



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



Nota Técnica: Inversión y derecho a la educación en primera infancia: un diálogo entrecortado.

Autoras: Marcela Browne, Marisa Alvarez, Natalia Gardyn (Con Fundación SES)



Mayo 2021

Con el objetivo de dar a conocer y comunicar la postura de OMEP Argentina sobre la necesidad de repensar y revisar el financiamiento educativo para la Primera Infancia, sosteniendo la necesidad de contar con recursos para garantizar una mayor ampliación de la matrícula de niños y niñas sobre todo en la franja de 45 días a 3 años así como un mejor equipamiento e infraestructura edilicia, es que se realizan algunas recomendaciones a tener en cuenta al diseñar la Políticas Públicas para la Primera Infancia.

Infancias en números

La Ley Nº 26.206 de Educación Nacional (LEN) tiene entre sus objetivos la expansión de las salas maternas a partir de 45 días, la universalización de la educación a partir de los 3 años y la obligatoriedad de las salas de 4 y 5 años.

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

1



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



relevancia por su aporte a la construcción de una sociedad más justa e inclusiva, que brinde a cada niño/a el mejor comienzo (UNICEF, 2016).

La educación inicial en Argentina opera sobre contextos territoriales muy heterogéneos y desiguales de distinta densidad poblacional y presencia de la oferta de educación básica obligatoria. En sociedades atravesadas por profundas desigualdades sociales, económicas y territoriales como la sociedad argentina, la diversa presencia de la oferta educativa contribuye a priori a mantener, mitigar o, por el contrario, profundizar las brechas de desigualdad existentes (Steinberg, 2015). Según la evidencia empírica disponible, se advierte que son los/as niños/as más pequeños/as de los territorios más alejados de las grandes ciudades y los/as que provienen de familias de menores ingresos quienes tienen menos probabilidades de acceder a una oferta de Nivel Inicial completo.

La proporción de niños y niñas que asisten a algún tipo de oferta educativa del Nivel Inicial se incrementa con la edad. Esto es el producto de la normativa que, tal como se mencionó, estableció la obligatoriedad de la sala de 5 años en 1993 y el mandato de expansión y obligatoriedad de la sala de 4 años establecida a nivel nacional en 2014 y la creciente demanda por la universalización de la oferta para las edades más tempranas. Sin embargo, la oferta no ha crecido teniendo en cuenta la necesidad de incorporar a niñas/os de la edad vinculada con la obligatoriedad escolar, ni tampoco las altas tasas de fecundidad adolescente en el país, cuestión que impacta fuertemente en el abandono de la escolaridad por parte de madres y padres adolescentes, de acuerdo con el estudio realizado por UNICEF Maternidad y paternidad adolescente. A nivel nacional, más del 13 % de los/as niños/as nacidos vivos/as en 2017 son de madres menores de 20 años (DEIS, 2018). La maternidad adolescente se da mayormente en contextos de desigualdad. De cada 10 madres jóvenes, 7 pertenecen a hogares de bajos ingresos (OSSyR, 2014); y, del mismo modo, 7 de cada 10 jóvenes que tienen hijos no estudia, mientras este porcentaje se invierte en la población de jóvenes sin hijos (el 70 % estudia y 30 % no lo hace).

En la actualidad, la cobertura de la sala de 5 años es casi universal (96,3 %), en el caso de las salas de 4 años desciende a 81,5 % y 53,7 % en las de 3 años. Si bien el número de niños y niñas que asisten a sala de 5 años no ha tenido cambios significativos en la última década, se



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



observan importantes diferencias a nivel jurisdiccional, así como un aumento en la proporción de niños y niñas que asiste a un establecimiento de gestión privada (Steinberg y Scasso, 2019).

Respecto de los jardines maternos, existen 3.436 unidades de servicio de oferta¹ maternal (oferta orientada a niños/as de entre 45 días y 2 años de edad) representando el 14 % del total de unidades de servicio de Nivel Inicial. Estas se dividen en proporciones casi iguales si consideramos el sector de gestión, aunque las privadas apenas superan a las estatales en número. Considerando el ámbito, la gran mayoría (84 %) de los jardines maternos se encuentran en zonas urbanas. En la ruralidad, la presencia estatal es más fuerte en comparación al ámbito urbano (83 % frente a 43 % respectivamente). (Fundación SES, UNIPE, 2020).

En 2018, eran 20.557 unidades de servicio con oferta de jardín maternal (87 % del total de unidades de servicio de Nivel Inicial). Considerando el sector y el ámbito puede decirse que el 78 % de este total son de gestión estatal, y el 63 % pertenecen al ámbito urbano respectivamente.

El peso del sector estatal varía en función del ámbito. Mientras que el 66 % de las unidades de servicio de jardín de infantes urbanas pertenecen al sector estatal en el caso rural ese porcentaje asciende a casi el 99 %.

Llama poderosamente la atención la baja dedicación de las políticas públicas a la primera infancia manifestándose en la escasa oferta en el ciclo maternal de la educación inicial. Esto implica considerar que el derecho a la educación comienza a ejercerse a los 3 o 4 años y no en la primera infancia, asumiendo que, hasta esa edad, solo las políticas de salud o desarrollo social deben atender a los/as niños/as.

Finalmente, entendemos que el Nivel Inicial tiene un alto grado de desarticulación y aún convive con concepciones más ligadas a ofertas de cuidado y de bajo grado de profesionalización (necesario, por cierto, pero con características propias) que al campo

¹La unidad de servicio refiere a la “concreción de la oferta de un servicio educativo en una localización (sede o anexo) de un establecimiento”.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



educativo propiamente dicho. Además, el nivel no cuenta con una base curricular que contemple todos sus ciclos. Esto varía entre las jurisdicciones. Algunas tienen diseños curriculares que abarcan ambas etapas (0 a 2 y 3 a 5), otras cuentan con lineamientos para la unidad pedagógica (45 días a 5 años) y otras solamente para la etapa de Jardín de Infantes (3 a 5 años).

¿Que pasaría si todo siguiera igual?

Según el Estudio El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? (Fundación SES, UNIPE, 2020), si no hubiera modificaciones en términos de ampliación de las ofertas, tasa de cobertura y su correlato en infraestructura y personal docente, así como tampoco políticas de acompañamiento a las condiciones pedagógicas e institucionales que mejoren las tasas de eficiencia; todo parece indicar que **en el año 2030**, el sistema educativo de gestión pública estatal atendería a 105.000 niñas y niños de **entre 0 y 2 años de los más de 2 millones que se estima estarían en condiciones teóricas de ingresar al nivel**. De acuerdo con la Estrategia Nacional de Primera Infancia, sólo un 10% del número excluido podría ser atendido por los Centros de Primera Infancia.

Respecto de las salas de 3, 4 y 5 años, no se cumpliría la obligatoriedad, dejando sin cobertura a alrededor de 80.000 niñas y niños de la sala de 4 años. La oferta de sala de tres atendería a menos de la mitad de la población en esa edad (311.000 de los 716.000), dejando fuera del sistema a más de 400.000 niñas y niños.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



¿Qué hay que hacer?

El Estudio El Derecho a la educación en números: ¿cuál es la inversión necesaria para cumplirlo en los próximos 10 años? (Fundación SES, UNIFE, 2020), antes mencionado, realiza un costeo de la inversión necesaria al año 2030, tomando como Línea de Base el año 2018 y teniendo en cuenta la cobertura de la población en edad por año, el incremento de las tasas de cobertura general del nivel en base a la universalización de la sala de 4 años de acuerdo con la obligatoriedad, la extensión de la cobertura para la totalidad de los niños y las niñas de 3 años y el alcance de, al menos, el 50% de las niñas y los niños menores de 3 años. Esta oferta debería atender a la totalidad de las niñas y los niños en situación de vulnerabilidad. En este escenario, el crecimiento de la oferta se sustenta en el sector estatal, considerando constante la participación del sector privado y de gestión social.

En este escenario se prevé la cobertura total de las niñas y los niños de 3, 4 y 5 años hacia 2030. Esto implica la inclusión de casi 455.000 niñas y niños en los jardines de infantes de los cuales, cerca de 400.000 se incluirán en las salas de 3 años y 79.000 para alcanzar la totalidad de la cobertura en la sala de 4 años.

El mayor requerimiento se presenta en las salas maternas. Teniendo en cuenta que en Argentina 1 de cada 2 niñas y niños es pobre, **el Estudio se propone alcanzar al menos al 50% de la población que corresponde al nivel.**

Esto implica la necesidad de ampliar la oferta para casi 967.000 niñas y niños (sin considerar los que se ofrecen por los CPI), que estarán incluidos en el sistema educativo al año 2030.

La propuesta del Estudio garantiza que 1.471.390 niños y niñas más sean atendidos/as en el nivel inicial.

 **Fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento escolar**



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



El acceso a la educación de la población mencionada implica una importante expansión de la infraestructura escolar y **triplicar la cantidad de secciones, teniendo en cuenta la línea de base del Estudio**. En síntesis, al año 2030 se debería contar con:

- 7.913 nuevos jardines en áreas urbanas y 12.526 aulas nuevas en áreas rurales construidas.
- 101.339 secciones abiertas.
- 27.011 kits básicos de equipamiento tecnológico distribuidos.
- 9.680 equipamientos para nuevos jardines.
- 67.525 equipamiento tecnológicos para uso de los docentes.

Esto implica una inversión en nuevos edificios de 4.495,5 millones de dólares al año 2030.

Dada la necesidad de reacondicionar edificios existentes, se ha considerado un fondo del 1.5% del valor de los edificios. **Esto significa una inversión anual promedio en los primeros 5 años de poner en marcha la presente propuesta y 23 millones de dólares anuales y 33,3 millones de dólares los siguientes años.**

Mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje

La apertura de nuevas ofertas educativas requiere la creación de 76.000 nuevos cargos docentes al año 2030. La planta docente en todo el país alcanzará, al final de ese mismo año a los 175.000 cargos y 82.282 horas cátedra.

Las políticas de mejora de las condiciones de enseñanza y aprendizaje que propone el mencionado Estudio incluyen el reconocimiento del trabajo docente fuera del aula, la formación inicial de docentes necesarios para cubrir los cargos requeridos con la ampliación de la oferta y la formación docente; así como también formación continua en la modalidad virtual y en servicio. Con estas políticas, la inversión se incrementa en un 86.31% hacia 2024, un 172% hacia 2030.



Campaña
Latinoamericana
por el Derecho
a la Educación

Con el apoyo de:



Finalmente, la inversión total anual al año 2030 para el nivel inicial debería ser de 283,483 millones de pesos (a valores corrientes de 2019). Es decir que la inversión para acercarse al cumplimiento de las metas del nivel deberá aumentar en más del 170% en los diez años proyectados.

Una buena noticia es que el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo para el año 2021 muestra la decisión política de fortalecer el sector educativo. La inversión en educación ascendería a \$344.652 millones de pesos constantes de 2020, lo cual significa **un incremento aproximado del 29% respecto del crédito presupuestario del año 2020**. La participación de la educación representaría el **4,8% del presupuesto total a cargo del Estado nacional**. En cuanto a la educación obligatoria (nivel inicial, primario y secundario en todas sus modalidades) es muy alentador ver **un incremento de casi 80% en relación al año anterior** (paso de \$72.469 a \$128.846 millones de pesos constantes del 2020 al 2021).

El rubro infraestructura escolar es el rubro priorizado en la planificación presupuestaria. Se prevé invertir \$39.836 millones de pesos constantes de 2020. **Esta inversión equivaldría a 2,6 veces la inversión promedio realizada entre 2005-2020.**

El nivel inicial representaría más del 60% de la inversión proyectada (\$24.802 millones), a través del programa de fortalecimiento edilicio de jardines de infantes para la construcción, refacción y ampliación en las escuelas y la provisión de equipamiento mobiliario

Por supuesto la pandemia condiciona la agenda educativa y su ejecución presupuestaria, pero debería ser el mejor argumento para que la justicia educativa se haga realidad.