LABORATORIO DE
Políticas Públicas

LO QUE NO HAY QUE HACER EN POLÍTICA EDUCATIVA

ANALISIS DE LA DISPOSICIÓN SOBRE CIERRE DE CURSOS

El presente Informe analiza el contenido de la Disposición Nº 15-2012 elaborada por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal del Ministerio de Educación del GCABA (DI-2012-15-DGEGE) y aporta algunas observaciones críticas sobre implicancias y posibles alcances en su aplicación.

Por Mercedes Romera.

Síntesis

A lo largo del presente Informe analizaremos el contenido de la Disposición Nº 15-2012 elaborada por la Dirección General de Educación de Gestión Estatal del Ministerio de Educación del GCABA, a dos días de iniciado el presente ciclo lectivo, y hemos realizado algunas observaciones críticas sobre su implicancias y alcances. Finalmente, enmarcaremos dicha normativa en la concepción de política educativa del gobierno macrista.

Por ello, podemos afirmar que la disposición evidencia un manejo irresponsable e ineficiente por parte de la gestión educativa de Macri y se inscribe en un particular modo de intervención estatal, subsidiario, asistencialista y regresivo en materia de políticas de infancia y adolescencia.

Contenidos, alcances y referencias normativas de la Disposición

El 29 de febrero pasado, a dos días de iniciado el ciclo escolar 2012, el Director General de Educación de Gestión Estatal del GCABA, Maximiliamo Gullmanelli, estableció mediante una disposición el cierre de 143 grados de nivel primario, 53 cursos de nivel medio y 25 cursos de escuelas técnicas. De estas últimas escuelas, 30 cursos corresponden a los turnos vespertinos y noche, elegidos particularmente por alumnos que trabajan.

En relación con su contenido, la normativa introduce algunos fundamentos en sus considerandos e incluye siete anexos en los que se detallan las escuelas afectadas (desagregando: nombre del establecimiento, distrito escolar, turno, cantidad de divisiones actuales y cantidad de divisiones 2012).

En sus considerandos, la disposición hace referencia a la finalidad de "asegurar el ejercicio pleno del derecho a la educación, priorizando un aprendizaje de calidad" y a la "conformación grupal adecuada" (en cuanto al número de alumnos) para el beneficio del proceso de enseñanza aprendizaje. Además, señala los posibles alcances de su aplicación: por un lado, implicaría una "reasignación del espacio físico", que redundaría en 52 nuevas salas de educación inicial, por el otro, permitiría el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en zona sur.

NORMAS DE REFERENCIA DE LA DISPOSICIÓN

Para establecer la relocalización de los docentes y la cantidad de alumnos por curso, la disposición se funda en el Decreto 1990/97.

Se trata de un Decreto del Gobierno de De la Rúa de reestructuración organizativa y control del gasto de la (entonces) Secretaría de Educación.

Principales contenidos del decreto:

- crea la planta docente permanente.
- aprueba y establece pautas de distribución del personal docente (fijando límites mínimos y máximos).
- congela las vacantes para ocupar cargos en la planta docente.
- Establece los límites mínimos, para crear salas/grados/cursos y para continuar, y los límites máximos para funcionar.

  Por ejemplo,

Nivel Medio: modalidad bachillerato:
Mínimo para crear: 30 ALUMNOS
Minimo para continuar: 20 ALUMNOS
Máximo para funcionar: 40 ALUMNOS

Nivel medio: primer ciclo:
Mínimo para crear: 30 ALUMNOS
Mínimo para continuar: 18 ALUMNOS
Máximo para funcionar: 45 ALUMNOS

En relación con la situación laboral de los docentes a cargo de los cursos integrados, la norma refiere a lo establecido por el art. 22 del Estatuto Docente y por la Resolución 1416/01.

Estatuto del Docente. Art. 22º - El personal docente titular que por razones de modificación de estructuras, cambios de programas o planes de estudio, clausura o fusión de escuelas, secciones de grados, cursos u horas, vea suprimido su cargo u horas cátedra, será declarado en disponibilidad con goce de sueldo. Las Juntas de Clasificación propondrán nuevo destino a este personal, en un cargo similar en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta su título, la especialidad y el turno en que se desempeñaba, sea en el mismo establecimiento o en otro, o dando intervención a otra Junta, si el docente afectado solicitare reubicación en otra jurisdicción de la misma Area de la Educación. La disconformidad fundada a ocupar el cago similar que se le ofreciera, da derecho al docente a permanecer hasta un (1) año en disponibilidad con goce de sueldo y otro año en disponibilidad sin goce de sueldo. Cumplido este último plazo se lo declarará cesante en el cargo docente, si no hubiera cargo similar para ofrecerle, tendrá derecho a la disponibilidad, con goce de sueldo hasta un plazo máximo de dos (2) años, más tres (3) años sin goce de sueldo. Cumplido este plazo de cinco (5) años, será dado de baja sin más trámites. Durante los plazos de disponibilidad, los docentes tendrán prioridad para ocupar las vacantes que se produzcan en el Area de Educación

Fundamentalmente, este artículo determina que ante la fusión o clausura de cursos, el docente será declarado en disponibilidad con goce de sueldo, debiendo las Juntas de Clasificación, proponer un nuevo destino, teniendo en cuenta sus preferencias. En el caso de que el nuevo ofrecimiento no conforme al docente, éste tiene derecho a permanecer en disponibilidad con goce de sueldo hasta 1 año y otro año sin percibir haberes. Cumplido ese plazo, pierde el cargo docente.

Cierre de Grados / Cargos
RESOLUCION 1416/01
LA SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA RESUELVE
Art.1º - Establécese que en todos los casos, en que la aprobación de una Planta Orgánico Funcional implique la supresión de cargos o grupos de horas, en un mismo establecimiento, siempre se suprimirá, en primer término, al o los cargos o grupos de horas vacantes, cuando estos existan.

Art. 2º - Establécese que en todos los casos en que la aprobación de una Planta Orgánico Funcional implique la supresión de cargos o grupos de horas ocupados por personal titular, en un mismo establecimiento, se suprimirá siempre en primer lugar, el cargo o grupo de horas ocupado por el docente de menor puntaje.
Art. 3º - Establécese que en todos los casos en que la aprobación de una Planta Orgánica Funciona implique la supresión de cargos o grupos de horas ocupados por personal interino, en un mismo establecimiento, se suprimirá siempre en primer lugar, el cargo o grupo de horas ocupado por el docente de menor puntaje.
Art. 4º - Regístrese y para su conocimiento y demás efectos pase a la Dirección General de Educación.

En este caso, la Resolución fija el orden de prioridad que tienen los docentes (de acuerdo con las horas vacantes, puntaje, titularidad) en el procedimiento de supresión de cargos o grupos de horas.

Observaciones críticas sobre el contenido de la disposición

La consideración sobre la relación entre calidad del aprendizaje y conformación grupal adecuada:
Implica una valoración empobrecida del proceso de enseñanza aprendizaje y de las interacciones múltiples que tienen lugar en el aula, en tanto "la conformación grupal adecuada" a la que se refiere la norma, sólo tiene en cuenta la cantidad de alumnos por curso. Más adelante retomaremos esta consideración, pero resulta imprescindible complejizar el análisis y considerar adecuadamente el conjunto de variables que intervienen en dicho proceso.

La consideración sobre los posibles alcances de la aplicación de la norma. La reasignación del espacio físico", que redundaría en 52 nuevas salas de educación inicial, y el desdoblamiento de cursos con matrícula saturada en zona sur.
Ambos argumentos resultan llamativos por cuanto:

a) No queda claro de qué modo se llevaría a cabo la supuesta reasignación del espacio físico para crear nuevas salas de nivel inicial, si los establecimientos afectados por la presente disposición no corresponden al nivel inicial. No pueden crearse salas de jardín de infantes en establecimientos de nivel primario y mucho menos de nivel medio.

b) Resulta contradictorio que la norma excluya (tal como lo expresa) en "una primer etapa" a los distritos escolares 5, 19, 20 y 21 (que se ubican precisamente en zona sur) "en virtud de la delicada situación de vulnerabilidad social que los afecta", pero que deje abierta la posibilidad de que posteriormente puedan resultar incluidos.

La referencia normativa al Decreto 1990/97.
Tal como lo hemos planteado anteriormente, se trata de una norma de recorte del gasto, del año 1997, cuyo contenido resulta desactualizado y obsoleto.
Por un lado, el decreto crea una nueva planta docente (acorde a las necesidades relevadas en ese momento por una comisión específica destinada a tal fin), y por el otro, establece la distribución de cargos y los límites mínimos, para crear salas/grados/cursos y para continuar, y los límites máximos para funcionar.

En relación con dichas precisiones, la vigencia de la planta docente, a quince años de aplicación del decreto resulta, por lo menos, cuestionable. Y específicamente, la demarcación de los límites impuesta para la conformación de las salas/grados/cursos, es rígida e inadecuada. No contempla las variables fundamentales que intervienen en la relación docente-alumno y que por lo tanto, necesariamente deben ser tenidas en cuenta a la hora de intentar establecer la cantidad de alumnos por curso.
Por ejemplo:

- El espacio físico: dimensión, disposición, infraestructura edilicia, acústica.
- Las características socioculturales de la población escolar atendida: nivel de rendimiento de los alumnos: ¿cuenta con alumnos repitentes? Motivación de los alumnos: ¿cuenta con alumnos que abandonaron y se reinsertaron en la escuela?
- Campañas y programas de "vuelta a la escuela" que requieren de políticas focalizadas para atraer a los alumnos. De ningún modo, la incorporación de éstos puede quedar sujeta a si el curso cumple o no con el nivel mínimo establecido para crear, continuar o funcionar, que fija el Decreto. Recordemos que, según el Informe de resultados 418 (EAH 2008/Educación. Ciudad de Buenos Aires. Dir. Gral. de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda. GCABA), "los adolescentes y jóvenes entre 13 a 17 años presentan el nivel más bajo de escolarización de todos los grupos etarios y revela que más del 5% de los mismos está fuera del sistema educativo (en valores absolutos representa aproximadamente 5.000 niños y niñas)".

La referencia normativa al art. 22 del Estatuto Docente y a la Resolución 1416/01 para la reasignación y relocalización de los docentes afectados.
La utilización de dichas normas combinadas deja en claro que, más allá del eufemismo que utiliza la disposición cuando se refiere a la "integración" de cursos, se trata de un procedimiento en el cual, la contracara de tal fusión, es indefectiblemente, la supresión de cargos docentes o grupos de horas y la clausura de grados y cursos.

La disposición enmarcada en el enfoque macrista

La ineficiencia de la disposición o lo que no hay que hacer en política educativa
Se trata de una normativa arbitraria, prematura, adoptada a ciegas y fundada en un decreto obsoleto y de recorte del gasto del año 1997.

La gestión educativa de la derecha demuestra un manejo irresponsable e ineficiente y mira para otro lado cuando se trata de dar respuestas para garantizar el derecho efectivo de niños, niñas y adolescentes de acceder a y permanecer en un sistema educativo de calidad en la Ciudad de Buenos Aires.

Sin contar con un listado definitivo de los alumnos inscriptos y concurrentes efectivos del sistema educativo estatal, la disposición ignora los tiempos reales de confirmación efectiva de la matrícula de alumnos concurrentes (que habitualmente se encuentra disponible recién hacia mediados del mes de abril, y según el propio ministro Bullrich, este año, "tendrán la cifra disponible de cantidad de alumnos y cursos después del 30 de marzo") y es concebida en un vacío absoluto de información confiable sobre demanda insatisfecha en escuelas de nivel primario (especialmente en primer grado) y medio: no se registra a todos los demandantes de vacantes, no hay sistematización de datos. Muchas escuelas siguen confeccionando listas de espera en papel, y éstos muchas veces no son incorporados a la estadística anual. No se cuenta tampoco con ningún estudio de la variación histórica de la demanda insatisfecha durante los últimos años.

Visto el ejemplo que da la Disposición sobre "lo que no hay que hacer en política educativa", si efectivamente se sospechara que pudiera existir un importante descenso en la matrícula de algunas escuelas, sería imprescindible: llevar a cabo un estudio en profundidad sobre variaciones en la demanda y posibles causas de descenso en la matricula de algunas escuelas estatales de la ciudad, (que incluya series históricas de, por lo menos, los últimos cinco años).

Si dicho estudio ratificara un descenso en la matrícula de algunas escuelas, de ningún modo la respuesta podría ser la que establece la disposición: cerrar o fusionar cursos.
Si se tratara de alumnos que han dejado su escolaridad, se requieren urgentes políticas especiales de protección que faciliten a esos niños, niñas y adolescentes los mecanismos de acceso y permanencia en el sistema educativo. en tal caso, la rigidez de los límites fijados por el decreto en el que se basa la disposición, es inadmisible.
Si se comprobara que esa demanda ha sido satisfecha en el sistema de educación privada, también resultaría altamente preocupante, en la medida en que podría ratificar y consolidar una modalidad de intervención estatal subsidiaria contraria a toda la normativa constitucional vigente sobre igualdad de oportunidades: lo estatal residual para aquellos que no pueden pagar instituciones privadas.

EL TRASFONDO DE LA POLÍTICA MACRISTA DE REGRESIÓN SOCIAL

El achicamiento de la educación pública no es una medida aislada en el gobierno de Macri. La decisión de cerrar grados y cursos enteros se inscribe en una sistemática política de desjerarquización, desatención y recorte al conjunto de políticas, programas y recursos destinados a niños, niñas y adolescentes que expresa un particular modo de intervención estatal subsidiario, asistencialista y regresivo en materia de políticas de infancia y adolescencia.

Dicho accionar suscitó la intervención de la Justicia porteña quien, ateniéndose a lo establecido por la normativa de derechos vigente, obligó al Ejecutivo a cumplir con sus obligaciones negativas, señalando aquello que debía abstenerse de hacer a fin de evitar violaciones, así como de sus obligaciones positivas, aquello de debía hacer para lograr la plena materialización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. De este modo, sucesivos fallos ordenaron al Gobierno de la Ciudad y a sus correspondientes ministerios intervinientes a adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectivización de los derechos ciudadanos (que en algunos casos, impidió el recorte de las prestaciones estatales y en otros, obligó el despliegue de los recursos necesarios para acercar a los destinatarios a las políticas).

Solamente en el área educativa, tuvieron lugar, las siguientes intervenciones judiciales:
Fallo de la Justicia porteña, febrero de 2009, contra el Ministro de Educación y la Ministra de Desarrollo Social por incumplimiento de asegurar la educación de nivel inicial a niños y niñas de la Ciudad.
Luego de reiteradas apelaciones por parte del Gobierno, hubo un reconocimiento por parte de éste, respecto de los derechos constitucionales violados y se celebró un acuerdo definitivo que estipula la clara obligación del Gobierno de la Ciudad de adoptar medidas tendientes a llevar a cabo una política pública que ponga fin al problema de falta de vacantes de nivel inicial en la Ciudad.
Fallo de la Justicia porteña, en abril de 2009, contra el Ministro de Educación, por no proveer de transporte escolar a chicos de la Villa 31 y 31 bis[(1)]. Dicho fallo ordenó la provisión del servicio de transporte escolar para efectivizar la igualdad de oportunidades y acceso a la educación a la población mencionada. En el mes de marzo de 2010, dictó la sentencia en primera instancia y ordenó que el GCBA provea la cantidad de micros necesarios para el transporte escolar de los menores residentes en los mencionados asentamientos que así lo requieran, asegurando la correcta y adecuada provisión de dicho servicio.

Fallo de la justicia porteña, en junio de 2009, contra el Gobierno de la Ciudad, para impedir la ocupación en las instalaciones del predio recreativo, educativo y de inclusión Puerto Pibes por parte de la Policía Metropolitana, en detrimento del cumplimiento del interés superior de niños y niñas.

UNA MUESTRA MÁS DE MALTRATO A LOS DOCENTES

La disposición constituye una muestra más de maltrato hacia los docentes: no fueron consultados sobre el contenido de la norma (aún cuando son ellos los que tienen trato directo con los alumnos y experiencia como para poder anticipar si se trata o no de un proceso de disminución real de la matricula), el alcance de la norma los afecta en forma directa y dependiendo de cómo sea interpretada, podrían peligrar sus fuentes de trabajo.

Tal como lo establece la normativa aquí presentada, el cierre de grados o cursos tiene un impacto directo en la disponibilidad de los cargos docentes y en la consecuente redistribución, relocalización y/o supresión de los mismos. Ignorar dicho impacto por parte de la gestión educativa macrista constituye tanto una respuesta autoritaria como una muestra de mala política.

---

1 La demanda se inició en enero de 2009, cuando ACIJ interpuso una acción colectiva de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en representación de los niños y niñas de la Villa 31-31 Bis que asisten a escuelas de los niveles educativos inicial y primario y no reciben transporte escolar gratuito.