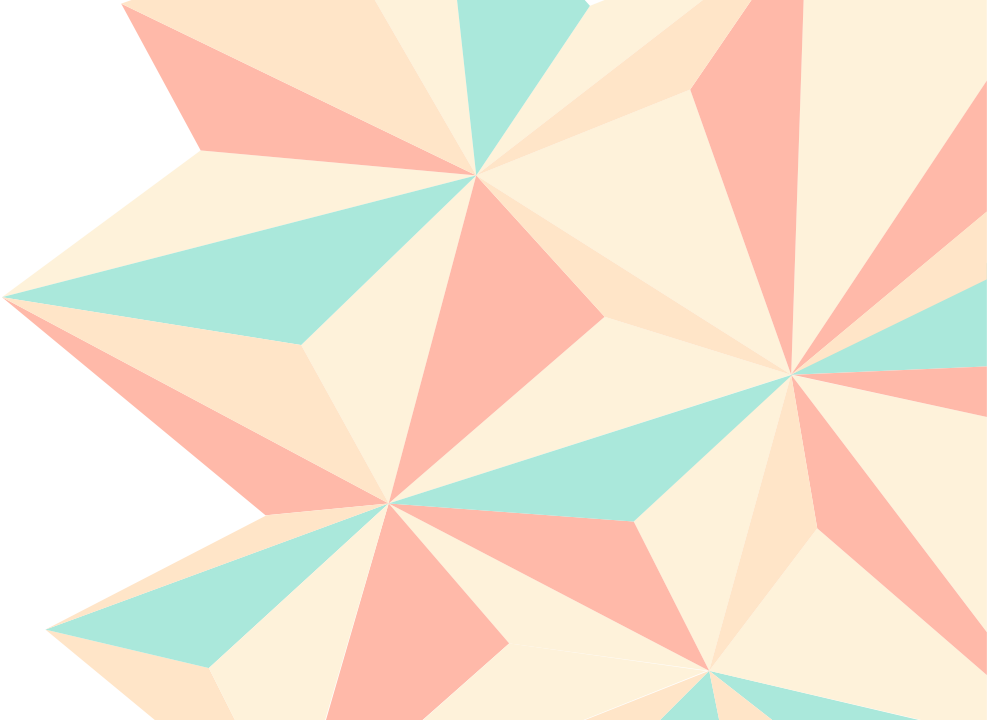




SERIE

Apuntes de
Investigación

1

La cobertura del nivel inicial en Argentina

Situación y tendencias en contexto



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE

Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee

Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa

Presidente de la Nación

Ing. Mauricio MACRI

Vicepresidenta de la Nación

Lic. Marta Gabriela MICHETTI

Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Marcos PEÑA

Ministro de Educación y Deportes

Lic. Esteban José BULLRICH

Secretaría de Innovación y Calidad Educativa

Sra. María de las Mercedes MIGUEL

Directora Nacional de Información y Estadística Educativa

Mg. Ana Beatriz COPES

SERIE

Apuntes de
Investigación

1

La cobertura del nivel inicial en Argentina

Situación y tendencias en contexto



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE

Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee

Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa

Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa

Directora: Mg. Ana Copes

Informe realizado por *Leandro Bottinelli*

Junio de 2016

Diseño y Diagramación:

Karina Actis

Juan Pablo Rodríguez

Coralía Vignau

Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

DiNIEE / Paraguay 1657 CABA

TEL.: (011) 4129-1383/ 1384

WEB: <http://portales.educación.gov.ar/>

Correo Electrónico: diniee@me.gov.ar

Abstract

Este documento apunta a describir y caracterizar la reciente expansión de la cobertura de la educación inicial en Argentina desde mediados de la década del noventa, cuando una normativa nacional sancionó su obligatoriedad parcial y los relevamientos estadísticos comenzaron a tener regularidad. También, se revisan debates, contextos y normativas en los que se ha operado el desarrollo reciente de la cobertura del nivel inicial.

Palabras claves: Nivel inicial – Obligatoriedad – Cobertura

Resumen

1. Si bien en la actualidad, existe un amplio consenso en el campo de la investigación y de las políticas públicas, sobre la importancia de la escolarización temprana, los formatos, modalidades y propuestas pedagógicas para el nivel inicial, son objeto de controversia.
2. Las agendas de política regional e internacional para el nivel inicial, confluyen en considerar a la educación temprana como un derecho, en extender la obligatoriedad a una o más salas del nivel y al sistemático crecimiento de los niveles de asistencia.
3. En Argentina, la normativa vigente establece la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años de edad y el compromiso para el Estado de universalizar los servicios para la sala de 3 años de edad.
4. La expansión de la matrícula en los últimos veinte años, se concentró en la sala de 4, en particular, en el sector estatal. El compromiso normativo de universalizar la oferta de esta sala establecido en 2006, habría contribuido a intensificar este proceso desde entonces
5. Los actuales niveles de cobertura son virtualmente universales en sala de 5 (97,5% en 2015). Para el conjunto del ciclo de jardín (3 a 5 años), distintas estimaciones, arrojan tasas de cobertura que van del 67% al 77%.
6. Se advierten brechas en la asistencia por edades, grupos sociales y regiones del país. El análisis diacrónico realizado evidencia reducción de algunas de esas brechas (por edades y grupos sociales) y estabilidad en otras (entre regiones)

Índice

1. Introducción	9
2. Visiones en tensión	10
3. Escenarios regionales	11
4. Normativas, obligatoriedad y universalización.....	12
5. Alumnos y secciones.....	13
6. Niveles de cobertura.....	17
7. Brechas.....	19
8. A modo de cierre	23
9. Bibliografía	25
10. Normativas y documentos.....	26

1. Introducción ¹

En Argentina, el nivel inicial es el que ha protagonizado la transformación más significativa en las últimas décadas. En algo más de veinte años, no solo adquirió estatus de obligatorio para dos de sus salas y, próximamente, quizás, para tres, sino que también duplicó su matrícula, alcanzando territorios y grupos sociales antes excluidos de esta oferta escolar. Este desarrollo cuantitativo, fue acompañado por otro, de tipo cualitativo, caracterizado por iniciativas –no homogéneamente distribuidas- que potenciaron los rasgos educativos de este tramo del sistema, en el que lo asistencial había tenido (y tiene aún) un lugar destacado. Como parte de esta mutación, se produjo también una creciente incorporación a sus instituciones, de personal docente con una preparación pedagógica específica, así como también la extensión de la duración de sus trayectos formativos hasta cuatro años.

En este renovado escenario, la agenda del nivel y sus desafíos también se han transformado. La consolidación del perfil educativo, ha dinamizado debates sobre los propósitos y formatos que resultan más pertinentes para desplegar la propuesta pedagógica del nivel; su masificación, renovó y complejizó tendencias hacia la segmentación de ofertas institucionales que redirigen la mirada hacia el carácter común que debiera caracterizar a la educación pública; la ampliación de la obligatoriedad, actualizó interrogantes sobre las fronteras y responsabilidades del Estado y las familias frente a la educación temprana.

Este documento propone un recorte sobre este universo de temas destinado a describir y caracterizar la reciente expansión de la cobertura de la educación inicial desde mediados de la década del noventa, cuando una normativa nacional sancionó su obligatoriedad parcial y los relevamientos estadísticos comenzaron a tener regularidad. Este foco, no obsta para que, en las páginas iniciales, se revisen algunos de los principales debates, antecedentes y marcos regionales, en los que se ha operado la expansión de la cobertura del nivel.

1 A los efectos de facilitar la lectura en este informe se utiliza fundamentalmente el “masculino genérico” para hacer referencia a los distintos sujetos (las/los docentes, niños/as, maestros/as, directores/as, supervisores/as, profesores/as, etc.)

2. Visiones en tensión

En el curso de las últimas décadas, ha decantado un consenso respecto de la importancia de la escolarización temprana de los niños y niñas. Desde diferentes perspectivas e instituciones, la producción de estudios y discursos, ha resaltado el impacto de la expansión del nivel inicial, tanto en la promoción de los derechos de los niños/as, como en sus futuros trayectos educativos, así como en otros aspectos de la vida social y económica (Malajovich, 2006; Cappellacci, Hirschberg y Serra, 2007; OCDE, 2011; Batiuk y Coria, 2015).

Este consenso, sin embargo, está atravesado por discusiones sobre la naturaleza, propósitos y funciones de la educación inicial, una controversia que recorre toda la historia del nivel y llega, resignificada, hasta el presente (Ponce, 2006). Las tensiones sobre lo que es y debe ser la educación inicial, son el resultado de distintos marcos conceptuales sobre la infancia, así como de las visiones alternativas sobre las atribuciones del Estado y de la sociedad civil con relación a la educación (Montesinos y Pagano, 2007).

Una tradicional tensión que atraviesa la reflexión sobre la educación inicial es la virtual oposición entre funciones asistenciales y educativas. Durante buena parte de la historia del nivel en nuestro país, los discursos y propuestas de corte asistencial estuvieron, en general, referidos a los sectores sociales más postergados, mientras que el mandato educativo tendía a orientarse más hacia los segmentos medios y altos de la estructura social (Ponce, 2006). De todos modos, en las últimas décadas, se ha extendido el acuerdo sobre la centralidad de la función educativa del nivel, de modo que la agenda de debate del campo académico y de las políticas educativas, se ha trasladado al modo de concebir el formato y las actividades educativas de la educación inicial.

Otro debate significativo es el que tematiza la primarización de la educación inicial, esto es, la mimetización de su estructura, formatos y actividades, con los del nivel primario. Este rasgo, que le impediría al nivel consolidar una identidad propia, se definiría, entre otros aspectos, por el desarrollo de una propuesta pedagógica articulada desde lo disciplinar y por la enseñanza marcada por su lógica expositiva y descontextualizada (Malajovich, 2016). Por otra parte, producciones filiadas con las perspectivas y agendas de los organismos internacionales especializados en infancia y educación, apuestan a tematizar la calidad educativa, en particular, a remarcar la necesidad de potenciar y elevar la calidad de la propuesta educativa en todo el nivel (Verdisco y Ñopo, 2012; Batiuk y Coria, 2015).

Por último, y sin pretender agotar las perspectivas en juego en esta discusión, se ha llamado la atención sobre la heterogeneización de la oferta de inicial, merced a la atomización de las dependencias de gestión de las instituciones, a las desiguales condiciones formativas de sus maestros y al difuso contenido educativo que tendrían algunas ofertas del ciclo maternal. En función de que dicha heterogeneización no es aleatoria, sino que puede remitir a circuitos diferenciados y cristalizados para territorios y grupos sociales específicos, esta caracterización se constituye en un nuevo llamado de atención sobre las tendencias hacia la segmentación y segregación que afectarían también al nivel Inicial (Montesinos y Pagano, 2007).

En cada una de estas controversias, se dirime la posible especificidad del nivel como una instancia del sistema con identidad propia, y no solo estructurada en función de su vínculo con la educación primaria. También se juega allí la posibilidad de concebir a la educación Inicial en el marco de los derechos de los niños y niñas, más allá de las necesidades de las familias o del mercado de trabajo.

3. Escenarios regionales

La agenda de fortalecimiento y expansión del nivel inicial que ha definido la política educativa en nuestro país, se enmarca también en un escenario caracterizado por agendas e iniciativas de organizaciones internacionales comprometidas con el derecho a la educación en la primera infancia. La Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990) remarca que el aprendizaje comienza con el nacimiento, por lo que la educación se inicia en las más tempranas edades de la infancia. La Declaración de Dakar (2000), vuelve sobre el tema para señalar la necesidad de incrementar la inversión en la primera infancia, aumentar el acceso a programas de desarrollo infantil y mejorar la cobertura de la educación inicial. En el año 2007, los ministros de educación del continente americano firmaron el Compromiso Hemisférico por la Educación de la Primera Infancia que se propone el mismo objetivo de desarrollar y expandir la cobertura del nivel inicial. Por otra parte, las Metas 2021 impulsadas desde la Organización de Estados Iberoamericanos a partir del 2010, avanzan en aspectos de la oferta del ciclo maternal del nivel, resaltando la necesidad de multiplicar la cantidad de niños menores de 3 años que acceden a servicios educativos organizados con un sentido pedagógico (Itzcovich, 2013).

El desarrollo de la oferta del nivel inicial, la sanción de normativas que definen su obligatoriedad parcial y el avance en los indicadores de cobertura en las últimas décadas, son fenómenos reconocibles, con diversas intensidades y matices, en casi todos los países de la región de Latinoamérica y el Caribe. Al respecto, el estudio de Itzcovich (ibid) reseña las transformaciones recientes que se han operado en los países en cuanto a: 1) la consideración de la educación inicial como un derecho de los niños/as y sus familias y no ya solo como una necesidad; b) el establecimiento de la obligatoriedad para diferentes salas del nivel según el país; c) el crecimiento marcado y sistemático de las tasas de asistencia, especialmente en las edades de 3 y 4 años de edad (en la edad de 5 años las tasas observan valores altos con menos margen de mejora) y; d) el acceso creciente al nivel de parte de las familias de los grupos sociales y territorios históricamente más postergados. Al respecto, vale consignar que los niveles de cobertura para un grupo de 16 países de la región para los que se cuenta con información censal, son del 82% en la sala de 5; 62% en la sala de 4 y; 34% en la sala de 3. Luego de Uruguay, que alcanza valores de cobertura del nivel del 80% para las edades de 3 a 5 años de edad, Brasil y Argentina, son los casos con más altas tasas de cobertura: 70% y 68%, respectivamente. De todos modos, esta consideración debe ser matizada en función de que no se dispone de información censal para un período acotado y estrictamente comparable de tiempo, ya que las estimaciones abarcan una década completa.

Cuadro 1. Tasas de asistencia escolar de 3, 4 y 5 años edad. Países seleccionados de la región. Años 2001 a 2011 (según disponibilidad de información censal) *

	País	Año	Edad			
			3	4	5	3 a 5
1	Argentina **	2010	40%	70%	92%	68%
2	Bolivia	2001		24%	58%	42%
3	Brasil	2010	49%	73%	87%	70%
4	Colombia	2005	32%	50%	72%	52%
5	Costa Rica	2011	16%	38%	74%	42%
6	Rep. Dominicana	2010	42%	62%	88%	65%
7	Ecuador	2010			91%	
8	El Salvador	2007			47%	
9	Haití	2003			31%	
10	México	2010	16%	56%	88%	54%
11	Nicaragua	2005			56%	
12	Panamá	2010		43%	83%	
13	Paraguay	2002			57%	
14	Perú	2007	30%	56%	73%	52%
15	Uruguay	2011	60%	83%	97%	80%
16	Venezuela	2001	28%	60%	84%	58%
	Tasa regional 16 países		34%	62%	82%	

Fuente: elaboración propia sobre la base de los últimos datos censales disponibles en la base de datos IPUMS, Universidad de Minnesota.

* Nota 1: Los años de referencia de los indicadores del cuadro son muy variados, abarcando un extenso período que va desde el año 2001 hasta el 2011, en función de la disponibilidad de información censal. Este hecho implica limitaciones importantes en la comparabilidad de los datos. Sin embargo, se eligió un criterio amplio de incorporación de países al cuadro, con el objetivo de construir un mapa lo más extendido posible de la cobertura del nivel a lo largo de una década.

** Nota 2: Todas las tasas presentadas en el cuadro están calculadas a partir de las edades declaradas por la población censada, que son las que están consignadas en las bases de datos. El ajuste de esas edades a la fecha que define el ingreso a los años escolares en cada sistema educativo (30 de junio en el caso de Argentina), arroja estimaciones diferentes. En el caso de nuestro país, resultan marcadas las diferencias, en particular, en las salas de 3 y 4 años de edad (54% en sala de 3; 82% en sala de 4 y; 96% en sala de 5). Más allá de ello, a los fines de la comparación regional, las tasas basadas en la información declarada resultan una buena aproximación al mapa de situación regional.

4. Normativas, obligatoriedad y universalización

La normativa vigente señala que la educación inicial “constituye una unidad pedagógica y comprende a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive”, marcando una misma jerarquía tanto para el ciclo maternal como para el de jardín de infantes (Ley de Educación Nacional 26.206, art. 18). Este aspecto puede considerarse como una superación de la Ley Federal de Educación de 1993, en tanto dejaba en una zona de ambigüedad la pertenencia del ciclo maternal al nivel inicial (Ferro, 2007).

Los objetivos que la normativa vigente sanciona para el conjunto del nivel tienen la mayor amplitud: promover el aprendizaje; el desarrollo de los niños/as como sujetos de derecho y partícipes activos de una formación integral; el desarrollo de la solidaridad, confianza, cuidado, amistad y respeto; de la capacidad creativa y el placer por el conocimiento; la promoción del juego como vehículo de crecimiento cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social, entre otros (art. 20). En definitiva, el texto de la ley proyecta una apuesta pedagógica para el nivel como dispositivo complejo, que supera la distinción entre cuidado y enseñanza, y que trasciende el carácter preparatorio para el acceso al primario.

Respecto al acceso, la Ley Federal de Educación 24.195 sancionada en 1993, estableció por primera vez la obligatoriedad del último año de la educación inicial (art. 10, inciso a). Por su parte, la Ley de Educación Nacional (LEN) 26.206, sancionada en 2006, refrendó el carácter obligatorio de la sala de 5 (art. 18), además de incorporar el compromiso de universalizar los servicios para los niños de 4 años de edad. En 2014, una ley específica (n° 27.045), definió también como obligatoria a la sala de 4, además de establecer el compromiso de universalizar los servicios educativos para los niños de 3 años de edad. Al momento de elaborar este documento, están en desarrollo iniciativas legislativas para declarar como obligatoria la educación inicial para los niños de 3 años de edad.

Cuadro 2. Normativa vigente de alcance nacional en cuanto a obligatoriedad y universalización de los servicios educativos del nivel inicial

Año	Normativa	Sala de 5	Sala de 4	Sala de 3
1993	Ley Federal de Educación Nro. 24.195. Art. 10.	Obligatoriedad		
2006	Ley de Educación Nacional Nro. 26.206. Art 19.		Universalización servicios educativos	
2014	Ley de Obligatoriedad de la sala de 4 años Nro. 27.045. Art. 1 y 4.		Obligatoriedad	Universalización servicios educativos

Fuente: elaboración propia sobre la base de normativas publicadas en el portal de Información Legislativa y Documental (Infoleg).

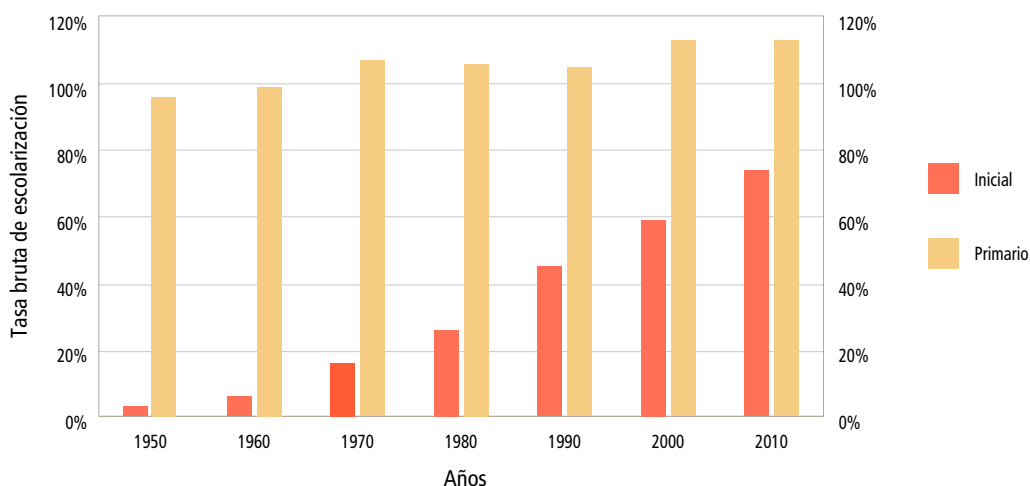
5. Alumnos y secciones

Una mirada de largo plazo sobre la evolución de la matrícula del nivel permite advertir su incipiente desarrollo cuantitativo hacia fines de la década de 1930. Más allá de que las primeras instituciones educativas se desarrollaron casi contemporáneamente a las de nivel primario en el siglo XIX, tanto su diferenciada jerarquía institucional (escuelas “especiales” según la ley 1.420), como su muy limitada penetración territorial y social, hicieron que en esa etapa, el volumen de la matrícula resultase insignificante con relación a la población con la edad teórica para asistir al nivel e,

incluso, con respecto a la matrícula del nivel primario. Como ejemplo vale consignar que hacia 1930, la estadística educativa relevaba solo mil quinientos alumnos matriculados en el nivel inicial, mientras que en la primaria había ya casi un millón y medio de alumnos.

Desde mediados de siglo XX, la oferta de educación inicial comienza a expandirse vertiginosamente: mientras que, hacia 1940 se registraban solo 32 jardines de infantes estatales, en 1960 la cifra alcanzaba ya los 1.082 y en 1980 la cantidad de jardines eran 4.872. Según el Relevamiento Anual, las unidades educativas de inicial eran 18.497 en 2015. El nivel, al menos en su ciclo de jardín de infantes, ha pasado desde una etapa de despegue a mediados de siglo XX, pasando por un período de expansión hasta la década del ochenta, e ingresando en la fase de masificación y universalización desde la década del noventa, cuando las normativas comienzan a establecer hitos de obligatoriedad y universalización. Las tasas brutas de asistencia desde 1950 ponen en evidencia ese desarrollo de largo plazo: desde valores del 3% en 1950, pasando por el 16% correspondiente a 1970 y al 45% en 1991, la serie alcanza el 74% para el último año en 2010. Para este último censo, no la tasa bruta, sino la tasa específica de asistencia de niños 3 a 5 años de edad, alcanzaba el 68%.

Gráfico 1. Tasa bruta de escolarización* para el nivel inicial y primario. Total País. Años 1950 a 2010. En porcentaje



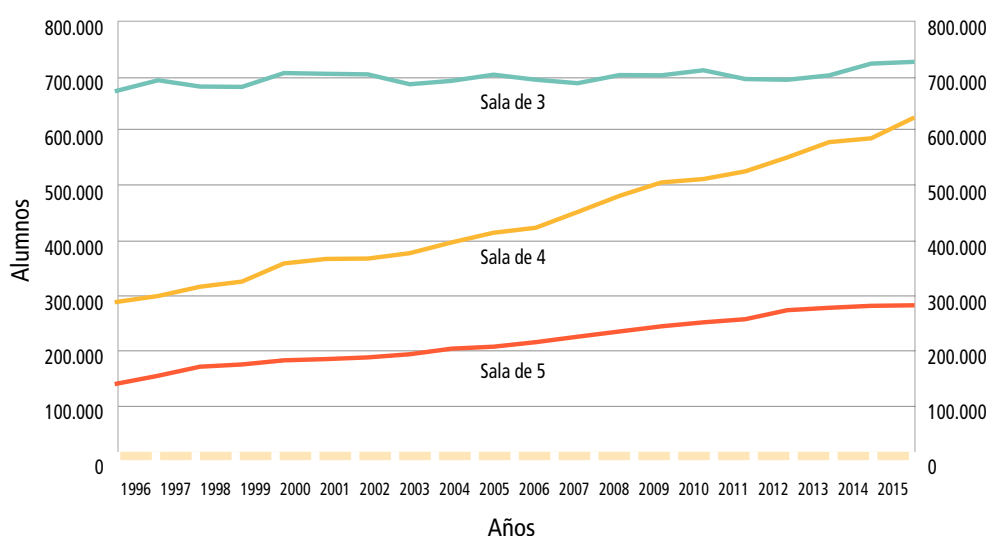
Fuente: elaboración propia sobre la base de proyecciones de población 1950, 1960 y 1970 (INDEC) y de resultados de los censos de población (INDEC, IPUMS). Los valores de matrícula surgen de: 1925-1988, MCyE-DIEPE-Memorias e Informes Estadísticas; 1991, INDEC-Censo Nacional de Población y Vivienda; 1994, MCyE-Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos; 1996 en adelante, MEN- Relevamientos Anuales.

* Nota: la tasa bruta de escolarización se construyó como un cociente entre la cantidad de alumnos matriculados en el nivel y una estimación (por proyecciones o censo de población) de la cantidad de niños/as con la edad teórica para asistir al nivel. Para inicial, el grupo de edad considerado es 3 a 5 años. Para el nivel primario, se consideraron las edades de 6 a 12 para los años 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990. Para 2000 y 2010, el denominador de la tasa son los niños de 6 a 11 años, de acuerdo a una estructura de primaria de 1° a 6° grado.

Más cerca del presente, el nivel inicial en sus dos ciclos (maternal y jardín) tenía 1.733.374 alumnos en 2015, lo que significa el 15,6% de todos los estudiantes del sistema educativo argentino. Al interior del nivel, 101.009 alumnos están matriculados en el primer ciclo o maternal. Dada la disponibilidad de información para un largo período, el resto del informe analiza solo el ciclo de jardín de infantes correspondiente a las salas de 3, 4 y 5 años de edad. Este subuniverso representa el 94,3% de la matrícula de todo el nivel, sin contabilizar en este cálculo a la modalidad de educación especial que registra 22.569 alumnos en 2015.

La marca distintiva de la evolución de la matrícula del jardín para el período en que se cuenta con información sistemática (1996-2015), es el intenso crecimiento de la sala de 4, un fenómeno previo al establecimiento de la universalización de los servicios para esta sala en la LEN del 2006, pero potenciado desde entonces. En efecto, la tasa de crecimiento anual de la matrícula de la sala de 4 años fue de 3,92% entre 1996 y 2006 y de 4,39% entre 2006 y 2015.

Gráfico 2. Alumnos de nivel inicial según sala. Total País Años 1996 a 2015. En cantidad de alumnos



Fuente: elaboración propia en base a Anuarios estadísticos, ME 1996-2015

La evolución ascendente de la matrícula de la sala de 4 desde 2006, fue algo más intensa en el sector estatal (4,89% anual) que en el privado (3,33%), marcando una pauta de crecimiento probablemente vinculada a la expansión de la oferta de educación pública. La evolución de la oferta, medida a través de la cantidad de secciones independientes según sala, pone en evidencia un incremento de sala de 4 en el sector estatal del 5,51% anual, que contrasta con el registrado en las secciones independientes, de la misma sala, en el sector privado 3,73%.

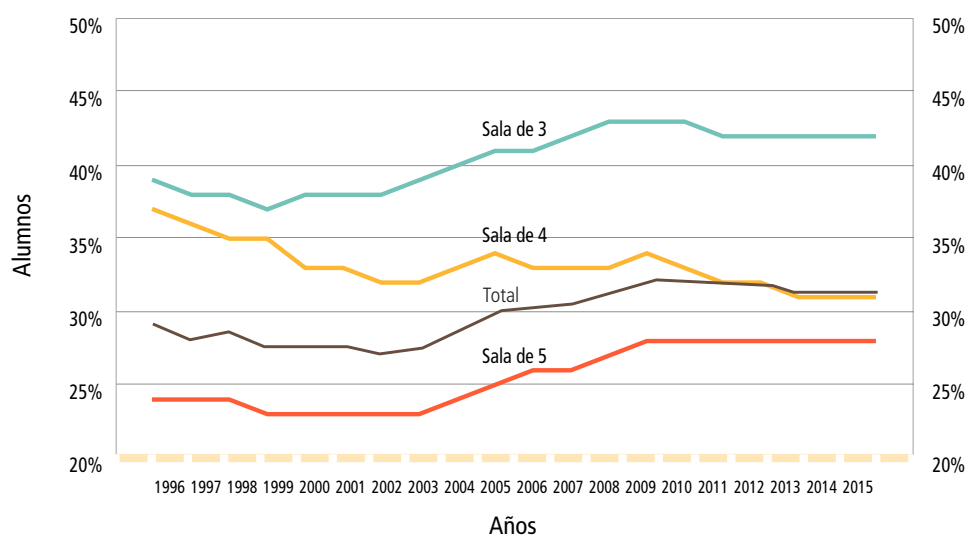
Cuadro 3. Secciones independientes del jardín por sector según sala. Total País. Años 2006 y 2015. En cantidad de secciones y variación porcentual anual.

Año	Estatad			Privado		
	Sala de 3	Sala de 4	Sala de 5	Sala de 3	Sala de 4	Sala de 5
2006	4.286	9.575	19.450	3.673	5.124	6.604
2015	5.901	15.513	19.677	5.109	7.126	7.705
Variación absoluta total (2006-2015)	1.615	5.938	227	1.436	2.002	1.101
Variación porcentual anual	3,62	5,51	0,13	3,73	3,73	1,73

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios estadísticos, ME 1996-2015

En cuanto a la participación por sector de gestión, el porcentaje de alumnos de jardín matriculados en escuelas privadas, es el 32% en 2015. En cada sala del ciclo, los registros varían de modo significativo: 42% en sala de 3; 31% en sala de 4; y 28% en sala de 5 años de edad. Por otra parte, la evolución de mediano plazo evidencia un crecimiento de la participación de privada en las salas de 3 y 5 años que se concentra en el período 2003 a 2009. En cambio, la sala de 4 registra un descenso en el indicador a lo largo de casi toda la serie. Una probable explicación de lo observado es que el incremento marcado de las tasas de asistencia a los 4 años de edad, se operó en los grupos sociales y territorios menos favorecidos que se fueron incorporando progresivamente al primer peldaño del sistema de enseñanza, como alumnos de la oferta de educación estatal.

Gráfico 3. Participación de alumnos matriculados en el sector privado. Total y según salas. Años 1996 a 2015

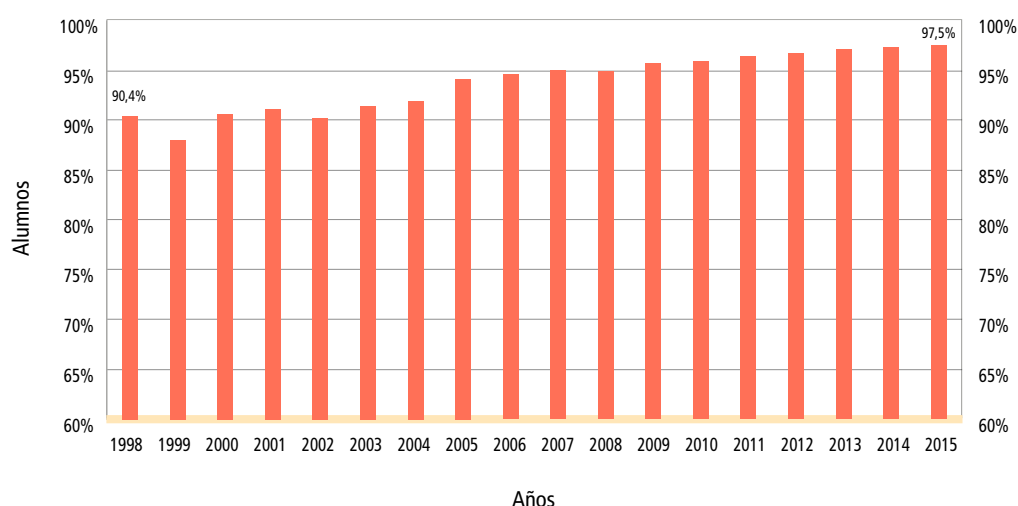


Fuente: elaboración propia en base a Anuarios estadísticos, ME 1996-2015.

6. Niveles de cobertura

El Anuario estadístico del año 2015 consigna que el 97,5% de los alumnos de 1º grado de la primaria habían asistido a la sala de 5. Debido a la cobertura completa del primer grado de la escuela primaria en nuestro país, se considera que éste es el mejor indicador para valorar la asistencia a la sala de 5, más allá de que puedan desarrollarse análisis complementarios a partir de fuentes de información sociodemográfica. La serie construida con los Relevamientos Anuales evidencia un incremento de casi 7 puntos porcentuales, desde el 90,4% que se registraba en 1998. Los datos perfilan una cierta inestabilidad en los registros de los primeros años, con un retroceso en los valores de 1999 y 2002.

Gráfico 4. Porcentaje de alumnos de 1º grado que asistieron a sala de 5. Años 1998 a 2015. Total País. Escala del gráfico: 60% a 100% *



Fuente: elaboración propia en base a Anuarios estadísticos, ME 1996-2015.

* En éste y en otros gráficos, se ha optado por utilizar escalas porcentuales que no abarcan todo el rango posible (de 0% a 100%), sino que recortan un tramo particular (en este caso, 60% a 100%). Este procedimiento resulta eficaz para destacar la evolución de la serie cuando las variaciones no son marcadas, en términos de la escala máxima de indicador, pero sí manifiestan una tendencia que importa resaltar.

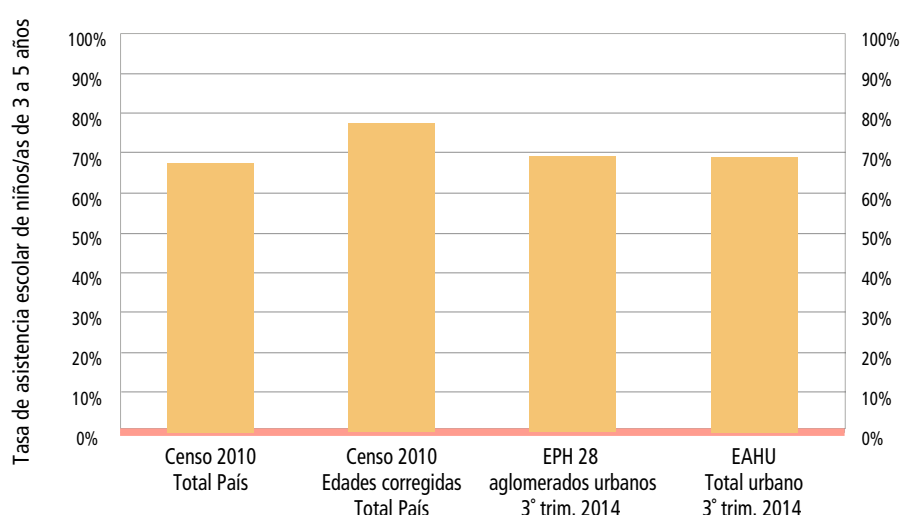
Para el ciclo de jardín de infantes, las distintas fuentes y metodologías para estimar los niveles de asistencia, arrojan estimaciones que van del 67% al 77% para los niños del grupo de 3 a 5 años de edad. Las estimaciones varían según la fuente de información utilizada ya que, cada una de ellas, exhibe diferencias en aspectos tales como el cuestionario utilizado, el período considerado, el territorio de cobertura o la producción del indicador final.

Una precisión metodológica necesaria refiere a que la estimación de la tasa de asistencia elaborada en base a los censos de población, puede realizarse de dos maneras: considerando como datos base, a las edades declaradas por las personas al momento del censo realizado en noviembre de 2010 o realizando una corrección de edades para tomar como referencia el 30 de junio de ese año (fecha utilizada para definir el ingreso de los niños/as a cada sala). Las estimaciones, para el total del grupo de edad de 3

a 5 años, son de 67,5%, según las edades declaradas en el censo, y de 77,4%, según el indicador calculado con edades corregidas. Las diferencias observadas se explican porque, cuando se considera la edad corregida, se define un corte temporal (30 de junio) que antecede en más de 4 meses a la fecha del censo. Así, en este cálculo, todos los niños que “cumplen años” entre ambas fechas, y que son los más pequeños dentro de cada grupo de edad y, por lo tanto, los que registran menores niveles de escolarización, quedan excluidos del cálculo, contribuyendo a elevar las tasas.

Por otra parte, la Encuesta Permanente Hogares (EPH) realizada trimestralmente por INDEC y circunscripta a los 28 o 31 (según el año) aglomerados urbanos del país, permite estimar una tasa de 69,1% para el tercer trimestre de 2014. Por su parte, la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), una extensión del operativo de la EPH a todos los territorios urbanos del país, en su última edición disponible de 2014, permite estimar una tasa de 69,0%.

Gráfico 5. Tasas de asistencia escolar para niños/as de 3 a 5 años de edad según diferentes fuentes socio-demográficas y estrategias de estimación.



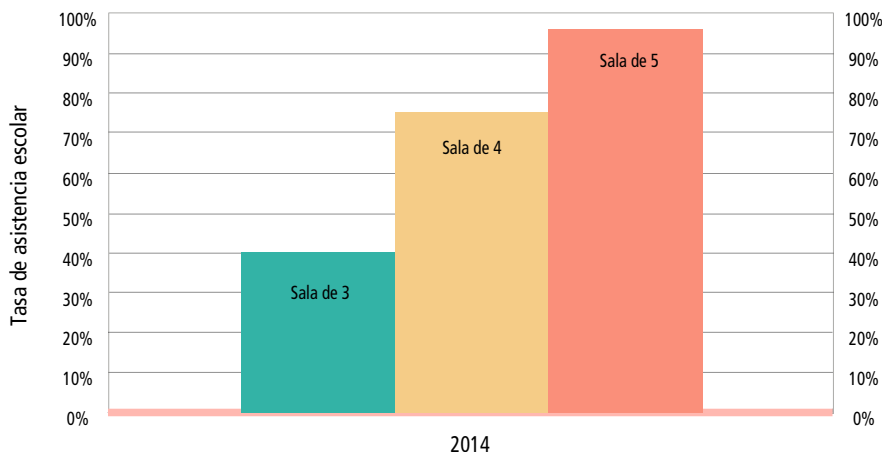
Fuente: elaboración propia en base microdatos de la EPH y la EAHU-INDEC y a datos del Área de Producción de Información, DiNIEE-ME.

7. Brechas

Para el análisis de las desigualdades en la asistencia al nivel, se realiza un abordaje a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, cuya cobertura territorial abarca a los 28 principales aglomerados urbanos del país. La fuente releva información en las 24 capitales provinciales y en otros aglomerados que superan los cien mil habitantes, ciudades en las que residen las dos terceras partes de la población del país.

La primera desagregación de interés es la que remite a las edades simples del jardín de infantes. Para el año 2014, se destaca una importante heterogeneidad en las tasas específicas de asistencia de 3 años de edad (40%); de 4 años (75%) y de 5 años de edad (96%). Las importantes diferencias pueden interpretarse como resultado de la evolución histórica del nivel que, a diferencia del primario y el secundario, comenzó a expandirse desde el último año (sala de 5), para luego avanzar sucesivamente hacia las edades inferiores. También, es importante considerar los factores de la demanda educativa, esto es, la disposición de las familias para escolarizar a los menores a edades cada vez más tempranas.

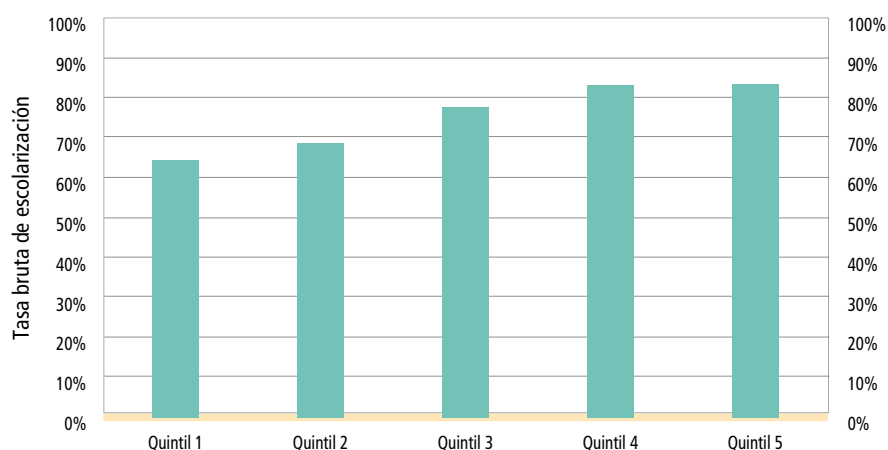
Gráfico 6. Tasas de asistencia escolar según edades simples. 28 aglomerados urbanos. Año 2014. En porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

Para analizar la desigual cobertura del jardín según el nivel socioeconómico de la población, se agrupa a los niños/as según la pertenencia de su hogar a alguna de las cinco categorías o quintiles de ingreso monetario que perciben los hogares. Así, es posible advertir el incremento sistemático de la tasa de asistencia para cada uno de los quintiles de ingreso, desde el primero, que reúne al veinte por ciento de los hogares más pobres o de menores ingresos, donde la tasa de asistencia es de 65%, hasta el quinto y último, que congrega al veinte por ciento de hogares con ingresos superiores, y en el que los valores alcanzan el 84% de asistencia escolar.

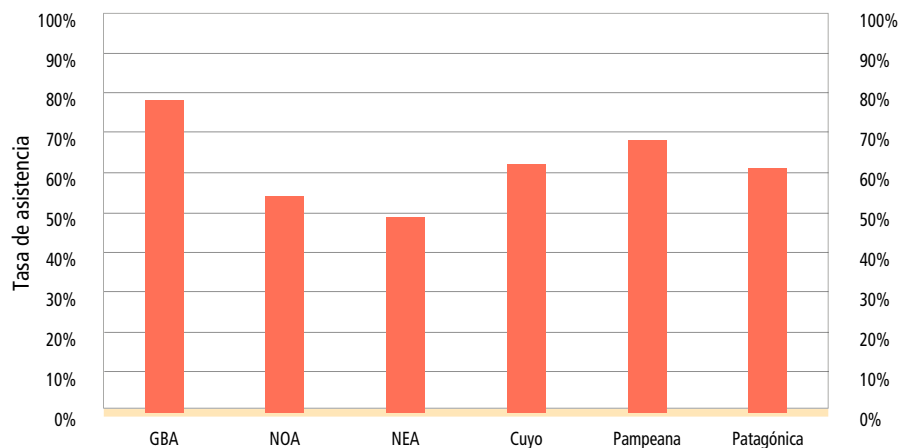
Gráfico 7. Tasas de asistencia escolar de 3 a 5 años de edad según quintiles de ingreso. 28 aglomerados urbanos. Año 2014. En porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

La desagregación de la tasa de asistencia por regiones permite realizar un diagnóstico de dos situaciones, según se trate de las regiones del norte o del resto de país. En el primer caso, las tasas de asistencia rondan el 50%, ubicándose el NOA (54%) en una mejor situación relativa que el NEA (49%). En el resto del país, se advierten registros que aproximan una situación donde dos tercios de los niños de 3 a 5 años está escolarizado, aunque con valores heterogéneos, desde Cuyo (62%), Pampeana (68%) y Patagónica (68%), todas con registros por debajo del 70%, hasta la región de Gran Buenos Aires, donde la tasa asciende hasta el 78%.

Gráfico 8. Tasas de asistencia escolar de 3 a 5 años de edad según regiones. 28 aglomerados urbanos. Año 2014. En porcentaje

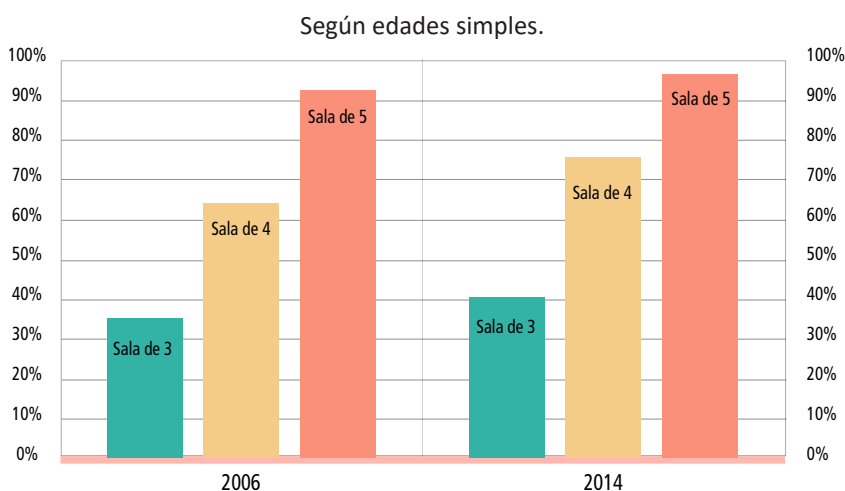


Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

La evolución de las brechas o distancias en los niveles de escolarización tienden a reducirse en el mediano plazo reciente, por el efecto del más rápido crecimiento del indicador en los niños de 3 y 4 años de edad y en los quintiles de menos ingresos. El análisis regional realizado, registra una estabilidad en las brechas.

En primer lugar, en el caso de las brechas por edades, se advierte un incremento, 2006-2014, de 5 puntos en la tasa de asistencia de la sala de 3 años de edad (de 35% a 40%); de 9 puntos en la de 4 (64% a 75%); y de 4 puntos en la sala de 5 años de edad (92% a 96%). En cuanto a las desigualdades de ingresos, mientras la asistencia en el quintil más pobre, siempre para el período 2006-2014, creció 12 puntos porcentuales (de 53% a 65%), en el quintil más rico, lo hizo solo 2 puntos (de 82% a 84%). Por último, la mirada diacrónica de la brechas entre las grandes regiones del país, permite advertir una estabilidad relativa ya que, mientras la tasa de asistencia de 3 a 5 años de edad del Norte creció 6 puntos (de 47% a 53%), la del Resto del País lo hizo 7 puntos porcentuales (67% a 74%).

Gráfico 9. Evolución de las tasas de asistencia escolar de 3 a 5 años de edad según edades simples, quintiles de ingreso y grandes regiones del país. 28 aglomerados urbanos. Años 2006 y 2014. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

Gráfico 9. Evolución de las tasas de asistencia escolar de 3 a 5 años de edad según edades simples, quintiles de ingreso y grandes regiones del país. 28 aglomerados urbanos. Años 2006 y 2014. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia en base a microdatos EPH-INDEC.

8. A modo de cierre

El consenso sobre los impactos positivos de la educación inicial en las trayectorias escolares de los estudiantes ha fortalecido el desarrollo de la educación inicial en todos los países de la región. Como uno de los países de crecimiento temprano de este tipo de oferta, Argentina tiene ya varias décadas en las que la educación inicial puede considerarse masiva. Con valores próximos a la universalización en la sala de 5, una expansión significativa de la cobertura en la sala de 4 e importantes avances cuantitativos en sala de 3, el inicial es hoy el más dinámico de todos los niveles de enseñanza en nuestro país.

El salto en los ritmos de crecimiento de la matrícula y la cobertura del nivel en las últimas décadas son expresiones de un fenómeno amplio, que trasciende lo estrictamente educativo, y que remite a otros atributos de la democratización económica y social. El incremento en la demanda social de educación inicial tiene que ser visto también en el marco de una estructura social que se complejiza y de sectores sociales que van accediendo a bienes y derechos de los que antes estaban excluidos. La velocidad de crecimiento de la matrícula de sala de 4 en los últimos años, motorizada desde la oferta estatal, reitera el liderazgo que tuvo en algún momento la escuela pública en nuestro país, para expandir el acceso a la educación primaria, y que en la actualidad, lo está teniendo en la educación inicial.

9. Bibliografía

- BATIUK, V. y CORIA, J. (2015): *Las oportunidades educativas en el nivel inicial en Argentina. Aportes para mejorar la enseñanza*; Buenos Aires, OEI- UNICEF.
- CAPPELLACI, I., HIRSCHBERG, S. y SERRA, J.C. (2007): *El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización*; serie Boletín Temas de la Educación Nº 2, DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación.
- FERRO, L. (2007): *Acerca de la Educación Inicial en la Ley de Educación Nacional; Informes y estudios sobre la situación educativa Nº 5*, instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte” de la Secretaría de Educación de CTERA.
- ITZCOVICH, G. (2013): *La expansión educativa en el nivel inicial durante la última década*. SITEAL. Cuaderno nº 16, septiembre de 2013
- MALAJOVICH A. (2016): El Jardín de Infantes y sus desafíos en la Argentina del siglo XXI; en V. Kaufmann (comp.), *Primera infancia: panorama y desafíos para una mejor educación*, Buenos Aires, Grupo Editor Aique.
- MALAJOVICH, A. (2006): El nivel Inicial. Contradicciones y polémicas, en A. Malajovich (comp.) *Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial. Una mirada latinoamericana*; Buenos Aires, Fundación OSDE y Siglo XXI editores.
- MONTESINOS, M. P. y PAGANO, A. (2007): *Documento marco para la ampliación de la cobertura del Nivel Inicial en escuelas que atienden a los sectores de población en situación de alta vulnerabilidad social*; mimeo.
- OCDE (2011): ¿La asistencia a educación infantil, se traduce en mejores resultados en el aprendizaje escolar? PISA in focus Nº 1.
- PONCE, R. (2006): Los debates de la educación inicial en la Argentina; en A. Malajovich (comp.) *Experiencias y reflexiones sobre la educación inicial. Una mirada latinoamericana*; Buenos Aires, Fundación OSDE y Siglo XXI editores.
- VERDISCO, A. y ÑOPO, H. (2012): *Intervenciones tempranas y el reto de los recursos humanos*, en M. Cabrol y M. Székely (editores), *Educación para la transformación*, Banco Interamericano de Desarrollo.

10. Normativas y documentos

Ley Federal de Educación (1993). Nº 24075. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 27.632, p.1, publicado el 5 de mayo de 1993. Buenos Aires, Argentina.

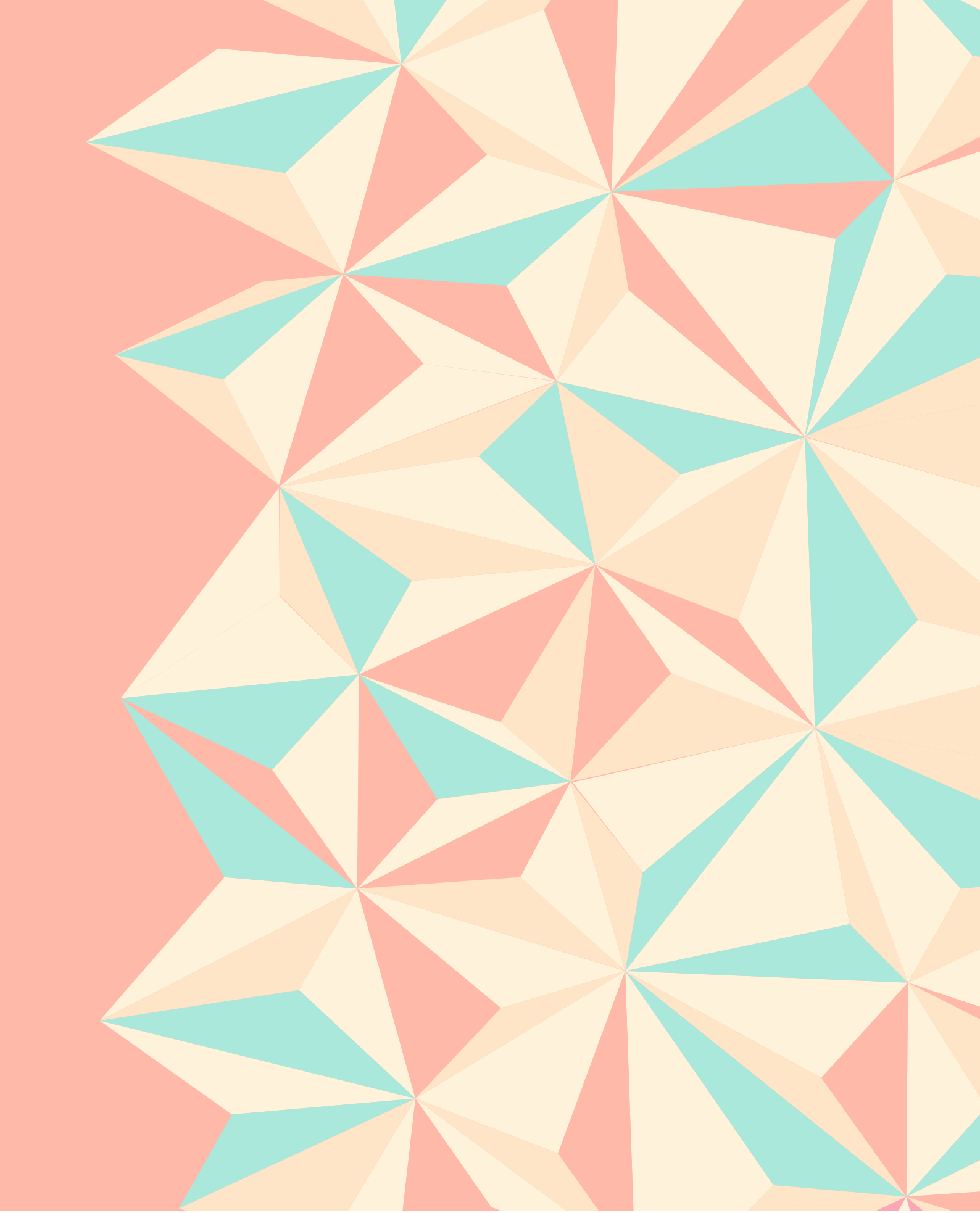
Ley de Educación Nacional (2006). Nº 26280. Boletín Oficial de la República Argentina Nº 31.062, p.1, publicado el 28 de diciembre de 2006. Buenos Aires, Argentina.

Base de datos de censos de población del IPUMS, Universidad de Minnesota.

Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos

Encuesta Permanente de Hogares y Encuesta Anual de Hogares Urbanos. Instituto Nacional de Estadística y Censos

Relevamientos Anuales 1996 a 2015. Ministerio de Educación de la Nación.



Ministerio de
Educación y Deportes
Presidencia de la Nación

SICE

Secretaría de Innovación
y Calidad Educativa

dinee 

Dirección Nacional de
Información y Estadística Educativa