



MAPA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA

Síntesis de resultados

CIPPEC®

unicef 
para cada niño

Cora Steinberg

Especialista de Educación, UNICEF-Argentina

Alejandra Cardini

Directora del Programa de Educación, CIPPEC

Jennifer Guevara

Investigadora Asociada del Programa de Educación, CIPPEC

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF),
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad
y el Crecimiento (CIPPEC)

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre
y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean
utilizados con fines comerciales.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
www.unicef.org.ar
buenosaires@unicef.org

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad
y el Crecimiento (CIPPEC)
<https://www.cippec.org/>
prensa@cippec.org

Diseño y diagramación. Florencia Zamorano

RESUMEN EJECUTIVO

La educación inicial es un derecho de los más pequeños y una responsabilidad indelegable de los adultos para la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. La primera infancia es una etapa crítica en el desarrollo integral de los más chicos, por lo que la crianza, la enseñanza y el cuidado es clave en esta franja etaria. La Argentina ha realizado avances importantes en la normativa y ampliación del acceso al nivel inicial, pero persisten desafíos para garantizar a todos los niños una educación inicial de calidad.

Este documento reúne elementos que dan forma a un primer diagnóstico sobre la educación inicial en Argentina: ¿Cuántos y quiénes acceden a instituciones de primera infancia? ¿Qué características tienen los jardines maternos y de infantes? ¿Quién y cómo se regulan? ¿Qué profesionales están a su cargo? Para responder a estos interrogantes se describe la estructura y las características de la educación inicial en Argentina, se analizan las fuentes de datos disponibles sobre primera infancia y las estimaciones de cobertura, se examinan la distribución y formatos de la oferta de educación inicial, se sistematizan la regulación del nivel (normativa y currículum) y se caracterizan a los profesionales de la educación inicial a partir de su formación y del tipo de cargos que ocupan.

Los resultados aportan elementos para un diagnóstico de los avances y desafíos del nivel hoy. Entre los avances, la Ley de Educación Nacional de 2006 reconoció al nivel como una unidad pedagógica desde los 45 días a los 5 años. Asimismo, el acceso a la sala 5 años ya es prácticamente universal y se ha ampliado la cobertura de las salas de 4 y 3 años. Sin embargo, persisten fuertes disparidades en el acceso según la edad, el tipo de contexto territorial, el nivel de ingresos de las familias y el sector de gestión. Además, no existen articulaciones entre la oferta del sector educativo y las otras instituciones que trabajan con la primera infancia. La regulación del nivel es todavía un desafío. Los lineamientos curriculares nacionales ya tienen quince años, son de alcance limitado (a los niños más grandes) y sectorial (solo a las instituciones del sistema educativo). La normativa se encuentra poco accesible y no siempre articulada entre los niveles nacional y provinciales. La formación de los profesionales es todavía limitada y sectorial (no contamos con oferta para el personal no docente).

Garantizar el mejor comienzo a todos los niños y niñas es necesario para cumplir con sus derechos, que han sido reconocidos a nivel internacional y gozan de jerarquía constitucional en Argentina. Para lograrlo, es fundamental avanzar en la definición de acuerdos nacionales que abarquen no solo a la educación inicial, sino a todas las instituciones que trabajan con la primera infancia, ya sea que pertenezcan o no al sector educativo.

1. LA EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

Las políticas de primera infancia son hoy una pieza clave de la agenda de políticas públicas. La acogida de los más pequeños constituye una responsabilidad indelegable de los adultos para la construcción de una sociedad más justa e inclusiva (UNICEF 2002 y 2016). En 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño estableció el rol primordial de los Estados y las familias para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños y niñas y la Observación General 7 especificó los derechos para la primera infancia. En 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 volvieron a impulsar la agenda enfocada en la primera infancia a nivel global, regional y nacional.

Argentina ha avanzado significativamente en el plano normativo, reconociendo la responsabilidad del Estado en el cumplimiento del derecho a la crianza, enseñanza y cuidado a través de distintas leyes nacionales y provinciales (Batiuk, 2015; Fernández Pais, 2018). En el sector educativo, el nivel inicial es una unidad pedagógica que comprende a los niños de 45 días a 5 años. Las salas de 4 y 5 años son obligatorias y la normativa nacional establece la responsabilidad de los estados de universalizar la oferta para los niños de 3 años y de ampliar la oferta de jardín maternal.

El nivel inicial, sin embargo, convive con otras instituciones para la primera infancia - como los espacios de primera infancia, los jardines comunitarios y los jardines sin reconocimiento oficial - que dependen de distintos actores (Estado, sector privado y asociaciones de la sociedad civil) y distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). No existe una articulación ni una relación clara entre las diversas ofertas, lo que da como resultado un campo heterogéneo y fragmentado de instituciones para la primera infancia (Cardini, Díaz, Guevara & De Achával, 2018). Por ello, es fundamental pensar a la educación inicial en el marco de una agenda que promueva la integralidad.

En este contexto, el primer paso para garantizar a todos los niños las mismas oportunidades en sus primeros años es armar el "rompecabezas" de la oferta para la primera infancia. ¿Cuántos niños acceden a instituciones de primera infancia? ¿Qué características tiene esa población y los jardines maternos y de infantes a los que asisten? ¿Quién y cómo se regulan? ¿Qué profesionales están a su cargo? Esto permitirá comprender cómo se conectan las distintas piezas, qué vacíos y solapamientos existen y qué ajustes y actores son necesarios para esta construcción.

Este documento se enfoca en una de las piezas centrales del rompecabezas: la educación inicial. El diagnóstico que aquí se presenta fue elaborado a partir de los hallazgos del proyecto Mapa de la educación inicial en Argentina, una iniciativa de UNICEF y CIPPEC llevada adelante entre 2017 y 2019. El primer resultado del estudio es una serie de cinco informes que analizan diferentes aspectos del nivel. Los informes adoptaron una mirada federal que incluyó a todas las jurisdicciones, sobre la base de la información estadística disponible y el relevamiento, sistematización y análisis inéditos de normativas educativas nacionales y provinciales.

En las páginas que siguen se describe, en primer lugar, la estructura y las características de la educación inicial en Argentina. Luego, se analizan las fuentes de datos disponibles sobre primera infancia y las estimaciones de cobertura. En tercer lugar, el documento examina la distribución de la oferta de educación inicial a lo largo del territorio y en relación a los distintos formatos institucionales. A continuación, se detiene en la regulación del nivel, desde la normativa y el currículum. En quinto orden, se caracteriza brevemente a los profesionales de la educación inicial. Por último, el documento formula algunas recomendaciones de política que se desprenden del análisis y tienen por objeto contribuir a la toma de decisiones en la agenda de primera infancia.

2. LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA: ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS¹

La educación inicial es el primer nivel del sistema educativo. Su estructura actual fue definida en 2006 por la Ley de Educación Nacional (N° 26.206). Esta reconoció al nivel como una unidad pedagógica para los niños de 45 días a 5 años inclusive (art. 18), que comprende al jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). Desde 2014, las salas de 4 y 5 años son obligatorias, y el Estado nacional y los provinciales asumieron el compromiso de universalizar la oferta para los niños de 3 años (Ley N° 27.045.).

La Argentina es un país federal y la educación inicial depende de los Ministerios de Educación de las provincias. Sin embargo, a diferencia de otros niveles del sistema educativo, en el inicial adquieren un rol importante también los gobiernos municipales. Algunos de ellos como, por ejemplo, el partido de Vicente López, el de Quilmes, el de 3 de Febrero, la ciudad de Mendoza y la ciudad de Santa Fe, proveen educación inicial a través de instituciones dependientes de sus propias Secretarías de Educación.

El nivel se caracteriza por la variedad de formatos institucionales en que se organiza (Quiroz & Pieri, 2011), definidos por la franja etaria que atienden, el personal directivo y docente disponible, la organización de las salas (por edad o mixtos), la extensión de la jornada (simple, extendida o completa) y la autonomía respecto de la escuela primaria, entre otros aspectos. Así, a lo largo y a lo ancho del país hay niños que asisten a escuelas del nivel inicial independientes, con infraestructura y equipo directivo propios y salas que van desde los 45 días hasta los 5 años. Y también, aunque en menor cantidad, niños que asisten a una sala de 5 años anexa a una escuela primaria, con una docente de educación inicial, un equipo directivo y un edificio perteneciente a la escuela primaria.

A este mapa heterogéneo se suman otras instituciones de crianza, enseñanza y cuidado sobre las que hay escasa información. En este universo existen establecimientos muy diversos: algunos son dependientes de la cartera de desarrollo social (espacios o centros de primera infancia), otros son gestionados por organizaciones comunitarias de base y hay también jardines privados gestionados como establecimientos comerciales. Estos últimos constituyen una zona gris: son establecimientos que se presentan como jardines, pero en



1. La información presentada en este apartado resume los hallazgos de Cardini & Guevara (2019a), Steinberg & Giacometti (2019) y Steinberg & Scasso (2019).

realidad no están incorporados a la enseñanza oficial, es decir, no reciben financiamiento ni supervisión por parte de la cartera educativa. En general, estos jardines se enfocan en el tramo no obligatorio de la educación inicial (45 días a 3 años) y están regulados por las normativas municipales que permiten la habilitación de establecimientos comerciales. La Ley N° 27.064² (2015) constituye un primer avance para hacer frente a esta problemática. Bajo este paraguas, algunas provincias y municipios han construido registros que permiten monitorear, de distintos modos, estas instituciones, e incluso algunas han sancionado normativa específica³. Sin embargo, el desarrollo de políticas orientadas a estas instituciones es un desafío pendiente en la mayor parte del territorio.

La oferta de jardines no oficiales, espacios de primera infancia y otras iniciativas comunitarias comprende entre el 10 y el 20% de la asistencia total de los niños de 3 y 4 años a instituciones de crianza, enseñanza y cuidado, con importantes variaciones entre jurisdicciones y según las edades.



2. La ley 27.064 establece las condiciones de funcionamiento y supervisión de las instituciones no incluidas en la enseñanza oficial que atienden a niños desde los 45 días hasta los 5 años. Establece que deben ajustarse a los lineamientos curriculares y disposiciones pedagógicas dispuestas por las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales, que deben ser supervisadas por el área de educación y que deberán contar con profesionales con título docente.
3. Tal es el caso de San Juan, que sancionó en 2017 la Ley N° 1.614 que establece la creación del "Registro de Inscripción de Instituciones Educativas para el Cuidado de la Primera Infancia" en el que deben inscribirse obligatoriamente las instituciones no incluidas en la enseñanza oficial.

3. EL ACCESO: FUENTES DE INFORMACIÓN Y COBERTURA⁴

En Argentina hay tres fuentes de información oficiales para construir estimaciones sobre la cobertura de las instituciones de primera infancia y de educación inicial: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, la Encuesta Permanente de Hogares y el Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos. Todas ellas ofrecen datos importantes, pero también algunas limitaciones⁵.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (en adelante, Censo) es un relevamiento de frecuencia decenal y cobertura universal. Su principal ventaja es que permite un alto nivel de desagregación geográfica. Sin embargo, posee tres desventajas: el rango de edad contemplado —indaga la asistencia de los niños a “establecimientos educativos” a partir de los 3 años—, su frecuencia —al aplicarse cada diez años la información queda rápidamente desactualizada—, y el modo en el que se obtienen los datos sobre la asistencia. La pregunta realizada a los adultos informantes de los hogares interroga si los niños y niñas asisten o asistieron a algún “establecimiento educativo”⁶. Los informantes pueden o no incluir en sus respuestas, por caso, a los jardines no oficiales, o incluso a los Espacios de Primera Infancia, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.

La Encuesta Permanente de Hogares (en adelante, EPH) es un relevamiento trimestral de datos en base a una muestra representativa de los 31 aglomerados urbanos del país con más de 100 mil habitantes (lo cual representa aproximadamente el 65% de la población total). Su principal ventaja es que ofrece información actualizada. Sin embargo, también posee algunas limitaciones: el rango de edad —indaga la asistencia de los niños a “espacios educativos” a partir de los 2 años—; la cobertura geográfica —se deja fuera del diagnóstico



4. La información presentada en este apartado resume los hallazgos de Steinberg & Scasso (2019).
5. Asimismo, se han desarrollado en la Argentina otros relevamientos oficiales específicos sobre niñez y adolescencia como la Encuesta de Condiciones de Vida de Niños y Adolescentes (ECONVNA/MICS 2012) y el Registro Nacional de Espacios para la Primera Infancia (RENEPI, SENNAF). Estas fuentes ofrecen algunas aproximaciones específicas, pero con distintas limitaciones y frecuencia.
6. Dada la complejidad de la oferta para esta franja etaria, la respuesta puede conllevar imprecisiones respecto del tipo de establecimiento al que asiste el niño. Esta problemática fue resuelta en otros países. Por ejemplo, el censo de Uruguay del año 2011 incluyó la pregunta “¿asiste actualmente a un centro de educación inicial o preescolar (guardería, jardín de infantes, CAIF, etc.)?”, y opciones de respuesta: “Sí, asiste a un centro público / Sí, asiste a un CAIF / Sí, asiste a un centro privado / No asiste”.

al ámbito rural y el periurbano—; su carácter muestral —que limita la validez de las estimaciones a un nivel muy agregado—; y, al igual que el Censo, la imprecisión relativa al tipo de oferta que se releva.

El Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos (en adelante, RA) es implementado el 30 de abril de cada año por el Ministerio de Educación Nacional e incluye a todos los estudiantes inscriptos en los establecimientos que componen la enseñanza oficial. La información del RA posee mayor precisión ya que surge de registros administrativos y no depende de la percepción de las familias. Su principal limitación está en el tipo de datos que ofrece. Por un lado, no permite caracterizar a la población a partir de variables como ingresos o capital cultural. Por otro lado, como no capta a la población que no asiste al nivel inicial, es necesario recurrir a otras fuentes de información sobre la población en edad escolar para realizar estimaciones de cobertura. La calidad de las estimaciones sobre la tasa de asistencia dependerá del tipo de fuente que se utilice para aproximar el total de habitantes de determinados rangos de edad.

Existen, entonces, fuentes de información diversas, que no fueron diseñadas para atender a la complejidad de la oferta para la primera infancia y que, por ende, presentan limitaciones para describirla. En este contexto, estimar y caracterizar la cobertura del nivel inicial plantea el desafío de echar mano de múltiples mediciones y realizar un tratamiento cuidadoso de ellas. Si bien el sector educativo cuenta con mayores herramientas que otros sectores con rectoría sobre la oferta del nivel, el fortalecimiento de las fuentes de información disponibles y la construcción de diagnósticos más precisos y completos, con mayores niveles de desagregación, resultarán claves para avanzar en mejores políticas orientadas a la primera infancia.

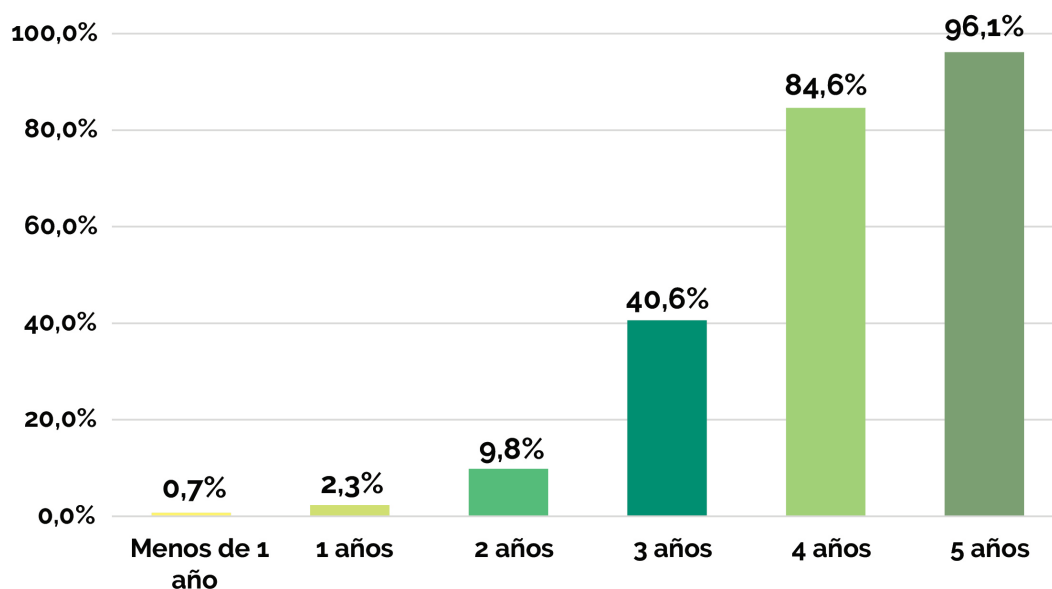
En este documento se presenta información acerca de la cobertura del nivel inicial, estimada en base al RA. Sin embargo, el RA no capta a la población que no asiste a la escuela, dato imprescindible para calcular la tasa de asistencia escolar (el porcentaje de niños matriculados sobre el total de niños con edad de asistir al jardín). Por ello, se recurre a estimaciones sobre la población total en edad escolar a partir de la reconstrucción de cohortes de nacidos vivos. Por otro lado, para estimar la asistencia de niños de distinto nivel socioeconómico, se recurrió a la EPH, la única fuente que recoge información actualizada sobre ingresos familiares. Pero cabe recordar, como se señaló, que la EPH no distingue entre establecimientos que forman parte del sistema educativo oficial y otro tipo de espacios para la primera infancia. Es decir que, en este caso, se está haciendo referencia a la cobertura de toda la oferta de espacios de crianza, enseñanza y cuidado.

El análisis de la cobertura muestra múltiples disparidades. La edad de los niños, el territorio que habitan, el nivel de ingreso de sus hogares y el sector de gestión de las instituciones inciden en las probabilidades de acceso de los niños al nivel.

Una primera disparidad en el acceso está dada por la edad de los niños (Gráfico 1). La sala de 5, obligatoria desde 1993, se encuentra prácticamente universalizada en todo el país⁷. La cobertura de la sala de 4 años se ha expandido de manera sostenida y el acceso a la sala de 3 también se ha ampliado, aunque en menor medida. Entre 2010 y 2016, las tasas de matrícula de las salas de 4 y 3 pasaron del 73% al 85% y del 36% al 41%, respectivamente. En cambio, entre 2010 y 2016, no ha crecido la cobertura para los niños de 2 años, que se ha mantenido relativamente estable, en un 4%. Queda mucho camino por recorrer para garantizar la obligatoriedad de la sala de 4, el acceso de los niños de 3 años cuando sus familias así lo requieran y una oferta adecuada para los menores de esa edad.

GRÁFICO 1.

Tasa de matriculación por edad simple, 0 a 5 años. Argentina (2016)



Fuente: Steinberg & Scasso (2019) en base a DINIEE-MECCyT, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos año 2016, y datos de DEIS-MSal, Estadísticas Vitales. Información básica, años 2010-2015

Una segunda disparidad es la territorial, que, aunque tiene múltiples capas, puede verse con claridad las diferencias entre jurisdicciones (Gráfico 2). Así, mientras en algunas provincias la cobertura para los 4 años alcanza niveles cercanos a la universalidad (Tierra del Fuego, La Rioja, Santa Cruz y Córdoba), en otras poco más de la mitad de los niños de esa edad asisten al jardín de infantes.

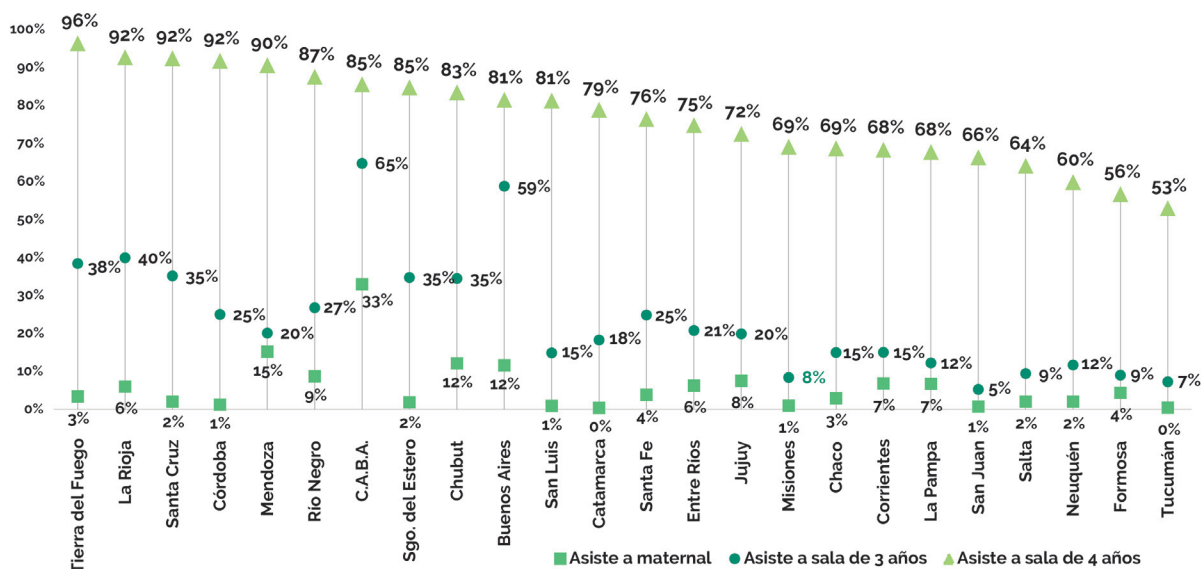


7. Aún así, un 3,9% de los niños de 5 años todavía no se encuentra incorporado al nivel. Se trata de un total de 30.000 niños y la mitad de ellos reside en la provincia de Buenos Aires.

Las disparidades interprovinciales son aún más marcadas entre los niños de 3 años: en la Ciudad y la provincia de Buenos Aires la cobertura es del 65% y el 59%, respectivamente, pero en otras jurisdicciones el acceso al sistema educativo en este grupo de edad no logra superar el 10%. Para los niños de 45 días a 2 años, a excepción de la Ciudad de Buenos Aires, solo en algunos casos aislados (Mendoza, la provincia de Buenos Aires y Chubut) la cobertura logra superar el umbral del 10%.

GRÁFICO 2.

Tasa de matriculación por edad simple, por jurisdicción. 2 a 4 años. Argentina (2016)



Fuente: Steinberg & Scasso (2019) en base a DINIEE-MECCyT, Relevamiento Anual de Matricula y Cargos, años 2014-2015.

Nota: La estimación de la tasa de matriculación por edad simple está basada en la proyección de la matrícula a partir del seguimiento interanual de una cohorte por edad entre 2014 y 2015 (Steinberg & Scasso, 2019).

Por otro lado, la asistencia a establecimientos educativos varía según el nivel socioeconómico de los niños, tal como se desprende de la información ofrecida por la EPH de 2016. Entre los niños de 4 años, por ejemplo, un 96% de los que pertenecen a hogares del quintil V de ingresos (el más alto) acceden a un establecimiento. Sin embargo, esa tasa de asistencia desciende al 83% para los niños de hogares del quintil I (los más pobres). A los 2 años, la brecha es aún mayor: la tasa de asistencia del quintil V es del 53%, pero la del quintil I es de tan solo el 4%. Es decir que solo 4 de cada 100 niños de 2 años de las familias más pobres asisten a una institución de crianza, enseñanza y cuidado.

4. LAS ESCUELAS DEL NIVEL INICIAL: DISTRIBUCIÓN Y FORMATOS INSTITUCIONALES⁸

Al poner la lupa sobre la oferta de escuelas del nivel, vuelve a verificarse la existencia de disparidades etarias, territoriales, por nivel socioeconómico y por sector de gestión. Estas disparidades se combinan creando un escenario sumamente heterogéneo y desigual, en el que no todos los niños y niñas tienen la oportunidad de acceder a instituciones que brinden espacios para todos los grupos de edad, la misma composición de equipos docentes o duración de la jornada.

Con respecto a la franja etaria, la oferta se concentra fuertemente en el tramo obligatorio (4 y 5 años). La mayor falta de instituciones se evidencia en el jardín maternal y, en menor medida, en la sala de 3. Mientras que el 90% de las escuelas de nivel inicial tienen salas de 4 y/o de 5 años, solo el 50% cuenta con una sala de 3 y el 15% con oferta de jardín maternal. Esta tendencia es más marcada en el ámbito rural: solo el 40% de las escuelas rurales ofrece sala de 3 y el 6% jardín maternal, mientras que estos porcentajes ascienden al 60% y 20% en el ámbito urbano, respectivamente.

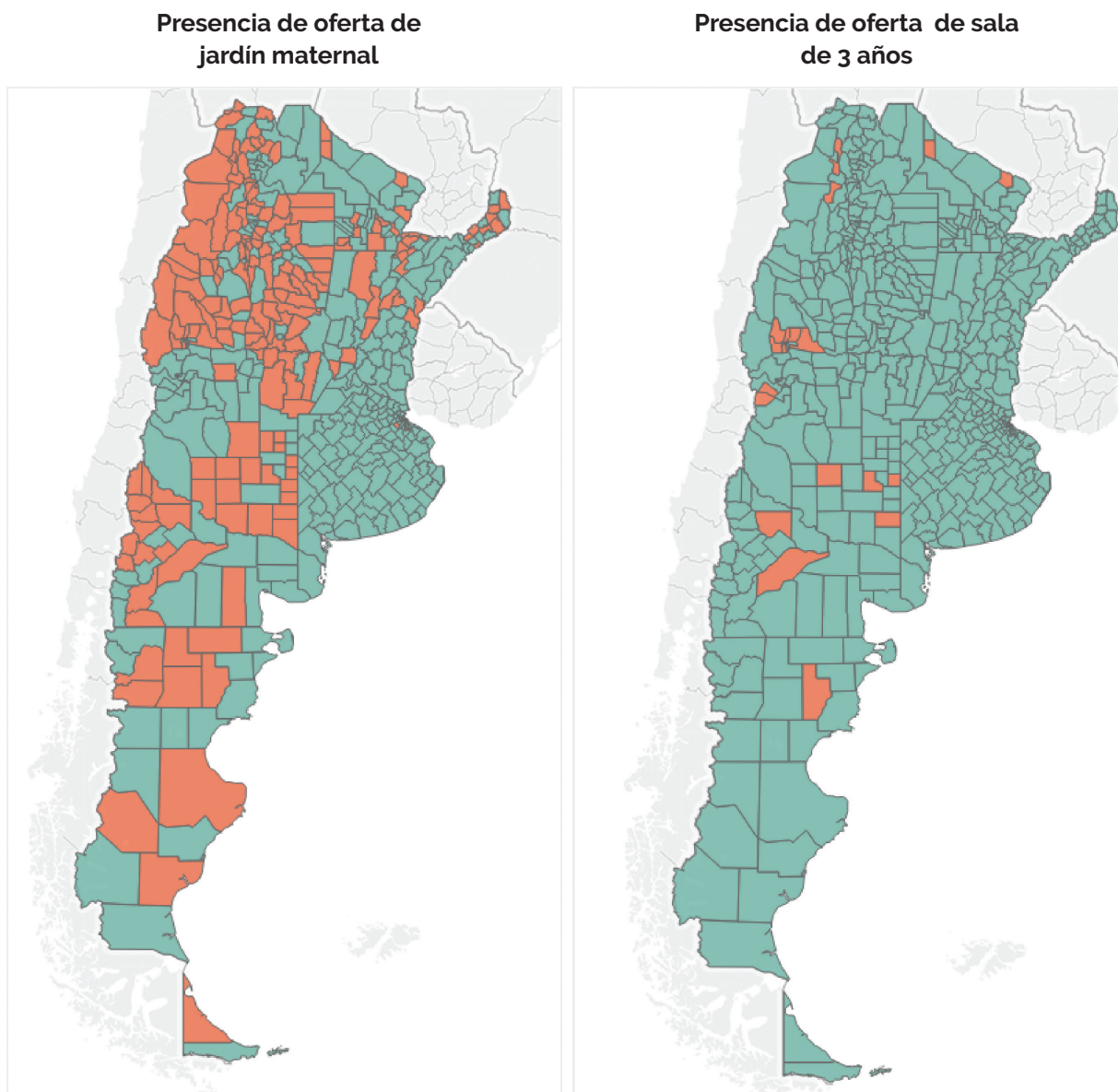
El tipo de escuelas del nivel inicial muestra también una distribución inequitativa en el territorio, entre provincias, pero también dentro de ellas. Si se mapea la distribución de escuelas que cuentan con salas de 3 o maternal en el territorio por departamento se advierte que es deficitaria en gran parte del país (Figura 1). En 2016 todavía existían numerosos departamentos sin ninguna oferta de jardín maternal, e incluso algunos sin sala de 3 años.



8. La información presentada en este apartado resume los hallazgos de Steinberg & Giacometti (2019).

FIGURA 1:

Presencia de unidades de servicio de nivel inicial con oferta de jardín maternal y de sala de 3 por departamento. Argentina (2016)



■ No existe oferta
■ Existe oferta

Fuente: Steinberg & Giacometti (2019) en base a DIIE-MECCyT, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos (2016).

Otra disparidad esencial se refiere a los sectores sociales que son alcanzados por esta oferta e indica una importante deuda con los sectores más vulnerables. Tomando el índice de contexto social de la educación⁹ (ICSE) (MECCyT, 2016) se puede clasificar a las escuelas de nivel inicial según el tipo de contexto territorial en el que se emplazan. Si la oferta para los niños 2 años es relativamente escasa, esta tendencia es más marcada en los contextos territoriales en situación de mayor vulnerabilidad (quintil I del ICSE), donde casi la totalidad de las escuelas de nivel inicial (95%) no posee oferta para esta edad.

En lo referente al sector de gestión, se destaca que la oferta del sector privado se concentra más en el tramo no obligatorio de la educación inicial. En los últimos años el sector estatal ha focalizado su esfuerzo en garantizar la oferta de las salas obligatorias (5 y 4 años), logrando que cerca de nueve de cada diez escuelas ofrezcan hoy salas para ambos grupos. Si bien del total de las escuelas del nivel, solo dos de cada diez son de gestión privada, éstas escuelas brindan en mayor proporción, una oferta completa: salas desde los 45 días hasta los 5 años. Mientras el 70% de las escuelas privadas ofrecen sala de 3 años, solo el 47% de las de gestión estatal lo hacen. En el jardín maternal, las diferencias son mayores: el 35% de las escuelas de gestión privada ofrecen alguna sala para los niños de 45 días a 2 años, mientras que esto solo sucede en el 10% de las de gestión estatal.

Poner el foco sobre la oferta del sector educativo permite conocer cómo son los formatos institucionales de las escuelas de nivel inicial. La información recabada en el marco del proyecto Mapa de la educación inicial en Argentina muestra que 8 de cada 10 escuelas del nivel son sedes sin anexos. A su vez, 1 de cada 10 es una escuela que tiene a su cargo anexos y solo un 4,5% de las escuelas es un establecimiento anexo a escuelas primarias¹⁰. También los datos indican que solo el 7% ofrece una jornada diaria mayor a 3,5 horas y que esta oferta se concentra en las escuelas de gestión privada y del ámbito urbano.

Otro dato que permite caracterizar la oferta es que en la mayoría de las escuelas del nivel los niños y niñas están organizados por grupo de edad, mientras que muchas escuelas también poseen salas con niños de más de diferentes edades. Las salas múltiples (por ejemplo, salas con niños de 4 y 5 años) están extendidas en el territorio, con mayor presencia en el ámbito rural y el sector de gestión estatal (4 de cada 10 escuelas). En el sistema existen también



9. EL ICSE permite identificar diferentes niveles de vulnerabilidad o privación que enfrentan los hogares y caracterizar a los contextos territoriales a nivel de radio censal. El índice se construye con enfoque multidimensional que se nutre de distintos indicadores: (1) las características de la vivienda (materiales y hacinamiento); (2) el acceso al agua segura y al saneamiento adecuado; (3) la educación formal de los miembros adultos del hogar, y (4) su capacidad económica (a partir de la situación laboral y de ratios de dependencia). Con fines analíticos se construyeron quintiles, utilizando el valor promedio de ICSE por departamento, donde el quintil 1 es el que presenta el contexto territorial de mayor vulnerabilidad en relación con los indicadores considerados en la construcción del índice, y el quintil 5, el de menor vulnerabilidad.

10. Por otro lado, los registros indican que casi la mitad de las escuelas de nivel inicial comparten el Código único de Establecimiento (CUE) con la escuela primaria. Los datos disponibles no permiten identificar con claridad cuántas escuelas de nivel inicial articulan con las escuelas primarias institucionalmente y hay un grupo importante que no comparte CUE pero sí edificio. Esta situación puede responder a distintas situaciones en las distintas jurisdicciones.

escuelas que ofrecen salas multinivel, conformadas por niños en edad de nivel inicial y primario. Estas representan menos del 10% de la oferta y se encuentran presentes en el ámbito rural para dar respuesta a la demanda del jardín de infantes.

Por último, existen escuelas de nivel inicial de distinto tamaño en términos de su matrícula total. Existen jurisdicciones cuya oferta se organiza en escuelas pequeñas de menos de 18 niños (Catamarca, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, entre otras), mientras que en otros casos la tendencia es de concentración de escuelas de tamaño mediano y grande (como la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz).

5. LA REGULACIÓN: NORMATIVA Y CURRÍCULUM¹¹

El nivel inicial, así como el resto del sistema educativo en Argentina, se organiza a partir de un conjunto de regulaciones que definen el rol y competencias de sus actores, a saber, el gobierno nacional, las administraciones provinciales, los supervisores, directivos, y docentes, entre otros. La regulación incluye tanto normativas (constituciones, leyes, estatutos, reglamentos, decretos, resoluciones, disposiciones y circulares) como documentos curriculares. El currículum escolar es el instrumento que define principios, valores, estándares y contenidos para guiar la enseñanza y el aprendizaje (Bennett, 2005).

La normativa y el currículum abarcan distintas dimensiones que hacen a la configuración y a la calidad de la oferta. En Argentina estos instrumentos son elaborados y circulan por senderos paralelos, y su análisis evidencia la ausencia de vasos comunicantes y entendimientos compartidos entre la normativa y el currículum. Esta disociación resulta alarmante, puesto que ambos tipos de regulaciones tienen un fuerte impacto en las prácticas pedagógicas. Por ejemplo, puede ocurrir que una normativa prescriba una determinada ratio adulto-niño, mientras que el currículum sugiera orientaciones y prácticas poco convenientes para esa ratio.

En Argentina, la normativa y el currículum se encuentran atravesados por el federalismo educativo, dado que toda la regulación se define tanto en esfera nacional como en la provincial. Esto supone un importante desafío de articulación entre niveles de gobierno que, respecto de la educación inicial, no se encuentra saldado.

A nivel nacional, la normativa que da estructura y organización de la educación inicial es reciente. No fue sino hasta la Ley de Educación Nacional de 2006 que se reconoció al nivel inicial como una unidad pedagógica que incluye a los niños de 45 días a los 5 años. Esta temporalidad tiene consecuencias en términos de la articulación entre la nación y las provincias: muchas jurisdicciones poseen normativas anteriores a la LEN, que no reflejan las innovaciones introducidas por esta, como el reconocimiento de la unidad pedagógica entre jardín maternal y jardín de infantes.



11. La información presentada en este apartado resume los hallazgos de Cardini & Guevara (2019a y 2019b).

Aunque la LEN representó un gran avance normativo, existen importantes deudas en la regulación nacional para el nivel. No existen pisos nacionales para cuestiones claves que hacen a la calidad de la oferta (por ejemplo, la cantidad de niños por adulto y por sala). Esto abre la puerta para que surjan enormes disparidades interprovinciales.

A nivel provincial, la educación inicial se encuentra normada por instrumentos variados (constituciones provinciales, leyes de educación provinciales, estatutos docentes, reglamentos escolares, disposiciones, resoluciones y circulares), muchos de ellos de difícil localización y acceso. El análisis de las 92 normativas provinciales a las que se tuvo acceso¹² indica que solo dos provincias (Chubut y La Pampa) dan a conocer la normativa completa para el nivel en páginas web oficiales y solo tres jurisdicciones (Entre Ríos, Jujuy y Misiones) poseen un único marco normativo compilado o integrado (reglamento de nivel o marco pedagógico y normativo).

En materia curricular, la educación inicial a nivel nacional está regulada por los Núcleos de Aprendizajes prioritarios para el Nivel Inicial (en adelante, NAPNI) aprobados en 2004, que establecen lineamientos comunes para todo el territorio. Los NAPNI fueron concebidos para el tramo obligatorio del nivel inicial, que en el momento de su sanción solo incluía a la sala de 5. Por lo tanto, Argentina no cuenta con una base curricular que alcance aún a la totalidad de ciclos del nivel inicial, ni tampoco a sus salas obligatorias. Asimismo, en Argentina el currículum todavía es concebido con una mirada sectorial. Los documentos son elaborados desde y orientados hacia el sistema educativo, sin contemplar otras instituciones que reciben a los más pequeños.

Con este panorama, Argentina se distancia de las tendencias regionales: Se trata del currículum menos actualizado, de alcance más limitado y sectorial. El resto de los países de América del Sur han renovado sus bases curriculares en la última década y han avanzado hacia la construcción de documentos no solo para toda la franja etaria de 0 a 5 años, sino incluso para la totalidad de las instituciones que trabajan con la primera infancia (Cardini y Guevara, en prensa). Este constituye uno de los principales desafíos de la agenda de políticas para la primera infancia tendiente a la construcción de puentes y articulaciones entre los distintos sectores que atienden a los niños y niñas en el país.

Cabe destacar que cada provincia posee asimismo su propio instrumento curricular para el nivel inicial. Al igual que los NAPNI, se trata de documentos sectoriales. Sin embargo, a nivel jurisdiccional se observan nuevamente una fuerte heterogeneidad (Figura 2): mientras que algunas provincias poseen diseños unificados para todo el nivel inicial, reflejando la estructura actual del nivel, otras tienen documentos diferenciados para jardín maternal y

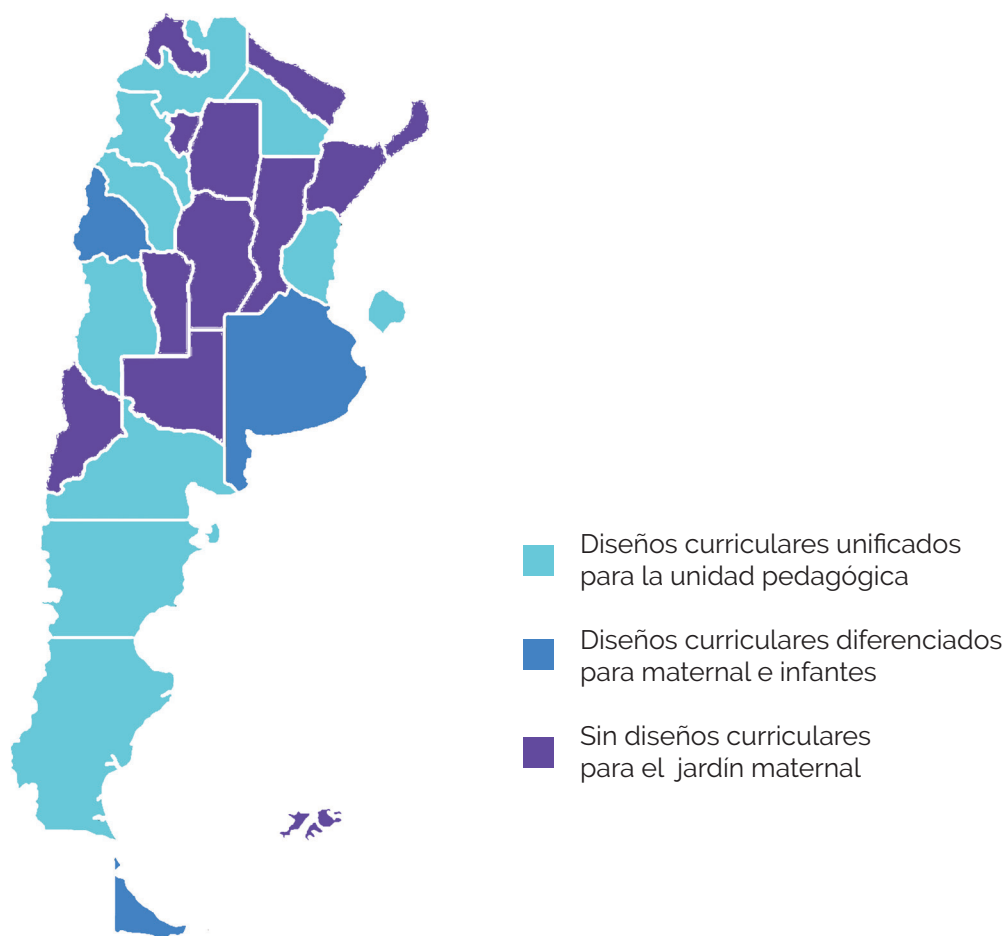


12. Este corpus no incluye a las provincias de San Luis y La Rioja, ya que no se pudo acceder a su normativa completa al momento de la elaboración de los informes de la serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina.

jardín de infantes. A su vez, resulta alarmante que la mitad de las provincias cuente con instrumentos curriculares –en general anteriores a la sanción de la LEN- que no contemplan al jardín maternal.

FIGURA 2.

Características de los diseños curriculares jurisdiccionales. Argentina (2017)



Fuente: Cardini & Guevara (2019b), elaboración propia.

6. LOS PROFESIONALES DEL NIVEL INICIAL: PERFIL Y FORMACIÓN¹³

En las instituciones de educación inicial trabajan adultos con distintos perfiles y trayectorias. El trabajo en estos espacios implica participar cotidianamente de la crianza, la enseñanza y el cuidado de los más pequeños. En Argentina se tiende a mirar únicamente a los docentes que se desempeñan en la educación inicial. Sin embargo, las escuelas de nivel inicial incluyen perfiles docentes y no docentes y todos son fundamentales en los jardines, desde el cocinero a la maestra de sala o el maestro auxiliar. Además, muchos docentes se desempeñan por fuera del sistema educativo, por ejemplo, en espacios de primera infancia o en instituciones no oficiales.

Las características de estos profesionales no se ven reflejadas en la información disponible. El Censo Nacional de Personal de los Establecimientos Educativos (CENPE), cuya última edición en 2014 recolectó información clave sobre el personal docente y no docente, no fue publicado¹⁴. Por otra parte, no existen fuentes de datos acerca de quiénes se desempeñan en instituciones no reconocidas como parte de la enseñanza oficial. Así, no sabemos nada sobre cuántos son, dónde están, cuál es su formación y cuáles son sus condiciones de trabajo y carrera profesional.

La información disponible permite, aunque con limitaciones, conocer algunas características de los docentes del nivel. De la información del CENPE (2014) a la que se tienen acceso se desprende que los docentes del nivel representan el 13% del total del sistema educativo. La falta de publicación de los resultados definitivos del CENPE impide conocer la antigüedad, formación y situación de revista, entre otras variables que permitirían profundizar el análisis del perfil de los docentes del nivel.

Por su parte, el RA, que releva los cargos de los establecimientos de nivel inicial, permite una aproximación a los perfiles de los equipos docentes. El escenario es sumamente heterogéneo. A nivel nacional, según el relevamiento de 2016, la mitad de las escuelas de nivel inicial no cuenta con cargos directivos, poco más de un tercio posee cargos de docente



13. La información presentada en este apartado resume los hallazgos de Cardini & Guevara (2019c).

14. Se dio a conocer un informe preliminar que omite variables centrales para la caracterización del personal del nivel inicial.

auxiliar y casi dos tercios no cuenta con cargos de docentes especiales. La situación es muy dispar entre las jurisdicciones y entre el ámbito rural y urbano.

En materia de formación inicial de los docentes, como resultado del rol articulador del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), existe cierta cohesión en todo el territorio nacional: hoy en día la Argentina cuenta con lineamientos curriculares nacionales que regulan la extensión, estructura y contenido de las carreras de formación (Res. CFE N° 24/07), normativas nacionales que marcan el paso en materia de producción y renovación curricular (Res. CFE N° 2170/08; Res. CFE N° 1588/12; Res. CFE N° 1892/16, Res. CFE N° 286/16), mecanismos de apoyo y evaluación del desarrollo curricular provincial y una política nacional de formación continua (Anexo II, CFE 30/2007; Res. CFE N° 201/13).

El INFD ha sido un actor clave para la construcción de acuerdos federales para la formación docente inicial y en el diseño e implementación de una política nacional de formación continua. Hoy todas las provincias cuentan con lineamientos curriculares actualizados y focalizados en los docentes de nivel inicial. Estos documentos, cabe destacar, son de carácter sectorial, es decir que el currículum para la formación docente es desarrollado desde el sistema educativo y busca preparar maestros y profesores que enseñen en este sector, mientras que las funciones de crianza y cuidado se encuentran relativamente invisibilizadas.

En lo que respecta a la formación continua, la oferta es amplia y heterogénea, y la información disponible es limitada. De la formación continua participan una multiplicidad de actores -gobiernos de distintos niveles, universidades, institutos de formación docente, gremios, organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación-. No existen aún registros nacionales o provinciales que identifiquen y caractericen las distintas ofertas existentes. En este escenario heterogéneo y poco documentado, se destaca la oferta del Plan Nacional de Formación Permanente (PNFP) del INFD -que se propone alcanzar a todos los docentes del país- y la de las universidades nacionales. Estas últimas poseen una oferta de menor alcance geográfico pero más amplia, en tanto apuntan tanto a docentes dentro y fuera del sistema educativo, como a otros profesionales que trabajan con la primera infancia.

RECOMENDACIONES FINALES

El mapa de políticas y oferta para la primera infancia se caracteriza por su heterogeneidad y fragmentación. La educación inicial debe ser analizada como parte de este complejo entramado de actores e instituciones, que genera un enorme desafío en términos de gobierno, producción de información y calidad.

El sector educativo ha realizado importantes avances en los últimos 25 años. La LEN organizó al nivel como una unidad pedagógica desde los 45 días a los 5 años, el acceso a la sala 5 años es prácticamente universal y se ha ampliado la cobertura de las salas de 4 y 3 años. Persisten, sin embargo, fuertes disparidades en el acceso según la edad, tipo de contexto territorial, el nivel de ingresos de las familias y el sector de gestión. Los niños más pequeños, de los territorios más alejados de las grandes ciudades y provenientes de familias de menores ingresos y que viven en situación de vulnerabilidad social tienen menos probabilidades de asistir al nivel inicial y disponen de oferta más acotada. La marcada preeminencia del sector privado obstaculiza el acceso de los más pequeños al nivel. Asimismo, los niños que asisten al jardín acceden a propuestas muy distintas entre sí.

En cuanto a la regulación del nivel los lineamientos curriculares nacionales tienen ya quince años, su alcance se limita a los niños de 4 y 5 años y tienen un rasgo sectorial en tanto solo abarcan a las instituciones del sistema educativo. La normativa es poco accesible y no siempre se encuentra articulada entre el nivel nacional y provincial. En un contexto signado por fuertes desigualdades sociales y territoriales, la regulación puede sostenerlas y reforzarlas, o bien puede contribuir a su reducción, si logra asegurar el acceso a ofertas de calidad para todos los niños y niñas.

Las recomendaciones que se presentan a continuación tienen como objetivo contribuir a un debate imprescindible para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación de todos los niños y niñas. El listado no pretende ser exhaustivo, sino dar cuenta de aquellos aspectos que son centrales para nutrir políticas informadas, basadas en una perspectiva integral y de derechos sobre la primera infancia, y que articulen a distintos sectores y niveles de gobierno, así como a los diversos actores involucrados en la oferta de crianza, enseñanza y cuidado para la primera infancia.

1. Ampliar el acceso a la educación inicial para los niños de 45 días a 4 años siguiendo criterios de equidad

Tal como lo prescriben las leyes, el Estado nacional y los Estados provinciales deben garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad de la sala de 4 años, el acceso universal a la sala de 3 años y ampliar progresivamente la oferta para los niños de 45 días a 2 años. Para ello, es necesario una política de inversión sostenida y consensuada entre el nivel nacional y los provinciales, con metas claras y criterios de priorización. La definición de criterios de priorización territorial e inversión requiere integrar los sistemas de información existentes sobre la oferta y la demanda potencial, al tiempo que fortalecer los procesos de planificación estratégica, gestión y generación de acuerdos entre distintos sectores de gobierno y organizaciones vinculadas con la crianza, la enseñanza y el cuidado de la primera infancia.

2. Establecer criterios nacionales para garantizar mayor coherencia en la normativa y avanzar en la formulación de definiciones curriculares para el ciclo maternal

En la normativa existen numerosos vacíos y disparidades en aspectos claves que hacen a la calidad de la oferta. Es necesario establecer acuerdos federales que garanticen marcos de acción nacionales mínimos en aspectos claves, tales como: pautas de infraestructura para la creación, apertura y cierre de establecimientos y secciones, el espacio físico por niño y la ratio niño-docente. Para ello, es necesario que se contemplen las particularidades y necesidades de los niños y niñas de 45 días a 5 años y la heterogeneidad de la oferta a lo largo del territorio nacional. Por otro lado, con el objeto de avanzar en una mirada integral de la primera infancia, es importante avanzar en la definición de núcleo de aprendizajes para los ciclos no obligatorios, que integre la mirada y participación de los otros actores que poseen oferta para estos grupos de edad: un currículum que en su concepción pueda enriquecerse con una mirada intersectorial.

3. Fortalecer la formación inicial y continua de los docentes del sector educativo y alcanzar a todos los profesionales que se desempeñan en espacios de crianza, enseñanza y cuidado

Es necesario fortalecer la formación inicial y continua de los docentes del nivel inicial y repensar la formación de los profesionales para incluir a quienes se desempeñan o pueden incorporarse en distintos tipos de espacios de crianza, enseñanza y cuidado de los más pequeños. Se debe avanzar en definir el perfil de los profesionales no docentes que trabajan con primera infancia, planificar y garantizar su formación y regular su acreditación. En este proceso, es necesario que la regulación y la oferta contemplen la especificidad del trabajo con la primera infancia, que incluye no solo enseñanza, sino también crianza y cuidado.

4. Fortalecer las fuentes de información disponibles para medir y caracterizar la cobertura y la oferta del nivel inicial

Contar con información precisa acerca del acceso a la educación inicial es fundamental para orientar las decisiones de política educativa, en la medida en que permite anticipar y planificar los esfuerzos técnicos y presupuestarios que es preciso movilizar. Para construir diagnósticos certeros, es necesario contar con fuentes de información actualizada, de alcance nacional y plausible de ser desagregada por jurisdicción, ámbito (rural/urbano) y características de la población (edad, sexo, nivel de ingresos). Asimismo, dada la fragmentación de la oferta dirigida a la primera infancia, es preciso poder identificar tanto a las instituciones que forman parte del sistema educativo oficial como a las que quedan por fuera de este sistema.

Hoy es clave profundizar y acelerar la articulación para avanzar en el diseño de políticas públicas para la primera infancia que partan de una mirada integral del niño y de un principio de equidad, es decir, que garanticen a todos los niños, sin importar su origen social o geográfico, el cumplimiento de sus derechos. Esto requiere superar la actual fragmentación de la oferta de crianza, enseñanza y cuidado. Para ello, es fundamental definir y potenciar los acuerdos nacionales para todas las instituciones que trabajan con la primera infancia. La construcción de estos consensos debe incluir a todos los actores involucrados, de distintos sectores y niveles de gobierno, pero también de la sociedad civil y las familias. Además, debe partir de un diagnóstico preciso, para poder definir marcos de acción que tengan en cuenta la estructura actual de la oferta y marquen el camino a seguir en los distintos espacios de crianza, enseñanza y cuidado, en aspectos como condiciones de infraestructura y mobiliario, higiene y nutrición, protección, dotación y perfiles de los profesionales y modalidad de las interacciones entre adultos y niños y niñas, entre otros.

Avanzar en esta dirección requiere respaldo presupuestario y asegurar la inversión. El financiamiento de las políticas educativas y de primera infancia no puede estar sujeto a los vaivenes de la economía, sino que debe constituir una política de Estado sostenida en el tiempo. Solo así será posible romper con las desigualdades territoriales y socioeconómicas que existen hoy en la Argentina y que afectan las oportunidades y el futuro de todos los niños y niñas.

BIBLIOGRAFÍA

- Batiuk, V. (2015). Educación infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias. In J. C. Tedesco (Ed.), La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo. Buenos Aires: Siglo XXI-OSDE.
- Bennett, J. (2005). Curriculum issues in national policy-making. *European early childhood education research journal*, 13(2), 5-23.
- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., & De Achával, O. (2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 189. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cardini, A. & Guevara, J. (2019a). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo. En: Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Cardini, A. & Guevara, J. (2019b). La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular. En: Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Cardini, A. & Guevara, J. (2019c). Los profesionales del nivel inicial en Argentina. En: Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Cardini, A. & Guevara, J. (en prensa). El sentido del curriculum para las políticas de primera infancia en América del Sur. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fernández Pais, M. (2018). Historia y pedagogía de la educación inicial en la Argentina. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Quiroz, A., & Pieri, C. (2011). Modelos organizacionales en la educación inicial. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Steinberg, C. (2015). Desigualdades Sociales, Políticas Territoriales y emergencia educativa. En: Argentina hoy. La urgencia del largo plazo (pp. 191-234). Buenos Aires: Fundación OSDE-Siglo XXI.
- Steinberg, C. & Giacometti, C. (2019). La oferta de educación inicial en Argentina. En: Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- Steinberg, C. & Scasso, M. (2019). El acceso a la educación inicial en Argentina. En Steinberg, C. & Cardini A. (Dir.) Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.
- UNICEF (2002), "A World Fit for Children", Asamblea General de las Naciones Unidas, sesión especial núm. 27.
- UNICEF (2016), "Para cada niño, el mejor comienzo", documento de posicionamiento, disponible en línea: <https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-03/PrimerInfancia2016_0.pdf>.

CIPPEC 

unicef 

para cada niño