

LA FALTA DE INVERSIÓN PÚBLICA PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE FALTA DE VACANTES EN NIVEL INICIAL

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Junio 2019

Índice

Introducción	3
Una acción colectiva para resolver la falta de vacantes	3
Análisis del presupuesto para infraestructura escolar	4
Análisis de la ejecución del plan de obras presentado por el GCBA	7
El presupuesto destinado al programa de educación inicial	8
Evolución de la matrícula y listas de espera de nivel inicial en la ciudad	9
El programa de desarrollo integral infantil	14
Conclusión	17
Aclaraciones metodológicas	18

Introducción

En febrero de 2011, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires reconocía la violación de derechos que implica el déficit de vacantes que sufren miles de familias, cuyas niñas y niños quedan fuera del sistema educativo público en el nivel inicial. La Constitución de la Ciudad establece en cabeza del gobierno local la obligación indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal, laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, desde los 45 días de vida al nivel superior.

Sin embargo, a pesar del elevado estándar en reconocimiento del derecho, la falta de vacantes suficientes ocasiona que miles de niñas y niños queden afuera del sistema escolar cada año. Con una asignación presupuestaria insuficiente y en disminución, **el problema no sólo no está resuelto, sino que se observa un aumento sostenido de la lista de espera** que agrupa las solicitudes de vacantes insatisfechas.

ACIJ trabaja hace más de una década bajo el paradigma de “igualdad educativa”: la idea de que la educación básica obligatoria es una de las herramientas fundamentales del Estado para neutralizar el impacto de las diferencias sociales. La igualdad de oportunidades depende de la implementación del derecho a la educación libre de discriminación.

La provisión de servicios de educación inicial que atiendan a las niñas y niños más pequeños tiene un impacto directo en las familias que requieren de apoyo para que el cuidado de la primera infancia no recaiga exclusivamente sobre las mujeres. La organización social del cuidado¹ es injusta y es un vector de reproducción de desigualdad, ya que las responsabilidades de cuidado se distribuyen de manera desigual entre los distintos actores (Estado, mercado, comunidad y hogares, recayendo de manera desproporcionada sobre este último), y entre varones y mujeres al interior de los hogares. Las niñas y niños pequeños son una población especialmente dependiente del cuidado. Si el Estado no garantiza la provisión pública de servicios educativos para la primera infancia, las mujeres de las familias pertenecientes a los quintiles de menores ingresos que no pueden pagar servicios privados, se ven obligadas a dedicarle muchas horas diarias al cuidado de sus hijas e hijos, relegando su inserción en el mercado laboral y perjudicando su posibilidad de generar ingresos.

Una acción colectiva para resolver la falta de vacantes

En el año 2006 ACIJ inició una acción judicial contra la Ciudad de Buenos Aires motivada por la falta de vacantes en escuelas del nivel inicial, que dejaba a miles de niñas y niños fuera del sistema educativo cada año. En 2011, en el marco de esta causa, se alcanzó un acuerdo en el cual el Gobierno de la Ciudad reconoció el incumplimiento de la Constitución local y se comprometió a resolver de manera definitiva la cuestión, llevando adelante un plan de obras para la creación de nuevas vacantes, y

¹ La noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros) (Rodríguez Enríquez Y Marzonetto, 2015).

presentando bimestralmente información sobre las obras ejecutadas, datos presupuestarios y el listado actualizado de niñas y niños en lista de espera.

Ocho años después de la firma del convenio, **la lista de espera prácticamente se duplicó**. Mientras en 2011 eran 5.629 las niñas y niños sin vacantes, en 2018 ese número ascendía a 10.651. Solamente entre marzo de 2016 y marzo de 2017, la lista de espera creció un 70%: de 6.152 a 10.553 niñas y niños. Las obras realizadas no acompañaron el aumento de la cantidad de niñas y niños en lista de espera y por lo tanto, a más de 10 años del inicio de la causa, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no resolvió el déficit de vacantes en el nivel.

La Justicia y el GCBA han reconocido que la falta de vacantes en el nivel inicial vulnera el derecho a la educación de niñas y niños. No obstante, y a pesar del paso de los años, el Gobierno de la Ciudad no logra cubrir el déficit creciente. Ante esta situación, es útil analizar la asignación de recursos de la Ciudad de Buenos Aires, ya que para garantizar el derecho a la educación de todas las niñas y niños de la Ciudad es necesario una inversión educativa acorde².

Análisis del presupuesto para infraestructura escolar³

El análisis presupuestario⁴ es una herramienta que nos permite observar la manera en que la Ciudad asigna y gasta sus recursos. El Estado tiene la obligación de financiar el sistema educativo, asignando y ejecutando los recursos suficientes para que este derecho pueda ejercerse de manera efectiva.

Uno de los principales déficits que determinan el acceso desigual a servicios educativos es la falta de espacios adecuados que permitan ofrecer mayor cantidad de vacantes. Para resolver el déficit es necesario aumentar la disponibilidad de dichos espacios. Por eso, el **Presupuesto para Infraestructura Escolar⁵** resulta de especial importancia.

La Dirección General de Infraestructura y Mantenimiento Escolar es la encargada de garantizar las condiciones educativas a través de la realización de obras para la creación o reemplazo de edificios educativos, la reparación de los existentes, la accesibilidad, etc. En este sentido, es un área central para posibilitar el acceso al derecho a la educación ya que aumenta las posibilidades de generar vacantes en la educación pública.

Si se ajusta el presupuesto disponible en 2018 a la inflación de ese año, la disminución del presupuesto para 2019 es de un 52,74% (Gráfico 1).⁶

² Por caso, en el marco de la causa sobre vacantes en el nivel inicial, el GCBA se comprometió a prever en el presupuesto anual una partida específica destinada a la realización de las obras comprometidas para atender el déficit de vacantes, estableciendo que los recursos asignados a ese destino no podían ser reasignados a otros fines.

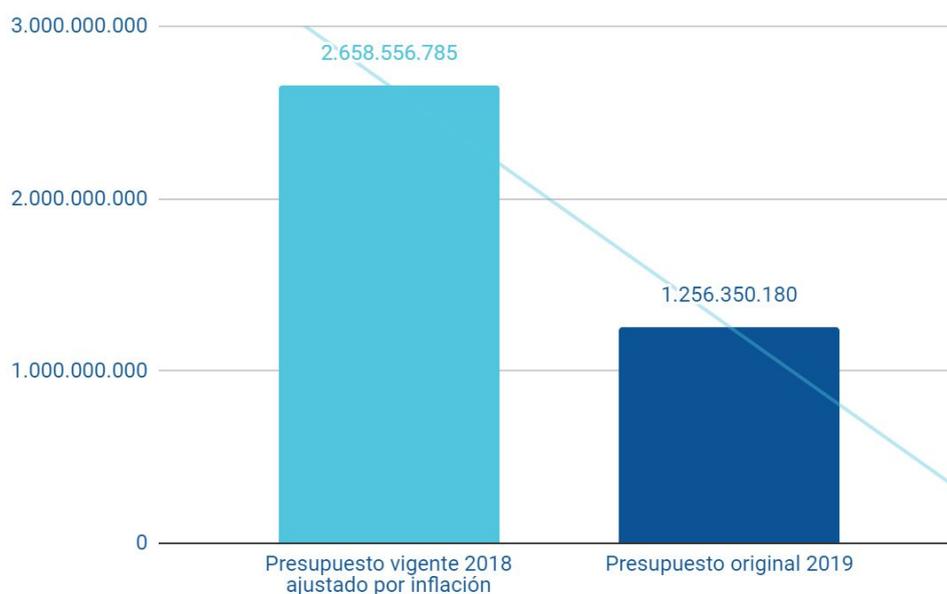
³ El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires y sus planillas anexas pueden ser consultados en: <https://www.buenosaires.gob.ar/economia/finanzas/presupuesto>. El Ministerio de Educación e Innovación es la Jurisdicción 55

⁴ El análisis del presupuesto educativo nos permite determinar cuál es la prioridad que la inversión en materia educativa tiene dentro de la totalidad de funciones que lleva adelante el Estado y si dicha inversión tiende a resolver o remediar las inequidades y violaciones de derechos que afectan a niños y niñas.

⁵ Es el programa N°53 del Ministerio de Educación e Innovación (Jurisdicción 55). En la planilla anexa al Presupuesto correspondiente a dicho Ministerio se puede encontrar la descripción del programa, donde se detallan sus responsabilidades y funciones principales.

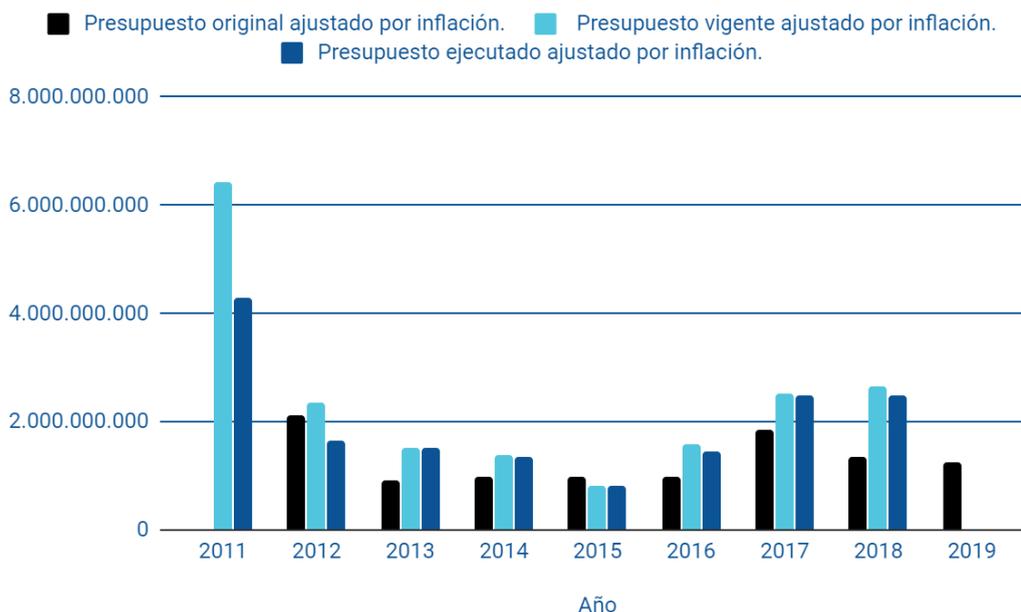
⁶ Si para realizar el ajuste por inflación consideramos el Índice del Costo de la Construcción (ICC) en lugar del IPCBA, la reducción presupuestaria es menor, pero considerablemente elevada de todas formas. Según el INDEC en 2018 la suba de los precios de la construcción fue del 37,78%. Al ajustar el presupuesto vigente en 2018 para infraestructura y compararlo con el original para 2019, persiste una reducción del 50%. Fuente: https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=5&id_tema_3=33

Gráfico 1. Presupuesto Infraestructura Escolar en valores reales a enero 2019



Al analizar la serie histórica (gráfico 2), observamos que todos los años -a excepción del 2015- el presupuesto vigente para este programa superó la asignación original, poniendo en evidencia dificultades constantes en su planificación. Sin ir más lejos, esto sucedió en 2018, cuando el crédito original ajustado por inflación fue muy similar al proyectado para 2019.

Gráfico 2. Infraestructura y mantenimiento escolar 2011-2019. Presupuesto original, vigente y devengado ajustado a valores 2019



El año 2011 tuvo el presupuesto más elevado del período analizado para infraestructura escolar (Gráfico 2). No podemos conocer cuál fue la asignación original, ya que el dato no se encuentra publicado en los sitios oficiales, pero el crédito vigente para ese año supera al doble del presupuesto

vigente del 2018, el segundo más alto. Aún con una subejecución del 33%, el presupuesto devengado en 2011 fue el mayor del período, coincidiendo con el anuncio del plan de obras por parte del GCBA para resolver el déficit de vacantes del nivel inicial. En los años siguientes no se sostuvo el nivel de inversión, que cayó sistemáticamente hasta 2015. A partir de 2016, se observa una recuperación, aunque sin embargo el presupuesto se mantuvo muy por debajo del año 2011. En el año 2017 se ejecutó prácticamente el 100% del crédito vigente. En el 2018 la ejecución alcanzó el 93%, por lo que el crédito ejecutado fue menor que en 2017.

Para una comprensión completa de los esfuerzos estatales debe estudiarse también el presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación, que cuenta con un programa para el **Fortalecimiento Edificio de los Jardines Infantiles**. Las acciones del programa, según se encuentran descriptas en el fascículo correspondiente al Ministerio de Educación Nacional anexo a la Ley de Presupuesto⁷, se hallan centradas en la ampliación de la cobertura de Jardines de Infantes de 3 a 5 años en todo el territorio nacional. Se prevé la construcción de nuevas salas, la ampliación, refacción y mejoramiento de establecimientos existentes, como así también la construcción de nuevos edificios para jardines.

La evolución presupuestaria⁸ de dicho programa permite ver que para 2019 **la construcción de jardines en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sufrió una reducción presupuestaria del 17% en términos reales respecto del presupuesto original del 2018**.

Como se puede observar en la tabla siguiente, en 2018 se había planificado destinar parte del presupuesto de este programa a la construcción de cuatro jardines en CABA. Sin embargo, sólo se ejecutó de forma parcial el presupuesto de dos obras (en realidad corresponden al mismo jardín, ubicado en Lafayette 601, pero son dos implantaciones distintas, 6 aulas en cada caso). El crédito previsto para las otras dos obras (jardín en Avenida Castañares y Avenida Piedrabuena y jardín en Avenida Escalada entre Fernández de la Cruz y Chilavert) fue reasignado, reduciendo a \$0 su presupuesto vigente.

**Tabla 1. Programa Nacional Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles
Presupuesto destinado a obras en CABA en valores 2019**

Actividades	2018			2019	
	Original	Vigente	Devengado	Original	Vigente ⁹
Construcción de Jardín Lafayette 601 Implantación 1 - Comuna 4	12.038.052	20.980.896	20.320.343	21.629.790	27.102.326
Construcción de Jardín Lafayette 601 Implantación 2 - Comuna 4	12.038.052	20.980.896	14.703.638	21.629.790	30.142.203
Construcción de Jardín Avenida Castañares y Avenida Piedrabuena - Comuna 8	14.071.263	0	0	-	38.794.978

⁷ <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2019/jurent/pdf/D19J70.pdf>

⁸ Los datasets correspondientes a la asignación y ejecución presupuestaria nacional pueden descargarse aquí: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos#> El programa analizado es el N°46 del Ministerio de Educación (Jurisdicción 70 del Presupuesto Nacional).

⁹ Créditos vigentes al 14 de mayo de 2019.

Construcción de Jardín Avenida Escalada entre Fernández de la Cruz y Chilavert - Comuna 8	14.071.263	0	0	-	-
Total	52.218.629	41.961.793	35.023.981	43.259.580	96.039.507

Para 2019, en el presupuesto original sólo se planificó la continuación de dos de dichas obras (la construcción del Jardín en Lafayette 601, implantación 1 y 2), las mismas que fueron parcialmente ejecutadas el año pasado. No se incorporó ninguna obra nueva. Sin embargo, en el poco tiempo transcurrido de 2019, el crédito para estas obras se ha incrementado. Además, se sumó una partida para la construcción del jardín en Avenida Castañares y Avenida Piedrabuena, cuyo presupuesto había sido resignado en su totalidad en 2018.

Según ha informado el Gobierno de la Ciudad en la causa por la falta de vacantes, la obra del jardín ubicado en Avenida Escalada entre Fernández de la Cruz y Chilavert (que ya no figura en el presupuesto nacional 2019) se encuentra ejecutada solamente en un 15,03%¹⁰. La construcción de este jardín, ubicado en el barrio de Lugano, aparece dentro de las metas físicas del programa Infraestructura Escolar del presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, que conforman el Plan Plurianual de inversiones públicas 2019-2021. Sin embargo, los créditos asignados a dicho programa no se encuentran desagregados con el mismo nivel de detalle que el programa correspondiente al Ministerio de Educación Nacional, por lo que no es posible monitorear su ejecución. En la causa judicial, la obra estuvo anunciada desde agosto de 2017 y en licitación desde mayo 2018. Nunca se informó la fecha de finalización. El 12 de marzo de este año, el edificio de dicho jardín se derrumbó por completo¹¹.

La reducción del crédito destinado a infraestructura por parte de la Ciudad de Buenos Aires no se ve compensada por la inversión del Estado Nacional, que ha comprometido fondos en la construcción de dos escuelas en la Ciudad, lo que implica asumir una merma sustancial en la inversión para la mejora de la estructura edilicia educativa.

Análisis de la ejecución del plan de obras presentado por el GCBA

El análisis del avance del plan de obras presentado por el GCBA en el marco del acuerdo judicial ofrece complejidades. A lo largo de los ocho años de implementación del acuerdo, el GCBA ha informado sobre 112 obras de infraestructura para el nivel inicial, que incluyen tanto obras nuevas como traslados y ampliaciones o aportes para la infraestructura edilicia de establecimientos de gestión asociada.

En cada caso, el área de infraestructura escolar debía estimar las vacantes que generarían y luego informar las vacantes efectivamente asignadas. De esas obras, 63 se encuentran finalizadas y, de acuerdo a la información provista, por lo menos 24 serían obras nuevas. **Según la información presentada por el GCBA las obras finalizadas informadas en la causa habrían generado 8.569 vacantes.** Además, **el análisis de las obras informadas en la causa pendientes de culminación permite estimar que de concluirse sólo alcanzarían 5784, cerca de la mitad del déficit actual.**

Más allá de la expectativa que generan estas obras, debe señalarse que los cronogramas de obras informados no se cumplen, por lo que resulta difícil establecer cuándo se harían efectivas dichas

¹⁰ Según lo ha informado por el GCBA en abril, en el marco de la causa por la falta de vacantes en el nivel.

¹¹ https://tn.com.ar/sociedad/se-derrumbo-una-escuela-en-construccion-de-villa-lugano_946703.

nuevas vacantes. Es el caso de la escuela en Pepiri 185, una obra que fue anunciada en 2016 y prometida su finalización para enero de 2018. Sin embargo, a febrero de 2019 la obra permanece "en licitación" según informan en la causa judicial (aunque el GCBA la informa "en ejecución" en su sitio oficial), mientras las autoridades avanzaron con la inauguración de un patio gastronómico en una porción del predio¹².

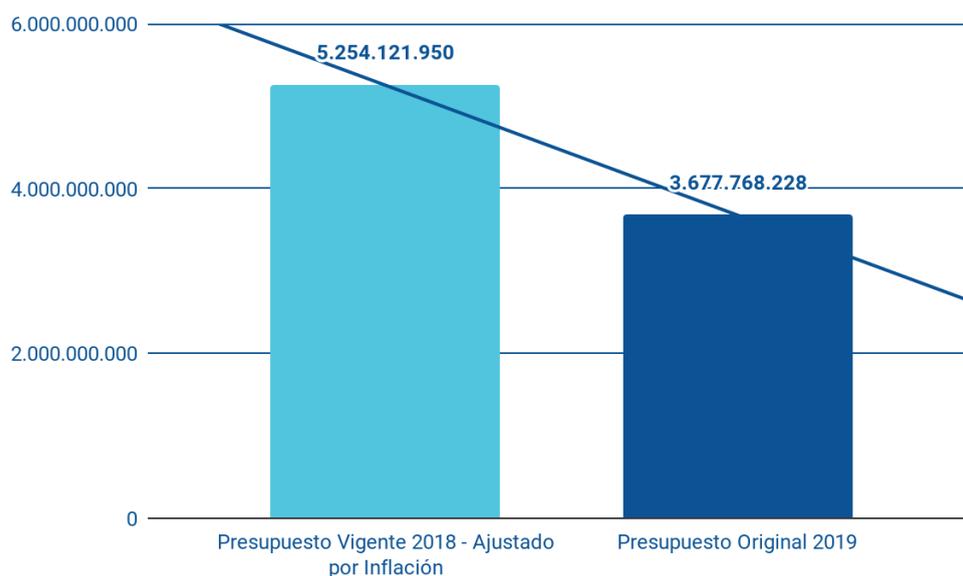
El Gobierno no ejecutó las obras que habían sido detalladas en el plan acompañado inicialmente en 2011 en los plazos estimados, sino muchos años después (entre 2013 y 2017)¹³.

El presupuesto destinado al programa de educación inicial

El **Programa de Educación Inicial**¹⁴ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se ocupa de brindar servicio educativo a la población escolar entre los 45 días y su ingreso a la escuela primaria. Ofrece recursos para el funcionamiento de escuelas infantiles y jardines maternos de jornada simple, completa y extendida, de gestión estatal.

Para el año 2019 este programa sufrió una **reducción presupuestaria que ronda el 30%** en valores ajustados por inflación, con respecto al presupuesto vigente en 2018.

Gráfico 3. Presupuesto Educación Inicial en valores reales a enero 2019



En el gráfico 4 se observa la disminución sostenida que el presupuesto original en educación inicial sufre desde 2016. **Para 2019, el presupuesto original es el más bajo de los últimos ocho años.** La evolución del presupuesto vigente, por el contrario, no expresa una tendencia clara. El año 2013 tuvo la asignación vigente más alta del período analizado. El comportamiento irregular generó que en 2018 el

¹² <https://www.buenosaires.gob.ar/vicejefatura/noticias/parque-patricios-tiene-su-patio-gastronomico>.

¹³ En total, el Plan de obras Original preveía veintidós obras nuevas, dos ampliaciones, cuatro traslados y dos remodelaciones. De esas obras nuevas, el GCBA informó en la causa que veinte fueron terminadas, aunque muchos años después de lo previsto.

¹⁴ Es el programa N°34 del Ministerio de Educación e Innovación (Jurisdicción 55). En la planilla correspondiente a dicho Ministerio se puede encontrar la descripción del programa, donde se detallan sus responsabilidades y funciones principales

presupuesto vigente fuera el tercero más bajo del período, por más de que la comparación interanual respecto de 2017 haya sido positiva.

Si el Ejecutivo no refuerza la inversión el 2019 tendrá el menor presupuesto desde el 2013.

Gráfico 4. Educación Inicial 2013-2019.
Presupuesto original, vigente y devengado ajustado a valores 2019



Evolución de la matrícula y listas de espera de nivel inicial en la ciudad

Si bien el Ministerio de Educación se comprometió en instancias judiciales a aumentar la oferta de vacantes, la **evolución de la matrícula en el Nivel Inicial no ha logrado reducir los déficits antes señalados.**

Los datos provistos por el Gobierno de la Ciudad sobre la evolución de la matrícula muestran diferencias según la fuente consultada. Para este análisis se utiliza la información contenida en los Anuarios Estadísticos publicados por la Dirección de Calidad y Equidad Educativa del GCBA. Sin embargo, los números de la matrícula no coinciden para ningún año con los que publica la Dirección General de Estadísticas y Censos, que también depende del GCBA, ni con los datos sobre matrícula informados por el Gobierno de la Ciudad en el marco de la causa judicial por la falta de vacantes. Las diferencias no son significativas de tal forma que modifiquen la tendencia.

Los datos del Anuario Estadístico¹⁵ muestran que la cantidad de niñas y niños que asisten a escuelas infantiles y jardines maternas (ya sean de gestión pública o privada) en la Ciudad de Buenos Aires aumentó un 23% entre 2006 y 2017, último año del que se poseen datos oficiales¹⁶. La comparación

¹⁵ <https://www.buenosaires.gob.ar/calidadyequidadeducativa/estadistica/anuario/educacion-comun-nivel-inicial>

¹⁶ ACIJ solicitó al Ministerio de Educación datos sobre matrícula de 2018 a través de una Solicitud de Acceso a la Información Pública. En su respuesta, el Ministerio de Educación e Innovación indicó que esa información se encontraba en un sitio web del Gobierno de la Ciudad, y denegó la solicitud de ACIJ en relación a los datos sobre nivel inicial. A raíz de ello, el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública hizo lugar a un reclamo de ACIJ por incumplimiento de la Ley N°. 104 sobre acceso a la

entre la matrícula correspondiente al año 2017 con la del año 2006, muestra que se incorporaron 23.146 niñas y niños.

El análisis de datos demográficos (cantidad de nacimientos inscriptos por año en el Registro Civil¹⁷) y migratorios¹⁸ no muestra ningún crecimiento exponencial de la población en edad de asistir a establecimientos de nivel inicial. La población viene aumentando paulatinamente desde hace años a un ritmo parejo y, por lo tanto, previsible¹⁹.

Desde el año 2006, la matrícula creció de forma sostenida tanto en las escuelas de gestión pública como en aquellas de gestión privada. Sin embargo, en el caso de la matrícula en escuelas de gestión privada, el incremento se dio en una mayor proporción (ver Tabla 3).

En el año 2006, el 45,12% de las niñas y niños escolarizados en el nivel se encontraban en establecimientos de gestión estatal, y la diferencia nominal de matrícula entre ambos sectores de gestión era de 9.846 estudiantes. En el período analizado esta diferencia aumentó y la participación de la gestión estatal sobre el total disminuyó. Dicha disminución oscila entre uno y tres puntos porcentuales, según el año. Para el año 2010, la matrícula de gestión estatal representaba solamente el 41,97% del total. Luego del acuerdo firmado en 2011 en el marco de la causa judicial iniciada por ACIJ por la falta de vacantes, dicha participación ascendió levemente y de forma irregular. En el año 2017, la matrícula de las escuelas de gestión estatal representaba el 44% del total, con 14.882 estudiantes menos que las escuelas de gestión privada.

Esta variación en la participación de ambas gestiones en el nivel es llamativa, especialmente si se tienen en cuenta el compromiso por parte del GCBA para resolver la falta de vacantes y el comienzo de la inscripción online; que sin embargo no se tradujeron en un aumento proporcional significativo de la matrícula de gestión estatal.

En síntesis, mientras la matrícula en el sector de gestión privada aumentó en más de un 25% entre el 2006 y el 2017, la matrícula en las escuelas de gestión estatal aumentó en menos de un 20%.

información pública, señalando entre otras cosas que en el sitio web sólo hay datos publicados hasta 2017, y le ordenó al GCBA entregar la información solicitada. En abril de 2019, el Órgano Garante emitió una resolución declarando el incumplimiento de sus obligaciones por parte del GCBA, instruyendo al Ministerio de Educación para que establezca sanciones disciplinarias a los y las funcionarios que denegaron la información.

¹⁷ <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=84625>

¹⁸ El anuario estadístico del GCBA para 2017, en la página 34, muestra que la tasa de crecimiento migratorio medio anual de la Ciudad de Buenos Aires por período quinquenal, viene disminuyendo desde el año 2000: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2018/10/anuario_estadistico_2017.pdf

¹⁹ Las estimaciones sobre la evolución de la población de la Ciudad de Buenos Aires se pueden descargar desagregadas por grupo de edad desde el 2001 y proyectada hasta el 2020 en: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28017>. Al calcular la tasa de variación de cada año de la población de entre 0 y 4 años, vemos que ha sido levemente negativa los últimos años. La tasa de variación más alta del período (6%) tuvo lugar en 2010, en lo que parece un caso aislado.

Tabla 2. Evolución de la matrícula del Nivel Inicial

Año	Matrícula Sector Privado	Matrícula Sector Estatal	Total	Participación Estatal/Total	Lista de Espera
2006	55.397	45.551	100.948	45,12	6.047
2007	59.143	45.956	105.099	43,73	6.951
2008	61.744	46.064	107.808	42,73	6.431
2009	64.185	46.588	110.773	42,06	4.582
2010	65.073	47.071	112.144	41,97	6.091
2011	65.355	48.362	113.717	42,53	5.629
2012	65.914	50.345	116.259	43,30	5.518
2013	67.214	51.762	118.976	43,51	6.767
2014	68.430	51.739	120.169	43,06	7.500
2015	69.137	53.467	122.604	43,61	4.809
2016	69.277	53.820	123.097	43,72	6.152
2017	69.488	54.606	124.094	44,00	10.553
2018		56.380*			10.651
2019					9.120

Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la Dirección General de Calidad y Equidad Educativa. La información de matrícula 2018 y lista de espera corresponde a datos presentados por el GCBA en la causa N° 23.360/2006 "ACIJ c/ GCBA".

Gráfico 5. Evolución de la matrícula del Nivel Inicial por Sector de Gestión 2006-2017

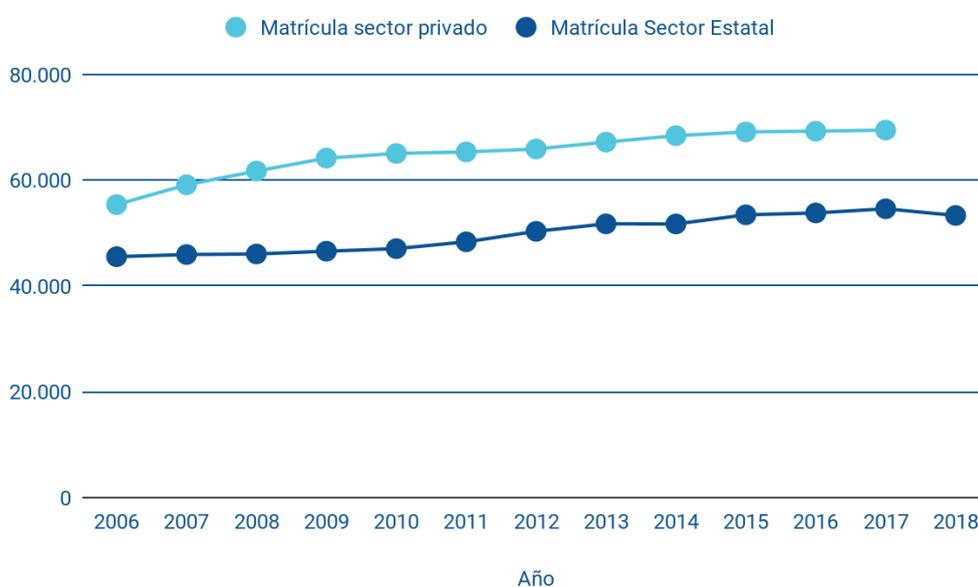
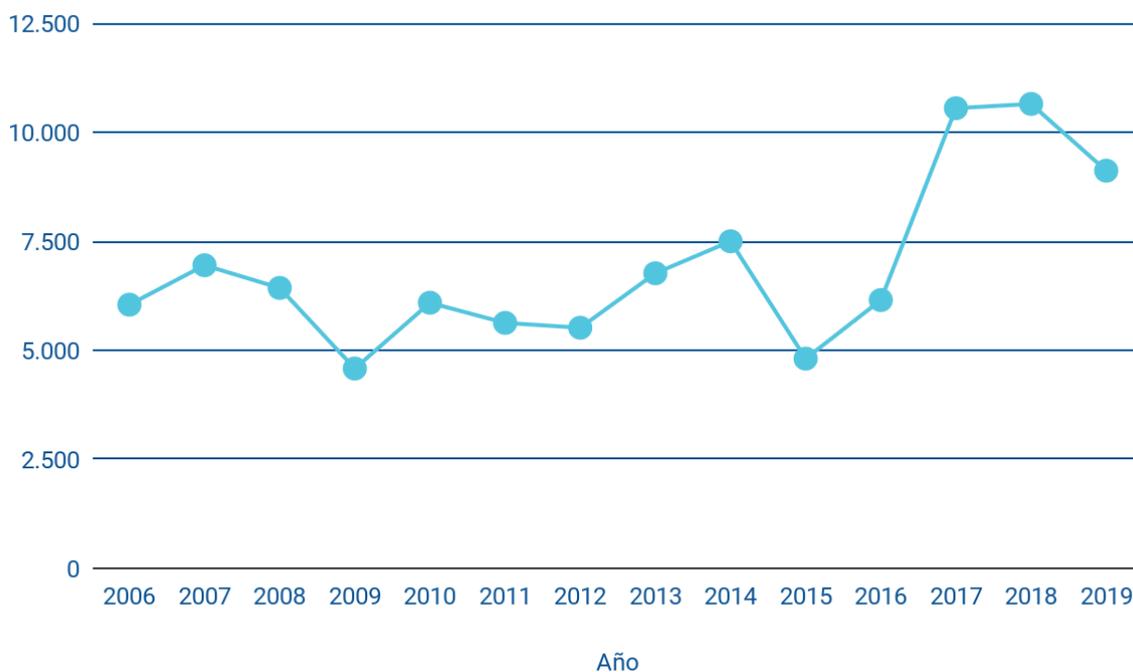


Gráfico 6. Evolución de la Lista de espera del Nivel Inicial 2006-2017



El análisis de dicha información debe incorporar la existencia de variaciones en lo que se conocen como listas de espera. En el año 2015, 4.809 niñas y niños quedaron en lista de espera para jardines de gestión estatal, cifra que ascendió a 6.152 en 2016; a 10.553 en 2017 y a 10.651 en 2018, lo que significa un crecimiento constante. En 2019 cayó levemente, pero sigue siendo una cifra significativa. **Representa un aumento del 61% de las niñas y niños en lista de espera con respecto al 2011, año en el cual el GCBA se comprometió a resolver esta problemática, y un 50% más que cuando comenzó la acción judicial.**

Las 10.651 niñas y niños en lista de espera en mayo de 2018, representaban el 19,5% de la matrícula del nivel inicial de gestión estatal del año anterior. Es decir, las escuelas infantiles y jardines de gestión estatal deberían haber aumentado casi en un 20% su oferta de vacantes con respecto a 2017 para poder satisfacer la demanda del 2018.

Otro dato que pone en evidencia esta problemática, es la creciente interposición de amparos judiciales para resolver situaciones individuales de faltas de vacantes. Mientras en el año 2016 el sistema de consulta judicial local identifica 54 expedientes judiciales cuyo objeto se relaciona con la necesidad de obtener una vacante escolar, ese número se incrementó a 322 en 2017 y 403 en 2018. En el periodo que ha transcurrido de 2019, la Justicia ya ha recibido 309 acciones judiciales.

Complementar el análisis presupuestario con el análisis de la evolución de la matrícula y las listas de espera en el nivel, arroja información preocupante. Es evidente la necesidad de aumentar la inversión tanto en el Nivel Inicial como en la Dirección General de Infraestructura si se quiere dar respuesta a las miles de familias que quedan en lista de espera año a año.

A continuación se observa la evolución de las listas de espera por Distrito Escolar.

Tabla 3. Evolución de la lista de espera por Distrito Escolar

D.E.	2013	2015	2016	2017	2018	2019
1	663	536	594	1166	1120	971
2	331	359	489	698	838	726
3	251	163	246	328	339	278
4	463	271	321	636	641	478
5	819	428	365	745	679	489
6	482	458	603	854	882	700
7	223	168	348	560	543	545
8	358	199	157	373	342	296
9	291	203	372	928	1001	837
10	165	335	435	645	721	669
11	197	140	136	293	194	187
12	154	148	176	287	289	298
13	257	106	144	344	225	238
14	111	140	146	257	337	323
15	215	232	374	436	434	407
16	0	172	256	364	388	342
17	42	142	248	335	382	357
18	191	160	163	191	293	305
19	501	180	283	438	275	148
20	363	105	189	372	303	231
21	690	164	107	303	425	295

Fuente: información sistematizada por ACIJ sobre la información brindada por el GCBA en el marco de la causa judicial.

En prácticamente todos los distritos se observa un importante disminución de las listas de espera entre 2013 y 2015, y luego un aumento sostenido hasta 2018. Sin embargo, la problemática ya no se

concentra en los mismos distritos. Al comienzo del litigio la falta de vacantes era mayor en distritos ubicados en la zona sur de la Ciudad: el 5 (Barracas, Nueva Pompeya y Parque Patricios); el 19 (Villa Soldati, Flores y Nueva Pompeya) y el 21 (Villa Lugano y Villa Riachuelo). En 2019, se observa que las listas de espera de esos distritos han disminuido, aunque de forma oscilante y aún con cifras muy significativas, y que el déficit se ha incrementado en otras zonas de la Ciudad: los distritos 2 (Almagro, Balvanera, Recoleta y Palermo); 6 (San Cristobal, Parque Patricios, Boedo, parte de Balvanera y Almagro) y 9 (Palermo y Colegiales). El Distrito 1 (Recoleta, Retiro y San Nicolás), en cambio, se mantuvo sistemáticamente entre los de mayor lista de espera, aun habiendo experimentado una leve mejoría en 2018 y 2019.

El programa de desarrollo integral infantil

El **Programa de Desarrollo Integral Infantil**²⁰ tiene a su cargo la creación y administración de los Centros de Primera Infancia (CPIs). No pertenece al Ministerio de Educación sino al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Es un programa vinculado con el cuidado de niños y niñas; y la actual gestión ha manifestado en numerosas ocasiones²¹ que es prioridad en la política pública.

Según la página web del Gobierno de la Ciudad, los CPIs “son espacios creados para garantizar el crecimiento y desarrollo saludable de los niños de 45 días a 3 años de edad en situación de vulnerabilidad social”²². En algunos casos podrían transitoriamente suplir la falta de vacantes en el Nivel Inicial.

El acuerdo firmado en el marco de la causa por la falta de vacantes en el nivel inicial habilita a que se otorguen vacantes en los Centros de Primera Infancia de “forma provisoria” a niñas y niños que se encuentran en lista de espera en el sistema educativo, y establece que en esos casos “los aspectos pedagógico-didácticos quedarán a cargo de personal dependiente de la Dirección General de Educación de Gestión Estatal, a través de la Dirección de Educación Inicial”. Además, estipula que “los niños y niñas que hubieren solicitado vacantes en establecimiento educativos dependientes del Ministerio de Educación, y hubieren recibido vacante en Centros de Primera Infancia, seguirán siendo tenidos/as en cuenta a fin de calcular las vacantes faltantes en el área Educativa”. Es una solución transitoria y no equivalente a los jardines maternos y escuela infantiles, ya que los CPIs no constituyen establecimientos educativos, sino que cumplen un función asistencial.

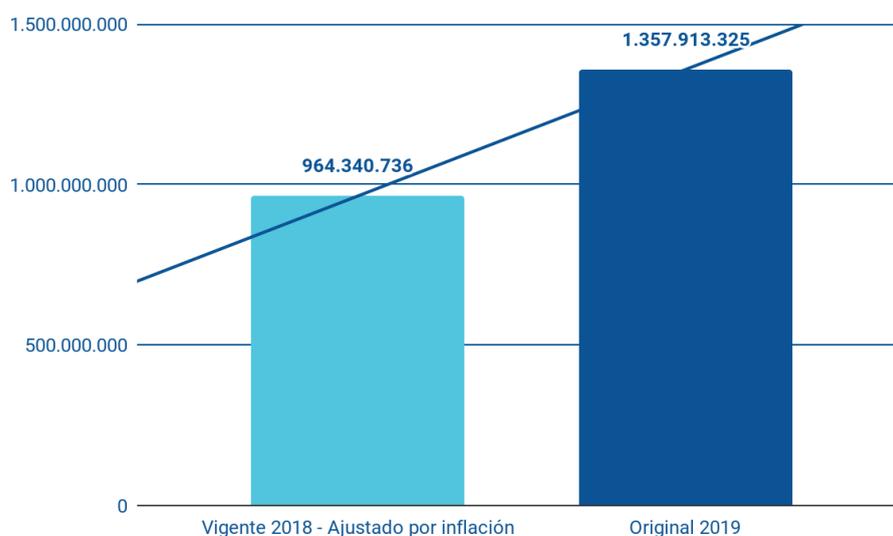
Al observar la asignación presupuestaria para este programa, vemos que presenta dos dinámicas contrapuestas. Por un lado, el presupuesto sancionado para el año 2019 aumenta en más de un 40% respecto del presupuesto vigente en 2018 ajustado por inflación (Gráfico 7).

²⁰ Es el programa N°67 del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (Jurisdicción 45). En la planilla correspondiente a dicho Ministerio se puede encontrar la descripción del programa, donde se detallan sus responsabilidades y funciones principales.

²¹ La Ciudad adhirió al Plan Nacional de Primera Infancia anunciado por el Gobierno Nacional: <https://parabuenosaires.com/diego-santilli-presento-el-plan-de-primera-infancia/>

²² <https://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitad/ninezyadolescencia/ninez/centros-de-primera-infancia>

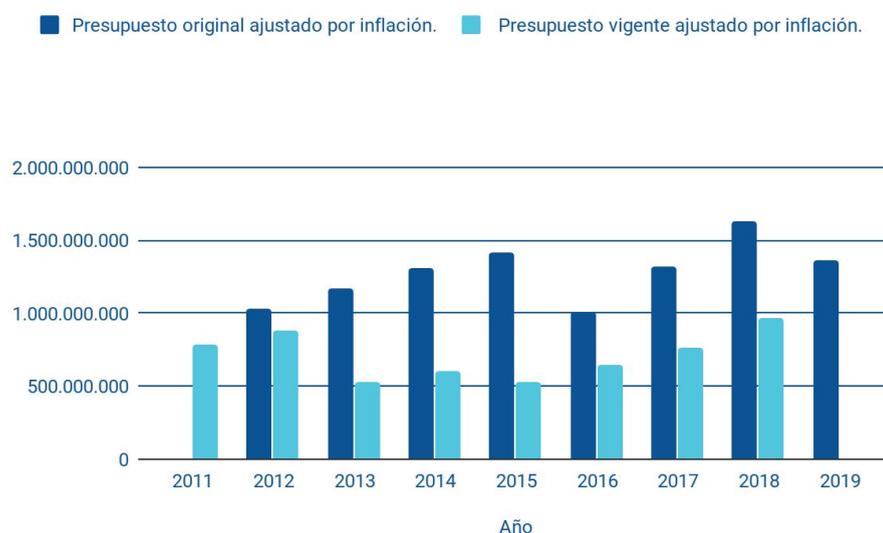
Gráfico 7. Presupuesto Desarrollo Integral Infantil



Pero por otro lado, en 2018 el presupuesto sufrió un recorte importante durante el ejercicio por lo cual el crédito finalmente disponible (vigente) en ese año fue un 40% más bajo que el sancionado por la Ley de Presupuesto (original). Al analizar la serie histórica (Gráfico 8), tal como muestra el gráfico siguiente, vemos que el presupuesto vigente se ha reducido sistemáticamente respecto del original²³ a lo largo del período estudiado. Esto se debe a que el Poder Ejecutivo realiza reasignaciones durante el ejercicio, otorgándole al programa una asignación presupuestaria menor que la aprobada por ley. De este modo, es difícil suponer que para este año el mencionado aumento se mantendrá y no sufrirá nuevas reducciones.

Gráfico 8. Desarrollo Integral Infantil.

Presupuesto original, vigente y devengado ajustado a valores 2019.



²³ Al igual que en los dos programas analizados anteriormente, no contamos con el dato del presupuesto original del 2011.

El análisis del presupuesto pone en evidencia que año a año el crédito vigente sufre reducciones ilegales que contrarían la división de poderes, las reglas del sistema presupuestario local y los estándares de no regresividad y progresividad en la garantía de derechos. Por su capacidad de proveer recursos para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, los presupuestos no deben entenderse como actos puramente políticos o discrecionales en los que cada gobierno puede expresar cualquier prioridad. En este sentido, el Poder Ejecutivo debe respetar lo dispuesto por el Poder Legislativo. Las reasignaciones sólo serían admisibles si tendieran a incrementar la disponibilidad de vacantes en el sistema de educativo y contaran con mecanismos de rendición de cuentas que así las expliquen.

Conclusión

- El nivel inicial de educación común de la Ciudad de Buenos Aires tiene un déficit de vacantes grave y persistente, que vulnera el derecho a la educación de miles de niñas y niños. La asignación presupuestaria resulta insuficiente para revertirlo.
- El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires para Infraestructura Escolar y para el Nivel Inicial disminuyó en 2019 con respecto a 2018. Además, en los últimos ocho años tuvo un comportamiento irregular, pero con una tendencia a la baja. El presupuesto nacional para la construcción de jardines en la Ciudad de Buenos Aires no alcanza para cubrir la reducción del esfuerzo presupuestario de la Ciudad, y tanto en 2018 como en los meses transcurridos de 2019 sufrió importantes reasignaciones.
- La información aportada por el Gobierno de la Ciudad -en el marco de la causa por la falta de vacantes- sobre la evolución de la lista de espera y de la obras, es poco precisa y sugiere que no hay un plan concreto para dar respuesta al déficit en la oferta educativa. La ejecución de las obras es lenta y no alcanza para generar las vacantes faltantes.
- Urge que las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires asuman el compromiso de dar una solución real y definitiva, estableciendo un plan de obras acorde al déficit actual en cada uno de los distritos, y que contemple proyecciones de la evolución de la demanda con instancias de rendición de cuentas claras, y asignando los recursos necesarios para llevarlo a cabo.

Aclaraciones metodológicas

Para analizar la evolución del presupuesto original, vigente y devengado²⁴ de los diferentes programas desde 2011, año en el que se firmó el acuerdo, fue necesario realizar un ajuste por inflación que permitiera comparar las asignaciones presupuestarias de los distintos años y poder establecer si, como mínimo, se mantuvieron constantes en términos reales.

Tabla 4. Ajuste por inflación

Año	Inflación anual	Inflación acumulada
2011	22,81%	784,70%
2012	25,60%	620,38%
2013	26,60%	473,55%
2014	38,00%	353,04%
2015	26,90%	228,29%
2016	41,00%	158,70%
2017	26,10%	83,48%
2018	45,50%	45,50%

Fuente: años 2011 y 2012 IPC Congreso, años 2013-2018 IPCBA

²⁴ El presupuesto "original" es el sancionado por la Legislatura. Luego, en la práctica, el presupuesto no es implementado exactamente como fue aprobado; durante el ejercicio los niveles de financiamiento (ingresos) establecidos no siempre se cumplen, y los recursos autorizados no son gastados con los propósitos originales. Al presupuesto que contiene estas modificaciones posteriores (reasignaciones) se lo suele denominar "crédito vigente". Por último, al crédito efectivamente gastado se lo llama "devengado" o "ejecutado". Los presupuestos vigentes y devengados pueden consultarse acá: <https://www.buenosaires.gob.ar/economiaayfinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias> o descargarse en datos abiertos de: <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/presupuesto-ejecutado>