

FALTA DE VACANTES EN LOS NIVELES INICIAL Y PRIMARIO

Cuartel V, Moreno, Provincia de Buenos Aires : Un caso testigo

Informe: Falta de vacantes en los niveles inicial y primario. Cuartel V, Moreno, Provincia de Buenos Aires: un caso testigo

Autoría: Olivia Minatta

Revisión y aportes: Gonzalo Permuy, Julieta Izcurdia, Maria Emilia Mamberti y Mariela Galeazzi

Diseño y edición: Mercedes Borzone.

Para citar este informe: Centro para la Implementación de Derechos Constitucionales (CIDC), "Falta de vacantes en los niveles inicial y primario. Cuartel V, Moreno, Provincia de Buenos Aires: un caso testigo" (2019).

Este informe fue realizado para el proyecto ["Camino al Aula: Hacia la igualdad Educativa en la Provincia de Buenos Aires"](#). El proyecto nace con el objetivo de apoyar a la comunidad de Cuartel V, Municipio de Moreno, a buscar soluciones a la aguda problemática de falta de vacantes escolares en nivel inicial y primaria. Este documento se ocupa de analizar uno de los factores de dicho problema: las falencias en la producción y/o procesamiento de información educativa por parte del estado provincial. Asimismo, propone recomendaciones desde un enfoque de derechos humanos, con intención de colaborar al perfeccionamiento de las políticas públicas educativas.

Otros informes elaborados en el marco de este proyecto:

- Derecho a la educación y financiamiento educativo en la Provincia de Buenos Aires
- Acceso a información y transparencia presupuestaria en la provincia de Buenos Aires
- Falta de vacantes e infraestructura escolar. Información clave para desarrollar políticas públicas para la igualdad educativa en la Provincia de Buenos Aires.

ÍNDICE

1. [Introducción](#)
2. [La falta de vacantes escolares en Cuartel V y los problemas de infraestructura escolar](#)
3. [La Mesa de Trabajo en la Fiscalía de Estado de la Provincia para tratar la problemática](#)
4. [La falta de información pública disponible que releve la problemática y sus consecuencias negativas](#)
5. [Consecuencias negativas de la falta de información relevante](#)
6. [Problemas adicionales para una rendición de cuentas adecuada](#)
 - a. Poca claridad en la distribución de responsabilidades entre autoridades
 - b. Falta de coordinación entre autoridades provinciales
 - c. Ausencia de mecanismos efectivos de participación de la comunidad
7. [Conclusiones y recomendaciones](#)

1. INTRODUCCIÓN

Este documento describe algunos aspectos que rodean la problemática de falta de vacantes escolares para nivel inicial y primario que aqueja a un conjunto de barrios localizados en el Municipio de Moreno, Provincia de Buenos Aires. Ante la idea generalizada de que la escolarización en el nivel primario es universal en la Provincia y sin obviar que esa idea obedece a que es el Estado quien tiene la obligación de materializarla, este documento intenta mostrar que, al menos en la comunidad de Cuartel V, ello no ocurre.

A partir de la experiencia concreta de esa población, intentaremos encontrar algunos vasos comunicantes con problemas que hacen al funcionamiento del sistema educativo en general. En ese sentido, el documento tiene dos objetivos: por un lado, sentar las bases para una discusión más profunda de la problemática educativa en Moreno y para la búsqueda de soluciones integrales para el Municipio. Por el otro, provee herramientas para pensar en torno a potenciales realidades en otros distritos de la Provincia.

En muchos casos, la información recabada surge de datos producidos por el Estado, disponibles en línea, y de entrevistas realizadas a integrantes de la comunidad afectada y autoridades gubernamentales. En otros supuestos, se trata de conclusiones extraídas en base a experiencias propias en una Mesa de trabajo conformada en 2017, en el marco de una causa judicial donde se reclamaban vacantes para 555 chicos y chicas de Cuartel V que estaban fuera de la escuela primaria.¹

¹ La causa judicial es “Figueredo Duarte Carmen y Otros c/ Fisco”- Fecha inicio: 28/03/2017 N° de Receptoría: LP-26673 - 2017 N° de Expediente: 39846. Tramita en el Juzgado Contencioso Administrativo N 1 de La Plata. La causa comenzó en marzo de 2017 con el pedido de una medida autosatisfactiva efectuada por la ACIJ, El Arca y un conjunto de padres, invocando la representación colectiva de todos los niños de Cuartel V que para marzo de 2017 estaban en edad de asistir a la escuela primaria y no tenían vacante escolar. La demanda se inició con el patrocinio letrado de la Clínica Jurídica de DDHH. Una vez contestado el traslado otorgado a Fiscalía de Estado y asumida la representación colectiva del Defensor del Pueblo, se celebró una audiencia el 27 de abril de 2017. En la audiencia, las partes presentaron un acuerdo al que se llegó a través de mesas de trabajo extrajudiciales paralelas, que se llevan a cabo en el seno de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires.

2. LA FALTA DE VACANTES ESCOLARES EN CUARTEL V Y LOS PROBLEMAS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Moreno es uno de los 13 municipios más pobres del Conurbano bonaerense. Cuartel V conforma un conjunto de barrios que, dentro de ese municipio, surgió a partir de asentamientos informales y que por sus características atrae permanentes migraciones internas y extranjeras. Por eso, a los problemas generales que afectan al Municipio –vinculados a la pobreza y la falta de recursos suficientes para atender sus demandas sociales–, se suman los que afectan particularmente a Cuartel V debido a la falta de infraestructura urbana básica.

Si bien existe limitada información oficial, los relevamientos de la propia comunidad muestran que el 74,1% de la población de Cuartel V carece de cobertura de salud, el 54,4% no posee agua potable y el 92,1% utiliza gas en garrafa para uso doméstico. Además, aunque los barrios están divididos por cuadras, las calles no están asfaltadas y las plazas se parecen más a basurales que a espacios de esparcimiento.

En este contexto, una de las problemáticas que más preocupa a quienes habitan en la zona es la cuestión educativa: las escuelas cercanas son insuficientes para atender el crecimiento poblacional, y acceder a las más lejanas requiere de transportes que no llegan al barrio debido las condiciones de las calles. Puesto que se trata de familias de bajos ingresos, la lejanía de las escuelas y las dificultades de acceso del transporte público traen como consecuencia directa la falta de escolarización de los niños y niñas.

Así se explica que en Cuartel V haya niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela por falta de infraestructura escolar suficiente y adecuada. Para asistir a clases, niños y niñas de entre 6 y 11 años deben caminar alrededor de 5 kilómetros, o bien tomar dos colectivos y asumir riesgos para ello, como cruzar a pie la ruta más cercana. Esto afecta enormemente el proceso de aprendizaje de los niños y niñas, dado que ausentarse a clases es moneda corriente si, por ejemplo, llueve y se inundan las calles, o bien, porque deben salir de su casa con dos horas de anticipación para llegar a la escuela (y en algunos casos despertarse a las 5 am). Muchas veces llegan cansados y con los guardapolvos sucios de caminar por calles de tierra.²

² Ver testimonio de Maria Melgarejo, madre y vecina de Los Hornos, uno de los 11 barrios que componen Cuartel V. <http://cidc.org.ar/caso-cuartel-v-falta-de-acceso-a-vacantes-escolares/>

A su vez, esta situación afecta más fuertemente a las madres, quienes usualmente son las que cargan con la responsabilidad de llevarlos y traerlos de la escuela, lo que les demanda dedicar 4 horas del día en promedio solo a esa actividad.

La falta de escuelas suficientes va acompañada de los graves problemas de infraestructura que aquejan a las escuelas públicas que ya existen en Cuartel V. En una jornada infantil organizada en diciembre de 2019 por el Arca, CIDC y otras organizaciones y centros culturales de Cuartel V,³ se llevó adelante una serie de talleres para que los niños y niñas de distintas edades expresaran cuáles eran, entre otras, las problemáticas educativas más acuciantes. Prácticamente todos los grupos mencionaron: las altas temperaturas de las aulas en verano, la falta de servicios básicos como agua, baños fuera de servicio, la falta de espacio en las aulas y la insuficiencia del mobiliario.⁴

3. LA MESA DE TRABAJO EN LA FISCALÍA DE ESTADO DE LA PROVINCIA PARA TRATAR LA PROBLEMÁTICA

El problema tomó tal magnitud que en el año 2017 se inició una acción judicial contra la Provincia solicitando una solución para 555 chicos y chicas que, o bien no tenían ninguna vacante, o bien la tenían en escuelas lejanas y poco accesibles.

El reclamo judicial derivó en la convocatoria de una Mesa de Trabajo que continúa abierta y de la que participan la Fiscalía de Estado, las autoridades provinciales y municipales, representantes de la comunidad afectada y las asociaciones demandantes.⁵ A través de esta mesa se logró el comienzo de la construcción de la escuela primaria N° 84. Sin embargo, el problema sigue vigente.

De acuerdo a los números presentados por El Arca, en 2019 había 1233 niños y niñas de Cuartel V matriculados/as fuera del barrio, en escuelas sobrepobladas. Para el ciclo 2020, en Cuartel V hay 500 niños y niñas sin vacante para el primer año en la escuela primaria 84, y a nivel distrital se estima que hay 2500 niños y niñas sin vacante para primer año de primaria, y 5000 sin vacante en el nivel inicial.

*El Arca⁶ es una organización civil que desde hace más de dos décadas realiza un trabajo territorial intensivo en las zonas más vulnerables del distrito de Moreno, provincia de Buenos Aires. Su actividad se dedica centralmente a **promover y exigir políticas públicas para la niñez**, incluyendo la lucha por más jardines y escuelas para las familias de cuartel V. Además, su modalidad de trabajo se basa en la **participación activa** de la comunidad. Así por ejemplo, de manera frecuente organizan consejos y foros donde los niños y niñas pueden expresar sus problemas y pensar en soluciones.*

³ El Arca, CIDC y Madre Tierra. <https://www.latest.facebook.com/AsocElArca/posts/2686381898075040>

⁴ Las referencias expresas fueron, por ejemplo, 'si llego tarde, me toca compartir el banco con otros dos', 'si llego tarde no hay portero que me abra la puerta', 'casi nunca funciona el baño y por eso no tenemos clase'. Entre las actividades, llevamos a los chicos y chicas a unas carpas al sol, y ante la pregunta: '¿a que les recuerda esto?', la respuesta automática era "a la escuela".

⁵ La Clínica Jurídica de Derechos Humanos de la UNLP y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

⁶ <https://elarca.org.ar/>

4. LA DE INFORMACIÓN PÚBLICA NECESARIA PARA ENTENDER LOS ALCANCES DE LA PROBLEMÁTICA

Los números de niños y niñas sin vacante escolar, tanto para nivel inicial como primaria, surgen de testimonios, casos individuales, relevamientos realizados por la propia comunidad, o bien de estimaciones elaboradas por algunos/as inspectores/as jefes/as distritales (funcionarios/as de la DGCyE) que muestran voluntad de denunciar la gravedad de la situación con la que trabajan a diario en el territorio y actuar para remediarla.

Sin embargo, no existe información estadística elaborada por la Provincia o por el Municipio que analice la cantidad de niños y niñas sin una vacante adecuada y accesible para cada ciclo lectivo. Tampoco hay tasas de escolarización⁷ elaboradas para el distrito, o bien información que muestre qué escuelas tienen superpoblación o recurrentes demandas de vacantes insatisfechas, o que muestre la evolución de la demanda de escolaridad en función del crecimiento de la población infantil, o de movimientos migratorios.⁸ Así, por ejemplo, en reuniones mantenidas con personal gremial, se comentó que hay cierta disparidad en la distribución de vacantes a nivel intra-distrital: el territorio de Moreno es vasto, y mientras que las escuelas de algunos barrios poseen capacidad ociosa, las de otras zonas están totalmente superpobladas.

Pese a la ausencia de información oficial publicada, la superpoblación de las escuelas de la zona viene siendo denunciada en el marco de la Mesa de Trabajo por los jefes distritales y de primaria de Moreno. Para el ciclo 2020, un informe especial⁹ mostró que hay un promedio de 36 niños y niñas por aula en las escuelas primarias de la zona y existen casos en que ese número asciende a 37, 38 y hasta 40 (siendo el máximo reglamentario 30).

La situación es más drástica aún en el caso de las aulas modulares instaladas en el barrio Los Hornos, puesto que el máximo recomendado en estos supuestos es de 28 niños y niñas. Como expresan los inspectores distritales, la crisis económica ha empeorado esta superpoblación, puesto que muchos/as estudiantes migran del sector privado al público.

⁷ La tasa de escolarización es un indicador educativo que calcula el Ministerio de Educación de la Nación a partir del dato de la matrícula (ejemplo: porcentaje de niños/as entre 6 y 11 años matriculados en el primer año de la educación común, especial, jóvenes y adultos) sobre la población de ese mismo grupo etario.

⁸ La información que existe publicada es la tasa de escolarización de primaria para el general de la Provincia. A nivel distrital, solo hay datos de matriculación para el total de cada distrito (sin distinguir zonas o escuelas dentro del distrito).

⁹ El informe no está publicado, sino que fue presentado en el marco de la Mesa de Trabajo por una de las autoridades de la DGCyE

¿QUÉ INFORMACIÓN FALTA?¹⁰ (para niveles inicial y primaria)

- **Cantidad de niños y niñas de Moreno sin vacante escolar**
- **Cantidad de niños y niñas que asisten a jardines o centros comunitarios o - que nunca fueron a jardines con reconocimiento estatal y comenzarán la primaria.**
- **Cantidad de niños y niñas inscritos en listas de espera de los establecimientos educativos**
- **Registro de niños y niñas que no consiguieron vacante escolar, o que no la consiguieron en su barrio o distrito.**
- **Distribución de las vacantes escolares en distintos establecimientos, capacidad ociosa y superpoblación**
- **Información sobre las trayectorias educativas individuales**
- **Información sobre las ausencias promedio que registra cada establecimiento educativo**
- **Información concreta sobre el estado de la infraestructura escolar de las escuelas**

5. CONSECUENCIAS NEGATIVAS DE LA FALTA DE INFORMACIÓN RELEVANTE

Para empezar, la ausencia de la información antes detallada invisibiliza la situación dramática que vive el barrio. Por ejemplo, cuando se inició la causa judicial que dio lugar a la Mesa de Trabajo con Fiscalía de Estado, las autoridades negaban que hubiere niños y niñas sin asistir a primaria o sin vacante escolar disponible.

En segundo lugar, dificulta la tarea de los jefes distritales y de nivel, quienes se ven obligados a realizar “listas caseras” de manera permanente, a fin de encontrar vacantes escolares para los niños y niñas que quedan fuera cada año.¹¹ Así, los/as inspectores/as estiman como pueden los niveles de superpoblación por escuela, considerando, por ejemplo, el dato de las ausencias promedio por escuela como si fueran “vacantes” disponibles, y matriculando a los chicos y chicas según estos criterios.

¹⁰ CIDC solicitó acceso a la información pública a la Dirección Gral. de Cultura y Educación pidiendo se informe la cantidad de niños/as en listas de espera para ingresar a un establecimiento educativo, así como la cantidad de niños/as que no asiste a un establecimiento educativo (todo ello desagregado por distrito o región educativa, y para los niveles inicial y primario) que a la fecha no han sido respondidos. Para un análisis más acabado de esto, ver el documento preparado por CIDC, “Falta de Vacantes e infraestructura escolar: información clave para desarrollar políticas públicas para garantizar la igualdad educativa”

¹¹ Esto es en particular problemático para el primer año de escuelas primarias, dado que no existe información sobre la cantidad de niños que asisten a jardines o centros comunitarios que no tienen asignada una escuela pública primaria formal.

Finalmente, esto también imposibilita una planificación que responda a las necesidades propias del distrito, puesto que las autoridades de la DGCyE carecen de información esencial para definir prioridades presupuestarias y establecer un plan de obras coherente con las particularidades de los procesos urbanos y crecimientos poblacionales que allí se producen.

Así por ejemplo, la falta de vacantes suficientes no es un criterio considerado para definir el porcentaje que le corresponde recibir a Moreno en concepto de Fondo Educativo provincial, principal asignación destinada a solventar gastos de infraestructura escolar. Tampoco existe una planificación de obras prioritarias, calculada en base a las proyecciones de crecimiento de la población en un territorio que se caracteriza por las permanentes tomas de tierras.

En entrevistas realizadas con distintas autoridades públicas, se reconoció que las decisiones en materia de infraestructura escolar se basan en la urgencia y la necesidad de ir “apagando fuegos”, o responden más a llamados particulares de directoras de escuelas o a pedidos que “suben” desde los Consejos Escolares, que a un mapa que considere la totalidad de los distritos escolares -y barrios dentro de ellos- y priorice aquellos con mayores necesidades. Otras autoridades señalaron que los Consejos Escolares no tienen injerencia en la toma de decisiones, y que las solicitudes deberían provenir de las Unidades Educativas de Gestión Distrital (en adelante UEGDs). Esto demuestra que no existe un mecanismo claro y aceptado de planificación de la infraestructura escolar.

LA FALTA DE INFORMACIÓN:

- *Invisibiliza la situación dramática que vive el barrio y refuerza la creencia generalizada de que la escolarización no es un problema en el nivel primario*
- *Obstaculiza la labor de los inspectores distritales para matricular a los niños y niñas en lista de espera*
- *Impide una planificación adecuada para una inversión suficiente y progresiva en infraestructura escolar*

6. PROBLEMAS ADICIONALES PARA UNA RENDICIÓN DE CUENTAS ADECUADA

a. POCA CLARIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE AUTORIDADES.

La poca claridad en la distribución de responsabilidades para resolver aspectos relacionados a la infraestructura escolar entre autoridades municipales y provinciales, y entre las diversas autoridades dentro de la propia administración provincial también es un aspecto problemático.

Para la comunidad de Cuartel V, la cuestión de la infraestructura escolar es una responsabilidad provincial. Si bien suelen buscar apoyo del municipio para impulsar sus reclamos, en general estos son dirigidos a las autoridades de la DGCyE. Sin embargo, nunca es claro cuál es el procedimiento concreto y qué autoridades deben intervenir para canalizar sus peticiones. Esto debilita su capacidad de reclamo, dado que gastan mucha energía y tiempo presentando formularios, asistiendo a reuniones individuales e informales, o iniciando reclamos administrativos ante distintas oficinas, etc. Por ejemplo, ya son varios los “formularios 3232”¹² que fueron presentados por integrantes de la comunidad en el marco de las Unidades Educativas de Gestión Distrital '(UEGDs)¹³, solicitando la construcción de nuevos establecimientos educativos para Cuartel V. Sin embargo, desconocen qué sucede una vez que el trámite está iniciado. No poseen un seguimiento, y las propias autoridades provinciales entrevistadas admiten no saber cuál es el camino administrativo de esos formularios. Más recientemente, en el marco de la mesa de trabajo, las autoridades de la DGCyE manifestaron que los formularios “no están”, o no saben dónde están.¹⁴ El desconocimiento alcanza también a los inspectores distritales, quienes muchas veces “empujan” estas solicitudes hacia dentro de la administración central de la DGCyE, pero no siempre logran obtener respuestas.

La situación de caos en el camino administrativo que atraviesan este tipo de peticiones quedó en evidencia durante las entrevistas realizadas a funcionarios.

¹² El trámite conocido como “Formulario 3232” es el mecanismo formal regulado por la resolución provincial No. 3869 a través de la cual diferentes miembros de la comunidad educativa pueden solicitar la construcción de una escuela. El trámite se inicia en el marco de las Unidades Educativas de Gestión Territorial (instancia donde la sociedad civil puede participar), y que da inicio a un procedimiento administrativo de 14 pasos, donde intervienen varias direcciones provinciales de la DGCyE y la Subsecretaría de Educación. Está regulado por la Res. 3869/06 de la DGCyE.

¹³ Las Unidades Educativas de Gestión Territorial se presentan como instancias participativas de los distintos actores que operan a nivel territorial (representantes municipales, consejeros escolares, representantes de asociaciones civiles vinculadas a temas educativos y de discapacidad, entre otros) junto con los representantes de la DGCyE (el inspector jefe distrital, los inspectores de enseñanza y representantes de la DPIE). Sin embargo, presentan problemas que identificamos más abajo.

¹⁴ Las Unidades Educativas de Gestión Territorial se presentan como instancias participativas de los distintos actores que operan a nivel territorial (representantes municipales, consejeros escolares, representantes de asociaciones civiles vinculadas a temas educativos y de discapacidad, entre otros) junto con los representantes de la DGCyE (el inspector jefe distrital, los inspectores de enseñanza y representantes de la DPIE). Sin embargo, presentan problemas que identificamos más abajo.

Mientras que una de las autoridades provinciales expresó que la vía en general “no es con los formularios 3232” (UEGDs), sino que muchas solicitudes provienen de los Consejos Escolares o de directoras de los establecimientos educativos que manifiestan la necesidad de ampliar o crear más secciones, otra autoridad indicó exactamente lo contrario (que el mecanismo es a través del Formulario).¹⁵ A su vez, ambos hicieron hincapié en el hecho de que el gran problema es que el mayor porcentaje de financiamiento para infraestructura escolar o bien viene de Nación, o bien lo manejan los municipios, sobre el cual la DGCyE no tiene poder de decisión. Sin embargo, este problema financiero no es algo que se explique o comunique a los actores de la comunidad que impulsan la creación de las escuelas antes o durante el citado procedimiento administrativo de decisión. En cambio, la comunidad no tiene información sobre la cantidad y el manejo de los recursos para infraestructura escolar, y por ende, tampoco posee capacidad de incidencia en esa materia.

LA POCA CLARIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES PARA RESOLVER ASPECTOS RELACIONADOS A LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR (entre autoridades municipales y provinciales, e incluso al interior de la administración provincial) ES UN ASPECTO PROBLEMÁTICO, PORQUE :

- debilita la capacidad de gestión de las autoridades.

- debilita la capacidad de reclamo de la comunidad

Un ejemplo: una vez iniciado el trámite para la construcción de nuevos establecimientos educativos las Unidades Educativas de Gestión Distrital **pierden la capacidad de seguimiento**, y las propias autoridades provinciales admiten **no saber cuál es el camino** administrativo del trámite o tienen opiniones divergentes para un procedimiento tan elemental en **una provincia con un déficit de infraestructura alarmante**.

A la falta de claridad se suma la ausencia total de información sobre cuestiones de financiamiento: no se explica ni comunica adecuadamente a los actores de la comunidad que impulsan la creación de las escuelas de dónde vienen los fondos ni quién los ejecuta.

¹⁵ En la respuesta de un pedido de acceso a la información pública efectuado por CIDC, la Dirección de Infraestructura Escolar de la DGCyE manifestó que las necesidades de infraestructura escolar son transmitidas, sobre todo, por los Municipios y los Consejos Escolares de cada distrito. EX 2019-37942962-GDEBA-SDCADDGCYE. Respuesta del 15 de noviembre de 2019.

B. FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES PROVINCIALES

La ausencia de canales de coordinación entre autoridades provinciales y municipales para tareas que son compartidas es otro aspecto relevante que se evidencia en la Mesa de Trabajo y que también surgió en las conversaciones mantenidas con distintos actores.

Más allá de la creación de nuevas escuelas provinciales (cuya decisión y ejecución se concentra en la DGCyE), las obras importantes de ampliación o refacción de escuelas provinciales ya existentes están distribuidas entre Municipios y Provincia.¹⁶ Esto implica que sea necesario para la Provincia coordinar acciones con los municipios para realizar esas tareas. En ese sentido, los municipios tienen un rol relevante a la hora de brindar información sobre las necesidades de infraestructura escolar, financiarlas y cooperar para su ejecución y monitoreo.¹⁷

Sin embargo, no existen canales institucionales de coordinación aceptados. En los últimos años se implementaron Cartas-Acuerdo entre la Provincia y cada municipio para distribuir las obras escolares que serían responsabilidad de cada jurisdicción. Si bien estos acuerdos están disponibles al público¹⁸, no existe un mecanismo oficial de seguimiento que permita a las propias autoridades de la DGCyE (y a la población) conocer el estado de las obras.¹⁹ La modalidad de Carta-Acuerdo pareciera continuar con la gestión actual de gobierno, a raíz del plan “Escuelas a la obra”, aunque partiendo de la premisa de que hay distritos escolares que presentan mayor urgencia por superpoblación y mal estado de la infraestructura escolar.²⁰ Por otra parte, la necesidad de coordinación provincial-municipal es particularmente importante en municipios que poseen zonas sin urbanizar, como es el caso de los barrios que componen Cuartel V.

¹⁶ La distribución de tareas se produce por el simple hecho de que los Municipios manejan gran parte de los recursos asignados a infraestructura escolar, a partir del Fondo provincial de educación. Ese Fondo proviene del Fondo de Financiamiento Educativo nacional que transfiere Nación a las Provincias, y del cual una parte es transferido por la Provincia de Buenos Aires a los municipios. Los municipios, a su vez, pueden ejecutar ese dinero directamente, o bien a través de otro ente. Por ejemplo, es común que transfieran una parte de esos fondos al Consejo escolar de su distrito. Este Fondo educativo tiene asignación específica a educación, y al menos en los años 2018 y 2019 (la ley de presupuesto 2020 no está aún disponible) la Provincia obliga a los municipios a destinar el 40% o el 50% a infraestructura escolar. Esto generó una disputa política con algunos Municipios, quienes alegaban que la infraestructura escolar es responsabilidad exclusiva de la Provincia. Ver: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/116084-los-intendentes-aceptan-afectar-el-100-del-fondo-educativo-a-obras-si-vidal-hace-lo-mismo-con-los-recursos-de-provincia/>

¹⁷ Idem nota 10, “El lanzamiento de “Escuelas a la obra”, el martes en Merlo, consistirá en invitar a los intendentes a firmar un convenio marco entre cada Estado municipal y el Estado provincia...”; “Después de firmar el convenio, cada municipio podrá obtener asistencia financiera destinada al financiamiento de obras prioritarias en materia de infraestructura escolar y gastos derivados, para el funcionamiento y mantenimiento de establecimientos educativos de gestión estatal, incluyendo la adquisición y contratación de obras, bienes y servicios que resulten esenciales, que serán definidas en las actas complementarias...”; “Les vamos a pedir a los intendentes que presenten la documentación porque también ellos saben qué obras hay que reactivar o qué obras hay que empezar...”.

¹⁸ Ver: <http://abc.gov.ar/cartas-acuerdo-de-infraestructura-escolar-o>

¹⁹ Si bien la DGCyE cuenta con inspectores de infraestructura, según se dijo en entrevistas los mismos son insuficientes para inspeccionar las obras de toda la Provincia. También supimos que la forma de seguimiento pensada inicialmente era a través del formato online, en una plataforma donde cada Municipio debía cargar información respecto del estado de las obras. Sin

²⁰ <https://www.pagina12.com.ar/242563-un-plan-para-empezar-las-clases-sin-riesgo-educativo> y <http://www.abc.gov.ar/se-presento-el-programa-escuelas-a-la-obra>. Se renueva la idea de un control mediante plataforma web, aunque no hay información disponible sobre la misma, así como tampoco sobre cuáles son los distritos considerados más afectados y prioritarios, o cuáles son las obras.

Para la construcción de la Escuela N° 84 fue necesario garantizar una serie de acciones que involucraban tanto al Municipio como a la Provincia, y a distintos organismos dentro de cada jurisdicción. Por ejemplo, para lograr la accesibilidad al territorio hacía falta realizar una obra importante de alisado y asfaltado de calles, para lo cual el Municipio debió solicitar un subsidio a la Provincia. El Municipio de Moreno no estaba enterado de esa posibilidad, y su solicitud demoró un trámite administrativo de control previo de la provincia, que requería la aprobación de varios organismos de control. Si bien el subsidio fue otorgado y una empresa constructora fue contratada, las demoras administrativas, el cambio de autoridades locales y la crisis económica impidieron la realización de la obra que hoy sigue paralizada a la espera de un reajuste de precio.

Otro aspecto en el que la coordinación fue fundamental, fue en la cesión del terreno municipal a la Provincia para la construcción de la obra. Para ello, fue necesario evaluar la calificación dada por el Municipio al terreno, identificarlo catastralmente (procedimiento en el cual intervienen tanto el Municipio como entidades provinciales) y obtener una cesión formal aprobada por el Concejo deliberante de Moreno que demoró el inicio de la obra, y aún está pendiente la inscripción registral de la cesión ante el Registro provincial de la propiedad.

Las funciones de los Consejos Escolares también pueden ser relevantes para la operación diaria de las escuelas. Así por ejemplo, además de gestionar y financiar los comedores escolares, los Consejos tienen recursos y atribuciones para realizar tareas vinculadas con limpieza de pozos, refacciones menores, compras de mobiliario, o provisión de bienes como agua potable. Al menos para el caso de Cuartel V, en la Mesa de trabajo quedaron en evidencia problemas específicos que obstruyen sus gestiones diarias. Un ejemplo concreto se produjo cuando el Consejo Escolar no podía ordenar la compra de bidones de agua potable para abastecer a las aulas modulares en tanto “no podían sesionar” por falta de quórum.

Esto se agravaba por el hecho de que la conexión al sistema de agua corriente aún no había sido autorizada por la DGCyE como agua apta para el consumo. A su vez, los problemas de coordinación que existen entre los Municipios y Provincia se replican con los Consejos para establecer prioridades y distribuirse las obras de refacción, así como la ausencia de mecanismos de supervisión con los que cuenta la DGCyE sobre su accionar.

²¹ y ²² Información actualizada a diciembre de 2019.

²³ Parte de estos recursos provienen del Fondo Compensador, un fondo con asignación específica que representa el 25% de lo recaudado por la Prov. en concepto de ingresos brutos. Este fondo se distribuye a cada Consejo escolar de distrito, a partir de un coeficiente elaborado por la DGCyE. Si bien los coeficientes están publicados, los criterios para elaborar estos coeficientes no son públicos. Moreno es el 5to Municipio que mayor cantidad de recursos recibe en la Prov. por este concepto (3%). El que mayor recibe es La Matanza (10%), seguido por La Plata (4%), Merlo (3%) y Lomas de Zamora (3%).

²⁴ El Consejo Escolar de Moreno estuvo intervenido por la DGCyE durante dos años, a raíz de la denuncia de irregularidades en el manejo de los fondos.

²⁵ Si no fuera por las comunicaciones permanentes de vecinas y vecinos con autoridades en la mesa de trabajo, las autoridades provinciales desconocían que el hecho de que no se hubieren hecho los análisis de bromatología para habilitar el consumo, implicaba dejar a la escuela sin agua. En igual sentido, los Consejeros desconocían el hecho de que no enviar los bidones implicaba que los chicos no tuvieran agua y por tanto, no pudieran iniciar el ciclo lectivo.

²⁶ Si bien la DGCyE tiene facultades administrativas de avocación e intervención sobre los Consejos Escolares, no tiene mecanismos de supervisar su gestión sin llegar al extremo de la intervención.

La ausencia de canales de coordinación entre autoridades provinciales y municipales para tareas compartidas, como la creación de nuevas escuelas y la ampliación o refacción de escuelas ya existentes, tiene efectos muy disvaliosos en la concreción de dichas tareas. A ello se suma que no existe un mecanismo oficial de seguimiento que permita a las propias autoridades conocer el estado de las obras.

La situación se complejiza aún más en municipios que poseen zonas sin urbanizar como es el caso de los barrios que componen Cuartel V. Por ejemplo:

- Para lograr la accesibilidad al territorio el Municipio debió solicitar un subsidio a la Provincia para financiar una obra importante de alisado y asfaltado de calles. Si bien se otorgó el subsidio y se contrató a una empresa constructora, los problemas de coordinación, las demoras administrativas, el cambio de autoridades locales y la crisis económica, demoraron la realización de la obra.

- Para que la Provincia construya la escuela se requirió la cesión de un terreno municipal pero antes fueron necesarios diversos trámites que demoraron el inicio de la obra, y aún está pendiente la inscripción registral de la cesión ante el Registro provincial de la propiedad

Los problemas de coordinación se replican y complejizan con la participación de otro actor clave en la gestión educativa: los Consejos Escolares. Además de no haber mecanismos de supervisión, la falta de quorum en algunos casos puede dificultar la gestión de servicios esenciales de los comedores escolares, de compras de mobiliario, y de provisión de bienes básicos como el agua potable

c. AUSENCIA DE MECANISMOS EFECTIVOS DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

Hasta el momento, la mesa de trabajo en Fiscalía de Estado para la construcción de la Escuela No. 84 no sólo ha demostrado los déficits de coordinación entre las autoridades provinciales y locales, sino que también deja ver la necesidad de generar instancias de participación de las personas y grupos afectados que resulten más efectivas que las provistas por las UEGDs.

En el diseño institucional vigente, las UEGDs se presentan como espacios donde se denuncian las necesidades de infraestructura escolar, se solicita la construcción de obras escolares y se media entre la sociedad civil y las direcciones centrales de la administración educativa. Sin embargo, en los hechos las UEGDs no funcionan como canales de diálogo eficaces con la administración, dado que presentan algunos problemas para su funcionamiento práctico.

En ese sentido, no existe una obligación de reunirse con determinada frecuencia, sino que su convocatoria depende de las Jefaturas distritales (cargos que suelen variar junto con los cambios de gestión) y, para que sesione, se requiere del quórum de dos tercios de sus integrantes. En el año 2018, su composición fue ampliada a representantes de varios sectores que incluyen, por ejemplo, "1 representante de la Cámara de Comercio", "1 representante del COPRET", "1 representante de la Asociación agraria", además de representantes de asociaciones educativas, de personas con discapacidad, servicios locales especializados en niñez, representantes del Municipio, de la Federación de Cooperadores y de los Consejos Escolares, entre otros.

Si bien la representación de varios sectores es en principio, positiva, en los hechos –y debido, en parte, a la falta de un sistema de incentivos/sanciones para participar– obtener el quórum es difícil, así como también se complejiza la posibilidad de generar consensos. Se discuten una variedad de temas que trae a la mesa cada una de las personas que participan, sin que necesariamente exista un orden de prioridad en función de su urgencia, importancia o magnitud. Según las personas entrevistadas, "se discute de todo: desde el traslado de un portero a pedido de una Directora, hasta la falta de vacantes que registran ciertas escuelas".

Tampoco existen canales institucionales que vinculen autoridades de la Inspección de nivel (que conocen las necesidades de matrícula de los diferentes niveles educativos) con la Inspección de infraestructura (que conocen los problemas y necesidades de infraestructura), salvo la UEGD, a la que no tienen la obligación legal de concurrir.

Estos déficits de funcionamiento de las UEGDs llevaron a la necesidad de crear Mesas distritales ad hoc a los fines de disponer las medidas necesarias para gestionar el cumplimiento de los compromisos asumidos en cada Mesa de Trabajo celebrada en la Fiscalía de Estado. Estas mesas distritales se componen de representantes de la DGCyE, inspecciones distritales, vecinas y vecinos.

Si bien las Unidades Educativas de Gestión Distrital (UEGDs) son espacios muy valiosos de interacción entre la sociedad civil y las direcciones centrales de la administración educativa, porque permiten la denuncia de necesidades de infraestructura escolar, en los hechos no funcionan como canales de diálogo eficaces entre la comunidad y la administración.

Tampoco existen incentivos lo suficientemente fuertes que garanticen la participación de todas las autoridades relevantes en estos espacios, y no hay canales institucionales efectivos que vinculen autoridades sumamente relevantes para la gestión de problemas de infraestructura como la Inspección de nivel y la Inspección de infraestructura.

Estos déficits de funcionamiento de las UEGDs llevaron a la necesidad de crear Mesas distritales -compuestas por representantes de la DGCyE, inspecciones distritales e integrantes de la comunidad- para impulsar el cumplimiento de los compromisos asumidos en cada mesa de trabajo celebrada en el marco de la causa por la construcción de la Escuela 84. Sin embargo, continúa siendo un importante desafío generar instancias de participación efectivas, que incluyan y tengan en cuenta a las personas y grupos afectados.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De todo lo expuesto surge que la problemática de falta de vacantes suficientes para atender la demanda educativa de los niveles inicial y primario en Cuartel V obedece a más de un motivo y requiere respuestas coordinadas y participativas entre el Municipio, la Provincia y la comunidad afectada. En ese sentido, para desarrollar soluciones a largo plazo, será necesario modificar algunas prácticas en materia de producción de información, generar instancias de actuación conjunta entre la Provincia y el Municipio, y promover canales de diálogo más efectivos con los actores locales que siguen la problemática de cerca en tanto afectados directos.

A partir de los aprendizajes relevados, sugerimos:

> A la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia:

Generar y publicar mecanismos más precisos de producción de información, tanto en lo relativo a los niveles de escolarización como en lo vinculado a los supuestos de superpoblación escolar y el estado de infraestructura educativa. Esto significa:

a) Producir tasas de escolarización por nivel de manera más desagregada en el territorio, que alcancen al menos el nivel distrital y no solo para el total de la Provincia;

b) Generar información que permita comprender a nivel intra-distrital, cuáles son las zonas territoriales con mayor demanda escolar, incluyendo medidas como: (i) sistematizar la información proveniente de las listas de espera elaboradas cada ciclo lectivo por cada establecimiento educativo; (ii) relevar y sistematizar datos de cantidad de niños y niñas por aula, por establecimiento educativo, a fin de identificar casos de superpoblación; (iii) garantizar instancias de sistematización de la información relevada por inspecciones y jefaturas distritales;

c) Producir y publicar información actualizada de las obras de infraestructura escolar a realizarse en cada distrito, incluyendo datos básicos como: (i) tipo de obra; (ii) fuente de financiamiento; (iii) nivel educativo del establecimiento; (iv) distrito al que pertenece;

d) Sistematizar y publicar información sobre denuncias y peticiones recibidas, vinculadas a: (i) déficits de infraestructura de los establecimientos educativos; (ii) necesidad de ampliar o construir nuevas estructuras edilicias.

➤ **A la Dirección General de Cultura y Educación y a las autoridades municipales:**

- *Garantizar una distribución más clara de las tareas de planificación para infraestructura escolar entre las autoridades municipales y provinciales.*

Esto debería incluir un reparto más preciso y eficiente de las funciones de identificación, obtención y cesión de terrenos viables para la construcción, financiamiento, planeamiento, ejecución y monitoreo de las obras de infraestructura y/o refacciones u obras de mantenimiento, con identificación de sus órganos responsables en cada caso. Esto aspiraría a evitar la superposición de acciones que requieren niveles de coordinación muy aceitados y que hoy responden a la voluntad discrecional de las distintas autoridades del gobierno provincial y municipal.

- *Mejorar los mecanismos de participación de las comunidades y otorgar mayor claridad al funcionamiento de los procedimientos administrativos clave para denunciar problemáticas generadas por falta de infraestructura suficiente, o para solicitar acciones concretas en tal sentido.*

Por ejemplo, reglamentar y poner en práctica un procedimiento para petitionar obras para determinado distrito donde esté claro: (i) quiénes pueden petitionar, de qué forma y a través de qué canales pueden hacerlo las y los representantes de la comunidad; (ii) cuáles son los órganos competentes para resolver esas peticiones; (iii) los criterios que rigen para resolverlas. Además, estos mecanismos deberían: (iv) ser de sencillo acceso (y no depender, por ejemplo de que las UEGDs sesionen o tengan quórum), y (v) dar respuestas fundadas en información relevante (como tasa de escolarización del distrito, niveles de superpoblación, estado de mantenimiento de las escuelas, plan de obras y obras prioritarias, proyecciones de crecimiento de la población infantil, etc.).

- Promover mecanismos especiales para solucionar la problemática educativa en territorios que se caracterizan por su gran vulnerabilidad social y por estar en procesos de urbanización.

En estos casos, una acción concreta sería institucionalizar mesas de trabajo que reúnan a distintas reparticiones estatales para avanzar en los aspectos que requieren una actuación coordinada. Así por ejemplo, reunir a todas las autoridades clave para pensar en una planificación a largo plazo (incluyendo autoridades de la DGCyE, de la Subsecretaría de Tierras, del Ministerio de Transporte, y autoridades municipales) junto con representantes de la comunidad y un tercero que pueda monitorear el avance de la mesa (por caso, la Fiscalía de Estado de la Provincia).

Por ejemplo: autoridades municipales competentes para intervenir en los procesos de zonificación y donación de tierras disponibles para brindar servicios educativos; o bien para llamar a licitaciones o contratar empresas para la realización de las obras públicas necesarias para garantizar la accesibilidad al territorio (y a la escuela); autoridades provinciales competentes para organizar el servicio de transporte, y para avanzar en los procedimientos de inscripción/registro de las propiedades que se donen para la construcción de los edificios.

- También sería recomendable reflexionar en torno a los regímenes de obra pública y pensar en formas más eficientes y transparentes de construcción en estos casos.

➤ **A la Fiscalía de Estado de la Provincia:**

Es indispensable que las autoridades públicas de las distintas reparticiones incluyan representantes:

- (i) capaces de dar información precisa
- (ii) capaces de asumir compromisos
- (iii) que tengan contacto con el territorio.

Además, es importante que:

(iv) al menos algunas autoridades se mantengan a lo largo del tiempo y no cambien de forma periódica, para garantizar la continuidad en el seguimiento. A todo ello debe sumarse la relevancia de: (v) contar con representantes de la comunidad, y (vi) contar con mecanismos de información y monitoreo que se aplique mesa tras mesa.

Por último: (vii) la frecuencia de las mesas, y (viii) el rol de control de la persona que oficia como intermediaria y moderadora de la mesa también son fundamentales para que funcione adecuadamente.

CIDC es una asociación civil sin fines de lucro con base en la ciudad de La Plata, **dedicada a trabajar sobre los problemas institucionales más profundos de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)**. Creemos que la Provincia es un distrito **determinante** para lograr que Argentina tenga una **democracia** más fuerte y comprometida con la **igualdad**, y que sus instituciones necesitan especial apoyo para superar los grandes desafíos que enfrentan. **CIDC** tiene dos grandes objetivos: **fortalecer y modernizar** las instituciones públicas provinciales, y promover y defender el reconocimiento igualitario de **derechos constitucionales** a nivel local.



/CIDC_Argentina



/cidc.org.ar



/CIDC.LaPlata



/cidc_org