



La educación inicial: diversidad de la oferta, cobertura y tendencias de la última década



**Gobierno de
la Ciudad Autónoma
de Buenos Aires**

Ministerio de Educación

Jefe de Gobierno
Horacio Rodríguez Larreta

Ministra de Educación
Soledad Acuña

Jefe de Gabinete
Luis Bullrich

**Directora Ejecutiva
de la Unidad de Evaluación
Integral de la Calidad
y Equidad Educativa**
Tamara Vinacur

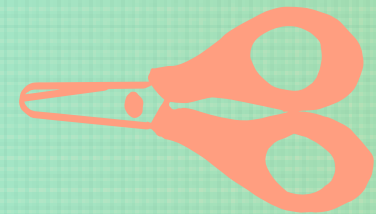
**Unidad de Evaluación
Integral de la Calidad
y Equidad Educativa**

**Coordinadora general de
Investigación Educativa**
Valeria Dabenigno

Autora
Valeria Dabenigno

Colaboración
Iliana Rodríguez Villoldo
Griselda Cabado
Fabiana Demarco

Abril 2017

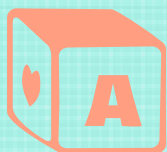


En el marco de la discusión sobre la cobertura y vacantes necesarias en la educación Inicial que se imparte para la población de hasta cinco años, se pone a disposición un mapeo de la estructura y diversidad de la oferta, que abarca distintos tipos de establecimientos dentro del sistema educativo, pero también se expande más allá de sus confines y de lo que hoy se releva desde el sistema estadístico. Una vez identificadas las ofertas para las que se dispone de información estadística se presentan datos de unidades educativas y



matrícula del nivel Inicial Común entre 2007 y 2016 y la cobertura de la matrícula relevada para el nivel Inicial Común en relación con la población en edad de escolarizarse en dicho nivel¹.

¹ Esta sección deriva de los planteos y análisis desarrollados en los últimos años desde el [equipo de investigación en nivel inicial](#), que integran Iliana Rodríguez Villoldo (Coord.), Griselda Cabado y Fabiana de Marco.



1. Una oferta educativa heterogénea

La oferta de establecimientos educativos y de cuidado que trabajan con niños de 45 días a cinco años presenta una significativa heterogeneidad si se la analiza según: a) la institucionalidad que establece la normativa, b) la dependencia funcional y edilicia y c) la finalidad y el sentido de las prácticas que se priorizan. La oferta integra un universo variado de instituciones definido en función de la Ley de Educación Nacional N°26.206/06 (Gráfico 1 del Anexo), que puede dividirse en tres grupos:

1) El nivel Inicial, impartido en instituciones públicas y privadas de educación Común y Especial cuya finalidad central es educativa y que cuenta con una pof, docentes a cargo de las salas, supervisión pedagógica-administrativa y un diseño Curricular propio; siendo un universo registrado en el Padrón Oficial de establecimientos educativos (con sus correspondientes CUES). Dentro del mismo, es el subuniverso del nivel Inicial Común (que excluye la educación especial) el que se contabiliza en la mayoría de las estadísticas educativas disponibles.

2) Los servicios educativos complementarios fuera de nivel pero dentro del sistema educativo, que si bien están bajo la órbita del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (por ende, registrados en el padrón y con un CUE, relevado con los operativos Matrícula Inicial y Final, Relevamiento Anual, etc.), no acreditan ni promueven al siguiente nivel de enseñanza, no tienen obligación de trabajar con el Diseño Curricular vigente para el nivel y su finalidad es brindar atención integral apoyando y complementando la escolaridad. Estos servicios cuentan con supervisión edilicia, de seguridad, higiene y de aspectos pedagógicos y con un referente a cargo de la conducción; en este grupo hay instituciones de ambos sectores de gestión y otras ‘conveniadas’ (de gestión mixta).

3) Las ofertas educativas fuera de nivel y fuera del sistema educativo son aquellas orientadas a primera infancia, que no están registradas aún en el Padrón Oficial de establecimientos educativos (no tienen CUE) y cuya finalidad central es el cuidado y

asistencia de los niños y sus familias. Incluye instituciones estatales y 'conveniadas' (de gestión mixta), que aún cuando plantean trabajo pedagógico-didáctico no están regidas por el Diseño Curricular del nivel Inicial Común ni requieren personal docente para estar a cargo de las salas; algunos de ellos cuentan con supervisión pedagógica desde el Ministerio de Educación de la Ciudad.

Con este mapeo de tres grupos, resulta más sencillo acercarse a la información estadística.

Dentro del primer grupo, el NIC tiene una matrícula de **123.122 alumnos** en 2016 y la Educación Especial nuclea a alrededor de 600 alumnos. Al segundo grupo de instituciones fuera de nivel y del sistema educativo asisten **19.169 niños**. Sobre el tercer grupo no se dispone de información oficial de matrícula, tratándose de instituciones que en su mayoría dependen del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.

2. Expansión de la Oferta y Matrícula de nivel Inicial Común

A continuación se presentan datos correspondientes al nivel Inicial Común (NIC), subuniverso sobre el que se dispone mayor variedad de información y que es el componente principal de la educación inicial dependiente de la Dirección de nivel Inicial del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires². A

continuación se muestran las tendencias centrales de la oferta y alumnos del nivel Inicial Común de los últimos nueve años; además, se indican las variaciones porcentuales, los valores absolutos y el porcentaje que representan.

² El nivel Inicial Común está conformado por Jardines de Infantes Nucleados (JIN), Jardines de Infantes Comunes (JIC), Jardines de Infantes Integrales (JII), Jardines Maternales (JM), Escuelas Infantiles (EI), nivel Inicial en Escuelas Normales Superiores e Institutos de Educación Superior de Formación Docente e Institutos Educativos Privados incorporados a la Enseñanza Oficial.

EVOLUCION DE UNIDADES EDUCATIVAS.

Desde 2007 a 2016 la oferta de nivel Inicial Común creció un **6%**, destacándose la tendencia ascendente del sector estatal con una variación positiva del **17%** que, en valores absolutos, resulta de haber pasado de contar con **207 unidades educativas** en 2007 a **242** en 2016, es decir, sumando **36 nuevas** en los últimos nueve años. Mientras en el sector privado el incremento fue solo un **1%**, lo que en valores absolutos implicó sumar seis instituciones en el periodo, con un resultado de **480 unidades educativas** en 2016.

Mirando la composición entre ambos sectores para 2016 se observa que del total de unidades educativas de nivel Inicial Común, un tercio es de gestión estatal (**243**) y dos tercios de privada (**480**).

MATRÍCULA. La matrícula del período 2007-2016 subió a un ritmo mayor que la oferta, con una variación porcentual positiva del **17% total**, que se replica en cada uno de los dos sectores de gestión. Los niños y niñas matriculados en el nivel Inicial Común ascienden a **123.122** en 2016, siendo **18.023** más que en 2007.

En cuanto a la distribución por sector, en 2016 un **44%** asistía al sector estatal y **56%**

al privado, manteniéndose estable la misma distribución entre sectores de gestión que se observaba en 2007. Como en otros niveles educativos, el peso del sector estatal en la matrícula es mayor que el peso relativo de sus unidades educativas.

Más allá de estos valores y tendencias globales que señalan una evolución creciente de la matrícula y de la oferta, la expansión del nivel Inicial Común se registra también en dos aspectos específicos: a) **La expansión del sistema "hacia abajo"** que se registra en el mayor incremento de matrícula en las salas de menores edades y b) **la mayor cobertura horaria** en tanto se destaca el crecimiento de la matrícula de las Escuelas Infantiles que funcionan con jornada completa y han sido objeto de fortalecimiento de las políticas orientadas al nivel.

LA MATRÍCULA en cifras. La matrícula estatal en las salas de dos años y menos tiene un crecimiento muy superior al de las de salas de tres a cinco entre 2007 y 2016.

A modo de ejemplo: en el sector estatal, la sala de dos presenta un crecimiento del **111%**, mientras la sala de tres solo creció un **13%**, la de cuatro un **9%** y la de cinco



un 7%. En el sector privado la situación es similar, aunque con mayores ritmos de crecimiento. Por ejemplo, la sala de dos años creció un 41% y la de tres un 14% entre 2007 y 2016.

Más allá de un crecimiento más veloz en el sector privado, hay que destacar que el 65% de la matrícula de las salas de lactarios y deambuladores es de gestión estatal (en el total del nivel Inicial Común el peso de la gestión estatal es del 44%).

LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA HORARIA en cifras. Las Escuelas Infantiles son, dentro del nivel Inicial Común, las instituciones con una franja horaria más

amplia, cubriendo una doble jornada. Analizar la evolución de su matrícula evidencia que se incrementó aún más que lo que subió el total de matrícula del sector estatal. Para ponerlo en números: de 2011 a 2016 la matrícula de estas instituciones con jornada completa subió un 52% (aunque los valores absolutos de solo 11.477 alumnos en 2016 nos muestran que, más allá de su crecimiento, preexiste una brecha por cubrir de acuerdo a la demanda de muchas familias que necesitan y buscan educación inicial de jornada completa para sus niños y niñas).

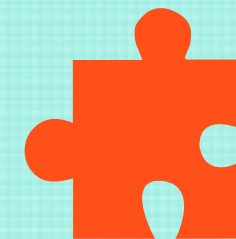
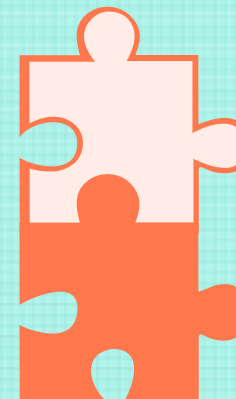
Para saber si la cobertura del nivel Inicial Común sobre la población mejoró o no, hay que comparar esta situación con la de 2010. Se comprueba una mejora de la cobertura en todas las edades de educación inicial en esos siete años: la sala de cinco años en 2010 era del 94% (3 puntos menos que en 2017), la de cuatro, un 63% (-3 puntos), la de tres un 27% (-8 puntos) y los niños menores de dos también tenían más baja tasa de escolaridad inicial.

Más allá de esta mejora, restan desafíos para elevar la cobertura del sistema educativo entre los niños de cuatro y cinco años, fundamentalmente de los primeros, puesto que la educación Inicial es obligatoria desde esa edad y en 2016 se registra una brecha del 13% sin escolarizar en el sistema educativo (siendo solo del 3% en la población de cinco años).

Finalmente, cabe alertar que una parte de los niños que aparecen como parte de esta brecha sin escolarizar pueden estar asistiendo a las ofertas de educación Inicial ubicadas en los dos grupos “fuera de nivel” que mencionamos en el Punto 1 (por ejemplo en los RIEA, en centros de Primera Infancia, etc.). No obstante, como gran parte de esas ofertas no está relevada por el sistema estadístico (tal es el caso del grupo 3, fuera de nivel y fuera

del Ministerio de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, señalado en el primer apartado), no es posible sumarlos a este ejercicio, como tampoco se puede agregar la matrícula del segundo grupo señalado en el primer apartado (fuera de nivel, dentro del ME) pues el Relevamiento Anual no recaba datos por edades simples para esa oferta. En línea de avanzar en la captación integral de la oferta de Inicial, desde la Unidad

de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa se está avanzando en un sistema de registro de los establecimientos educativos de atención a la Primera Infancia fuera de nivel y del Ministerio de Educación.



3. Aproximaciones a la brecha de escolarización en el nivel Inicial Común

La cobertura del nivel Inicial Común es alta en las edades correspondientes a la educación obligatoria, puesto que asiste a las salas de cuatro y cinco años un 87% y 97%, respectivamente, de la población estimada para 2016.

La sala de tres es una cuenta pendiente, pues el NIC solo cubre al 67% de la población estimada para 2016.

Muy ínfima es la proporción de población cubierta por el NIC en las edades más bajas (0 a dos años): menos del 10% de cobertura en 0 y un año y un 35% en la sala de dos. Esta pauta parece “disonante” con lo apuntado en el Punto 1 acerca de la mayor variación porcentual positiva en salas de dos y menos, pero no lo es: la matrícula viene en ascenso aunque gran parte de la población aún está fuera del sistema educativo.

4. Evolución de los Servicios Complementarios de Educación Inicial (fuera de nivel, dentro del sistema educativo)

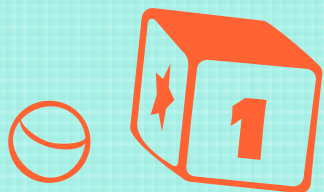
Vale la pena sumar al diagnóstico la matrícula de estos tipos de establecimientos educativos (a los cuales el Relevamiento Anual releva como “Servicios Educativos Complementarios”), para ver si se confirma entre ellos la tendencia ascendente identificada para el NIC.

Efectivamente, los alumnos de los RIEA del sector privado crecieron un **8%** de 2009 a 2016 mientras que los matriculados en Centros del Programa Primera Infancia se incrementaron un **5%** de 2010 a 2016 (se cambian años iniciales del periodo por no disponer de estadísticas con anterioridad).

Si bien se nota un incremento en estos nueve años, es menos veloz que en las ofertas de Inicial Común.

Para evaluar su peso en el total de las ofertas relevadas en educación Inicial: el total de la matrícula de las dos ofertas que se encuentran fuera de nivel pero dentro del sistema educativo (**19.169**) representaba solo un **15% de la matrícula** del nivel Inicial Común en 2016.

Dos datos adicionales para caracterizar este grupo es que un **95%** es de gestión privada, pues los RIEA contaban con **18.162 niños** en 2016 y los alumnos del Programa Primera Infancia con **1.007**; estos últimos se concentran en la zona sur de la Ciudad.



A modo de cierre

- La tendencia de la matrícula ha sido positiva entre 2007 y 2016 en el nivel Inicial Común y en los servicios educativos fuera de nivel, aunque el mayor crecimiento se registra en el primer grupo de instituciones.
- Dentro del nivel Inicial Común, creció más la matrícula (+17%) que la oferta (+6%). Dos procesos concomitantes: a) se expande considerablemente la matrícula de salas inferiores (menos de tres años), donde el sector estatal tiene una presencia protagónica (65% de los matriculados) y b) se amplía la matrícula de las Escuelas Infantiles que cuentan con jornada completa, si bien los valores absolutos de 11.477 matriculados indican la necesidad de más instituciones con una franja horaria expandida.
- Al vincular la matrícula con la población, se registra una mejora de la cobertura de 2010 a 2016 que llega al 97% entre los niños y niñas de cinco años, 87% en los de cuatro y 67% en los tres años. Aún cuando la cobertura haya mejorado 3 puntos en salas de cuatro y cinco años y 8 puntos en sala de tres, restan desafíos para elevar la cobertura en las salas de cuatro que forman parte de la educación obligatoria y que exhiben una brecha sin escolarizar del 13%.
- Finalmente, queda planteada la necesidad de relevar información sobre las ofertas educativas para la primera infancia que hoy no están registradas y que ayudaría a pensar la educación inicial de modo intersectorial e integral.

Cuadro 1. Estructura de la oferta de Educación Inicial en la Ciudad

SISTEMA EDUCATIVO		OTROS SISTEMAS	
Nivel Inicial		Otros servicios educativos	Establecimientos/ Espacios/ Centros que trabajan con niños de 45 días a 5 años
Nivel Inicial Común	Nivel Inicial Especial		
<p>GCABA/ME/Dir. Educación Inicial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jardines de Infantes Nucleados (JIC) • Jardines de Infantes Comunes (JIC) • Jardines de Infantes Integrales (JII) • Jardines Maternales (JM) • Escuelas Infantiles (EI) <p>GCABA/ME/Dir. de Formación Docente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escuelas Normales Superiores (ENS) • Instituto de Educación Superior de Formación Docente <p>GCABA/ME/Dir. Gral. de Educación de Gestión Privada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inst. Educativos Incorporados a la Enseñanza Oficial 'A' <p>GCABA/Ministerio de Cultura/Dir. Gral. de Enseñanza Artística</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jardín del Instituto Vocacional de Arte (IVA) <p>DEPENDENCIA NACIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituto Social Militar 'Dr. Dámaso Centeno' (Anexo Jardín de Infantes 'Gral. San Martín') • Servicios de Educación a Distancia (SEAD) 	<p>GCABA/ME/Dir. Educación Especial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escuelas de Educación Especial • Escuelas Integrales Interdisciplinarias • Centros Educativos para Niños en Tiempos y Espacios Singulares <p>GCABA/ME/Dir. Gral. de Educación de Gestión Privada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutos Educativos Incorporados a la Enseñanza Oficial 'A' (de Educación Especial) <p>GCABA/ME/Ministerio de Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escuela de Educación Especial Hospital de Rehabilitación "Manuel Rocca" 	<p>GCABA/ME/Dir. Gral. de Educación de Gestión Privada/ G.O. Registro de Institutos Educativos Asistenciales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutos Educativos Asistenciales no Incorporados a la Enseñanza Oficial <p>GCABA/ME/Sub. de Coordinación Pedagógica y Equidad Educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Primera Infancia (PPI) • Centros Infantiles (CLNF) • Centros Educación Temprana (CET) (sin resolución) <p>GCABA/ME/Dir. Educación Especial (a partir de la Res.N°202/13 del CFE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escuelas Hospitalarias • Escuelas Domiciliarias 	<p>M. DE HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO (GCABA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros de Desarrollo Infantil (Cedi) • Centro de Acción Familiar (CAF) • Juegotecas Barriales (JB) • Centro Educativo de Primera Infancia (CPI) <p>DEPENDENCIA NACIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimientos con dependencia Funcional en Facultades de la UBA OSC y otros

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad educativa, Ministerio de Educación del GCBA con base en Ley de Educación Nacional N°26.206/06. Se registran las ofertas con normativa de creación.

Cuadro 2. Educación Común de nivel Inicial: Unidades educativas y alumnos matriculados por sector de gestión según año. Ciudad de Buenos Aires. Años 2007/2016

Año	Unidades educativas			Alumnos matriculados		
	Total	Sector de gestión		Total	Sector de gestión	
		Estatal	Privada		Estatal	Privado ¹
2007	681	207	474	105.099	45.956	59.143
2008	685	210	475	107.808	46.064	61.744
2009	691	213	478	110.773	46.588	64.185
2010	686	215	471	112.144	47.071	65.073
2011	689	217	472	113.717	48.362	65.355
2012	698	222	476	116.259	50.345	65.914
2013	705	224	481	118.976	51.762	67.214
2014	703	231	472	120.169	51.739	68.430
2015	717	242	475	122.604	53.467	69.137
2016	723	243	480	123.122	53.820	69.302
Variación relativa 2007-2016	6%	17%	1%	17%	17%	17%

¹ A partir de 2000 comienza a ser relevada en el sector privado la oferta de ciclos de jardín maternal como parte del nivel inicial Común.
Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamiento Anual 2007/2016.

Cuadro 3. Porcentaje de cobertura del nivel Inicial Común sobre la población estimada. Ciudad de Buenos Aires. Años 2010-2016

Edad	2010			2016		
	Matrícula NIC	Población Estimada	% de Cobertura	Matrícula NIC	Población Estimada	% de Cobertura
0	1.091	38.926	3%	1.382	42.238	3%
1	2.123	39.499	5%	3.299	42.024	8%
2	10.994	40.037	27%	14.812	41.825	35%
3	25.696	40.467	63%	27.719	41.635	67%
4	33.678	40.768	83%	35.902	41.451	87%
5	38.562	41.175	94%	40.008	41.268	97%

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamiento Anual 2010/2016 y estimaciones con base en dato de INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Cuadro 4. Otros servicios complementarios: alumnos matriculados por sector de gestión y tipo de establecimiento. Ciudad de Buenos Aires. Años 2009-2010/2016.

Sector	Tipo de establecimiento	Alumnos punto inicial*	Alumnos 2016	Variación Porcentual
Estatal	Primera Infancia	961	1.007	5%
Privado	Institutos Educativos. Asistenciales no incorporados a la Enseñanza Oficial	16.813	18.162	8%

(*) 2009 para RIEA y 2010 para PPI fueron los primeros años donde se relevaron datos de estas dos ofertas.

Fuente: Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa. Ministerio de Educación del GCBA. Relevamiento Anual 2009-2010/2016.





Vamos Buenos Aires

Unidad de Evaluación Integral
de la Calidad y Equidad Educativa
ueicee@bue.edu.ar • 4320-5798