

TENDENCIAS RECIENTES DEL NIVEL INICIAL

Un análisis estadístico de la situación en Argentina

TENDENCIAS RECIENTES DEL NIVEL INICIAL

Un análisis estadístico de la situación en Argentina

Itzcovich, Gabriela

Tendencias recientes del nivel inicial : un análisis estadístico de la situación Argentina / Gabriela Itzcovich y María Vanesa D'Alessandre ; compilado por María Vanesa D'Alessandre y Gabriela Itzcovich ; coordinado por Verona Batiuk. - 1a ed. - Buenos Aires : Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Unicef Argentina, 2010.
CD-ROM.

ISBN 978-987-26134-5-7

1. Educación Inicial. 2. Estadísticas. I. D'Alessandre, María Vanesa II. D'Alessandre, María Vanesa, comp. III. Itzcovich, Gabriela, comp. IV. Batiuk, Verona, coord. V. Título
CDD 372.21

Fecha de catalogación: 01/11/2010

Responsable Técnico de UNICEF

Elena Duro. Oficial de Educación

Responsable Técnico del Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE) de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y la Cultura (OEI). Regional Buenos Aires

Verona Batiuk – Coordinadora del Área de Apoyo a la Educación Infantil y a los Derechos de la Infancia

UNICEF - Oficina de Argentina

Junín 1940. Planta Baja (C1113AAX)

Ciudad de Buenos Aires

Correo electrónico: buenosaires@unicef.org

Internet: www.unicef.org/argentina

Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa (IDIE)

**Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y la Cultura (OEI),
Oficina Regional Buenos Aires.**

Paraguay 1510 - 2do. piso (C1061ABD)

Ciudad de Buenos Aires

Correo electrónico: idie@oei.org.ar

© Unicef

© OEI

TENDENCIAS RECIENTES DEL NIVEL INICIAL

Un análisis estadístico de la situación en Argentina

Coordinación

Verona Batiuk

Autoras

Vanesa D' Alessandre

Gabriela Itzcovich

Procesamiento y compilación de datos

Vanesa D' Alessandre

Gabriela Itzcovich

Trabajo de campo

Vanesa D' Alessandre

Diseño gráfico

Florencia Lanzelotto

Fotografías

IDIE-OEI

Unicef

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS: LA MATRICULA TEÓRICA DEL NIVEL INICIAL	13
2. MATRICULA Y ASISTENCIA	23
2.1. Matrícula	23
2.2. Asistencia	37
3. OFERTA EDUCATIVA	45
3.1. Unidades Educativas	45
3.2. Secciones Educativas	55
3.3. Cargos Docentes	71
3.4. Otros servicios educativos: los jardines maternales	81
4. A MODO DE CIERRE: PANORAMA GENERAL Y PRINCIPALES INTERROGANTES	85

PRESENTACIÓN

La educación de la primera infancia se reconoce como una prioridad en la agenda político educativa de buena parte de los países del mundo, tanto por su función social, como por la necesidad de garantizar el cumplimiento del derecho de los niños a la educación desde su nacimiento. En la actualidad hay consenso en que el Nivel Inicial tiene una función educativa que le es propia, entre otras razones porque está demostrado que las habilidades relacionadas con el lenguaje y la socialización desarrolladas durante los primeros años de vida tienen un impacto positivo en la trayectoria escolar posterior.

Para avanzar en su fortalecimiento y consolidación resulta prioritario analizar la orientación que va asumiendo su organización y expansión para contar con elementos que contribuyan a la toma de decisiones, bien para redefinir o para consolidar los lineamientos políticos vigentes, así como para plantear nuevos cursos de acción que tiendan a alcanzar los propósitos formulados para el nivel.

Cabe recordar que, a pesar de que este nivel educativo se desarrolló muy tempranamente en el país -junto con la escolaridad primaria- su oferta quedó concentrada en zonas urbanas y para los sectores medios. En este sentido, el impulso que ha tenido el jardín de infantes en las últimas décadas es notorio. En Argentina, se han alcanzado importantes logros en el desarrollo del Nivel Inicial, en particular para garantizar la asistencia de los niños de 5 años, cuya obligatoriedad rige desde 1993 y se ajusta a la Ley de Educación Nacional, vigente desde 2006.

Además dicha ley establece al Nivel Inicial como una unidad pedagógica que comprende a los niños desde los cuarenta y cinco días hasta los cinco años de edad. Contempla por tanto a los jardines maternos como parte de la organización de la educación inicial. A la vez, asigna al Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el rol de garantes del nivel y suma la exigencia al Estado de universalizar los servicios para los niños de cuatro años. Establece que el personal a cargo de las actividades pedagógicas de los establecimientos del nivel deben ser docentes titulados o especializados en la atención de niños pequeños.

Este informe tiene como propósito proveer recursos para el diagnóstico del Nivel Inicial en términos de cobertura y oferta y en este sentido pretende ser una contribución que brinda información sistemática y analítica sobre la situación del nivel en el sistema educativo argentino. Se trata de un análisis de información estadística que se basa en las fuentes oficiales de manera complementaria. Por un lado, las que refieren a las características de la población: condición de ingresos por hogar, zona de residencia, entre otras, que corresponde a los Censos de Población y la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC. Por otro lado, información que caracteriza y describe las variables centrales del sistema educativo, es decir de la educación formal del Nivel Inicial: matrícula, unidades educativas, cargos de gestión y cargos docentes

producida por el Ministerio de Educación de la Nación a través de la Dirección Nacional de Información Estadística y Calidad Educativa (DINIECE). En base a dichos análisis se plantean a lo largo del trabajo algunas hipótesis que podrían explicar, al menos en parte, ciertas situaciones o tendencias identificadas pero que de ningún modo pretenden ser excluyentes ni exhaustivas.

El informe presenta además un análisis de tendencia. Se realiza un abordaje sobre la situación poblacional en edad de asistir al Nivel Inicial y de las características centrales del nivel tomando el período que corresponde a la década comprendida entre 1997 y 2007¹. Con tendencia se remite a la orientación de un proceso que está en curso por lo que resulta muy importante considerar las características que ha ido asumiendo durante el período de análisis. Asimismo es importante complementar el análisis con la información que corresponde a los últimos años en particular desde que se ha implementado en 2010 la Asignación Universal por Hijo que muy probablemente repercuta favorablemente para alcanzar la universalización de la asistencia a los 5 años. En definitiva, contar con una perspectiva de mediano plazo resulta fundamental para reconocer procesos, medir los grados de avance en base a los compromisos legales asumidos por el Estado Nacional y los Estados provinciales e identificar situaciones específicas a atender.

Por otra parte, el informe se vertebra en base a una mirada de conjunto del sistema educativo, es decir considerando el nivel nacional a la vez que presenta información sobre las particularidades presentes según región y jurisdicción. Esta perspectiva es crucial para el caso argentino cuyo sistema educativo se caracteriza por presentar altos niveles de desigualdad y características singulares por provincia. Aunque el informe se centra en el análisis de información secundaria, se ha recurrido a realizar entrevistas a responsables técnicos y políticos de algunos de los sistemas educativos del país para realizar consultas puntuales frente a la identificación de situaciones difíciles de explicar a partir de los datos estadísticos. Dicho abordaje cualitativo es limitado y debería complementarse en futuros trabajos. Asimismo se considera importante avanzar en el análisis a nivel departamental ya que la situación en cada jurisdicción también presenta situaciones singulares que ameritan aproximaciones específicas que no han podido cubrirse en este informe.

En definitiva, se presentan comparaciones temporales y por sistema educativo.

Vale destacar que esta producción se concentra en el análisis del ciclo jardín de infantes que cubre las edades 3 a 5 años cuya matrícula representa el 96% del total del nivel. La oferta educativa formal para la franja 0 a 2 –el jardín maternal– es extremadamente marginal en el país. Dado que el abordaje de este trabajo es estadístico, esta es una limitación estructural para establecer análisis sobre dicho ciclo.

Este informe se articula en torno a tres capítulos. En el primero se caracteriza a la población que contempla el nivel –es decir la matrícula teórica– dando cuenta de su evolución como grupo

¹Última información disponible durante la elaboración del documento.

poblacional específico y las tendencias que se observan al corto y mediano plazo. El segundo capítulo se concentra en la caracterización de la matrícula del nivel y su relación con la población en edad de asistir. De este modo, se intenta dimensionar la cobertura efectiva del nivel y su evolución durante la década comprendida entre los años 1997 y 2007. El tercero y último capítulo constituye un análisis de la oferta del sistema educativo para el Nivel Inicial en términos de establecimientos, unidades y secciones educativas, y planta profesional destinada a la dirección y atención de los niños, y su evolución a lo largo de la última década para la cual se cuenta con información. A modo de cierre, se destacan los principales hallazgos identificados en el proceso de compilación y análisis de información.



1. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS: LA MATRÍCULA TEÓRICA DEL NIVEL INICIAL

La Ley de Educación Nacional define al Nivel Inicial como unidad pedagógica que atiende a niños de 45 días a 5 años. Esta franja etaria es, por tanto, la matrícula teórica del nivel. Aunque hay enormes desafíos pendientes en materia de oferta educativa formal para el jardín maternal y para la edad de 3 años es necesario analizar la situación de esta población en su conjunto considerando los aspectos demográficos que la caracterizan. Asimismo, es indispensable presentar información destacada acerca del comportamiento de la población de 5 años, edad de asistencia obligatoria.

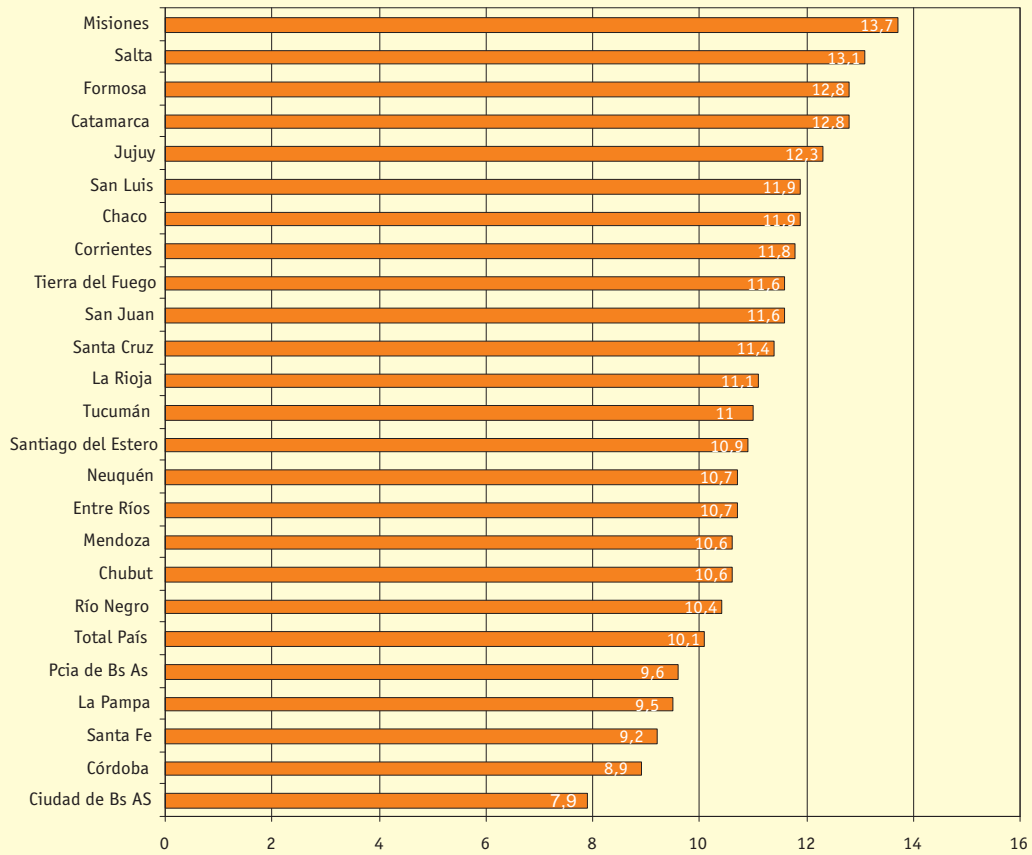
Las proyecciones de población indican que para el año 2010 la cantidad de niños y niñas en edad de asistir al Nivel Inicial ascenderá a 4 millones². La mitad de ellos conforman el grupo de edad de 3 a 5 años. La distribución por edades simples y sexo es muy similar, no así su concentración geográfica que guarda relación con la densidad de población de cada provincia. El 35% de los niños y niñas de entre 0 y 5 años reside en la Provincia de Buenos Aires y, junto con Córdoba y Santa Fe superan al 50% del total de niños.

Este grupo etareo representa al 10% del total. En algunas provincias como Misiones, Salta, Catamarca, Formosa, Jujuy el peso relativo de este grupo es sensiblemente mayor alcanzando casi el 14%, en tanto Ciudad de Buenos Aires es la provincia en donde este grupo representa un porcentaje menor.



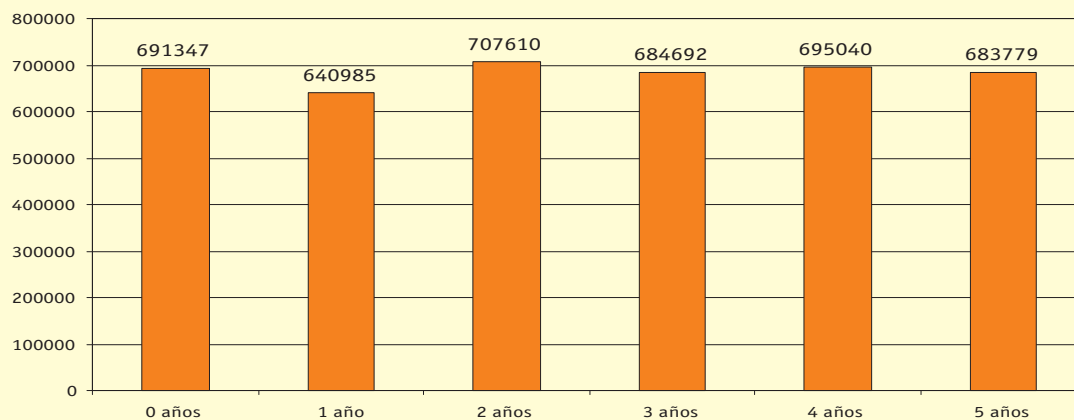
² En este caso nos referimos a los niños entre 0 y 5 años.

Gráfico 1: Porcentaje de población de 0 a 5 años respecto de la población total por provincia. Proyecciones al 2010.



Fuente: Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC

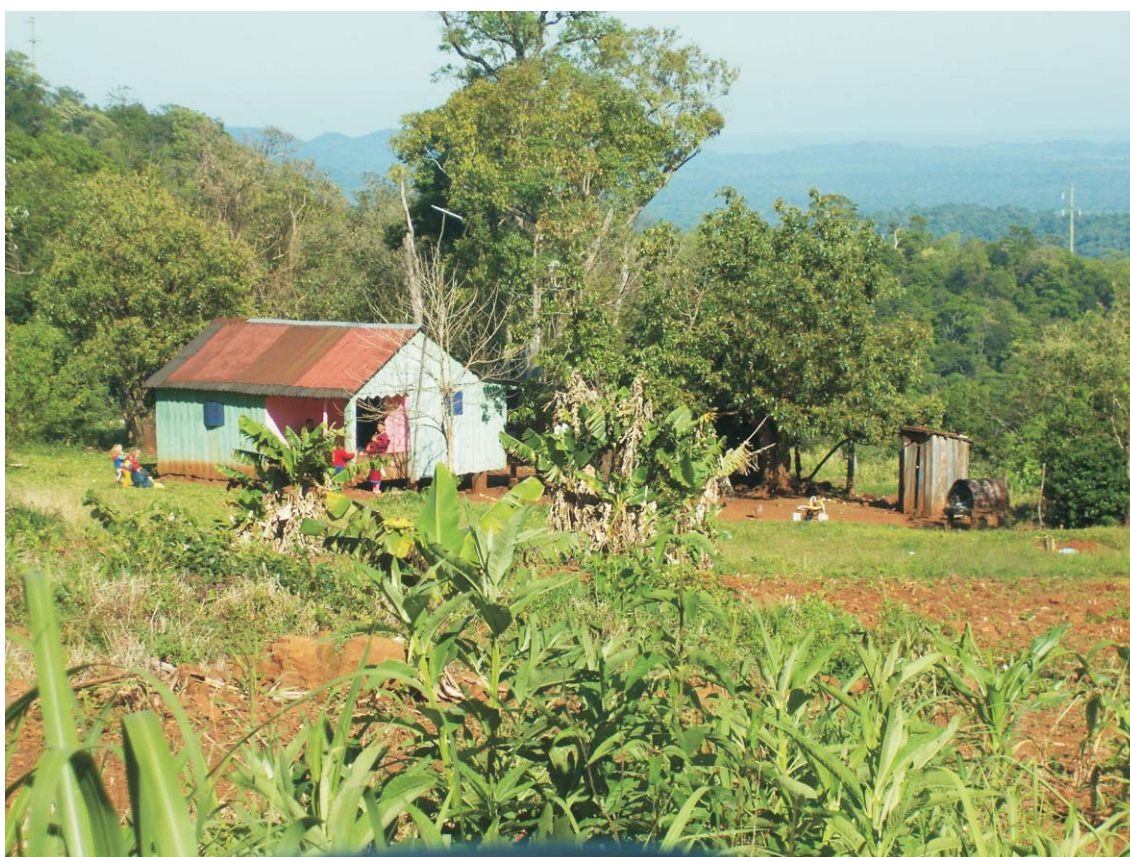
Gráfico 2: Población en edad teórica de nivel inicial por edad simple. Total País. Proyecciones a 2010.



Fuente: Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC

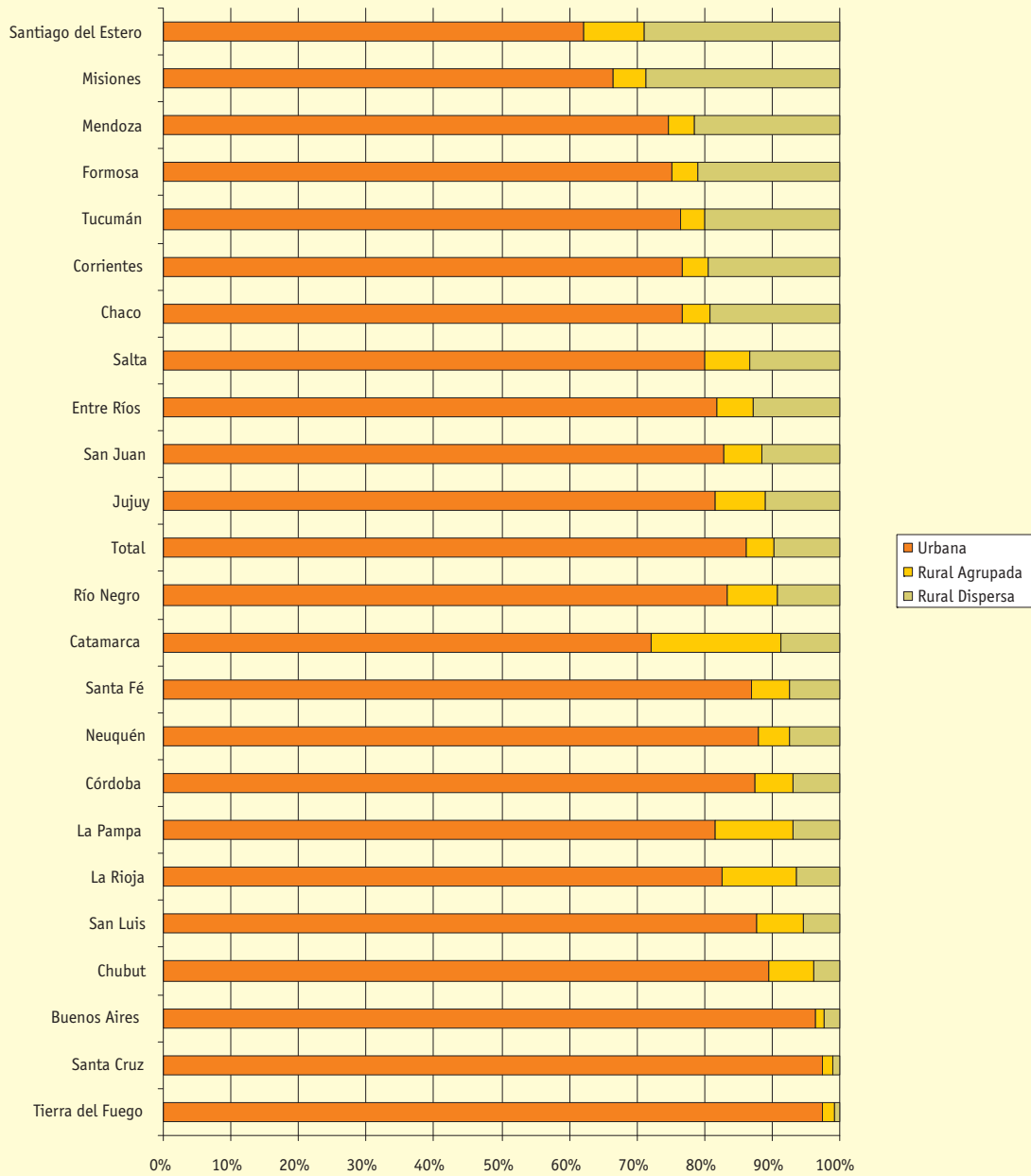
Otro aspecto central para analizar la situación poblacional es el área de residencia que hace referencia a las características demográficas del espacio socio-geográfico donde reside la población, caracterizada por la cantidad de habitantes ³. Poco más de 520 mil niños de entre 0 y 5 años viven en áreas rurales, esto es el 13% del total de niños de esta edad, lo cual revela una tasa de ruralidad levemente superior al conjunto de la población (que es del 10,6%). Las variaciones interprovinciales son muy considerables. Se destaca especialmente la situación de Santiago del Estero, Misiones y Catamarca que supera con creces el promedio nacional. A la vez, en estas provincias, la proporción de la población rural dispersa es mayor que en el resto.

El ámbito de residencia es una variable de muy alta incidencia sobre la situación de la educación de los niños. En general, está muy asociada a la pobreza y a un bajo nivel educativo de las familias. En algunos casos, la falta de servicios tales como la luz o el agua potable, sumado a las deficitarias vías de acceso a otros conglomerados poblacionales, configura una situación de precariedad singular para los niños que habitan en zonas con estas características. Dicha situación es mucho más aguda cuando se trata de zonas rurales aisladas.



³ Son tres las categorías para analizar las características demográficas del espacio socio-geográfico donde reside la población según cantidad de habitantes: a) urbana, con núcleos poblacionales de 2.000 y más habitantes, b) rural aglomerado, con núcleos poblacionales de 500 a menos de 2000 habitantes y c) rural disperso, con núcleos poblacionales de menos de 500 habitantes o en campo abierto (definiciones del INDEC).

Gráfico 3: Población de 0 a 5 años según área geográfica por provincia, 2001.



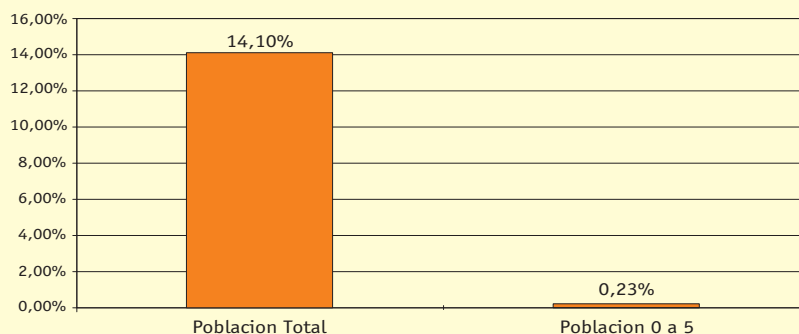
En síntesis, la población en edad de asistir al Nivel Inicial ronda los 4 millones de niños, la mitad de ellos residentes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En conjunto representan al 10% de la población. De ellos, aproximadamente 520 mil residen en áreas rurales, muchos de ellos en áreas rurales dispersas.

Ahora bien, Argentina –al igual que el resto de los países de la región– se encuentra atravesando un proceso demográfico determinado por la disminución sostenida, pronunciada y conjunta de la fecundidad y la mortalidad, lo cual, como consecuencia más importante tuvo el incremento considerable de la esperanza de vida y la disminución en la velocidad de crecimiento poblacional interanual. De este modo, se reconfiguran pirámides poblacionales de bases más estrechas, en donde el peso relativo de los más pequeños tiende a reducirse en tanto aumenta la presencia relativa de los ancianos. Asimismo, aquellas provincias que presentaban tasas de fecundidad más elevadas son para las cuales se proyecta una disminución más pronunciada en la cantidad de hijos por mujer, lo cual redundará en la disminución de la variabilidad interprovincial.

Esta dinámica poblacional en proceso aún no se expresa numéricamente, sino en forma muy incipiente. **Esto es, de acuerdo a las proyecciones de población disponibles en la actualidad la cantidad de niños de 0 a 5 años en el año 2015 no disminuye respecto al 2001, sino que se mantiene estable.** Aún así, el arraigo de sus premisas constituye un fundamento sólido para augurar que en el mediano plazo la cantidad de niños de 0 a 5 disminuirá. En efecto, en todas las provincias se observa que el grupo etareo de 0 a 5 años, si bien crece durante el período 2001 – 2015, lo hace en menor medida que el conjunto, a la vez que en diez provincias directamente se redujo. La excepción es Ciudad de Buenos Aires en donde el grupo de 0 a 5 años crece más que el conjunto de la población. También registra una menor variación en la tasa de fecundidad, ya que en los inicios del período es la jurisdicción con la tasa más baja.

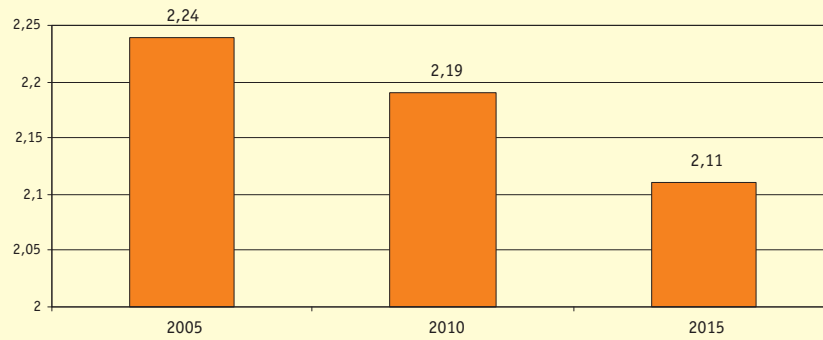
En resumen, Argentina se encuentra inmersa de lleno en una dinámica demográfica que en el mediano plazo redundará en una reducción numérica del grupo de niños en edad de asistir al Nivel Inicial.

Gráfico 4: Variación 2001-2015 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC

Gráfico 5: Tasa de fecundidad según año. Total País.



Fuente: Elaboración propia en base a Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC



Tabla 1: Tasa de fecundidad 2005 - 2015, variación de la población total y del grupo 0 a 5 en el período 2001 - 2015 por provincia

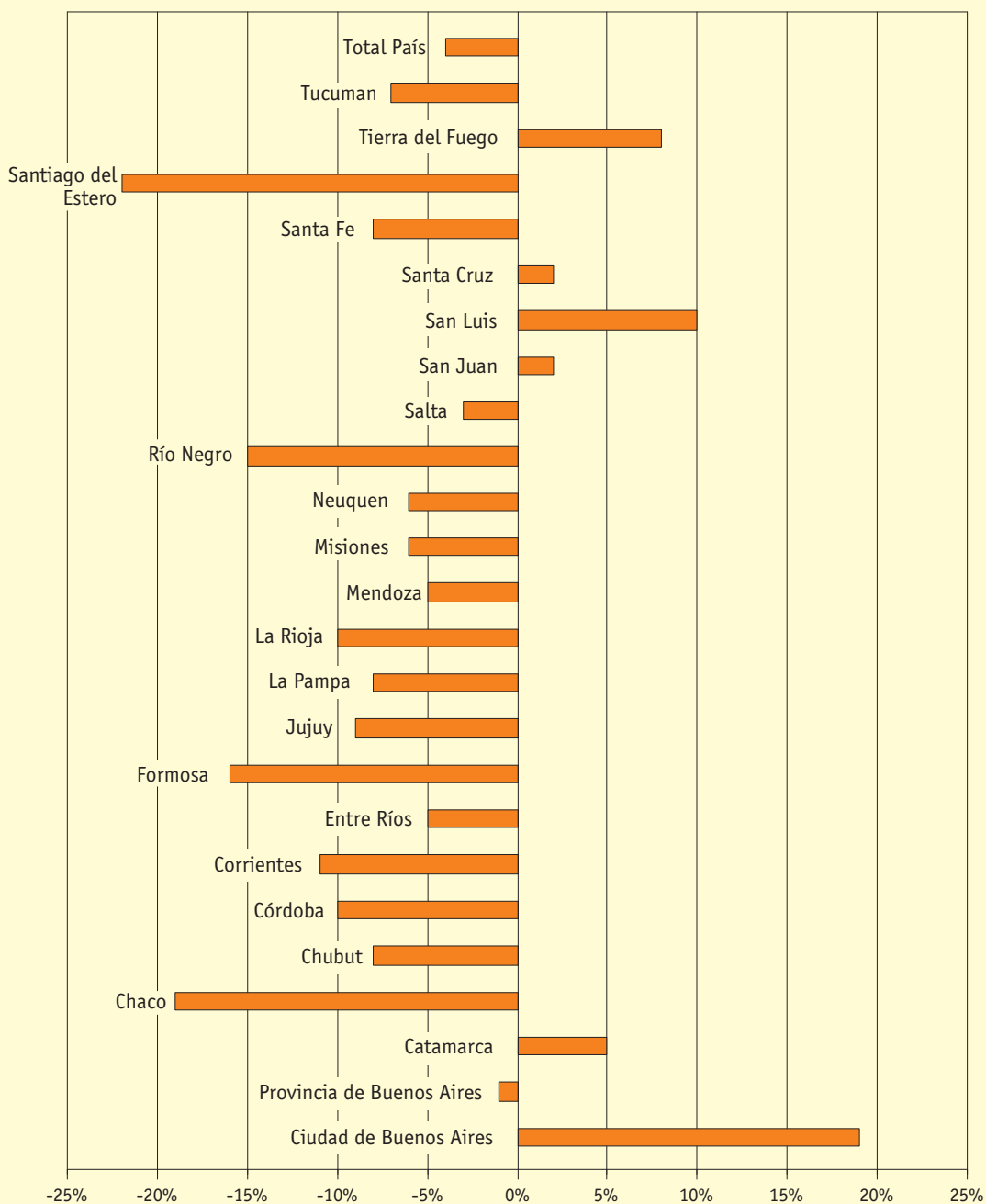
Provincia	Población		Tasa global de fecundidad			
	Variación 2001 - 2015		2005	2010	2015	Diferencia (a-c)
	Población Total	0 a 5 años				
Cdad. de Buenos Aires	3,2%	,08	1,68	1,63	1,57	0,11
Pcia. Buenos Aires	12,5%	-1,13	2,11	2,05	1,97	0,14
Catamarca	32,4%	14,54	2,90	2,82	2,71	0,19
Chaco	12,9%	-5,24	2,59	2,53	2,42	0,17
Chubut	16,3%	-0,20	2,30	2,25	2,15	0,15
Córdoba	12,3%	-7,41	1,93	1,88	1,80	0,13
Corrientes	16,3%	-0,91	2,65	2,58	2,48	0,17
Entre Ríos	14,6%	-0,74	2,46	2,40	2,30	0,16
Formosa	22,0%	6,73	2,93	2,85	2,73	0,20
Jujuy	20,7%	4,05	2,68	2,61	2,51	0,17
La Pampa	17,9%	2,84	2,21	2,16	2,07	0,14
La Rioja	32,9%	10,10	2,33	2,27	2,17	0,16
Mendoza	15,3%	4,74	2,35	2,29	2,20	0,15
Misiones	23,7%	7,51	3,12	3,04	2,91	0,21
Neuquén	24,9%	5,23	2,26	2,20	2,11	0,15
Río Negro	7,6%	-6,36	2,34	2,28	2,19	0,15
Salta	27,2%	9,79	2,92	2,85	2,73	0,19
San Juan	21,5%	5,57	2,65	2,58	2,48	0,17
San Luis	35,6%	17,84	2,71	2,64	2,53	0,18
Santa Cruz	28,5%	10,59	2,51	2,45	2,35	0,16
Santa Fe	9,4%	-2,46	2,05	1,98	1,90	0,15
Santiago del Estero	15,0%	-12,24	2,39	2,33	2,23	0,16
Tierra del Fuego	51,1%	28,62	2,51	2,44	2,34	0,17
Tucumán	18,3%	-3,07	2,40	2,34	2,24	0,16
Total del país	14,1%	0,23	2,24	2,19	2,11	0,13
Variabilidad interprovincial			1,44	1,41	1,34	0,10

Fuente: Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC

Cinco decrece

Si se observa específicamente lo que ocurre con la población de 5 años, para el período 2001-2010, se verifica decrecimiento poblacional en 19 provincias, siendo más acentuado en Chaco, Formosa, Santiago del Estero y Río Negro.

Gráfico 6: Proyecciones para la población de 5 años según división político territorial. 2001-2010



Fuente: Elaboración propia en base a Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC.

No obstante, la ventaja relativa que esto pudiera significar en términos de los recursos necesarios para sostener y expandir el nivel, se ve contrarestanda con algunas de las particularidades de esta población. En efecto, se destaca que la mitad de los niños de 0 a 5 años residen en los hogares ubicados en el 30% más bajo de la distribución de ingresos, situación que se agudiza en el nordeste y noroeste argentino en donde siete de cada diez niños proviene de los hogares más pobres.

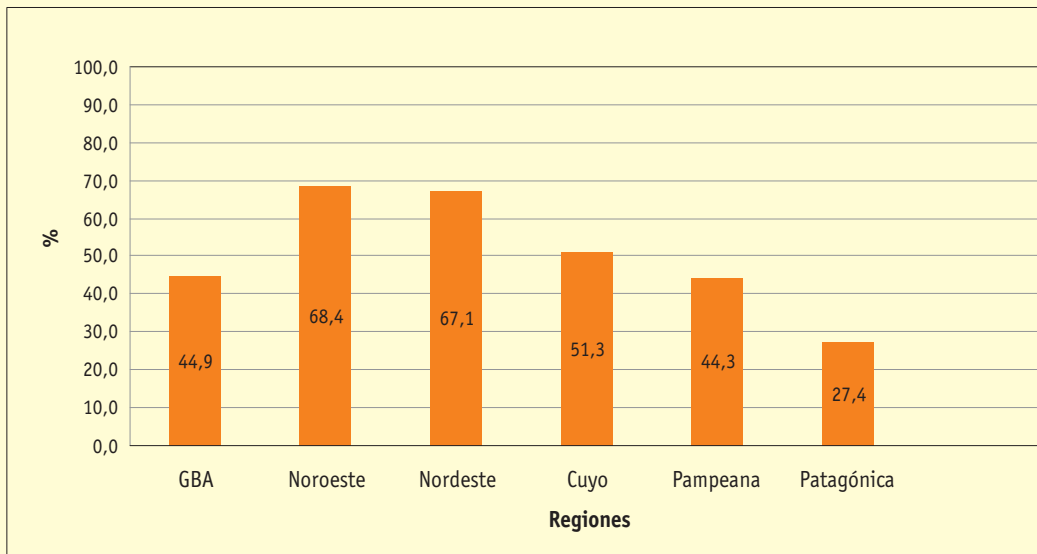
A la vez, si bien se analizará con mayor detalle en el apartado destinado a la asistencia del segundo capítulo de este informe, se destaca que aunque durante la década comprendida entre los años 1997 y 2007 la cobertura de 3 a 5 años pasó del 32% al 65%, es decir, se duplicó, continúan las desigualdades, de tal forma que el desafío actual es a la vez que avanzar en la expansión del nivel, redoblar los esfuerzos para lograr que todos los niños tengan acceso a la educación desde los primeros años de vida. En particular, en lo que respecta al pleno acceso a la edad de 5 años, algunos de los desafíos más destacados se presentan probablemente en las zonas rurales aisladas (que pueden incluir, por ejemplo, situaciones de residencia estacional de acuerdo a los tiempos de siembra y cosecha de diversos productos según las regiones) o algunas situaciones de niños de comunidades aborígenes (para el año 2004/2005 se registran en el país un total 27.702 niños entre 3 y 4 años pertenecientes y/o descendientes de pueblos indígenas de los cuales el 60% nunca asistió a un establecimiento educativo⁴) e incluso algunos niños que vivan en el contexto urbano pero en situación de alta precariedad y vulnerabilidad social (como el abandono, el trabajo infantil sostenido, entre otras). Las opciones de oferta educativa que puedan resultar adecuadas y viables según las necesidades sociales y familiares podrían asumir diversos formatos tal como lo muestran variadas experiencias vigentes en el país⁵. Incluso algunos ejemplos interesantes para analizar se presentan en otros países de la región aunque deben contemplarse las particularidades de los sistemas de oferta propios de cada uno de ellos⁶.

⁴ El dato corresponde a la Encuesta Complementaria realizada por el INDEC, años 2004/2005. La información desagregada para 5 años no se encuentra disponible.

⁵ Sólo a modo de ejemplo se puede mencionar una experiencia implementada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires "Fortalecimiento y ampliación de la atención educativa a la primera infancia a través del trabajo conjunto entre organizaciones sociales y comunitarias y la Secretaría de Educación".

⁶ En Chile, por ejemplo, la Junta Nacional de Jardines de Infantes (JUNJI) implementa Programas Alternativos de Atención tales como: a) Jardín Estacional: Destinado a hijos de madres que realizan trabajos temporales preferentemente en áreas productivas de la fruticultura, agroindustria, pesca y turismo. Funciona durante los meses de verano, b) Jardín Infantil Intercultural: Diseñado para niños entre 2 y 5 años de distintos pueblos originarios con un currículum intercultural por etnia (www.integra.cl). Además, la Fundación INTEGRA oferta c) Jardines Infantiles: para niños hasta 3 años que reciben desayuno, almuerzo, merienda y colaciones extra para quienes integran el programa de Extensión Horaria, permaneciendo abierto hasta las 20:00 horas, d) Jardín sobre ruedas: es un móvil itinerante (lleva mobiliario y materiales didácticos) con una Educadora, que recorre las zonas rurales donde las condiciones de pobreza, la baja densidad poblacional y la dispersión geográfica dificultan la instalación de jardines, e) Jardín sin fronteras: a través de un Proyecto de cooperación integra comunidades que conviven en el límite de Chile y Bolivia, brindando educación y alimentación a los niños aymara de Visviri y Charaña de uno y otro país (<http://www.integra.cl/integra.nsf/home?OpenForm>) (Peralta, M.V. 2009).

Gráfico 7: Porcentaje de población de 0 a 5 años ubicada en el 30% más bajo de la distribución de ingresos por región, 2007.



Regiones: **GBA:** Ciudad y partidos del Conurbano; **Noroeste:** Santiago del Estero La Banda, San Salvador de Jujuy y Palpalá, San Fernando del Valle de Catamarca, Salta, La Rioja, GSM de Tucumán y T Viejo; **Nordeste:** Posadas, Gran Resistencia, Corrientes, Formosa; **Cuyo:** Gran Mendoza, San Luis y El Chorrillo, Gran San Juan; **Pampeana:** Gran La Plata, Bahía Blanca Cerri, Gran Rosario, Gran Santa Fé, Gran Paraná, Gran Córdoba, Concordia, Santa Rosa y Toai, Mar del Plata Batán, Río Cuarto, Sa Nicolás y V Constitución; **Patagónica:** C Rivadavia R Tilly, Neuquén Plottier, Río Gallegos, Ushuaia R Grande, Rawson, Viedma, C de Patagones.

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Primer Trimestre 2007, INDEC

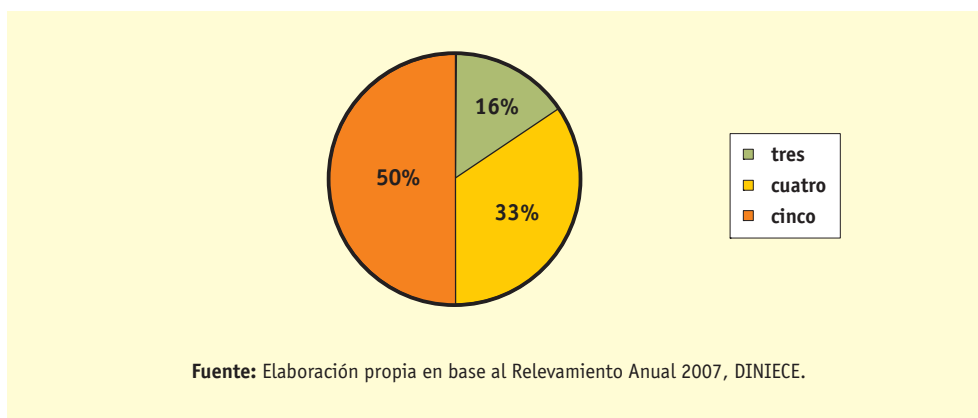


2. MATRÍCULA Y ASISTENCIA DE 3 A 5 AÑOS

2.1. Matrícula

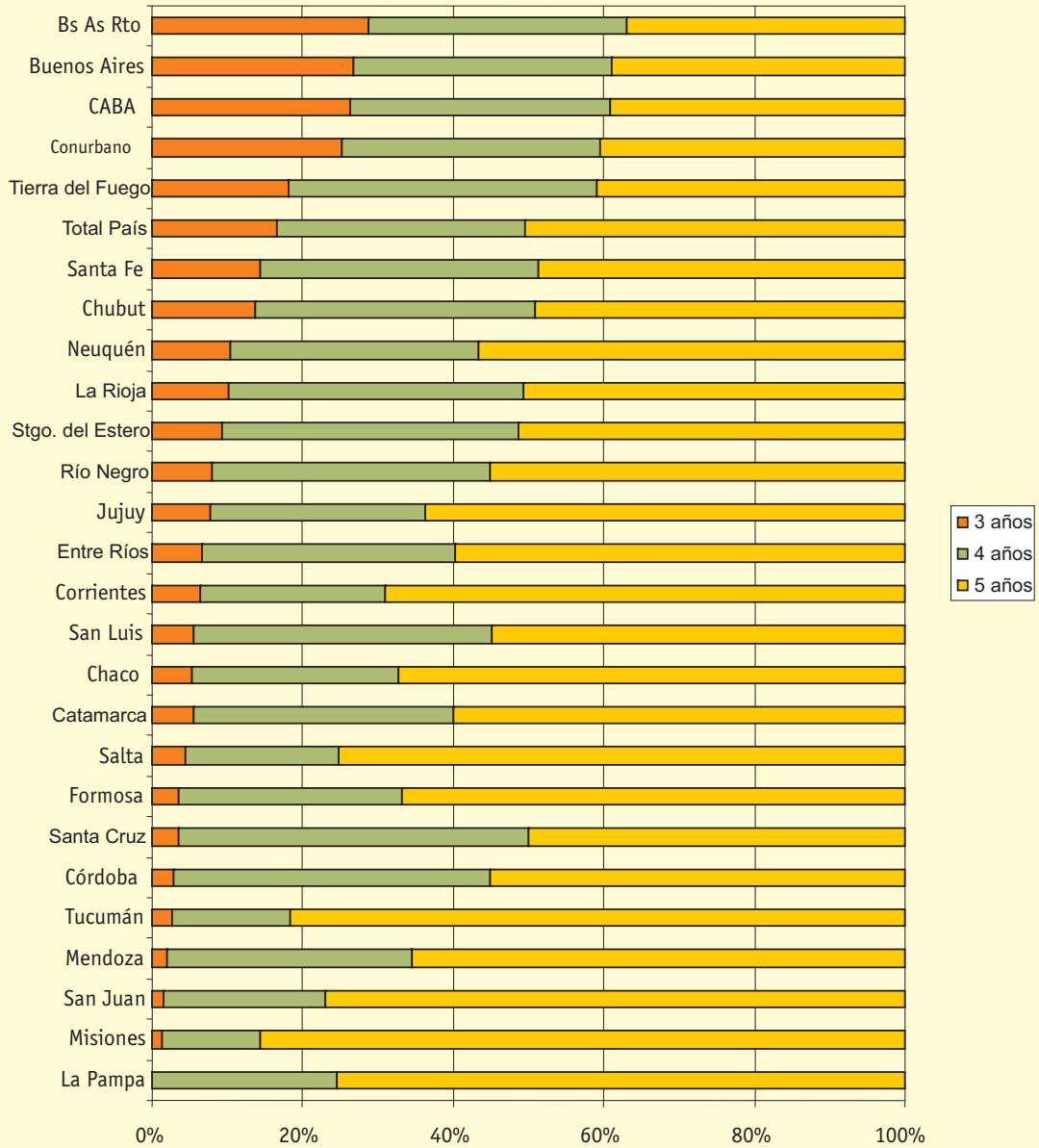
En el año 2007 se registraron 1,3 millones de niños escolarizados en las salas de 3, 4 y 5 años⁷, de estos 1.200.891 están en secciones independientes y 164.018 en secciones multiedad. El 9% del total de niños, asistieron a establecimientos situados en áreas rurales. Si bien la distribución de la población por edades simples arroja grupos muy homogéneos, la matrícula del Nivel Inicial se concentra fuertemente en sala de cinco años. A la vez, si bien la matrícula de la sala de 5 años está distribuida proporcionalmente a lo largo del país, la matrícula de sala de 4 y fundamentalmente la de 3 se concentra mayormente en la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 8: Distribución de la matrícula por edad. Total País. Año 2007.



⁷ En 3 años hay 22.5078, en 4 años 452.475, y en 5 años, 687.356. Además hay 9.552 niños de 5 años en primer grado, la mayoría de ellos se encuentran en edad teórica de asistir y cumple los 6 hasta el 30 de junio tal como lo establece la normativa vigente en el país. Una pequeña proporción se encuentra en situación de precocidad.

Gráfico 9: Matrícula de Nivel Inicial según edad por jurisdicción. Año 2007.



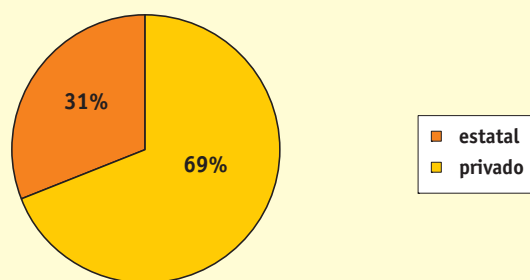
Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2007, DINIECE.

Asimismo, siete de cada diez niños asistían a establecimientos del sector estatal de gestión. Esta situación es mucho más acentuada en las áreas rurales, en donde dicho sector concentra casi la totalidad de la matrícula.

Ahora bien, si se analiza la situación por jurisdicción, sobresale por la situación contraria, la Ciudad de Buenos Aires, en donde en el año 2007 el porcentaje de la matrícula del sector privado superó a la del sector estatal, y el conurbano bonaerense donde cuatro de cada diez de los niños matriculados en el nivel asisten al sector privado.

En el otro extremo, están algunas de las provincias más pobres del país, como Chaco, La Rioja, o Santiago del Estero en las cuales la inmensa mayoría de la matrícula se concentra en el sector estatal. Por último, se destaca la situación de Corrientes, La Pampa, La Rioja, San Luis y Tierra del Fuego en donde en las áreas rurales la totalidad de la matrícula se concentra también en el sector estatal.

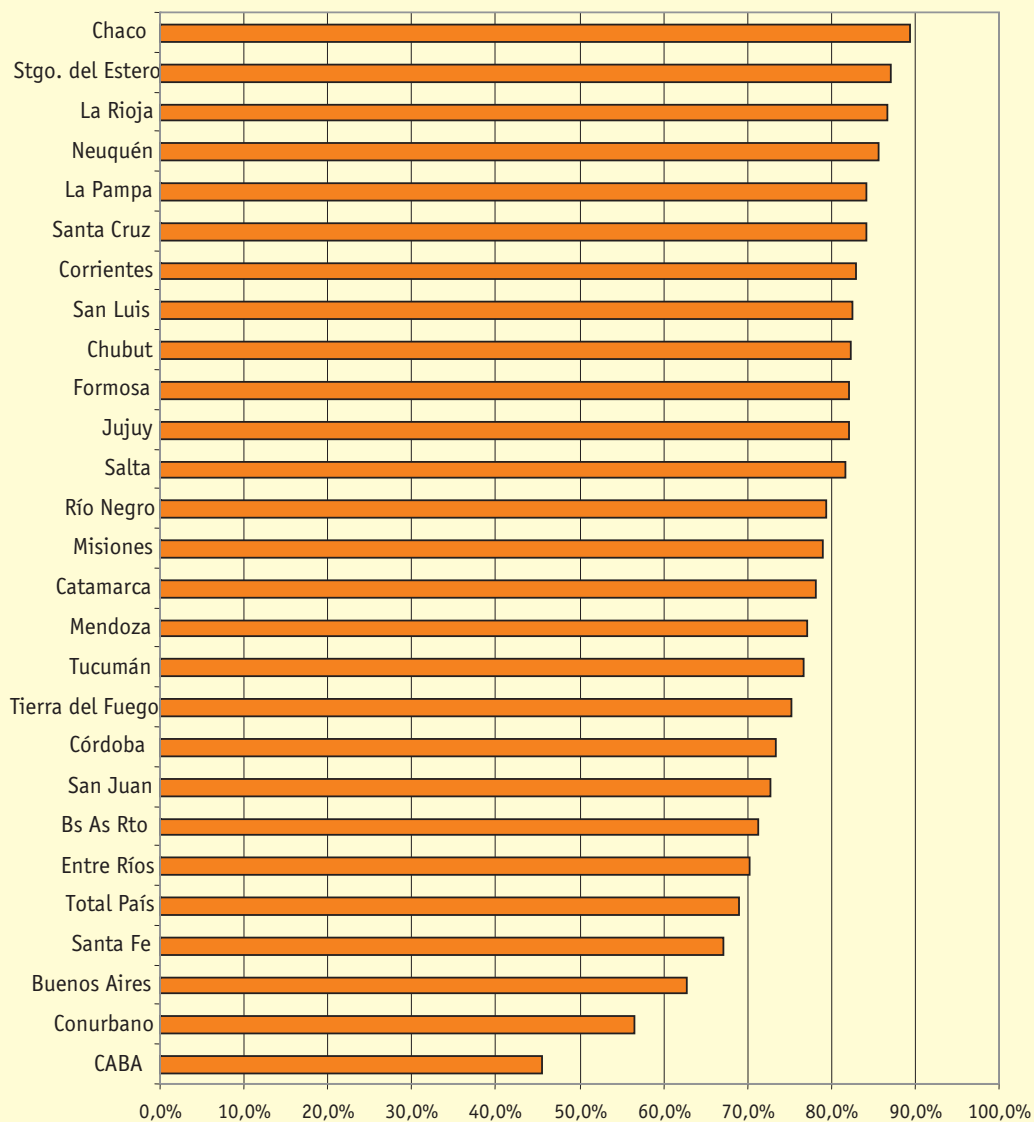
Gráfico 10: Distribución de la matrícula de 3 a 5 años según sector de gestión. Total País. Año 2007



Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2007, DINIECE.



Gráfico 11: Porcentaje de matrícula de 3 a 5 años en Sector Estatal, por provincia. Año 2007.



Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2007, DINIECE.

Al analizar esta información retrospectivamente **se observa una expansión del orden del 20% de la matrícula del nivel durante la década 1997-2007**. El crecimiento de la matrícula total se debió fundamentalmente a la expansión del sector privado. Es interesante destacar que en este sector –sumado a que la expansión total duplica a la del estatal- el incremento de la matrícula de 3 años es muy superior a la de 4 años. Este comportamiento es opuesto al del sector estatal, en donde el crecimiento de 4 años es considerablemente más elevado que el de 3.

Aún así, si bien en 3 y 4 años se registró un incremento considerable durante esa década, en sala de 5 años se registra una pérdida de 5.375 niños entre comienzos y fines del período (1999-2007⁸). Esta disminución de matrícula se produjo exclusivamente en el sector estatal en donde en 1997 había 529.810 niños de 5 años matriculados y en 2007 se reduce esta matrícula a 506.625 con un trasvasamiento de una parte de esta matrícula hacia el sector privado (de hecho en el sector privado se observa un incremento para 5 años del 10%)⁹. Una hipótesis posible para entender, en parte, esta disminución podría relacionarse con las fluctuaciones poblacionales. Como se verificó en el apartado anterior, existe decrecimiento poblacional en las proyecciones para la población de 5 años, en la mayoría de las provincias, en el período 2001/ 2010. Esta es una hipótesis posible para explicar el fenómeno aunque no necesariamente la única.



⁸ La pérdida de matrícula de 5 años, aunque muy marginal, resulta sostenida y se registra en distintos períodos económico - políticos de la última década tal como puede observarse en el Gráfico 12. Vale aclarar que al cierre de la edición del presente documento se obtuvo información disponible para el año 2008, que muestra un incremento de un 2% entre 2007 y 2008. Por otra parte, en el caso del sector estatal se observa también un incremento para 2008 del 1% respecto del año anterior, con 513.099 niños. Sin embargo el número sigue siendo inferior al registrado al inicio del período analizado, 1997 (529.810).

⁹ El pasaje de la matrícula del sector estatal al privado ha sido señalado por el Ministerio de Educación (Ampliación de la cobertura del Nivel Inicial, 2007). Cabe destacar que este no es un fenómeno privativo del Nivel Inicial, por el contrario se registra en los otros niveles educativos dentro del sistema educativo como una tendencia en particular en las jurisdicciones que concentran el mayor porcentaje de la matrícula del país: Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires.

Tabla 2: Evolución de la variación interanual de la matrícula por sala y sector de gestión 1997 - 2007

AÑOS	TOTAL	Sala de 3	Sala de 4	Sala de 5
TOTAL PAIS				
97/98	1,9	10,7	5,7	-1,7
98/99	1,1	2,4	3,0	-0,1
99/00	5,6	4,3	10,2	3,7
00/01	0,7	1,2	2,3	-0,2
01/02	0,2	1,7	0,2	-0,1
02/03	-0,2	3,1	2,7	-2,6
03/04	2,9	5,3	5,2	0,9
04/05	2,5	1,8	4,4	1,6
05/06	0,6	4,0	2,2	-1,3
06/07	2,4	4,6	6,8	-0,9
97/07	19,1	46,3	51,2	-0,8
ESTATAL				
97/98	1,6	10,3	6,8	-1,8
98/99	2,1	3,4	3,9	1,1
99/00	5,5	3,2	12,9	3,0
00/01	0,7	0,8	2,5	-0,2
01/02	1,0	2,3	1,5	0,5
02/03	-0,7	1,3	2,8	-2,8
03/04	1,2	2,8	3,5	-0,3
04/05	1,0	0,4	3,7	-0,2
05/06	0,0	3,7	2,2	-2,0
06/07	2,0	3,7	8,1	-1,7
97/07	15,2	36,3	58,9	-4,4
PRIVADO				
97/98	2,6	11,4	3,7	-1,2
98/99	-1,4	0,8	1,3	-4,1
99/00	5,7	6,2	5,0	6,1
00/01	0,9	2,0	1,8	-0,2
01/02	-1,8	0,6	-2,6	-2,3
02/03	1,2	6,0	2,5	-1,8
03/04	7,2	9,1	8,9	5,0
04/05	6,2	3,8	5,9	7,5
05/06	2,0	4,4	2,0	0,8
06/07	3,3	6,0	4,2	1,3
97/07	28,7	62,6	37,4	10,9

Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2007, DINIECE.

Las particularidades provinciales muchas veces se diluyen en los promedios nacionales. Es el caso de Ciudad de Buenos Aires donde todo el crecimiento de la matrícula del nivel fue gracias a la expansión del sector privado, e incluso hubo una disminución de la matrícula del sector estatal.

Otro de los casos es La Pampa, la provincia con menor crecimiento durante la década (particularmente en el sector estatal), y a la vez la única sin matrícula en la sala de 3, ni de 4 en sector estatal. Los referentes del Ministerio de Educación provincial entrevistados presentan diferentes hipótesis que explicarían estas situaciones. Por un lado, se hace referencia a cierto déficit en la calidad información en el período 1996 – 2002 y a una mejora de la misma a partir de 2003 (fecha en que las estadísticas educativas, que dependían de estadísticas y censos, pasan a depender de Educación). Otro factor a considerar es que no se registra ni la oferta municipal ni la privada no subvencionada. En cuanto a la situación matricular de sala de 3, efectivamente no hay registro de la matrícula de esta edad por decisión de las autoridades provinciales. En otro sentido, los desplazamientos de población aparecen como un factor de peso en las variaciones interanuales de matrícula. Las inundaciones, por ejemplo, obligan a que contingentes importantes de población se desplacen, por ejemplo, a Córdoba (provincia en la cual se verifica un importante crecimiento matricular en el período aquí considerado). Respecto a la reducción de matrícula en 5 años, se considera el factor demográfico como una de las explicaciones posibles que inciden en la reducción de la demanda. Asimismo, del análisis de nacimientos registrados se desprende una importante variabilidad interanual de tendencia decreciente. En rigor, dado que la tasa de escolarización de cinco nunca alcanzó el 100%, toda reducción de matrícula debería ser considerarse como un factor central a atender. Aún así, el factor demográfico relativiza la interpretación de esta tendencia.

En lo que respecta a las provincias en las que se registró un importante incremento matricular, se destacan Córdoba, Catamarca y Santiago del Estero que duplicaron al promedio nacional.

El caso Córdoba se destaca porque el crecimiento de la matrícula del jardín de infantes en el sector estatal fue mayor que la del sector privado (al igual que Formosa). En Córdoba el crecimiento de la matrícula (fundamentalmente del sector estatal) es muy superior al valor nacional registrándose particularmente en las salas de 3 y 4. Contrariamente se redujo la matrícula en 5 años, particularmente en el estado, pero se incrementó en el sector privado. Respecto del incremento de matrícula en las salas no obligatorias las autoridades provinciales sostienen que esta expansión sería la expresión cuantitativa de una transformación en la concepción de la política educativa y administrativa a partir de la cual se ha dado gran impulso a dicha oferta y que expresa a su vez un cambio institucional a partir de la recuperación económica de la provincia. En cuanto a la reducción de la matrícula en 5 años la percepción que tienen las autoridades consultadas es que se ha alcanzado la escolarización universal y que la diferencia respecto a la cobertura total responde a las dificultades metodológicas propias de esta medición y en algunos problemas en el registro del relevamiento anual¹⁰. No descartan la

¹⁰ Se refieren a la construcción del denominador por desajuste en las edades consideradas al 31 de junio. De todos modos esta limitación se registra en todos los casos por igual.

hipótesis de una disminución en los nacimientos. En cuanto al traspaso del sector público al privado la explicación que otorgan refiere a cuestiones subjetivas. En momentos de recuperación económica, las familias optan por enviar a sus hijos a escuelas privadas porque consideran que es mejor¹¹.

En el caso de Catamarca, el crecimiento del nivel fue muy superior al del resto de las provincias, se dio especialmente en el sector privado y la matrícula de 5 años registró un movimiento decreciente. Los referentes del Ministerio de Educación de la provincia señalan a la migración interprovincial como un aspecto de suma relevancia para el análisis de la magnitud y variabilidad de la matrícula (como en La Pampa), especialmente la migración estacional proveniente de Tucumán y Santiago del Estero; como así también la presencia de un flujo constante de población proveniente de provincias limítrofes que llega a Catamarca para quedarse. En cuanto al pasaje de matrícula del sector público al privado, aluden, en parte, a ciertos aspectos subjetivos (como en Córdoba). Se considera que hay una sobrevaloración del sector privado producto entre otras cosas de las características edilicias y aspectos relacionados con la garantía del servicio respecto a la pérdida de días de clase por los paros docentes. En términos pedagógicos, las autoridades consultadas insisten en que la formación docente es única con lo cual la calidad pedagógica está garantizada desde el estado para ambos sectores de gestión. Incluso, sostienen que en oposición al sector estatal, los directivos de establecimientos privados seleccionan discrecionalmente a sus docentes dado que estos no se encuentran regulados por la "Junta de clasificación". En cuanto a la reducción de matrícula de 5 años, las autoridades del nivel manifiestan que una de las explicaciones es que hay una reducción de la demanda teórica, aún así asumen el desafío y elaboran estrategias para incorporar a los niños en edad de asistencia obligatoria¹² en particular en una provincia en la que 30% de la matrícula es rural (el análisis por ámbito se presenta más adelante).

Volviendo a la situación nacional, en particular al aporte que cada sala significó en el total país, el promedio esconde la situación de la mayoría de las provincias ya que la sala de 3 creció considerablemente más que la sala de 4 (centralmente por una peor situación de partida). Esta es la situación de Catamarca, Chubut, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

¹¹ Hay varios trabajos que estudiaron la elección de escuelas y el fenómeno de la segregación en el país. Algunos de ellos son: Veleda C. (2005) y Narodowski, M. y Gómez Schettinni, M. (2007), entre otros.

¹² Es interesante en este sentido la apreciación que realizó la Subsecretaria de Planeamiento respecto a los programas de transferencias condicionadas. Destacó el impacto positivo que en su momento tuvo el Plan Materno Infantil para generar el hábito en las madres de llevar a los niños pequeños a controles de salud, tener al día las vacunas, etc. En este sentido, considera que la exigencia del Asignación Universal por Hijo es importante para lograr fortalecer el vínculo de las familias con el Nivel Inicial, de forma tal que "aunque el programa desaparezca, el hábito ya fue instalado".

Tabla 3: Variación de la matrícula por sala y sector de gestión 1997 – 2007

PROVINCIA	TOTAL			TOTAL			ESTATAL			PRIVADA		
	TOTAL	E	P	3	4	5	3	4	5	3	4	5
Total País	19,1	15,2	28,7	46,3	51,2	-0,8	36,3	58,9	-4,4	62,6	37,4	10,9
Buenos Aires	14,0	10,9	19,7	33,8	20,6	-0,8	25,4	18,4	-2,1	50,2	24,6	1,6
Conurbano	15,4	13,7	17,7	39,7	23,8	-1,0	30,9	24,0	-0,8	52,2	23,5	-1,2
Bs As Resto	12,2	8,1	24,0	27,4	16,6	-0,5	20,8	13,0	-3,5	46,7	26,8	8,2
CABA	18,9	-1,4	43,6	47,2	15,6	7,6	11,5	-4,8	-4,5	85,4	43,0	22,3
Catamarca	47,7	39,8	84,8	*	*	8,6	*	*	-0,1	*	63,8	80,2
Chaco	32,2	28,2	78,6	*	*	5,2	71,8	*	3,5	*	*	28,7
Chubut	29,0	25,3	49,4	*	72,6	-3,0	*	82,6	-6,5	76,8	37,8	40,5
Córdoba	50,0	52,5	43,5	*	*	-6,8	*	*	-12,1	*	95,9	13,4
Corrientes	9,0	3,2	50,0	35,1	53,3	-2,7	16,2	50,7	-6,3	84,1	61,2	35,2
Entre Ríos	24,0	22,2	28,3	*	*	-4,9	*	*	-9,1	*	42,7	10,1
Formosa	30,8	33,6	19,1	*	*	2,8	*	*	2,5	*	19,1	4,6
Jujuy	22,9	18,0	51,6	*	*	-8,6	*	*	-10,3	*	97,7	9,0
La Pampa	6,0	2,0	34,1	.	*	-15,2	.	*	-17,2	.	*	11,1
La Rioja	17,4	16,2	26,1	47,2	44,1	-0,7	43,3	45,8	-1,5	55,8	33,5	6,6
Mendoza	16,8	7,8	62,6	64,8	*	-16,4	59,0	*	-22,4	65,3	*	29,1
Misiones	24,3	23,1	28,8	18,5	60,4	20,2	-30,7	*	15,9	*	-14,8	42,2
Neuquén	12,6	9,1	39,3	*	65,8	-11,7	*	71,0	-15,8	46,0	40,6	35,8
Río Negro	16,3	11,2	41,6	*	76,9	-11,1	*	84,1	-16,5	*	50,4	23,7
Salta	22,7	19,4	40,1	*	99,6	7,5	*	*	3,7	*	42,3	34,2
San Juan	17,0	4,5	72,2	*	*	0,4	-81,8	275,8	-5,6	*	*	41,8
San Luis	25,5	23,3	37,1	59,1	52,9	9,0	30,2	55,6	7,5	*	41,8	19,0
Santa Cruz	17,4	12,8	49,5	*	25,7	6,5	*	21,9	3,2	*	54,4	32,3
Santa Fe	10,0	5,8	19,9	*	29,2	-11,8	*	33,0	-17,6	64,4	22,1	5,7
Santiago del Estero	40,0	37,6	59,3	*	51,6	23,3	*	50,8	21,3	*	57,3	42,2
Tierra del Fuego	25,7	15,1	75,5	*	23,1	-0,7	*	13,7	-7,5	*	80,9	46,2
Tucumán	22,3	16,5	46,5	59,2	56,1	16,6	82,5	20,1	15,2	38,2	*	23,8

Nota: El relevamiento de matrícula de 3 años presenta situaciones diversas según las jurisdicciones.
*: Superior al 100%

Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2007, DINIECE.

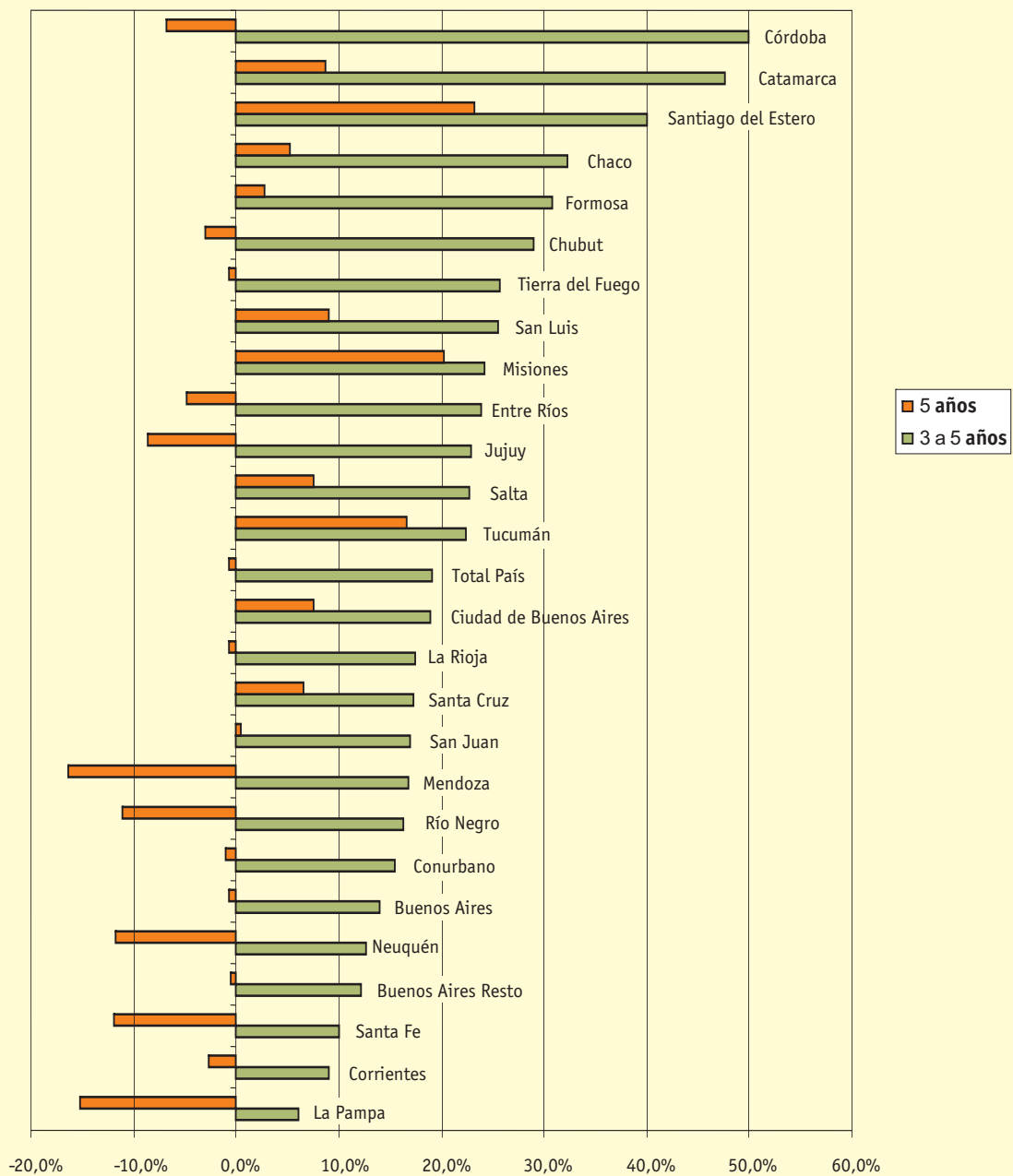
Es importante insistir en que mientras que en el conjunto del grupo de 3 a 5 años se verifica incremento matricular en cada una de las provincias, se observa un movimiento decreciente específicamente en la edad de 5 años, particularmente en algunas jurisdicciones.

Asimismo, respecto de la matrícula en 5 años, se diferencian Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Formosa, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, y muy especialmente Tucumán, Misiones y Santiago del Estero en donde no sólo no decreció sino que en algunos casos se expandió en más del 20%.

Al considerar las variaciones de la matrícula de la sala de 5 por sector de gestión, se distancia claramente el Conurbano, en donde la matrícula decreció tanto en el sector público como el privado, e incluso en este último la disminución fue mayor.

Para Ciudad de Buenos Aires una hipótesis que podría explicar parte del crecimiento es la que proviene del conurbano bonaerense y asiste a jardines de la Ciudad, situación que, de manera complementaria podría explicar también una parte de la caída registrada en provincia de Buenos Aires.

Gráfico 12: Evolución de la variación de la matrícula de sala 5 años 1997-2007



Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2007, DINIECE.

Esquema 1: Agrupamiento de provincias según la variación porcentual de la matrícula de sala de 3, 4 y 5 por sector de gestión, 1997-2007.

Provincias según la variación entre la matrícula de salas de 3, 4 y 5 en el sector estatal y privado			
El sector privado subió más que el estatal		El sector estatal subió más que el sector privado	
Buenos Aires	Mendoza	Córdoba	
Conurbano	Misiones	Formosa	
Rto. Buenos Aires	Neuquén		
CABA	Río Negro		
Catamarca	Salta		
Chaco	San Juan		
Chubut	San Luis		
Corrientes	Santa Cruz		
Entre Ríos	Santa Fe		
Jujuy	Stgo del Estero		
La Pampa	T. del Fuego		
La Rioja	Tucumán		
Provincias según la variación en la matrícula de sala de 5 años			
Subió		Bajó	
CABA	San Juan	Conurbano	La Pampa
Catamarca	San Luis	Rto. Buenos Aires	La Rioja
Chaco	Santa Cruz	Chubut	Mendoza
Formosa	Stgo del Estero	Córdoba	Neuquén
Salta	Tucumán	Corrientes	Río Negro
Misiones		Entre Ríos	Santa Fé
		Jujuy	Tierra del Fuego
Provincias según la relación entre las variaciones de la matrícula de sala de 3 y sala de 4			
Sala de 3 subió más que 4		Sala de 4 subió más que 3	
Buenos Aires	San Juan	Chaco	
Catamarca	San Luis	Córdoba	
Chubut	Santa Cruz	Corrientes	
Entre Ríos	Santa Fé	Formosa	
La Rioja	Stgo del Estero	Jujuy	
Neuquén	T. del Fuego	La Pampa	
Río Negro	Tucumán	Mendoza	
Salta		Misiones	

Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual 2007, DINIECE.

Si se analiza la situación de la matrícula por ámbito cabe mencionar que se registraron un total de 130.862 niños de entre 3 y 5 años en el ámbito rural en 2007. Esto representa el 9,6% de la matrícula total del nivel para estas edades. Al igual que lo observado en relación a la incidencia de la población rural, las provincias con mayor proporción de matrícula en este ámbito en el nivel son Catamarca, Misiones y Santiago del Estero.

La distribución de la matrícula por edad en este ámbito es de 82.577 para 5 años, 38.660 para 4 y 9.625 para 3, lo que representa un 63,1%; 29,5% y 7,4% para cada una de estas edades simples. Dicha distribución está más concentrada en 5 años en este ámbito que para el promedio nacional.

El crecimiento en el período 1998 – 2007¹³ para el grupo de 3 a 5 años fue del 13%, lo cual representa una menor proporción comparado con el crecimiento total de la matrícula. Sin embargo, mientras que hubo un incremento mayor al 50% en las salas de 3 y 4 años, en 5 años se registra un leve decrecimiento (-4%) para el mismo período. Si se analizan las variaciones interanuales se comprueba un decrecimiento entre el año 2001 y 2002 tanto para el conjunto del nivel como específicamente para 5 años. En los demás años las variaciones son positivas.

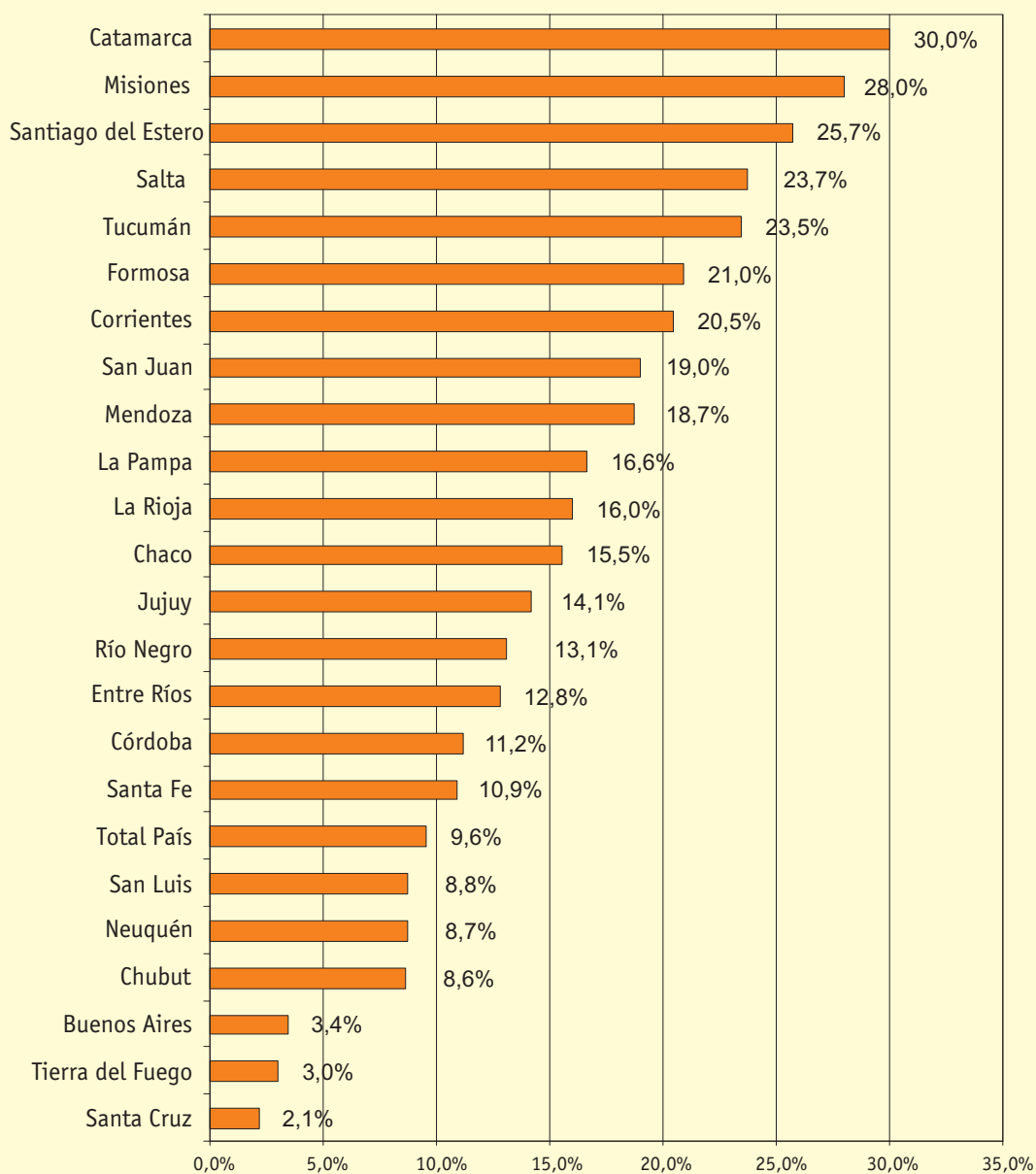
En cuanto a las diferencias por jurisdicción durante el período 1998-2007 en algunos casos se registran incrementos cercanos al 50%. Es el caso de Córdoba, Chaco y Santiago del Estero¹⁴. Se destaca en estas provincias el incremento en 4 años y también en sala de 3 en los casos de Chaco y Santiago del Estero. En otras jurisdicciones se registra un decrecimiento matricular en el mismo período. Es el caso de Catamarca, Chubut, La Pampa, La Rioja, Río Negro y San Juan. En todos estos casos este decrecimiento se debe a una disminución en la matrícula de 5 años.



¹³ Para ámbito se considera el período 1998 – 2007 porque no hay información disponible para el año 1997.

¹⁴ En Tierra del Fuego el incremento supera al 100% debido a una muy baja matrícula en su situación de partida y a que se trata de poblaciones mas pequeñas.

Gráfico 13: Porcentaje de matrícula de 3 a 5 años del ámbito rural por jurisdicción, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual, DINIECE.

Tabla 4: Variación de la matrícula de 5 años en el ámbito rural por jurisdicción. 1998 y 2007

	1998	2007	Diferencia matricular	Variación (%)
Total País	115.806	130.862	15.056	13,0%
Buenos Aires	18.038	20.029	1.991	11,0%
Catamarca	4.765	3.819	-946	-19,9%
Córdoba	8.129	11.703	3.574	44,0%
Corrientes	7.515	7.117	-398	-5,3%
Chaco	3.738	5.402	1.664	44,5%
Chubut	2.088	1.559	-529	-25,3%
Entre Ríos	5.026	5.156	130	2,6%
Formosa	2.947	3.712	765	26,0%
Jujuy	2.862	3.013	151	5,3%
La Pampa	2.091	1.175	-916	-43,8%
La Rioja	2.438	2.208	-230	-9,4%
Mendoza	7.701	8.278	577	7,5%
Misiones	8.270	9.755	1.485	18,0%
Neuquén	1.430	1.583	153	10,7%
Río Negro	2.817	2.739	-78	-2,8%
Salta	6.500	8.670	2.170	33,4%
San Juan	3.887	3.805	-82	-2,1%
San Luis	1.039	1.314	275	26,5%
Santa Cruz	181	209	28	15,5%
Santa Fe	10.981	11.545	564	5,1%
Santiago del Estero	5.585	8.441	2.856	51,1%
Tucumán	7.710	9.454	1.744	22,6%
Tierra del Fuego	68	176	108	158,8%

Fuente: Elaboración propia en base al Relevamiento Anual, DINIECE.

Por último, la distribución por sexo de la matrícula es equitativa en el país (49,6% son mujeres) y la tendencia muestra que esta situación se registró desde 1997 de manera estable.

2.2. Asistencia

En el primer capítulo de este informe se caracterizó a la población en edad de asistir al Nivel Inicial, mientras que en el apartado anterior se analizó la distribución y evolución de la cantidad de niños en sala de 3, 4 y 5 años. Llegado este punto se intentará dimensionar el acceso a la escolarización de los niños en edad de asistir al Nivel Inicial. La fuente utilizada para el análisis de la asistencia escolar es la Encuesta de Hogares, que si bien tiene sólo cobertura urbana, permite utilizar numeradores y denominadores estandarizados a la vez que ofrece la posibilidad de profundizar en el análisis de las desigualdades sociales en el acceso a la escolarización.

Ahora bien, antes de comenzar el análisis de las tasas de asistencia es importante destacar que este indicador expresa la proporción de niños de entre 3 y 5 años que asiste regularmente tanto a establecimientos de educación formal como no formal¹⁵. De este modo, dado que las estadísticas educativas analizadas en los apartados anteriores refieren a la población escolarizada en las salas de 3, 4 y 5 años en establecimientos formales, la matrícula en el Nivel Inicial y las tasas de asistencias del grupo de edad de 3 a 5 años, si bien se encuentran asociadas, no son estrictamente comparables.

Otro aspecto que impide la asimilación directa de ambos indicadores es el desajuste entre la edad teórica del Nivel Inicial y el nivel educativo al que efectivamente asiste esta población. En ese sentido, es esperable que en el momento de realizarse la encuesta una proporción considerable de niños de 5 años se encuentre escolarizada en el nivel primario, a la vez que una proporción de niños de 6 años asista al Nivel Inicial. Esto se vincula con el tercer factor que dificulta la comparabilidad entre ambas fuentes en tanto el momento del año en el que se recoge el dato difiere entre una y otra, y la captación del nivel educativo al que asisten los niños varía conforme este aspecto.

¹⁵ No se puede establecer una distinción estricta a partir de la fuente, por el modo en que se recolecta la información.

Asimismo, la dimensión temporal trae consecuencias en el análisis longitudinal al interior de la propia encuesta. Esto es, a lo largo del período analizado la Encuesta de Hogares atravesó diversas transformaciones entre las cuales una de las que más afecta la comparabilidad interanual de las tasas de asistencia es el paso de una medición puntual a la medición continua. En la modalidad puntual las mediciones se producían dos veces al año, durante la tercera semana de mayo y octubre. En la modalidad continua, vigente desde el año 2003, las ventanas de observación pasan a ser los cuatro trimestres del año. Estas modificaciones de carácter metodológico explican en gran parte las variaciones entre las tasas de asistencia del período 1997 – 2002 y 2003 – 2006.

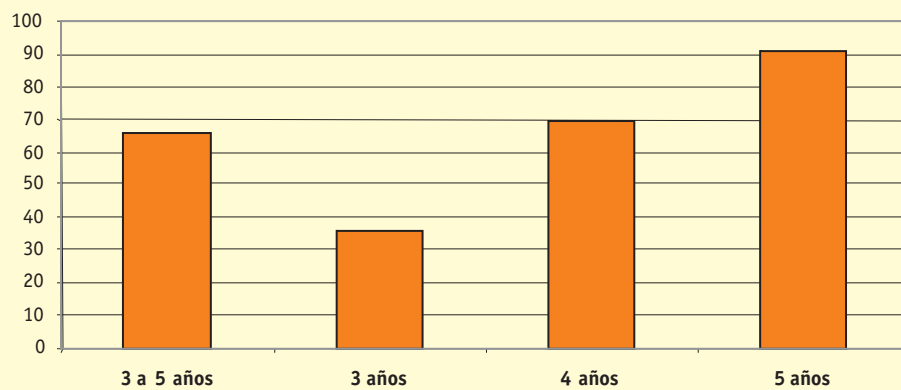
Finalmente, la última información disponible corresponde al primer trimestre del año 2007 en contraposición al segundo semestre considerado para los años 2003 – 2006, lo cual incide muy probablemente en las variaciones observadas entre los años 2006 y 2007.

A pesar de las serias limitaciones en la comparabilidad de las fuentes utilizadas e incluso al interior de la propia fuente, el panorama que ofrece la Encuesta de Hogares es relevante en tanto permite dimensionar la vinculación de los niños de 3 a 5 años con la oferta educativa y sobre todo resulta la única para poder cruzar la situación económica y social de los niños con la asistencia a una oferta de atención educativa.

Así es que seis de cada diez niños en edad de asistir al jardín de infantes se encuentran escolarizados. Sin embargo, las brechas por edades simples y estrato social son abrumadoras, y en tal sentido expresan la magnitud del desafío que queda por delante. Se destaca que la asistencia al Nivel Inicial –al contrario del Nivel Primario y medio- aumenta con la edad. Menos del 40% de los niños de 3 años asiste regularmente a un establecimiento educativo, esta proporción araña al 70% entre los niños de 4 años, en tanto –asociado sin dudas con la obligatoriedad- 5 años, aún con las erráticas variaciones interanuales, se encuentra próxima a universalizarse.



Gráfico 14: Tasa de asistencia por edades simples. 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC



Tabla 5: Tasas de asistencia¹⁶ por edades simples y peso relativo de los niños escolarizados en el Nivel Inicial sobre el total de niños escolarizados, 1997 – 2007

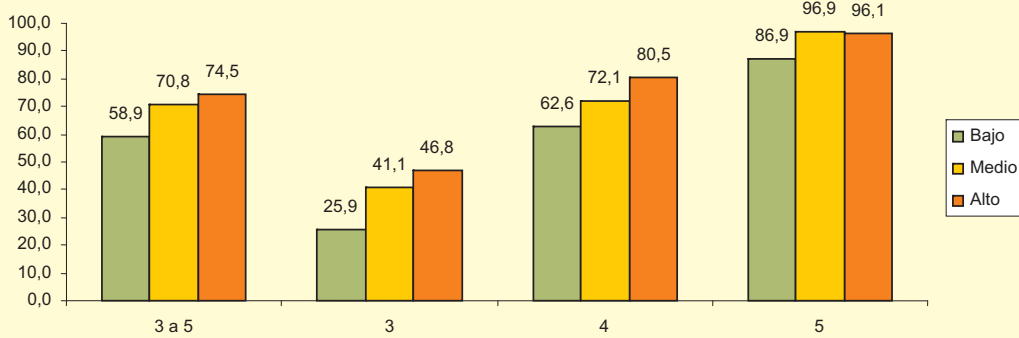
AÑO	Tasas de asistencia (*)				Peso relativo de los niños escolarizados en el Nivel Inicial sobre el total de niños escolarizados	
	% de niños de 3 a 5 años escolarizados	% de niños de 3 años escolarizados	% de niños de 4 años escolarizados	% de niños de 5 años escolarizados	% de niños de 5 años que asiste al Nivel Inicial sobre el total de los de 5 años	% de niños de 6 años que asiste al Nivel Inicial sobre el total de los de 6 años
1997	31,7	6,2	17,4	71,5	97,1	26,9
1998	37,0	6,6	28,4	73,4	97,4	26,5
1999	41,3	17,5	31,9	75,3	97,7	28,3
2000	43,0	17,5	36,9	73,7	98,2	27,6
2001	39,6	10,0	32,5	75,5	97,6	28,0
2002	41,6	11,5	34,9	79,2	98,1	27,3
2003	50,8	15,8	42,9	91,5	79,9	3,4
2004	57,9	27,7	59,3	87,8	89,7	19,7
2005	59,3	26,9	59,9	88,8	91,5	17,9
2006	61,0	29,7	60,8	90,2	86,9	14,5
2007	65,5	36,2	69,1	91,2	68,0	6,5

(*) Tasa de asistencia es el porcentaje de niños escolarizados sobre el total de niños

Ahora bien, el acceso al Nivel Inicial reproduce el patrón de exclusión presente en otros ámbitos de la vida social. Un niño de 3 años proveniente de hogares de menores ingresos tiene una probabilidad dos veces menor de estar escolarizado que un niño que vive en un hogar del estrato social más alto. Esta brecha se reduce a medida que avanza la edad.

¹⁶ En este caso, se trata de la tasa de asistencia a la edad teórica de asistencia al Nivel Inicial, no necesariamente implica la asistencia al nivel. Otra información que puede considerarse es la producida por el Ministerio de Educación de la Nación. Si bien el cálculo es diferente porque considera a la población de 5 años que asiste a primaria, los resultados son cercanos. (*Ampliación de la cobertura del Nivel Inicial*, Área de Programación Educativa- Subsecretaría de Planeamiento Educativo, 2007).

Gráfico 15: Asistencia por edad según nivel de ingresos. 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

A las desigualdades socioeconómicas se suma la desigualdad territorial. Los niños que residen en las áreas urbanas de la Provincia de Buenos Aires, la región pampeana o la Patagonia tienen una probabilidad mucho mayor de estar escolarizados que los niños que residen en el noroeste y nordeste del país. Nuevamente, las brechas interregionales disminuyen a medida que aumenta la edad. La brecha a los 3 años entre la región con más asistencia y la que tiene menor asistencia es 11 veces mayor mientras que a los 5 años es solo de 1,1. No obstante, es para destacar que las brechas por nivel socioeconómico son menores en las regiones en donde las tasas de asistencia son considerablemente más bajas.



Tabla 6: Tasas de asistencia total 3 a 5 años y por edades simples y región, 2007.

Región	EDAD			
	3 a 5 años	3	4	5
Gba	74,5	52,6	81,0	90,6
Noroeste	49,2	8,4	47,2	87,1
Nordeste	46,7	4,6	48,0	90,4
Cuyo	47,7	8,9	42,2	94,5
Pampeana	64,4	31,3	67,7	94,1
Patagonica	62,7	23,9	68,7	90,9
Total	65,5	36,2	69,1	91,2
Maximo	74,5	52,6	81,0	94,5
Minimo	46,7	4,6	42,0	87,1
Riesgo relativo	1,60	11,4	1,9	1,1

RIESGO RELATIVO: indica, la probabilidad que tienen los niños de la región con más bajas tasa de asistencia de asistir al Nivel Inicial en comparación con la probabilidad de los niños de la región con mayor tasa de asistencia. En términos operativos es el cociente entre la región con el valor máximo registrado con la región que tiene el valor mínimo.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

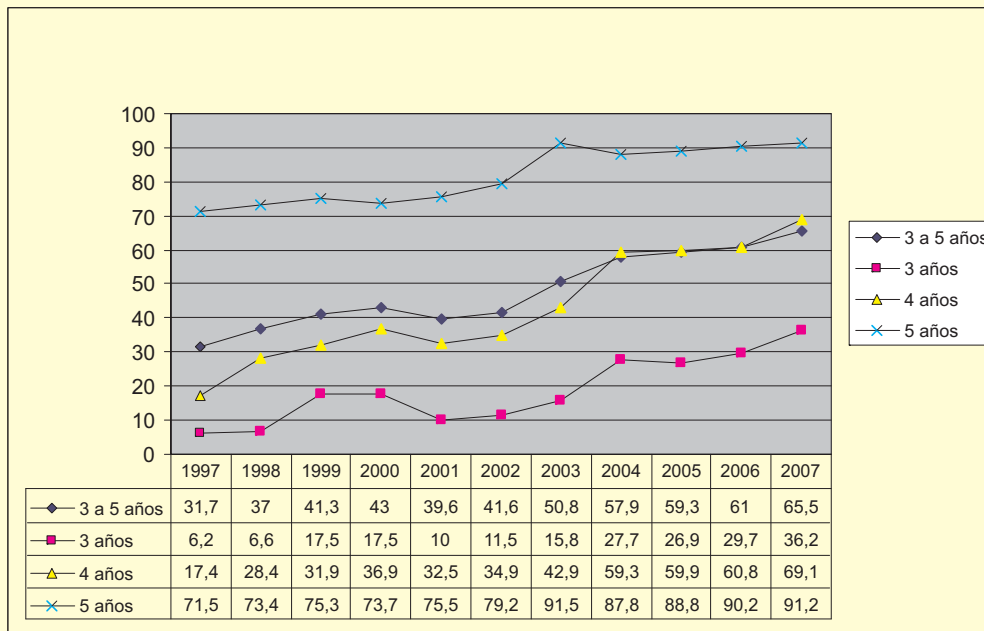
Tabla 7: Tasas de asistencia de los niños de 3 a 5 años por región según nivel de ingresos, 2007

Región	Nivel de Ingresos			
	Total	Alto	Medio	Bajo
GBA	74,5	83,9	85,6	66,7
Noroeste	49,2	50,3	48	49,5
Nordeste	46,7	49,9	40,5	47,7
Cuyo	47,7	58,7	48,4	43,4
Pampeana	64,4	71,5	68,5	57,5
Patagónica	62,7	63,8	64,8	52,2
Total	65,5	74,5	70,8	58,9

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

Ahora bien, se observa una importante expansión de la cobertura de 3 a 5 años durante la década comprendida entre los años 1997 y 2007. La tasa de asistencia para estas edades se duplicó. La proporción de niños de 3 años escolarizados se quintuplicó, en tanto la de los niños de 4 años se triplicó. Dado que el punto de partida era más elevado, la expansión de la tasa de asistencia de los niños de 5 años fue menor, con una leve contracción hacia 2007.

Gráfico 16: Tasas de asistencia por edades simples, Áreas Urbanas 1997 – 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

Asimismo, respecto de la brecha entre estratos socioeconómicos, aunque sigue presente, se detecta una reducción entre el período 1997 y 2007 particularmente significativa en 3 años y también en 4 años. Cabe destacar que el crecimiento de la tasa de asistencia en particular en 3 años para el grupo de menores ingresos, rompe la tendencia registrada entre 1990 y 2003. En un trabajo anterior, se identificó que mientras la asistencia para el 30% de menores ingresos se había mantenido estable para ese período (en 7%), para el grupo que correspondía al 40% de más altos ingresos, se había registrado un incremento del 88% (pasando del 16% al 30%) (Pereyra, A. y otras, 2005).

Para la edad de 5 años, en cambio, la brecha se mantiene estable sigue existiendo un grupo reducido de niños en situaciones muy adversas que aun no se han podido incorporar al sistema.

Tabla 8: Tasas de asistencia según edad por niveles de ingreso. Años 1997 y 2007.

	1997			2007		
	30% mas bajo	40% mas alto	brecha	30% mas bajo	40% mas alto	brecha
3 a 5	29,3	36,4	1,2	58,9	74,5	1,3
3	2,8	11,9	4,3	25,9	46,8	1,8
4	12,4	28,5	2,3	62,6	80,5	1,3
5	70,1	76	1,1	86,9	96,1	1,1

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC

Se registra un importante incremento en el grupo de nivel de ingresos más bajos en las edades no obligatorias, asociada muy probablemente a la peor situación de partida. En este sentido es importante tener en cuenta que esta información incluye tanto asistencia en la oferta formal como informal.

Por otra parte, la expansión de la escolarización en el Nivel Inicial presionó de distinto modo a los dos sectores de gestión, en tanto casi la totalidad de los niños de menores ingresos y sólo cuatro de cada diez niños de los hogares mejor posicionados socialmente concurren a establecimientos del sector estatal. A la vez, durante el período 2004 – 2007 (únicos años para los que se cuenta con esta información) se produjo una concentración de la matrícula de más ingresos en el sector privado.

En síntesis, se registra una importante expansión de la asistencia al Nivel Inicial entre los 3 y 5 años durante la década analizada, producto fundamentalmente de la expansión de la cobertura de sala de tres años. Contrariamente, debe considerarse con suma atención la disminución de la tasa de asistencia a las sala de 5 años. Al igual que en otros ámbitos de lo social, la expansión del nivel comienza en los sectores sociales más favorecidos al que paulatinamente se van sumando los sectores más pobres, en un proceso que una vez que alcanza cierto nivel se detiene, transformando al último trecho el más difícil de transitar.



3. OFERTA EDUCATIVA

Hasta aquí se intentó dar cuenta de la asistencia y la matrícula del Nivel Inicial y su evolución a lo largo del período 1997-2007. A pesar de las limitaciones de la información disponible, de ahora en adelante se esbozarán algunas líneas de análisis para dimensionar y caracterizar el grado de ajuste entre los requerimientos que exige la normativa con la expansión efectiva de la matrícula y la oferta del sistema educativo. Se pasará a analizar la oferta del Nivel Inicial considerando a) las unidades educativas, b) las secciones, c) los cargos directivos y docentes y d) jardines maternos.

3.1. Unidades educativas

En la actualidad, la oferta de Nivel Inicial reconoce en el país diversas modalidades que pueden caracterizarse en cuatro grandes tipos¹⁷. El primero corresponde a **instituciones independientes con dirección de gestión educativa propia** que pueden incluir, bien una oferta de salas del jardín de infantes; bien del jardín maternal, o de ambos ciclos. Esta es la oferta característica de los grandes centros urbanos, sobre todo los de la región Centro. Estos jardines independientes pueden, en algunos casos, contar con salas anexas localizadas en escuelas primarias cercanas o de su zona de influencia.

El segundo tipo corresponde a lo que puede denominarse genéricamente **jardines nucleados**, aunque asume variadas denominaciones según la jurisdicción. Se trata de una oferta que cuenta con una dirección de gestión escolar propia del Nivel Inicial ubicada en una sede y que tiene a su cargo varias salas anexas localizadas en diversas escuelas primarias en una zona de influencia. En esos casos, aunque la localización de la o las salas esté en una institución de Nivel Primario, su dependencia pedagógica no está a cargo de la dirección o el equipo directivo de ese nivel. Es decir, que un jardín nucleado cuenta con una dirección de gestión de Nivel Inicial que nuclea

¹⁷ En algunos trabajos hemos caracterizado la situación de los tipos de oferta en varias de las provincias argentinas. Véase: Batiuk, Verónica "La enseñanza como responsabilidad política. Reflexiones en torno a la situación del nivel inicial en el NEA", en *En cursiva*, Revista temática sobre infancia y educación, Año 4, N° 6, agosto de 2010, Córdoba: Fundación ARCOR; Batiuk, V. (coord.) Alliaud, A. *La oferta de Nivel Inicial en el contexto rural. Políticas públicas, discursos y prácticas docentes. Un estudio exploratorio*, 2010, IDIE – OEI – Argentina. (inédito) y Batiuk, V. (coord.), Alberghetti, M. L. *Cobertura actual y gestión de la oferta para el Nivel Inicial. Estudio de casos: Chaco, Formosa y Misiones*, 2009 (inédito), IDIE – OEI, Argentina.



distintas salas del nivel ubicadas en escuelas primarias. Esta modalidad se ha ido asumiendo como alternativa de oferta por las gestiones educativas provinciales a medida que se han ido incrementando la creación de salas anexas a escuelas primarias a la vez que se han contado con los recursos financieros para la apertura de cargos de gestión, aunque, por el momento existan limitaciones para la creación edilicia de jardines independientes o bien la demanda de niños en edad obligatoria no lo amerite por ser muy baja.

El tercer tipo de oferta educativa de Nivel Inicial es sencillamente **sala o salas anexas a instituciones de Nivel Primario** que dependen administrativa y pedagógicamente de la dirección de gestión de dichas escuelas. En estos casos los gobiernos de educación provincial han designado a docentes de Nivel Inicial para atender a los niños inscriptos con edad correspondiente al nivel. En la mayoría de los casos se trata de salas de 5 años aunque las hay de 4 años o incluso salas multiedad, en especial en el contexto rural.

Finalmente vale mencionar una modalidad de oferta que se encuentra sólo **en el ámbito rural** y corresponde a la integración en una misma clase de **niños en edad de asistir al Nivel Inicial, centralmente de 5 años, que están a cargo de maestros de Nivel Primario, en su mayoría, personal único**. En estos casos la cantidad de niños de 5 años puede ser menor de 5 o de 10 aproximadamente (dependiendo de la normativa vigente en cada una de las jurisdicciones). Se trata de contextos muy aislados, por lo que se agrupan junto con los alumnos de primaria en un mismo grupo que atiende el docente de personal único. Asimismo, en ocasiones, puede una institución cuente con más de un maestro de primaria y es uno de ellos quien está a cargo de los niños de Nivel Inicial.¹⁸

¹⁸ Entre septiembre de 2009 y marzo de 2010 el IDIE – OEI – Argentina realizó un estudio exploratorio sobre la oferta del Nivel Inicial en el ámbito rural en tres provincias (Córdoba, La Rioja y Misiones) para analizar en particular los casos de salas plurinivel en escuelas de personal único y en salas pluriedad anexas a escuelas primarias (*La oferta de Nivel Inicial en el contexto rural. Políticas públicas, discursos y prácticas docentes. Un estudio exploratorio* (inédito)).

Si se ensaya una mirada en retrospectiva, la tradición originaria en el sistema educativo fue crear jardines de infantes independientes dentro de las Escuelas Normales que estaban a cargo de la formación docente¹⁹ y, en un segundo momento de fuerte crecimiento de la oferta, este tipo también fue el que prevaleció en particular en la provincia de Buenos Aires durante el primer peronismo. Pero, cabe destacar que el proceso de crecimiento de la oferta en los últimos años ha cambiado, en particular en las zonas y provincias en las que la oferta del Nivel Inicial era muy restringida²⁰ (en particular en las regiones NEA y NOA).

En esos contextos, la tendencia -sobre todo desde que debe garantizarse la obligatoriedad de asistencia a los 5 años- hizo prevalecer un crecimiento que se inicia con la creación de salas anexas, luego -a partir de la posibilidad de designación cargos directivos- se conforman jardines nucleados y finalmente, cuando las condiciones edilicias están dadas se da lugar a la creación de jardines independientes²¹. El caso más representativo de este proceso es el de Misiones que en la actualidad cuenta sólo con salas anexas a escuelas primarias y con 17 jardines nucleados en todo el territorio y no registra hasta el momento, ningún jardín independiente²².

¹⁹ Tal como lo señala Malajovich (2009: 2 y 3) “La primera ley que incluyó dentro del sistema educativo al jardín de infantes es de 1875: la Ley de Educación Común N° 988 de la Provincia de Buenos Aires, que señalaba en su capítulo IV, artículo 48 inciso 10: Establecer también escuelas nocturnas y dominicales para adultos e infantiles de las denominadas Jardines de Infantes. Esta ley será un antecedente importante para la elaboración y promulgación de la Ley 1420 (...), que rigió el sistema educativo nacional hasta el año 1993. En la citada ley se sostiene que se establecerán las siguientes escuelas especiales en enseñanza primaria: uno o más Jardines de Infantes en las ciudades, donde sea posible dotarlos suficientemente (art.11). (...) comienzan a inaugurarse los jardines de infantes, anexos a las escuelas normales, en varias de las ciudades del país: En 1884 en la Escuela Normal de Paraná (...) y en Rosario, en 1885 en La Plata, en 1888 en Concepción del Uruguay, en 1887 en Córdoba, en 1891 en Tucumán, en 1896 en Buenos Aires y Corrientes, en 1898 en La Rioja. Creaciones que luego se extendieron a principios del siglo XX a Córdoba, San Juan y demás provincias. Sin embargo, este primer impulso no se sostuvo en el tiempo. La necesidad de expandir la educación primaria, la concepción vigente en la época acerca de que los niños de estas edades debían permanecer en sus hogares, así como la concurrencia de niños pertenecientes a sectores acomodados a las instituciones recién creadas; determinó una fuerte oposición en los primeros años del siglo XX.”

²⁰ En lo que respecta a la expansión de mediados del siglo XX, Sandra Carli (2002) refiere al crecimiento de la matrícula del jardín de infantes durante el primer peronismo impulsada por la Ley Simini N° 5.096 que estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación preescolar entre los 3 y los 5 años (art. 2). Aunque dicha ley dejó de tener vigencia poco tiempo después, dio un impulso muy considerable a la oferta y dejó capacidad instalada en el territorio.

²¹ El Área de Apoyo a la Educación Infantil del IDIE – Argentina ha realizado un estudio de caso sobre la gestión de la oferta educativa, es decir, una indagación acerca de los criterios y definiciones que toman los gobiernos provinciales para prever, organizar y gestionar la oferta de acuerdo a sus posibilidades institucionales y a la demanda que se registra en cada uno de sus territorios (IDIE –OEI- Argentina, *Cobertura actual y gestión de la oferta para el Nivel Inicial. Estudio de casos: Chaco, Formosa y Misiones*, 2009, inédito).

²² En Misiones todas las salas del Nivel Inicial funcionan en instituciones de Nivel Primario, sin coordinadores ni directores específicos para el Nivel Inicial. Las únicas excepciones son los “núcleos de Nivel Inicial” (NENI’s), creados por resolución N° 3568/87 y regulados por resolución N° 118/08. En la actualidad son 17 NENI’s, de los cuales, sólo 1 –en Posadas- tiene infraestructura propia; los restantes están a cargo de directores itinerantes que realizan el seguimiento pedagógico y administrativo en las distintas sedes que funcionan en escuelas primarias. Según los testimonios recogidos en el trabajo de campo, estos NENI’s pueden funcionar hasta en 9 instituciones diferentes, todas ellas de Nivel Primario (IDIE –OEI- Argentina, *Cobertura actual y gestión de la oferta para el Nivel Inicial. Estudio de casos: Chaco, Formosa y Misiones*, 2009, inédito).

Según la denominación oficial definida por la DINIECE, se llama unidades educativas a la “concreción del proyecto educativo que se organiza en un establecimiento para impartir educación formal” por nivel educativo. Esto implica que se identifica una unidad educativa, en este caso del Nivel Inicial, allí donde se encuentra una oferta, se trate de una sala anexa a una escuela primaria o de un jardín de infantes independiente. Desde el punto de vista metodológico, esta modalidad de recolección de la información no permite identificar con certeza los cuatro tipos de instituciones vigentes en el país. Dicha información, disponible a nivel de cada gobierno provincial, no se expresa en las estadísticas nacionales.

Debe tenerse en cuenta entonces que cada una de las ofertas que mencionamos se corresponde a una unidad educativa aunque representen realidades de organización institucional de la oferta tan diferentes. En el 2007, había 16.504 unidades educativas a razón de 83 alumnos por unidad.

Al analizar este indicador pueden identificarse tres grupos. El primero corresponde a las dos jurisdicciones que concentran la mayor población: Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires. En estos casos el número de alumnos promedio por unidad es similar, 130 y 138 respectivamente lo que indica (junto con la cantidad de secciones por unidad), el tamaño de las instituciones.

En el segundo grupo se encuentran, por el contrario, provincias con poca población y un muy alto número de alumnos por unidad. Catamarca, Chaco y Formosa en el norte (con 241, 249 y 166 respectivamente) y Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego en el sur (con 176, 127 y 136). Estas situaciones permiten inferir la presencia de una proporción importante de jardines nucleados y salas anexas.





Para el caso Catamarca, los referentes del Ministerio de Educación entrevistados plantean que la situación se explica centralmente porque cuentan con un número considerable de jardines nucleados que tendrían un alto número de salas (y por tanto de alumnos) ubicadas en diversas instituciones de Nivel Primario. En esta provincia, por ejemplo, se registran casos de jardines que nuclean salas ubicadas hasta en ocho escuelas primarias.²³

En el otro extremo se sitúan Córdoba, Corrientes y Entre Ríos que son las provincias en las que la relación matrícula por unidad es considerablemente menor, y que pueden, por tanto, identificarse como el tercer grupo.

En lo que respecta al contexto rural, cabe destacar que las unidades educativas representan el 40% del total lo que permite dimensionar la expansión de la oferta en el territorio para atender sólo el 9,6% de los niños que asisten al nivel. Asimismo, la concentración de las unidades educativas en el sector estatal se relaciona con que la mayoría de la población rural se encuentra en situación de vulnerabilidad social. En este ámbito, las unidades educativas del sector privado apenas alcanzan el 2%.

²³ Información suministrada por el Ministerio de Educación de la provincia de Catamarca.

Tabla 9: Cantidad de unidades educativas de Nivel Inicial y alumnos por unidad por provincia, según sector de gestión y área geográfica, 2007.

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	TOTAL PAIS						RURAL					
	UNIDADES EDUCATIVAS			ALUMNOS POR UNIDAD			UNIDADES EDUCATIVAS			ALUMNOS POR UNIDAD		
	T	Sector de Gestión		T	Sector de Gestión		T	Sector de Gestión		T	Sector de Gestión	
		E	P		E	P		E	P		E	P
Total País	16504	12427	4077	83	76	104	6607	6500	107	20	20	33
Buenos Aires	4477	2592	1885	130	141	115	597	572	25	34	33	36
Conurbano	2317	1069	1248	144	176	116	23	22	1	38	37	56
Buenos Aires Resto	2160	1523	637	116	117	113	574	550	24	33	33	35
Ciudad de Buenos Aires	678	206	472	138	207	108						
Catamarca	53	34	19	241	293	146	24	23	1	159	164	50
Córdoba	1734	1477	257	20	21	14	869	864	5	13	13	30
Corrientes	759	688	71	24	22	45	540	535	5	13	13	27
Chaco	420	363	57	249	211	487	215	214	1	25	25	52
Chubut	197	149	48	176	194	123	70	70		22	22	
Entre Ríos	1180	1013	167	34	28	72	643	626	17	8	8	20
Formosa	107	64	43	166	227	74	39	37	2	95	99	33
Jujuy	419	379	40	51	46	96	226	225	1	13	13	50
La Pampa	83	63	20	85	95	56	58	58		20	20	
La Rioja	207	187	20	67	64	92	129	129		17	17	
Mendoza	763	647	116	58	53	87	342	336	6	24	24	54
Misiones	843	741	102	41	37	72	506	489	17	19	19	29
Neuquén	271	231	40	67	68	65	121	119	2	13	13	12
Río Negro	268	200	68	78	83	63	88	87	1	31	30	87
Salta	816	727	89	45	41	75	517	511	6	17	17	24
San Juan	346	304	42	58	48	129	158	157	1	24	24	100
San Luís	194	163	31	77	76	85	66	66		20	20	
Santa Cruz	77	58	19	127	141	82	17	16	1	12	13	1
Santa Fe	1303	1017	286	81	70	121	620	609	11	19	18	36
Santiago del Estero	537	488	49	61	59	86	323	321	2	26	26	42
Tierra del Fuego	43	30	13	136	147	111	6	6		29	29	
Tucumán	729	606	123	55	51	77	433	430	3	22	22	42

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual 2007, DINIECE

Desde el punto de vista temporal se observa que, en términos generales, el crecimiento de la matrícula fue muy superior al incremento de las unidades educativas y no necesariamente se correspondieron en magnitud. A la vez, en relación con el sector de gestión educativo, no guarda relación con lo observado en la matrícula. De hecho, todo el crecimiento fue estatal y hubo una disminución en la oferta de unidades del sector privado. En lo que respecta al comportamiento de la oferta del sector estatal, y en línea con lo planteado antes, una hipótesis sería que dicho incremento de oferta podría explicarse por la creación de salas para atender pocos alumnos (el análisis de secciones se presenta en el siguiente apartado). En lo que respecta al comportamiento del sector privado (la leve retracción de unidades educativas), una explicación posible es la incorporación de matrícula allí donde ya se contaba con oferta educativa del nivel, probablemente concentrada en jardines independientes.



Tabla 10: Variación de la matrícula y las unidades educativas por sector de gestión y provincias, 1997 – 2007

PROVINCIA	MATRICULA			UNIDADES EDUCATIVAS		
	1997 - 2007			1997 - 2007		
	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO
Total País	19,1	15,2	28,7	8,4	11,7	-0,5
Buenos Aires	14,0	10,9	19,7	5,2	14,7	-5,5
Conurbano	15,4	13,7	17,7	2,8	18,0	-7,5
Buenos Aires Resto	12,2	8,1	24,0	8,1	12,5	-1,2
CABA	18,9	-1,4	43,6	1,2	11,4	-2,7
Catamarca	47,7	39,8	84,8	43,2	54,6	26,7
Chaco	32,2	28,2	78,6	27,7	31,1	9,6
Chubut	29,0	25,3	49,4	7,7	11,2	-2,0
Córdoba	50,0	52,5	43,5	-1,9	-2,6	2,8
Corrientes	9,0	3,2	50,0	-8,3	-9,8	9,2
Entre Ríos	24,0	22,2	28,3	10,0	8,8	17,6
Formosa	30,8	33,6	19,1	-37,8	-54,0	30,3
Jujuy	22,9	18,0	51,6	45,0	48,1	21,2
La Pampa	6,0	2,0	34,1	-34,7	-41,1	0,0
La Rioja	17,4	16,2	26,1	71,1	78,1	25,0
Mendoza	16,8	7,8	62,6	-4,5	-5,6	1,8
Misiones	24,3	23,1	28,8	33,8	37,2	13,3
Neuquén	12,6	9,1	39,3	26,6	28,3	17,7
Río Negro	16,3	11,2	41,6	12,6	13,0	11,5
Salta	22,7	19,4	40,1	16,9	20,0	-3,3
San Juan	17,0	4,5	72,2	6,8	5,9	13,5
San Luís	25,5	23,3	37,1	20,5	24,4	3,3
Santa Cruz	17,4	12,8	49,5	6,9	7,4	5,6
Santa Fe	10,0	5,8	19,9	8,4	10,9	0,4
Santiago del Estero	40,0	37,6	59,3	48,8	55,9	2,1
Tierra del Fuego	25,7	15,1	75,5	7,5	20,0	-13,3
Tucumán	22,3	16,5	46,5	15,7	18,6	3,4

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual 2007, DINIECE

La magnitud del crecimiento fue muy dispar entre provincias. En algunos casos se registra un crecimiento de la matrícula en la década considerada, pero una disminución de su oferta de unidades. Los casos más destacados son Formosa (con un crecimiento matricular del 31% y una reducción de unidades del -38%), Córdoba que registró el mayor crecimiento matricular en el país para el período (50%), tiene un decrecimiento de unidades del -2% y finalmente La Pampa con un crecimiento matricular del 6% registra un decrecimiento de unidades del -35%. Estos casos podrían explicarse por el incremento de jardines nucleados o jardines independientes que reemplazan las ofertas de salas anexas a escuelas primarias. Por ejemplo, lo que originalmente constituían 4 unidades educativas que correspondían a salas anexas de 4 escuelas primarias puede haberse convertido en 1 unidad educativa si se designó un director propio del nivel y esas salas pasaron a formar un jardín nucleado. Se puede confirmar que esta situación corresponde específicamente al caso La Pampa por información suministrada por la provincia.

El caso Formosa registra una suba de la matrícula del 30% (concentrada en el sector estatal) y una disminución del -35% en unidades educativas. Esta situación presenta coherencia con lo planteado en el apartado de alumnos por unidad y estaría dando cuenta de la creación progresiva de jardines nucleados.

En el caso de Catamarca, aunque hay jardines nucleados, habría también un incremento de salas anexas que podrían explicar el aumento del 50% de unidades educativas.

En el otro extremo se encuentran Misiones, Neuquén, La Rioja, Santiago del Estero, y Jujuy en donde el aumento en la cantidad de unidades educativas fue proporcionalmente mayor que el crecimiento de la matrícula. Estos casos podrían explicarse a modo de hipótesis también, por la apertura de salas anexas (quizá para atender poca matrícula en particular en contextos rurales aislados) lo que sería compatible con la creación de salas, como se observa en el apartado siguiente).

Las disparidades provinciales en la relación al sector configuran dos escenarios claramente diferenciados. El primero de ellos lo conforman aquellas provincias en donde el crecimiento en la oferta de unidades educativas fue exclusivamente estatal y disminuyó en el sector privado. Aquí se encuentran Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Chubut, Salta y Tierra del Fuego.

El segundo grupo es aquel en donde, dado el peso del sector público sobre el total, la oferta de unidades educativas disminuyó, pero globalmente fue menor por el crecimiento de la oferta privada. Es el caso de Córdoba, Corrientes, Formosa y Mendoza. Nuevamente un caso distintivo para considerar es La Pampa, en donde hubo una disminución muy importante en ambos sectores de gestión.

Esquema 2: Agrupamiento de provincias según situaciones diferenciales en la variación de la matrícula y las unidades educativas según sector de gestión, 1997-2007

Provincias según la variación entre la matrícula y las unidades educativas			
La matrícula creció y las unidades educativas decrecieron	Las unidades educativas crecieron más que la matrícula	Las matrícula y las unidades educativas crecieron	
Córdoba Corrientes Formosa La Pampa Mendoza	Jujuy Neuquén La Rioja Stgo del Estero Misiones	Buenos Aires Conurbano Buenos Aires Resto Ciudad de Buenos Aires Catamarca Chaco Chubut Entre Ríos Misiones	Río Negro Salta San Juan Santísima Cruz Santa Cruz Santa Fe Tierra del Fuego Tucumán
Provincias según la variación de las unidades educativas en el sector público y privado			
Creció en el estatal y disminuyó en el privado	El sector público subió más que el sector privado	El sector público subió menos que el sector privado	Bajó en el estatal y creció en el privado
Buenos Aires Conurbano Buenos Aires Resto Ciudad de Buenos Aires Chubut Salta Tierra del Fuego	Catamarca Chaco Jujuy La Rioja Misiones Neuquén Río Negro San Luis Santa Cruz Santa Fe Santiago del Estero Tucumán	Entre Ríos San Juan	Córdoba Corrientes Formosa Mendoza

3.2. Secciones educativas

Las secciones educativas son “los grupos escolares formados por alumnos que cursan en el mismo espacio, al mismo tiempo y con el mismo docente o equipo de docentes”²⁴. Las secciones en el Nivel Inicial se clasifican en tres (y guardan coherencia con el tipo de instituciones a las que corresponden): 1) independientes, en las que toda la matrícula corresponde al Nivel Inicial y cuya composición es homogénea por edad; 2) múltiples o multiedad, en este caso se trata de un grupo de niños que cuentan con distintas edades y todos cursan dentro del nivel y 3) multinivel, en el que coinciden niños de Nivel Primario y de Nivel Inicial a cargo de un docente de primario (exclusivas del contexto rural)²⁵.

Como panorama general se observa que hay 1.364.909 alumnos matriculados en 16.504 unidades y 60.664 secciones, a razón de 22 niños por sala, promedio nacional.

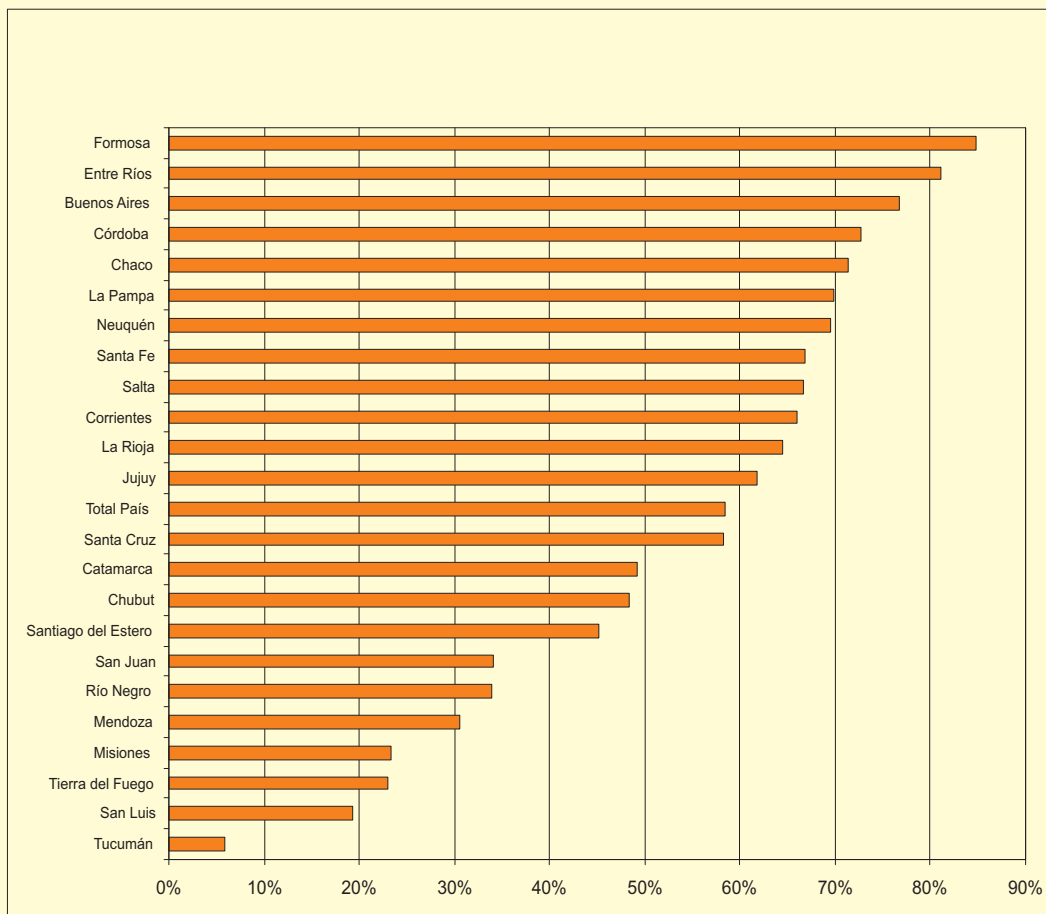
Esta relación es significativamente diferente según el ámbito geográfico. En el ámbito urbano, donde se registran 1.234.047 niños matriculados y 51.085 secciones, el promedio de alumnos por sala es de 24. En el ámbito rural, donde se registran 130.862 alumnos y 9.578 secciones el promedio de alumnos por sala baja a 14.

Para el año 2007, del total de secciones, el 16% lo constituye una oferta de secciones múltiples o multinivel. Nuevamente es muy importante la diferenciación por ámbito: mientras en el urbano esta oferta solo es del 9% del total de secciones, en el rural alcanza al 58%, conformando de este modo una particularidad de la oferta en estas zonas. En algunas jurisdicciones la proporción de las salas múltiples y multinivel supera el 70%. Es el caso de Formosa, Entre Ríos, Buenos Aires, Córdoba y Chaco.

²⁴ DINIECE Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. “Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas, p.30.

²⁵ Como se ha mencionado antes, el Área de Educación Infantil del IDIE – OEI – Argentina ha desarrollado en 2009 un estudio exploratorio sobre estos dos últimos tipos de oferta en tres provincias argentinas (Catamarca, La Rioja y Córdoba): La oferta de Nivel Inicial en el contexto rural: políticas públicas y prácticas docentes (inédito).

Gráfico 17: Porcentaje de secciones múltiples en ámbito rural según jurisdicción, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE

Respecto del sector de gestión, siete de cada diez secciones pertenecen al estatal, lo cual es similar –con excepción de Formosa, Catamarca y San Juan– al peso relativo del sector en las unidades del Nivel Inicial.

Catamarca, es a todas luces la provincia que concentra una mayor cantidad de secciones por unidad educativa. Es interesante observar que aún la situación destacada de Catamarca y Formosa, la alta concentración de salas por unidad es característica del sector estatal en gran parte de las provincias.

Tabla 11: Secciones por unidad educativa por sector de gestión y provincia, 2007

PROVINCIA	TOTAL			Secciones por unidad		
	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO
Total País	60664	43437	17227	4	3	4
Buenos Aires	22527	14360	8167	5	6	4
Buenos Aires Resto	9943	7259	2684	5	5	4
Catamarca	640	527	113	12	16	6
Chaco	1615	1434	181	4	4	3
Chubut	998	807	191	5	5	4
Ciudad de Buenos Aires	4269	1911	2358	6	9	5
Conurbano	12584	7101	5483	5	7	4
Córdoba	4892	3831	1061	3	3	4
Corrientes	1798	1529	269	2	2	4
Entre Ríos	2415	1886	529	2	2	3
Formosa	871	735	136	8	11	3
Jujuy	1082	919	163	3	2	4
La Pampa	390	339	51	5	5	3
La Rioja	726	627	99	4	3	5
Mendoza	2198	1755	443	3	3	4
Misiones	1817	1507	310	2	2	3
Neuquén	975	841	134	4	4	3
Río Negro	1049	827	222	4	4	3
Salta	1788	1510	278	2	2	3
San Juan	906	672	234	3	2	6
San Luis	718	599	119	4	4	4
Santa Cruz	472	401	71	6	7	4
Santa Fe	4921	3483	1438	4	3	5
Santiago del Estero	1577	1371	206	3	3	4
Tierra del Fuego	295	227	68	7	8	5
Tucumán	1725	1339	386	2	2	3

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE

Tabla 12: Secciones educativas por sala y alumnos por sección según sector de gestión por provincia, 2007

	TOTAL			ESTATAL			PRIVADA		
	3	4	5	3	4	5	3	4	5
SECCIONES EDUCATIVAS									
Total País	8436	15900	26209	4590	10541	19507	3846	5359	6702
Buenos Aires	5109	5777	7368	3056	3521	4565	2053	2256	2803
Conurbano	2857	3444	4516	1544	1957	2587	1313	1487	1929
Buenos Aires Resto	2252	2333	2852	1512	1564	1978	740	769	874
Ciudad de Buenos Aires	1171	1419	1597	436	646	768	735	773	829
Catamarca	32	173	304	15	131	251	17	42	53
Chaco	87	332	875	55	287	797	32	45	78
Chubut	126	324	425	68	261	373	58	63	52
Córdoba	153	1654	2091	27	1249	1566	126	405	525
Corrientes	95	315	911	58	223	793	37	92	118
Entre Ríos	137	574	1026	65	384	782	72	190	244
Formosa	20	144	434	1	98	377	19	46	57
Jujuy	75	234	587	42	175	530	33	59	57
La Pampa	.	61	233	.	33	212	.	28	21
La Rioja	68	221	298	41	185	263	27	36	35
Mendoza	52	657	1303	4	480	1093	48	177	210
Misiones	31	213	1407	10	158	1178	21	55	229
Neuquén	87	265	471	66	231	416	21	34	55
Río Negro	83	339	506	49	277	414	34	62	92
Salta	71	232	1005	43	159	848	28	73	157
San Juan	20	175	629	.	69	521	20	106	108
San Luis	49	271	375	25	224	327	24	47	48
Santa Cruz	20	210	228	8	181	199	12	29	29
Santa Fe	698	1412	1956	362	908	1382	336	504	574
Santiago del Estero	141	519	687	100	441	602	41	78	85
Tierra del Fuego	54	116	119	30	93	98	24	23	21
Tucumán	57	263	1374	29	127	1152	28	136	222

Tabla 13: Alumnos por sección según sector de gestión por provincia, 2007.

	TOTAL			ESTATAL			PRIVADA		
	3	4	5	3	4	5	3	4	5
ALUMNOS POR SECCION									
Total País	27	28	26	28	29	26	25	28	27
Buenos Aires	30	35	31	32	36	31	29	33	30
Conurbano	29	33	30	30	33	30	29	33	30
Buenos Aires Resto	32	37	32	33	39	33	29	32	30
Ciudad de Buenos Aires	21	23	23	22	23	23	20	22	23
Catamarca	22	26	25	25	26	25	19	26	26
Chaco	21	29	27	24	29	27	17	27	25
Chubut	20	21	21	21	21	21	18	19	18
Córdoba	20	27	28	20	27	27	20	26	28
Corrientes	23	27	26	23	28	27	22	24	24
Entre Ríos	20	24	23	21	23	23	18	24	25
Formosa	32	36	27	S/D	41	27	26	26	26
Jujuy	22	26	23	22	25	23	23	27	26
La Pampa	.	28	23	.	34	23	.	22	24
La Rioja	20	24	23	23	25	24	17	20	20
Mendoza	16	22	22	16	21	22	16	23	25
Misiones	15	21	21	18	21	20	14	23	25
Neuquén	22	23	22	21	22	22	24	26	22
Río Negro	20	23	23	19	23	23	21	23	23
Salta	23	32	27	27	34	27	17	27	27
San Juan	15	25	24	.	28	24	14	22	26
San Luis	17	22	22	17	22	22	18	22	24
Santa Cruz	17	22	21	16	21	21	18	22	24
Santa Fe	22	28	26	24	29	26	20	25	26
Santiago del Estero	22	25	25	23	26	25	19	21	21
Tierra del Fuego	20	21	20	18	20	20	21	21	21
Tucumán	19	24	24	20	25	24	17	23	26

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE

El incremento de la cantidad de salas durante el período 1997-2007 fue muy superior al crecimiento de la matrícula y en oposición a la tendencia observada para la matrícula se dio más fuertemente en el sector estatal (al igual que las unidades educativas). Esto es coherente con la hipótesis acerca de que en este sector se incrementó la oferta para atender baja concentración de la matrícula, en zonas rurales o dispersas.

Tabla 14: Variación de las secciones educativas por sector de gestión y provincias, 1997 – 2007

PROVINCIA	1997 – 2007		
	TOTAL	ESTATAL	PRIVADO
Total País	53,2	58,3	41,6
Buenos Aires	50,4	56,2	41,3
Conurbano	44,5	47,6	40,6
Buenos Aires Resto	58,7	65,7	42,5
Ciudad de Buenos Aires	17,2	5,4	28,9
Catamarca	61,6	60,2	68,7
Chaco	57,3	53,5	94,6
Chubut	59,2	59,5	57,9
Córdoba	85,1	90,6	67,6
Corrientes	69,6	73,8	49,4
Entre Ríos	85,3	99,6	47,8
Formosa	53,1	58,4	29,5
Jujuy	64,4	68,3	45,5
La Pampa	22,6	23,3	18,6
La Rioja	63,5	70,4	30,3
Mendoza	48,4	44,9	64,1
Misiones	77,3	87,9	39,0
Neuquén	47,1	43,0	78,7
Río Negro	47,3	46,9	49,0
Salta	114,1	127,1	63,5
San Juan	24,6	14,1	69,6
San Luis	59,6	63,2	43,4
Santa Cruz	25,2	22,3	44,9
Santa Fe	39,6	48,9	21,5
Santiago del Estero	76,2	77,4	68,9
Tierra del Fuego	22,9	20,7	30,8
Tucumán	70,6	75,7	55,0

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, 2007

En términos generales, del análisis de este indicador (variación de secciones 97/07) surgen en principio, dos grupos significativos. El primero es el que refleja el promedio nacional, esto es un crecimiento del 50%, más pronunciado en el sector estatal. Esta es la situación que se observa en Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. La situación inversa es la de Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego en donde el crecimiento más fuerte se dio en el sector privado. No se registran diferencias interprovinciales considerables en la razón de alumnos por sección²⁶.

Finalmente, al analizar lo que ocurre con la oferta en el ámbito rural se observa en primer lugar un incremento de la cantidad de secciones para el período 1998/2007 de un 23% (levemente superior al 19% del ámbito urbano), lo cual de alguna manera acompaña la hipótesis de un mayor crecimiento de apertura de salas para atender a pocos alumnos. En algunas jurisdicciones el crecimiento de secciones en rural es considerablemente superior al promedio nacional como en el caso de Buenos Aires, Chaco, Formosa, San Luis, Santa Fé, Santiago del Estero, Tierra del Fuego.

En cuanto a la relación entre la oferta y la demanda en las áreas rurales, en algunos casos la oferta tiene un mayor incremento que la demanda, ya sea porque crecen las secciones al tiempo que decrece la matrícula, como es el caso de La Rioja, Río Negro y San Juan, o porque las secciones crecen en una proporción mucho más alta que la matrícula, como es el caso de Buenos Aires, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Fé. En otros casos el movimiento entre la matrícula y las secciones es similar, es decir, aunque no se puede determinar que es causa y que es efecto, son movimientos que aparecen relacionados, ya sea porque ambas decrecen, como en el caso de Catamarca, Corrientes, Chubut y La Pampa, o porque ambas aumentan en proporciones similares, como es el caso de Chaco, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán, Tierra del Fuego. Solo en el caso de Córdoba la matrícula aumenta más que la oferta de secciones.

Asimismo y acompañando la tendencia de lo observado en relación a la expansión de la matrícula en el ámbito rural, para el mismo período se observa un incremento en las salas de 3 y 4 años pero un pequeño decrecimiento (1%) en la oferta de salas independientes de 5 años.

²⁶ Aunque no se cuenta con información exhaustiva, la disponible indica que la normativa que regula el máximo de alumnos por sala establece un número menor respecto de la vigente en primaria.

Tabla 15: Variación de las secciones educativas por ámbito y provincias, 1998 – 2007 ²⁷

Jurisdicción	Rural	Urbano
Total País	23,2%	19,7%
Ciudad de Buenos Aires	-	7,4%
Buenos Aires	48,6%	10,9%
Catamarca	-3,2%	129,9%
Córdoba	16,5%	50,0%
Corrientes	-0,5%	10,6%
Chaco	37,4%	29,6%
Chubut	-7,1%	43,8%
Entre Ríos	-2,0%	41,1%
Formosa	71,0%	35,1%
Jujuy	29,8%	38,1%
La Pampa	-30,7%	36,5%
La Rioja	12,6%	37,8%
Mendoza	20,1%	30,2%
Misiones	37,3%	50,1%
Neuquén	28,3%	17,0%
Río Negro	16,1%	20,1%
Salta	27,3%	32,8%
San Juan	1,5%	21,0%
San Luis	67,7%	33,8%
Santa Cruz	14,3%	19,8%
Santa Fe	26,8%	14,2%
Santiago del Estero	95,2%	35,3%
Tucumán	27,4%	26,3%
Tierra del Fuego	85,7%	12,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.

²⁷ En este caso se utiliza el año 1998 porque no hay información pública disponible para el ámbito rural para 1997 en la DINIECE.

Por otra parte, en el análisis de las secciones según las diferentes edades se registró un crecimiento muy desparejo y a la vez un comportamiento diferenciado según el sector de gestión. Esto es, al igual que para la matrícula, el incremento en la cantidad de salas se dio en el sector estatal mayormente por la expansión de la sala de 4, mientras que en el sector privado se debió en mayor medida a la apertura de salas de 3 años. En ambos casos, la creación de salas de 5 fue mucho menor que para los primeros años, pero en el sector privado el incremento fue muy superior al del sector estatal. Asimismo, la velocidad diferencial en el crecimiento de la matrícula y las secciones educativas devino en una disminución de la cantidad de niños por sala, ya sea en las salas de 3, 4 y 5 años.

Para 3 y 4 años se registran 12 casos de provincias cuya variación de secciones entre 1997 y 2007 fue superior al 100%. Pero, específicamente en 5 años se observa caída en la oferta²⁸, no en el total del país pero sí en algunas jurisdicciones (fundamentalmente por contracción de la oferta del sector estatal): Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego. Es importante mencionar que en todos estos casos, se abrieron salas en el sector privado.



²⁸ Al cierre de esta edición se pudo observar la información del año 2008 que muestra una tendencia positiva en el sector estatal entre 2007 y 2008 para las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Neuquén, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego. De todos modos continúa la tendencia negativa para Mendoza y Río Negro, y se registra también un decrecimiento importante en Tucumán.

Tabla 16: Variación de las secciones educativas por edad y provincias, 1997 – 2007

Provincias	1997-2007		
	3	4	5
Total País	60%	72%	4%
Buenos Aires	50%	35%	1%
Conurbano	57%	43%	1%
Buenos Aires Resto	42%	25%	1%
Ciudad de Buenos Aires	37%	13%	5%
Catamarca	*	*	-6%
Chaco	*	*	-2%
Chubut	*	96%	2%
Córdoba	*	*	-13%
Corrientes	25%	89%	12%
Entre Ríos	*	*	-1%
Formosa	67%	*	-12%
Jujuy	97%	*	5%
La Pampa	**	*	-21%
La Rioja	48%	56%	16%
Mendoza	93%	*	-4%
Misiones	48%	92%	58%
Neuquén	*	89%	-3%
Río Negro	*	*	-2%
Salta	*	*	37%
San Juan	*	*	-4%
San Luis	75%	91%	34%
Santa Cruz	*	27%	11%
Santa Fe	95%	33%	-7%
Santiago del Estero	*	64%	33%
Tierra del Fuego	*	17%	-3%
Tucumán	73%	*	54%

*Variaciones superiores al 100%.

** En el caso de La Pampa no se registra el dato inicial.

Tabla 17: Variación de las secciones educativas en 5 años. Sector Estatal. 1997 – 2007

Provincia	5 años
Total País	3%
Buenos Aires	3%
Conurbano	6%
Buenos Aires Resto	0%
Ciudad de Buenos Aires	-1%
Catamarca	-14%
Chaco	-4%
Chubut	-1%
Córdoba	-21%
Corrientes	10%
Entre Ríos	-5%
Formosa	-14%
Jujuy	5%
La Pampa	-23%
La Rioja	17%
Mendoza	-8%
Misiones	59%
Neuquén	-8%
Río Negro	-5%
Salta	37%
San Juan	-9%
San Luis	35%
Santa Cruz	9%
Santa Fe	-11%
Santiago del Estero	30%
Tierra del Fuego	-6%
Tucumán	61%

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.

Sintetizando la información presentada hasta aquí, en relación con las edades 3 a 5 años, se incrementa la matrícula en todas las jurisdicciones (a excepción de Ciudad de Buenos Aires en el sector estatal). La expansión de matrícula es mayor que la oferta en término de unidades educativas (del 19,1% y el 8,4% respectivamente). Sin embargo, la expansión de secciones es mayor que la de unidades educativas, lo cual lleva a suponer que se ampliaron secciones en unidades ya existentes. En la comparación entre sectores surge que Córdoba y Formosa crecieron más en sector estatal tanto en matrícula como en cantidad de secciones (no así en unidades). En cuanto al sector privado creció mas la oferta de secciones en Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Sana Juan, Santa Cruz, Tierra del Fuego, coincidiendo con el incremento matricular en dicho sector.

Desde el punto de vista metodológico se destaca la necesidad de contar con información sobre los tipos de ofertas (explicados al inicio del apartado 3) en cada jurisdicción para poder establecer explicaciones más adecuadas sobre el la situación y la evolución de secciones y en particular de unidades educativas por jurisdicción.



Esquema 3: Agrupamiento de provincias por situación diferencial en la variación de las secciones educativas por sala y sector de gestión, 1997 - 2007

Provincias según la variación de secciones educativas por sector de gestión		
El sector público creció más que el privado		El sector privado creció más que el público
Buenos Aires	La Pampa	Ciudad de Buenos Aires
Conurbano	La Rioja	Catamarca
Resto de Buenos Aires	Misiones	Chaco
Chubut	Salta	Mendoza
Córdoba	San Luis	Neuquén
Corrientes	Santa Fe	Río Negro
Entre Ríos	Santiago del estero	San Juan
Formosa	Tucumán	Santa Cruz
Jujuy		Fierra del Fuego
Provincias según la variación de secciones educativas por ciclo y sector de gestión		
Sala de 3 es la que más creció		
+ público		+ privado
Chubut	Santa Cruz	Buenos Aires
Entre Ríos	Santa Fe	Conurbano
Neuquén	Santiago del Estero	Resto de Buenos Aires
Río Negro	Tierra del Fuego	Ciudad de Buenos Aires
Salta		San Juan
Sala de 4 es la que más creció		
+ público		+ privado
Catamarca	La Rioja	La Pampa
Chaco	Mendoza	
Córdoba	Misiones	
Corrientes	San Luis	
Formosa	Tucumán	
Jujuy		
Decreció sala de 5		
+ público		+ privado
Córdoba	Neuquén	Catamarca
Entre Ríos	Río Negro	Chaco
La Pampa	Santa Fe	Formosa
Mendoza	Tierra del Fuego	San Juan

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.

Esquema 4: Agrupamiento de provincias por situación diferencial en la variación de las secciones educativas y matrícula para 5 años, 1997 – 2007

CAEN SECCIONES	
Cae matrícula	No cae matrícula
Córdoba	Catamarca
Entre Ríos	Chaco
La Pampa	Formosa
Mendoza	San Juan
Neuquén	
Río Negro	
Santa Fe	
Tierra del Fuego	
NO CAEN SECCIONES	
Buenos Aires	Jujuy
Conurbano	La Rioja
Resto de Buenos Aires	Misiones
Ciudad de Buenos Aires	Salta
Chubut	Santa Cruz
Corrientes	Santiago del Estero
	Tucumán

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.





En resumen, hay indicios para suponer que la oferta educativa del jardín de infantes acompañó el crecimiento de la matrícula durante la década 1997-2007. Sin embargo, se destaca que el sentido del incremento de la matrícula y la infraestructura por sector de gestión fue inverso. Esto es, el crecimiento de la matrícula fue mayormente una consecuencia del incremento de la demanda al sector privado, en tanto el crecimiento en la oferta educativa se dio mayormente en el sector estatal, e incluso para el caso específico de las unidades educativas en el sector privado se contrajo.

Desde el punto de vista de la oferta, del análisis de información se desprende que su expansión se dio mayormente por la apertura de salas en unidades ya existentes en el sector privado. Este proceso trajo aparejado una disminución de la cantidad de niños por sala.



3.3. Cargos docentes

La última dimensión de la oferta educativa que se analizará en este informe es la planta profesional destinada a la atención de los niños escolarizados. Antes de avanzar en el análisis es importante aclarar que cargo es “el puesto de trabajo definido en función de una determinada carga horaria y de determinadas tareas a desarrollar”²⁹ en tanto el cargo docente es “el cargo asignado en la planta orgánico-funcional para cumplir funciones de carácter pedagógico”. De ellos sólo el cargo docente “frente a alumnos” es aquel que alude al responsable de una sala en particular”³⁰.

Además del cargo docente frente a alumnos se han seleccionado para el análisis los cargos directivos y de apoyo. Los cargos directivos refieren a “la función que cumple el docente que supervisa, gestiona u orienta la prestación del servicio educativo. En el Nivel Inicial cumplen esta función el director, regente, vice- director, sub-regente, secretario, u otro similar”³¹. Los cargos de apoyo refieren a “la función que cumple el docente que colabora con las actividades de enseñanza. En el Nivel Inicial cumplen esta función los auxiliares de sala, el asistente educativo u otro similar”³².

A la vez, a los fines de este informe se analizará la evolución de los cargos de dirección para las unidades educativas del nivel.

Cabe aclarar que una persona puede desempeñar más de un cargo por lo que los cargos no se corresponden con la cantidad de docentes sino que la supera. El relevamiento oficial de docentes se realiza a través del Censo Nacional de Docentes del Ministerio de Educación de la Nación. En 2004, último dato disponible, los docentes de Nivel Inicial eran 83.681 y de ellos el 95% eran mujeres y el 90% contaban con título de nivel superior o más.

De acuerdo a la información disponible, en el año 2007 se habían asignado 86.663 cargos para cubrir la totalidad de la oferta de 3 a 5 años. El 75% de los mismos correspondían a docentes frente a alumnos, el 13% a docentes de apoyo y el 11% a los cargos de gestión, principalmente de directores.

²⁹ DINIECE, Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas, p.12, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.

³⁰ DINIECE, Glosario de Base usuaria, p. 4, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.

³¹ DINIECE, Glosario de Base usuaria, p. 4, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.

³² DINIECE, Glosario de Base usuaria, p. 4, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina.

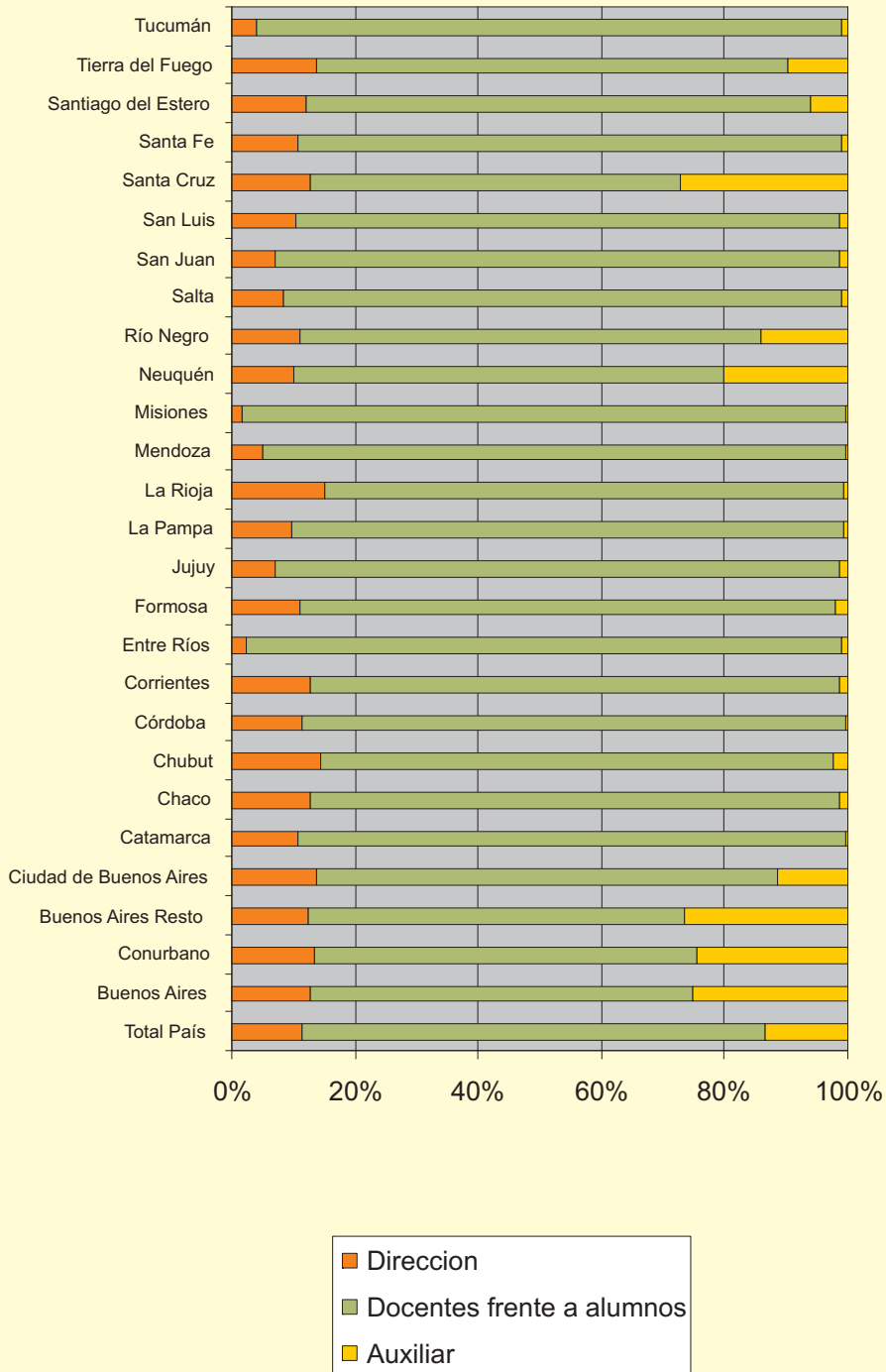
Respecto de la distribución geográfica se observa una diferencia, mientras que los cargos de docentes se encuentran distribuidos de manera mas homogénea entre las provincias, otro tipo de cargos como los directivos, y más aún el personal de apoyo se encuentra concentrado en Buenos Aires, en tanto el 42% de los puestos de dirección y el 79% de los de apoyo están en esta jurisdicción. Esta situación se relaciona no sólo con la magnitud de este sistema educativo sino también con la larga y extendida tradición del nivel respecto de la que se registra en otras jurisdicciones.

Desde el punto de vista del peso relativo de los distintos tipos de cargo por provincia algunas situaciones merecen ser destacadas. En la provincia de Buenos Aires, la proporción de docentes de apoyo duplica al promedio nacional, en tanto, en el otro extremo, en Mendoza y San Juan no se registran cargos de este tipo, en Catamarca, Córdoba, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones y Neuquén, el personal de apoyo representa menos del 1%. Estas situaciones dan cuenta del diferencial desarrollo del nivel por provincia ya que contar con cargos de apoyo resulta una situación privilegiada según las provincias y da cuenta a su vez del tamaño de las secciones e instituciones.

Al centrar el foco en la distribución de los cargos directivos por jurisdicción sobresale claramente la situación de Misiones y Entre Ríos, en donde este tipo de cargos representan menos del 3% del total. Para el caso Misiones, como se mencionó antes, esta situación es coherente con la estructura de la oferta.



Gráfico 18: Cargos según tipo. Total país y por jurisdicción. 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.

Tabla 18: Variación de cargos directivos, docentes frente a alumnos y de apoyo. 1997/2007

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	Dirección	Frente a alumnos	Apoyo
Total País	30%	15%	*
Buenos Aires	12%	-8%	*
Conurbano	12%	-10%	*
Buenos Aires Resto	11%	-5%	*
Ciudad de Buenos Aires	11%	9%	*
Catamarca	42%	73%	
Chaco	29%	32%	*
Chubut	*	60%	*
Córdoba	68%	42%	-94%
Corrientes	73%	14%	
Entre Ríos	*	43%	
Formosa	*	65%	
Jujuy	*	45%	
La Pampa	12%	21%	
La Rioja	37%	35%	
Mendoza	*	35%	
Misiones	*	62%	
Neuquén	*	13%	*
Río Negro	46%	36%	
Salta	86%	64%	
San Juan	36%	16%	
San Luis	*	63%	
Santa Cruz	12%	-11%	*
Santa Fe	70%	28%	*
Santiago del Estero	*	67%	*
Tierra del Fuego	52%	71%	
Tucumán	*	43%	

* Variación superior al 100%

Nota: Los espacios en blanco corresponden a los casos en los que no se registran cargos de apoyo

Tabla 19: Cargos directivos, docente frente a alumnos y de apoyo, por sector de gestión y provincia, 2007

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	CARGOS - TOTAL				CARGOS GESTION ESTATAL				CARGOS GESTION PRIVADA			
	Total	Función educativa			Total	Función educativa			Total	Función educativa		
		D	F	A		D	F	A		D	F	A
Total País	86663	9890	64883	11701	60375	6941	45340	7918	26288	2949	19543	3783
Buenos Aires	36618	4718	22630	9268	23702	3259	14402	6041	12916	1459	8228	3227
Conurbano	20297	2697	12636	4963	11659	1711	7111	2837	8638	986	5525	2126
Buenos Aires Resto	16321	2021	9994	4305	12043	1548	7291	3204	4278	473	2703	1101
Ciudad de Buenos Aires	8901	1236	6649	1010	4788	585	3484	719	4113	651	3165	291
Catamarca	849	92	755	2	698	79	618	1	151	13	137	1
Chaco	1893	239	1627	25	1677	218	1437	20	216	21	190	5
Chubut	1690	244	1406	40	1353	197	1126	30	337	47	280	10
Córdoba	5073	558	4352	13	3838	460	3227	2	1235	98	1125	11
Corrientes	1811	232	1545	24	1398	186	1193	10	413	46	352	14
Entre Ríos	2083	49	2010	24	1559	36	1503	20	524	13	507	4
Formosa	1157	130	1002	25	980	113	845	22	177	17	157	3
Jujuy	1245	87	1143	15	967	45	910	12	278	42	233	3
La Pampa	498	48	446	4	421	43	375	3	77	5	71	1
La Rioja	855	129	719	7	703	107	591	5	152	22	128	2
Mendoza	2308	115	2188	5	1791	82	1709		517	33	479	5
Misiones	1757	32	1719	6	1420	15	1400	5	337	17	319	1
Neuquén	1678	167	1174	336	1446	149	990	307	232	18	184	29
Río Negro	1940	217	1447	276	1477	171	1069	237	463	46	378	39
Salta	1803	149	1633	21	1451	130	1309	12	352	19	324	9
San Juan	963	68	881	14	742	36	706		221	32	175	14
San Luis	1282	132	1131	18	998	99	891	7	284	33	240	11
Santa Cruz	1098	138	659	299	939	119	555	264	159	19	104	35
Santa Fe	6373	686	5610	67	4246	494	3696	47	2127	192	1914	20
Santiago del Estero	2136	260	1745	126	1783	203	1481	94	353	57	264	32
Tierra del Fuego	591	82	452	57	451	65	337	49	140	17	115	8
Tucumán	2061	82	1960	19	1547	50	1486	11	514	32	474	8

NOTAS: D=Dirección F=Docentes frente a alumnos A=Docentes de apoyo

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.

Ahora bien, desde el punto de vista de la adecuación de la planta a la matrícula y a la infraestructura educativa, uno de los rasgos más importantes para señalar es que los cargos directivos no alcanzan a cubrir la totalidad de las unidades educativas del nivel. Esto es una expresión de las modalidades de oferta del Nivel Inicial ya que hay unidades educativas que están a cargo de directores de Nivel Primario, tal como se ha explicado en el apartado sobre oferta educativa. (Cabe aclarar que esto no necesariamente expresa que hay unidades educativas del Nivel Inicial sin dirección, sino que estas tengan un director asignado por otro nivel educativo, de primaria). Este es el caso de Córdoba, Corrientes y Entre Ríos, Jujuy, Mendoza y Misiones, Salta, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán.

En promedio se registran 21 alumnos por docente. Buenos Aires, la provincia con mayor matrícula, supera esta relación presentando 26 alumnos por docente. San Luis, Chubut y Tierra del Fuego en cambio se ubican por debajo del promedio con 13 alumnos por docente (Tierra del Fuego de hecho es la provincia con menor matrícula en el nivel, asociado también a su menor tamaño poblacional).

La concentración de alumnos por docente es similar en ambos sectores, aunque se destaca el caso de San Juan donde en el sector privado se registra mayor cantidad de alumnos por docente.



Tabla 20: Directores por unidad y alumnos por docente frente a alumnos, por sector de gestión y provincia, 2007

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	TOTAL		ESTATAL		PRIVADO	
	Directores por unidad	Alumnos por docente	Directores por unidad	Alumnos por docente	Directores por unidad	Alumnos por docente
Total País	1	21	1	21	1	22
Buenos Aires	1	26	1	25	1	26
Conurbano	1	26	2	26	1	26
Buenos Aires Resto	1	25	1	24	1	27
Ciudad de Buenos Aires	2	14	3	12	1	16
Catamarca	2	17	4	16	1	20
Chaco	1	21	1	22	*	20
Chubut	1	13	1	13	1	11
Córdoba	*	24	*	24	*	25
Corrientes	*	22	*	24	1	17
Entre Ríos	*	20	*	19	*	24
Formosa	1	18	1	17	1	20
Jujuy	*	19	*	19	1	16
La Pampa	1	16	1	16	*	16
La Rioja	1	19	1	20	1	14
Mendoza	*	20	*	20	*	21
Misiones	*	20	*	20	*	23
Neuquén	1	16	1	16	1	14
Río Negro	1	14	1	16	1	11
Salta	*	22	*	23	*	21
San Juan	*	23	*	21	1	31
San Luis	1	13	1	14	1	11
Santa Cruz	2	15	2	15	1	15
Santa Fe	1	19	1	19	1	18
Santiago del Estero	*	19	1	19	1	16
Tierra del Fuego	2	13	3	13	1	12
Tucumán	*	21	*	21	*	20

*: En estos casos el promedio es inferior a 1 director por unidad educativa.

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.

Así como en el análisis de las secciones educativas se señaló que ésta fue, en términos generales, superior al crecimiento de la matrícula, en el caso particular de planta docente se observa que esta la acompañó gradualmente e incluso en la mayoría de las provincias implicó una reducción de la cantidad de alumnos por docente. Se destaca en este sentido el caso de Salta con una disminución de 30 a 22 alumnos por docente para el año 2007.

En Buenos Aires, Conurbano, Ciudad de Buenos Aires y Catamarca hay reducción de la cantidad de directivos por unidad (en el caso de Catamarca probablemente asociado al notable incremento de unidades educativas entre 1997 y 2007).

Por otra parte en 2007 se observa que algunas provincias que en 1997 no tenían directivos pasan a tener uno por unidad educativa. Es el caso de Formosa (en el estado y en privado) y La Pampa (con movimiento decreciente de unidades educativas en el mismo período) y también es el caso de Neuquén San Luis y Santa Fé (con crecimiento de unidades educativas en dicho período).

En lo que respecta a las situaciones por sector, algunas provincias que en el privado no tenían directivo pasan a tenerlo: Jujuy San Juan, Santa Fe, Corrientes. En otras provincias ocurre esto en el sector estatal: San Luis, Santa Fé, Tierra del Fuego.



Tabla 21: Cargos directivos por unidad y alumnos por cargo docente (frente a alumnos) por sector de gestión y provincia, 1997-2007

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	1997						2007					
	D	F	D	F	D	F	D	F	D	F	D	F
	TOTAL		ESTATAL		PRIVADO		TOTAL		ESTATAL		PRIVADO	
Total País	1	20	0	14	1	17	1	21	1	21	1	22
Buenos Aires	2	21	1	13	1	17	1	26	1	25	1	26
Conurbano	3	20	2	12	1	17	1	26	2	26	1	26
Buenos Aires Resto	1	21	1	16	1	17	1	25	1	24	1	27
Ciudad de Buenos Aires	6	13	3	7	1	16	2	14	3	12	1	16
Catamarca	3	20	3	16	0	16	2	17	4	16	1	20
Chaco	1	21	1	20	0	15	1	21	1	22	0	20
Chubut	1	16	1	14	1	10	1	13	1	13	1	11
Córdoba	0	23	0	16	0	20	0	24	0	24	0	25
Corrientes	0	24	0	21	0	17	0	22	0	24	1	17
Entre Ríos	0	23	0	17	0	27	0	20	0	19	0	24
Formosa	0	22	0	18	0	22	1	18	1	17	1	20
Jujuy	0	22	0	19	0	16	0	19	0	19	1	16
La Pampa	0	18	0	16	0	15	1	16	1	16	0	16
La Rioja	1	22	1	19	1	16	1	19	1	20	1	14
Mendoza	0	23	0	19	0	20	0	20	0	20	0	21
Misiones	0	26	0	21	0	24	0	20	0	20	0	23
Neuquén	0	16	0	14	0	13	1	16	1	16	1	14
Río Negro	1	17	1	14	1	13	1	14	1	16	1	11
Salta	0	30	0	25	0	23	0	22	0	23	0	21
San Juan	0	22	0	18	0	24	0	23	0	21	1	31
San Luis	0	17	0	14	1	13	1	13	1	14	1	11
Santa Cruz	2	11	2	10	1	12	2	15	2	15	1	15
Santa Fe	0	22	0	15	0	19	1	19	1	19	1	18
Santiago del Estero	0	22	0	20	0	18	0	19	1	19	1	16
Tierra del Fuego	2	18	2	14	1	11	2	13	3	13	1	12
Tucumán	0	24	0	19	0	22	0	21	0	21	0	20

D= Director y otros cargos de gestión por cada unidad educativa
F= Alumnos por cada docente frente a alumnos



3.4. Otros servicios educativos: los jardines maternos

En el año 2007 se registraron 60.986 alumnos de jardines maternos, lo que constituye alrededor de un 4% del total de la matrícula del nivel. Se trata de una oferta muy marginal. La atención de estas edades está centrada en otro tipo de servicios. Como se ha mencionado en la presentación, la atención a la población de 0 a 2 años en el país está a cargo principalmente de otras áreas o agentes e involucran distintos niveles de gobierno, tanto nacional, provincial como municipal. Las áreas de salud, desarrollo social a través de ofertas y regulaciones propias o a través de la desconcentración en organizaciones sociales, barriales o de base resultan las prioritarias. Dicha atención puede o no incluir aspectos educativos aunque contempla la atención alimenticia, de salud, de atención a ciertos aspectos del desarrollo combinada con la atención de los niños cuando sus padres o tutores no pueden hacerlo. Lamentablemente no se cuenta en la actualidad con un registro unificado ni complementario de este escenario.

Dentro de la oferta educativa deben considerarse también situaciones mixtas en las que agrupaciones comunitarias gestionan espacios físicos y parte de la atención de los niños y gobiernos jurisdiccionales o municipales se responsabilizan de la designación de cargos docentes ya sea de dedicación parcial o total³³.

Claramente son muchas las cuestiones pendientes para analizar la situación que corresponde a la atención de niños de 0 a 2 años en el país lo que presenta desafíos de distinto tipo, tanto metodológicos como de coordinación entre sectores de gobierno, entre otros.

Por otra parte debe tenerse en cuenta que en materia normativa dentro de la educación formal, a pesar de que la LEN establece que el jardín maternal corresponde a la atención de niños de 45 días a 2 años, en varias provincias la edad de 3 está contemplada bajo esta modalidad³⁴.

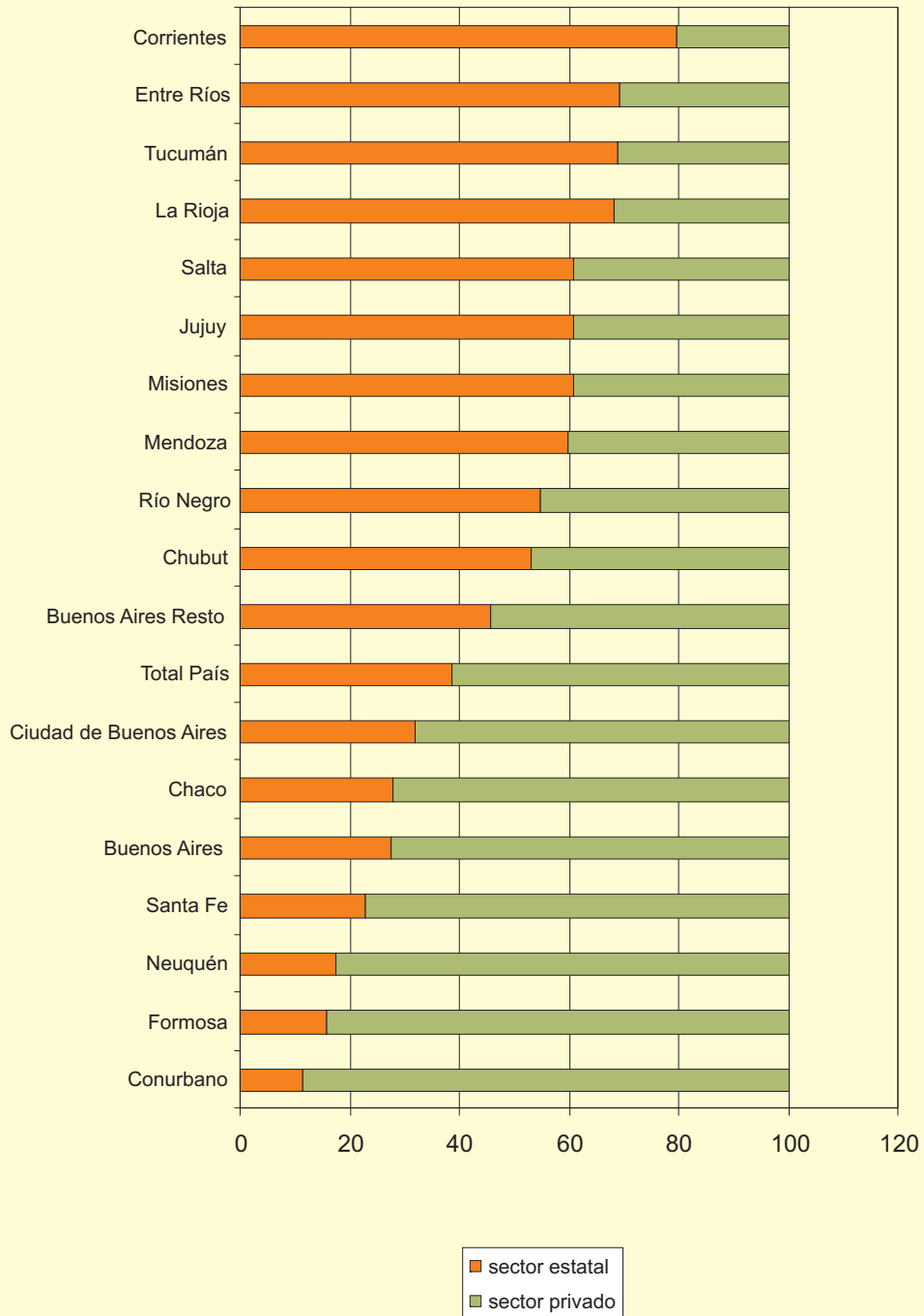
De acuerdo a la información estadística disponible de la educación formal, pueden mencionarse algunos datos relevantes. En relación a la oferta, en el año 2007 se registraron 2.013 unidades educativas que ofrecían servicio de jardín maternal. En términos generales el sector privado concentra la mayoría de las unidades. En cuanto a la situación de las provincias, Catamarca, La Pampa y San Juan carecen de oferta formal.

En Corrientes, Entre Ríos, Tucumán, La Rioja son algunas de las provincias donde tiene mayor

³³ Los informes que dan cuenta de estas situaciones en Argentina son muy escasos. Recientemente se ha publicado Fundación C&A, (2008) Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios, Programa educación inicial.

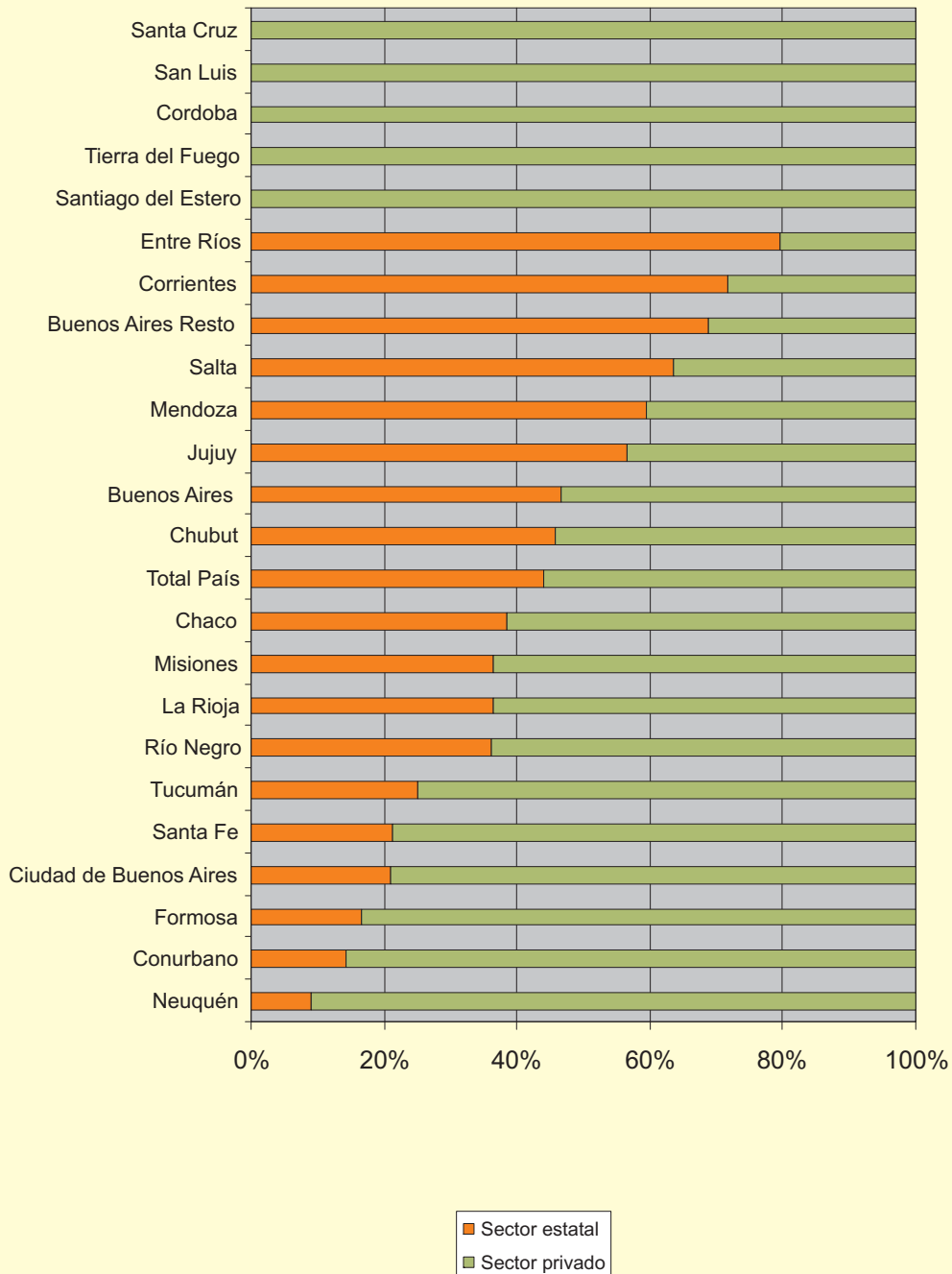
³⁴ Dos ejemplos que se encuentran en esta situación son Chaco y Formosa.

Gráfico 19: Distribución de la matrícula de jardín maternal según sector por provincia. 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.

Gráfico 20: Oferta de jardines maternos según sector por provincia. 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual, DINIECE.



4. A MODO DE CIERRE: PANORAMA GENERAL Y PRINCIPALES INTERROGANTES

Según las proyecciones de población realizadas por la CELADE, en Argentina hay 4 millones de niños en edad de asistir al Nivel Inicial (aproximadamente el 10% de la población). Hay 520 mil niños, en este tramo de edad, viviendo en zonas rurales. La misma fuente revela que en el futuro próximo este grupo poblacional crecerá muy poco, a la vez que hay indicios para suponer que en el mediano plazo la cantidad de niños de 0 a 5 años incluso tenderá a disminuir. En las áreas urbanas la mitad de esos niños vive en los hogares ubicados en el 30% más bajo de la distribución de ingresos.

Las aproximaciones sobre la proporción de niños escolarizados se limitan al segundo tramo del Nivel Inicial e indican que algo más del 60% de los niños de entre 3 y 5 años asiste a un establecimiento educativo. Es posible sostener que el desafío que enfrenta el Nivel Inicial es el diseño e implementación de políticas orientadas a la inclusión de los niños que actualmente se encuentran fuera del sistema educativo, más que la necesidad de prever recursos para hacerle frente a un crecimiento de la demanda como efecto de la presión demográfica. Aunque cabe destacar que las diferencias son considerables en 4 y 3 años. Las tasas de escolarización para cada edad simple son de 91%, 69% y 36% respectivamente según EPH (aquí se incluye la asistencia a instancias no formales y se restringe a los aglomerados urbanos).

Durante la década 1997 – 2007 la expansión de la matrícula para la franja 3 a 5 años del Nivel Inicial asciende al 20%. En términos generales este crecimiento ha sido acompañado por la expansión en la cantidad de unidades educativas, salas y cargos docentes.

Este incremento se debe al crecimiento muy importante de la matrícula de las salas de 3 y 4 años; y fundamentalmente por la expansión del sector privado. En efecto, en el sector estatal el crecimiento de la matrícula fue considerablemente menor a la vez que se concentró mayormente en sala de 4; mientras que en el sector privado la expansión de la sala de 3 fue muy superior a la de 4 (la misma tendencia se registra en la oferta de secciones).

En contraste con la tendencia de la matrícula, la expansión de las unidades educativas y salas en el sector público fue muy superior a la del sector privado en donde incluso, disminuyó durante el período.

Se observa también que el crecimiento de la matrícula fue superior al de las unidades educativas lo cual hace pensar que la expansión del nivel se produce incorporando matrícula en unidades ya existentes. De hecho, también fue superior el incremento de secciones que el de unidades educativas, lo cual corrobora este diagnóstico. Asimismo, la velocidad diferencial en el crecimiento de la matrícula y las secciones educativas devino en una disminución de la cantidad de niños por sala.

En síntesis, hay indicios para suponer que la oferta educativa del jardín de infantes acompañó el crecimiento de la matrícula durante la década 1997-2007. Sin embargo, se destaca que el sentido del incremento de la matrícula y la infraestructura por sector de gestión fue inverso. Esto es, el crecimiento de la matrícula fue mayormente una consecuencia del incremento de la demanda al sector privado, en tanto el crecimiento en la oferta educativa se dio mayormente en el sector estatal, e incluso para el caso específico de las unidades educativas en el sector privado se contrajo³⁵.

El análisis de la información permitió identificar algunos hallazgos que merecen especial atención.

Con respecto a la situación de 5 años, entre 1997 y 2007 se registró una caída de 5375 niños. Esta contracción se concentra fuertemente en el sector estatal, donde la matrícula se redujo en promedio más del 4%, en tanto en doce provincias la disminución de la matrícula toma valores entre el 6 al 22%. A la vez, se trata de un proceso sostenido a lo largo del tiempo que en el sector estatal fluctúa entre el 0,3 y 0,2% de reducción interanual desde el año 2002.

Algunas hipótesis abordadas desde este informe refieren, en primer lugar, a la posibilidad de que se esté dando un comportamiento demográfico por el cual ya se esté reduciendo el tamaño de población de 5 años que podría explicar en parte la baja de matrícula tal como se evidencia en las proyecciones. Esta problemática requeriría de mayor profundización en un trabajo específico.

De todos modos, más allá de las fluctuaciones poblacionales, también se corroboran dos situaciones respecto de 5 años. Por un lado, la pérdida de matrícula es básicamente en el sector estatal, no ocurre lo mismo en el sector privado. Por otro lado, en un número importante de jurisdicciones se verifica una disminución en la oferta de secciones para 5 años, en el mismo período (1997- 2007), también particularmente en el sector estatal. Por ende, más allá de las fluctuaciones poblacionales, queda por profundizar acerca de las razones del comportamiento diferencial entre ambos sectores de gestión.

También en relación con los sectores de gestión, una particularidad del nivel es que siendo la oferta fuertemente estatal, el peso del Estado va decreciendo a medida que disminuye la edad. Como ya se señaló, en la expansión de 3 años tuvo un rol fundamental el sector privado. Asimismo, al analizar la composición en la oferta de jardines maternos, se observa la fuerte incidencia del sector privado en la misma (de hecho en algunas jurisdicciones solo existe oferta de este sector para atender a esta franja etarea). Es un dato a considerar, sobre todo teniendo en cuenta que sigue existiendo una profunda desigualdad en el acceso entre estratos sociales un niño de 3 años tiene 2 veces más probabilidades de estar escolarizado si se ubica en el estrato de ingresos más alto.

³⁵ Esta tendencia se registra en los otros niveles educativos y se concentra en Provincia de Buenos Aires y en Ciudad de Buenos Aires, en la que el sector privado superó al estatal en matrícula.

El análisis realizado en este documento deja un conjunto de interrogantes cuya respuesta ayudaría a esclarecer el panorama de la educación inicial en la Argentina, y consecuentemente a delinear recomendaciones de políticas orientadas al sector.

La primer pregunta que es imprescindible responder es si los niños que no asisten a la oferta formal están asistiendo a la educación no formal, en qué medida y bajo qué modalidades. En este sentido, es de suma importancia orientar la mirada a la oferta de servicios educativos no formales. La importante divergencia entre las tasas de escolarización y matrícula sugiere que las estadísticas educativas no están captando a los niños que están participando activamente de otro tipo de oferta. Sumado a esto la única información oficial disponible para explorar la relación de los niños más pequeños con la escuela se limita a la matrícula y oferta de servicios educativos formales de jardines maternales, justamente en el tramo de edad en donde la presencia de los servicios educativos no formales es esperable que sea mayor.

Otro eje de indagaciones que queda instalado tiene que ver con la **distribución geográfica de la oferta educativa.** Los grandes números permiten estimar que no hay grandes déficits de oferta en las provincias. No obstante, sería importante el análisis geográfico a nivel departamental, para descartar que existan espacios del territorio con escasa o nula oferta educativa para los niños más pequeños debido a que esté concentrada en las zonas urbanas de mayor densidad poblacional (o en aglomerados que aunque se definen como rurales por cantidad de habitantes, cuentan con cierta estructura de servicios superior en calidad que en otras. Estas diferencias se presentan por ejemplo en la región patagónica que otras que corresponden a las regiones más postergadas del país como NEA y NOA).

Otro aspecto a considerar es el **grado de heterogeneidad de la oferta.** En algunos casos el nivel se organiza instituciones independientes con dirección propia, jardines nucleados y salas que funcionan como anexas a instituciones del Nivel Primario. Sería importante clasificar y dimensionar estos diferentes tipos de oferta, ya que resulta relevante no solo en términos de gestión, sino también porque invita a una reflexión acerca de la identidad del nivel. Asimismo la organización de la matrícula se estructura con secciones múltiples o multinivel (en el ámbito rural más de la mitad de la oferta se organiza de este modo), en otros casos con secciones independientes.

Un último tema para indagar es acerca de los verdaderos obstáculos que el sistema educativo enfrenta para que todos los niños accedan a la educación temprana. Muchos tienen que ver con atributos de la oferta educativa, pero indudablemente es necesario también un compromiso real por parte de las familias cuando se trata de edades en que no es obligatoria la escolarización. Estudios realizados en otros países muestran que muchas veces los niños no van a la escuela porque la familia no lo cree conveniente, y es ésta una hipótesis que no debería descartarse para el caso argentino. En caso de confirmarse, debería avanzarse en investigaciones que permitan identificar soportes posibles desde donde iniciar campañas de sensibilización y estímulo para que las familias consideren la importancia de que sus niños sean escolarizados desde edades más tempranas.



BIBLIOGRAFÍA

Batiuk, V. “La enseñanza como responsabilidad política. Reflexiones en torno a la situación del nivel inicial en el NEA”, en *En cursiva*, Revista temática sobre infancia y educación, Año 4, Nº 6, agosto de 2010, Córdoba: Fundación ARCOR.

Batiuk, V. (coord.) y **Alberguchi, M. L.** (2009) *Cobertura actual y gestión de la oferta para el Nivel Inicial. Estudio de casos: Chaco, Formosa y Misiones* (inédito), Buenos Aires, IDIE-Argentina y UNICEF.

Batiuk, V. (coord.) y **Alliaud, A.** (2010) *La oferta de Nivel Inicial en el contexto rural. Políticas públicas, discursos y prácticas docentes. Un estudio exploratorio* (inédito), IDIE – OEI – Argentina.

Carli, S. (2002) *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*, Buenos Aires, Miño y Dávila – UBA. .

Diker, G. (2002) *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: Principales tendencias*, Organización de los Estados Iberoamericanos.

Dirección General de Planeamiento. Secretaría de Educación. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2004) *Otra forma de ser maestros: una experiencia de inclusión de docentes en jardines Infantiles comunitarios de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dirección de Planeamiento de la Secretaría de Educación GCBA.

Fundación C&A (2008) *Prácticas y experiencias educativas en jardines comunitarios*. Buenos Aires: Programa educación inicial.

Ley de Educación Nacional.

Ley de Financiamiento Educativo.

Malajovich, A. (2009) Clase 05 (virtual) *Los orígenes del Nivel Inicial y su estructuración en el sistema educativo argentino. Viejos y nuevos desafíos*, correspondiente al Ciclo de Formación “Gestión de Políticas Educativas”, Instituto Nacional de Formación Docente, Ministerio de Educación de la Nación e IDIE – OEI Argentina.

Ministerio de Educación (2007) *Ampliación de la cobertura del Nivel Inicial*, Área de Programación Educativa- Subsecretaría de Planeamiento Educativo.

Narodowski, M. y Gómez Schettinni, M. (2007). *Elección de escuelas. Problemas de diversidad y justicia social*, Prometeo/sujetos/políticas/educación, Buenos Aires.

Peralta, M. V. (2009) *Las políticas públicas referidas a la Educación parvularia en Chile*, Clase virtual para el Ciclo de Formación en Planeamiento y gestión de políticas educativas destinado a funcionarios del Nivel Inicial de Argentina, organizado por el INFOD, el Ministerio de Educación Nacional y el IDIE – OEI - Argentina (inédito).

Pereyra, A., Itzcovich, G., Batiuk, V. y Iñigo, L. (2005) *Expansión y equidad del Nivel Inicial en Argentina. 1990-2003. Una aproximación cuantitativa*, Unidad de Información de la Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente. MECYT.

Veleda, C. (2005), *Efectos segregatorios de la oferta educativa. El caso del conurbano bonaerense*, Documento de trabajo N° 5, CIPPEC.

ENTREVISTAS

Catamarca

Lic. Felisa Ferreyra

Directora de Educación Inicial

Lic. Lucía Martínez

Subsecretaria de gestión y planeamiento

Lic. Carlos Palacios

Departamento de estadísticas y gestión de la información

Córdoba

Lic. Marta Rodríguez Fabián de Fama

Directora del Área de Información educativa de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación

Lic. Alba Luz de las Mercedes Laborde

Miembro del equipo del área de Información educativa de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación

Lic. María José Llanos Pozzi

Miembro del equipo del área de Información educativa de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación

La Pampa

Lic. María del Rosario Acaso

Directora de Educación Inicial

Lic. Alicia Deluca

Responsable del área de Estadística Educativa de la Subsecretaría de Coordinación



ANEXO

Tabla 22: Población total, y porcentaje de población de 0 a 5 por provincia, proyecciones al 2010

PROVINCIA	Población total	0 años	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años	0 a 5 años	% de población de 0 a 5 años	% de población de 3 a 5 años
Cdad. de Bs As	3058309	44176	38250	40046	38773	38453	42139	241837	7,9	3,9
Pcia. de Bs As	15315842	248135	227068	252251	243954	247908	248857	1468174	9,6	4,8
Catamarca	404240	8814	7982	8945	8714	8827	8359	51640	12,8	6,4
Chaco	1071141	20043	19070	22764	21128	21763	20276	126974	11,9	5,9
Chubut	470733	8257	7771	8403	8334	8409	8282	49946	10,6	5,3
Córdoba	3396685	50065	47445	51664	52339	52448	52206	301654	8,9	4,6
Corrientes	1035712	20640	19133	21878	20703	21928	19553	122628	11,8	6
Entre Ríos	1282014	22690	21713	23278	23085	23413	22437	136616	10,7	5,4
Formosa	555694	11370	11189	12911	11995	12624	11270	71358	12,8	6,5
Jujuy	698474	14285	13476	14859	14794	14736	13673	85822	12,3	6,2
La Pampa	341456	5363	5159	5516	5551	5716	5298	32602	9,5	4,9
La Rioja	355350	6539	5953	6793	6389	7156	6467	39297	11,1	5,6
Mendoza	1765685	30717	29559	32173	32259	31911	29795	186414	10,6	5,3
Misiones	1111443	26043	24478	26509	25511	24944	24699	152184	13,7	6,8
Neuquén	565242	9758	9490	10435	10278	10887	9657	60505	10,7	5,5
Río Negro	603761	10390	9869	10810	10500	11158	10164	62892	10,4	5,3
Salta	1267311	28827	26434	28920	27527	27844	26650	166202	13,1	6,5
San Juan	715052	14369	13563	14196	13803	13801	13434	83167	11,6	5,7
San Luis	456767	9239	8480	9301	9012	9341	9044	54417	11,9	6
Santa Cruz	234087	4487	4125	4485	4529	4679	4426	26731	11,4	5,8
Santa Fe	3285170	51115	47420	52586	50439	51190	50020	302770	9,2	4,6
Santiago del Estero	883573	15957	14922	16762	15992	16318	16249	96201	10,9	5,5
Tierra del Fuego	133694	2467	2427	2590	2567	2571	2636	15487	11,6	5,8
Tucumán	1511516	28558	26251	29056	28752	29606	26154	165900	11	5,6
Total del país	40518951	691347	640985	707610	684692	695040	683779	4103452	10,1	5,1

Fuente: Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC

Tabla 23: Proyecciones para la población de 5 años según división político territorial. Período 2001 – 2010

	2001	2010	Variación 2010/2001
Ciudad de Buenos Aires	35440	42139	19%
Provincia de Buenos Aires	251608	248857	-1%
Catamarca	7949	8359	5%
Chaco	25144	20276	-19%
Chubut	9020	8282	-8%
Córdoba	57944	52206	-10%
Corrientes	22035	19553	-11%
Entre Ríos	23736	22437	-5%
Formosa	13466	11270	-16%
Jujuy	15062	13673	-9%
La Pampa	5782	5298	-8%
La Rioja	7186	6467	-10%
Mendoza	31401	29795	-5%
Misiones	26236	24699	-6%
Neuquén	10256	9657	-6%
Río Negro	12001	10164	-15%
Salta	27440	26650	-3%
San Juan	13203	13434	2%
San Luis	8186	9044	10%
Santa Cruz	4348	4426	2%
Santa Fe	54621	50020	-8%
Santiago del Estero	20766	16249	-22%
Tierra del Fuego	2444	2636	8%
Tucumán	28074	26154	-7%
Total del país	715424	683779	-4%

Fuente: Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015, 31 serie análisis demográfico, INDEC

Tabla 24: Matrícula por sala, sector de gestión y área geográfica por provincia, 2007

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	TOTAL			ESTATAL			PRIVADO			AREA RURAL					
	Total	Edad			Total	Edad			Total	Edad			Total	E	P
		3	4	5		3	4	5		3	4	5			
Total País	1364909	225078	452475	687356	941965	130616	304724	506625	422944	94462	147751	180731	130862	127344	3518
Buenos Aires	582116	155388	199631	227097	365893	96391	125785	143717	216223	58997	73846	83380	20029	19123	906
Conurbano	332632	83822	114075	134735	188137	46026	64594	77517	144495	37796	49481	57218	866	810	56
Bs As Rto	249484	71566	85556	92362	177756	50365	61191	66200	71728	21201	24365	26162	19163	18313	850
CABA	93603	24624	32229	36750	42654	9644	15153	17857	50949	14980	17076	18893			
Catamarca	12747	691	4424	7632	9970	369	3346	6255	2777	322	1078	1377	3819	3769	50
Chaco	34793	1862	9524	23407	31085	1307	8324	21454	3708	555	1200	1953	11703	11552	151
Chubut	18125	2492	6730	8903	14918	1449	5527	7942	3207	1043	1203	961	7117	6980	137
Córdoba	104516	3105	43838	57573	76737	539	33264	42934	27779	2566	10574	14639	5402	5350	52
Corrientes	34750	2194	8539	24017	28843	1362	6298	21183	5907	832	2241	2834	1559	1559	
Entre Ríos	40272	2689	13504	24079	28268	1396	8944	17928	12004	1293	4560	6151	5156	4824	332
Formosa	17715	645	5218	11852	14547	146	4044	10357	3168	499	1174	1495	3712	3646	66
Jujuy	21300	1656	6056	13588	17479	909	4461	12109	3821	747	1595	1479	3013	2963	50
La Pampa	7074	-	1733	5341	5954	-	1123	4831	1120	-	610	510	1175	1175	
La Rioja	13778	1388	5397	6993	11934	933	4691	6310	1844	455	706	683	2208	2208	
Mendoza	44287	847	14429	29011	34155	62	10311	23782	10132	785	4118	5229	8278	7957	321
Misiones	34814	475	4554	29785	27510	178	3284	24048	7304	297	1270	5737	9755	9268	487
Neuquén	18218	1885	6018	10315	15618	1390	5149	9079	2600	495	869	1236	1583	1560	23
Río Negro	20948	1662	7763	11523	16656	936	6343	9377	4292	726	1420	2146	2739	2652	87
Salta	36519	1632	7440	27447	29831	1147	5451	23233	6688	485	1989	4214	8670	8527	143
San Juan	19998	295	4323	15380	14567	8	1939	12620	5431	287	2384	2760	3805	3705	100
San Luis	15010	845	5943	8222	12386	418	4888	7080	2624	427	1055	1142	1314	1314	
Santa Cruz	9754	346	4535	4873	8205	129	3891	4185	1549	217	644	688	209	208	1
Santa Fe	105566	15180	38948	51438	70846	8509	26099	36238	34720	6671	12849	15200	11545	11144	401
Stgo. del Estero	32862	3062	12945	16855	28629	2266	11312	15051	4233	796	1633	1804	8441	8357	84
Tierra del Fuego	5832	1055	2392	2385	4395	553	1900	1942	1437	502	492	443	176	176	
Tucumán	40312	1060	6362	32890	30885	575	3197	27113	9427	485	3165	5777	9454	9327	127

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual 2007, DINIECE.

Tabla 25: Matrícula 3 a 5 años total, rural y % de ruralidad por provincia, 2007

DIVISIÓN POLÍTICO TERRITORIAL	TOTAL	AREA RURAL	
	Total	Total	% matrícula rural
Total País	1364909	130862	9,6
Buenos Aires	582116	20029	3,4
Conurbano	332632	866	0,3
Bs As Rto	249484	19163	7,7
CABA	93603		0,0
Catamarca	12747	3819	30,0
Chaco	34793	11703	33,6
Chubut	18125	7117	39,3
Córdoba	104516	5402	5,2
Corrientes	34750	1559	4,5
Entre Ríos	40272	5156	12,8
Formosa	17715	3712	21,0
Jujuy	21300	3013	14,1
La Pampa	7074	1175	16,6
La Rioja	13778	2208	16,0
Mendoza	44287	8278	18,7
Misiones	34814	9755	28,0
Neuquén	18218	1583	8,7
Río Negro	20948	2739	13,1
Salta	36519	8670	23,7
San Juan	19998	3805	19,0
San Luis	15010	1314	8,8
Santa Cruz	9754	209	2,1
Santa Fe	105566	11545	10,9
Stgo. del Estero	32862	8441	25,7
Tierra del Fuego	5832	176	3,0
Tucumán	40312	9454	23,5

Tabla 26: Cantidad de unidades educativas y que ofrecen servicio de jardín maternal, 2007

PROVINCIA	UNIDADES EDUCATIVAS				ALUMNOS			
	TOTAL	E	P	% sector estatal	TOTAL	E	P	% sector estatal
Total País	2013	884	1129	43,9	60986	23678	37308	38,8
Buenos Aires	1114	519	595	46,6	26167	7197	18970	27,5
Conurbano	455	65	390	14,3	13905	1580	12325	11,4
Buenos Aires Resto	659	454	205	68,9	12262	5617	6645	45,8
Ciudad de Buenos Aires	292	61	231	20,9	12017	3823	8194	31,8
Catamarca								
Chaco	26	10	16	38,5	703	197	506	28,0
Chubut	46	21	25	45,7	1566	833	733	53,2
Córdoba	9		9		156		156	
Corrientes	60	43	17	71,7	2367	1884	483	79,6
Entre Ríos	64	51	13	79,7	1578	1091	487	69,1
Formosa	12	2	10	16,7	220	35	185	15,9
Jujuy	30	17	13	56,7	1049	639	410	60,9
La Pampa								
La Rioja	11	4	7	36,4	313	214	99	68,4
Mendoza	187	111	76	59,4	10380	6202	4178	59,7
Misiones	11	4	7	36,4	326	198	128	60,7
Neuquén	11	1	10	9,1	224	39	185	17,4
Río Negro	36	13	23	36,1	962	527	435	54,8
Salta	22	14	8	63,6	633	386	247	61,0
San Juan								
San Luis	1		1		85		85	
Santa Cruz	3		3		100		100	
Santa Fe	56	12	44	21,4	1455	331	1124	22,7
Santiago del Estero	10		10		279		279	
Tierra del Fuego	8		8		287		287	
Tucumán	4	1	3	25,0	119	82	37	68,9

Tabla 27: Matrícula de 3 a 5 años total y en ámbito rural y porcentaje de matrícula de rural sobre el total

	Matrícula total	Rural	% matrícula rural sobre total
Total País	1.364.909	130.862	9,6%
Ciudad de Buenos Aires	93.603		
Buenos Aires	582.116	20.029	3,4%
Catamarca	12.747	3.819	30,0%
Córdoba	104.516	11.703	11,2%
Corrientes	34.750	7.117	20,5%
Chaco	34.793	5.402	15,5%
Chubut	18.125	1.559	8,6%
Entre Ríos	40.272	5.156	12,8%
Formosa	17.715	3.712	21,0%
Jujuy	21.300	3.013	14,1%
La Pampa	7.074	1.175	16,6%
La Rioja	13.778	2.208	16,0%
Mendoza	44.287	8.278	18,7%
Misiones	34.814	9.755	28,0%
Neuquén	18.218	1.583	8,7%
Río Negro	20.948	2.739	13,1%
Salta	36.519	8.670	23,7%
San Juan	19.998	3.805	19,0%
San Luis	15.010	1.314	8,8%
Santa Cruz	9.754	209	2,1%
Santa Fe	105.566	11.545	10,9%
Santiago del Estero	32.862	8.441	25,7%
Tucumán	40.312	9.454	23,5%
Tierra del Fuego	5.832	176	3,0%

**Este libro se terminó de editar digitalmente
en el mes de septiembre de 2010
en Buenos Aires, Argentina**