

MAPA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA



EL ACCESO A LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA

CIPPEC[®]

unicef 

para cada niño

DIRECCIÓN EDITORIAL

Cora Steinberg, *Especialista de Educación, UNICEF-Argentina*
Alejandra Cardini, *Directora del Programa de Educación, CIPPEC*

DIRECCIÓN DEL PROYECTO

Cora Steinberg, *Especialista de Educación, UNICEF-Argentina*
Alejandra Cardini, *Directora del Programa de Educación, CIPPEC*

COORDINACIÓN GENERAL

Jennifer Guevara

ELABORACIÓN DEL INFORME

Cora Steinberg y Martín Scasso

ASISTENCIA EN LA ELABORACIÓN DE DATOS

Mariano Jaureguizar y Sabrina Enría

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

MAPA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA.

ISBN: 978-92-806-4996-3

Primera edición Junio de 2019, Argentina

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

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

www.unicef.org.ar

buenosaires@unicef.org

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad
y el Crecimiento (CIPPEC)

<https://www.cippec.org/>

prensa@cippec.org

EDICIÓN: Malena Nigro

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Florencia Zamorano

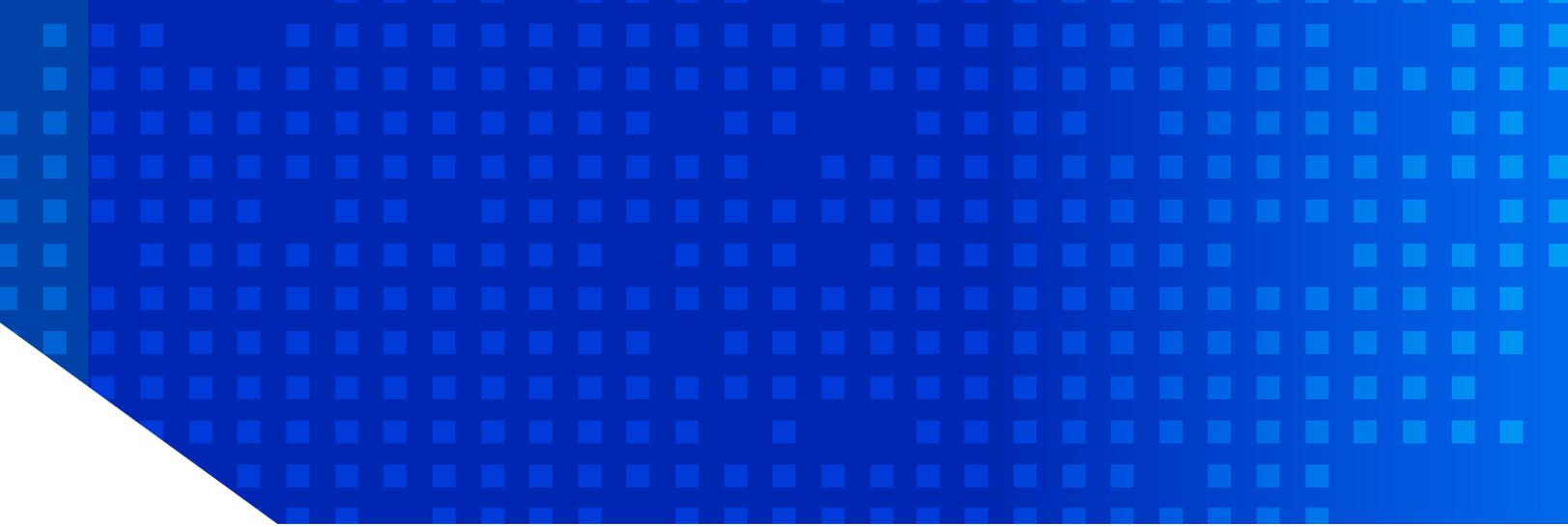
Para citar este informe:

Steinberg, C. y M. Scasso (2019), "El acceso a la educación inicial en Argentina", en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.



ÍNDICE

1. Mapa de la educación inicial en Argentina: el proyecto	7
2. Introducción	11
3. Diagnóstico de la situación actual de cobertura de la oferta educativa	13
3.1. La asistencia de la población infantil a servicios educativos.....	13
3.1.1. Estimaciones de oferta educativa para el total del país sobre la base del censo de población	14
3.1.2. Estimaciones de asistencia a ofertas educativas por jurisdicción sobre la base del censo de población.....	16
3.1.3. Índice de Paridad de Género en las estimaciones de asistencia a ofertas educativas sobre la base del censo de población	17
3.1.4. Tendencias recientes con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.....	18
3.1.5. Tendencias recientes con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, por región	20
3.1.6. Análisis de la cobertura de ofertas educativas a partir de variables de contexto, con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares.....	21
3.1.7. Participación del sector privado en la oferta de servicios educativos, con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares	26
3.2. La cobertura del nivel inicial	29
3.2.1. Estimaciones de cobertura del nivel inicial para el total del país.....	30
3.2.2. Estimaciones de cobertura del nivel inicial por jurisdicción	31
3.2.3. Tendencias en el tiempo de las estimaciones de cobertura del nivel inicial.....	32
3.2.4. Estimaciones de cobertura del nivel inicial en ámbitos rurales y urbanos	34
3.2.5. Ejercicio de aproximación a las diversas situaciones de asistencia en función de la información disponible.....	35
3.3. Resumen de las principales tendencias observadas	38
4. Consideraciones finales	41
4.1. Recaudos metodológicos necesarios para el cálculo de la cobertura	41
4.2. Las fuentes de información disponibles para el cálculo de la cobertura.....	45
4.3. Principales recomendaciones para la producción de información.....	50
5. Bibliografía y fuentes de datos	53
5.1. Bibliografía.....	53
5.2. Fuentes de datos	56
5.3. Gráficos y tablas.....	56
6. Anexo I	59
7. Anexo II	63



Quisiéramos agradecer el apoyo de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, para llevar adelante esta investigación, particularmente a Roxana Cardarelli, coordinadora de Proyectos Pedagógicos Especiales, a Inés Cruzalegui, directora nacional de Planeamiento de Políticas Educativas y a Andrés Kolesnik, director de Información y Estadística Educativa.

MAPA DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN ARGENTINA: EL PROYECTO

1

En los últimos veinte años, la primera infancia¹ empezó a instalarse cada vez con más fuerza en la agenda pública, tanto en América Latina como en el mundo. Investigaciones provenientes de distintos campos disciplinares argumentan que las intervenciones en los primeros años de vida son fundamentales para el desarrollo futuro de los niños y las niñas. Por eso, es necesario que en esta etapa todos reciban oportunidades que les permitan tener una vida plena y les aseguren el ejercicio de sus derechos (UNICEF, 2002 y 2017).

Hoy en día, existe consenso acerca de que las políticas orientadas a la primera infancia cumplen un papel fundamental en las sociedades contemporáneas. En tanto se trata de constituir un derecho inalienable de los niños y las niñas tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989), las instituciones dedicadas a la crianza, enseñanza y cuidado (CEC) adquieren relevancia por su aporte a la construcción de una sociedad más justa e inclusiva, que brinde a cada niño el mejor comienzo (UNICEF, 2016).

A pesar de las advertencias que pueden realizarse ante otros argumentos más limitados, instrumentales o subsidiarios (Bustelo Graffigna, 2005; Dahlberg, Moss y Pence, 1999), existen fuertes evidencias acerca del impacto de las instituciones de CEC en el futuro de los niños y las sociedades en las que viven. Así, se ha señalado que los niños y las niñas que asisten a estas instituciones obtienen mejores resultados en el sistema educativo (Hall *et al.*, 2009) y tienen mayores probabilidades de acceder a la educación superior (Schady *et al.*, 2015). También existen investigaciones que sostienen que la primera infancia es una oportunidad única para la nivelación en materia de igualdad de oportunidades (OECD, 2013). Las políticas orientadas a la primera infancia, a su vez, han sido vinculadas con beneficios de largo plazo, tanto sociales —por ejemplo, en términos de la equidad de género— como económicos



1. El Comité de los Derechos del Niño (2005) establece la franja de 0 a 8 para definir a la primera infancia (Observación general 7). De este modo incorpora las variaciones que tienen los países según las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria. En este proyecto el término se utiliza para referirse a la franja que va de los 45 días a los 5 años. Esto se debe a que esa es la edad contemplada por la educación inicial en la Argentina, tal como ha sido establecido en la Ley de Educación Nacional (2006).

(Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Heckman, Stixrud y Urzua, 2006; UNICEF, 2017²). En muchos países, esto ha contribuido a traccionar la inversión en esta franja etaria.

El marco normativo internacional establece el derecho de todos los niños y niñas, incluyendo a la primera infancia, a estar físicamente sanos, emocionalmente seguros, socialmente incluidos y con condiciones para aprender (UNICEF, 2002). La Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) reconoce un rol primordial a las familias para asegurar el desarrollo pleno de sus potencialidades. Los Estados, por su parte, se constituyen como los garantes últimos del cumplimiento de estos derechos, en tanto deben velar porque todas las medidas tomadas por instituciones públicas y privadas tengan en cuenta el interés superior de niños y niñas.

Por su parte, la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI), reafirmó la concepción de la AEPI como un derecho humano fundamental, y su importancia para el desarrollo de las personas y las naciones. En ese marco, realizó un llamado de atención a los Estados para que se adopten las medidas necesarias (UNESCO, 2010). Por otro lado, las Metas de Desarrollo Sostenible (2015) volvieron a promover un fuerte impulso a la agenda enfocada en la primera infancia a nivel global, regional y nacional. En particular, la Meta 2 plantea: "De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria" (UNESCO, 2015).

En el ámbito nacional, si bien la Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada por la Argentina en 1990 e incorporada a la Constitución Nacional en 1994, no fue sino hasta 2005 que el país sancionó la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26061), acorde a los lineamientos de protección integral de la convención. Esta normativa se complementa con la Ley de Educación Nacional de 2006 (ley 26206, en adelante, LEN), que ratifica la obligatoriedad de la sala de 5 —establecida por la anterior Ley Federal de Educación— y promueve la universalización de las salas de 4 y 3 años.

La LEN establece a la educación inicial como una unidad pedagógica que comprende a los niños y las niñas desde los 45 días hasta los 5 años inclusive. Según esta norma, el nivel inicial debe promover el aprendizaje y desarrollo de los niños y las niñas en tanto sujetos de derechos y participantes activos de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad (artículos 18, 19 y 20). Este marco legislativo se amplió recientemente con la sanción de la ley 27045 de 2014,³ que establece la obligatoriedad de la sala de 4 y



2. Este documento recoge muchos de los hallazgos presentados en la serie The Lancet sobre el tema. L. M. Richter, B. Daelmans, J. Lombardi *et al.*, "Investing in the Foundation of Sustainable Development: Pathways to Scale Up for Early Childhood Development", en *The Lancet*, vol. 389, núm. 10064, junio de 2017 (primera edición, octubre de 2016), pp. 103-118, disponible en línea: <[http://thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(16\)31698-1.pdf](http://thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(16)31698-1.pdf)>.

3. La ley 27045 modifica los artículos 16, 18 y 19 de la LEN.

el compromiso del Estado nacional y de las administraciones provinciales de alcanzar la universalización de la sala de 3.

La sanción de la LEN significó un importante paso en la estructuración de una oferta educativa para la primera infancia. Ya en 1993 la Ley Federal de Educación (ley 24195) había reconocido formalmente al nivel inicial en su artículo 10, aunque solo incluía allí el jardín de infantes para niños de 3 a 5 años. El jardín maternal quedaba a consideración de las administraciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que debían apoyar a instituciones comunitarias que los ofrecieran y a las familias que los requiriesen.

El nivel inicial, entonces, se ha consolidado y expandido muy recientemente (Batiuk e Itzcovich, 2005; Diker, 2001). Su desarrollo veloz, sumado al carácter federal del sistema educativo argentino, ha dado como resultado una oferta educativa mayor, pero aún deficiente y muy heterogénea. Esto representa un desafío no solo en materia de cohesión y gobernabilidad, sino también respecto de la justicia social. Así, pueden observarse profundas desigualdades regionales en lo que se refiere al acceso y a la calidad.⁴

En sociedades atravesadas por profundas desigualdades, como la argentina, la fragmentación de la oferta educativa constituye una vía para mantenerlas y reforzarlas. Los niños más pequeños, los de los territorios más alejados de las grandes ciudades y los que provienen de familias de bajos ingresos son quienes menos acceden a la oferta de educación inicial (Cardini *et al.*, 2017). A los desafíos de acceso, se suman los que se derivan del carácter heterogéneo de la oferta, en tanto los niños y las niñas de la Argentina acceden hoy a propuestas de educación inicial de dispar calidad (Batiuk, 2015). Esto genera circuitos diferenciados de acceso, marcados por el origen geográfico y socioeconómico de niños y niñas (Steinberg, 2015).

Para garantizar el acceso de toda la población infantil a una provisión de calidad, es necesario partir de un análisis riguroso que permita conocer la situación actual de la educación inicial y delinear sus principales tendencias. Es poco lo que sabemos en Argentina sobre el nivel inicial; existen escasas investigaciones empíricas que aborden los aspectos claves que hacen a su gobernabilidad. Con un diagnóstico preciso y completo de la educación inicial en el país, se podrá desarrollar una hoja de ruta hacia políticas de mayor alcance y calidad, que garanticen la ampliación y pleno ejercicio de los derechos de todos los niños y niñas.

Este estudio enfrenta ese desafío. Propone aportar nuevos elementos para profundizar la construcción de un diagnóstico de la educación inicial en la Argentina. El trabajo aborda, de



4. En provincias como Tierra del Fuego y La Rioja, asiste más del 90% de los chicos, mientras que en Tucumán o Formosa asiste poco más que la mitad. La cobertura para los menores de 3 años es muy baja y la polarización, aún mayor: si en el ámbito porteño, en cambio, la tasa alcanza el 65%, en las provincias los valores oscilan entre el 0 y el 12% (Cardini *et al.*, 2017).

manera exploratoria y descriptiva, tres dimensiones claves para el nivel: la oferta y la cobertura, su regulación (que incluye tanto la normativa como el currículum) y los profesionales que en él se desempeñan.

Así, este proyecto se centra en el análisis de las instituciones pertenecientes al sistema educativo (es decir, al nivel inicial), a excepción del documento sobre la cobertura, que aborda un universo más amplio. La investigación, de enfoque mixto, incluyó el uso de fuentes de datos cuantitativos sobre la oferta y la cobertura del nivel y el análisis cualitativo de los documentos referidos a las normativas y las bases curriculares nacionales y provinciales.

La serie que presentamos incluye cinco informes técnicos. El primero analiza la cobertura de los diversos tipos de servicios de cuidado, enseñanza y crianza, y las posibilidades y limitaciones de las fuentes de información disponibles de las distintas mediciones de cobertura. El segundo pone el foco en la caracterización de la oferta y su distribución a lo largo del territorio. El tercero y el cuarto se concentran en la regulación del nivel en las veinticuatro jurisdicciones nacionales a través de un análisis de la normativa que regula el nivel inicial y su organización curricular. El quinto informe se aproxima al estudio de los profesionales del nivel inicial de manera exploratoria y descriptiva.

El trabajo que aquí se presenta aporta un corpus de evidencia y conocimiento clave para profundizar el debate y contribuir a la configuración de un plan integral para la primera infancia.

El futuro de todos los niños y niñas se juega hoy. Desde UNICEF Argentina y CIPPEC, queremos contribuir a la construcción de una agenda de políticas de equidad y de investigación que avance en una mirada integral para que todos los niños y niñas del país tengan acceso a un sistema de cuidado, crianza y enseñanza de calidad. Confiamos en que este mapa que se delinea a partir de cada uno de los informes de la serie representará un insumo crítico para progresar en este camino y aportar al trabajo de los diversos tomadores de decisiones en el campo de las políticas para la primera infancia, con el fin de promover una sociedad más justa, con más y mejores oportunidades de desarrollo para todos los niños y niñas en Argentina.

En las últimas dos décadas han cobrado mayor presencia en la agenda pública las temáticas vinculadas al rol del Estado en el desarrollo de la primera infancia. Asimismo, se ha hecho hincapié en la necesidad de expandir las oportunidades de acceso a la educación inicial para toda la población infantil desde edades tempranas. En sintonía con las orientaciones de las políticas regionales e internacionales, se ha avanzado en la consideración de la educación inicial como un derecho y en la extensión tanto de la obligatoriedad del nivel⁵ como de la oferta educativa.

En la Argentina, en 1993 la Ley Federal de Educación (N° 24195) expandió la obligatoriedad escolar más allá de la educación primaria, al incluir a la sala de 5. Más recientemente, la LEN sancionada en 2006 consolidó un marco de referencia para el crecimiento del nivel, al establecer a la educación inicial como una unidad pedagógica que comprende a niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años de edad. En el año 2014 se oficializó la obligatoriedad de la sala de 4 (ley N° 27045) y se estableció el compromiso del Estado nacional y de las administraciones provinciales de alcanzar la universalización de la sala de 3, priorizando el acceso de los sectores menos favorecidos de la población.

Este escenario constituyó el marco de referencia para la implementación de políticas de expansión de la oferta educativa que se han desarrollado tanto desde el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECCyT) como desde las diferentes administraciones jurisdiccionales. De todas formas, a pesar de los cada vez más altos niveles de escolarización en las salas de 4 y 3 años, existen indicios de que la oferta estatal para el nivel es deficitaria, particularmente en el jardín maternal (45 días a 2 años) y las salas de 3 años, donde aún las oportunidades de acceso son muy restringidas.⁶

Para que los gobiernos sean capaces de cumplir con las metas de ampliación del acceso al nivel inicial, es indispensable contar con un diagnóstico preciso de su actual cobertura, que permita dimensionar los desafíos, estimar los recursos requeridos, impulsar acciones clave y realizar un monitoreo ajustado de la evolución de la situación.

5 Tal es el caso de Ecuador y Bolivia, por ejemplo, donde se extendió la obligatoriedad de la educación inicial desde el nacimiento.

6. Sobre las disparidades (extensión, organización, distribución y destinatarios) en la oferta brindada por las jurisdicciones en el sistema educativo del nivel inicial de la Argentina, puede consultarse el informe de esta serie de Steinberg y Giacometti (2019)

La tarea de construir estimaciones confiables de la cobertura del nivel se enfrenta, sin embargo, con dos desafíos complejos de abordar. En primer lugar, el país carece de un relevamiento que abarque a todo su territorio, que sea de aplicación regular y que permita realizar desagregaciones por jurisdicciones, niveles de ingreso, género, etc. Esta ausencia obliga a construir aproximaciones utilizando datos obtenidos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en general desactualizados, o recurriendo al uso de otras fuentes que ofrecen datos parciales o incompletos, como la Encuesta Permanente de Hogares (en adelante, EPH). Un síntoma de este problema está dado por la coexistencia de diversas publicaciones (MECCyT y UNICEF, 2015; UNICEF, 2017) sobre la temática que contienen estimaciones muy diferentes de cobertura y que no aportan información suficiente para entender sus alcances y limitaciones.

En segundo lugar, existe una amplitud de ofertas educativas no incorporadas a la enseñanza oficial —es decir, no reconocidas como parte del sistema educativo— sobre las que no existe información sistematizada, dado que no son censadas a través del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos (en adelante, RAMC) que organiza cada año el MECCyT. Esta oferta está integrada por establecimientos de tipo comunitario (surgidos por iniciativas de movimientos barriales, eclesiásticos o gremiales), por instituciones de gestión privada no incorporadas a la enseñanza oficial (habitualmente jardines de gestión privada dependientes de las áreas de comercio de los municipios), por servicios dependientes de entidades estatales autárquicas u otros organismos descentralizados (por ejemplo, universidades nacionales) y por los Centros de Desarrollo Infantil dependientes del Ministerio de Desarrollo Social.

Este documento se propone abordar la problemática de la cobertura de estos diversos tipos de ofertas mediante dos enfoques complementarios. En una primera sección, se elabora un diagnóstico de la situación actual de la cobertura de esta oferta heterogénea. Para ello se realizan estimaciones basadas en distintas fuentes de datos, subrayándose en cada caso sus posibilidades y limitaciones. La sección se organiza en dos bloques: un primer conjunto de apartados analiza la asistencia de la población infantil al conjunto de la oferta educativa; y luego, un segundo grupo profundiza en la cobertura específica del nivel inicial, es decir, de las instituciones del sistema educativo.

La segunda sección del trabajo es de carácter metodológico. Sus dos primeros apartados tratan con mayor profundidad cuáles son las potencialidades y restricciones de las fuentes de información disponibles: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, la EPH y el RAMC. Un último apartado está dedicado a proponer algunas recomendaciones para fortalecer las mediciones de cobertura.

De esta forma, se aspira a que el trabajo constituya un aporte sustantivo tanto sobre los niveles de cobertura alcanzados por la oferta educativa para la primera infancia como sobre los desafíos existentes para la construcción de estimaciones precisas que alimenten la toma de decisiones.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE COBERTURA DE LA OFERTA EDUCATIVA

3.1. La asistencia de la población infantil a servicios educativos

En su sentido más general, el análisis de la cobertura remite a la capacidad de una acción, medida, obligación o beneficio de abarcar a un conjunto de la población. Es decir, se trata de estudiar hasta qué punto la población con el derecho a acceder a un determinado servicio tiene efectivamente acceso a él. Si bien la construcción de esta relación entre oferta y demanda conlleva un conjunto de complejidades conceptuales y metodológicas que exceden los objetivos de este informe (Scasso y Massé, 2016), desde el análisis estadístico es posible establecer mediciones de cobertura basadas en estimaciones de, por un lado, la población objetivo de una oferta y, por otro, de aquella alcanzada.

Para ello, es necesario delimitar de manera precisa, por un lado, cuál es la población objetivo y, por otro, cómo está conformada la oferta educativa. En lo que respecta a la primera cuestión, se trata de definir al conjunto de población susceptible de requerir participación en las ofertas analizadas. Dados los marcos normativos presentados en la Introducción, se establece como horizonte a la totalidad de la población entre los 45 días y los 5 años, inclusive. Debido a que la demanda potencial se define por las normativas que regulan la inscripción y el ingreso, la edad de esta población objetivo se establece de manera muy específica, en función de lo que se denomina "edad escolar", es decir, los años cumplidos al 30 de junio.⁷ En lo que respecta a la oferta, se debe tener en cuenta la existencia de un conjunto heterogéneo de ofertas sin reconocimiento oficial o que no dependen del MECCyT, especialmente en el tramo que va de los 45 días a los 2 años. Este documento se refiere a ellos como oferta no incluida en la enseñanza oficial. Es decir que, en esta primera instancia del diagnóstico sobre la cobertura, se analiza la asistencia de la población infantil a cualquier tipo de espacio educativo, sin distinción de aquellos específicamente pertenecientes al nivel inicial, que serán abordadas en la sección siguiente. Para ello, se utilizan los datos obtenidos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 y de la EPH del año 2016.



7. En el apartado 4.1 se presenta una descripción más pormenorizada de este aspecto.

En ambos casos, la asistencia se releva mediante la indagación en el hogar, lo que permite abarcar tanto a la oferta incluida en la enseñanza oficial como a aquella que no lo está.⁸ Por ello, el indicador utilizado se denomina tasa de asistencia. Es importante considerar, sin embargo, que este modo de medir la asistencia presenta algunas limitaciones para dar cuenta de la complejidad del entramado de la oferta, las cuales serán objeto de un tratamiento más detallado en la segunda parte de este trabajo.

3.1.1. Estimaciones de oferta educativa para el total del país sobre la base del censo de población

Actualmente, el único relevamiento que permite establecer un diagnóstico de la cobertura en todo el territorio nacional es el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, a través del registro de la declaración de asistencia en la encuesta aplicada en los hogares.

Para utilizar esta fuente, se deben considerar dos aspectos metodológicos clave. Por un lado, la pregunta sobre asistencia se aplica solo a la población de 3 o más años de edad, lo que impide elaborar un diagnóstico de cobertura para las edades previas. Por otro lado, la edad registrada en el censo es en años cumplidos al momento de aplicación del relevamiento (27 de octubre), lo que no permite identificar con precisión a la población objetivo de cada año de estudio.

Sobre este segundo punto, cabe señalar que el MECCyT realizó una estimación de asistencia ajustando la edad de la población a criterios compatibles con la edad escolar. Esto fue posible gracias a que el censo incluyó una pregunta sobre la fecha de nacimiento.⁹

Considerando este ajuste a los datos del censo, se presenta a continuación la tasa de asistencia escolar para la población de 3 a 5 años de edad, correspondiente al año 2010:

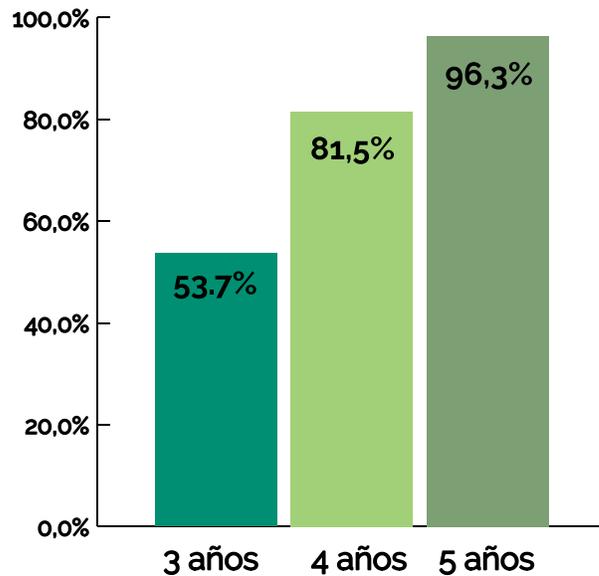


8. Es importante resaltar que, tanto en el censo como en la EPH, el registro de asistencia se realiza a partir de la pregunta "¿Asiste o asistió a un establecimiento educativo?", que es respondida por un miembro adulto del hogar. Es posible que, en la declaración de los hogares, la asistencia a algunas instituciones que sean percibidas por los adultos como de cuidado o crianza, pero no educativas, no sea informada. Esto quiere decir que la cobertura podría ser mayor a los datos que arroja la encuesta, aunque seguramente en valores muy cercanos, ya que es probable que estos casos sean aislados.

9. Ver UNICEF y Ministerio de Educación (2015).

GRÁFICO 1.

Tasa de asistencia a los 3, 4 y 5 años de edad. Total del país. Año 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DINIECE (Ministerio de Educación, 2015) sobre datos del Censo 2010, con edades ajustadas al 30 de junio.

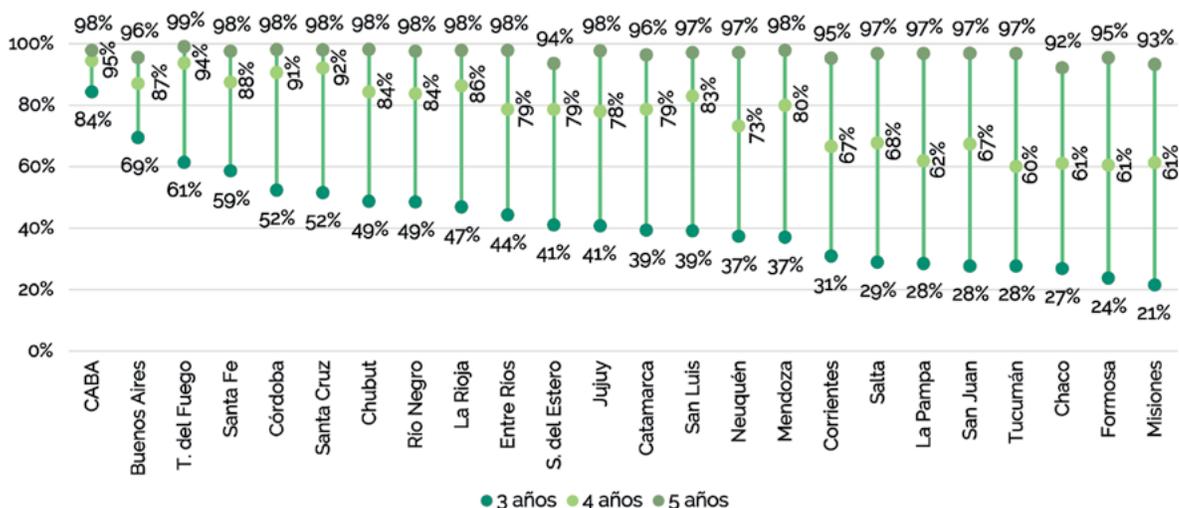
En el gráfico se muestra el porcentaje de población que asistía a alguna oferta educativa en el año 2010. Se observa una tendencia marcadamente creciente de asistencia a medida que se incrementa la edad, lo que representa las dinámicas de ingreso de la población a este tipo de espacios. Con esta información es posible estimar que, en el año 2010, aproximadamente el 28% de la población de 4 años de edad se inscribía por primera vez en alguna institución y cerca de un 15% lo hacía a los 5 años de edad. Estos porcentajes dan cuenta, por otro lado, de los desafíos pendientes en materia de inclusión: aproximadamente unos 452.000 niños y niñas de 3, 4 y 5 años no se encontraban alcanzados por ningún tipo de oferta educativa en ese momento.

3.1.2. Estimaciones de asistencia a ofertas educativas por jurisdicción sobre la base del censo de población

Para avanzar en la caracterización de la cobertura de las ofertas educativas, en este apartado se la analiza desagregándola en las distintas jurisdicciones, con el objetivo de reconocer y dimensionar disparidades en las oportunidades de acceso entre ellas. En el siguiente gráfico se presenta la tasa de asistencia de cada una de las provincias:

GRÁFICO 2.

Tasa de asistencia por edad a los 3, 4 y 5 años. Por jurisdicción. Año 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de DINIECE (Ministerio de Educación, 2015) sobre datos del Censo 2010, con edades ajustadas al 30 de junio.

Como puede observarse, los valores promedio manifiestan amplias disparidades territoriales. La asistencia a ofertas educativas a los 5 años de edad muestra indicios de alcanzar niveles de universalidad en todo el territorio, incorporando a más del 95% de la población, excepto en Chaco, Misiones y Santiago del Estero.

Para a los 4 años de edad, sin embargo, pueden identificarse marcadas diferencias, con un conjunto amplio de jurisdicciones que alcanzan a cubrir cerca del 60% de la población (Chaco, Formosa, La Pampa, Misiones y Tucumán) y otras que incorporan a más del 90% (CABA, Córdoba, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

A los 3 años de edad, las brechas entre jurisdicciones se incrementan, dando cuenta de una cobertura sumamente desigual, lo que probablemente se asocie a la particular configuración que asume la oferta destinada a esta edad. Solo en las jurisdicciones de la región centro y algunas de la Patagonia se mantiene por encima del 50%, mientras que en ciertas provincias del NEA y el NOA y en San Juan se observan los más bajos porcentajes de asistencia, entre el 20% y el 30%.

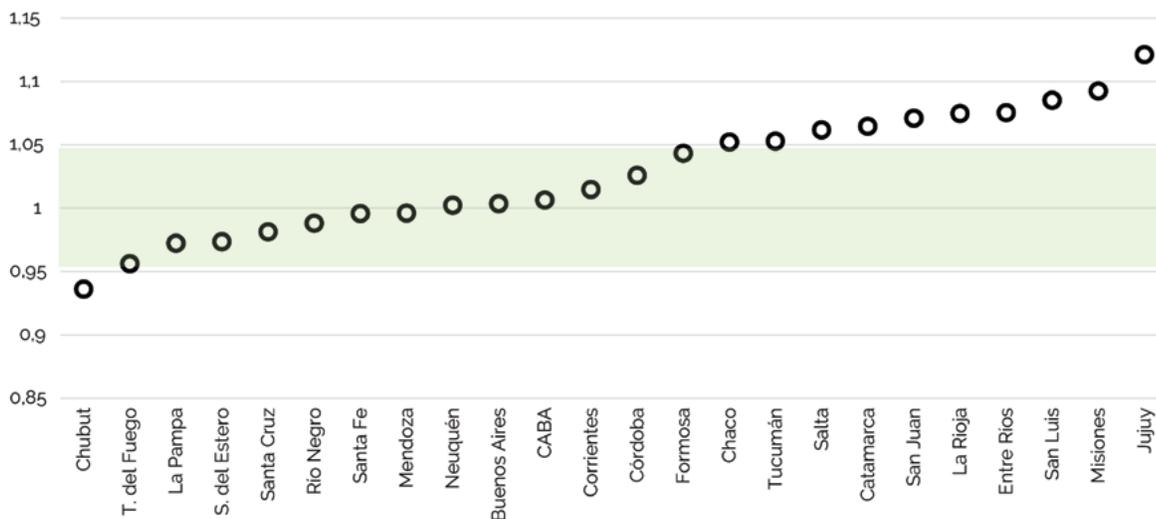
3.1.3. Índice de Paridad de Género en las estimaciones de asistencia a ofertas educativas sobre la base del censo de población

Otra dimensión relevante para dar cuenta de las oportunidades de acceso a las ofertas para la primera infancia es el análisis de las disparidades por género. El reconocimiento de diferencias en la asistencia de niños y niñas puede dar indicios de la existencia de ciertos patrones culturales asociados a la edad en que las familias comienzan a enviar a los más chicos a las ofertas educativas. Dado que no se disponen de datos oficiales desagregados por sexo, se procedió a utilizar estimaciones propias basadas en una muestra de hogares censados.¹⁰

Se presenta a continuación el Índice de Paridad de Género (IPG)¹¹ de cada provincia. En esta estimación no se incluye a la población de 5 años, debido a que las tasas de cobertura cercanas a la universalidad para esta edad hacen que se considere innecesario un abordaje a partir del IPG.

GRÁFICO 3.

Índice de Paridad de Género de la tasa de asistencia por edad. Población de 3 y 4 años. Año 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de microdatos de una muestra de hogares del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010. IPUMS, Universidad de Minnesota.



10. El proyecto Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS) de la Universidad de Minnesota pone a disposición del público general bases de datos de una muestra del 10% de los hogares participantes en los censos de población. Su base incluye más de 300 censos aplicados desde 1960 a la actualidad en 85 países. Para este procesamiento, se accedió a una muestra obtenida sobre el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.
11. El IPG se calcula dividiendo el valor de una tasa para las mujeres por sobre la de los hombres. Los valores de la IPG entre 0,95 y 1,05 se consideran generalmente como paridad de género. Para indicadores de cobertura, si el IPG es inferior a 0,95, quiere decir que las niñas están en una situación de desventaja, mientras que, si es mayor que 1,05, son los niños quienes se ven desfavorecidos.

En un escenario que se perfila con amplia equidad de género en el acceso a ofertas educativas (el IPG es 1,01 para el total del país), algunas jurisdicciones presentan ciertos comportamientos específicos. En particular, se destacan algunas provincias donde el acceso de la población de 3 y 4 años a ofertas educativas muestra tasas favorables a la población femenina, particularmente en los casos de Misiones, Jujuy y San Luis. En otras jurisdicciones la diferencia es de menor magnitud, pero sigue constituyendo una disparidad de género, al ser superior a 0,05: Catamarca, Chaco, Entre Ríos, La Rioja, Salta y San Juan. El único caso atípico parece ser la provincia de Chubut, donde el IPG muestra niveles de disparidad con mayor exclusión de la población femenina.

3.1.4. Tendencias recientes con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares

La información proveniente del censo de población que ha sido utilizada hasta aquí presenta como gran desventaja para el análisis su falta de oportunidad. En efecto, la recolección decenal de datos provoca que la utilidad de sus resultados se devalúe rápidamente, en particular en temas que, como el acceso a ofertas educativas, muestran tendencias recientes de cambio.

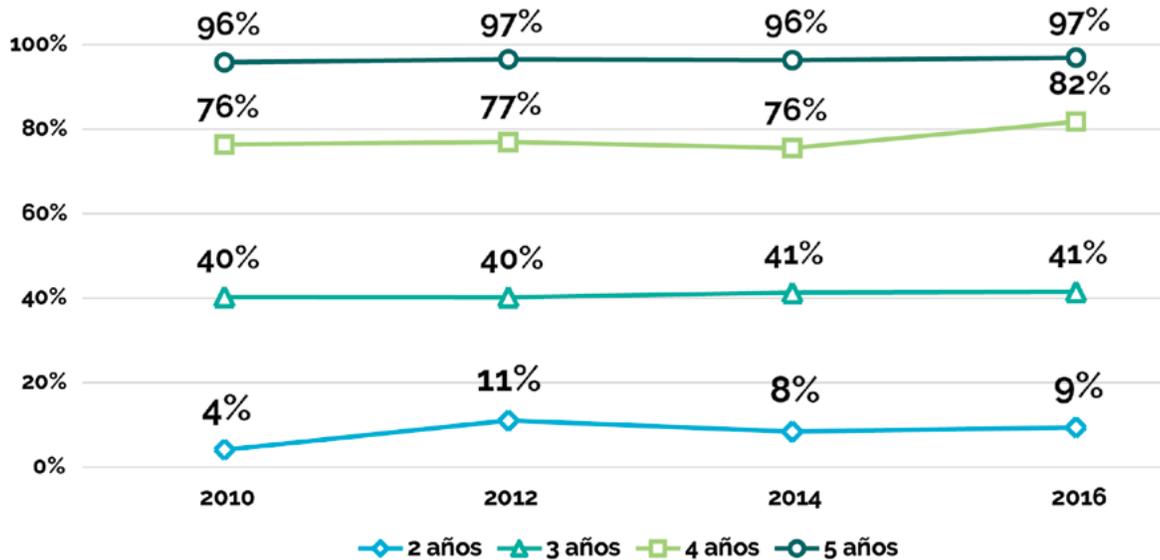
Frente al interrogante sobre qué ocurrió en los últimos años respecto de la cobertura de la oferta educativa, la EPH permite no solo acceder a información más actualizada, sino también a una serie temporal más completa. Adicionalmente, posee la ventaja de incorporar a la población de 2 años de edad en la pregunta sobre asistencia. Sin embargo, esta fuente de información también presenta algunas restricciones, entre las que pueden mencionarse las siguientes:

- a. Sus mediciones solo incluyen a los 31 principales aglomerados urbanos de la Argentina (que abarcan a aproximadamente el 65% de la población total), dejando fuera del diagnóstico a vastos sectores de la población de centros urbanos pequeños y a todo el mundo rural.
- b. El diseño de su muestra no permite realizar estimaciones por jurisdicción, y posee limitadas capacidades para realizar desagregaciones.
- c. El relevamiento de la edad se realiza al momento de aplicación de la encuesta y, hasta el año 2015 inclusive, las bases usuarias no incorporaron la fecha de nacimiento, un dato imprescindible para realizar estimaciones basadas en la edad escolar.

A continuación, se presentan las tendencias de cobertura para la población de 2 a 5 años de edad:¹²

GRÁFICO 4.

Tasa de asistencia por edad. Población de 2 a 5 años (*). 31 aglomerados urbanos. Años 2010, 2012, 2014 y 2016



(*) Se considera la edad declarada sin ajuste por fecha de nacimiento, debido a la ausencia de esta variable en las EPH de los años 2010 a 2015. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, años 2010 – 2016.

La información disponible para los principales aglomerados urbanos del país evidencia la existencia de una relativa estabilidad en la cobertura en los últimos años. Es necesario tener en cuenta que a partir de la EPH no es posible reconocer en qué medida ciertas oscilaciones menores en los guarismos representan cambios en la cobertura o están vinculados, en cambio, al error propio de las estimaciones basadas en muestras.

Teniendo en cuenta estos recaudos, es posible de todas formas identificar dos cambios significativos en el período analizado. En el caso de la población de 2 años de edad, se visualiza un incremento entre los años 2010 y 2012 de 7 puntos porcentuales en la tasa de asistencia. En años posteriores esta tiende a disminuir levemente, pero con variaciones no estadísticamente significativas, lo que daría cuenta de una continuidad a lo largo del tiempo. En segundo lugar, se evidencia una mejora en la tasa de asistencia de la población de 4 años de edad entre los años 2014 y 2016, con un incremento de 6 puntos porcentuales.



12. Para posibilitar estimaciones más robustas, se aumentó el tamaño de la muestra para elaborar estimaciones anuales a partir de las aplicaciones trimestrales. Se elaboró un pool de datos a partir de las encuestas del 2° al 4° trimestre. Este ejercicio se basa en el supuesto de que la declaración de asistencia es válida para el análisis, aun cuando ocurra en cualquier momento del año. El primer trimestre, sin embargo, no fue considerado, ya que, como en esos meses aún no se inició el ciclo escolar, puede introducir un sesgo de sobreestimación de la inasistencia. En la construcción del pool de datos se excluyeron los casos duplicados por doble relevamiento (las muestras se solapan parcialmente entre trimestres) y los ponderadores fueron ajustados para que las estimaciones conserven las distribuciones originales de pesos y proporciones.

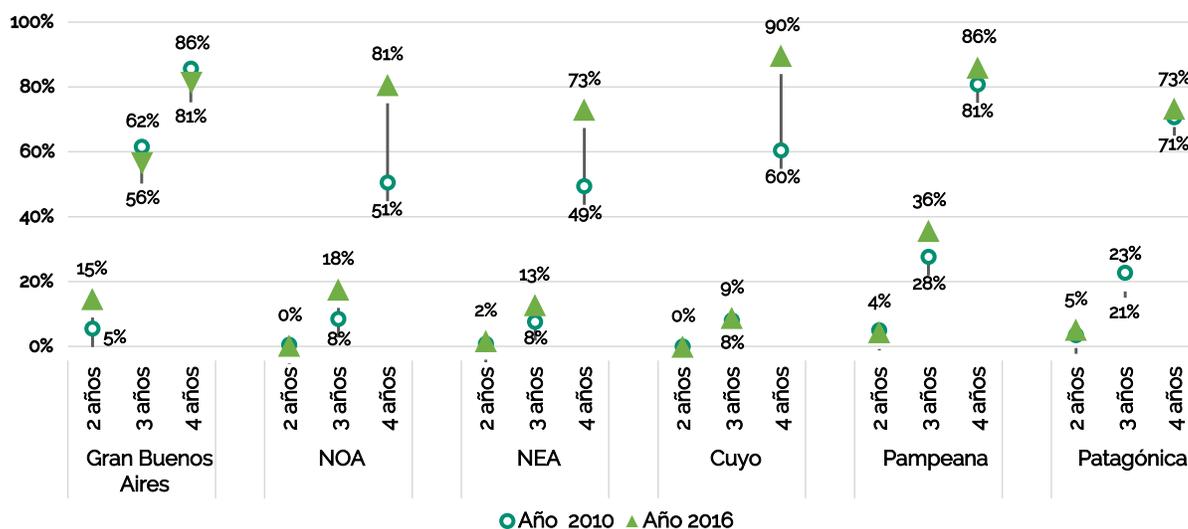
Es posible afirmar entonces que, a excepción de estos dos casos específicos, no ha habido cambios sustantivos en la cobertura en los últimos años, al menos en el universo poblacional representado por esta fuente de datos. Por otro lado, la incorporación de estimaciones para la población de 2 años —no disponible en el censo— permite reconocer que solo uno de cada 10 niños y niñas en esta edad asiste a algún espacio educativo.

3.1.5. Tendencias recientes con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, por región

Este escenario general de estabilidad —en el que se destaca una mejora en la cobertura para los niños y niñas de 2 y 4 años de edad— se ve modificado al desagregar los datos por unidades geográficas menores. El gráfico siguiente presenta la tasa de asistencia en cada una de las regiones consideradas por la EPH¹³. Se excluye a la población de 5 años para focalizar en análisis en las edades en las que se detectaron mejoras recientes.

GRÁFICO 5.

Tasa de asistencia por edad, por región. Población de 2 a 4 años (*). 31 aglomerados urbanos. Años 2010 y 2016



(*) Se considera la edad declarada sin ajuste por fecha de nacimiento, debido a la ausencia de esta variable en la EPH 2010. Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, años 2010- 2016.



13. Las regiones consideradas por la EPH son 6: (1) Metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires); (2) Noroeste argentino (NOA en adelante: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero); (3) Nordeste argentino (NEA en adelante: Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes); (4) Cuyo (San Juan, Mendoza y San Luis); (5) Pampeana (Entre Ríos, Santa Fé, Córdoba, La Pampa y el resto de la provincia de Buenos Aires); y (6) Patagonia (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

Es posible reconocer que algunas regiones han avanzado más en la expansión de la cobertura en los últimos años. En particular en el NOA y Cuyo, la tasa de asistencia de la población de 4 años de edad se incrementó en forma sustantiva, en casi 30 puntos porcentuales, entre 2010 y 2016. También el NEA muestra una expansión marcada de la cobertura para esta edad, con un incremento de 24 puntos porcentuales.

En cambio, la mejora en la cobertura de las ofertas educativas para la población de 2 años de edad se concentra exclusivamente en la región del Gran Buenos Aires, mientras que en el resto del país los valores se mantienen estables y menores al 5%.

La tasa de asistencia para los niños de 3 años de edad también muestra un perfil de estabilidad en las zonas urbanas de las diferentes regiones, con algunas mejoras en el NOA y en la Región Pampeana, de alrededor de 10 puntos porcentuales.

3.1.6. Análisis de la cobertura de ofertas educativas a partir de variables de contexto, con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares

Además de permitir realizar estimaciones más actualizadas, la EPH también tiene la ventaja de ofrecer un conjunto amplio de datos e indicadores de los hogares, que permiten caracterizar las condiciones de vida de los niños y niñas. Así, esta fuente de datos, si bien limitada en su alcance geográfico, resulta valiosa para caracterizar la cobertura en función de ciertas variables de contexto. Esto permite poner el foco en las disparidades existentes en el acceso a las ofertas educativas, asociadas a condiciones socioeconómicas y culturales.

En este apartado se presenta una caracterización de la asistencia de la población de 3 y 4 años a partir de dos variables del contexto: el nivel de ingresos per cápita de los hogares y su clima educativo. Al utilizar información exclusivamente del año 2016, fue posible realizar estimaciones de la población ajustadas a la edad escolar.¹⁴ Por esta razón, algunas de las cifras pueden diferir de las presentadas en los apartados anteriores de este trabajo.

En primer lugar, se analiza la tasa de asistencia según quintiles de ingreso per cápita familiar, un indicador que permite acceder a las condiciones de pobreza del hogar.¹⁵ Es importante destacar que, según la información provista por la EPH, se observa una concentración mayor de población infantil en los hogares más pobres: el 45% de los niños y niñas de 2 a 4 años de edad pertenece a hogares del quintil I de ingresos per cápita (los más bajos), mientras



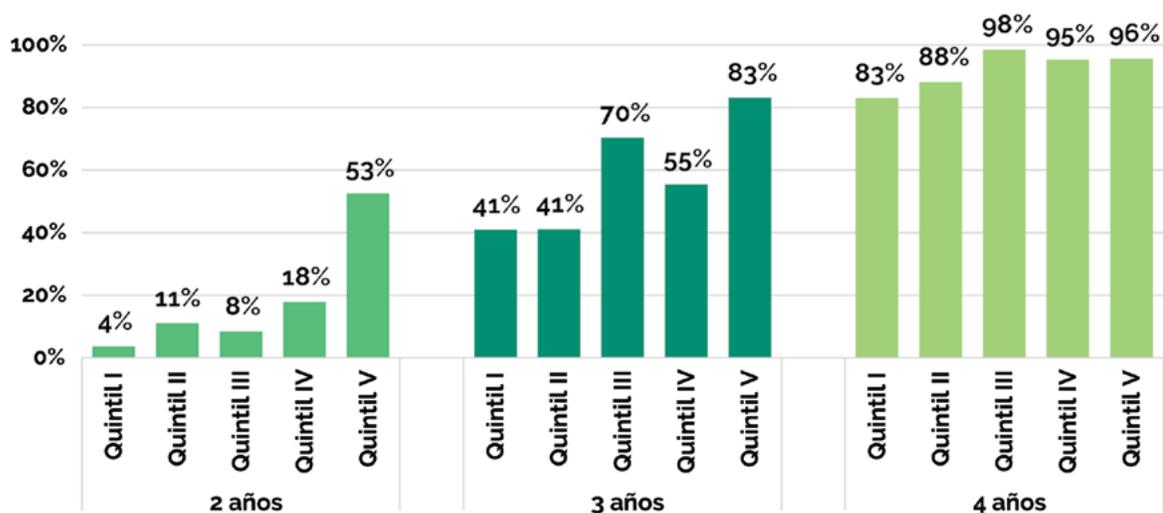
14. El apartado 4.1 del documento presenta con mayor detalle la importancia de la medición de cobertura ajustada a la edad escolar.

15. La condición de pobreza monetaria posee ciertas posibilidades y limitaciones conceptuales respecto de otras mediciones basadas en las condiciones de vida u otras metodologías más complejas. Para mayor detalle, ver Álvarez *et al.* (2005).

que solo el 6% vive en hogares del quintil V.¹⁶ El siguiente gráfico presenta la tasa de asistencia por edad y por quintiles de ingreso per cápita de los hogares en los que viven los niños:

GRÁFICO 6.

Tasa de asistencia por edad, por quintiles de ingreso per cápita familiar. Población de 2 a 4 años de edad (*). 31 aglomerados urbanos. Año 2016



(*) Se considera la edad escolar, ajustando la edad declarada según fecha de nacimiento a los años cumplidos al 30 de junio de 2016.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, año 2016

La información disponible permite reconocer la existencia de profundas disparidades en las oportunidades de acceso de niños y niñas a las ofertas educativas, asociadas a las condiciones de pobreza de sus hogares. De todas formas, estas brechas en el acceso tienen rasgos particulares para las distintas edades contempladas. Por empezar, la cobertura a los 2 años se concentra marcadamente en el quintil de población de mayor riqueza, al cual pertenece casi la mitad de los niños y niñas que asisten a espacios educativos. Por el contrario, apenas 3 de cada 100 niños y niñas de esta edad del quintil más pobre acceden a algún servicio educativo.

Para los 3 años de edad, las tasas de asistencia más bajas se reconocen en los dos quintiles más pobres, con diferencias cercanas a los 20 puntos porcentuales respecto de los grupos superiores. Nuevamente, el quintil de mayores ingresos muestra diferencias marcadas respecto del resto, con una tasa de asistencia que más que duplica a la de los dos primeros quintiles.



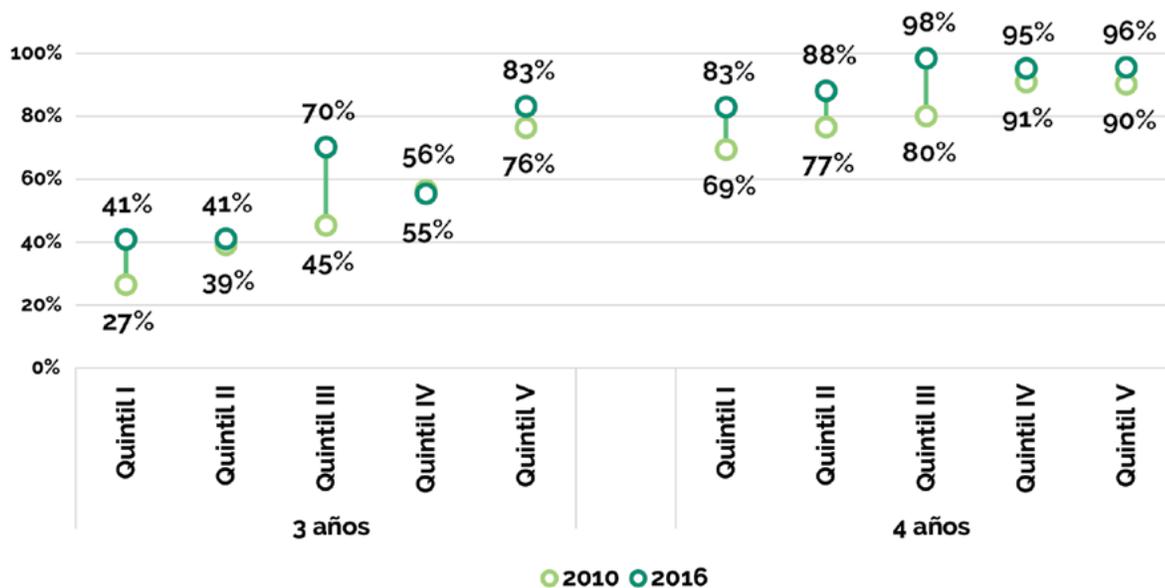
16. El hecho de que casi la mitad de la población infantil viva en hogares pobres se vincula con las amplias diferencias que se manifiestan en las tasas de natalidad de distintos sectores sociales. Es necesario remitirse a factores culturales y sociodemográficos para explicar esta distribución, lo que excede los objetivos del presente trabajo.

A los 4 años de edad, el acceso a ofertas educativas es casi universal en los sectores medios y altos de zonas urbanas. Sin embargo, se evidencian desafíos persistentes, en tanto aproximadamente 1 de cada 4 niños y niñas de los sectores de más bajos ingresos aún permanece excluido.

Como ejercicio complementario de análisis, es relevante también observar cómo ha variado la cobertura entre los años 2010 y 2016 para los distintos sectores sociales. El gráfico que se presenta a continuación permite identificar en qué quintiles de ingreso per cápita familiar se ha incrementado más el acceso de la población infantil a ofertas educativas:

GRÁFICO 7.

Tasa de asistencia, por quintiles de ingreso per cápita familiar. Población de 3 y 4 años (*). 31 aglomerados urbanos. Años 2010 y 2016.



(*) Se considera la edad declarada sin ajuste por fecha de nacimiento, debido a la ausencia de esta variable en la EPH 2010.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, año 2016

Para los niños y niñas de 3 años de edad, puede reconocerse que la asistencia a espacios educativos ha aumentado particularmente en los sectores medios. Se observa asimismo un dato llamativo: el crecimiento de la tasa de asistencia de los niños y niñas de los hogares del quintil III supera al de aquellos del quintil IV.¹⁷ Esto resulta contrario a la tendencia general



17. Este comportamiento peculiar fue estudiado para confirmar que no se trata de un error estadístico. El hecho de que las tasas de cobertura del quintil III superen al quintil IV ha sido identificado en forma independiente en cada una de las muestras trimestrales del 2016, y también en la EPH del 2015.

y permite suponer que se debe a diferencias o cambios en la decisión familiar de institucionalizar a los niños y niñas de esta edad. Se trata de un desarrollo que demandaría una exploración en profundidad para dilucidar sus causas.

También es destacable que a los 3 años ha crecido la asistencia en el quintil más pobre, aunque en magnitud menor: la tasa se incrementó en 14 puntos porcentuales. Esto significa una reducción en la brecha que los separa de los hogares de mayores ingresos, que pasó de representar 49 puntos porcentuales en 2010 a 42 en 2016.

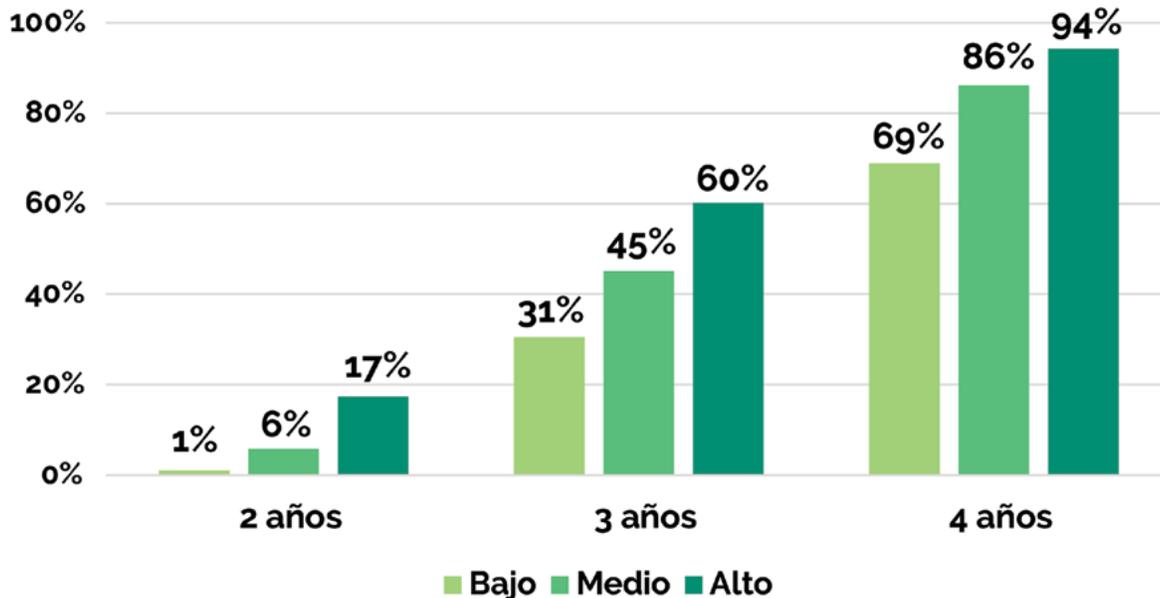
En el caso de la población de 4 años de edad, se observa una clara mejora en términos de la equidad en el acceso, ya que la expansión de la asistencia ha beneficiado principalmente a los sectores más pobres. En efecto, la brecha de asistencia entre la población del quintil I y V se ha reducido significativamente, de 21 puntos en 2010 a 13 en 2016.

Por último, una forma complementaria de aproximarse a las oportunidades diferenciales de acceso a las ofertas educativas es su dimensionamiento en función del clima educativo del hogar, una variable de representación de su "capital cultural". El clima educativo se define a partir de la cantidad promedio de años de escolarización de los mayores de 18 años que conviven en el hogar. Se considera un clima educativo "bajo" a un promedio de hasta 6 años aprobados (lo que equivale aproximadamente a la escuela primaria); "medio" al rango superior a los 6 e inferior a los 12 años; y "alto" a 12 o más años promedio.

Un primer aspecto a tener en cuenta para contextualizar el análisis es que aproximadamente 1 de cada 10 (11%) niños y niñas de entre 2 y 4 años vive en hogares con clima educativo bajo, mientras que el 41% reside en hogares de clima educativo alto. Por otro lado, se debe aclarar que no existe una relación lineal entre clima educativo y nivel de ingresos, es decir que el "capital cultural" y el "económico" no necesariamente están asociados. Por ejemplo, el 20% de la población analizada pertenece a hogares pobres según los ingresos del hogar (es decir, integran los quintiles I y II), pero, a su vez, de clima educativo alto. De esta manera, el análisis que surge de complementar ambas variables —si bien no agota el abordaje de las desigualdades asociadas al contexto— permite profundizar en diferentes aspectos asociados a la inequidad en el acceso a las ofertas educativas.

GRÁFICO 8.

Tasa de asistencia, según clima educativo del hogar. Población de 2 a 4 años (*). 31 aglomerados urbanos. Años 2010 y 2016.



(*) Se considera la edad escolar, ajustando la edad declarada según fecha de nacimiento a los años cumplidos al 30 de junio de 2016.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, año 2016."

Tal como se observa en el gráfico anterior, existen marcadas diferencias de oportunidades de acceso para la población infantil en todas las edades analizadas, asociadas al clima educativo de los hogares. Los niños y niñas provenientes de hogares con clima educativo bajo prácticamente no acceden a ofertas educativas a los 2 años de edad, mientras que solo un 31% asiste a los 3 años y una tercera parte permanece excluida a los 4 años de edad.

Esta situación es marcadamente diferente en la población proveniente de hogares con clima educativo alto. En este caso puede observarse una diferencia sustancial en lo que se refiere a la tasa de asistencia de los niños y niñas de 2 años, que supera ampliamente a la de los niños y niñas de hogares de clima educativo bajo y medio. Esta brecha disminuye a medida que avanza la edad de los niños, si bien se mantiene en niveles significativos.

3.1.7. Participación del sector privado en la oferta de servicios educativos, con estimaciones parciales sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares

Las marcadas desigualdades en la asistencia asociadas a las condiciones de pobreza podrían tener su origen en —entre otros posibles factores— la falta de una oferta gratuita de servicios educativos que sea accesible para toda la población, principalmente la de 2 y 3 años.¹⁸ Por lo tanto, para complementar el análisis desarrollado en el apartado anterior, resulta fundamental prestar atención a la participación del sector privado en la oferta de servicios de educativos. Cabe destacar que, en el marco de la ya señalada heterogeneidad que caracteriza a los espacios educativos, también la oferta del sector privado asume distintos formatos, añadiendo así mayor complejidad a este entramado institucional. Si bien no es un objetivo de este informe profundizar en esta cuestión, una mirada sobre la distribución de la asistencia según el tipo de gestión de los espacios educativos permite realizar una primera aproximación a esta problemática.

El gráfico 9 presenta la distribución de la población entre los espacios de gestión pública y privada para cada uno de los quintiles de ingreso per cápita del hogar. Es necesario tener en cuenta que también en este caso la información es obtenida a partir de la declaración de los adultos de cada hogar, por lo que la distinción está atravesada por la percepción o el conocimiento que las familias tengan sobre el lugar al que asisten los niños y niñas.¹⁹

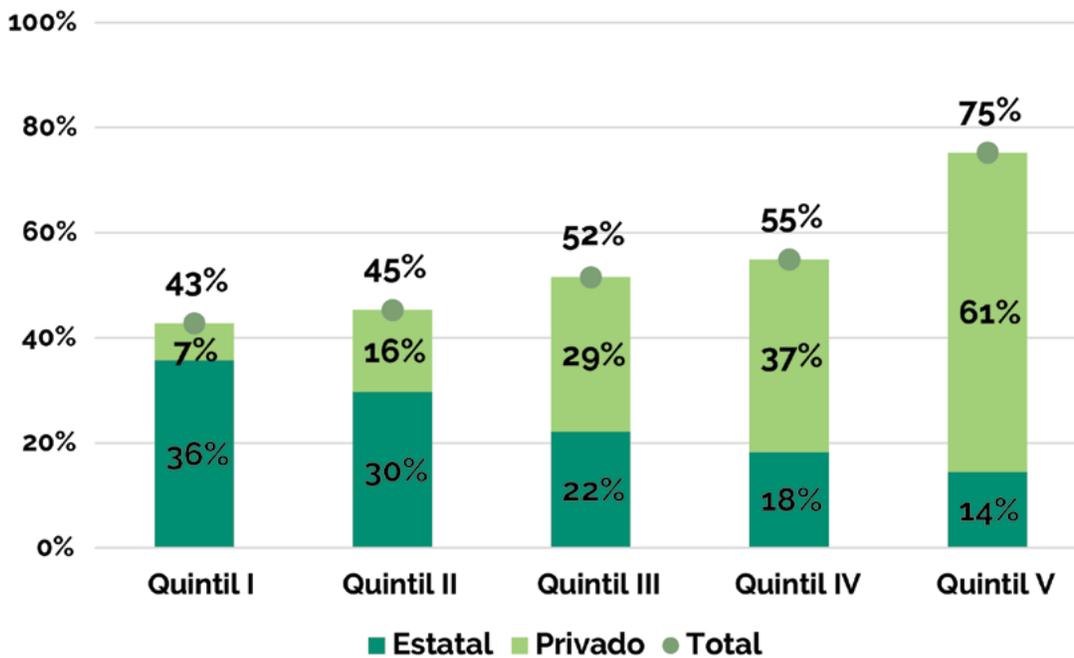


18. Sobre las disparidades y limitaciones de la oferta estatal de las jurisdicciones para las poblaciones con mayor vulnerabilidad en el sistema educativo del nivel inicial de la Argentina, puede consultarse el informe de esta serie de Steinberg y Giacometti (2019)

19. La pregunta del cuestionario que se aplica en los hogares indaga, para quienes afirman asistir a algún establecimiento educativo, de la siguiente manera: "Ese establecimiento es... Público/Privado/No sabe".

GRÁFICO 9.

Tasa de asistencia por edad por quintiles de ingreso per cápita familiar y sector de gestión. Población de 2 a 4 años (*). 31 aglomerados urbanos. Año 2016



(*) Se considera la edad escolar, ajustando la edad declarada según fecha de nacimiento a los años cumplidos al 30 de junio de 2016.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, año 2016.

Esta información permite aproximarse al nivel de segregación existente en el acceso a las ofertas educativas. Aproximadamente el 40% de la población de 2 a 4 años²⁰ asiste a instituciones de gestión privada, según se registra en la EPH. Tal como permite visualizar el gráfico, esta participación asume formas muy diferentes entre los distintos sectores sociales. La gran mayoría de los niños y niñas que viven en los hogares más pobres asiste a espacios de gestión pública, mientras que desde el quintil III en adelante, es decir, en los sectores medios y altos, la participación del sector privado es mayor.

Esta distribución llama la atención sobre la necesidad de un estudio en profundidad acerca de los criterios de equidad con que se configura la oferta de cada sector de gestión. Es decir, no se trata solo de constatar que, evidentemente, acceden a la oferta de gestión privada aquellas familias que disponen de los medios económicos para hacerlo. Sobre todo, esta distribución es indicativa de las deficiencias del Estado para garantizar una oferta de calidad para todos los niños y niñas.

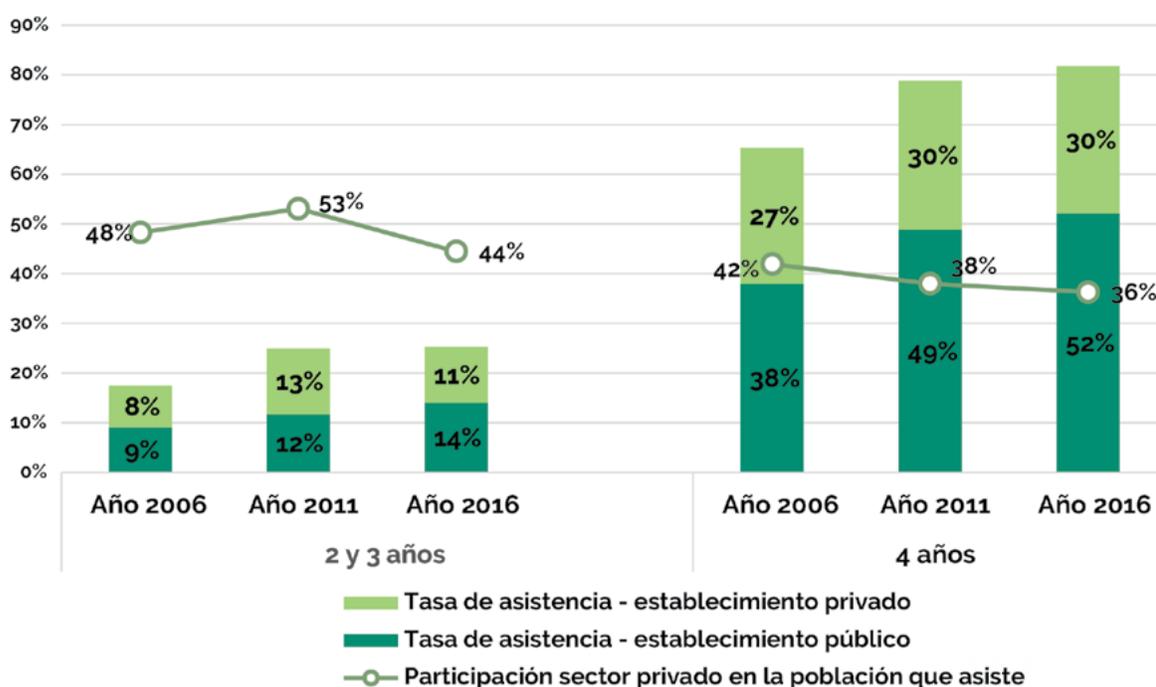
■ ■ ■

20. La información se presenta por grupo de edad debido a que la fuente de datos no permite la desagregación por edad simple. Al calcular la tasa de asistencia para cada edad, quintil de ingresos y sector de gestión, los márgenes de error de las estimaciones son altos porque varias de estas categorías quedan representadas por una muestra muy pequeña.

Por otro lado, para construir un escenario más acabado de la incidencia del sector privado, resulta relevante diagnosticar cuál ha sido su participación en la expansión de la cobertura en los últimos diez años. Para ello, con base en la información que brinda la EPH, se presenta a continuación la tasa de asistencia por edad, discriminando a la población según el sector de gestión del espacio al que asiste. Como indicador complementario, se presenta el de participación del sector privado en la cobertura del total de las ofertas educativas captado por esta encuesta.

GRÁFICO 10.

Tasa de asistencia por edad y por sector de gestión al que asiste, y participación del sector privado. Población de 2 a 4 años (*). 31 aglomerados urbanos. Año 2016



(*) Se considera la edad declarada sin ajuste por fecha de nacimiento, debido a la ausencia de esta variable en la EPH de 2006 y 2011.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, años 2006, 2011 y 2016.

A partir del gráfico anterior se deduce que la participación del sector privado abarca, al año 2016, a poco menos de la mitad (44%) de la población de 2 y 3 años de edad que asiste a algún espacio educativo. Esta proporción se reduce aproximadamente a 1 de cada 3 niños y niñas de 4 años de edad (36%). Para dimensionar la importancia de esta participación, se debe señalar que el porcentaje de alumnos que asiste a escuelas de gestión privada en Argentina es de un 27% para el nivel primario y un 29% para el secundario.²¹



21. Procesamientos propios con base en el Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos del año 2015.

El análisis de la cobertura en el período muestra dos tendencias en las que vale la pena detenerse. En primer lugar, en la población de 2 a 3 años se observa una expansión del acceso en el período 2006-2011, en la que el sector privado ha logrado ganar terreno. Para el período siguiente, en cambio, no se identifica una expansión de la cobertura, pero sí un cambio en su composición, con una mayor participación de la oferta de gestión pública.

En segundo lugar, la población de 4 años manifiesta un crecimiento en la tasa de asistencia en todo el período, de mayor intensidad entre el 2006 y el 2011 y mucho más leve en años posteriores. En estos años, la oferta de gestión pública es la que ha manifestado mayor capacidad de incorporación de niños y niñas, mientras que el sector privado se ha mantenido relativamente estable.

3.2. La cobertura del nivel inicial

Tal como ha sido expuesto, existe un conjunto diverso de espacios educativos, en el que las instituciones pertenecientes al sistema educativo conviven y se entremezclan con otras no incorporadas a la enseñanza oficial. En este apartado se profundiza la caracterización de la asistencia de la población infantil a las instituciones que componen el sistema educativo, cuya existencia es la expresión de las políticas orientadas al cumplimiento de las metas establecidas por la LEN. Se toma como objeto de estudio, entonces, la matrícula del nivel inicial, el cual comprende a todos los establecimientos para niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años de edad inclusive.

A tal fin, se analiza en este apartado la información proveniente de los RAMC, que sistematizan los principales datos de toda la población que asiste a los establecimientos educativos incluidos en la enseñanza oficial. Se trata de un relevamiento oficial del MECCyT, llevado a cabo por la Red Federal de Información Educativa, integrada por la DiNIEE y por los referentes de las áreas de estadística de todas las jurisdicciones.²²

Dado que los RAMC relevan la inscripción de estudiantes al día 30 de abril de cada año, según los registros administrativos de las escuelas, el indicador utilizado es la tasa de matriculación por edad simple. Cabe señalar que al momento de registrar la matrícula se computa la edad escolar, es decir, los años cumplidos al 30 de junio, lo que permite construir estimaciones precisas de cobertura para cada año de estudio del nivel inicial. Se incluye



22. El relevamiento abarca a todos los establecimientos educativos del país, es decir, "la unidad institucional donde se organiza la oferta educativa, cuya creación o autorización se registra bajo un acto administrativo —ley, decreto, resolución o disposición" (DiNIECE, 2004)—. En este sentido, los RAMC cubren a todas las instituciones reconocidas formalmente como parte de la educación oficial por parte del MECCyT.

también en las estimaciones la matrícula de los niños y niñas inscriptos con 5 años en el nivel primario.²³

Dado que los relevamientos anuales no captan a la población que no asiste a la escuela, para calcular la cobertura del nivel inicial se requiere complementar esta información con estimaciones sobre la población total en edad escolar. Con este fin, se hace uso, para las mediciones nacionales, de una estimación basada en la reconstrucción de cohortes de nacidos vivos.²⁴ A nivel jurisdiccional, para evitar sesgos vinculados al lugar de residencia de la madre en los registros de natalidad, se utiliza el modelo de estimación de la demanda poblacional con base en el seguimiento interanual de una cohorte de estudiantes por edad.²⁵

3.2.1. Estimaciones de cobertura del nivel inicial para el total del país

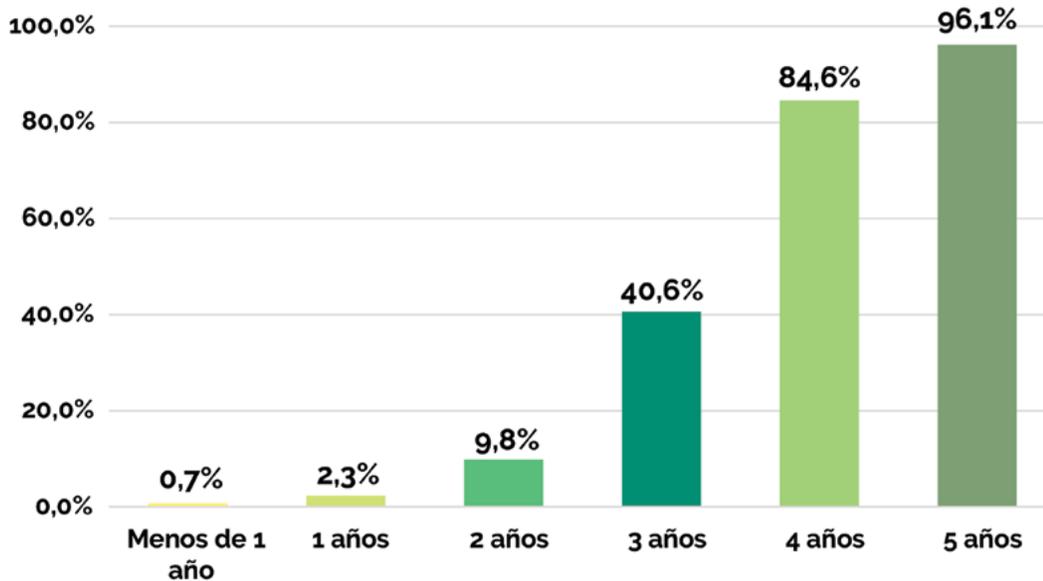
Como primera instancia de caracterización de la cobertura del nivel inicial, se presenta a continuación la tasa de matriculación por edad simple, para la población de 0 a 5 años de edad:



23. Para el año 2015 se registraron 5.403 estudiantes de 5 años asistiendo al nivel primario, lo que corresponde al 0,7% de la matrícula de esa edad. Estos valores representan lo que se suele denominar "ingreso precoz al nivel primario". En este trabajo se ha decidido incorporar a estos estudiantes al cálculo, ya que, de no considerarlos, engrosarían la estimación de población fuera de la escuela.
24. Para ello se toma como base la información disponible en las estadísticas vitales (DEIS-MSaI) sobre el total de nacidos vivos por año, que poseen en Argentina niveles de cobertura cercanos a la universalidad. Se estima el total de la población por edad a partir del total de nacidos vivos registrados en la cohorte y aplicando los valores de mortalidad observados. Para establecer estimaciones compatibles con la edad escolar, se considera el promedio simple de nacidos en dos años calendario. En el anexo I se explicitan las razones por las que se utiliza este denominador.
25. Esta metodología se basa en la estimación de la cobertura pendiente a partir de la reconstrucción teórica de cohortes por edad simple. Utilizando un marco similar al método de seguimiento de cohortes reconstituidas, desarrollado por la UNESCO (1999), se estima la escolaridad pendiente a partir de la matrícula en edades donde se asume cobertura universal (6 a 10 años de edad, en el caso de Argentina) y calculando el ingreso en función de las diferencias de matrícula por edad entre dos años consecutivos. Para más información sobre esta metodología, consultar Scasso y Massé (2016).

GRÁFICO 11.

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



Fuente: elaboración propia sobre la base datos de DINIEE-MED, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos año 2016, y datos de DEISMSal, Estadísticas Vitales. Información básica, años 2010-2015.

A partir del gráfico, es posible reconocer la existencia de una cobertura prácticamente universal para la población de 5 años de edad. El 3,9% que no se encuentra escolarizado representa un total de aproximadamente 30.000 niños y niñas. Esta información también permite identificar los desafíos pendientes de expansión de la cobertura del nivel inicial a los 4 y a los 3 años de edad (115.000 niños y 445.000 niños que no asisten, respectivamente). Por último, se debe destacar que resulta particularmente baja la cobertura del jardín maternal, que abarca a la población de 45 días a 2 años de edad, lo que da cuenta de la escasa expansión de la oferta destinada a esta población.

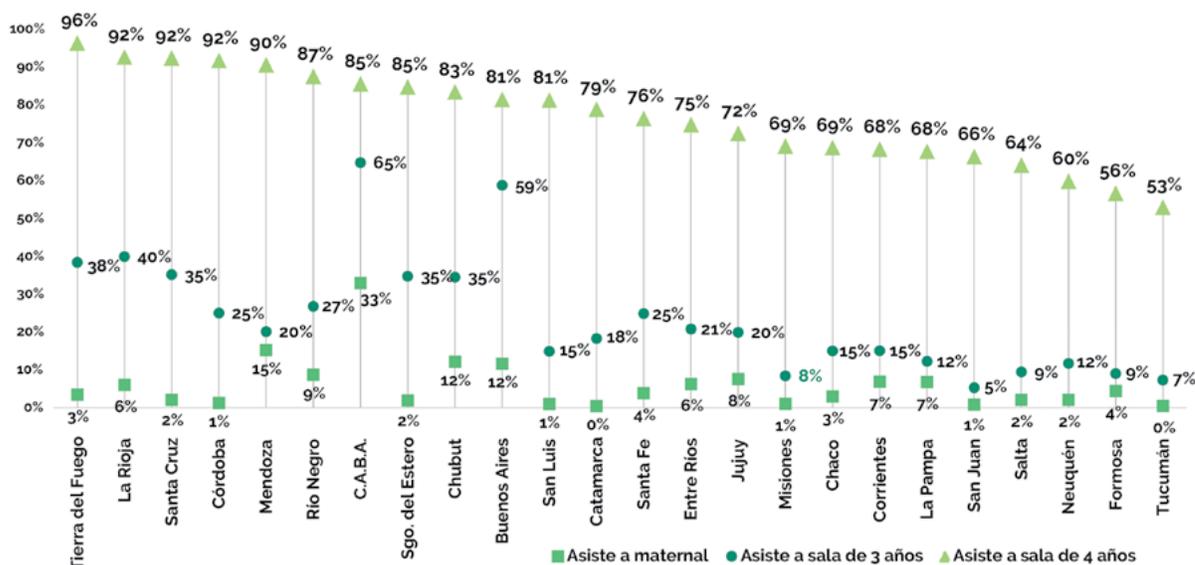
Cabe recordar que es posible que un conjunto significativo de niños y niñas que no están representados en estas tasas de matriculación sí asistan a instituciones educativas no reconocidas por el MECCyT como establecimientos pertenecientes a la enseñanza oficial. En el apartado 3.2.5 se presenta un ejercicio de aproximación a la estimación de estas diferencias.

3.2.2. Estimaciones de cobertura del nivel inicial por jurisdicción

La caracterización de la cobertura del nivel inicial requiere también poner el foco en las disparidades existentes entre jurisdicciones. A continuación, se presenta la tasa de matriculación por edad simple, por jurisdicción, para los niños y niñas de 2 a 4 años:

GRÁFICO 12.

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



(*) Estimación basada en la proyección de la matrícula a partir del seguimiento interanual de una cohorte por edad entre 2014 y 2015.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DINIEE-ME, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, años 2014-2015.

Las estimaciones de cobertura del nivel inicial arrojan un escenario de marcada disparidad entre jurisdicciones. Para la matrícula de la población de 4 años de edad se distinguen provincias donde se alcanzan niveles cercanos a la universalidad (Tierra del Fuego, La Rioja, Santa Cruz, Córdoba) y otras donde poco más de la mitad de la población se encuentra inscripta en el sistema educativo (Formosa, Tucumán).

Varios puntos más abajo se sitúan los indicadores de matriculación de la población de 3 años, también con marcadas disparidades. Aquí se reconocen los avances realizados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires respecto del resto del país. En algunas jurisdicciones se evidencia la inclusión de aproximadamente un tercio de la población, mientras que en otras no llega al 10%.

Finalmente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destaca como la única jurisdicción con niveles altos de cobertura (36%) para los niños y niñas de 2 años de edad, mientras que solo en algunos casos aislados (Mendoza, la provincia de Buenos Aires y Chubut) la cobertura logra superar el umbral del 10%.

3.2.3. Tendencias en el tiempo de las estimaciones de cobertura del nivel inicial

Otro aspecto relevante para analizar es la evolución reciente de la cobertura del nivel inicial, que es presentada en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 13.

Tasa de matriculación, 0 a 4 años. Total del país. Años 2010-2016



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DINIEE-ME, Relevamiento Anual de Matricula y Cargos, años 2010 a 2016 y datos de DEIS-MSal, Estadísticas Vitales, Información básica, años 2006 a 2015.

El registro de matrícula muestra una expansión sostenida de la cobertura del nivel inicial en los últimos siete años, particularmente en la población de 4 años. Entre 2010 y 2016, el porcentaje de matriculados creció 12 puntos porcentuales, lo que equivale a una incorporación de más de 100.000 niños y niñas al nivel inicial. También se observa un incremento sostenido de la tasa de matriculación de los niños y niñas de 3 años, aunque de menor magnitud (5 puntos porcentuales entre 2010 y 2016). Para la población de 2 años de edad, por su parte, la tasa de matriculación se ha mantenido relativamente estable, en un 4%.

Estas tendencias parecen, a primera vista, contradecirse con el perfil presentado en el apartado 3.1.4. Sin embargo, es importante recordar algunas diferencias entre ambos análisis:

- En primer lugar, representan a poblaciones diferentes: mientras el RAMC registra a todos los estudiantes del país, incluyendo a las zonas rurales y pequeñas ciudades, la EPH solo se realiza en los principales aglomerados urbanos.
- En segundo lugar, se refieren a diferentes ofertas: mientras aquí se tiene en cuenta la matrícula de establecimientos que forman parte del sistema educativo, en el caso de la EPH se registra la asistencia a un conjunto más amplio de instituciones educativas.

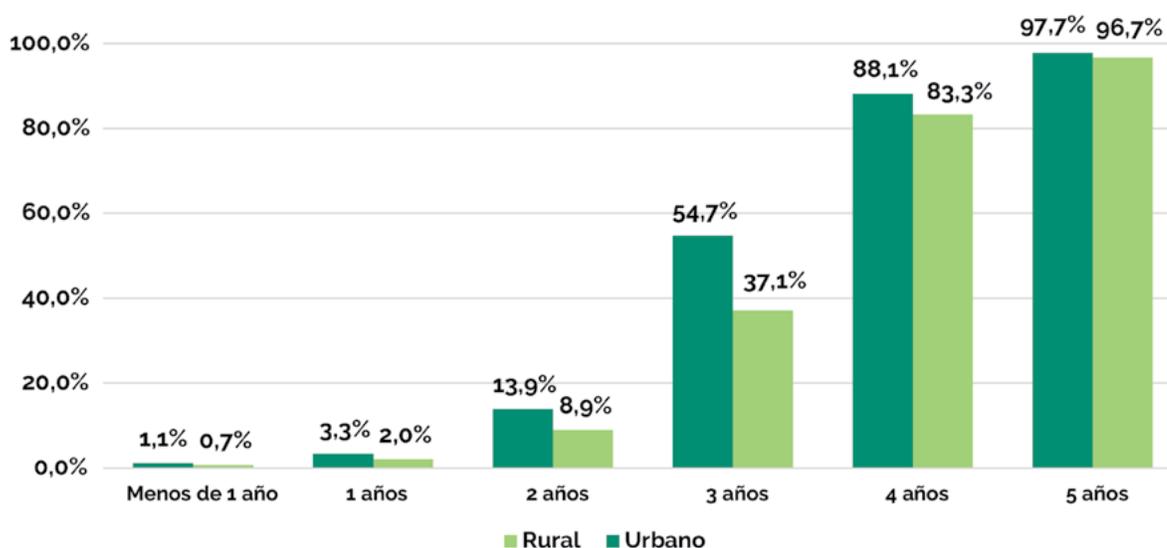
En síntesis, la comparación directa entre ambas estimaciones no es adecuada, y el hecho de que muestren tendencias diferentes no necesariamente indica que alguna de ellas es errónea. Podría esgrimirse que la mayor expansión de la cobertura en los últimos años se concentró en zonas rurales y pequeños aglomerados urbanos, algo que no se vería reflejado en las estadísticas de la EPH. Sin embargo, para corroborar esta hipótesis sería necesario un estudio específico, que aborde con mayor profundidad dichos contextos, objetivo que supera los alcances de este documento.

3.2.4. Estimaciones de cobertura del nivel inicial en ámbitos rurales y urbanos

La información provista por el RAMC también permite elaborar algunas estimaciones de cobertura diferenciadas para zonas rurales y urbanas, que resultan útiles para identificar disparidades en el acceso asociadas a las especificidades de cada contexto. Se presentan a continuación estimaciones para el año 2015:

GRÁFICO 14.

Tasa de matriculación (*), por ámbito. 0 a 5 años. Año 2015



(*) Estimación basada en la proyección de la matrícula a partir del seguimiento interanual de una cohorte por edad entre 2014 y 2015.
 Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de DINIEE-MED, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, años 2014-2015.

Los datos disponibles permiten reconocer la existencia de marcadas brechas de cobertura, con menores oportunidades para los niños y niñas en contextos rurales. Se destaca en particular la importante diferencia de acceso de los niños y niñas de 3 años de edad: el porcen-

taje de los matriculados en el ámbito rural se sitúa 17 puntos por debajo del porcentaje de los matriculados en el ámbito urbano. Este indicador da cuenta de la orientación principal de los esfuerzos de expansión de la oferta de sala de 3. Dados los enormes desafíos de incorporación de los menores de 3 años en todo el país, las diferencias observadas entre el ámbito rural y el urbano constituyen un marco de referencia ineludible para el monitoreo de la expansión de la oferta.²⁶

3.2.5. Ejercicio de aproximación a las diversas situaciones de asistencia en función de la información disponible

Tal como se ha intentado demostrar a lo largo del documento, la caracterización de la cobertura de la oferta para la primera infancia presenta una particular complejidad debido a la heterogeneidad de la oferta existente. Esto demanda una mirada sobre la cobertura diferente a los análisis tradicionales, propios de los otros niveles educativos, donde es suficiente establecer una separación dicotómica entre quienes asisten a la escuela y quienes se encuentran excluidos de ella.

Se requieren dos pasos para lograr una caracterización de la cobertura que permita evaluarla en términos de cumplimiento de derechos y de protección de esta población y que alimente las decisiones de política. Por un lado, es necesario abarcar a los diferentes tipos de ofertas (Espacios de Primera Infancia, iniciativas municipales y comunitarias, instituciones de gestión privada o social no incorporadas a la enseñanza oficial, entre otras), a los fines de identificar a la población que no asiste a ningún tipo de oferta. En un segundo momento, se debe distinguir entre quienes se hallan en establecimientos reconocidos por el MECCyT y quienes concurren a espacios regulados por otras dependencias públicas o no regulados. Esta distinción es fundamental para avanzar en una discusión sobre la calidad de la oferta.

La información actualmente disponible no permite realizar un diagnóstico preciso, por lo cual, en este apartado, se propone un ejercicio de aproximación a la medición de esta diferencia entre la cobertura del nivel inicial y la de la totalidad de la oferta. Para ello se comparan dos fuentes de datos. Por un lado, se toma como base el censo de población del año 2010, que permite estimar la tasa de asistencia a los diversos espacios educativos, considerando las limitaciones y los recaudos mencionados en el apartado 3.1. En forma complementaria, para calcular la tasa de matriculación a establecimientos de nivel inicial, se vincula la información del RAMC del año 2010 con una estimación de la población basada en el registro de nacidos vivos por año.²⁷



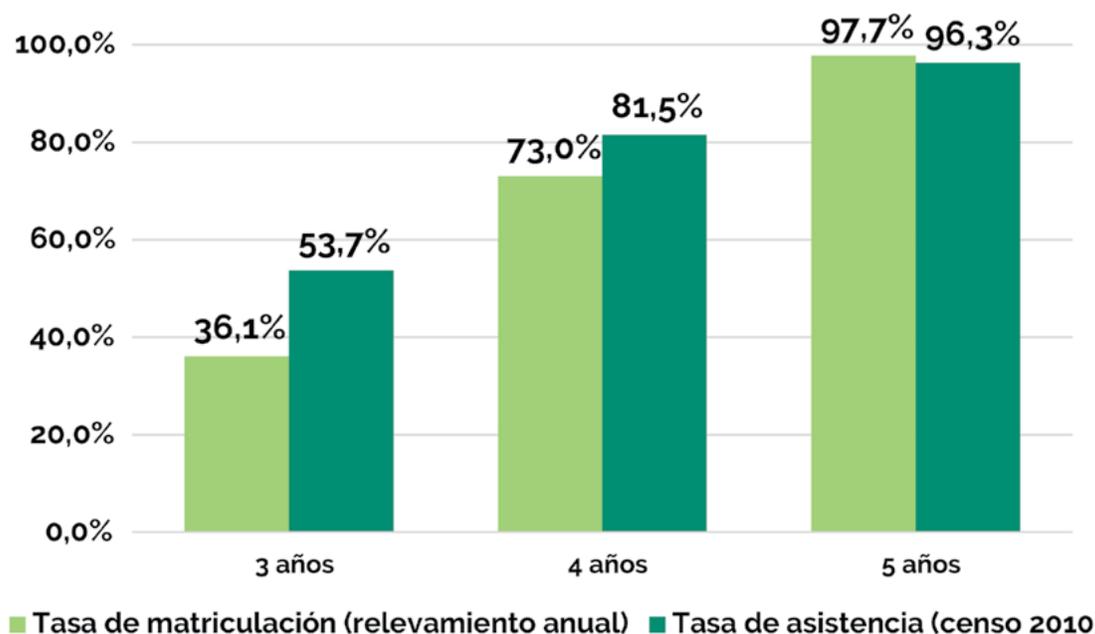
26. Sobre la regulación de la cantidad de niños en los ámbitos rurales y urbanos del sistema educativo del nivel inicial de la Argentina, puede consultarse el informe de esta serie de Cardini y Guevara (2019a)

27. Para mayor detalle, ver nota al pie N° 21, en el apartado 3.2.

En el gráfico 15 se presentan ambas estimaciones de manera diferenciada para las poblaciones de 3, 4 y 5 años de edad. Aunque la vinculación de fuentes de datos diferentes puede arrojar ciertas diferencias asociadas a incompatibilidades entre metodologías, se considera un ejercicio válido para dimensionar aproximadamente qué proporción de la población infantil asiste a instituciones no incluidas en la enseñanza oficial.

GRÁFICO 15.

Tasa de asistencia y tasa de matriculación, por edad simple. 3, 4 y 5 años. Año 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de DINIECE (Ministerio de Educación, 2015) sobre datos del Censo 2010, con edades ajustadas al 30 de junio; y datos de DINIEE-ME, Relevamiento Anual de Matricula y Cargos, año 2010 y datos de los Anuarios de la DEISMSal, Estadísticas Vitales. Información básica, años 2004 a 2007.

El gráfico permite identificar que las diferencias entre las tasas de asistencia y de matriculación son marcadas para los niños y niñas de 3 años de edad (más de 17 puntos porcentuales) y se reducen en las edades siguientes. Según estos datos, la oferta no incluida en la enseñanza oficial captaría a amplios sectores de la población: aproximadamente 130.000 niños y niñas de 3 años y 60.000 de 4 años para el año 2010.

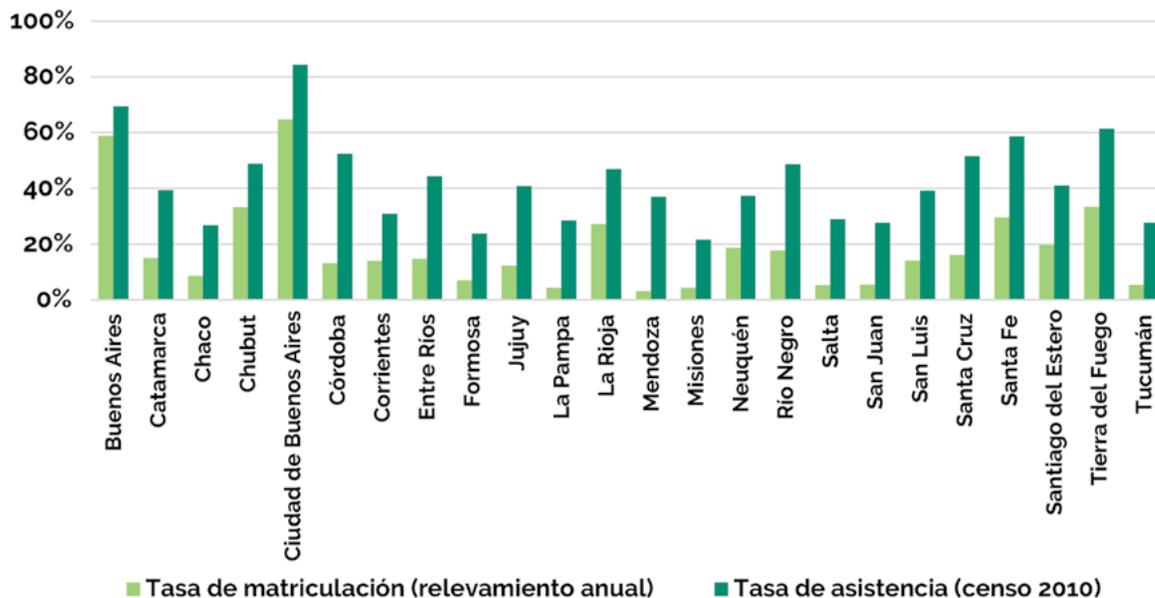
Por otro lado, puede observarse que el abordaje de la cobertura por edad simple resulta ineludible para dar cuenta de las complejidades específicas de las políticas orientadas a la primera infancia. En efecto, el escenario varía sensiblemente según la edad, tanto en el acceso a un servicio educativo como en el tipo de espacio al que se asiste.

Estos valores habilitan la formulación de un interrogante acerca de qué porcentaje de la población entre los 0 y 2 años de edad podría estar asistiendo a las instituciones educativas no incluidas en la enseñanza oficial. Queda también planteada como incógnita cuál ha sido la evolución de esta relación en los últimos años y, sobre todo, se vuelve evidente la necesidad de contar con información que permita transparentar este proceso para intervenir desde la política.

Dada la diversidad de situaciones analizadas, es posible que las oportunidades de inscripción muestren amplias variaciones entre jurisdicciones. Para avanzar en este diagnóstico, se presenta a continuación una comparación de las tasas de asistencia y de matriculación para el año 2010 en cada provincia, incluyendo a la población de 3 y 4 años de edad.²⁸ En el anexo II se detallan los datos comparados desagregados para cada una de las edades simples.

GRÁFICO 16.

Tasa de asistencia y tasa de matriculación (*), por jurisdicción. 3 y 4 años. Año 2010



(*) Estimación basada en la proyección de la matrícula a partir del seguimiento interanual de una cohorte por edad entre 2009 y 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de DINIECE (Ministerio de Educación, 2015) sobre datos del Censo 2010, con edades ajustadas al 30 de junio; y datos de DINIEE-ME, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, años 2009 y 2010.

28. En las estimaciones jurisdiccionales, para evitar sesgos vinculados a la residencia de la madre en los registros de natalidad, no se consideran a las cohortes de nacidos vivos por años como estimación de población. Se utiliza el modelo de estimación de la demanda poblacional con base en el seguimiento interanual de una cohorte de estudiantes por edad. Para mayor información, ver nota al pie N° 22.

En la mayoría de las jurisdicciones, la cobertura del nivel se sitúa por debajo de la asistencia de la población infantil al total de los espacios educativos para los 3 y 4 años de edad, con diferencias que en general rondan los 20 puntos porcentuales.

En algunas jurisdicciones, como Buenos Aires o Chubut, estas diferencias son menores a los 10 puntos, lo que podría indicar una marcada prevalencia de la educación inicial para la captación de población en estos tramos de edad. En cambio, en otras jurisdicciones como Mendoza, Salta o Córdoba, las diferencias se acercan a los 30 puntos, lo que señalaría la existencia de una oferta más amplia de espacios educativos destinados a la población de 3 y 4 años que no están incluidos dentro de la enseñanza oficial.

A partir del gráfico 15 fue posible reconocer que la diferencia entre la cobertura del nivel inicial y la de la totalidad de las ofertas es mayor en la población de 3 años que en las de 4. Esto se corrobora en la mayoría de las jurisdicciones (ver anexo II), ya que en todos los casos se presentan diferencias a los 3 años de edad, pero no así a los 4 años.

La cobertura más alta de la oferta no incluida en la enseñanza oficial a los 3 años se puede reconocer en casi todas las provincias patagónicas (Santa Cruz, Tierra del Fuego, Río Negro, Chubut) y en otras como La Rioja y San Luis. En estos casos, la cobertura a los 4 años de edad es similar con ambas estimaciones, mientras que a los 3 años se evidencian significativas brechas.

En el otro extremo, pueden identificarse jurisdicciones donde las diferencias de cobertura se manifiestan en forma marcada en ambas edades, lo que indicaría que una proporción importante de la población de 3 y de 4 años de edad asistiría a instituciones no incluidas en la enseñanza oficial. Tal es el caso de algunas provincias del NOA (Salta, Jujuy y Tucumán), así como el de La Pampa.

3.3. Resumen de las principales tendencias observadas

El análisis de la información disponible ha permitido identificar ciertas características específicas de la situación actual de la cobertura, que se resumen a continuación:

- a. La cobertura para la población de 5 años de edad alcanza en Argentina niveles cercanos a la universalidad. Prácticamente la totalidad de los niños y niñas se encuentra inscrita en el nivel inicial y puede identificarse un “núcleo duro” de exclusión, es decir, de niños y niñas que no han logrado incorporarse a la sala de 5. Son aproximadamente 30.000, de los cuales la mitad reside en la provincia de Buenos Aires. No se han identificado evidencias de que en los últimos años se haya logrado avanzar en la reducción de esta exclusión.

- b.** Se reconocen importantes avances en la incorporación de población de 4 años de edad, especialmente en el NOA, el NEA y Cuyo, aunque todavía persisten desafíos para la universalización de esta etapa. Las diferencias entre la medición de cobertura según la EPH (presentadas en el apartado 3.1.4) y la matrícula del nivel inicial (apartado 3.2.3) permiten suponer que la mayor expansión de la cobertura en los últimos años se concentró en zonas rurales y pequeños aglomerados urbanos, aunque aún existen brechas considerables entre el ámbito rural y el urbano.
- c.** La tasa de asistencia de la población de 3 años muestra una expansión mucho menor y se concentra marcadamente en el bloque urbano que conforma el Gran Buenos Aires. Existen indicios de que a esta edad aproximadamente 1 de cada 6 niños y niñas (130.000 en total) asistían en 2010 a instituciones no incluidas en la enseñanza oficial, aunque no es posible elaborar estimaciones más recientes.
- d.** Al abordar la cobertura por jurisdicción, se evidencian amplias disparidades territoriales. Algunas provincias muestran aún grandes desafíos pendientes en materia de inclusión de la población de 4 años de edad, mientras que otras han avanzado más claramente hacia umbrales de universalidad. El nivel de acceso a los 3 años de edad se presenta más polarizado entre provincias.
- e.** Asimismo, los escenarios varían sensiblemente al tener en cuenta, o bien la totalidad de la oferta, o bien solo a los establecimientos del nivel inicial del sistema educativo. Aunque en términos generales la cobertura se incrementa al considerar la asistencia global de la población, en algunas jurisdicciones es posible suponer un mayor peso de la oferta no incluida en la enseñanza oficial.
- f.** La oferta de espacios educativos en zonas rurales alcanza a incorporar a proporciones levemente menores de población respecto de las zonas urbanas, tanto a los 5 como a los 4 años de edad. Para la población de 3 años las brechas son muy marcadas, poniendo en evidencia la escasa expansión de la oferta en el ámbito rural.
- g.** La cobertura del nivel inicial para la población menor de 3 años es muy baja. Solamente la Ciudad de Buenos Aires muestra una expansión significativa de la tasa de matriculación en la sala de 2 años, mientras que en las provincias esta medición apenas supera el 10% en algunos casos y en la gran mayoría se mantiene en niveles cercanos a 0. No es posible establecer estimaciones de la cobertura de instituciones por fuera de la enseñanza oficial, a causa de la ausencia total de información.
- h.** Resulta complejo establecer en este escenario agendas comunes de ampliación de la cobertura para todas las jurisdicciones. No solamente por los distintos grados de avance que manifiesta cada provincia en la expansión de la cobertura para las distintas edades, sino también por el modo heterogéneo en que se estructura la oferta de servicios edu-

cativos en cada caso y por el peso diferenciado de las instituciones no incluidas en la enseñanza oficial.

- i. Se manifiesta la necesidad de ampliar el conocimiento de las características de estos espacios no incorporados al sistema educativo. Por un lado, se deben lograr estimaciones más precisas de su participación efectiva en la cobertura de la población. Por otro lado, es necesario conocer su organización, el enfoque propuesto para la atención de la primera infancia y los recursos materiales y humanos de que disponen, así como el modo en que estos rasgos varían según las jurisdicciones. Estos son algunos de los aspectos clave para conocer en profundidad la situación de los niños y niñas que asisten a estos espacios educativos.
- j. Los datos analizados también ponen de manifiesto que existen amplias brechas de desigualdad en las oportunidades de acceso, siendo estas más escasas tanto para los niños y niñas que provienen de los hogares más pobres como para los de entornos caracterizados por un menor clima educativo. Cabe señalar que el sector privado posee una importante participación en la cobertura y se detectaron importantes niveles de segregación en el acceso a la oferta privada en función del nivel socioeconómico.

CONSIDERACIONES FINALES

4.1. Recaudos metodológicos necesarios para el cálculo de la cobertura

En los apartados anteriores se ha realizado una caracterización de la cobertura de las ofertas educativas, incluyendo tanto a la oferta de educación oficial organizada bajo el marco regulatorio del nivel inicial como a otros espacios. Se han articulado diferentes fuentes de datos con el objetivo de establecer un diagnóstico lo más preciso y actualizado posible y que a su vez permita poner el foco en las principales disparidades que se manifiestan en el acceso a estas ofertas. El uso de diferentes fuentes evidenció asimismo la ausencia de un recurso único de información que permita brindar estimaciones actualizadas, de alcance nacional, que abarquen el diverso entramado de tipos de oferta y con base en las cuales se puedan realizar las desagregaciones necesarias para abordar la problemática del acceso a las ofertas educativas. De este análisis también se desprenden ciertas limitaciones propias de cada fuente para la obtención de una estimación precisa, es decir, que permita distinguir con claridad a quienes asisten a algún espacio educativo de aquellos que no lo hacen, con un criterio de edad adecuado para diagnósticos de política educativa.

Partiendo de este panorama, el presente apartado persigue dos objetivos. El primero es indicar cuáles son los requerimientos para construir una medición adecuada de la cobertura de las ofertas educativas. El segundo, identificar las principales restricciones de los operativos estadísticos que se aplican en forma regular en el país, a los fines de sistematizar una serie de advertencias para la interpretación de la información extraída de ellos.

Es importante tener en cuenta que las mediciones de cobertura no deben concebirse solo como un ejercicio metodológico: su principal fin es constituirse en una herramienta para alimentar las decisiones de política educativa y posibilitar así el acceso, permanencia y progresión de los niños y niñas en la educación inicial. Los ministerios de educación requieren de un diagnóstico preciso de la cobertura del sistema, que permita caracterizar la situación de partida con el detalle suficiente para poder enfocar esfuerzos técnicos, presupuestarios, humanos, comunicacionales y de movilización política y social para monitorear periódicamente la efectividad de las acciones desplegadas.

A continuación, se listan algunos requisitos que debe cumplir una medición de cobertura para lograr estos objetivos:

1. Actualización de las estimaciones. Hace poco más de dos décadas, en nuestro país se comenzó a prestar especial atención al nivel inicial y a considerar de gran importancia la escolarización temprana de los niños y niñas. En este período, se ha logrado duplicar su matrícula y alcanzar territorios y grupos sociales antes excluidos de esta oferta escolar. Es de suma importancia contar con datos actualizados que reflejen estos cambios recientes, que den cuenta del impacto de las políticas de expansión de la oferta y que habiliten la formulación de metas plausibles de ser monitoreadas regularmente, tanto a nivel nacional como jurisdiccional.

Argentina es el único país de América Latina que no cuenta con relevamientos periódicos de encuestas a hogares con alcance nacional. Así, la aplicación de los censos de población constituye la única oportunidad para obtener información del ámbito rural y de los pequeños aglomerados urbanos, lo que establece un notable vacío en los períodos intercensales. La aplicación de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)²⁹ constituyó un esfuerzo para suplir la ausencia de información en las pequeñas zonas rurales, pero su publicación fue discontinuada (los últimos datos disponibles son del 2014).

2. Consistencia con la edad escolar. En el marco de la educación obligatoria, existe una correspondencia entre un nivel educativo y una población objetivo definida por su edad. Es decir, cada nivel educativo se organiza en años de estudio, a cada uno de los cuales le corresponde una edad determinada. La medición de la cobertura debe considerar estas particularidades de la relación entre la población objetivo y la organización del sistema, específicamente a partir de las normativas que regulan la inscripción y el ingreso.

Tal como fue puesto en evidencia a lo largo del trabajo, la cobertura del nivel inicial y de otras ofertas educativas muestra marcadas diferencias para cada grupo de edad, lo que hace necesario diseñar políticas diferenciadas para cada uno de ellos. Por ejemplo, los niños y niñas de 5 años que aún no acceden al sistema son pocos y presentan características particulares: provienen de familias migrantes y/o se hallan en general en el ámbito rural, o en contextos urbanos marginales. En cambio, en el caso de la población de 3 años, la política tiene que avanzar claramente en la expansión de la oferta en todos los contextos territoriales, al igual que ocurre con los menores a esa edad. Es decir que la inversión necesaria y la definición del tipo de oferta son diferentes en cada caso.

Como se indicó, la normativa vigente establece criterios de inscripción a cada etapa del nivel tomando como referencia los años cumplidos al 30 de junio. Sin embargo, los re-



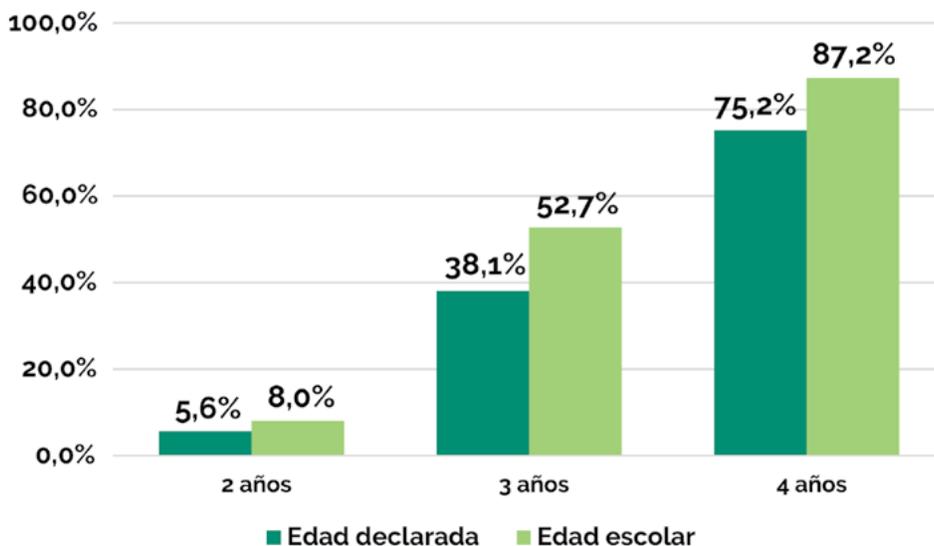
29. La EAHU es una ampliación de la muestra de la EPH para abarcar a todos los aglomerados urbanos del país, que se aplicó en el tercer trimestre de cada año del período 2010-2014.

levamientos basados en encuestas a hogares (el censo y la EPH) consideran la edad declarada a la fecha de su realización, lo que puede introducir importantes distorsiones cuando no coinciden la edad declarada y la edad escolar.

Un ejemplo permite dar cuenta de estos sesgos. En el gráfico que aparece a continuación se presentan las estimaciones de cobertura de las ofertas educativas para la población de 2 a 4 años según la EPH, considerando la edad declarada y la edad escolar ajustada por fecha de nacimiento:

GRÁFICO 17.

Tasa de asistencia por edad. Población de 2 a 4 años, según edad declarada y ajustada. 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2016



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de INDEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

El gráfico vuelve evidente el impacto del cambio en el criterio de medición de la edad: si se utiliza la edad declarada al momento de aplicar la EPH, se subestima la cobertura alcanzada en más de 120.000 niños y niñas. Por esta razón, una buena medición de cobertura debe basarse en información de la edad con criterios compatibles a la edad escolar. En los relevamientos sustentados en encuestas de hogares, la existencia de un registro de fecha de nacimiento permite ajustar esta distorsión.

3. Cobertura plena. La medición de la cobertura se basa en la relación entre, por un lado, la captación de población por parte de los espacios educativos y, por otro, la población en condiciones de demandar ese servicio (población objetivo). Las fuentes de información utilizadas para la medición de la cobertura deben registrar en forma plena ambos términos de la ecuación en tres dimensiones básicas:

- a. **Cobertura geográfica.** Contar con fuentes de información que logren un alcance nacional es imprescindible para dar cuenta de la situación del país.
 - b. **Cobertura de instituciones.** Es necesario, además, que la información abarque al total de las instituciones educativas, no solo aquellas que pertenecen al sistema educativo, para así contar con indicadores que den cuenta de la diversidad y la especificidad de la oferta de servicios para la primera infancia.
 - c. **Cobertura del rango de edad completo.** Los datos disponibles deben captar información de todos los niños y niñas desde los 45 días hasta los 5 años de edad, implementando estrategias de relevamiento que garanticen la calidad de la información.
4. **Posibilidad de ser desagregada.** El uso de información desagregada permite delinear en forma óptima el desafío de inclusión, porque no solo contribuye a identificar a la población pendiente de ser incorporada, sino también establecer sus características y su localización. Habida cuenta de la heterogeneidad geográfica, sociodemográfica y cultural que caracteriza al país, resulta imprescindible analizar los datos globales teniendo en cuenta esta diversidad, para determinar las raíces de la exclusión y diseñar políticas con criterios de equidad. La información de cobertura debe poder ser desagregada en función de:
- a. **Aperturas geográficas.** La Argentina cuenta con un territorio vasto y heterogéneo, por lo que resulta acuciante que la información refleje la complejidad de los distintos contextos geográficos, de manera tal que sea posible diseñar políticas educativas específicas. El diagnóstico de cobertura necesita lograr niveles aceptables de precisión en unidades geográficas subnacionales, aportando una adecuada estimación del acceso en edades específicas dentro de cada una de ellas.
 - b. **Aperturas según las características de la población y del contexto.** Para analizar la cobertura con criterios de equidad, es necesario conocer las desigualdades de acceso vinculadas a la pertenencia a ámbitos rurales o urbanos y a la diversidad cultural, lingüística y de condiciones de vida de la población. De esta manera, se podrá detectar mejor cuáles son los desafíos para lograr una mayor inclusión e identificar a las poblaciones de atención prioritaria.
 - c. **Aperturas según las características de la oferta.** Para poder hablar de un acceso equitativo a ofertas educativas, no basta con constatar la existencia de espacios físicos que oferten estos servicios. Resulta indispensable contar con información básica sobre su formato institucional,³⁰ sus características físicas, sus recursos educativos y el tipo de profesionales de los que dispone, entre otros aspectos, para así evaluar su calidad.



30. Sobre los formatos institucionales de los espacios reconocidos como parte del sistema educativo, puede consultarse el informe de esta serie de Cardini y Guevara, "La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo".

Conocer mejor la diversidad de la oferta es fundamental para abordar los desafíos de cobertura a partir de una problematización de las políticas hoy vigentes.³¹

5. Precisión para identificar los diferentes tipos de oferta. Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, existe en la Argentina un entramado muy complejo de ofertas para la primera infancia, que son difíciles de cuantificar y caracterizar y que tienen distintos grados de regulación estatal. Una medición de la cobertura adecuada debería permitir estimar la asistencia a cada tipo de oferta, a los fines de poder establecer políticas específicas tanto para cada uno de estos tipos como para la población que no es alcanzada por ninguna oferta. Asimismo, esta información es de vital importancia para avanzar en una discusión sobre la calidad y la justicia educativa en la primera infancia, especialmente respecto de la ya mencionada existencia de circuitos de ofertas educativas diferenciados desde la más temprana edad, que refuerzan las desigualdades sociales. En este aspecto, es importante señalar que la identificación de los diferentes tipos de oferta no puede basarse únicamente en la declaración de las familias, captada a través de encuestas aplicadas en hogares, ya que se trata de una fuente susceptible de importantes errores. Los distintos tipos de oferta no suelen estar claramente identificados y separados para las familias, por lo que es ampliamente probable que el registro a través de encuesta de hogares presente sesgos.

4.2. Las fuentes de información disponibles para el cálculo de la cobertura

Las fuentes de información disponibles en Argentina para caracterizar a la cobertura de las ofertas no cumplen con los requerimientos indicados anteriormente en su conjunto. Cada una de ellas tiene un alcance específico para dar cuenta de algunos aspectos, pero manifiesta severas limitaciones para otros. A continuación, se presentan las principales características de los tres relevamientos centrales de aplicación regular en el país: el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, la EPH y el RAMC.³²

1. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Es el operativo de mayor magnitud que puede encarar una sociedad, dado que implica una contabilidad exhaustiva del número y perfil de todos los habitantes de un territorio y de las residencias en las que habitan. Su cobertura universal y su alto nivel de desagregación geográfica permiten construir



31. Sobre los formatos institucionales en el sistema educativo del nivel inicial de la Argentina, puede consultarse el informe de esta serie de Steinberg y Giacometti (2019)

32. Se excluyen aquellas fuentes de datos de aplicación puntual (como la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de UNICEF), las que han tenido una periodización discontinuada (como la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, cuyos resultados se publicaron hasta el año 2014), y otros registros existentes en proceso de construcción de los que no se dispone acceso público (como el Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia —RENEPI—).

un panorama certero de la distribución poblacional en torno a una variable o a un cruce de variables a la escala territorial deseada. En Argentina, el censo se aplica con frecuencia decenal (fue realizado por última vez en el año 2010), lo que conlleva una desventaja fundamental, en tanto la información que brinda queda rápidamente desactualizada. Asimismo, se debe notar que solo cuenta con datos disponibles para pocas variables.

Mediante el censo es posible inferir cuántos niños y niñas se encuentran inscriptos en algún espacio educativo, a partir de la declaración de los informantes entrevistados en cada hogar. Es importante detenerse en el modo en que se recaba esta información, dado que suscita ciertos interrogantes en torno a su capacidad para dar cuenta de la diversidad de ofertas destinadas a la población infantil. La pregunta realizada en los hogares (respondida por un adulto que asume el rol de informante) indaga si los niños y niñas asisten o asistieron a algún "establecimiento educativo". Esta formulación resulta problemática, dado que, al preguntar explícitamente por el carácter educativo del establecimiento, se abre la posibilidad de que no sea informada la asistencia a algún servicio que sea considerado por el respondente como solo de "cuidado".³³ Dada la ambivalencia de ciertas distinciones entre los distintos tipos de ofertas de crianza, enseñanza y cuidado, las diferencias entre espacios incluidos o no en la enseñanza oficial pueden ser claras para un investigador o analista, pero no así para las familias que acceden a ellos. Por esta razón, el hecho de que se indague acerca de "establecimientos educativos" no implica necesariamente que la respuesta distinga de manera inequívoca la situación de asistencia del niño o niña. Tres interrogantes, entonces, permanecen vigentes: ¿existen espacios que son percibidos como "no educativos" y no se declaran en las encuestas en hogares? ¿Esa omisión puede llegar a sesgar estimaciones nacionales o jurisdiccionales? Y, por último, ¿qué tipos de ofertas pueden quedar subrepresentadas por estas fuentes de datos?

2. Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Es un relevamiento sistemático y permanente de datos con base en una muestra representativa de los 31 aglomerados urbanos del país con más de 100.000 habitantes (lo cual representa aproximadamente el 65% de la población total). La EPH se realiza periódicamente, en cada trimestre del año, por lo que cuenta con



33. Cabe señalar, a modo ilustrativo, algunas alternativas existentes que buscan precisar mejor la medición y clasificación de la diversidad de ofertas. Una de ellas es la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) implementada por UNICEF Argentina entre los años 2011 y 2012. En este relevamiento se indagó si los menores de 5 años asistían "a algún programa de aprendizaje organizado o de aprendizaje temprano, tal como una institución privada o del gobierno, incluyendo jardín infantil o cuidado infantil comunitario". Esta pregunta permite abrir el abanico de posibles respuestas, reduciendo la probabilidad de omisión de la asistencia a ofertas crianza, enseñanza y cuidado, aunque no permite distinguir entre ellos. Otro posible ejemplo ilustrativo es el caso del censo de Uruguay del año 2011, que incluyó, por un lado, la pregunta "¿asiste actualmente a un centro de educación inicial o preescolar (guardería, jardín de infantes, CAIF, etc.)?", con opciones de respuesta: "Sí, asiste a un centro público / Sí, asiste a un CAIF / Sí, asiste a un centro privado / No asiste". Por otro lado, se incluyó, a continuación, el interrogante "¿asiste actualmente o asistió alguna vez a un establecimiento de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, superior o técnica?". Este tipo de preguntas ofrecen la posibilidad de informar la asistencia a diferentes tipos de ofertas y también permiten distinguir entre ellos. Sin embargo, como ha sido mencionado previamente, dependen de que las familias posean un conocimiento preciso y unívoco sobre el tipo de oferta al que asiste el niño o la niña.

información más actualizada que el censo y otros relevamientos nacionales. Por otro lado, al aplicar un conjunto más amplio de preguntas en los hogares, permite disponer de una batería mayor de indicadores para analizar las disparidades en el acceso a los servicios.

Sus dos limitaciones principales están dadas por su cobertura geográfica, que deja fuera del diagnóstico a amplios sectores de la población del ámbito rural y el periurbano, y su carácter muestral, que limita la validez de las estimaciones a un nivel muy agregado. A su vez, al momento de indagar sobre la asistencia escolar, la EPH utiliza la misma pregunta que el censo de población ("¿Asiste o asistió a algún establecimiento educativo?"), lo que conlleva las limitaciones mencionadas anteriormente: es posible —aunque no necesariamente ocurra así— que, en ciertos hogares, al preguntarse explícitamente por el carácter "educativo" de la oferta, no se declare la asistencia a algún otro servicio educativo.

3. Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos (RAMC). El MECCyT implementa el 30 de abril de cada año, en articulación con los ministerios provinciales, un relevamiento censal de todos los estudiantes inscriptos en los establecimientos que componen la enseñanza oficial. Esta clase de información permite caracterizar a la población escolar a nivel de escuela, grado y sección, analizar la eficiencia interna del sistema educativo, reconstruir las trayectorias de los alumnos y realizar una desagregación por jurisdicción y departamentos.

Entre las principales limitaciones del RAMC, debe mencionarse que quedan excluidos de esta medición los niños y niñas que asisten a instituciones que no forman parte de la enseñanza oficial, lo que limita considerablemente su capacidad de ofrecer un diagnóstico certero sobre la situación de la primera infancia, habida cuenta de la ya mencionada heterogeneidad de la oferta de servicios. Por otro lado, el RAMC permite contar con información acerca de la asistencia que no depende de la percepción de las familias, sino que surge de los registros administrativos de cada establecimiento que reporta los datos. Es por este mismo motivo que no permite, como sí lo hace la EPH, por ejemplo, caracterizar a la población a partir de variables como ingresos o capital cultural.

Debido a que los relevamientos no captan a la población que no asiste a la escuela, para calcular la tasa de asistencia se debe recurrir a otras fuentes de información sobre la población en edad escolar.³⁴ Por lo tanto, la calidad de la estimación de la tasa de asistencia está fuertemente atada al tipo de fuente utilizada para aproximar el total de habitantes de determinados rangos de edad. A su vez, esta información sobre la población total suele estar disponible solo para agregados nacionales o jurisdiccionales, lo que limita la capacidad de desagregación de las tasas de asistencia obtenidas. Una última desventaja que debe ser señalada es que la puesta en relación de datos provenientes de dos fuentes diferentes suele implicar ciertos sesgos e inconsistencias.



34. Existen ciertas estrategias para estimar la cobertura basadas exclusivamente en los datos de los relevamientos anuales, asumiendo ciertos supuestos básicos. Con esta información es posible ampliar las posibilidades de desagregación de la información, y prever la demanda potencial futura. Para mayor detalle, ver Scasso y Massé (2016).

En la tabla que se presenta a continuación, se sistematizan las principales características de las distintas fuentes de información utilizadas para calcular y caracterizar la cobertura de las ofertas educativas para la primera infancia:

TABLA 1.

Principales características de las fuentes de información disponibles para estimar la cobertura de la primera infancia

Fuente	Cobertura geográfica	Periodización	Censo/muestra	Definición de edad	Desagregación mínima	Población objetivo cuestionario	Definición operativa de la asistencia	Pregunta en el cuestionario
Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas	Todo el territorio argentino	Cada 10 años	Censo	Edad en años cumplidos y fecha de nacimiento	Todas las unidades territoriales hasta el radio censal	Población infantil sobre la cual se declara asistencia.	Declaración de asistencia al momento del relevamiento. Se indaga solo a partir de los 3 años.	¿Asiste o asistió a algún establecimiento educativo?
Encuesta Permanente de Hogares	31 aglomerados urbanos con más de 100.000 habitantes (65% de la población total)	Trimestral	Muestra	Edad en años cumplidos y fecha de nacimiento	Aglomerado	Población infantil sobre la cual se declara asistencia.	Declaración de asistencia al momento del relevamiento. Se indaga solo a partir de los 2 años	¿Asiste o asistió a algún establecimiento educativo?
Relevamiento Anual de Matriculas y Cargos³⁵	Todo el territorio argentino	Anual	Censo	Edad en años cumplidos al 30 de abril	Jurisdicción (para asistencia) y establecimiento (para matrícula)	Población infantil inscrita en establecimientos incluidos en la enseñanza oficial al 30 de abril.	Matrícula inscrita al 30 de abril informada por las escuelas. Sin límite mínimo de edad	Alumnos matriculados en jardín de infantes/ maternal por sala, turno y tipo de sección

Fuente: elaboración propia.



35. Las estimaciones de población en edad escolar pueden elaborarse a partir de diferentes fuentes de datos. Las proyecciones de población manifiestan ciertas imprecisiones para alcanzar estimaciones precisas en edades simples particularmente en la población infantil, por lo que no se recomienda su uso (Scasso y Massé, 2016). Una fuente alternativa útil puede ser la reconstrucción de cohortes de población en base al total de nacidos vivos por año, que se registran en las estadísticas vitales (DEIS-MSa), tal como se describe en el anexo I.

A partir de la tabla precedente y de lo expuesto en este apartado pueden puntualizarse algunas de las principales restricciones de las fuentes de información disponibles para la medición de la cobertura:

- a. **En la definición de la población objetivo:** los relevamientos poblacionales poseen limitaciones en el rango de edad considerado, tanto en el censo de población (a partir de los 3 años) como en la EPH (a partir de los 2 años).
- b. **En la cobertura del relevamiento:** la EPH deja fuera de sus estimaciones a un tercio de la población argentina, mientras que el RAMC excluye el universo de niñas y niños no incluidos en la enseñanza oficial.
- c. **En la definición operativa de asistencia:** en el RAMC se expresa como registro administrativo de inscripción al inicio del ciclo lectivo, lo que puede implicar sobredeclaraciones o duplicaciones.³⁶ En el caso del censo y la EPH, la declaración de asistencia a la fecha de aplicación de la encuesta puede incorporar sesgos, ya sea porque se realice antes del inicio del ciclo escolar (tal es el caso de la EPH del primer trimestre) o por no registrar casos de matriculación y posterior abandono.
- d. **En la definición de la población objetivo:** en los relevamientos censales, ya que la captación de la edad a la fecha de aplicación no es consistente con la edad escolar. Aunque esto se puede corregir a través de la fecha de nacimiento, este dato no es de fácil acceso y se presenta con frecuencia en forma incompleta o con errores.
- e. **En su capacidad de desagregación:** principalmente en la EPH, que por su carácter muestral arroja estimaciones con márgenes altos de error en los indicadores desagregados por edad simple, incluso a nivel de región.
- f. **En la oportunidad de la información:** particularmente en el caso del censo de población, que por su aplicación decenal impide el acceso a datos actualizados en los años intercensales.
- g. **En la definición de la oferta de servicios:** mientras el RAMC es preciso en la delimitación de la oferta sobre la que brinda información (el nivel inicial), tanto el censo como la EPH son más imprecisos, al depender del criterio de interpretación del miembro del hogar que responde.

Esta breve descripción pone de manifiesto, por un lado, la imposibilidad de establecer una estimación actualizada y precisa sobre la cobertura de la oferta de servicios y, por otro, las debilidades de los diagnósticos que pueden elaborarse sobre los avances, desafíos y desigualdades en el acceso de las niñas y los niños a estos espacios.



36. En ocasiones pueden existir incentivos implícitos para la sobre declaración o subdeclaración de estudiantes en las escuelas, lo que introduce un riesgo de distorsión en los resultados. Sin embargo, no hay evidencias de que estos sesgos impacten significativamente en las mediciones nacionales o jurisdiccionales.

4.3. Principales recomendaciones para la producción de información

El creciente protagonismo que ha tomado la primera infancia en la agenda de política educativa y la expansión de las oportunidades de acceso a la oferta institucional que se reconoce en los indicadores de cobertura de las últimas décadas ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de fortalecer el sistema nacional de estadísticas. Contar con información pertinente, actualizada y confiable acerca de la cobertura de los distintos tipos de ofertas se vuelve imprescindible para lograr un diagnóstico preciso de la situación de esta población, que permita iluminar los logros y desafíos de las políticas vigentes, reconocer los focos de prioridad, identificar a la población en mayor situación de exclusión, estimar los recursos necesarios para ejecutar las políticas y monitorear el avance en las metas formuladas tanto en la legislación nacional como en los compromisos internacionales.

En el análisis estadístico del sistema educativo existe un consenso claro de que, por definición, ninguna fuente de información aislada es por sí sola lo suficientemente precisa como para responder a los retos que conlleva el monitoreo de las políticas educativas, ni ningún indicador individual perfila por sí solo un escenario adecuado y exhaustivo. Sin embargo, es llamativo que en Argentina todas las fuentes de datos disponibles presentan limitaciones importantes para alcanzar estimaciones básicas de cobertura, ya sea porque parten de un marco de oferta restringido a los establecimientos de enseñanza oficial, o porque presentan debilidades en la representación precisa de la población objetivo.

A partir del análisis de las fuentes disponibles realizado en el apartado anterior, es posible esbozar algunas recomendaciones generales tanto para la producción como para el análisis de información sobre la cobertura de las ofertas para la primera infancia:

- a. Explotar las oportunidades que brinda el RAMC.** De todas las fuentes de datos disponibles, esta es la única que permite contar con datos actualizados, comparables, de cobertura nacional y con amplios niveles de desagregación. Exclusivamente enfocada en el nivel inicial, ofrece un amplio abanico de datos para los ministerios de educación, que pueden alimentar diagnósticos de avances y desafíos pendientes, establecer metas, monitorear las políticas específicas para el sector, incluso para territorios pequeños. Si bien no alcanza a cubrir todas las necesidades clave de información (por ejemplo, no releva el nivel socioeconómico de los estudiantes), constituye un recurso estratégico para el seguimiento del avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos en la LEN, especialmente en aquellas edades para las que la asistencia es actualmente de carácter obligatorio (4 y 5 años).

- b. Ampliar la información disponible sobre la vasta oferta de servicios no contemplados por el RAMC.** Desde la óptica de la protección de la primera infancia y el cumplimiento del derecho a la educación, resulta indispensable contar con un mapeo preciso de qué tipos de espacios atienden a la población que no asiste a una institución de enseñanza oficial. El tipo de organización, el enfoque propuesto para la atención de la primera infancia y los recursos materiales y humanos con los que cuentan estos espacios son algunos de los aspectos clave para conocer en profundidad cuál es la situación de los niños y niñas que asisten a ellos, así como para definir qué tipo de políticas son necesarias. Particularmente para los niños y niñas de 3 y 4 años de edad, objetivos principales de la expansión de la oferta del nivel inicial, es preciso conocer en qué medida estos espacios suplen (o no) la ausencia o escasez de oferta del sistema educativo.
- c. Ampliar la edad de declaración de asistencia en los relevamientos poblacionales.** Una de las principales incógnitas que ha dejado el análisis de la información disponible es el alcance real de la cobertura de la oferta no incluida en la enseñanza oficial para niños y niñas de hasta 3 años. Un punto de partida básico para poder diagramar políticas específicas es el dimensionamiento de la extensión, cobertura y distribución geográfica de esta oferta. Ampliar la pregunta sobre la condición de asistencia escolar a la población menor de 3 años (en el caso del censo de población) o menor de 2 años (en el caso de la EPH) constituye un recurso de información primaria esencial para poder avanzar en diagnósticos más precisos.
- d. Mejorar la indagación sobre la asistencia a servicios en las encuestas a hogares.** Como se ha señalado, la oferta está compuesta por un heterogéneo conjunto de servicios, con diversas nomenclaturas, lo que introduce una complejidad doble en el modo de indagar en los hogares acerca de este punto. Esto demanda la elaboración de preguntas que den cuenta de la diversidad de las ofertas y permitan distinguirlas, por ejemplo, a través de la inclusión de categorías básicas vinculadas a las características de la institución a la que asisten los niños para precisar cuál es el alcance de la atención en cada una de las ofertas. Sin embargo, el uso de preguntas más específicas no es garantía de que se alcance una distinción precisa de los diferentes tipos de oferta. Es fundamental entonces, por otro lado, reflexionar acerca de cuáles son las categorías plausibles de ser declaradas por las familias con aceptables niveles de certeza, para identificar y anticipar sesgos. La implementación de pruebas piloto y la investigación ad hoc permitirían ampliar el conocimiento sobre las diferentes alternativas de pregunta.
- e. Proveer orientaciones metodológicas claras para la medición de la cobertura.** Actualmente, existen diversas fuentes de información para diagnosticar la cobertura educativa en la primera infancia, pero ninguna de ellas es completa y precisa. Este escenario habilita la proliferación de diferentes estimaciones parciales, no siempre confluyentes y, en ocasiones, marcadamente contradictorias. La ausencia de estimaciones oficiales ac-

tualizadas abre el espacio para la implementación de criterios propios de cada analista o investigador. Existe un vacío de información en torno a cuáles son los criterios y consideraciones necesarios para elaborar buenos diagnósticos, que logren sortear las limitaciones de cada fuente de datos o que, al menos, permitan establecer advertencias claras sobre las restricciones de los análisis. La existencia de un documento metodológico con un mapeo de recursos de información y de recomendaciones para su uso se vuelve una herramienta necesaria para arrojar luz sobre este vacío. Este documento se ha propuesto establecer contribuciones en esa línea.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE DATOS UTILIZADAS

5.1. Bibliografía

Álvarez, G., A. Gómez, A. Lucarini y F. Olmos (2005), "Métodos de medición de la pobreza con la ronda de los censos del 2000 en América Latina: viejos problemas y nuevas propuestas", ponencia presentada en la XXV Conferencia Internacional de Población IUSSP Tours, Francia.

Araujo, M. C. y F. López Bóo (2010), "Invertir en los primeros años de vida: una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo.

Batiuk, V. (2015), "Educación infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias", en J. C. Tedesco, *La educación argentina hoy: la urgencia del largo plazo*, Buenos Aires, Fundación OSDE y Siglo XXI.

Batiuk, V. y G. Itzcovich (2005), "Expansión y equidad del Nivel Inicial en Argentina. 1990-2003: una aproximación cuantitativa", Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Bustelo Graffigna, E. (2005), "Infancia en indefensión", en *Salud Colectiva*, vol. 1, núm. 3, pp. 253-284.

Cardini, A., G. Díaz Langou, J. Guevara y O. De Achával (2017), "Enseñar, cuidar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas de infancia en Argentina", disponible en línea: <<https://www.cippec.org/publicacion/cuidar-ensenar-y-criar-al-mismo-tiempo-el-desafio-para-las-politicas-publicas-para-la-primera-infancia-en-argentina/>>. [Consulta: 8 de julio de 2018].

Cardini, A. y J. Guevara (2019a), "La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo", en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.

Cardini, A. y J. Guevara (2019b), "La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular", en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.

- Cardini, A. y J. Guevara (2019c), "Los profesionales del nivel inicial en Argentina", en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.
- Comité de los Derechos del Niño (2005), Observación General 7.
- Dahlberg, G., P. Moss, y A. R. Pence (1999), *Beyond quality in Early Childhood Education and Care: Postmodern Perspectives*, Nueva York-Londres, Routledge.
- Diker, G. (2001), "Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: Principales tendencias", informe para la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, disponible en línea: <<https://www.oei.es/historico/observatorio2/tendencias.htm>> [Consulta: 16 de julio de 2018].
- DINIECE (2004), "Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas", Buenos Aires, Ministerio de Educación, disponible en línea: <<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/55290/GLOSARIO.pdf?sequence=1>> [Consulta: 8 de julio de 2018].
- DINIEE (2010), "Las cifras de la Educación Inicial y sus modelos de organización", disponible en línea: <<http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/109904/bolet%c3%adn%208.pdf?sequence=1>> [Consulta: 8 de julio de 2018].
- Esquivel, V., E. Faur y E. Jelin, (2012), "Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado", en *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires, IDES, pp. 11-43.
- Hall, J., K. Sylva, E. Melhuish, P. Sammons, I. SirajBlatchford y B. Taggart (2009), "The Role of PreSchool Quality in Promoting Resilience in the Cognitive Development of Young Children", *Oxford Review of Education*, vol. 35, núm. 3, pp. 331-352.
- Heckman, J. J., J. Stixrud y S. Urzua (2006), "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior", *Journal of Labor Economics*, vol. 24, núm. 3, pp. 411-482.
- Ministerio de Educación y UNICEF (MECCyT) (2015), "Crecimiento sostenido del nivel inicial en Argentina", disponible en línea: <<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004916.pdf>>.
- OECD (2013), *Panorama de la educación 2013*, Madrid, Santillana.
- ONU (2015), "Objetivos y metas de desarrollo sostenible", disponible en línea: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>> [Consulta: 10 de mayo de 2019].

- Rincón Mesa, M. y M. Fajardo Valenzuela (2007), *Teoría y métodos demográficos para elaboración de estimaciones y proyecciones de población (insumos para la planificación)*, Bogotá, Colombia.
- Scasso, M. y G. Massé (2016), "Desarrollo de alternativas para la estimación de demanda poblacional sobre el sistema educativo por edad simple", UNICEF, disponible en línea: <<http://allinschool.org/wp-content/uploads/2016/07/LACRO-Final-version-Desarrollo-de-alternativas-para-la-estimacion-de-demanda-poblacional-final.pdf>> [Consulta: 8 de julio de 2018].
- Schady, N. *et al.* (2015), "Wealth Gradients in Early Childhood Cognitive Development in Five Latin American Countries", *Journal of Human Resources*, vol. 50, núm. 2, pp. 446-463.
- Steinberg, C. (2015), "Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa", en *Argentina hoy. La urgencia del largo plazo*, Buenos Aires, Fundación OSDE-Siglo XXI, pp. 191-234.
- Steinberg, C. y C. Giacometti (2019), "La oferta del nivel inicial en Argentina", en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.
- Steinberg, C. y M. Scasso (2019), "El acceso a la educación inicial en Argentina", en C. Steinberg y A. Cardini (dirs.), *Serie Mapa de la Educación Inicial en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF-CIPPEC.
- UNESCO (2010), *Atención y educación de la primera infancia, informe regional: América Latina y el Caribe*, Moscú, UNESCO.
- UNESCO (2015), *Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, UNESCO.
- UNICEF (2002), "A World Fit for Children", Asamblea General de las Naciones Unidas, Sesión Especial N° 27.
- UNICEF (2016), "Para cada niño, el mejor comienzo", documento de posicionamiento, disponible en línea: <https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org/argentina/files/2018-03/PrimerInfancia2016_0.pdf> [Consulta: 16 de julio de 2018].
- UNICEF (2017), "La primera infancia importa", documento de posicionamiento, Buenos Aires, UNICEF Argentina.
- UNICEF, WB y IDB (2018), Documento del Grupo de trabajo Desarrollo G20, disponible en línea: <<https://www.ecdan.org/assets/background-study---early-childhood-development.pdf>> [Consulta: 19 de diciembre de 2018].

5.2. Fuentes de datos

DEIS-MSal. Estadísticas Vitales. Información básica. Años 2006 a 2015. Procesamientos propios sobre datos de nacidos vivos por año y tasas de mortalidad.

DiNIEE-ME. Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos. Años 2010 a 2016. Procesamientos propios sobre datos de matrícula por edad.

INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2010. Consultas sobre base *online* a través de REDATAM SP+.

INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Años 2006 y 2010 a 2016. Procesamientos propios sobre bases de microdatos de los trimestres II, III y IV.

Ley Federal de Educación N° 24195 (1993), Buenos Aires.

Ley N° 26061 (2005) de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Buenos Aires.

Ley de Educación Nacional N° 26206 (2006), Buenos Aires.

Ley N° 27045 (2014), Sobre la obligatoriedad de la educación inicial para niños de cuatro años. Buenos Aires.

ONU (1989), Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York.

Universidad de Minnesota. Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS), Procesamientos propios sobre bases de microdatos de una muestra de hogares del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de Argentina del año 2010.

5.3. Gráficos y tablas

GRÁFICO 1. Tasa de asistencia a los 3, 4 y 5 años de edad. Total del país. Año 2010

GRÁFICO 2. Tasa de asistencia por edad a los 3, 4 y 5 años. Por jurisdicción. Año 2010

GRÁFICO 3. Índice de Paridad de Género de la tasa de asistencia por edad. Población de 3 y 4 años. Año 2010

GRÁFICO 4. Tasa de asistencia por edad. Población de 2 a 5 años. 31 aglomerados urbanos. Años 2010, 2012, 2014 y 2016

GRÁFICO 5. Tasa de asistencia por edad, por región. Población de 2 a 4 años (*). 31 aglomerados urbanos. Años 2010 y 2016

GRÁFICO 6. Tasa de asistencia por edad, por quintiles de ingreso per cápita familiar. Población de 2 a 4 años de edad. 31 aglomerados urbanos. Año 2016

GRÁFICO 7. Tasa de asistencia, por quintiles de ingreso per cápita familiar. Población de 3 y 4 años. 31 aglomerados urbanos. Años 2010 y 2016.

GRÁFICO 8. Tasa de asistencia, según clima educativo del hogar. Población de 2 a 4 años. 31 aglomerados urbanos. Años 2010 y 2016.

GRÁFICO 9. Tasa de asistencia por edad por quintiles de ingreso per cápita familiar y sector de gestión. Población de 2 a 4 años. 31 aglomerados urbanos. Año 2016

GRÁFICO 10. Tasa de asistencia por edad y por sector de gestión al que asiste, y participación del sector privado. Población de 2 a 4 años. 31 aglomerados urbanos. Año 2016

GRÁFICO 11. Tasa de matriculación por edad simple, 0 a 5 años. Argentina 2016

GRÁFICO 12. Tasa de matriculación por edad simple, por jurisdicción. 2 a 4 años. Argentina 2016

GRÁFICO 13. Tasa de matriculación, 0 a 4 años. Total del país. Años 2010-2016

GRÁFICO 14. Tasa de matriculación, por ámbito. 0 a 5 años. Año 2015

GRÁFICO 15. Tasa de asistencia y tasa de matriculación, por edad simple. 3, 4 y 5 años. Año 2010

GRÁFICO 16. Tasa de asistencia y tasa de matriculación, por jurisdicción. 3 y 4 años. Año 2010

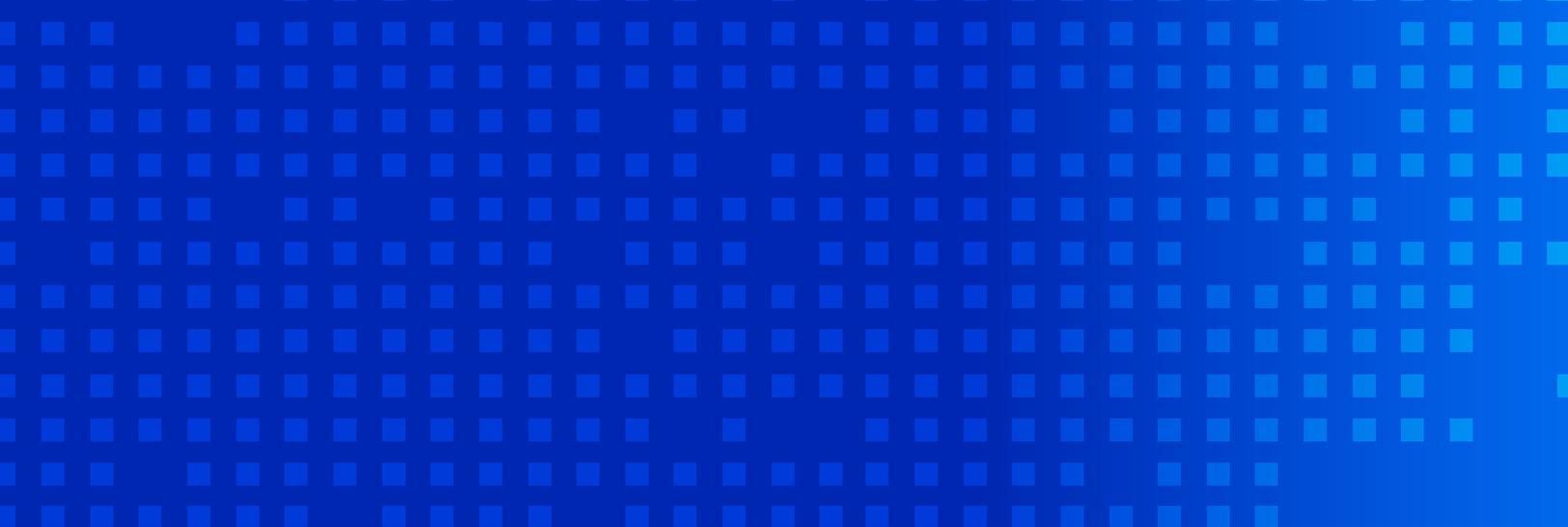
GRÁFICO 17. Tasa de asistencia por edad. Población de 2 a 4 años, según edad declarada y ajustada. 31 aglomerados urbanos. Cuarto trimestre de 2016

TABLA 1. Principales características de las fuentes de información disponibles para estimar la cobertura de la primera infancia

GRÁFICO 18. Diferentes estimaciones del total de población de 0 a 14 años, y total de matrícula, por grupos de edad. Año 2015

GRÁFICO 19. Tasa de asistencia y tasa de matriculación, por jurisdicción. 4 años de edad. Año 2010

GRÁFICO 20. Tasa de asistencia y tasa de matriculación, por jurisdicción. 3 años de edad. Año 2010



En este anexo se presenta un resumen de los criterios aplicados en este documento para seleccionar la información utilizada como denominador en el cálculo de las tasas de matrícula. Estas se refieren a la relación entre la matrícula registrada en un establecimiento educativo, en una edad determinada (numerador) respecto de la población de esa misma edad (denominador).

Las cifras que sustentan el numerador provienen de información de registro, específicamente del número de alumnos matriculados, inscriptos en el sistema de registro oficial correspondiente a un centro de enseñanza, tal como informan los RAMC.

El denominador a utilizar, por otro lado, es una estimación de la población por edad, referida al mismo año calendario y, en lo posible, calculada con una fecha de referencia similar al del registro escolar (años cumplidos al 30 de junio). Para ello se suelen utilizar como fuente de datos las proyecciones de población que publica el INDEC. Se trata de estimaciones del total de población al 1 de julio de cada año, elaboradas a partir de una población base (que se obtiene de un proceso de conciliación demográfica). Sobre esta población base se aplican cálculos relativos a la evolución futura de la población, partiendo usualmente de ciertos supuestos respecto al curso que seguirán la fecundidad, la mortalidad y las migraciones.³⁷ Sin embargo, esto presenta la dificultad de que las estimaciones de población se publican por grupos de edad,³⁸ cuando, para este estudio, se requiere de información por edad simple, para poder dar cuenta de las diferencias de acceso para cada una de ellas. Si bien existen algunos métodos para descomponer un dato agregado por edad simple, estos se basan en cálculos matemáticos y son susceptibles de error³⁹ (como es el caso de los multiplicadores de Sprague).⁴⁰

Para sortear este obstáculo, se estableció como metodología alternativa la reconstrucción de la población por edad simple a partir del registro de nacidos vivos. Tomando como base la información disponible en las estadísticas vitales (relevamiento que posee en Argentina muy

37. Para mayor detalle, se recomienda consultar Rincón Mesa y Fajardo Valenzuela (2007).

38. La información se encuentra disponible en el sitio web del INDEC: <https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=84>.

39. Ver Scasso y Massé (2016).

40. Se puede obtener mayor información sobre el caso en: <<http://proyectos.inei.gov.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1039/cap01.pdf>> [10-03-18].

buenos niveles de cobertura), se estimó el total de la población por edad simple a partir del total de nacidos vivos de cada cohorte y aplicando los valores de mortalidad observados en el periodo. Asimismo, para estimar la población al 30 de junio, se calculó un promedio sobre las cohortes de nacidos de dos años consecutivos.

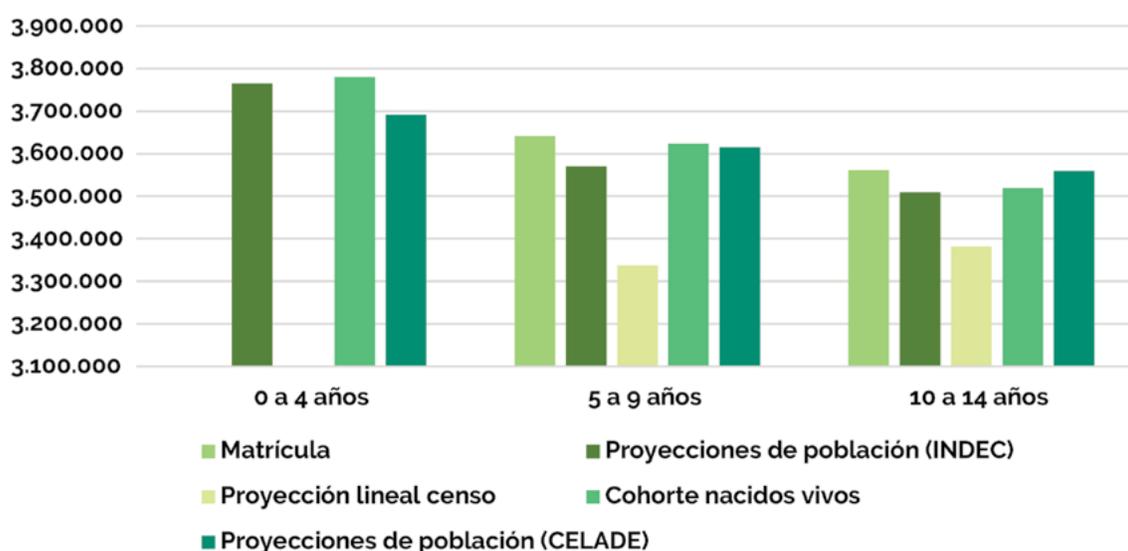
Para evaluar los resultados de estas estimaciones, se optó por incorporar algunas fuentes de datos adicionales como recursos complementarios de triangulación de datos: (i) la proyección lineal de la población registrada en el censo de población del año 2010, (ii) la matrícula informada en los RAMC y (iii) las proyecciones de población elaboradas por la CELADE-División de Población de la CEPAL para los países de América Latina⁴¹ (en este caso también se presentan por grupos de edad).

Todas estas estimaciones fueron llevadas al año 2015, ya que es el último año disponible para todas las fuentes. Luego, la fuente de datos elegida fue recalculada al 2016 para su uso en el documento.

En el siguiente gráfico se presentan las estimaciones de población para la población de 0 a 14 años, por grupos de edad, y la matrícula del sistema educativo:

GRÁFICO 18.

Diferentes estimaciones del total de población de 0 a 14 años, y total de matrícula, por grupos de edad. Año 2015

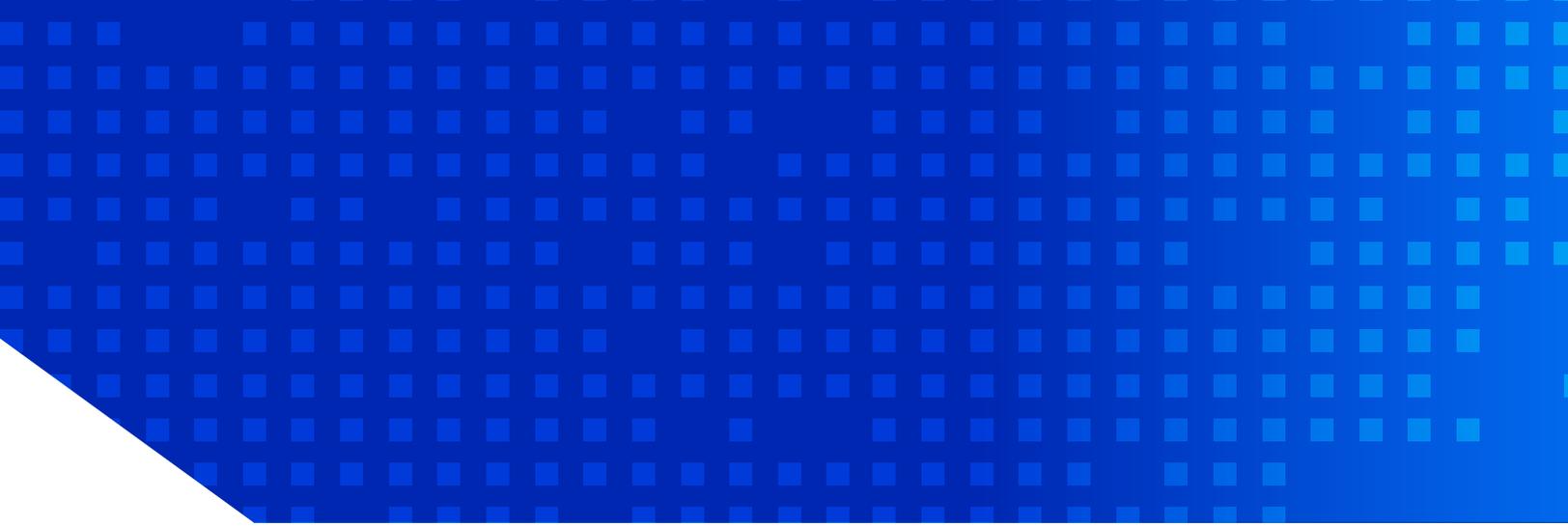


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010; a datos de DINIEE-MED, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, año 2015; a datos de DEIS-MSal, Estadísticas Vitales, información básica, años 2001 a 2015; y CELADE - División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población de América Latina, revisión 2017.

41. Esta información se encuentra disponible en la web de la CEPAL: <<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>>.

El gráfico 18 se incluye para representar los criterios evaluados para la selección de la estimación de población por edad simple más adecuada. Tal como puede observarse, la estimación basada en la reconstrucción de cohortes de nacidos vivos por edad manifiesta valores consistentes con las proyecciones de población nacionales, con variaciones menores al 0,5% en el grupo de edad de 0 a 4 años. La estimación también resulta consistente con las proyecciones de población de la CELADE. En cambio, las proyecciones lineales del censo de población ponen en evidencia los problemas de cobertura del relevamiento.

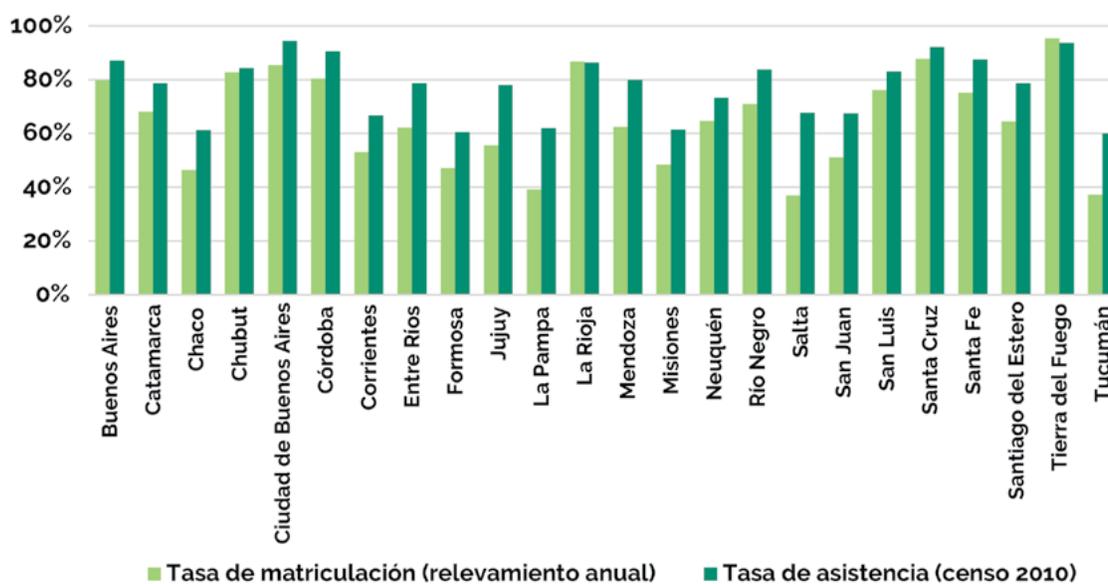
A partir de esta comparación, se tomó la decisión de utilizar, para la elaboración de las tasas de matriculación por edad simple del total del país, estimaciones de población basadas en la reconstrucción de cohortes de nacidos vivos.



ANEXO II

GRÁFICO 19.

Tasa de asistencia y tasa de matriculación (*), por jurisdicción. 4 años de edad.
Año 2010

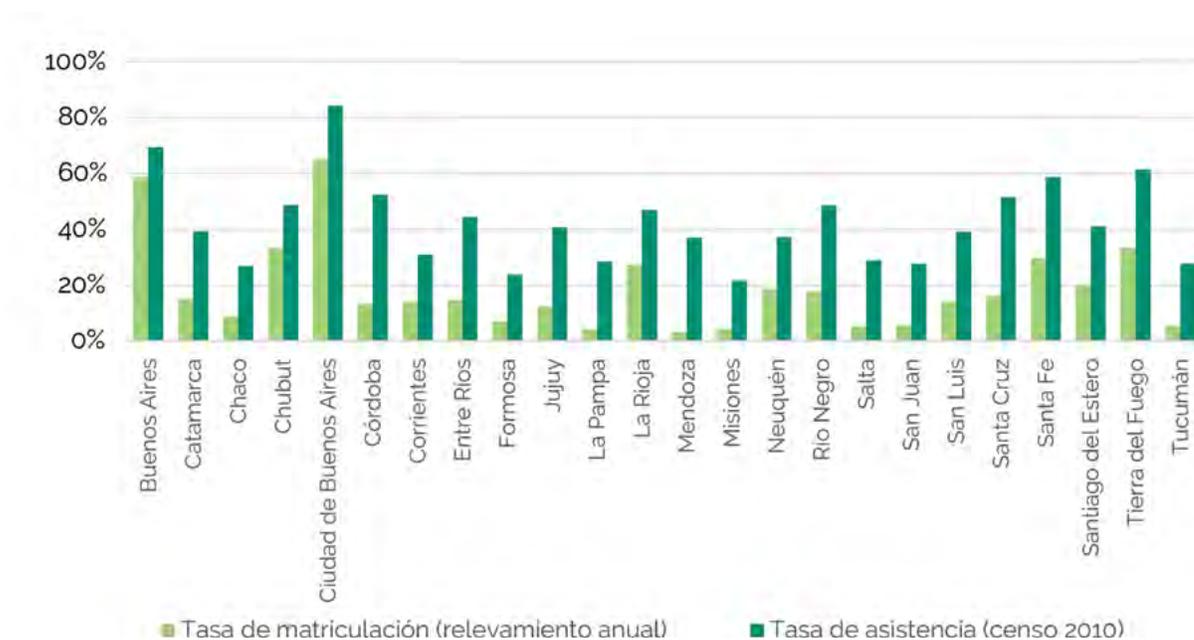


(*) Estimación basada en la proyección de la matrícula a partir del seguimiento interanual de una cohorte por edad entre 2009 y 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de DINIECE (Ministerio de Educación, 2015) sobre datos del Censo 2010, con edades ajustadas al 30 de junio; y procesamientos propios con base en datos de DINIEE-MED, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, años 2009 y 2010.

GRÁFICO 20.

**Tasa de asistencia y tasa de matriculación (*), por jurisdicción. 3 años de edad.
Año 2010**



(*) Estimación basada en la proyección de la matrícula a partir del seguimiento interanual de una cohorte por edad entre 2009 y 2010.

Fuente: elaboración propia sobre la base de DINIECE (Ministerio de Educación, 2015) sobre datos del Censo 2010, con edades ajustadas al 30 de junio; y datos de DINIEE-MED, Relevamiento Anual de Matrícula y Cargos, años 2009 y 2010.

Serie de informes Mapa de la Educación Inicial en Argentina:

El acceso a la educación inicial en Argentina

La oferta del nivel inicial en Argentina

La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama normativo

La regulación del nivel inicial en Argentina: panorama curricular

Los profesionales del nivel inicial en Argentina

CIPPEC[®]

unicef 
para cada niño