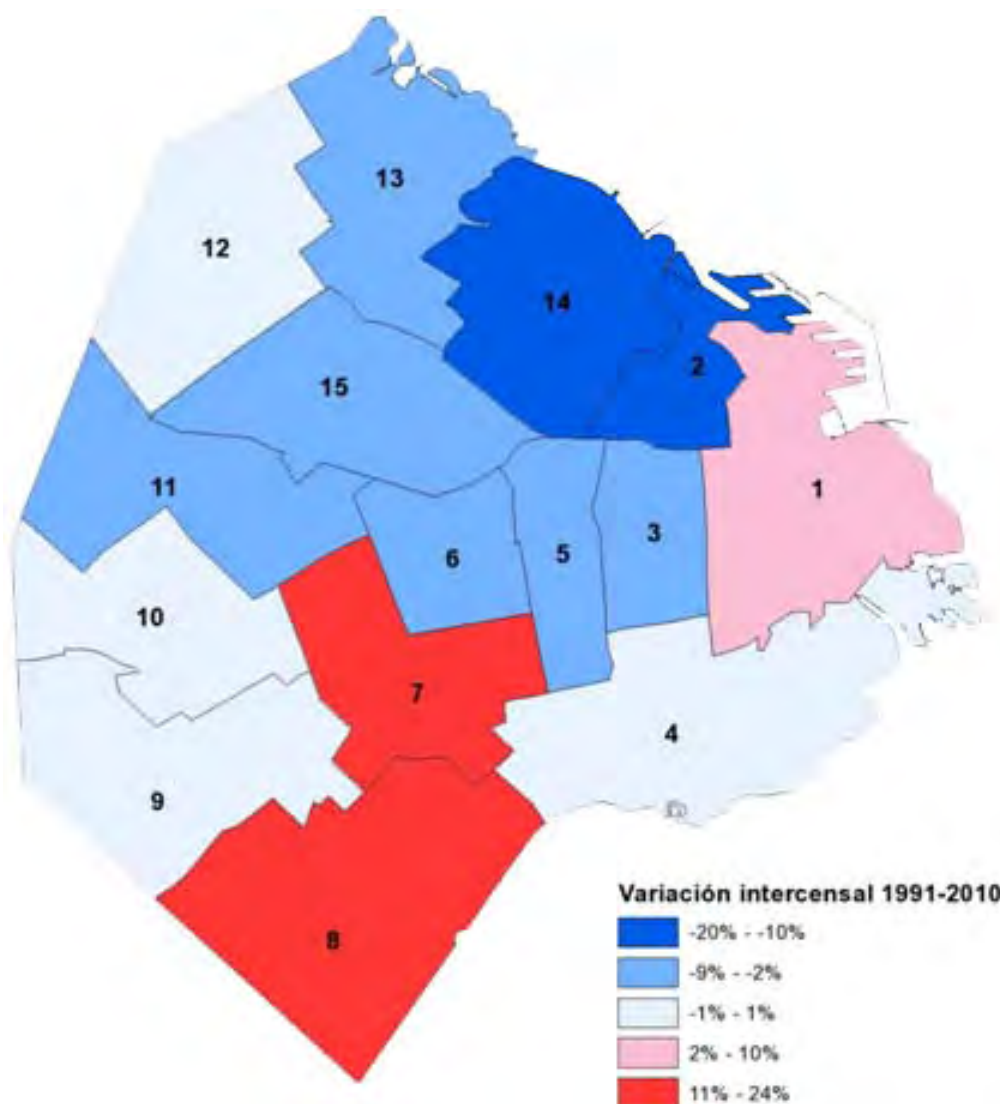
La ausencia de teléfono celular, no está mostrando diferencias notables, sin embargo, la presencia o ausencia de telefonía de línea, que implica una relación más estable con la vivienda sí muestra importantes diferencias. En la Comuna 8 un 40% de los hogares no tienen teléfono de línea mientras que en las Comunas 1 y 4 ese valor ronda el 30% y en la Ciudad el promedio es del 15%.

V. Dinámica demográfica

Desde mediados del siglo pasado, momento en el que la Ciudad de Buenos Aires alcanzó el pico más alto de habitantes (2.982.580 en 1947) este número se mantiene con un ligero descenso. De acuerdo al último censo de población se relevaron unas 2.890.151 personas, 13,2% de las cuales son no nativas, porcentaje que también viene disminuyendo respecto de, por ejemplo, la década del sesenta cuando ese valor llegó al 22%. El índice de masculinidad no ha variado desde la década del setenta, se mantiene aproximadamente en 85 hombres cada 100 mujeres.

A continuación se presenta un mapa que muestra las variaciones señaladas y el aumento de población en las Comunas 8, 7 y 1. La población se mantiene estable o decrece hasta un 20 % en las 12 comunas restantes (Ver cuadro 1 del Anexo).

Mapa 3. Ciudad de Buenos Aires. Variación relativa de la población por comuna entre 1991 y 2010.



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. DGECE, GCBA. Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires.

Mapa Escolar - Gerencia Operativa de Investigación y Estadística. Dirección General de Evaluación de la Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Ciudad - 2012

Las tres comunas consideradas en conjunto, concentraban en 1991 el 17% de la población de la Ciudad y en el censo de 2010, el 19%. Al interior de la zona sur, se ven diferencias significativas en la variación intercensal de la 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%), son las que albergan las dos villas de emergencia más grandes localizadas, como ya hemos señalado, fuera del área delimitada.

Las pirámides de población que se presentan a continuación describen también la composición por sexo y edad 2010.

Gráfico 1. Pirámide de población de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2010

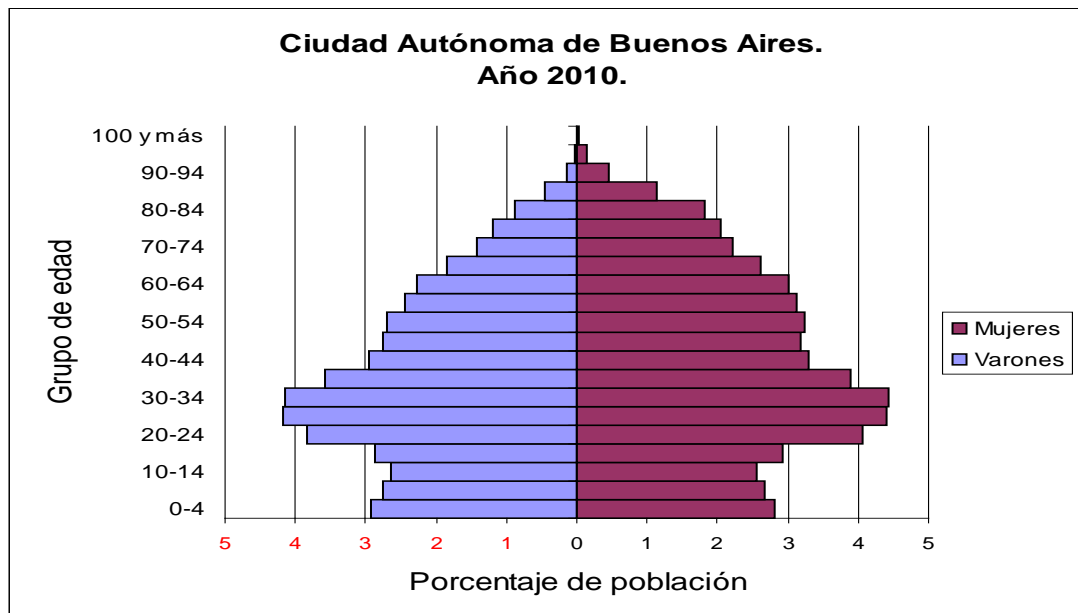
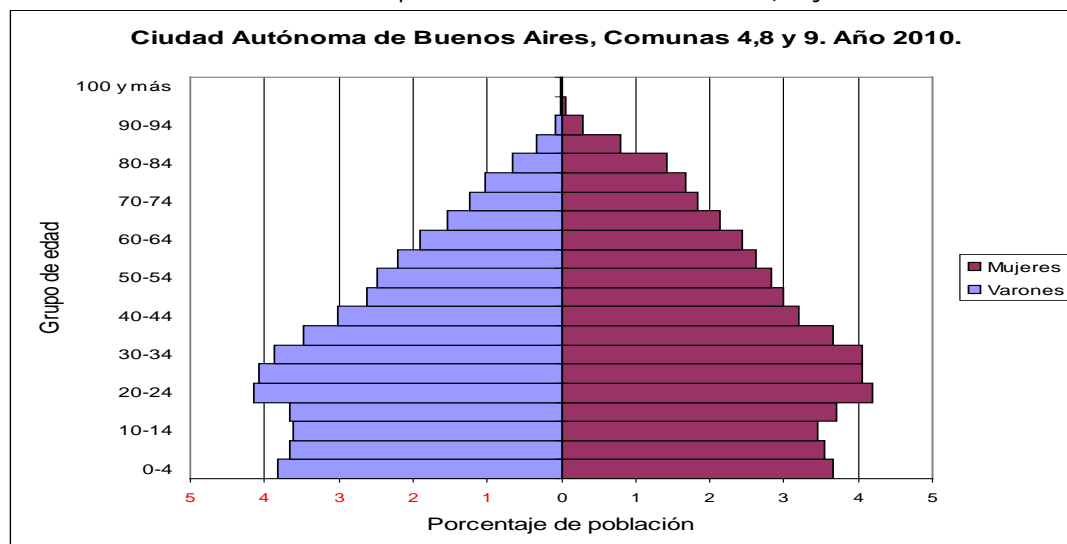


Gráfico 2. Pirámide de población de las Comunas 4, 8 y 9. Año 2010.



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

La comparación entre ambas pirámides da cuenta de una base angosta para el conjunto de la ciudad mientras que la zona sur se caracteriza por una base más amplia, con mayor presencia de generaciones más jóvenes. Hay también una mayor continuidad entre los diferentes grupos de edad, con oscilaciones menos bruscas que las que presenta el total de la ciudad, probablemente más influenciada por migraciones de los grupos adultos o por las tasas anteriores de natalidad, más altas que las actuales.

En toda la jurisdicción el 16% de la población tiene más de 65 años y hay un 5% de personas de más de 80 años, valor que empezó a incrementarse en la década del noventa (DGEyC 2011-Anuario). Esta condición hace que la ciudad tenga un comportamiento demográfico que la asimila a algunos países de Europa; se trata de una población envejecida que también se expresa en la edad mediana de la población, que para el último censo es de 37,2 años (similar a España y a Francia) mientras que para todo el país es de 27,8 años. En la zona sur, el porcentaje de población de 65 años y más es del 13%.

Entre 2001 y 2010 la población de villas y asentamientos precarios creció de 107.442 a 163.587. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, el 5,7 % de la población de la CABA 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 %. 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.

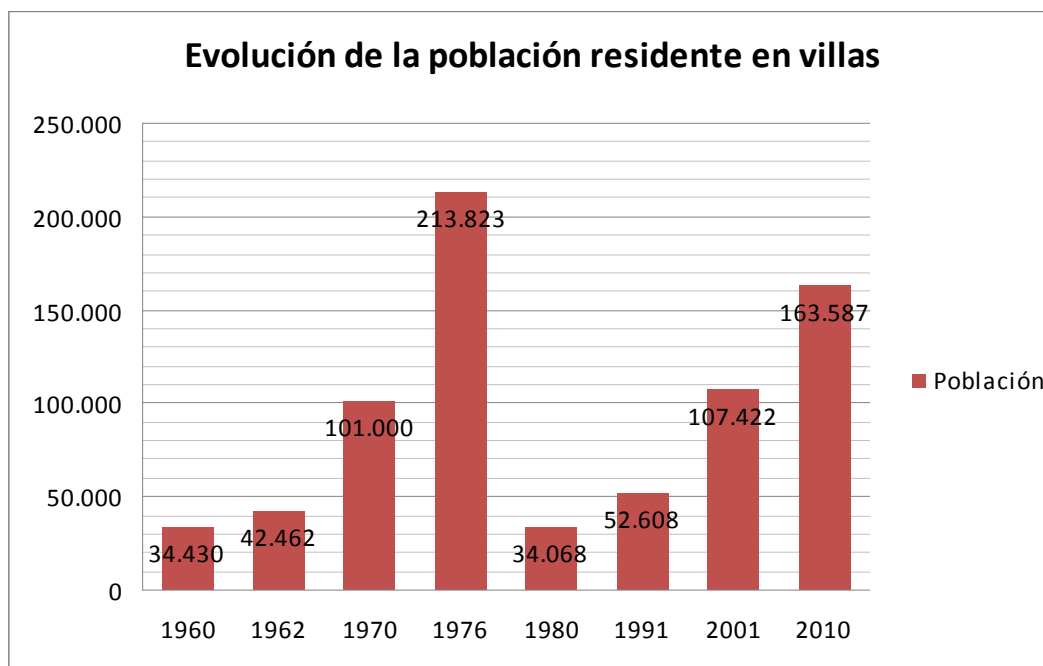
Al realizar un análisis de las variaciones de la población residente en villas, pueden considerarse cuatro períodos: el primero, que va de 1960 a 1970 tiene un crecimiento anual del 19,3%. El segundo, 1970-1976 aumenta un 18,6 %; el tercero entre el 1976 y 1980 muestra una reducción del 21 % anual y 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 de los años noventa (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.

Cuadro 3. Evolución de la población residente, en villas y variación relativa porcentual. Ciudad de Buenos Aires 1960 - 2010

Año	Población	V.R. %
1960	34.430	
1962	42.462	23,3
1970	101.000	137,9
1976	213.823	11,7
1980	34.068	-84,1
1991	52.608	54,4
2001	107.422	104,2
2010	163.587	52,3

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

Gráfico 3. Evolución de la población residente en villas de emergencia. Ciudad de Buenos Aires, 1960 a 2010.



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



Villa 31. 2014. Foto: J. Canevari

El censo de población realizado en la villa 31 y 31 bis en 2009 (DGEyC 2009) indica que creció el 116% respecto de 2001. Había en ese año, aproximadamente, unos 7.950 hogares en los que habitaban unas 26.403 personas. Se trata de la villa de emergencia más antigua y más populosa del país. La edad promedio era de 23,3 años y aproximadamente el 68% de la población tenía menos de 30 años, aspecto que la convierte en asunto prioritario para el sistema educativo y para la atención de la infancia y la juventud. Solo el 2% de la población tiene más de 60 años. Respecto del lugar de nacimiento, menos de un tercio nació en la ciudad, el resto proviene de otros países limítrofes (51%) o del interior (20%).

En términos de Adriana Rofman (2010), el territorio es “... no sólo un espacio geográfico sino el resultado de la intervención de la sociedad sobre ese espacio...” (op.cit: 10). En los dos capítulos precedentes hemos desplegado una configuración histórica y social que explica el estatuto actual del sur de la ciudad. “... La articulación entre las múltiples dimensiones constituye entonces, la base del marco interpretativo...” (op.cit: 12) a la que suscribimos en el intento de reunir información que no siempre suele ponerse en diálogo.

Siguiendo esa mirada, consideramos que la configuración metropolitana constituye una estructura urbana que encuentra sus fundamentos tanto en procesos físicos -la construcción de la ciudad-, económicos -la concentración de actividades económicas- así como también sociales y políticos -el proceso de urbanización y la completa estructura político-administrativa que organiza la vida de esta gran ciudad- (op.cit:13).



Villa 31. 2014. Foto: J. Canevari.

VI. Aspectos educativos

6.1 La educación de la población adulta

La mirada sobre la educación de la población de la ciudad también incluye contrastes dentro del territorio. Si bien, como se ha señalado, la ciudad se caracteriza por tener aumentos en las tasas de escolarización y mejoras en el nivel educativo alcanzado por su población, en su interior hay fuertes desigualdades que permanecen en el tiempo.

El promedio de años de estudio de la población que tiene 25 años y más es 12,7 años para el conjunto de la ciudad es uno de los indicadores que muestra esa distancia. En las comunas 1, 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 (14,5, 14,2 y 14,3, respectivamente) (EAH, 2012). Es decir que, en un espacio geográfico reducido, hay poblaciones que han tenido diferentes posibilidades de completar el nivel secundario y acceder al nivel superior cuya distribución actual marca fronteras (de acceso al conocimiento, de acceso a la cultura) entre la zona norte y la zona sur, existiendo una distancia de 4,3 años respecto de los valores extremos.

Otro indicador es el máximo nivel educativo alcanzado por la población adulta. 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.

Cuadro 4. 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.

6.2 La infraestructura escolar

El Censo Nacional de Infraestructura Escolar 2010 (CeNIE)⁴ permite hacer una lectura de uno de los componentes materiales en el que el derecho a la educación se realiza: los edificios en los que funcionan los

⁴ El CeNIE es un operativo de captación de información que se realizó 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, tiene como antecedente el Censo de Infraestructura realizado en 1998. El universo del CeNIE son los edificios escolares activos de gestión estatal. 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 en la jurisdicción estuvo a cargo de una comisión radicada en la Dirección General del Planeamiento del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

establecimientos y unidades educativas. Este apartado busca analizar las diferencias de oferta que se encuentran en el sur de la ciudad.

Dentro de la extensa gama de espacios, la escuela, mejor dicho los espacios escolares, reúnen especiales características. En sus distintos niveles y modalidades constituyen quizás el hábitat de convivencia social organizado más significativo... Parece que hay una correspondencia bastante precisa en las etapas de nuestro aprendizaje (...) y los espacios educativos (Cangiano, 1985).

En la Ciudad de Buenos Aires se identificaron durante el relevamiento censal 857 predios en los cuales existen ofertas educativas de gestión estatal. El 79% son predios gestionados por el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (MEGCBA) y el 21% restante corresponde a predios no gestionados por el MEGCBA, es decir, aquellos que no dependen en lo edilicio del Ministerio de Educación y dependen del Ministerio de Cultura, del Ministerio de Salud, del Gobierno Nacional, Centros Comunitarios u otros, pero brindan ofertas educativas de gestión estatal. En los 857 predios relevados se identificaron 1.674 ofertas institucionales (las ofertas institucionales refieren a toda sede o anexo de una institución educativa en la que se brindan una o más ofertas educativas) de las cuales 1.417 ofertas institucionales se brindan en predios gestionados por el MEGCBA y 257 en predios no gestionados por el MEGCBA. En cuatro de cada diez predios el uso es exclusivo (el uso exclusivo refiere al uso del predio por un único establecimiento escolar, en tanto que el uso compartido refiere a la utilización de parte de dos o más establecimientos escolares en el mismo predio). Este porcentaje se incrementa al 71% en los predios no gestionados por el MEGCBA que no comparten el predio con otro establecimiento educativo pero lo pueden compartir con otras actividades.

Cuadro 5. 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	
	Total	%	Total	%	Ambas gestiones	%
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.

Tanto 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 corresponde a predios gestionados por el MEGCBA mientras que 22 son predios no gestionados por el MEGCBA.

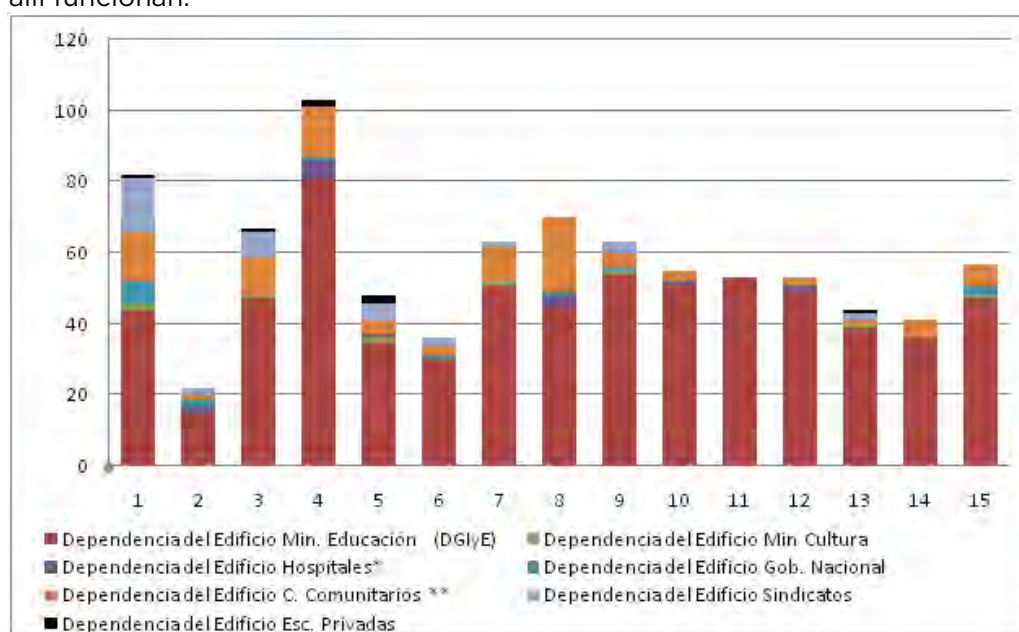
Entre estos últimos, 14 corresponden a centros comunitarios⁵, cinco funcionan en hospitales, dos en establecimientos de educación privada y uno

⁵ Se han agrupado en esta categoría los centros comunitarios, asociaciones civiles, sociedades de fomento, iglesias, centros de jubilados, etc.

en una dependencia del Gobierno Nacional. La Comuna 8 tiene unos 70 edificios escolares y 21 de ellos dependen de centros comunitarios. Es la comuna que tiene mayor cantidad de ofertas educativas que se brindan en centros comunitarios, 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 predios gestionados por el MEGCBA y nueve a predios no gestionados por el MEGCBA. De estos últimos uno depende del Ministerio de Cultura de la CABA, 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. Esto da cuenta de la necesidad de cubrir la oferta educativa recurriendo a otras entidades frente a la falta de espacios propios.

Gráfico 4. Predios escolares según dependencia de los establecimientos que allí funcionan.



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

En el marco del presente trabajo resulta útil analizar cómo se ha desarrollado la construcción y cómo se distribuyen los edificios y los espacios escolares de la zona sur respecto del conjunto de la Ciudad de Buenos Aires. Se analizará tomando como base los edificios gestionados por el MEGCBA, sean éstos propios o alquilados, y hayan sido construidos originalmente como escuelas o con otros fin, pero que posteriormente se reconviertieron como tales.

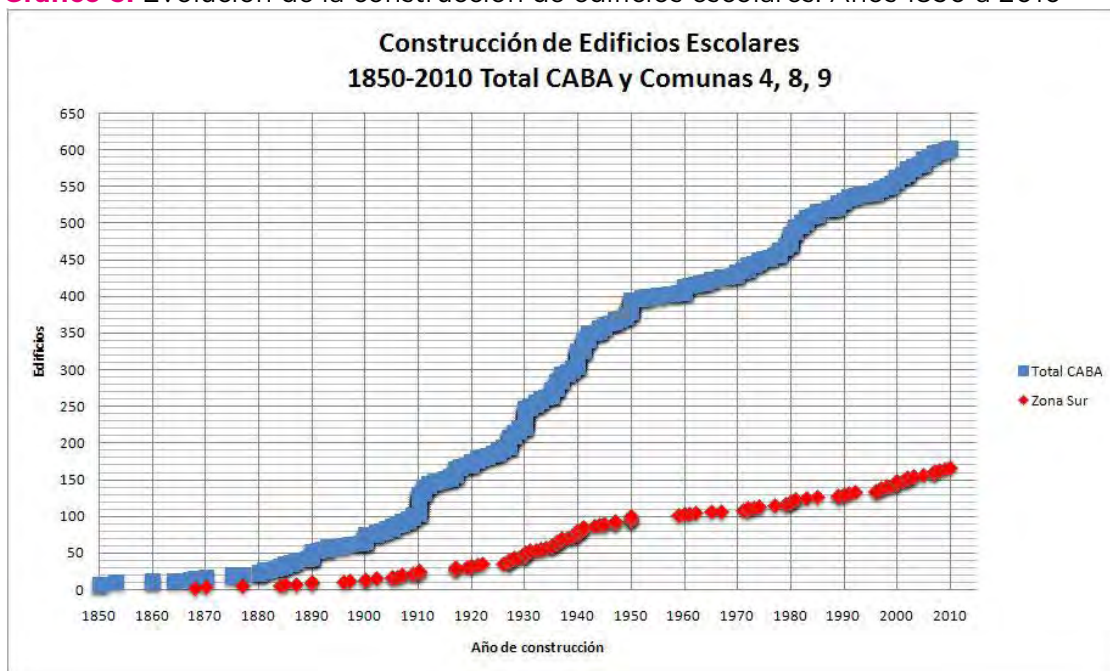
El desigual desarrollo de la Ciudad de Buenos Aires también se puede observar en la construcción de edificios escolares a lo largo de la historia.

En el año 1850 había en esta jurisdicción unos siete edificios escolares. La construcción de este tipo de edificios siguió un desarrollo desigual si se comparan las comunas que hoy constituyen el sur (4, 8 y 9) y el conjunto de la ciudad. Así para 1900 se contabilizó la construcción de 11 edificios

escolares pero de ellos, solo dos correspondían a la zona sur, actualmente emplazados en la Comuna 9. Para el primer centenario de la Revolución de Mayo existían unos 27 edificios escolares según su fecha de construcción, pero de ellos solo cuatro corresponden a la zona sur. Si tomamos el período 1910 / 1916 en el total de la ciudad se construyeron 51 edificios, aunque la zona sur permaneció con los cuatro mencionados antes, ya existentes, produciéndose una interrupción en la construcción de edificios escolares en ese período en la zona bajo estudio.

El 70 % de los edificios escolares de la ciudad superan los 50 años de antigüedad mientras que en la zona sur ese porcentaje se reduce al 64%. En cambio, los edificios que han sido construidos desde 1983 (retorno de la democracia) hasta 2010, en el total de la ciudad representan el 14%, mientras que para la zona sur ese porcentaje se eleva al 21%. Es decir que, en estos 27, años se ha prorizado la construcción de escuelas y la ampliación de la oferta en la zona sur que era, como se reseñó, la más postergada históricamente también en términos de la dinámica de construcción de edificios escolares.

Gráfico 5. Evolución de la construcción de edificios escolares. Años 1850 a 2010



Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional de Infraestructura Escolar 2010.

El gráfico muestra el desigual impulso de la construcción de edificios escolares y cierto amesetamiento entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado, dinámica que no se replica para el conjunto de la ciudad. Si bien esto debe analizarse considerando el crecimiento de la población por zona, es importante marcar la diferencia inicial ante la falta de edificios en las últimas décadas y las dificultades persistentes para cubrir la demanda en la zona sur.

Diferentes soluciones arquitectónicas se presentaron como respuesta a los requerimientos educacionales a lo largo de la historia. En algunos casos, los edificios han sido diseñados como instituciones educativas, pero en muchos otros se fueron utilizando y adaptando edificios existentes, para diferentes usos educativos. En 1856 Domingo F. Sarmiento estaba a cargo del Departamento de Escuelas que se independizó del entonces Consejo de

Instrucción Pública. Algunos autores ubican ese momento como el *“inicio de la materialización de nuestra arquitectura escolar”* (Brandariz G, 1998).

La primera decisión adoptada por Sarmiento fue la transformación de la sede del Departamento de Escuelas, ubicada en Catedral al Sur (hoy Perú y Moreno), en una escuela modelo realizando las obras de adecuación y su inauguración en abril de 1858. Los primeros edificios construidos como escuelas surgieron de una ley del 28 de agosto de 1858 de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, institución que ejercía el gobierno sobre el territorio de la actual Ciudad de Buenos Aires.

Se colocó la piedra basal al primer edificio diseñado específicamente como escuela el 17 de mayo de 1859 en la Escuela de Catedral al Norte (hoy Reconquista 461). Este edificio fue demolido y hoy no existe; se levantó en su lugar la actual Escuela José Manuel de Estrada en 1930 que reproduce la fachada original pero no su interior.

Si bien existen algunas inexactitudes o discrepancias sobre los años de construcción de algunos de los edificios según sea la fuente consultada, en primer lugar debemos destacar que muchos de ellos, especialmente los más antiguos, fueron construidos para viviendas particulares y otros fines y luego adaptados como edificios escolares.

El período que se ubica entre los años veinte a cuarenta del siglo pasado se caracteriza porque muchos de los edificios eran construidos por particulares para escuelas y luego los alquilaban al Estado. En otros casos se los diseñaba y construía con finalidades amplias (casas de rentas, edificios educativos, etc.) y luego eran alquilados y utilizados como escuelas.

Entre los edificios más antiguos de la zona sur se encuentra el de Montes de Oca 807, que data de 1860 o 1877 según la fuente; se registró que fue edificado para vivienda particular y luego adaptado. Allí funcionan actualmente la escuela primaria N° 15 DE 5° Arzobispo Espinosa y el JIN A N° 15. Es importante señalar que muchos de los edificios han sufrido importantes modificaciones que alteraron el diseño original ya sea mediante el agregado o adecuación de locales, construcción de nuevas plantas sobre las existentes o directamente fueron demolidos para la construcción de edificios nuevos en su lugar.

En 1884 el Presidente Julio A. Roca inauguró dos edificios escolares en la zona sur de la ciudad. Uno es la actual Escuela Primaria N° 3 DE 5° Bernardo de Irigoyen, sita en Montes de Oca 439, establecimiento que originalmente creó Sarmiento en 1875 y pertenecía a la Provincia. El otro es un complejo de dos edificios hechos conjuntamente con salidas a dos calles opuestas, San Antonio 682 y Vieytes 1469, en los que funcionaron una escuela para niñas y otra para niños. Los establecimientos que funcionan allí actualmente son la Escuela Primaria N° 20 DE 5° Nieves Escalada de Oromi, y la Escuela N° 27 DE 5° Manuel de Sarratea. Estos edificios presentaban fachadas idénticas, las aulas de ambas conformaban un bloque único, siendo un galpón subdividido a las que se accedía desde el exterior, con instalaciones comunes.

Durante la primera presidencia de Roca (1880-1886), se inauguraron 40 edificios en la actual Ciudad de Buenos Aires y ninguno de ellos en la zona sur. Considerando al conjunto de edificios encuadrados dentro de la tipología sarmientina o escuelas palacio, que guardan relación en su lenguaje arquitectónico, se contabilizan un total de 6 edificios de este estilo en las comunas 4, 8 y 9 (Planos tipo 1 en Anexo 3).

Otra tipología desarrollada pocos años después por los arquitectos Waldorp y Gelly Cantilo desarrolló un lenguaje neo-colonial, con renovación del ordenamiento de las plantas de arquitectura, abandonando el esquema de aulas que envolvían al patio. El patio rodea al edificio sustituyendo el patio cerrado por el abierto, conformando así la fachada interior.

Estas tipologías nacen en lotes de 40 varas por 50 varas (35m por 43m aproximadamente) hacia comienzo de los años veinte, momento en que desde lo pedagógico se da una gran importancia al aire libre en las escuelas, obteniendo con ello mejoras sustanciales en relación a la iluminación y a la ventilación natural. En la zona sur se han identificado 14 edificios que siguen esta impronta (Planos tipo 2 en Anexo 3).

Gran cantidad de los edificios educacionales de la zona sur pueden ser encuadrados o asimilados a tipologías arquitectónicas definidas, mientras que muchos otros no siguen dichas pautas de diseño y se han ido adaptando al uso escolar, a esquemas de funcionalidades específicas.

La tipología más frecuente de la zona sur es la denominada “tipo casa” o “casa chorizo”, que se adecua al fraccionamiento característico de los lotes de 10 varas de frente (8,66 m aproximadamente). En este esquema hay básicamente tres alternativas de diseño según se hayan resuelto en función de las dimensiones y características del predio en que se implantó el edificio: con patio lateral, patio central o con dos patios.

La mayoría de estos edificios han sido construidos entre 1930 a 1940 si bien recorren un período de construcción que abarca desde los primeros años del siglo XX hasta los años cuarenta. Las construcciones de patio lateral han tomado las características del ámbito urbano de Buenos Aires en esa época, en las que en forma de “chorizo” o de “tren” se desarrollaron los locales uno detrás de otro, con un corredor o circulación semi cubierto lateral a través del cual los ambientes ventilaban al patio. Han sido construidos en lotes dobles de la parcela típica con un ancho de 17m aproximadamente.

Los de patio central son similares a los anteriores pero al ser construidos en lotes de triple ancho (alrededor de 26m) se desarrollaron en dos tiras de locales alrededor del patio formando una herradura o anillo. Los de dos patios pueden estar en lotes dobles o triples pero más largos, por lo que se organizan como dos anillos consecutivos donde los patios se dividen por uno o más locales que los separan. Las aulas de estos tipos de edificios son locales ligeramente rectangulares de 5 x 7 o 6 x 7m aproximadamente, con superficies del orden entre 32 a 40m² aproximadamente. El sistema constructivo es el característico de la época, de mampostería portante y losas de bovedilla con perfiles metálicos y ladrillos, aunque los más antiguos podían poseer perfiles de madera. En general se trataba de construcciones con una sola planta, si bien posteriormente se les agregaron plantas altas

ante la demanda de espacios educativos. Estos edificios eran mayormente contruidos por particulares para luego ser alquilados al estado. En la zona sur se han categorizado dentro de esta tipología unos 37 edificios educativos, muchos de las cuales ya son de propiedad fiscal aunque muchos otros aun son alquilados (Planos tipo 3 en Anexo 3).

Además de estas últimas edificaciones descritas, otras que son características de la zona sur son las construcciones adaptadas, ya sean viviendas o construcciones industriales. Son edificios que fueron contruidos para otros fines y se adaptaron luego como edificios escolares. Tienen, en su mayoría, una antigüedad mayor a los sesenta años, algunos fueron contruidos en las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX y no ha habido en general inversiones sustantivas para adecuar estos edificios.

La adecuación de edificios que eran viviendas particulares o edificios industriales como educacionales explicita por un lado, la ausencia de diseño y construcción de edificios específicos para educación y, por otro, la falta de planificación y previsión en esta zona. También refleja el cierre de numerosas industrias y el abandono de los edificios en desuso, fenómeno que no ha sido privativo de la Ciudad de Buenos Aires sino de otras áreas urbanas del país en las últimas décadas, acompañando ciclos de desindustrialización.

6.3 El riesgo ambiental y la disponibilidad de servicios

Desde la sociología y con una mirada urbanista, Robert Castel (2004) distingue dos tipos de protecciones en cuanto a la seguridad/inseguridad social, que operan de forma vinculada: por un lado las protecciones civiles, que garantizan derechos políticos, como el voto democrático, la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un estado de derecho; y por otro las protecciones sociales, más vinculados a las clases trabajadoras, que resguardan de situaciones como enfermedades, desempleo, accidentes, vejez. Castel agrega que, junto con el debilitamiento de los sistemas clásicos de producción de seguridad en la década del ochenta, ha surgido una nueva serie de riesgos o amenazas que no parecen tener relación con los anteriores: son los riesgos industriales, tecnológicos, sanitarios, naturales, ecológicos.

Estos riesgos corresponden a la falta de control del desarrollo tecnológico y a la destrucción de la naturaleza para aumentar los modos de producción agropecuario, minero o industrial. Se perciben claramente en la vida de las ciudades, por la falta de planificación y ordenamiento urbano, la concentración de población sin que estén garantizados los servicios básicos, la falta de previsión del transporte, el aumento exponencial de automóviles, el uso de combustibles, la contaminación ambiental, los problemas de inundaciones porque no se preservan zonas de escurrimiento y por el hecho de que los negocios inmobiliarios avanzan sobre zonas bajas e inundables.

Los sectores pobres, por su parte, construyen en zonas “de descarte” y la sobre ocupación del espacio reducido y finito muestra la degradación de la zona, la falta de lugares para escuelas y esparcimiento y la imposibilidad de ampliación de las viviendas salvo en altura.

En efecto, en los últimos años ha cambiado la fisonomía de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, ya que muchas viviendas ahora son de material, crecen y se consolidan hacia arriba con dos, tres y hasta cuatro pisos. Con esto se produce un doble efecto: por un lado la utilización de materiales más “nobles” o de mejor calidad, y por otro el aumento de la densidad poblacional. Se incrementan así las condiciones de hacinamiento y la mayor demanda de servicios que tiene importantes falencias en estas zonas.

La zona sur de nuestra Ciudad ha sido históricamente la más degradada y el lugar en el que se asentaron la mayoría de las industrias contaminantes, a la vez que presentaba bajos índices de ocupación. Con los últimos cambios demográficos producidos al interior de la Ciudad, dicha relación de ocupación ha ido cambiando y si bien existen zonas despobladas, es el único lugar en el que ha aumentado la población.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la salud ambiental comprende a aquellos aspectos de la salud humana, incluida la calidad de vida, que están determinados por factores físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales en el ambiente. Ese término también se refiere a la teoría y práctica de la valoración, corrección y prevención de los factores en el ambiente, que pueden potencialmente afectar negativamente la salud de las generaciones presentes y futuras.

En este contexto, la protección de la salud de la población se relaciona estrechamente con el conocimiento de su situación, que incluye necesariamente la comprensión y seguimiento de los factores ambientales que determinan su estructura y dinámica, elementos necesarios a tener en cuenta al momento de analizar el entorno de los establecimientos educativos.

Los factores de riesgo ambiental se han categorizado para el censo de infraestructura (CENIE) en doce variables cerradas, más una categoría abierta. Para este trabajo se descartaron las categorías que no se corresponden con el ámbito espacial de la Ciudad de Buenos Aires como son zona volcánica y zona sísmica, por tratarse de un área que no presente esas características geológicas.

Se ha decidido, para estas variables, comparar la zona sur (de la forma que fue definida para el presente trabajo, incluyendo las Comuna 4, 8 y 9 más las dos grandes villas 1-11-14 y 31-31bis) con el resto de la Ciudad de Buenos Aires denominada como NO sur, de manera de tener una cabal comprensión de las diferencias que presentan dichas zonas entre sí.

Las variables indagadas sobre los factores de riesgo ambiental han sido:

- proximidad menor de 500 m a basurales y/o rellenos sanitarios
- proximidad menor a 500 m a mataderos
- proximidad menor a 500 m a depósitos de sustancias inflamables o explosivos
- proximidad menor a 500 m a fábricas u otros focos contaminantes
- proximidad menor a 100 m de tendidos de alta tensión
- proximidad menor a 2000 m de aeropuertos u otros elementos generadores de ruidos intensos

- localización del predio a menos de 100 m de autopistas o rutas altamente transitadas
- existencia de napas contaminantes en el predio
- zona inundable
- zona de aludes o derrumbes
- otros factores de riesgo ambiental no detallados.

En la zona sur el 40 % de los predios escolares se encuentran próximos, es decir, a menos de 500 ms. de fábricas u otros focos contaminantes, mientras que en el resto de la Ciudad el 10 % de los predios se encuentra en dicha situación; algo más del 30 % de los predios de la zona sur se encuentra en zonas inundables en tanto que el riesgo se reduce al 20 % en los predios del resto de la Ciudad.

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 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 en cambio se distribuye en forma más semejante, siendo en la zona sur del 27% y en el resto de la Ciudad del 21 %, debido a la presencia de estaciones de servicio distribuidas en toda la jurisdicción, mientras que en el sur además de estaciones de expendio de combustibles también se ubican plantas de tratamiento de combustibles como el Centro Técnico Shell que se ubica frente a la Escuela Infantil N° 7 DE 5.

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% de predios próximos a basurales y se relevó solo 1 caso cercano a matadero, explicado por la proximidad a la Facultad de Veterinaria y Agronomía, el cual no debería ser considerado como matadero. Respecto de la basura y los basurales, en una escuela comentan:

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 sobre 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).

En el censo de infraestructura se registró también que el 9 % de los predios de la zona sur contarían con las napas contaminadas y el 6 % con cercanía a torres de alta tensión, mientras que en el resto de la ciudad las napas contaminadas se encontrarían en algo más del 1 % de los predios y la proximidad a torres de alta tensión en porcentaje similar. En la zona sur se registraron 2 casos que se encontrarían en zona de derrumbes, lo que implica alta vulnerabilidad social.

Gráfico 6. Predios escolares según cercanía a factores de riesgo ambiental. CABA (Zona no sur). Año 2010

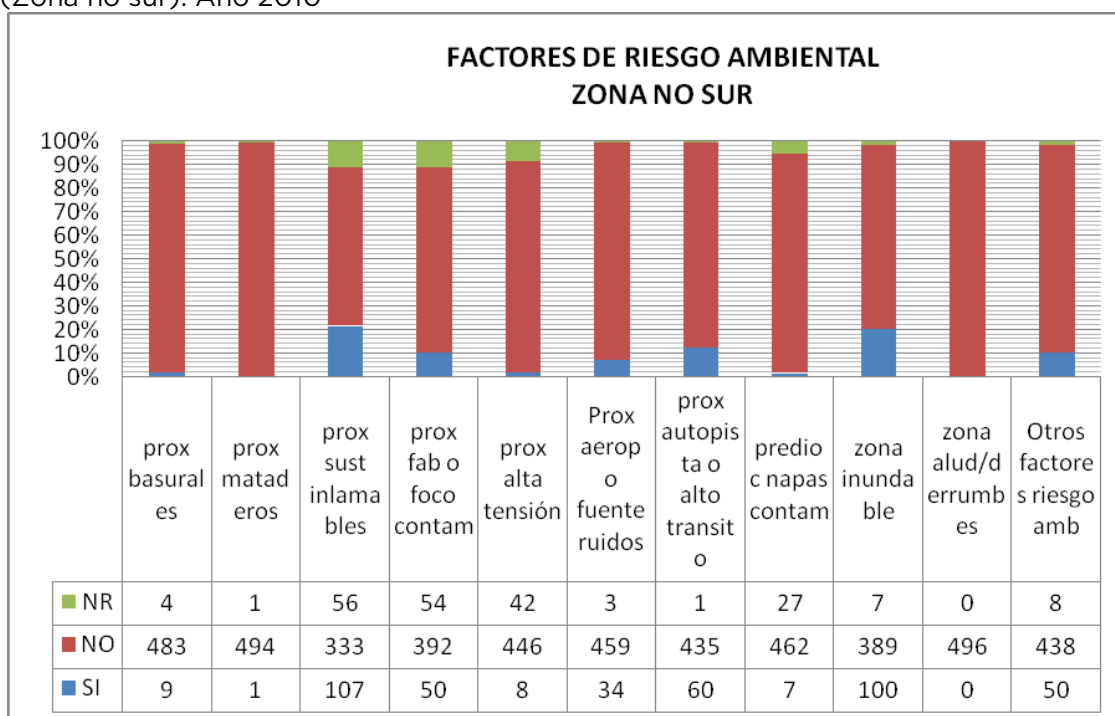
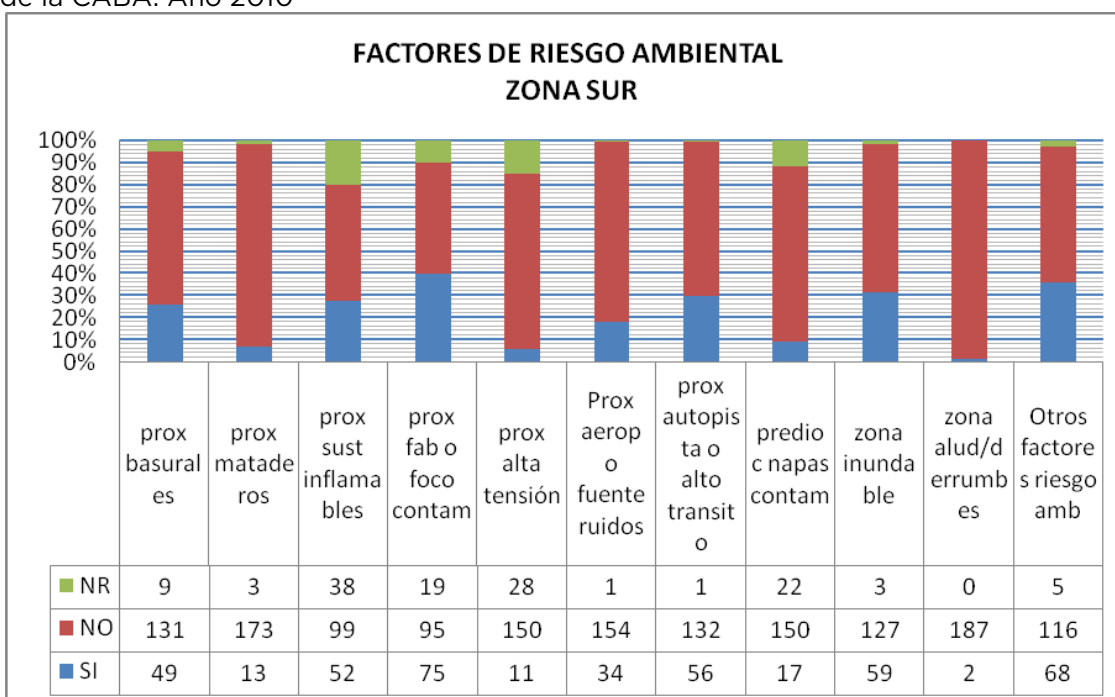


Gráfico 7. Predios escolares según cercanía a factores de riesgo ambiental. Zona sur de la CABA. Año 2010



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

La lectura de los cuadros revela la clara situación desfavorable medioambiental para el conjunto de predios que se ubican en la zona sur, donde muchos de ellos poseen al menos un factor de riesgo ambiental en el mismo predio en que se encuentran los edificios escolares o en su entorno.

Otras variables que junto a los factores de riesgo ambiental muestran diferencias respecto de la vulnerabilidad son los servicios públicos. En general, la cobertura y provisión de servicios como la disponibilidad de electricidad de red, gas natural, agua corriente, recolección de residuos y disponibilidad de alumbrado público en la Ciudad de Buenos Aires es muy extendida. Sin embargo, durante el censo se registró (y se verificó al momento de realizar el presente informe) la carencia de algunos de éstos servicios especialmente en distintas edificaciones en las villas. Así, por ejemplo, hay jardines de infantes de la villa 15 que no cuentan con gas natural, proveyéndose dicho servicio mediante garrafas, o centros de alfabetización y trabajo de la villa 31 en idénticas condiciones. Otras veces la precariedad de las instalaciones (ya sea en los edificios escolares o en su entorno) hace que los mismos se vean interrumpidos frecuentemente, alterando con esto el dictado de clases. Una escuela de la zona sur ejemplifica esta situación:

A veces no tenemos ni luz... el tema es que varias veces en el año tenemos que suspender clases, en eso sí afectamos a 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 (es un problema) porque la cocina funciona con una válvula que es eléctrica, entonces nos quedamos sin los tres servicios, electricidad, agua y gas (Entrevista personal docente en escuela zona sur).

Estos rasgos que aún conservan las villas de la Ciudad de Buenos Aires dan cuenta de la persistencia de territorios que tienen una condición de relegación urbana a pesar del desarrollo, avance y consolidación vividos en los últimos años.

6.4 La oferta educativa

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.

Muchas políticas y programas en la Ciudad tienen por objetivo de trabajo este espacio geográfico descripto 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 (llamadas EMEM cuando dependían jurisdiccionalmente de Nación) y las Escuelas de reingreso que, de modo general, se instalaron en este espacio.

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 la zona sur utilizando la información del último censo de población. 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 2010 a algún establecimiento educativo, el 39% vivía en hogares de la zona sur.

Cuadro 6. 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.

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 a 4 años	63.448	52.952	83,5	682	9.814	10.496	16,5
5 años	32.338	31.280	96,7	548	510	1.058	3,3
6 a 11 años	184.838	183.441	99,2	923	474	1.397	0,8
12 a 14 años	89.697	87.757	97,8	1.808	132	1.940	2,2
15 a 17 años	92.521	83.766	90,5	8.580	175	8.755	9,5
Zona Sur	121.245	111.802	92,2	4.695	4.748	9.443	7,8
3 a 4 años	16.427	11.994	73	216	4.217	4.433	27
5 años	8.291	7.869	94,9	169	253	422	5,1
6 a 11 años	48.586	48.113	99	305	168	473	1
12 a 14 años	23.940	23.240	97,1	650	50	700	2,9
15 a 17 años	24.001	20.586	85,8	3.355	60	3.415	14,2

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

La amplia presencia de mujeres en el mercado de trabajo ha marcado desde hace tiempo, en esta ciudad, la necesidad de contar con una oferta que atienda a los niños y niñas a edades tempranas. Según la Encuesta Anual de Hogares de 2011, la tasa de actividad de las mujeres llega al 54,1%.

Por otra parte, a partir de 1993 la Ley Federal de Educación estableció la obligatoriedad para la sala de 5 años y luego, la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en 2005 promovió la ampliación gradual de la cobertura de las salas de 3 y 4 años, priorizando la inversión para los sectores más desfavorecidos (Art. 2º de la Ley 26.075/2005).

A nivel local, la constitución de la Ciudad de Buenos Aires sancionada en 1996, establece en su artículo 24:

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

En este artículo se observa el compromiso de “asegurar y financiar” desde los 45 días y hasta el nivel superior la educación para “sus habitantes y de quienes quieran gozar de su hospitalidad”, según señala el preámbulo. En

este texto se han amparado muchas de las iniciativas de personas individuales y de organizaciones que exigen la vigencia del derecho a la educación para demandar al estado la existencia de jardines y de vacantes en las áreas donde faltan secciones o establecimientos educativos que atiendan a los menores y desde este lugar también, ha intervenido la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires para exigir la disponibilidad de salas y vacantes, en particular en la zona sur de la ciudad, donde se han registrado hasta 3.000 niños y niñas sin cupo en los jardines⁶.

¿Cuál ha sido la dinámica de crecimiento de este nivel de enseñanza en los últimos años?

En relación a otras jurisdicciones del país, la asistencia a sala de 5 años en la Ciudad de Buenos Aires es una de las más elevadas, alcanzando el 96,6% en 2010. También lo es para los 3 y 4 años de edad, ya que se encuentra escolarizada el 75,8% y el 91% de la población de esas edades, respectivamente. En relación al censo anterior el crecimiento de la asistencia al nivel inicial ha sido importante. En el año 2010 la asistencia para el grupo de 3 a 5 años es 20 puntos porcentuales superior que el promedio país.

Cuadro 7. Condición de asistencia por edades simples entre los años 2001 y 2010, Total País y Ciudad de Buenos Aires

Edades	Total País				Ciudad de Buenos Aires			
	2001		2010		2001		2010	
	% Asistencia	No Asistencia	% Asistencia	No Asistencia	% Asistencia	No Asistencia	% Asistencia	No Asistencia
3 a 5 años	52,9	974.027	67,5	644.210	81,3	17.208	87,7	11.512
3 años	29,9	470.081	40,4	386.573	64,3	10.923	75,8	7.628
4 años	48,2	352.449	69,8	199.216	85,1	4.523	91	2.868
5 años	78,8	151.497	91,4	58.421	94,3	1.762	96,6	1.016

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001 y 2010, INDEC.

De acuerdo a la información publicada a partir del último censo de población solo resta escolarizar en esas edades a 10.496 niños y niñas de 3 y 4 años y a 1.016 niños y niñas de 5 años. De todas maneras, estas magnitudes que en términos proporcionales son pequeñas, implican la construcción o ampliación de 455 secciones que totalizan unos 75 jardines (considerando 6 salas dos por cada grupo de edad en cada jardín).

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.

⁶ Ver informes en materia educativa en www.defensoria.org.ar

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

Cuadro 8. Población de 3 a 5 años, tasa de asistencia y población que no asiste. Ciudad y Comunas 4, 8 y 9. Año 2010

Comunas	Tasa de asistencia				Población que no asiste			
	Total	3 años	4 años	5 años	Total	3 años	4 años	5 años
Total Ciudad	87,7	75,8	91	96,6	11.554	7.628	2.868	1.016
4	83,6	66,9	87,6	95,9	1.462	965	375	122
8	75,2	53,1	79,6	93,4	2.381	1.518	655	208
9	83,6	66,4	87,4	95,7	1.012	658	262	92

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, INDEC

El 43% de quienes no asisten en ese grupo de edad se encuentra en las Comunas 4, 8 y 9. Del cuadro anterior se desprende también que en estas comunas las tasas de escolarización están muy por debajo del promedio para toda la Ciudad, en especial la Comuna 8 es la que presenta los valores más distantes de ese promedio. No obstante esta situación, se puede observar que la sala de 5 años es la que tiene valores más cercanos al promedio de la ciudad para las tres comunas, lo cual da cuenta de las mayores condiciones de acceso para esta oferta en particular. En la consideración de la oferta faltante para el nivel también es necesario tener en cuenta el stock actual de secciones que están saturadas de alumnos/as.

Esta situación de hacinamiento también aparece en el relato de la entrevista a una directora:

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 14.30 hs y el otro turno entra a las 11.30 a 18hs. Tenemos 24 salas (secciones) pero no tenemos 24 espacios, tenemos 10. Entonces tenemos esta superposición, mientras unos están en la sala los otros están afuera. La realidad es que son dos escuelas (una en cada turno). El problema del espacio es un problema para nosotros. Nosotros pensábamos que con la creación del Polo... la verdad que no nos descomprimió la matrícula. Tenemos demasiada matrícula, tenemos lista de espera, habrá 200 niñitos en espera en la franja de deambula a 3 años. Lactario no es tan intensa la demanda. Cuando las mamás van a trabajar, cuando empiezan a caminar ya no los pueden tener con ellas..." (Entrevista a directora zona sur).

Este comentario muestra cómo ante el aumento de la demanda, escuelas que funcionaban en jornada completa se dividen en dos turnos de jornada extendida a pesar de que el edificio tiene capacidad para uno de jornada completa, debilitando la oferta en zonas en las que habría que reforzarla. En las entrevistas se cuestiona también el formato de jornada extendida: *"El formato institucional que vemos como más apto es la escuela infantil de jornada completa, porque esta jornada extendida no es operativa"* (Entrevista a directora zona sur).

La información proveniente de las estadísticas sectoriales permite observar el permanente crecimiento de este nivel de enseñanza y cómo se distribuye la matrícula entre ambos sectores de gestión en los últimos años. La Comuna 8 es la que presenta el mayor porcentaje de crecimiento, llegando al 18,8%, seguida por la Comuna 9.

El cuadro presenta también la distribución de la matrícula por sector de gestión. Mientras que en el total de la ciudad el 42,7% de la matrícula de jardín de infantes asiste a establecimientos de gestión estatal en la zona sur lo hace el 59,8% del total de matriculados/as. Entre los años 2006 y 2011 fue superior el crecimiento de la matrícula en el sector estatal (14,7%) que en el sector privado (13,1%). El crecimiento más importante por sector se da en la comuna 9 para el sector privado seguido por la comuna 8 del sector estatal.

Cuadro 9. Evolución de la matrícula de nivel inicial y % de variación por sector de gestión. Total Ciudad, zona sur y Comunidades 4, 8 y 9. Años 2006 a 2011.

Ambos sectores	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Variación 2011/2006
Total Ciudad	101.358	105.620	108.388	111.318	112.669	114.219	12,70%
Total zona sur	23.649	25.332	26.110	26.657	27.127	27.530	16,40%
Comuna 4	8.474	8.758	8.915	9.166	9.680	9.601	13,30%
Comuna 8	8.932	9.941	10.176	10.349	10.300	10.610	18,80%
Comuna 9	6.243	6.633	7.019	7.142	7.147	7.319	17,20%
Sector Estatal							
Total Ciudad	45.961	46.477	46.644	47.133	47.547	48.864	6,30%
Total zona sur	14.359	15.207	15.421	15.675	16.110	16.468	14,70%
Comuna 4	5.780	5.763	5.794	6.084	6.590	6.537	13,10%
Comuna 8	5.734	6.581	6.725	6.743	6.812	7.128	24,30%
Comuna 9	2.845	2.863	2.902	2.848	2.708	2.803	-1,50%
Sector Privado							
Total Ciudad	55.397	59.143	61.744	64.185	65.122	65.355	18,00%
Total zona sur	9.290	10.125	10.689	10.982	11.017	11.062	13,10%
Comuna 4	2.694	2.995	3.121	3.082	3.090	3.064	13,70%
Comuna 8	3.198	3.360	3.451	3.606	3.488	3.482	8,90%
Comuna 9	3.398	3.770	4.117	4.294	4.439	4.516	32,90%

Fuente: Elaboración propia con base en Relevamientos Anuales 2006 a 2011.

También es necesario señalar que existe mayor oferta de establecimientos de jornada simple cuando en rigor, para acompañar las actividades laborales de las familias sería necesario contar con más escuelas de jornada completa.

En el ciclo de jardín de infantes (de 3 a 5 años) el 33,5% de la matrícula asiste a jornada completa considerando ambos sectores. En el sector estatal este valor llega al 38,9%.

En el ciclo maternal la asistencia a turno doble alcanza al 21,7% de la matrícula y en el sector estatal al 46,1%.

En 2011 hay un total de 689 unidades educativas de nivel inicial, 53 en la Comuna 4, 45 en la Comuna 8 y 36 en la Comuna 9. Del total de la ciudad, 217 son de gestión estatal (ver información Anuario 2011, DGEyC).

¿Cuál es la relación de esta oferta con los predios que ocupan? En la comuna N° 4 hay 156 salas de nivel inicial distribuidas en 39 predios escolares, con un promedio de 4 salas por predio. En esta comuna hay 2 predios no escolares que poseen salas de nivel inicial, uno con tres salas y otro con una

En la comuna N° 8 hay 159 salas de nivel inicial en 29 predios escolares con un promedio de 5,5 salas por predio. En esta comuna también hay 6 predios no escolares con un total de 17 salas de nivel inicial.

Los informes de gestión de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires dan cuenta de una problemática que de manera recurrente es señalada por diferentes organismos, por las familias y por referentes de los programas que intervienen en la zona sur de la Ciudad, la falta de vacantes en los establecimientos educativos. Al momento de realizar este estudio la información recabada en uno de los distritos arrojaba un total de 831 niños y niñas en listas de espera, es decir, sin escolarizar habiéndola solicitado, con una obra de un nuevo edificio, en las avenidas Larrazábal y Roca, que está paralizada desde 2011.

El informe Anual de 2012 presentado por la Defensoría del Pueblo de la CABA a la Legislatura de la Ciudad:

<http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/informe12.pdf>, en su página 250 señala el requerimiento que se ha hecho al estado acerca de la necesidad de construir edificios escolares de nivel inicial para atender las demandas de las familias que quedan en “listas de espera”. También ha señalado el desajuste del término “excedentes” para aludir a quienes permanecen sin vacantes, viendo negado su derecho a la educación y demandó que se abandone esa forma de nombrar a estos niños y niñas.

Entrevistas realizadas 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 5, pero he cerrado 2 salas de 3 para poder albergar a todos los de 5. 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 5, porque desde el distrito hubo una reformulación de las salas, hay escuelas que las salas de 3 las modificaron en salas de 5 (Entrevista a directora zona sur).

Muchas jurisdicciones han tomado la decisión de cerrar salas de 3 para incluir a los niños y niñas de 5 años, lo cual da cuenta de una solución a corto plazo que prioriza la obligatoriedad normativa de la ley nacional desatendiendo el derecho a educación para todas las edades que la constitución establece.

A la dificultad de la falta de vacantes se agrega la condición del territorio que muestra, como señalan los entrevistados, un mapa heterogéneo con diferentes configuraciones al interior de un mismo distrito o de una misma villa:

Si uno se para sobre Escalada y mira la villa al revés ahí uno va a ver la precariedad y la vulnerabilidad y el riesgo social. Si te parás sobre el puente que cruza ahí vas a ver la otra cara. Acá está urbanizado y del otro lado todo lo contrario (Entrevista a directora zona sur).

Por ejemplo, una de las supervisoras entrevistadas hace referencia a la falta de reconocimiento del derecho de quienes viven en las villas de emergencia por parte de los vecinos de la zona y más aún cuando esta situación a su vez está permeada por cuestiones migratorias.

Por qué estos tienen vacantes, los otros por qué no se van a Paraguay o Bolivia, por qué le tengo que dar la vacante que es de mi hijo. Los de acá, por qué están todos estos negros acá. Esa es la postura constante que se observa... Desde lo educativo un día hicimos una obra de teatro, y llamamos a familias de los 3 barrios para que se juntaran en esa obra de teatro y pudieran trabajar incluso esa problemática, darse cuenta que la señora que vive en la villa es tan persona, tan ser humano como la que vive allá y que todos comparten las mismas problemáticas: la familia, los hijos, el marido, la cocina. Lo que sucede que es muy difícil de sostener desde nuestro espacio operativo... fue una experiencia interesante hacer esta obra de teatro (Entrevista a supervisora zona sur).

En la actualidad se lleva a cabo una política de fortalecimiento de los Centros de Primera Infancia (CPI) que dependen de Desarrollo Social y promueven un trabajo articulado con organizaciones sociales y con la comunidad para la atención de niños y niñas de 45 días a 4 años. Actualmente son atendidos unos 4.700 niños y niñas en situación de vulnerabilidad que asisten a estos 40 CPI, la mayoría de ellos ubicados en la zona sur. La asistencia es alimentaria, se hace seguimiento de la salud y

Se presenta a continuación el mapa de inauguraciones y ampliación de ofertas de nivel inicial común en la Ciudad de Buenos Aires desde 2008 en adelante que da cuenta del aumento de este nivel de enseñanza: 29 ampliaciones y ofertas nuevas distribuidas en todo el territorio. En algunos casos son edificios nuevos, en otros son anexos de jardines de infantes y en otros, una extensión de la oferta a cargo del Ministerio de Educación. Tal es el caso de dos jardines “incorporados” que existen hace años pero tenían dependencia nacional y ahora son gestionados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Se crearon 4 Jardines Maternales y 12 nuevas Escuelas Infantiles, 7 en la zona sur: 4 en la Comuna 8 y 3 en la Comuna 4.

⁸ <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/la-ciudad-cuenta-con-40-centros-de-primer-infancia-ubicados-principalmente-en-la-zona-sur>

La siguiente es una imagen obtenida dentro de la villa 21-24, hay un grafiti con la leyenda: “+ escuelas Villa 21-24 Zabaleta”.



Se incluye la información de los jardines que han sido creados a partir de 2010 en toda la Ciudad. Se observa que hubo una priorización efectiva de la zona sur.

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 solo 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 en el 2009, los llevaban en micros a una escuela por la calle Jujuy, pero dejaban de ir. (Entrevista a equipo directivo de nivel inicial).

En el nivel primario del sector estatal, el 45 % de los alumnos se encontraba matriculado en jornada completa para 2011 en tanto que en el DE 21º era el 20, 8 %. Este porcentaje tiende a descender ya que para el 2000 era del 23,4 %. Di Petro, S. y otros (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).

En relación al nivel secundario, un trabajo publicado por la GOlyE en 2011⁹ 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 en este territorio de la ciudad 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.

Cuadro 10. Unidades educativas y matrícula por sector de gestión y % de matrícula en sector estatal según tipo de oferta, tipo de educación y nivel de enseñanza en la Zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2011

Zona Sur de la Ciudad de Buenos Aires. Año 2014									
Tipo de oferta	Tipo de educación	Nivel de enseñanza	Total		Sector de gestión				% matrícula en sector estatal
			U. Educ.	Mat.	Estatal		Privado		
			U. Educ.	Mat.	U. Educ.	Mat.	U. Educ.	Mat.	
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 con base en el Anuario 2011 publicado por la Gerencia Operativa de Investigación y Estadística, DGECE del Ministerio de Educación, GCBA.

⁹ “La educación secundaria en la Ciudad de Buenos Aires Dinámica de la matrícula y desafíos institucionales para la inclusión”, disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/dirinv/pdf/educacionsecundaria2011.pdf>

VII. A modo de cierre

Los diferentes componentes que se analizaron en este informe muestran la concentración territorial de la desigualdad social en la Ciudad de Buenos Aires. Una de las características de la ciudad es su transformación constante, la dinámica de algunas reformas y su incidencia en la vida cotidiana. Junto a los cambios hay mitos del origen y de la historia, enigmas que permanecen, cohesionan y definen en parte la identidad. La interrelación de estos procesos es difícil de develar y en ellos incide también el intercambio con otras ciudades y otros habitantes, sus historias y necesidades, sus migraciones y el aporte de sus culturas. Esta es parte de la complejidad al buscar comprender estos procesos en los que estamos inmersos y su incidencia en el sistema educativo.

Alejandro Grimson analiza el concepto de fronteras y de procesos fronterizos como llave para comprender no las demarcaciones del territorio sino la construcción de identidades y los procesos socioculturales contemporáneos. En su análisis interesa sobre todo ver allí los procesos de intervención estatal.

Cada zona fronteriza, en el proceso histórico de su propia delimitación y en el proceso social de renegociación y conflictos constantes, conjuga de un modo peculiar la relevancia de la acción estatal y de la población local...persiste la noción de frontera como límite que establece roles sociales a uno y otro lado de la línea... no son sólo categorías de diferencia sino de jerarquías, superior-inferior, pobres-ricos, orden-desorden (Grimson, 2005: 127 a 142).

Creemos que este modo de describir y analizar las ciudades y las políticas que en ellas operan visibiliza aspectos materiales y simbólicos que han tenido y tienen desarrollos diferentes. Se proponen estrategias de integración allí donde hay poblaciones y ámbitos que están por fuera de lo que está claramente incluido a niveles de bienestar. No existe una preocupación por integrar el norte de la ciudad sino al sur y a sus habitantes. Hay límites que no son geográficos ni naturales, son sociales. Terminan marcando fronteras invisibles al interior de los territorios que incluyen y excluyen a diferentes poblaciones, como hemos presentado a partir de las percepciones de nuestros entrevistados. Esas fronteras terminan definiendo los marcos de las condiciones de vida de las familias, las trayectorias de los niños, adolescentes y jóvenes y la intervención estatal.

Al analizar algunos aspectos de cómo se construye la segregación espacial se observa que en este desarrollo inciden las decisiones de diferentes actores: el estado y las políticas de los gobiernos de diferentes ideologías y momentos históricos, los inversores económicos de la sociedad civil y los sectores sociales más postergados en su búsqueda para solucionar su derecho a una vivienda y a la ciudad. La política de erradicación de villas de la dictadura cívico militar incrementó la segregación espacial de los sectores más pobres al sur de la ciudad, alejándolos de los lugares de trabajo y de otros servicios. En los últimos años, la incidencia de las inversiones transnacionales y su decisión de promover desarrollos inmobiliarios, han generado nuevas “burbujas” en el mercado, o la construcción de viviendas

suntuosas en Puerto Madero con altos índices de deshabitación o emprendimientos a la orilla del río, que aumentan los procesos de gentrificación que acotan cada vez más la disponibilidad de tierras para los sectores vulnerables. La información del último censo nacional muestra, en esta dirección, una gran cantidad de viviendas desocupadas en la ciudad.

Una problemática que surge con frecuencia y es difícil de resolver es la ubicación de las escuelas ante la presencia de villas: ¿deben construirse adentro o afuera de las mismas? En las entrevistas diferentes directivos y supervisores pedían que se construyeran fuera de las villas para permitir una mayor integración de alumnos de diferentes sectores sociales. Sobre esto hay posiciones diversas y una situación que sigue definiendo las trayectorias posibles para las infancias y adolescencias incluidas en estos sectores.

En los últimos años el aumento de la demanda en el nivel inicial se ha resuelto en gran medida con ofertas por fuera del sistema común, esto genera propuestas de mayor debilidad que en muchos casos no recuperan las experiencias pedagógicas del nivel. Las nuevas ofertas se concentran en zona sur y dependen en su mayoría de la Subsecretaría de Equidad Educativa del Ministerio de Educación, del Ministerio de Desarrollo Social y de la Dirección General de Gestión Privada que cuenta con el Registro de Instituciones Educativas Asistenciales (RIEA), instituciones que no están incorporadas a la enseñanza oficial y por lo tanto no pueden otorgar certificados oficiales ni incluir la sala de 5. 10

A esto se suma que es la Comuna 8 la que concentra la mayor cantidad de ofertas educativas en centros comunitarios, en edificios que no dependen del Ministerio de Educación de la CABA.

En este trabajo 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, hemos señalado 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 los problemas pedagógicos y de aprendizajes, 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.

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 la reducción de las desigualdades en la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁰ Para mayor información ver: "La oferta de Educación Inicial en la Ciudad de Buenos Aires y su demanda potencial" 2012, Rodríguez Villoldo Iliana y otros. GOlyE. DGECE.

Bibliografía citada

Ainstein, Luis (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.

Álvarez de Celis, Fernando (2003) El sur en la ciudad de Buenos Aires. Caracterización económica territorial de los barrios de La Boca, Barracas, Nueva Pompeya, Villa Riachuelo, Villa Soldati, Villa Lugano y Mataderos. Cuadernos CEDEM N° 6.

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

Blaustein, Eduardo. (2001). Prohibido Vivir aquí: una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura para la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) GCBA.

Brandariz, Gustavo (1998).La arquitectura escolar de inspiración sarmientina.

Castel, Robert (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

Cangiano, Miguel (1985). Espacio educativo y participación. Reflexiones para un diálogo sobre el tema. Revista SUMMA.

Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo (2010) Derecho a la ciudad. Año 1 N° 1 Plan Fénix.

Consejo Nacional de la Vivienda (2003). Revista N° 9 Ciudad de Buenos Aires. Plan de urbanización en villas y barrios carenciados.

Cosacov, Natalia et al (2011) Barrios al sur. Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati. Documento de trabajo N° 56. Instituto de Investigación Gino Germani. Universidad de Buenos Aires.

Cravino, María Cristina (2013).*El ciclo de las villas y el mercado inmobiliario informal*. Voces en el Fénix. Facultad de Ciencias Económicas. UBA.

http://www.pagina12.com.ar/especiales/archivo/voces_en_el_fenix/008-fenix.pdf

De Mattos, Carlos (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva sociedad* N° 212.

Di Pietro, Susana; Tófalo, Ariel; Medela, Paula; Pitton, Egle (2013) *El nivel primario en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis cuantitativo sobre extensión de la oferta y trayectoria de los alumnos entre 2000-2011*. Gerencia operativa de investigación y estadística. Dirección General de evaluación de la calidad educativa. Ministerio de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Dirección de Investigación y Estadística, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2009 y 2011). Índice de vulnerabilidad social (IVS), documento metodológico.

Dirección General de Estadística y Censos (2009). Censo de hogares y población Villas 31 y 31 Bis, Secretaría de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, CABA.

Dirección General de Estadística y Censos (2010). Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, CABA.

Dirección General de Estadística y Censos (2011). Dinámica de una ciudad. Buenos Aires, 1810 – 2010. Secretaría de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, CABA.

Dirección General de Estadística y Censos (2011). Anuario Estadístico 2011. Ciudad de Buenos Aires. Secretaría de Hacienda, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, CABA.

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

Gaggero, Alejandro y Nemiña Pablo (2013). El origen de la dolarización del mercado inmobiliario. Página 12 23-6-2013.

Herzer, Hilda (org.) (2008). Acerca de la gentrificación, en Herzer, H. Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Espacio Editorial.

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

Grimson, Alejandro (2005). *Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur*, en Mato, Daniel (Comp.). Cultura, política y sociedad. Perspectivas Latinoamericanas, Buenos Aires, CLACSO.

Herzer, Hilda (2012). Barrios al sur. Renovación y pobreza en la Ciudad de Buenos Aires. Junio 2012
http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Barrios_al_sur_pp_3_36.pdf

Jauri, Natalia (2011). *Las villas en la Ciudad de Buenos Aires: Una historia de promesas incumplidas*.
<http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/565/856>

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

Massé, Gladys (2006). Inmigrantes y nativos en la Ciudad de Buenos Aires al promediar el siglo XIX. Revista Población de Buenos Aires. Año 3. N° 4.

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

Mazzeo, Victoria y otros (2012). *¿Existe relación entre las características socioeconómicas y demográficas de la población y el lugar donde fija su residencia? Una propuesta de zonificación de la Ciudad de Buenos Aires*, en revista Población de Buenos Aires, Año 9, Nro. 15.

Mazzeo, Victoria y Roggi, María Cecilia (2012). Los habitantes de hoteles familiares, pensiones, inquilinatos y casas tomadas en la Ciudad de Buenos Aires: ¿dónde están?, ¿de dónde vienen?, ¿quiénes son y cómo viven? Revista Población de Buenos Aires. Año 9 N° 15.

Maglioni Carolina y Stratta, Fernando (2009). Impresiones profundas. Una mirada sobre la epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires. Revista Población de Buenos Aires. Año 6 N° 9.

Muller, María (1974) La mortalidad en Buenos Aires entre 1855 y 1960. Buenos Aires, Editorial del Instituto.

Municipalidad de Buenos Aires (1972). *"Evolución urbana de la Ciudad de Buenos Aires "(Breve síntesis histórica hasta 1910)"* Cuadernos de Buenos Aires N° 12.

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

Pastrana E. y otros (2012). Treinta años de hábitat popular en la Aglomeración Buenos Aires (1983-2010), en Ainstein, L. (coord.) (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.

Pigna, Felipe (2008). La fiebre amarilla en Buenos Aires. Buenos Aires, El Historiador.

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

Rodriguez Villoldo, Iliana coord (2012), Demarco, Fabiana, Gorosito, Cristina, Nuza Marta, Werefkin, Mariana. La oferta de nivel inicial en la Ciudad de Buenos Aires y su demanda potencial. Gerencia Operativa de investigación y estadística. DGECE.

Sassen, Saskia (2012).La Ciudad es hoy un espacio de combate abierto, entrevista en La Nación, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1499212-la-ciudad-es-hoy-un-espacio-de-combate-abierto>

Timerman, Jordana y Dormal, Magdalena (2009). "Buenos Aires, ciudad de dicotomías, un recorrido por su historia". En Cicioni, Antonio (Comp.) La Gran Buenos Aires. Rompecabezas metropolitano. CIPPEC.

Torrado, Susana (2003). Historia de la familia en la Argentina moderna. (1870-2000). Buenos Aires. Ediciones La Flor.

ANEXO 1

Cuadro 1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Población total y variación intercensal absoluta y relativa por Comuna. Años 1991-2001-2010

Comuna	Población			Variación absoluta 2001-2010	Variación relativa (%) 2001-2010	Variación absoluta 1991-2010	Variación relativa (%) 1991-2010
	1991	2001	2010				
Total	2.965.403	2.776.138	2.890.151	114.013	104,1	-75.252	-3%
1	200.698	171.975	205.886	33.911	19,7	5.188	3%
2	198.647	165.494	157.932	-7.562	-4,6	-40.715	-20%
3	200.275	184.015	187.537	3.522	1,9	-12.738	-6%
4	215.223	215.539	218.245	2.706	1,3	3.022	1%
5	188.342	173.769	179.005	5.236	3	-9.337	-5%
6	183.740	170.309	176.076	5.767	3,4	-7.664	-4%
7	198.489	197.333	220.591	23.258	11,8	22.102	11%
8	151.078	161.642	187.237	25.595	15,8	36.159	24%
9	161.518	155.967	161.797	5.830	3,7	279	0%
10	167.671	163.209	166.022	2.813	1,7	-1.649	-1%
11	199.049	189.666	189.832	166	0,1	-9.217	-5%
12	198.185	191.122	200.116	8.994	4,7	1.931	1%
13	250.224	228.226	231.331	3.105	1,4	-18.893	-8%
14	256.927	225.245	225.970	725	0,3	-30.957	-12%
15	195.346	182.627	182.574	-53	0	-12.772	-7%

Fuente: Elaboración propia en base a: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. DGECE, GCBA. Resultados Provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires.

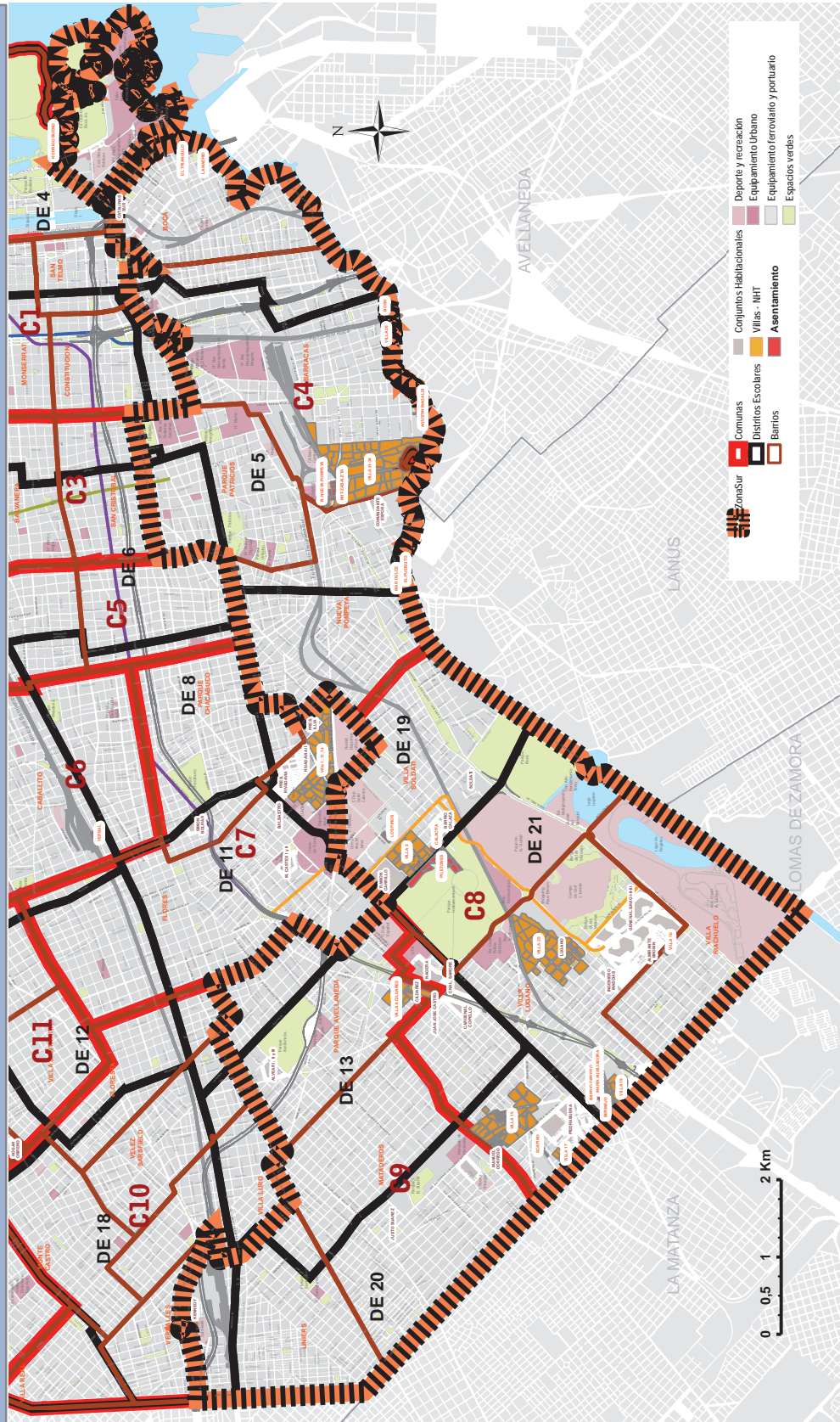
Nota: la población total incluye a las personas viviendo en situación de calle.

Según anexo de la Ley N°2.650 de 2008, las comunas quedan conformadas por los siguientes barrios: Comuna 1 (Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución); Comuna 2 (Recoleta); Comuna 3 (San Cristóbal y Balvanera); Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya); Comuna 5 (Almagro y Boedo); Comuna 6 (Caballito); Comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco); Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano); Comuna 9 (Mataderos, Liniers y Parque Avellaneda); Comuna 10 (Floresta, Monte Castro, Vélez Sarsfield, Versalles, Villa Luro y Villa Real); Comuna 11 (Villa Gral. Mitre, Villa Devoto, Villa del Parque y Villa Santa Rita); Comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón); Comuna 13 (Belgrano, Colegiales y Núñez); Comuna 14 (Palermo); y Comuna 15 (Chacarita, Villa Crespo, Paternal, Villa Ortúzar, Agronomía y Parque Chas).

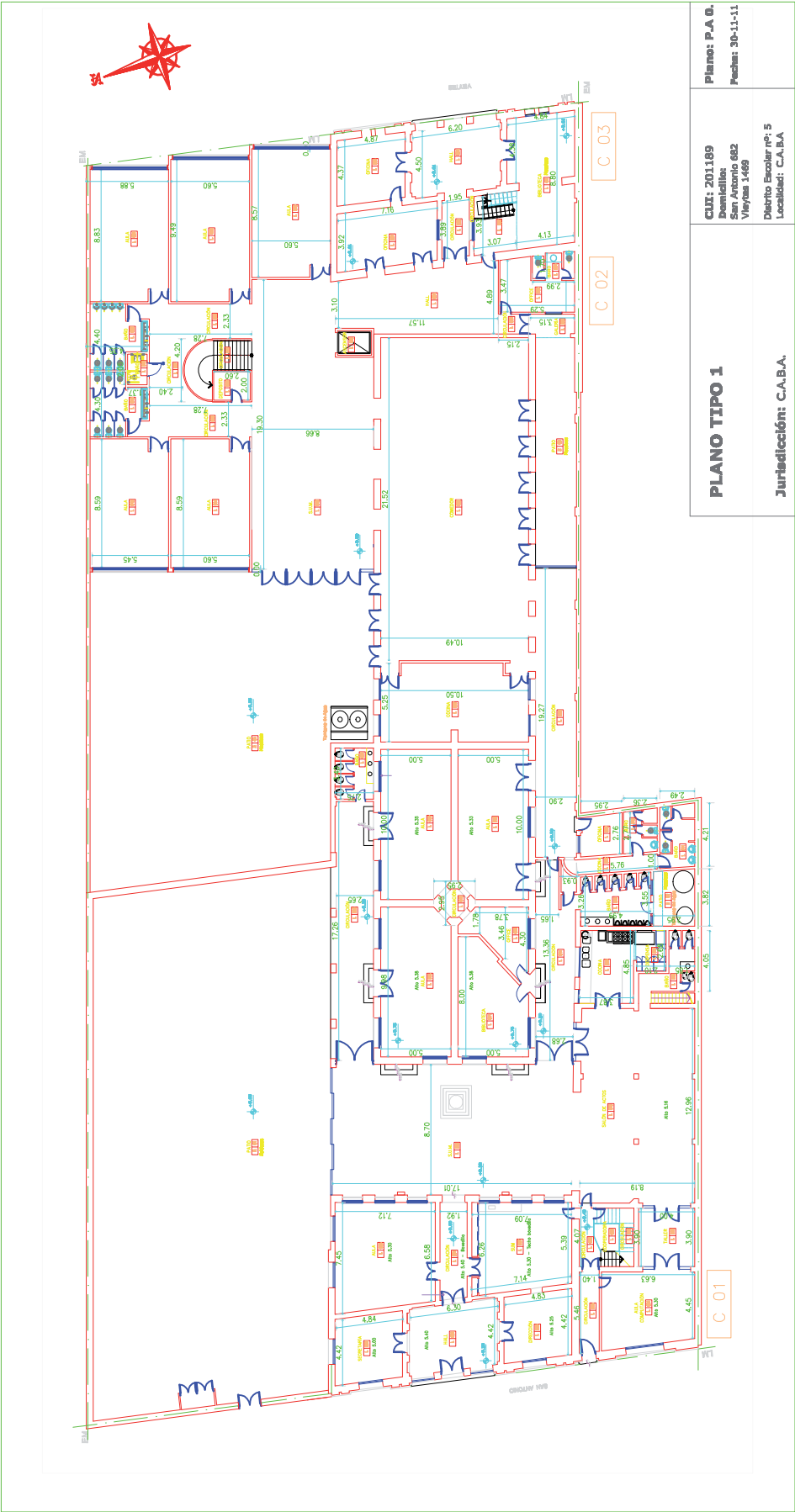
Anexo 2

ZONA SUR - COMUNAS 4 - 8 - 9

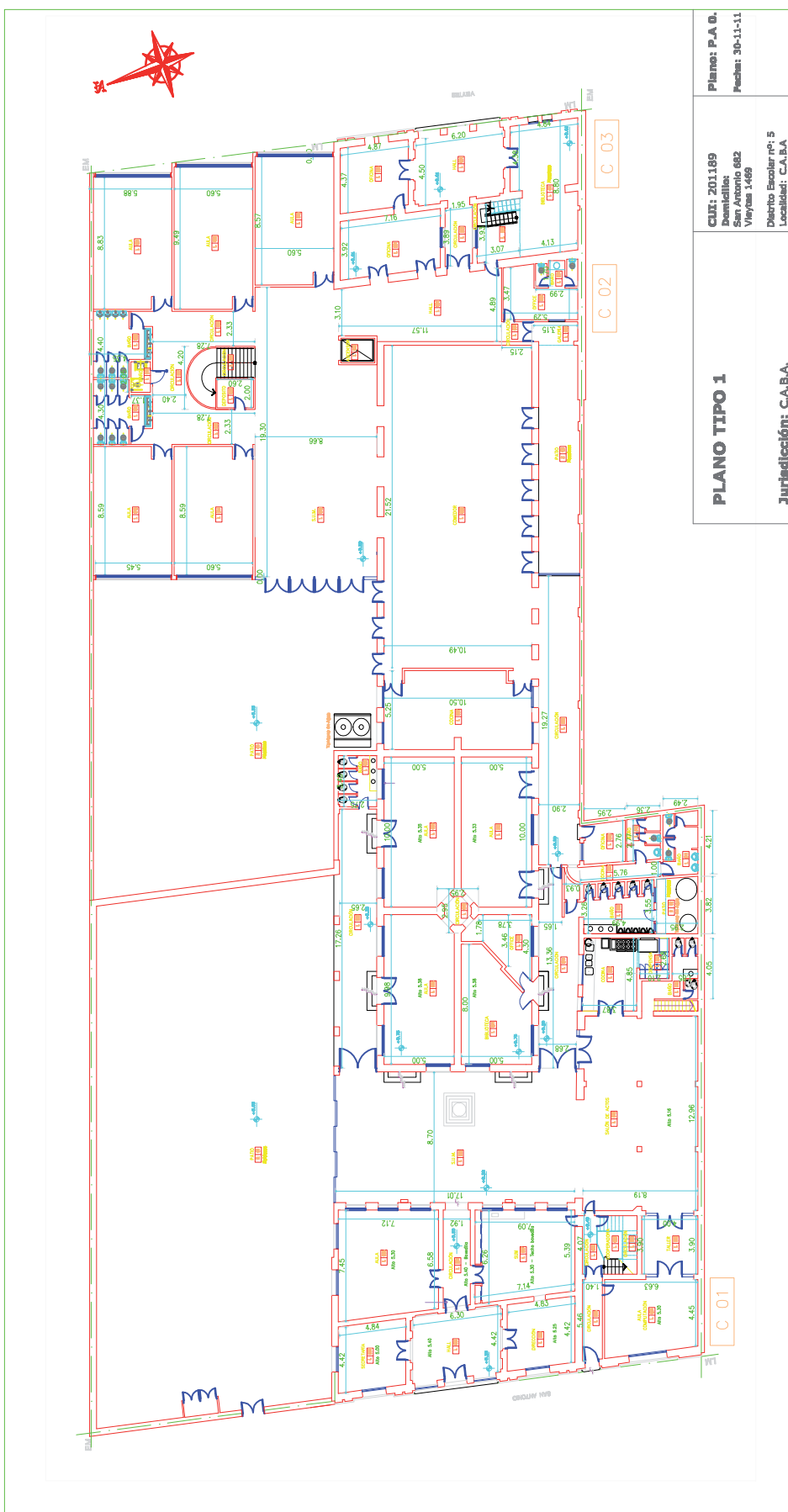
MAPA ESCOLAR - GOYE - DGEE - ME



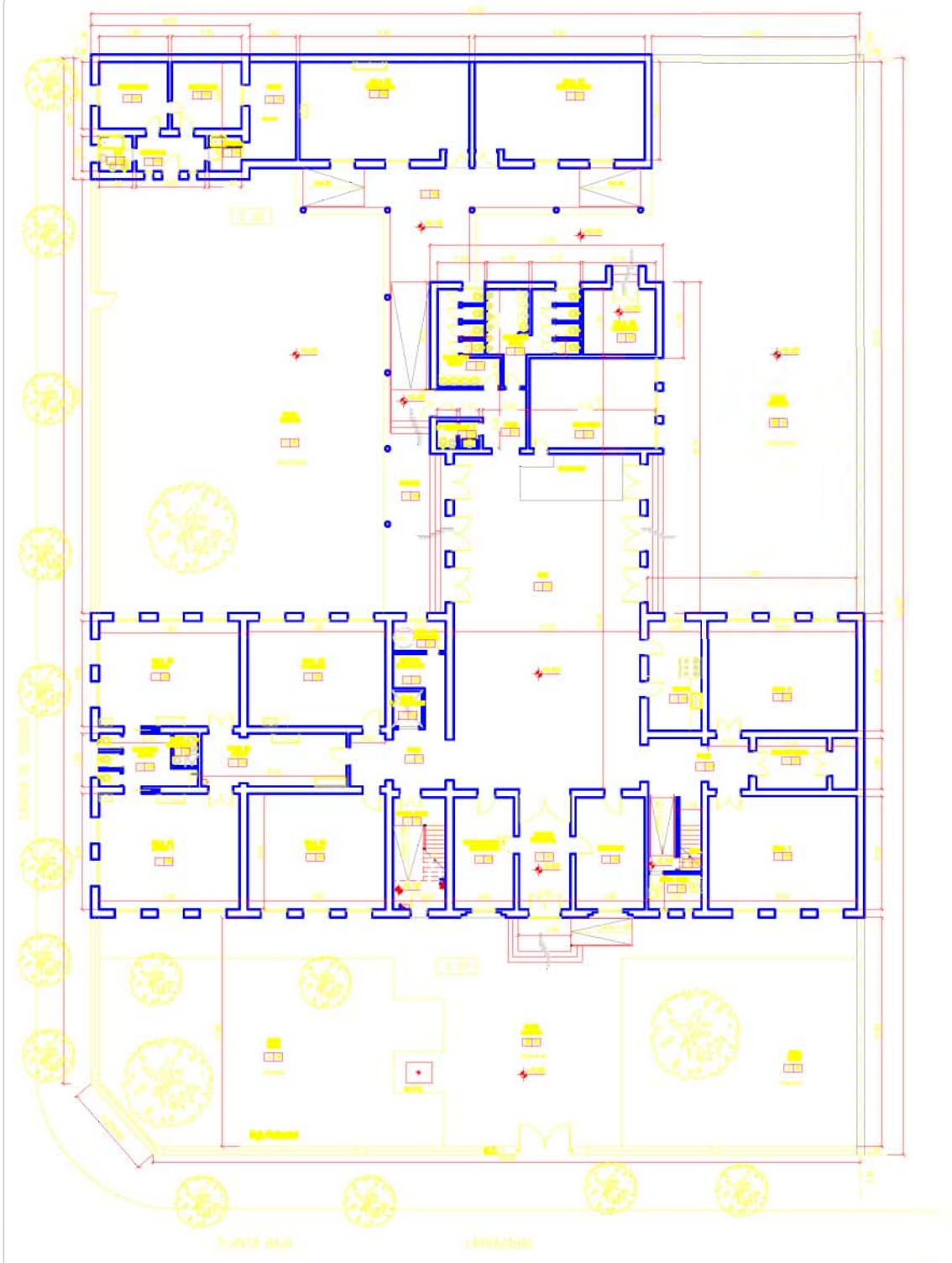
Anexo 3



Anexo 3







PLANO TIPO 2

CUI: 201124

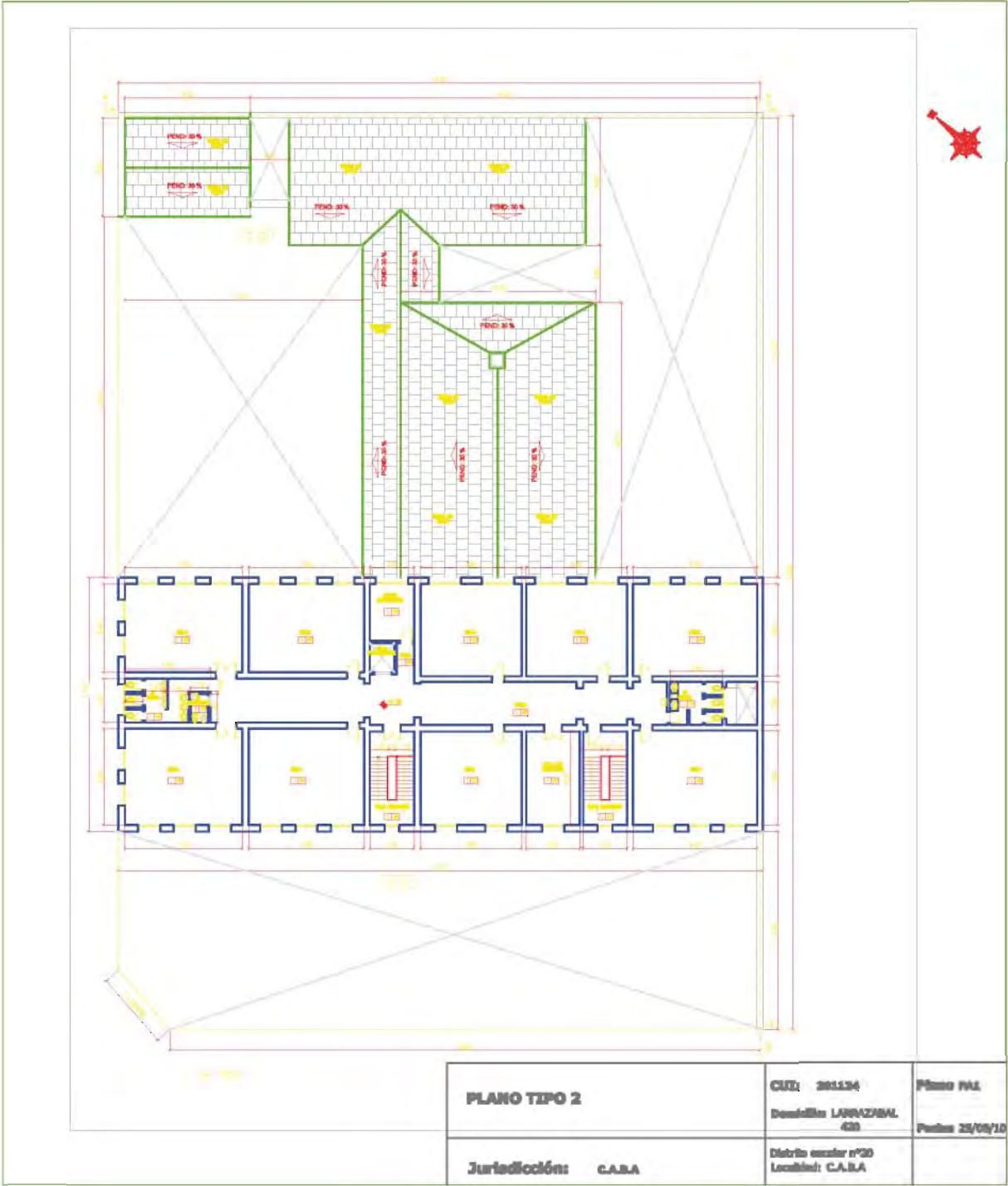
Plano PA0

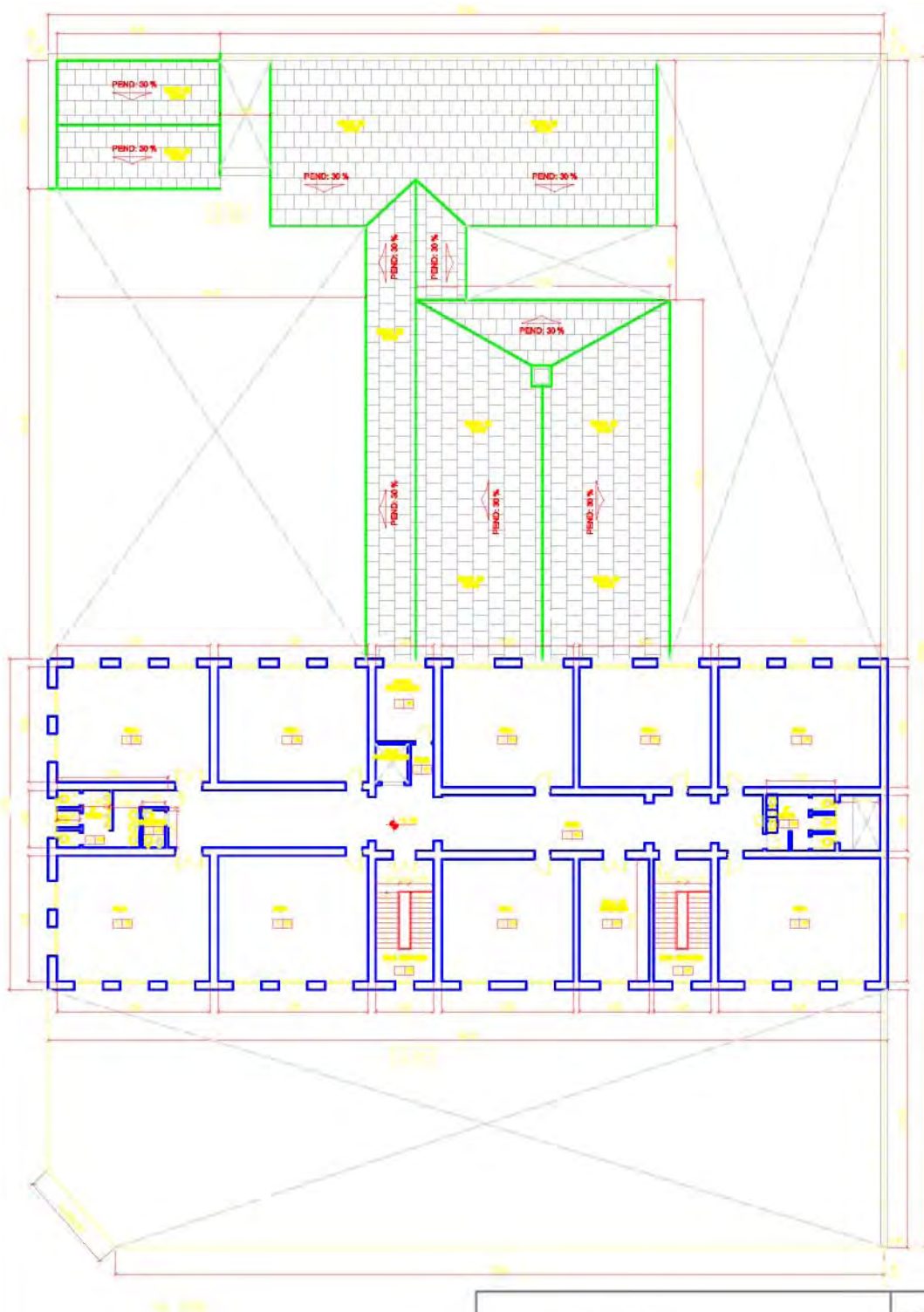
Domicilio: LARRAZABAL 420

Fecha: 25/08/10

Jurisdicción: C.A.B.A.

Distrito escolar n°20
Localidad: C.A.B.A.





PLANO TIPO 2

CUI: 281134

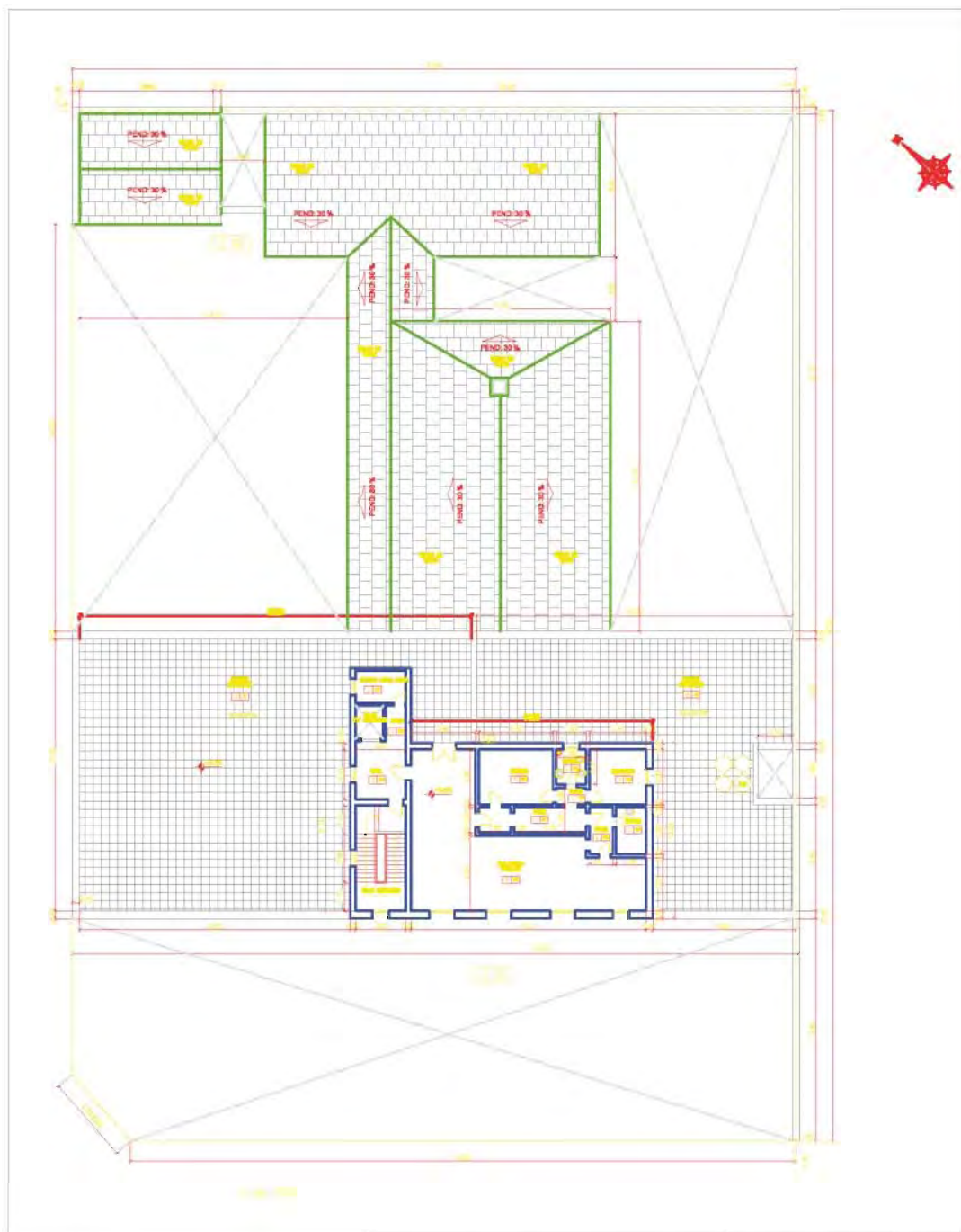
Plano PA1

Domicilio: LARRAZABAL
420

Fecha: 25/08/10

Jurisdicción: CABA

Distribución escolar n°20
Localidad: C.A.B.A.



PLANO TIPO 2

CUI: 261134

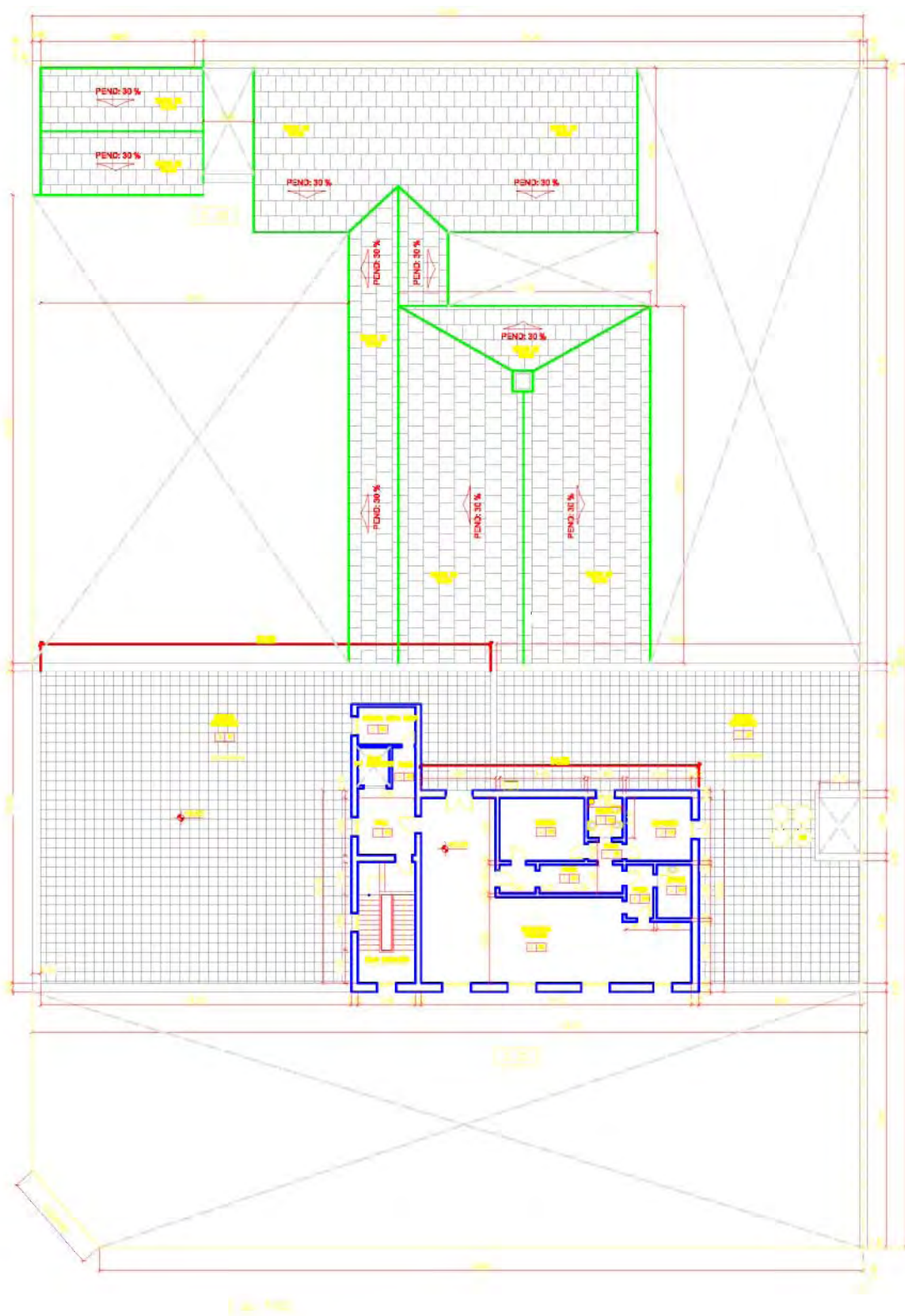
Dominio: LARRAZABAL
430

Plano PA2:

Fecha: 25/05/10

Jurisdicción: CABA

Districto escolar n°20
Localidad: C.A.B.A.



PLANO TIPO 2

CUI: 281134

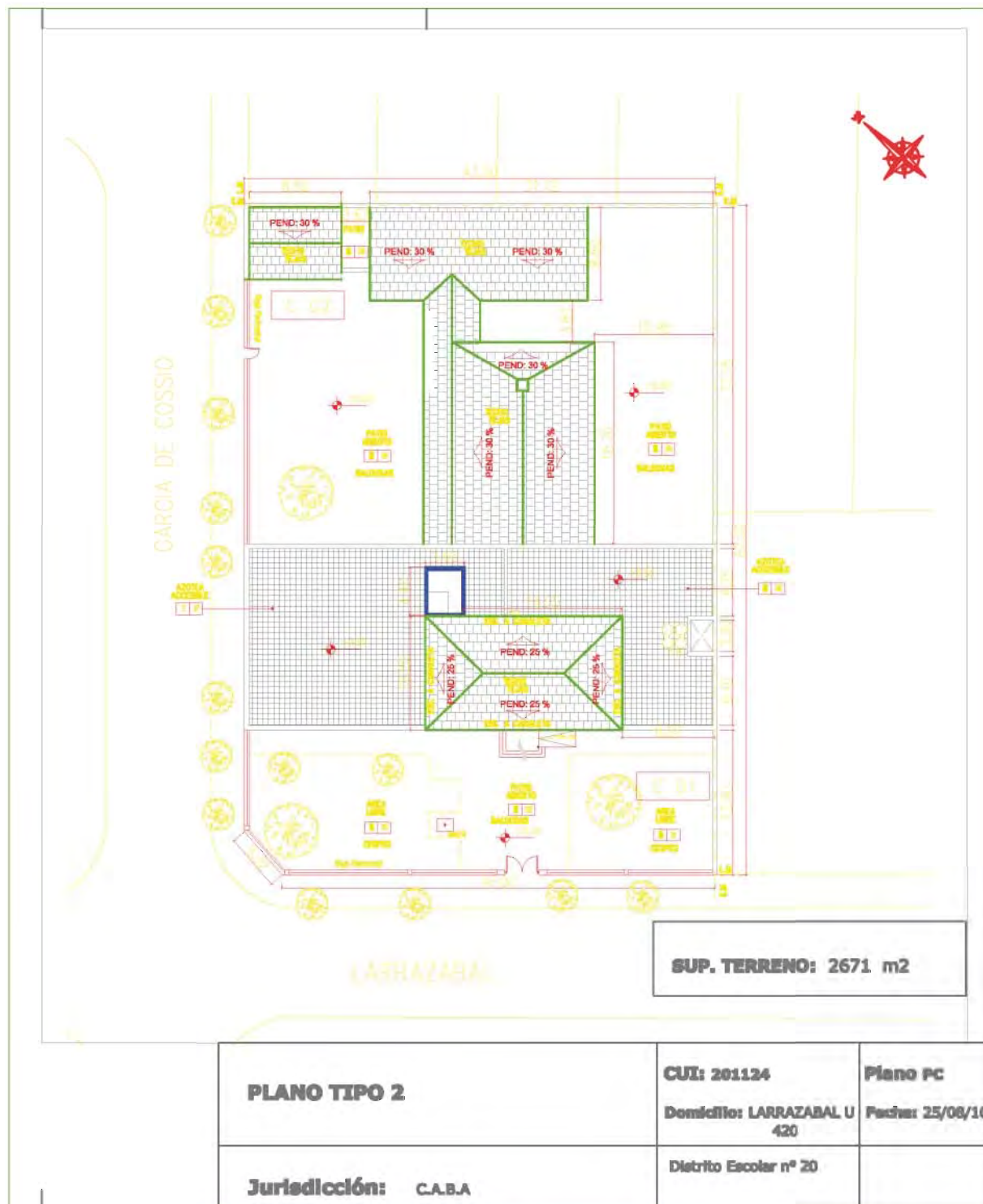
Plano PA2

Domicilio: LARRAZABAL
420

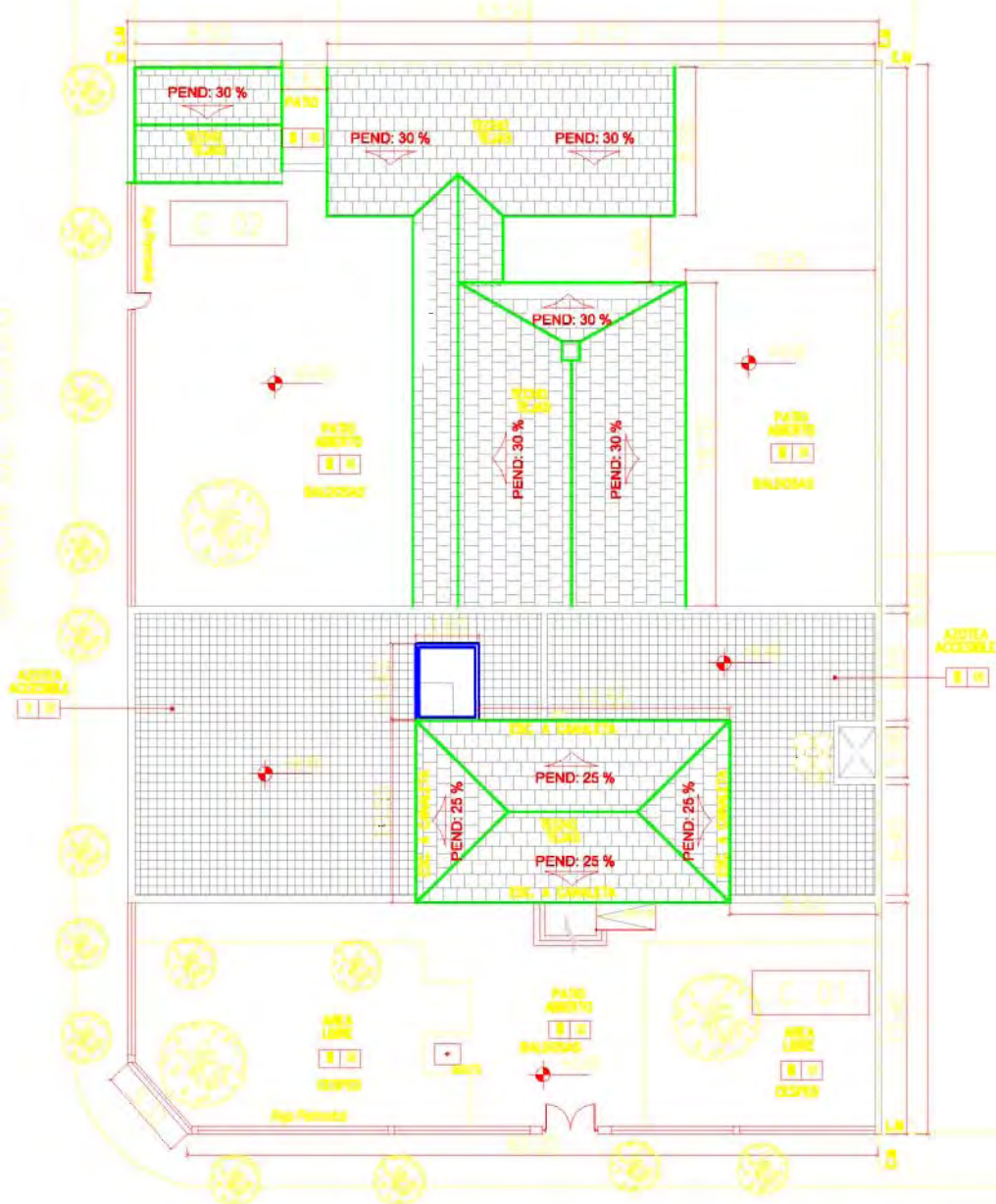
Fecha: 25/08/10

Jurisdicción: C.A.B.A

Districto escolar n°20
Localidad: C.A.B.A



GARCIA DE COSIO



LARRAZABAL

SUP. TERRENO: 2671 m2

PLANO TIPO 2

CUI: 201124

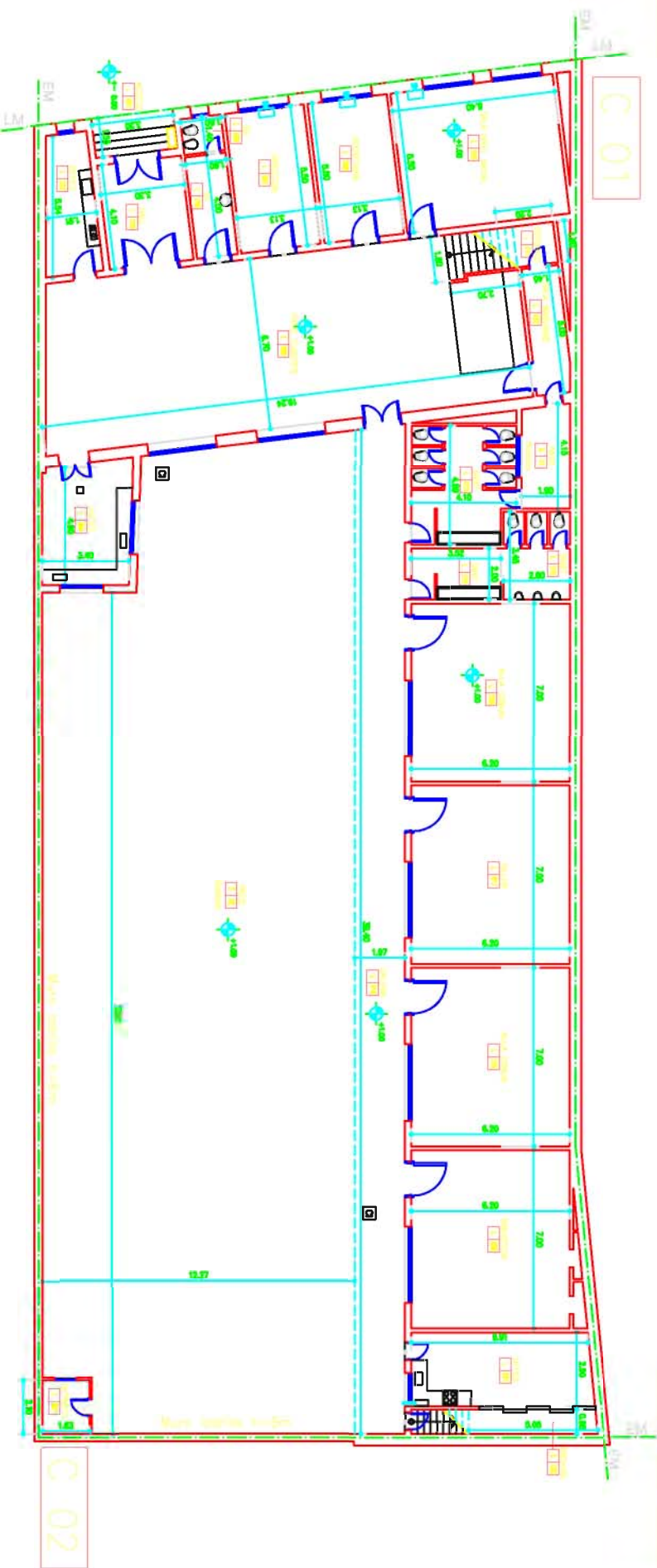
Plano PC

Domicilio: LARRAZABAL U 420

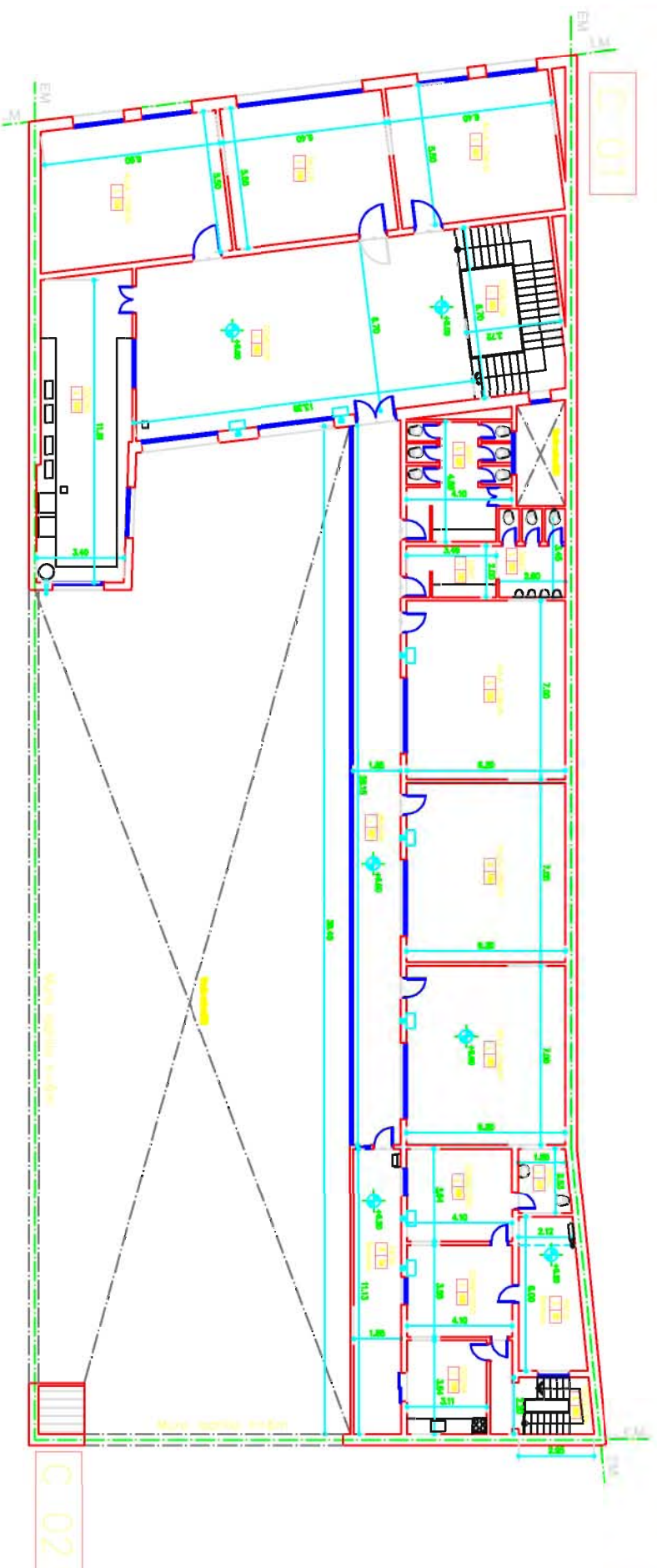
Fecha: 25/08/10

Jurisdicción: C.A.B.A

Distrito Escolar n° 20

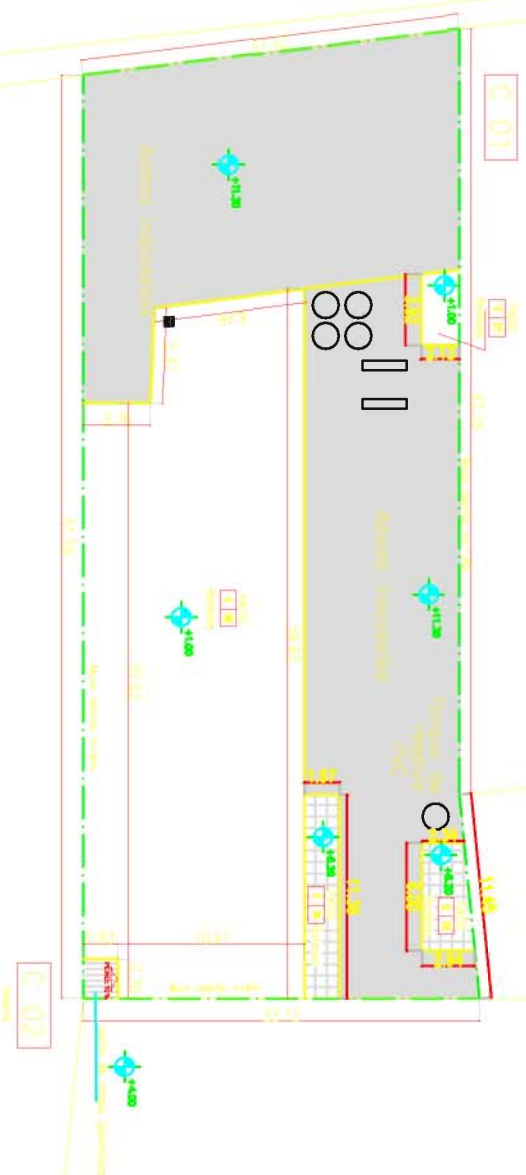


<p>PLANO TIPO 3A</p>	<p>CUI: 200696 Domicilio: RÍO CUARTO 1249</p>	<p>Plano PA 0 Fecha: 10/1/2011</p>
<p>Jurisdicción: C.A.B.A.</p>	<p>Distrito Escolar N°4 Localidad: C.A.B.A.</p>	



<p>PLANO TIPO 3A</p>	<p>CUI: 200896 Domicilio: RIO CUARTO 1249</p>	<p>Plano PA 1 Fecha: 10/1/2011</p>
<p>Jurisdicción: C.A.B.A.</p>	<p>Distrito Escolar N° 4 Localidad: C.A.B.A.</p>	

RIO CUARTO



SUP. TERRENO: 1117 m2

PLANO TIPO 3 A

Jurisdicción: C.A.B.A.

CUI: 200896

Domicilio:

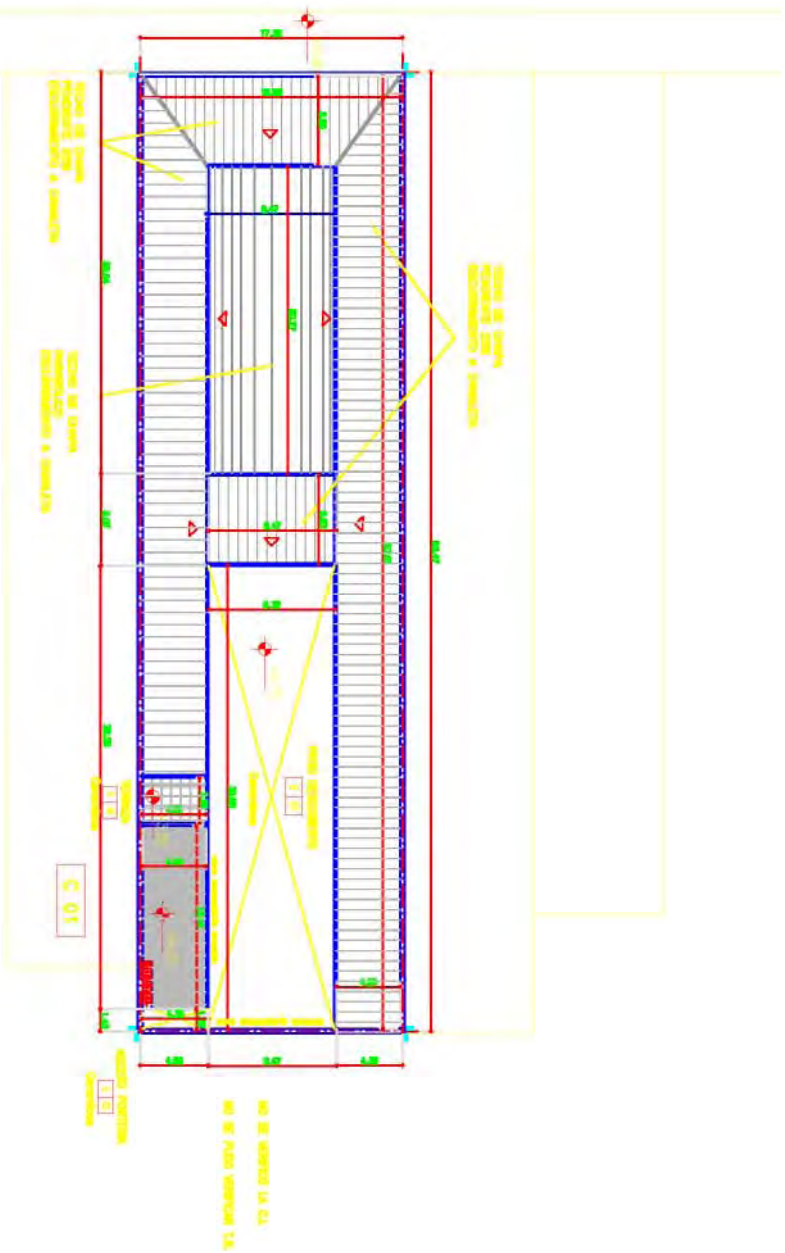
RIO CUARTO 1249

Plano PC

Fecha:10/1/2011

Distrito Escolar N°4
Localidad: C.A.B.A.

San Pedro



SUPERFICIE del TERRENO: 1099,47m2

PLANO TIPO 3C	CUI: 201008 Domicilio: San Pedro 5945	Plano: PC Fecha: 28-07-2011
Jurisdicción: CABA.	DE: 13 Localidad: CABA	