

Nivel inicial – un paso clave para lograr mayor igualdad de oportunidades

Puntos clave

- ▶ Actualmente hay 644.210 niños de entre 3 y 5 años que no asisten a ningún establecimiento educativo (585.789 de entre 3 y 4 años y 58.421 de 5 años)
- ▶ Si bien los niveles de escolarización de la sala de 5 son casi universales, en las salas de 3 y 4 el 45% de los chicos no están escolarizados.
- ▶ La oferta pública de salas de 4 años aumentó considerablemente luego de la aprobación de la Ley de Educación Nacional (LEN) que estipuló la universalización de la oferta para dicha edad
- ▶ El Grupo de Trabajo de Educación (GTE) propone como medida principal dar un paso más allá y universalizar la sala de 3 y al mismo tiempo avanzar en el establecimiento progresivo de la obligatoriedad a partir de los 4 años, priorizando los sectores más vulnerables.

Es casi universal el consenso existente en torno a la importancia de los primeros años de vida en la experiencia formativa de las personas. Existen ciertas situaciones biopsicosociales críticas que operan desde el momento de la concepción y pueden condicionar el potencial de aprendizaje de las personas, como una deficiente nutrición materna e infantil, la prematuridad, el bajo peso al nacer, el bajo nivel educativo de la madre, la maternidad adolescente, la pobreza, la violencia familiar etc. (Presentación realizada por María Rosa Hohl, 2012).

La **Educación Inicial** abarca el período de la vida comprendido entre el nacimiento y el ingreso a la educación básica, constituyendo una experiencia irrepetible en la historia personal y decisiva respecto del logro de futuros aprendizajes y de trayectorias escolares completas. El Nivel Inicial recupera saberes previos de los alumnos y se compromete en la promoción de conocimientos que se profundizarán a lo largo de la trayectoria escolar básica constituyendo la sala de 5 años el primer escalón de los 10 años de escolaridad obligatoria (Ministerio de Educación, NAPs, 2004).

Hoy hay **más de 640 mil chicos de entre 3 y 5 años que no asisten a ningún establecimiento educativo**, es decir el 32,47% del total de chicos de esas edades (INDEC, Censo 2010). Por lo tanto, uno de los principales desafíos es extender la universalización de la educación a las salas de 3 y 4 años.

¿Cuál es la realidad del nivel inicial hoy en Argentina?

La importancia de la Educación Inicial ha sido puesta de relieve a nivel mundial en las últimas décadas principalmente a partir de la aprobación de la **Convención sobre los Derechos del Niño** (CDN) por Naciones Unidas en 1989 y ratificada por Argentina en 1990 (Ley N° 23.849). Según la legislación actual (Ley de Educación Nacional – LEN N° 26.606 y Ley Federal de

Educación - LFE N°24.195), este nivel comprende a los niños de 45 días a 5 años de edad, es decir una población de aproximadamente **4 millones de chicos**. El nivel se organiza en Jardines Maternales, que atienden a los niños de 45 días a 3 años y Jardines de Infantes, destinados a los niños de 4 y 5 años. Actualmente es obligatoria en todo el país la sala de 5 años y se estipula extender la universalización de la sala de 4 años, con prioridad para los sectores menos favorecidos de la población.

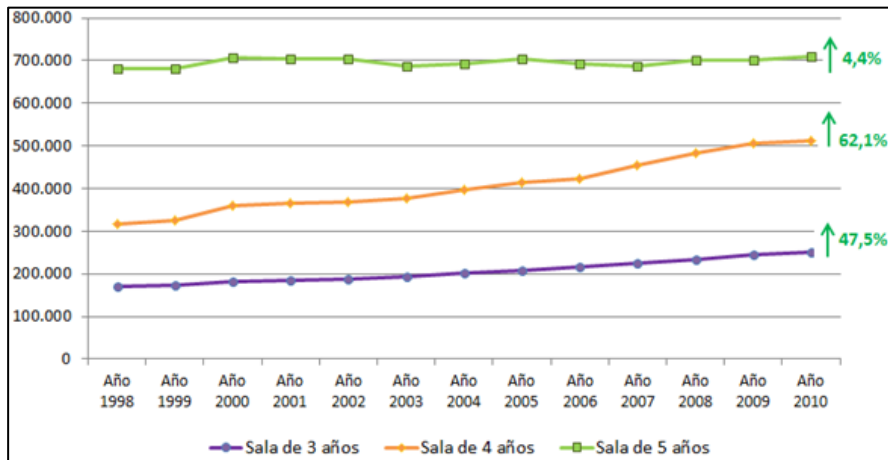
La tasa de escolarización varía significativamente de sala en sala y según el nivel socio-económico.

La sala de 5 años es la más homogénea a nivel nacional. En ella se registran niveles de matrícula casi universales (entre el 91% y el 95% del total de niños de 5 años), y la escolarización es alta en todas las condiciones socio-económicas (según datos del INDEC – Censo 2010 y del Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2012).

En las salas de 3 y 4 años el porcentaje de escolarización es de entre el 55% y el 57,2% (según datos del INDEC – Censo 2010 y de López, Néstor, 2012). Sin embargo, éstas presentan los niveles más altos de crecimiento interanual de la matrícula, siendo la sala de 4 la que más creció, con un 71,3% entre 1997-2010, seguida por la de 3 años con 63,3%– (López, Néstor, 2012). A pesar de este dato positivo, se observa que en las salas de 3 y 4 años la tendencia es que aumente la escolarización a medida que aumenta el nivel socio-económico, generándose una brecha significativa entre la población más y la menos favorecida: el 25% más aventajado tiene 1,6 veces más chances de asistir a un centro educativo que el 25% inferior (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2012)

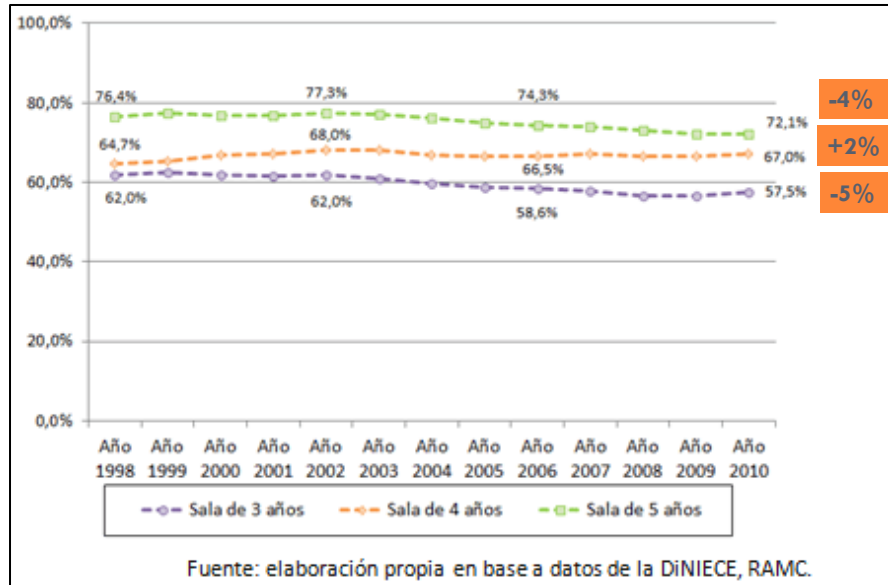
Las salas de 0 a 2 años, en cambio, mantienen tasas de escolarización muy bajas, sin llegar al 7% de la población en 2010 (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2012).

Evolución de la matrícula de salas de 3, 4 y 5 años entre 1998 y 2010



(Fuente: Informe nacional Las oportunidades educativas. Asociación Educación para Todos – UNICEF – elaborado en base a datos del DINIECE)

Participación relativa matrícula sector estatal por sala. Total país. 1998 - 2010



Fuente: elaboración propia en base a datos de la DiNIECE, RAMC.

(Fuente: elaborado por Verona Batiuk en base al Informe nacional Las oportunidades educativas. Asociación Educación para Todos - UNICEF)

En este caso, el crecimiento interanual también ha sido relativamente bajo y las posibilidades de acceder a un centro educativo es 3,5 veces mayor en el 25% más aventajado que en el 25% inferior.

El nivel inicial también presenta diferencias respecto del porcentaje de oferta pública frente a la privada para las distintas salas. El 72% de los niños que asisten a sala de 5 lo hacen en establecimientos públicos, mientras en sala de 4 este porcentaje dis-

minuye al 67% y en sala de 3 al 57% (López, Néstor, 2012). En las salas de 0 a 2 años el porcentaje es drásticamente menor, llegando al 26,2% (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2012). Cabe destacar que la inversión estatal en infraestructura de los últimos años fue orientada en su mayor parte a las salas de 4, como producto de la exigencia de universalizar la oferta a partir de la LEN (López, Néstor, 2012)

Los planes y programas estatales de atención a la primera infancia son muy variados y dependen de distintos ministerios. Actualmente hay al menos 9 planes y programas que se desarrollan en este nivel. Al no estar coordinados por equipos interdisciplinarios de los distintos ministerios involucrados (Educación, Salud, Desarrollo Social), suelen superponerse en sus objetivos e implementación.

¿Cuál es el punto de llegada deseado?

Entendemos que es indispensable tener una mirada integral sobre la educación inicial que comprenda el desarrollo de habilidades culturales y de sociabilización, el desarrollo cognitivo e intelectual y la paulatina reducción de la brecha socio-económica.

Resulta importante generar incentivos no sólo en relación a la **expansión de la oferta educativa**, mediante financiamiento público, desarrollo de infraestructura y generación de cargos docentes, sino también generando condiciones para la **demand**a, incorporando este nivel en las exigencias de planes sociales como la Asignación Universal por Hijo y otros. Asimismo los incentivos deben también apuntar a la motivación de los chicos.

Entendemos que las características del nivel requieren profundizar la formación específica de los docentes, buscando fomentar su capacitación y el desarrollo de la carrera en el nivel, así como la conformación de equipos directivos.

La incorporación de soportes tecnológicos y el fomento de la creatividad a partir de lo artístico y lo lúdico son fundamentales en esta etapa. Asimismo, el cumplimiento de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAPs) debe darse en forma homogénea como estándar mínimo de conocimiento.

Recomendaciones de políticas

A partir del trabajo realizado los integrantes del GTE acordamos y presentamos las siguientes recomendaciones de políticas:

- Universalizar la sala de 3 y avanzar en el establecimiento progresivo de la obligatoriedad a partir de los 4 años, priorizando los sectores más vulnerables.
- Establecer pautas y/o metas de financiamiento específicas para el nivel inicial
- Promover políticas de descentralización a través del rol de los municipios en relación a la infraestructura y la implementación de las políticas.
- Coordinar los planes de atención a la primera infancia como base para mejorar las condiciones de accesibilidad de los chicos, tomando como sujetos de las políticas a las familias y su inserción comunitaria.
- Generar un marco legal adecuado que regule tanto la gestión pública como la privada.
- Establecer pautas de seguimiento y monitoreo de la trayectoria educativa de los alumnos.
- Garantizar un estándar mínimo de equipamiento y del aprovechamiento y uso del mismo.
- Establecer un plan de formación docente específica para el nivel, con capacitación y formación continua tomando en cuenta que en este nivel existen menos posibilidades de recuperar conocimientos por los chicos. Incorporar herramientas de evaluación en un marco de trabajo colectivo, mejora continua y objetivos institucionales.
- Generar incentivos materiales y culturales para la orientación de docentes al nivel inicial.
- Establecer la alfabetización inicial y la sociabilización como finalidad del nivel inicial.
- Utilizar a los NAPs como base de igualación de contenidos para el nivel, adaptando los diseños curriculares a cada región para disminuir las brechas existentes

Implicancias presupuestarias

Una de las principales propuestas del GTE es universalizar la sala de 3 y hacer obligatoria la sala de 4. La gran incógnita que surge de esta propuesta es cuánto puede costarle al Estado la implementación de dicha política.

Juan José Llach (Asesor Temático del GTE) realizó un primer análisis presupuestario de la universalización de las salas de 3, 4 y 5 años con el objetivo de incluir a todos los niños de esas edades que hoy no asisten a un establecimiento educativo.

¿Cuál es la diferencia entre universalización y obligatoriedad?

En Argentina la sala de 5 años es obligatoria, es decir que las familias tienen el deber de enviar a sus hijos a Jardín de Infantes a partir de esa edad. Con la aprobación de la Ley de Educación Nacional en 2006, se obliga al Estado a universalizar la oferta de la sala de 4 años con prioridad a los sectores menos favorecidos. Esto quiere decir que el Estado debe poner a disposición de la población los establecimientos y recursos necesarios para que todos aquellos que quieran enviar a sus niños de 4 años a sala de 4 lo puedan hacer. No obstante, esto no es de obligado cumplimiento.

¿Qué son los NAPs?

Los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) son un acuerdo nacional sobre los saberes cuya enseñanza se considera prioritaria para cada año y área de conocimiento, en las escuelas de los distintos niveles del sistema educativo. Los NAP constituyen un conjunto de acuerdos del Consejo Federal de Educación, basado en la construcción de consensos entre el Ministerio de Educación Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ponen el acento en aquellos saberes compartidos entre jurisdicciones y considerados ineludibles desde la perspectiva nacional y brindan un marco preciso para la formulación de diseños curriculares jurisdiccionales. En estos últimos se recuperan las particularidades educativas, históricas, culturales y geográficas, locales y regionales.

Para conocer los NAPs del Nivel Inicial ingresar a

http://portal.educacion.gov.ar/inicial/files/2009/12/nap_nivel_inicial.pdf

Los supuestos que utilizó para realizar el análisis fueron:

- ▶ que falta escolarizar 586.000 chicos de sala de 3 y 4 y 58.000 de sala de 5, dando un total de 644.000 chicos
- ▶ calculando 10 chicos por maestro
- ▶ estimando un costo de construcción de \$5.000 pesos/m²
- ▶ pensando en un plan a 5 años

En base a estos supuestos, una estimación preliminar del costo de universalizar el acceso de todos los chicos de 3 a 5 años al nivel inicial se ubicaría **entre 0.3% y 0.5% del PIB, es decir entre un 5% y un 8% de la inversión total en educación**. Sobran partidas tanto en el presupuesto nacional como en los de las provincias que se gastan en rubros muchísimo menos prioritarios que el que aquí se propone.

¿Cómo surge el GTE y su trabajo?

El proyecto **Acuerdos Básicos RAP para el Tricentenario**, tiene como objetivo generar dentro de la comunidad de Políticos RAP un proceso de análisis, reflexión y diálogo, desarrollados a lo largo de los próximos 4-5 años, sobre seis ejes temáticos que hacen a la agenda estratégica y de desarrollo del país (Educación, Infraestructura Institucional, Desarrollo Sostenible, Inclusión Social, Federalismo e Inserción Internacional) en vistas al comienzo del Tricentenario en el 2016.

El **Grupo de Trabajo de Educación (GTE)** fue lanzado en febrero de 2012, está compuesto por 14 Políticos RAP y cuenta con el acompañamiento de Juan José Llach como Asesor Temático. El GTE identificó temas críticos, y elaboró una matriz de análisis con cinco ejes, a saber: **inclusión, calidad, formación docente, relación con el contexto y contenidos**, cruzados por un análisis efectuado por nivel educativo.

En base a la matriz, se decidió iniciar la tarea por el Nivel Inicial. Se realizaron reuniones de trabajo internas, se escucharon expositores de distinto tipo (expertos académicos sobre nivel inicial, especialistas en neurociencias, pedagogos, personas que desarrollaron experiencias municipales concretas, etc.) y se realizó un encuentro de articulación público-privado a fin de promover la interacción entre los integrantes del GTE con referentes del empresariado, la sociedad civil, la academia y los sindicatos. Como resultado, el GTE presenta este documento de recomendaciones de políticas para el Nivel Inicial.

Agradecimientos

Agradecemos especialmente a todos los académicos que donaron su tiempo para intercambiar ideas sobre el Nivel Inicial con el GTE:

Verona Batiuk
Elena Duro
Graciela Falco
María Rosa Hohl
Facundo Manes
Mercedes Mayol Lasalle
Martín Tetaz

Referencias

DINIECE (2010), Las cifras de la Educación Inicial y sus modelos de organización, Boletín Temas de educación N°8

INDEC, Censo 2010
<http://www.censo2010.indec.gov.ar/index.asp>

López, Nestor, et. al (2012), La situación de la primera infancia en la Argentina - A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, Fundación Arcor, Argentina

Ministerio de Educación (2004), Nivel Inicial – Núcleos de Aprendizaje Prioritarios
http://www.me.gov.ar/curriform/publica/nap/nap-nivel_inicial.pdf

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2012) - Educación inicial y desarrollo en la primera infancia " Niños y niñas entre 45 días y 5 años en la Argentina urbana, Fundación Universidad Católica Argentina.

OEI – UNICEF (2012) Tendencias Recientes del Nivel Inicial - Un análisis estadístico de la situación en Argentina,

Unicef (2010), Informe nacional - Las oportunidades educativas en Argentina (1998 – 2010)