CIUDADANÍAS
REVISTA DE POLÍTICAS SOCIALES URBANAS

UNTREF UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

LOS ESPACIOS DE EDUCACIÓN Y CUIDADO PARA LA PRIMERA INFANCIA EN ARGENTINA

Javier Moro

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Antropólogo FFyL-UBA; Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos FLACSO- México. Director de Monitoreo de la Defensoría de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. En la gestión pública coordinó programas y áreas de capacitación y asistencia técnica. Consultor de organismos regionales: IPPDH-Mercosur, INDES/BID, IPPE -UNESCO, IIN-OEA; UNICEF-Argentina; PNUD-Argentina; OIT-Brasil y OEI. Profesor de la Maestría y el Doctorado en DDHH de la UNLa. Publicaciones en: políticas sociales, gestión local en salud, derechos humanos, género, interculturalidad, infancia y juventud.

E-Mail: javmoro@gmail.com

Paola Pacífico

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Licenciada en Sociología (UBA). Integrante del equipo de Monitoreo de la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Se especializa en el procesamiento y análisis de información estadística en salud, educación y condiciones socioeconómicas.

E-Mail: paolapacifico@gmail.com

Andrea Makón

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Licenciada en Sociología (UBA); Doctoranda en Ciencia Política (UNSAM). Integrante del equipo de Monitoreo de la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Se especializa en tema de política educativa.

E-Mail: avmakon@gmail.com

ORCID: 0009-0000-1823-468X

Florencia Simonini

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Licenciada en Economía (FCE-UBA). Maestranda en Economía (FCE-UBA). Docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de San Martín. Integrante del equipo de Monitoreo de la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Se especializa en temas de protección social, economía de la educación y finanzas públicas.

E-Mail: simoninifloren cia@gmail.com

Recibido: 15 de abril 2025

Aceptado: 15 de junio 2025

SÍNTESIS

Este documento analiza la cobertura de la educación y el cuidado de la primera infancia en Argentina, utilizando datos recientes del Censo Nacional de Población 2022. Los hallazgos revelan una asistencia mayor a la previamente estimada en la franja de 45 días a tres años, lo que evidencia una oferta de servicios más amplia y heterogénea de lo que indicaban los registros administrativos y encuestas anteriores. Esta nueva información subraya la necesidad de datos más rigurosos y actualizados sobre la oferta existente, la asistencia real y la demanda no satisfecha. El documento explora la institucionalidad, la asistencia por edad y jurisdicción, las razones de no asistencia y la relación entre ingresos y acceso. Finalmente, analiza la inversión pública y plantea desafíos para políticas que promuevan la igualdad de acceso en esta etapa fundamental, incluyendo la necesidad de reactivar la obra pública destinada a la primera infancia.

ABSTRACT

This document analyzes the coverage of early childhood education and care in Argentina, using recent data from the 2022 National Population Census. The findings reveal higher attendance than previously estimated in the 45 days to three years age group, indicating a broader and more heterogeneous range of services than previous administrative records and surveys suggested. This new information highlights the need for more rigorous and up-to-date data on the existing supply, actual attendance, and unmet demand. The document explores the institutional framework, attendance by age and jurisdiction, reasons for non-attendance, and the relationship between income and access. Finally, it analyzes public investment and raises challenges for policies that promote equal access at this fundamental stage, including the need to reactivate public investment in infrastructure for early childhood services.

Palabras clave: Primera infancia, educación, cuidado, asistencia, oferta institucional

Keywords: Early childhood, education, care, attendance, institutional offer

PRESENTACIÓN

Los primeros años constituyen una etapa fundamental para la constitución psicofísica y social de las personas y para su desarrollo integral a lo largo de toda la vida. Se trata de una de las etapas en la que los seres humanos requerimos más cuidados. Diferentes formas de organización social y económica han configurado distintas modalidades de reparto de estas tareas del cuidado donde

siempre la esfera doméstico-familiar ocupa un lugar central, aunque no exclusivo. Al interior de esta esfera doméstico-familiar, históricamente, la mayor dedicación y responsabilidad ha estado a cargo de las mujeres, aun cuando en las últimas décadas, particularmente en algunos sectores sociales -con mayor inserción laboral de las mujeres y cambios culturales mediante- estos patrones comenzaron a modificarse.

Ahora bien, ¿cómo se produce ese desplazamiento en las tareas y responsabilidades del cuidado en los primeros años? ¿responde a una redistribución de las tareas al interior de los hogares o a una mercantilización del cuidado en el propio ámbito doméstico? ¿o se trata de un desplazamiento hacia una esfera pública del cuidado, donde ésta puede ser cubierta a través de una oferta de gestión estatal, comunitaria o privada (mercantilizada)? Estas preguntas en torno a los cambios en la organización del cuidado son relevantes porque apuntan a comprender cómo esta desigual distribución y acceso al cuidado repercuten en dos planos mutuamente imbricados que se potencian como mecanismos (diacrónico y sincrónico) de reproducción de las desigualdades (intergeneracional, de clase y de género). Por un lado, en la conformación de "pisos" diferenciales de acceso a derechos, que en esos primeros años actúan como condicionantes de las trayectorias biográficas de las personas y construyen lo que podemos calificar como un mecanismo diacrónico de reproducción de desigualdades. Y, a su vez, particularmente en los hogares de menores ingresos, las tareas del cuidado mayoritariamente a cargo de las mujeres representan una obstrucción para la generación de ingresos laborales, que representan la principal fuente de sustento para la mayoría de las familias.

Este documento explora, con datos recientes y novedosos provistos por el último Censo Nacional 2022, la cobertura del cuidado y la educación inicial en los primeros años. La novedad es que por primera vez el censo consultó sobre la asistencia a establecimientos educativos (guardería y/o jardín) a la población menor de 3 años y los datos arrojaron una cobertura mayor a la estimada hasta el momento a través de encuestas o por los registros administrativos existentes (el Relevamiento Anual de la Secretaría de Educación y los registros de Centros y Espacios de cuidado conveniados con la Subsecretaría de Políticas Familiares (SPF; ex-SENAF[1]). Este "salto" en los datos se encuentra en particular en la franja de 45 días a tres años y responde a un conjunto variado y heterogéneo de servicios que quedaban por fuera de estos registros.

[1] En el marco del cambio de gobierno ocurrido en diciembre 2023, las autoridades del Estado nacional han reformulado la estructura ministerial y en ese proceso han realizado cambios de rangos y denominaciones en algunas instituciones. En particular, la actual Subsecretaría de Políticas Familiares (SPF) es la que en las anteriores gestiones se llamaba Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. A su vez, la actual Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SNAF) asumió funciones equivalentes a las del ex Ministerio de Desarrollo Social. Para facilitar la interpretación, se utilizan las denominaciones del organigrama estatal que están vigentes en el momento de elaboración del documento y entre paréntesis la denominación anterior: SNAF (ex-MDS) y SPF (ex-SENAF).

El documento muestra en un primer apartado los datos históricos que dan cuenta de la expansión del nivel inicial en la segunda mitad del siglo pasado y a continuación analiza la asistencia actual según el censo 2022 con su desagregación por jurisdicción. Este mismo apartado introduce algunos datos de la encuesta ENOVA II referidos a las razones de no asistencia, que resultan un insumo significativo para ponderar la demanda de estos servicios. Un segundo apartado describe la variedad de servicios de educación y cuidado para la primera infancia y, a partir de la información disponible, evidencia las brechas de acceso según los ingresos familiares, en particular cuando se trata de niños de hasta tres años. En este apartado también se hace referencia a las limitaciones de la información existente y se presentan algunos relevamientos exploratorios por jurisdicción que permitirían explicar el salto de cobertura en los datos del censo con respecto a los registros administrativos. Un tercer apartado analiza la inversión pública a nivel nacional y provincial respecto a las políticas de cuidado y educación para 0-5 años y desagrega para el nivel nacional la baja ejecución reciente del financiamiento a CDIs (Sec. Obras Públicas), el Plan Nacional de Primera Infancia (Sec. de Niñez, Adolescencia y Familia) y Fortalecimiento Edilicio de Jardines (Sec. de Educación). Por último, el apartado final recupera algunas pistas en torno a las preguntas planteadas inicialmente sobre la organización social del cuidado de la primera infancia y plantea desafíos para una política que promueva una mayor igualdad en el acceso a derechos en esa etapa clave en el desarrollo integral y potencie las capacidades de las familias (particularmente de las mujeres de los sectores más vulnerables) para generar ingresos.

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA EDUCACIÓN Y EL CUIDADO DE LA PRIMERA INFANCIA

Presente tempranamente en la conformación del sistema educativo argentino, el nivel inicial ya aparece mencionado en la Ley de Educación Común Nº 1.420 de 1884 (que estableció la obligatoriedad de la enseñanza primaria) y algunas de las primeras formadoras de docentes fueron también pioneras en la promoción del jardín de infantes. Sin embargo, la conformación del nivel inicial tuvo, por décadas, avances y retrocesos de la mano de los vaivenes de la vida institucional del país y/o de las teorías pedagógicas predominantes. Recién en la década de 1960 se observa una masificación del jardín de infantes de la mano de una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral y, en la década siguiente, comenzó el proceso de reconocimiento del jardín maternal (Cardini et al, 2021).

Con la sanción de la Ley Federal de Educación Nº 24.195 en 1993, se reconoce al nivel inicial como parte del sistema educativo, estableciendo en su artículo 10 como obligatorio el último año del jardín de infantes (sala de 5) destinado a la educación para niños de 3 a 5 años de edad; a la vez que se encomienda a las provincias y a la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires brindar servicios de jardín maternal para niños menores de 3 años y prestar “apoyo a las instituciones de la

comunidad para que éstas los brinden y ayuda a las familias que los requieran". Finalmente, en el año 2006, la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 concluye por jerarquizar y estructurar el nivel inicial reconociéndolo como el primer nivel del sistema educativo y como una unidad pedagógica que comprende a la educación de los niños de cuarenta y cinco (45) días hasta los cinco (5) años de edad inclusive, integrado por dos ciclos: el jardín maternal de 45 días a 2 años y el jardín de infantes de 3 a 5 años. En el año 2014, mediante la ley Nº 27.045, se definió como obligatoria también la sala de 4, y se fijó el compromiso del Estado nacional y de los estados jurisdiccionales de universalizar el acceso a sala de 3. De esta manera, se llega a las características del nivel inicial que se mantienen hasta la actualidad.

En paralelo a estas instituciones del sistema educativo formal, es posible agrupar a una variada oferta de servicios tanto de los ámbitos estatales –principalmente del área de Desarrollo Social en sus tres niveles jurisdiccionales: nacional, provinciales y municipales– como de organizaciones sociales. Estas últimas, en su mayoría, surgieron a partir de situaciones críticas para atender necesidades alimentarias –con las crisis de la hiperinflación y la salida de la convertibilidad como epicentros– y, posteriormente, esos comedores y/o merenderos fueron ampliando sus servicios con espacios de cuidado para la primera infancia. Los Espacios de Primera Infancia (EPIs) o Centros de Desarrollo Infantil (CDIs), entre otras denominaciones, son espacios de crianza, cuidado y educación (aunque no dependientes de las áreas de educación formal) destinados a niños de 45 días a 4 años de edad inclusive. En el año 2007, y en base al artículo 22 de la LEN, se sancionó la Ley de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil (Nº 26.233) que faculta al área responsable de niñez del entonces Ministerio de Desarrollo Social (actual Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia) a la creación y regulación de estos espacios, de gestión estatal, no estatales de base comunitaria o bien de co-gestión. De este modo, existe una oferta de jardines maternales estatales (mayoritariamente municipales, pero también hay algunos provinciales e incluso algunos que originalmente fueron nacionales y posteriormente se transfirieron) y otra del ámbito comunitario que generalmente se concentra en barrios de hogares vulnerables (en muchos casos con algún tipo de financiamiento estatal).

Estos dos grupos mencionados no son las únicas opciones disponibles de espacios de educación y cuidado para los más pequeños. Existe otro agrupamiento que nuclea una oferta de características diversas que son mayoritariamente de gestión privada pero no se encuentra registrada ni en el ámbito educativo ni en los centros infantiles de las áreas de desarrollo social. Es en este marco que se ubica una normativa más reciente, del año 2022 (Decreto Nº 144/2022, que modifica y reglamenta el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.744), destinada a garantizar el cuidado y la educación de los niños. Mediante dicho decreto se fijó la obligación a los establecimientos de trabajo donde presten tareas 100 o más personas, independientemente de la modalidad de contratación, de

ofrecer espacios de cuidado para niños y niñas de entre 45 días y 3 años de edad, que estén a cargo de los trabajadores y las trabajadoras durante la jornada de trabajo[2].

En el año 2014 se sancionó la Ley Nº 27.064 con el objetivo de regular y supervisar pedagógicamente a las instituciones de educación no incluidas en la enseñanza oficial que brindan educación y cuidado a la primera infancia (desde los 45 días hasta los 5 años de edad). Esta ley fijaba en su artículo 7 que las instituciones debían seguir los lineamientos curriculares y disposiciones pedagógicas establecidas para la educación inicial por la autoridad educativa de la Nación y de las provincias. En dicha ley se promovía asimismo la creación, en el ámbito de las jurisdicciones educativas (provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), de sistemas de relevamiento y registro de instituciones de gestión estatal, privada, cooperativa y social, no incluidas en la enseñanza oficial, destinadas a la educación y cuidado de la primera infancia, de acceso público y de actualización anual. Hasta la fecha, los avances en este sentido han sido incipientes: sólo algunas jurisdicciones del país se han adherido a dicha ley, que además aún no ha sido reglamentada.

Tal como se presenta en esta breve reseña, la construcción institucional en torno a la educación y el cuidado de la primera infancia presenta a estos dos tópicos como “pilares” que -sobre tradiciones y saberes organizacionales diferentes- en determinados momentos llegaron a plantearse como contrapuestos en términos conceptuales. La asimilación del cuidado a un servicio meramente asistencial, a modo de “guardería” infantil, afincó el contraste con los jardines del nivel educativo inicial. En términos analíticos podemos diferenciar dos planos en este contrapunto (a sabiendas, desde ya, de que ambos están entrelazados): uno específicamente conceptual (referido a las ideas orientadoras y fundantes) y otro institucional (referido al tipo de servicio, normativa y cultura organizacional).

En el plano conceptual, en las últimas décadas, en buena medida por los aportes de feminismo, se ha generado una redefinición y revalorización del cuidado[3]. A su vez, en el campo propiamente educativo (pedagógico) tal como señala Redondo (2012) existe ya un consenso en que la educación y el cuidado resultan inherentemente asociados para pensar las intervenciones y políticas con la primera infancia.

[2] La reglamentación de 2022 aplica la obligación de contar con espacios de cuidado infantil a establecimientos con más de 100 empleados/as, sin distinción de género (a diferencia de la normativa original, que hablaba de 100 trabajadoras mujeres). Este cambio busca evitar incentivos regresivos, como limitar la contratación de mujeres para eludir la obligación, y alinea la normativa con principios de igualdad de género.

[3] En el ámbito académico internacional pueden consultarse los aportes de Tronto (1987; 2013) en torno a la ética del cuidado (para una reseña conceptual ver Pineda Duque, 2024). A nivel local puede consultarse a Esquivel, Faur y Jelin (2012).

Ahora bien, este acuerdo (básico) en el plano conceptual no se traslada al nivel de las dinámicas institucionales, donde perduran ciertos resquemores y se ponen en juego más nítidamente los intereses de los actores implicados[4]. En cuanto a un diferencial de calidad en la oferta, son muchas y variadas las experiencias que muestran cómo estos centros trabajan en pos del desarrollo integral de la primera infancia, incluyendo lo educativo. A la vez, ha habido esfuerzos sistemáticos de fortalecimiento de estos centros –llevados adelante a nivel nacional por programas específicos de la SPF (ex-SENAF) y por cada una de las jurisdicciones provinciales y municipales. Lo dicho no quita que, desde una preocupación por la accesibilidad al derecho a la educación y al cuidado en los primeros años, resulten válidos los recaudos en torno a la calidad de las prestaciones, centralmente referidos a no generar una oferta dual con servicios degradados para los sectores más postergados. Ciertamente, esto vale para cualquiera de los formatos institucionales de referencia[5], donde en cada una de las modalidades mencionadas se requieren marcos de regulación adecuados e instancias de supervisión operativas eficaces a nivel territorial que verifiquen el funcionamiento de cada espacio y su proyecto institucional (educativo o socioeducativo y de cuidado). Una política de igualdad en el acceso al cuidado y la educación desde los primeros años debe también ponderar los efectos de degradación y segregación territorial para resguardar que estas dinámicas no afecten la calidad de los servicios.

ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN INFANTIL A ESPACIOS DE EDUCACIÓN Y CUIDADO

El conocimiento del nivel de asistencia a espacios educativos o de cuidado del conjunto de la primera infancia estuvo limitado durante mucho tiempo a las edades más altas de este grupo. En los censos nacionales anteriores al último (2022), la indagación sobre la asistencia escolar comenzaba a partir de los 5 años en el censo de 1980 y anteriores, y a partir de los 3 años desde 1991.

[4] Estos debates resurgieron con la aprobación de la ley 27.064 y las propuestas para la primera infancia https://www.clarin.com/sociedad/jardines_maternales-ley-proyecto-polemica-cuidadores-docentes_0_HyZHeGFDmx.html

[5] La fragmentación y segmentación de la oferta opera también al interior del sector de la educación formal.

Cuadro 1. Evolución de la tasa de asistencia por edad. Cambios en la edad límite inferior de la indagación censal. Primera infancia. Total país 1960-2010

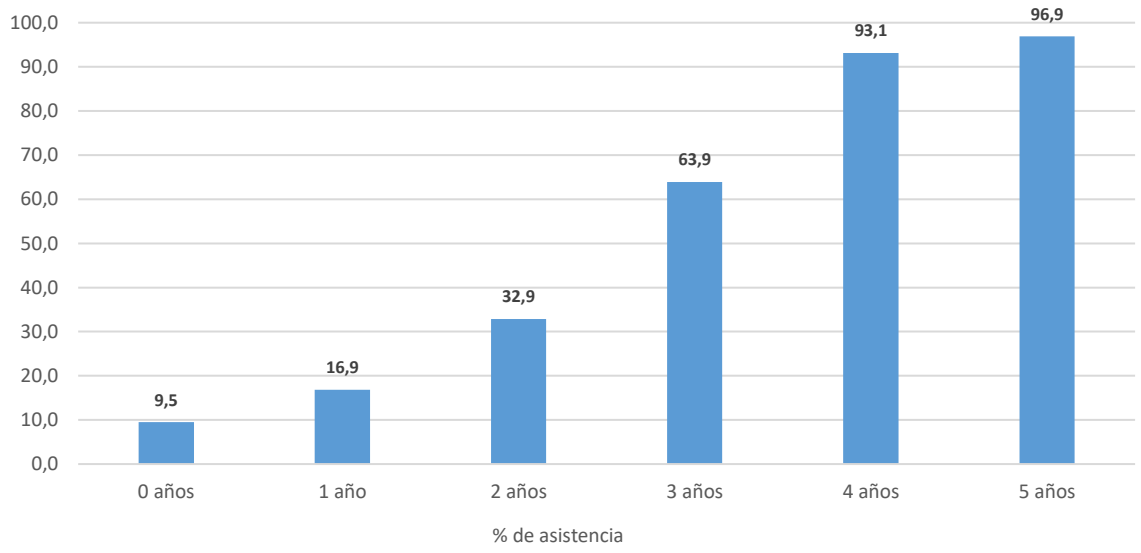
Año censal	0 años	1 año	2 años	3 años	4 años	5 años
1960	--	--	--	--	--	19
1970	--	--	--	--	--	16,3
1980	--	--	--	--	--	57,5
1991	--	--	--	23,8	48,1	83,9
2001	--	--	--	29,9	48,2	78,8
2010	--	--	--	40,4	69,8	91,4

Fuente: Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 1960, 1970, 1980, 1991, 2001, 2010. INDEC.

El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2022 es el primero que indagó asistencia a todas las edades de la primera infancia, inclusive a los bebés. De esta manera se accedió a la información sobre el porcentaje de esta población que asiste actualmente a los espacios educativos o de cuidado (ver Gráfico 1).

Los datos que arroja el censo muestran una asistencia mucho más alta de la que se estimaba previamente entre los 0 y 3 años. En contraste, la concurrencia a las salas de 4 y 5 años resultó muy similar a las tasas de escolarización publicadas por la Secretaría de Educación de la Nación para el mismo año.

Gráfico 1. Asistencia de niñas y niños de 0 a 5 años (%). Total país. Año 2022



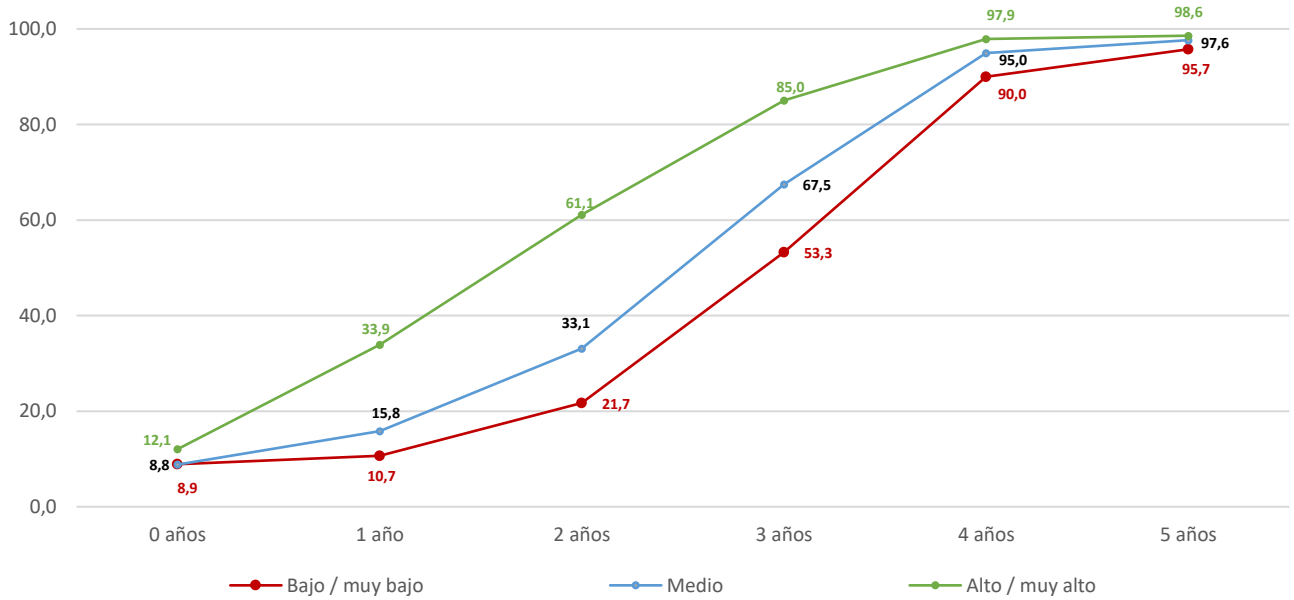
Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. INDEC.

La asistencia aumenta de manera notoria con la edad. Inicia en un 9,5% entre los bebés, alcanza a un 63,9% en la edad de la última sala no obligatoria (3 años) y finaliza muy alta con un 93,1% para los de 4 y 96,9% para los de 5.

Si se analiza por ciclos, en 2022 la asistencia al jardín de infantes (de 3 a 5 años) era muy alta, alcanzando el 85,1%, y ascendía a 95,1% en las edades de las salas obligatorias (4 y 5 años). En cambio, en el jardín maternal (de 0 a 2 años) era mucho más baja -20,4%- aunque muy superior a las estimaciones disponibles previas al Censo.

La asistencia de los niños menores de 4 años, es decir, a las salas no obligatorias del nivel inicial, está influida por el clima educativo en el hogar[6]. Como muestra el gráfico, esta brecha está presente entre los niños de 1 a 3 años donde a mayor clima educativo crece notoriamente la asistencia.

Gráfico 2. Asistencia de niñas y niños de 0 a 5 años por clima educativo del hogar (%). Total país. Año 2022



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, procesado con Redatam

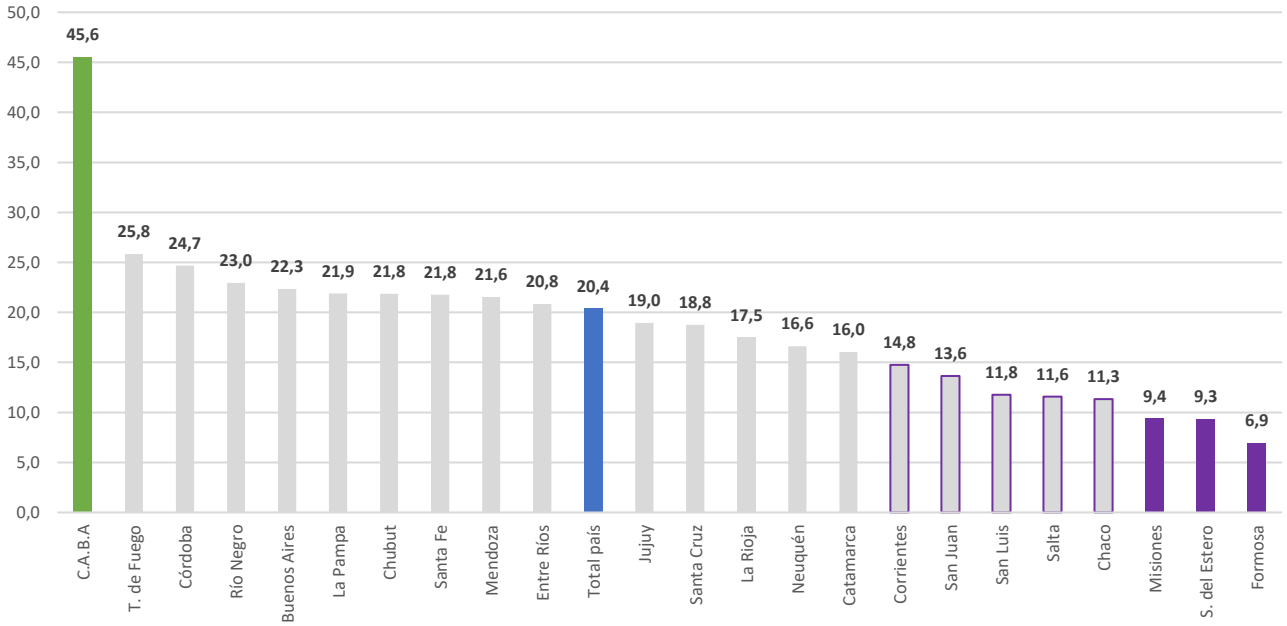
[6] El clima educativo del hogar es el promedio de años de estudio alcanzados por cada miembro del hogar de 18 años y más. Las categorías son “muy bajo”: menos de siete años de máximo nivel de instrucción; “bajo”: entre siete y diez años; “medio”: entre once y trece años; “alto”: entre catorce y quince años; y “muy alto”: dieciséis años o más. Para este informe se agruparon las dos categorías superiores e inferiores.

BRECHA PROVINCIAL

La dispersión de las tasas de asistencia entre las provincias depende del grupo de edad del que se trate: disminuye lentamente al aumentar la edad, y se reduce de forma más marcada recién en las salas obligatorias, aunque persiste.

Entre los niños de 0 a 2 años, la distancia entre las tasas de asistencia de las jurisdicciones es muy amplia: va del 45,6% en CABA al 6,9% en Formosa. Sin embargo, si se excluyen esos valores extremos, el resto de las jurisdicciones presentan porcentajes relativamente más cercanos entre sí, variando entre el 25,8% de Tierra del Fuego y el 9,3% y 9,4% de Santiago del Estero y Misiones, respectivamente.

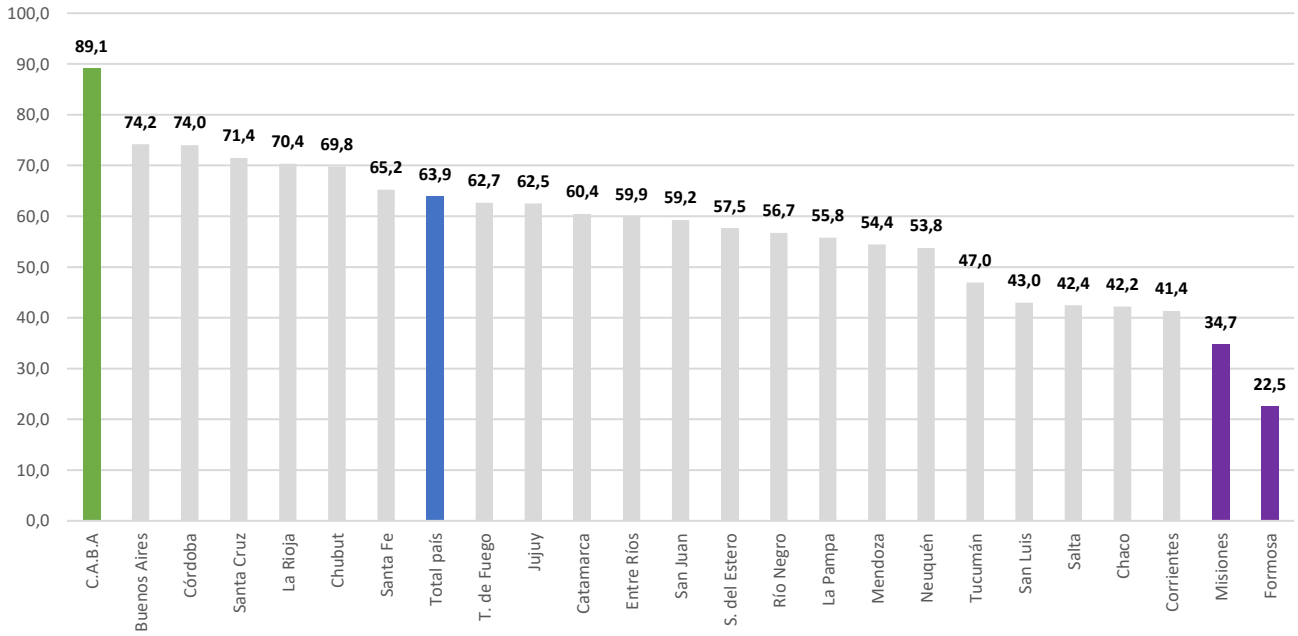
Gráfico 3. Asistencia niños de 0 a 2 años por jurisdicción (%). Año 2022



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, procesado con Redatam

Entre los niños de tres años, la dispersión observada entre los más chicos se mantiene. La distancia entre la jurisdicción con mayor asistencia (CABA, con 89,1%) y la de menor asistencia (Formosa, con 22,5%) es muy amplia y también se explica por estos valores extremos. Ambas jurisdicciones presentan tasas de asistencia significativamente alejadas de las que les siguen: Buenos Aires –con un 74,2%– por debajo de CABA, y Misiones –con un 34,7%– por encima de Formosa. Adicionalmente, sólo 7 jurisdicciones superan al promedio nacional: CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Cruz, La Rioja, Chubut y Santa Fe.

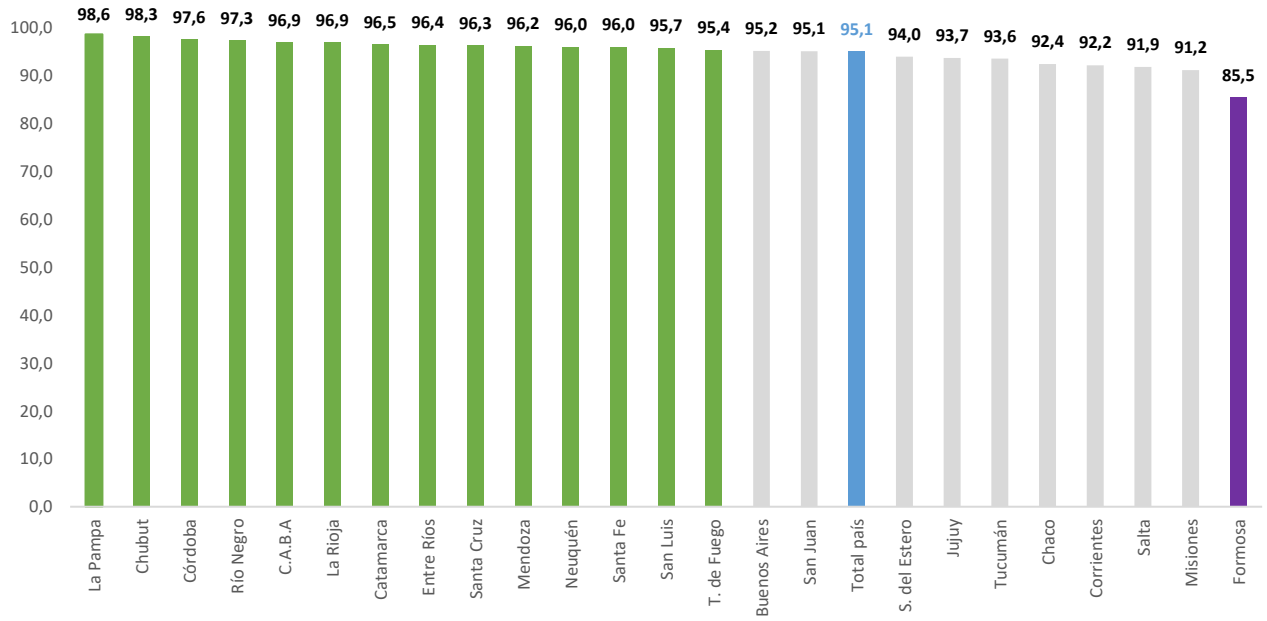
Gráfico 4. Asistencia de niños de 3 años por jurisdicción (%). Año 2022



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, procesado con Redatam

La situación cambia significativamente entre los niños de 4 y 5 años. La asistencia en estas edades es casi universal en todas las jurisdicciones, excepto en Formosa (85,5%). Sin considerar a esta provincia, las tasas varían entre un máximo de 98,6% en La Pampa y un 91,2% en Misiones.

Gráfico 5. Asistencia de niños de 4 a 5 años por jurisdicción (%). Año 2022



Fuente: elaboración propia con base en datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, procesado con Redatam

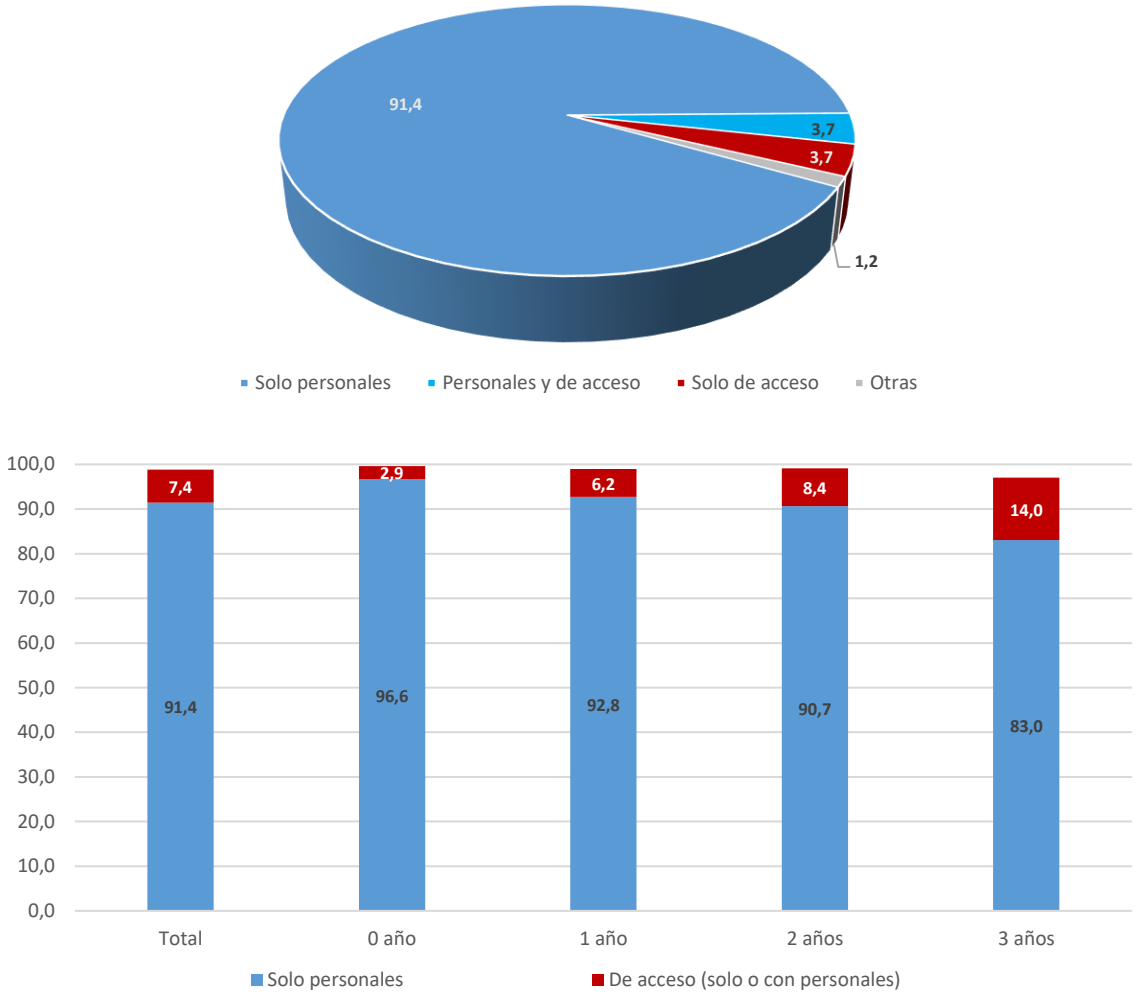
RAZONES DE NO ASISTENCIA DE NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS

Si bien la asistencia es más alta que la estimada antes de la publicación de los datos censales, sigue existiendo una porción importante de niños de 0 a 3 años que no asiste. Para aproximarse a conocer los motivos por los cuales las familias no envían a los niños a espacios de cuidado, se puede recurrir a la Encuesta ECOVNA II[7].

En esa encuesta, las razones esgrimidas por los entrevistados para no enviarlos fueron mayoritariamente personales (91,4%). Entre ellas, prevalecía claramente “porque es muy chiquito” (72% de los que no concurren). Lejos, le seguía en importancia “no necesita” por tener resuelto el problema porque lo cuida un familiar (21%) o paga un cuidador (6%).

[7] Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes. Encuesta sobre condiciones de vida de la niñez y adolescencia ECOVNA II. Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados – 2019-2020. UNICEF. MICS. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.

Gráfico 6. Razones principales por la que los niños de 0 a 3 años no asisten a un espacio de cuidado según edad del niño (%). Años 2019-20208



Comentario: en la construcción del gráfico por edad se excluyó el % de las respuestas exclusivamente "otra", por lo que ambas categorías graficadas no suman 100.
Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta sobre condiciones de vida de la Niñez y Adolescencia – ECOVNA II 2019-2020 – MICS – UNICEF – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Los problemas de acceso fueron mencionados sólo por el 7,4% de las familias (de ellos, solamente la mitad lo mencionaron como única dificultad). Los más mencionados de estos motivos fueron la falta de vacantes en el espacio de educación y cuidado más cercano (3% del total), no poder pagar la cuota, aunque lo necesita (2%) y la distancia desde su casa o las complicaciones para llegar (2%).

El peso de las razones personales disminuye levemente a medida que aumenta la edad. Representan el 96,6% de los motivos para los bebés, pero baja al 83,0% entre los de 3 años. En todas las edades,

[8] La diferencia con el 100% se explica por otras respuestas, incluyendo desconocimiento.

la explicación claramente mayoritaria es “porque es muy chiquito”, pero es mucho más importante entre los menores de un año (84%, versus 70% en 1 y 2 años y 63% en 3 años).

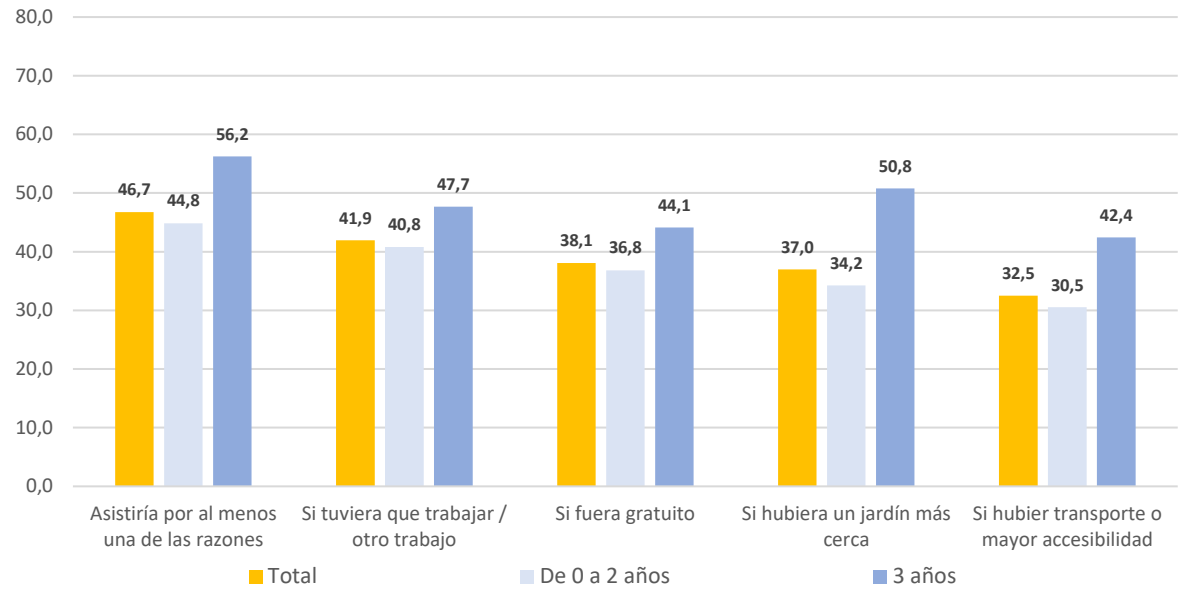
Los problemas de acceso como razón de no asistencia crecen en importancia a medida que aumenta la edad. Son mencionadas muy poco entre los más chicos (2,9%) pero aumenta rápidamente hasta explicar la no asistencia del 14,4% de los niños de 3 años.

Para detectar posibles problemas de acceso encubiertos detrás de los motivos personales, se incluyó, para los que dieron esta respuesta, una repregunta sobre la disposición a concurrir a un establecimiento si se dieran alguna de las siguientes cuatro situaciones:

- ✓ si tuviera que trabajar o consiguiera otro trabajo,
- ✓ si el establecimiento fuera gratuito,
- ✓ si estuviera más cerca y
- ✓ si tuviera mayor accesibilidad (como transporte disponible).

Casi la mitad (46,7%) de estas familias reconoció que sus hijos asistirían si se concretara alguna de estas condiciones (de ellas, 70% seleccionó todas o hasta tres). La más mencionada fue “si tuviera que trabajar o tuviera otro trabajo” (42%). Le siguen muy de cerca “si fuera gratuito” (38%) y “si estuviera más cerca” (37%). La menos elegida, aunque igualmente relevante, fue “si fuera más accesible” (33%). El cambio de opinión sobre la asistencia –ante las alternativas planteadas- aumenta con la edad.

Gráfico 7. Familias de niños que no asisten por razones personales: situaciones en las que sí los enviarían a un espacio de cuidado por edad de los niños. Años 2019-2020

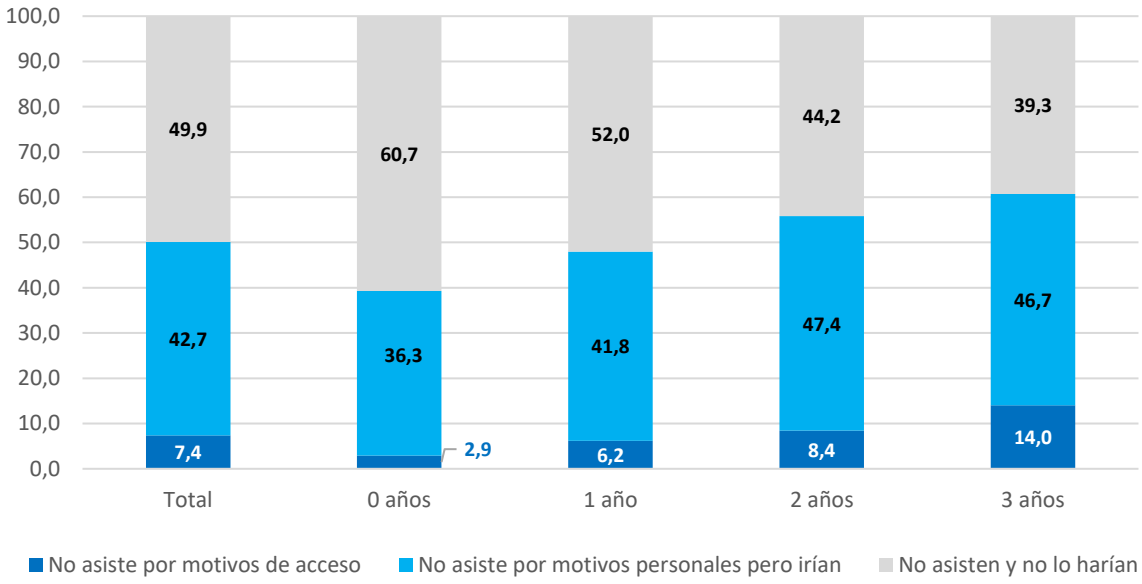


Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta sobre condiciones de vida de la Niñez y Adolescencia – ECOVNA II 2019-2020 – MICS – UNICEF – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Esta indagación permite descubrir aspectos a partir de los cuales se puede trabajar para incorporar más niños a los distintos espacios de educación y cuidado, en base a ampliar la oferta de espacios para la primera infancia considerando la gratuidad, proximidad (o buena conectividad de transporte) y una oferta horaria adecuada a la jornada laboral del adulto responsable.

Tal como se mencionó anteriormente, 46,7% de las familias que dieron motivos personales para no enviar a sus hijos a la escuela cambiarían su posición si mejorara la oferta de espacios para la primera infancia o su accesibilidad. Ello equivale al 43% del total de los niños de 0 a 3 años que no asistían al momento de la encuesta. Esta proporción crece con la edad, variando de un 36% entre los bebés a un 47% entre los de 3 años.

Gráfico 8. Estimación del aumento de la asistencia de niños que actualmente no concurren si se mejora la oferta y/o su accesibilidad, por edad (%). Años 2019-2020



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta sobre condiciones de vida de la Niñez y Adolescencia – ECOVNA II 2019-2020 – MICS – UNICEF – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

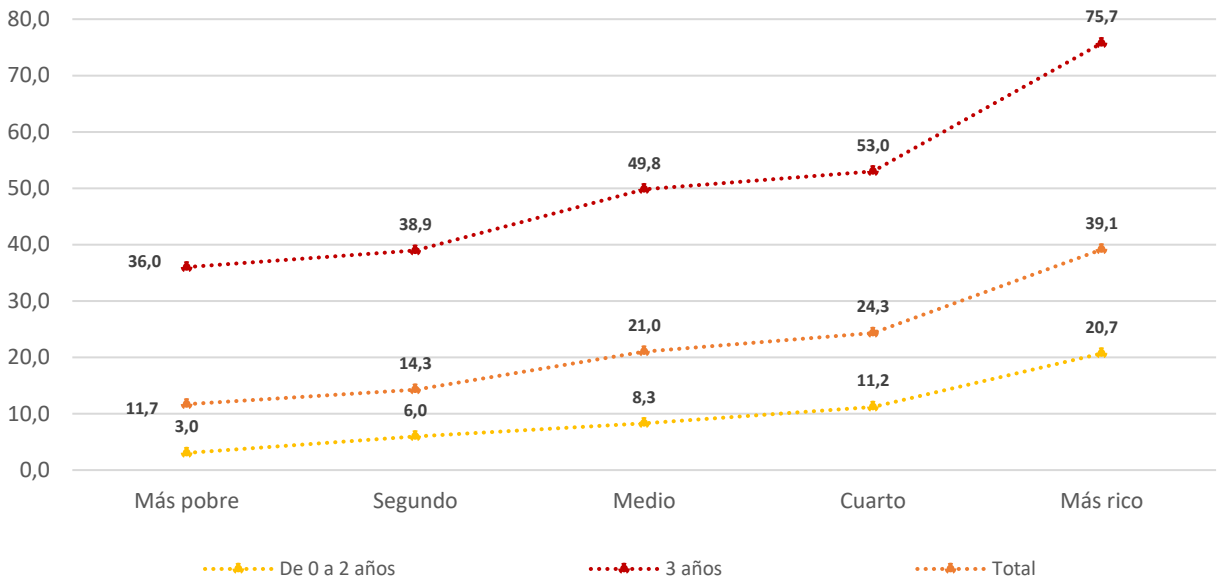
LOS INGRESOS Y LA ASISTENCIA

Otro aspecto de interés es el comportamiento de las familias en cuanto a la asistencia según sus ingresos. Para esto, también pueden utilizarse los datos de la Encuesta ECOVNA II para niñas y niños de 0 a 2 años, por un lado, y para niñas y niños de 3 años, por otro.

En el Gráfico 9 se observa que la tasa de asistencia aumenta claramente con el quintil de ingresos en ambos grupos de edad[9].

[9] La información según ingresos de las familias no puede utilizarse (por errores de muestreo) por edades simples. El análisis de la tasa de asistencia requiere agrupar a los niños de 0 a 2 años. El análisis de las razones de no concurrencia requiere utilizar la información para el grupo completo (de 0 a 3 años).

Gráfico 9. Asistencia por quintiles de ingresos de las familias de niños de 0 a 3 años por edad de los niños (%). Años 2019-2020



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta sobre condiciones de vida de la Niñez y Adolescencia – ECOVNA II 2019-2020 – MICS – UNICEF – Ministerio de Desarrollo social de la Nación.

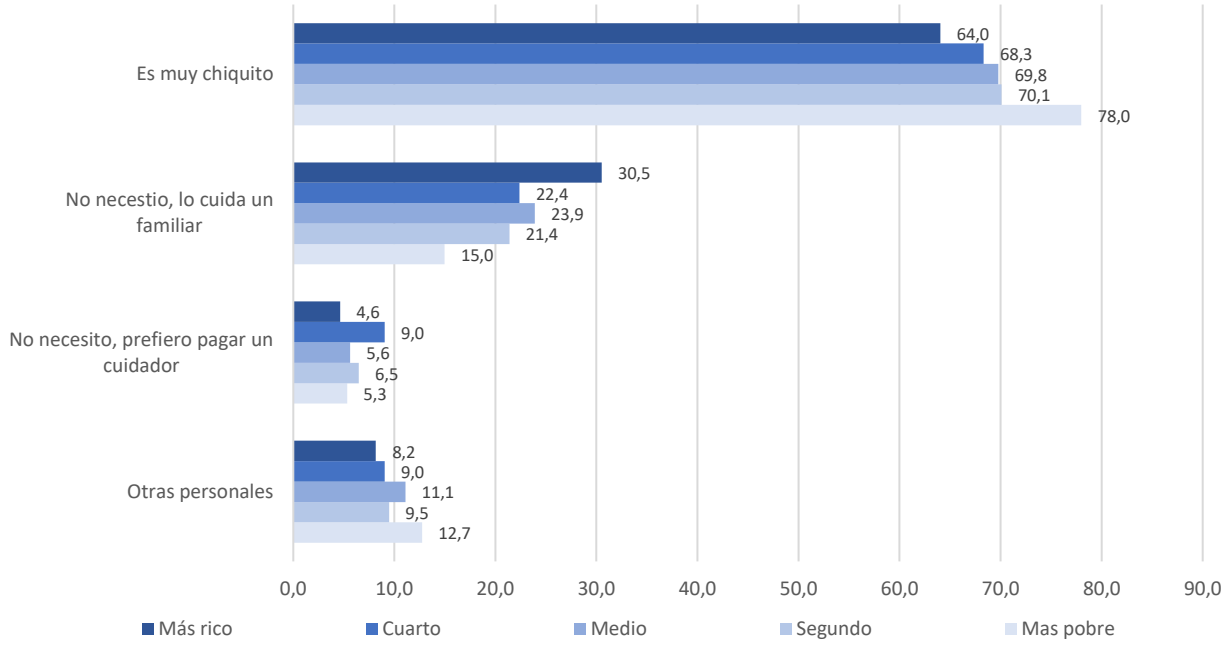
En línea con la información precedente, UNICEF, en un documento más reciente[10], resalta la brecha de asistencia a la sala de 3 según nivel de ingresos de los hogares, pero a la vez observa su reducción en los últimos tiempos por el más rápido incremento en los niveles de asistencia en los sectores sociales de menores ingresos, que la redujo en 2023 a solo 20 puntos.

Sin embargo, si se analizan las razones de no asistencia según los ingresos familiares, los motivos personales son muy recurrentes y con un peso similar en todos los quintiles de ingresos, sin que se observen diferencias significativas entre los distintos grupos. Tampoco es relevante entre los que expresan motivos de acceso.

Al observar en detalle, la razón personal más mencionada fue “porque es muy chiquito”. Este motivo pierde peso a medida que aumentan los ingresos: lo menciona el 78% de los hogares en los quintiles más pobres y el 64% en los más ricos. En segundo lugar, aparece la razón "no necesita", ya sea porque lo cuida un familiar o se paga un cuidador. Dentro de este grupo, en la opción "contar con un familiar" la relación se invierte: contrariamente a lo que podría esperarse, el motivo gana importancia a medida que aumentan los ingresos (del 15% en los quintiles más bajos al 31% en los más altos), mientras que la opción "contar con un cuidador pago" se mantiene bastante semejante entre quintiles.

[10] UNICEF (2024b). Para los datos de ingresos utiliza información de la EPH-INDEC.

Gráfico 10. Detalle de las razones personales por las que los niños no asisten a un espacio de cuidado por ingreso de las familias. Niños de 0 a 3 años. Años 2019-2020



Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta sobre condiciones de vida de la Niñez y Adolescencia – ECOVNA II 2019-2020 – MICS – UNICEF – Ministerio de Desarrollo social de la Nación.

Los problemas de acceso fueron mencionados sólo por el 7,4% de las familias y no se observa una relación directa con los ingresos.

Entre las familias que presentaron razones personales para explicar la no asistencia, la proporción de quienes los mandarían si mejora la disponibilidad no varía de forma significativa entre niveles de ingresos. En la mayoría de los quintiles, alrededor de 4 de cada 10 afirman que lo harían. Se destacan el quintil medio, donde la proporción asciende al 49%, y el quintil más rico, donde desciende al 36%[11].

En resumen, en caso de mejorar la disponibilidad de espacios de educación y cuidado, podría esperarse un aumento significativo de la asistencia, que impactaría especialmente en los quintiles más pobres dadas las diferencias observadas en la tasa de asistencia entre los distintos niveles de ingresos. Sin embargo, no se pueden soslayar factores culturales o de otra índole que podrían limitar esta incorporación que surgen del análisis de las razones esgrimidas por las familias que actualmente

[11] El porcentaje de los que mandarían a sus hijos si mejora la oferta y/o el acceso por quintil es el siguiente: 41,6% para los más pobres (1er quintil), 42,2% para el segundo quintil, 48,5% para el medio, 40,1% para el cuarto y 35,6% para el más rico. Se excluyeron a los que mencionaron solo la situación “si tuviera que trabajar o consiguiera otro trabajo”. Sin embargo, si se sumaran éstos, la relación se mantendría en la mayoría de los quintiles, excepto en el más rico, que se iguala con el quintil más pobre (44,5% el más pobre; 47,5% en el 2do; 53,5% en el medio; 46,4% en el 4to y 44,3% en el más rico).

no asisten, donde los ingresos y los problemas de acceso no parecen ser determinantes a la hora de tomar esta decisión.

EL DESCENSO DE LA NATALIDAD EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y SU IMPACTO EN EL NIVEL INICIAL

En el 2022[12], en el país había 2.187.839 niños de 0 a 3 años (el 4,8% de la población). Eran, en cantidad y en porcentaje, muchos menos que en el Censo 2010, cuando había 2.677.783 niños y representaban el 6,7% de la población total.

Esta disminución de la cantidad y representación en la población de la primera infancia se explica por la fuerte baja de la natalidad que se observa en el país en forma continuada desde 2015. En ese año, los nacimientos fueron 770.040, 1% menos que el año anterior. A partir de entonces, el descenso fue continuo hasta llegar a la actualidad: en 2023 los nacimientos fueron solo 460.902, un 7% menos que en 2022 y un 41% menos que en 2014 (último año de crecimiento de la cantidad de nacimientos).

Este proceso impacta fuertemente en la composición del nivel inicial de las salas obligatorias (4 y 5 años), donde la cobertura es prácticamente universal, ya que reciben (y recibirán en los próximos años) menos matrícula que los años anteriores (UNICEF, 2024a). El impacto sobre la sala de 3 es menor, ya que aún requiere expansión para garantizar la universalización, y lo es aún más en las salas de jardín maternal. En estos casos, la disminución de los nacimientos puede compensarse -en menor o mayor medida- con la incorporación de niños que actualmente no asisten.

Esta caída de la natalidad puede considerarse como una oportunidad de reformular la actual oferta del nivel inicial de 0 a 5 años -incluyendo los distintos espacios que ofrecen educación y cuidado a los niños en edad de concurrir a este nivel- que permita ampliar la oferta de salas para los más chicos (0 a 3 años) especialmente en el sector estatal, con horarios más amplios, adaptados a las necesidades de las familias y la inserción laboral.

TIPOS DE ESPACIOS DE EDUCACIÓN Y CUIDADO

La oferta de espacios de educación y cuidado para la primera infancia es muy heterogénea. Esta diversidad se observa en diferentes dimensiones según sus características pedagógicas, de gestión, de financiamiento y de formalización (por ejemplo, si cuentan o no con regulación oficial), entre otras.

De acuerdo con el tipo de organización y la tradición institucional en la que se inscriben, pueden distinguirse tres grandes tipos de espacios:

[12] Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Año 2022 – Resultados definitivos. INDEC.

- Los establecimientos educativos de nivel inicial (educación formal oficial) cuyo ente rector es la cartera educativa jurisdiccional y que pueden ser de gestión estatal o privada.
- Los Centros de Desarrollo Infantil o Espacios de Primera infancia (CDIs o EPIs) que incluyen jardines maternales que se originaron bajo la órbita estatal (generalmente en el ámbito socio-asistencial) o de origen socio-comunitario (con o sin convenio con el Estado).
- Un tercer agrupamiento que refiere a espacios para la primera infancia del sector privado no incorporados a la enseñanza formal. Estos servicios pueden ser abiertos al público en general o pueden estar organizados en torno a una empresa. Dependiendo de las leyes o reglamentaciones vigentes en las distintas jurisdicciones pueden contar (o no) con supervisión del área de educación municipal o del ámbito de educación no formal de la jurisdicción.

En términos de la información disponible, sólo el nivel inicial -primer grupo- cuenta con datos actualizados de la oferta (a través del "Padrón Oficial de Establecimientos Educativos"[13]) y de asistencia, matrícula y caracterización de los niños que asisten (a través del Relevamiento Anual), ambos a cargo de la cartera educativa nacional, que se publican en forma anual.

El segundo agrupamiento cuenta con un registro exigido por ley a cargo de la SPF (ex-SENAF). Dicho registro es un instrumento útil de aproximación, pero es parcial, ya que no incluye a la totalidad de este universo. En los años recientes sólo se presentan los listados de los CDIs con convenio[14], con información de ubicación del espacio y cantidad total de matrícula, sin un criterio establecido de actualización o periodicidad de publicación. No incluye información sobre características de los niños asistentes, cantidad y tipo de salas y cantidad de alumnos por salas.

Sobre los establecimientos del tercer grupo hay información aún más deficiente. Algunos de ellos pueden estar listados en determinadas jurisdicciones provinciales o municipales que establecen la obligatoriedad de registro de instituciones educativas no formales, que además de aglutinar una oferta muy variada, no cuenta con un padrón unificado a nivel nacional. Tampoco existe un registro de los jardines maternales que funcionan en el ámbito empresarial. Aún más complejo resulta indagar acerca de la asistencia y matrícula en este agrupamiento.

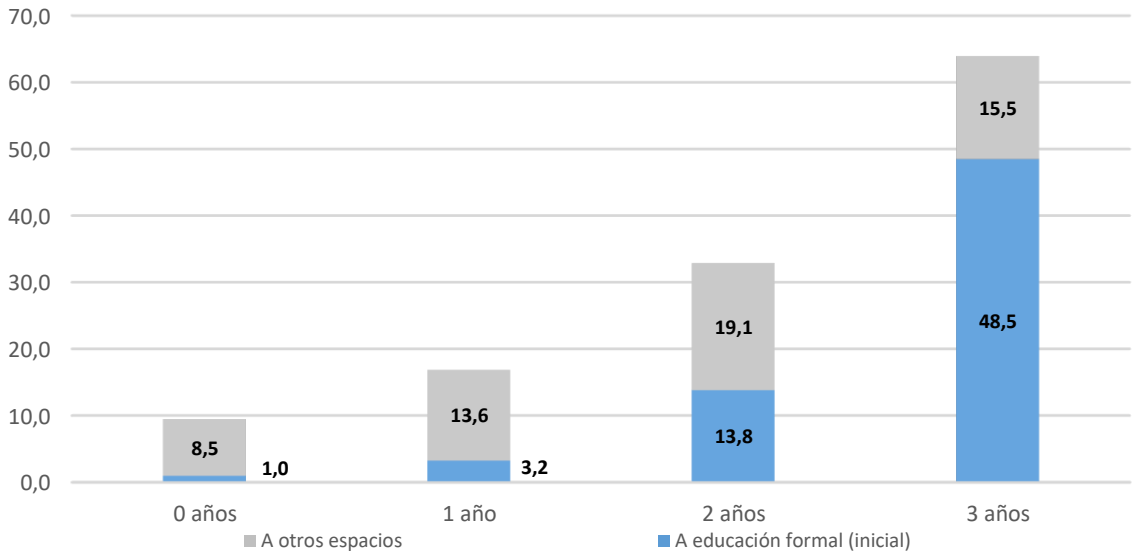
[13] Es el nomenclador unificado de escuelas que incluyen ofertas educativas, universos de los distintos planes y programas, carreras, títulos, entre otras variables. Es actualizado en forma continua por cada una de las Unidades de Estadística Educativa (UEE). Se realizan 6 descargas del padrón al año y se publican todas a los fines de incluir actualizaciones. El padrón utilizado para este reporte fue la actualización al 01-11-2023. https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-e-informacion-educativa/padron-oficial-de-establecimientos-educativos

[14] Para este reporte se utilizó el Padrón de EPIs. PNPI. Base de datos convenios administrada por el Área de Monitoreo e información de la SENAF/MDS.

Los datos obtenidos del Censo 2022 permiten afirmar que el segundo y tercer grupo resultan más significativos en términos de cobertura que las estimaciones realizadas hasta el momento.

Con la información disponible actualmente no se puede establecer una distinción entre los tres agrupamientos. Como muestra el Gráfico 11, es posible identificar a la población que asiste según rango etario y, dentro de ésta, diferenciar únicamente a la que concurre al nivel inicial de educación formal. Como se observa, el peso del nivel inicial decrece en términos porcentuales a medida que baja la edad y sucede lo opuesto con la oferta de espacios de cuidado (correspondientes al segundo y tercer agrupamiento).

Gráfico 11. Asistencia de niños de 0 a 3 años por tipo de espacio según edad (%). Total país. Año 2022



Fuente: elaboración propia en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 (Educación – Cuadro 1) - INDEC. Relevamiento Anual 2022. Ministerio de Educación de la Nación.

A continuación, se detalla una breve caracterización de cada tipo de espacio, condicionada en gran medida por la información disponible en la actualidad.

ESTABLECIMIENTOS DE NIVEL INICIAL

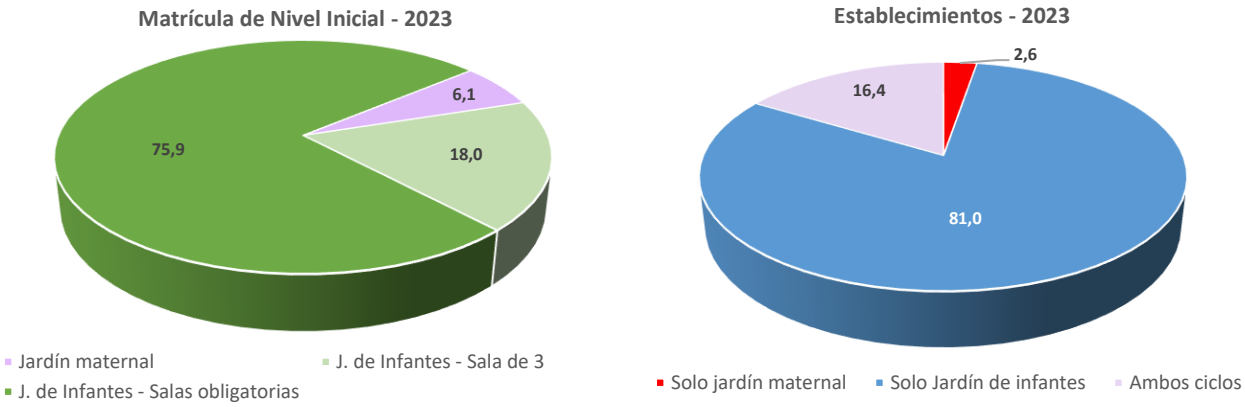
Según la Ley Nacional de Educación (26.206), constituyen la oferta formal u oficial de dictado del nivel inicial, el primero de los niveles del Sistema Educativo argentino. Este nivel se define como una unidad pedagógica para los niños de 45 días a 5 años inclusive. Comprende el jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). La educación inicial, como el resto de los niveles educativos, depende de la Secretaría de Educación de la Nación y de cada una de las jurisdicciones. Sin embargo, sólo las salas de 4 y 5 años son obligatorias y la sala de 3 debe tender a ser universal. Esto hace que la oferta de la educación formal se concentre, con variaciones según la jurisdicción,

en el ciclo del jardín de infantes, relegando a un segundo plano las salas del jardín maternal. Para este tipo de establecimientos y su matrícula se cuenta con información anual muy detallada.

Concurren al nivel inicial 1.663.674 niños[15], 102.166 al jardín maternal (6,1%) y 1.561.508 (93,9%) al jardín de infantes. De estos últimos, 298.746 (18% del total) concurren a sala de 3 y el resto (1.262.762, el 75,9% del total) lo hacen a las salas obligatorias. Se observa, entonces, una muy baja participación de la matrícula de las salas no obligatorias, especialmente para los más pequeños.

La matrícula de nivel inicial asiste a 18.407 establecimientos[16]. De estos, solo 3.503 (19%) contaba en 2023 con al menos una sala del ciclo maternal.

Gráfico 12. Distribución de la matrícula de nivel inicial y de los establecimientos educativos por ciclo (%). Año 2023



Fuente: Relevamiento Anual 2023 – Red-FIE.DIE – Ministerio de Educación

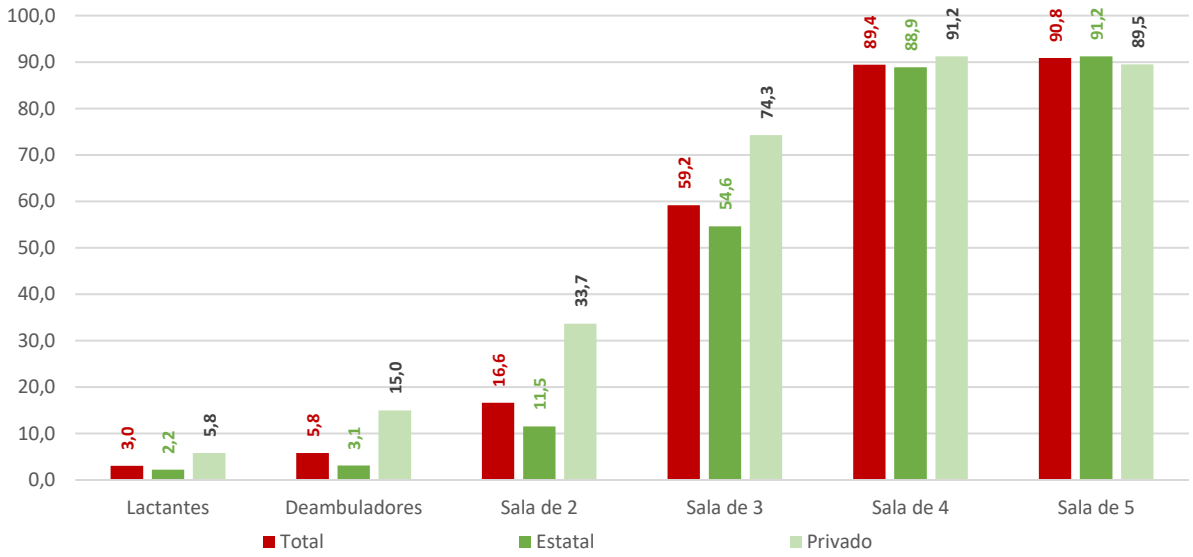
La despareja distribución de la matrícula y de los establecimientos por ciclo se expresa, también, en la oferta de cada una de las salas. La mayoría cuenta con al menos una sala de 5 (91%) o una sala de 4 (90%), ambas correspondientes al tramo obligatorio del nivel. La presencia de salas de 3 es mucho más baja, ya que está presente en poco más de la mitad de los establecimientos (59%). En el jardín maternal, las tres salas cuentan con poca presencia: la proporción disminuye con la edad, variando de 17% con sala de 2 a 3% con sala de lactantes.

La disponibilidad de las salas no obligatorias es bastante mayor en el sector privado, mientras que se iguala en la oferta pública y privada en las salas obligatorias.

[15] Datos correspondientes al Relevamiento Anual del año 2023, último disponible al momento de redacción de este documento.

[16] Se trata de unidades educativas. Es la concreción del proyecto educativo que se organiza en un establecimiento para impartir educación formal en torno a un determinado tipo de educación y nivel. Definiciones básicas para la producción de estadísticas educativas – DiNIECE – Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Gráfico 13. Peso de los establecimientos con presencia de cada una de las salas del nivel inicial por sector de gestión. Año 2023



Fuente: Relevamiento Anual 2023 – Red-FIE.DIE – Ministerio de Educación

Analizando la oferta completa de salas de nivel inicial, solo 1 establecimiento de cada 100 tiene todas las salas (de lactantes a 5 años), el 2,8% tiene las tres salas del jardín maternal y poco más de la mitad (53,5%) tiene todas las salas de jardín de infantes. La baja representación de la oferta completa de salas tiene que ver, como se mencionó anteriormente, con la falta de salas no obligatorias pues algo más de 8 de cada 10 establecimientos tiene las salas de 4 y 5.

Entre 2015 y 2023, se registró un aumento en la presencia de salas de 3 años (+18%), de deambuladores (+15%) y de 2 años (+11%), mientras que la sala de 4 tuvo un crecimiento más limitado (+2%). Sin embargo, este crecimiento no ha sido lineal: la matrícula de todas las salas no obligatorias creció en forma sostenida, hasta el año 2017 en sala de lactantes o 2018 en las de deambuladores, 2 y 3 años. A partir de esos años, comenzó a descender, primero de forma leve y luego abruptamente durante la pandemia y el período de distanciamiento social. En los últimos dos años se inició un proceso de recuperación, aunque lento, que aún mantiene la matrícula muy por debajo de los años de mayor cantidad de inscriptos.

SECTOR DE GESTIÓN

La mayor parte de la matrícula y de los establecimientos de nivel inicial son estatales: el 74% de las escuelas del nivel, a los que concurre el 70% de los alumnos, son de gestión pública.

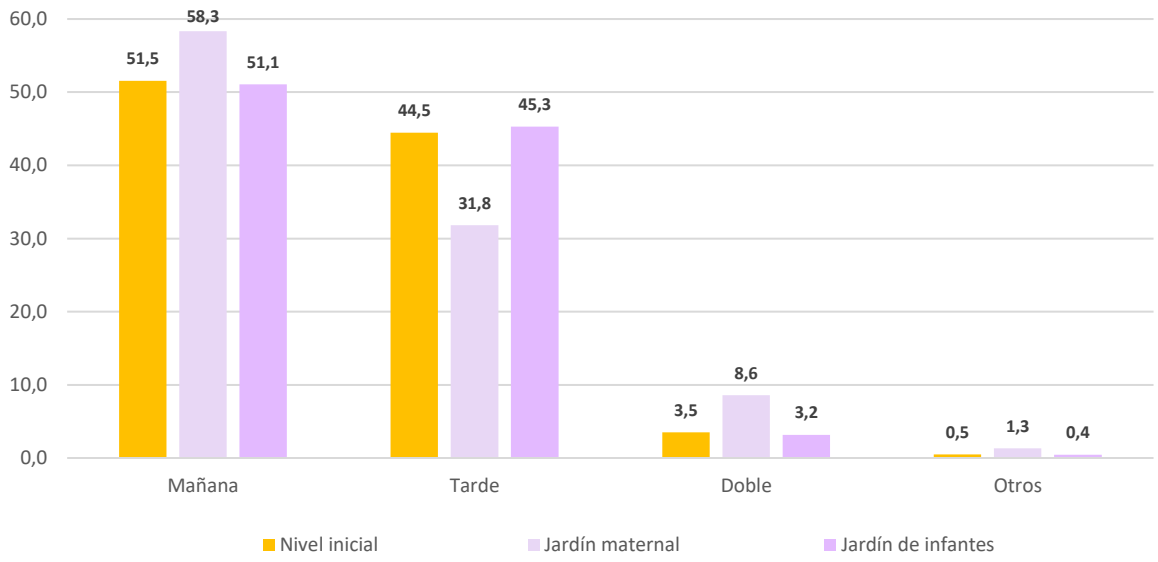
Sin embargo, esta prevalencia se observa con claridad únicamente en las salas obligatorias. En las primeras salas de jardín maternal, el peso de la matrícula del sector privado es considerable, llegando a ser mayoritario en las salas de deambuladores y de 2 años, con un 56% y 57% respectivamente.

Entre los establecimientos, cerca de 8 de cada 10 salas obligatorias disponibles están en los de gestión estatal, relación que disminuye levemente en la sala de 3 (7 de cada 10) y se vuelve equilibrada en las salas de jardín maternal.

TURNOS Y JORNADAS

La información disponible sobre turnos se presenta solo desagregada por ciclos, por lo que no se puede distinguir las salas obligatorias de las que no lo son. Esta distribución se expone en el gráfico a continuación.

Gráfico 14. Distribución de la matrícula de nivel inicial por turno al que asiste según ciclo (%). Año 2023



Fuente: Relevamiento Anual 2023 – Red-FIE.DIE – Ministerio de Educación

Casi la totalidad de la matrícula del nivel inicial concurre a turnos simples (96%). El preferido es el turno mañana, pero también es relevante el turno tarde. Solo el 3,5% concurre a turno doble, aunque este porcentaje aumenta en el jardín maternal (8,6%), y es explicado mayoritariamente por la matrícula que concurre al sector estatal (14% versus 4,3% en el privado).

Si se tiene en cuenta que se trata de turnos simples –de una duración de aproximadamente tres horas– se puede inferir que la educación formal no cubre las necesidades de cuidado de las familias donde ambos padres trabajan y de familias monoparentales.

CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL (CDIS)

Es la parte de la oferta no formal u oficial, definida en base al artículo 22[17] de la Ley Nacional de Educación y por la Ley Nº 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. Está destinada a atender a la población vulnerable -aunque no en forma excluyente-, dando cuidado y educación a niñas y niños de entre 45 días y 4 años. Generalmente dependen o son regulados por el gobierno nacional, provincial o municipal, especialmente por el área de desarrollo social, pero también puede participar la de educación. En función de ello, se pueden distinguir dos grupos que se detallan a continuación.

OFERTA CON CONVENIO CON LA SPF (EX-SENAF)

Se incluye en este grupo a los espacios con convenio con la Subsecretaría de Políticas Familiares (SPF o ex-SENAF) del Ministerio de Capital Humano de la Nación. Los artículos 10 y 11 de la Ley Nº 26.233[18] facultan a esta área para la implementación de otras estrategias de desarrollo infantil: los Espacios de Primera Infancia (EPIs) o Centros de Desarrollo Infantil (CDIs), entre otras denominaciones, entendidos éstos como espacios de crianza, enseñanza y cuidado no dependientes de la Secretaría de Educación.

Esta secretaría es responsable de promover y fortalecer los CDIs mediante asistencia técnica y financiera en el marco del Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI) –lanzado en 2016 y vigente hasta la fecha–. Bajo este programa, se firman convenios con provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, se ponen en marcha nuevos espacios, se fortalecen otros ya existentes y se subsidia parte del funcionamiento de los Centros. En un apartado posterior de este documento se analiza en mayor detalle la dimensión financiera del programa.

En 2015, el entonces Ministerio de Desarrollo Social de la Nación realizó el Relevamiento Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI) que incluyó a los espacios de cuidado destinados a niñas

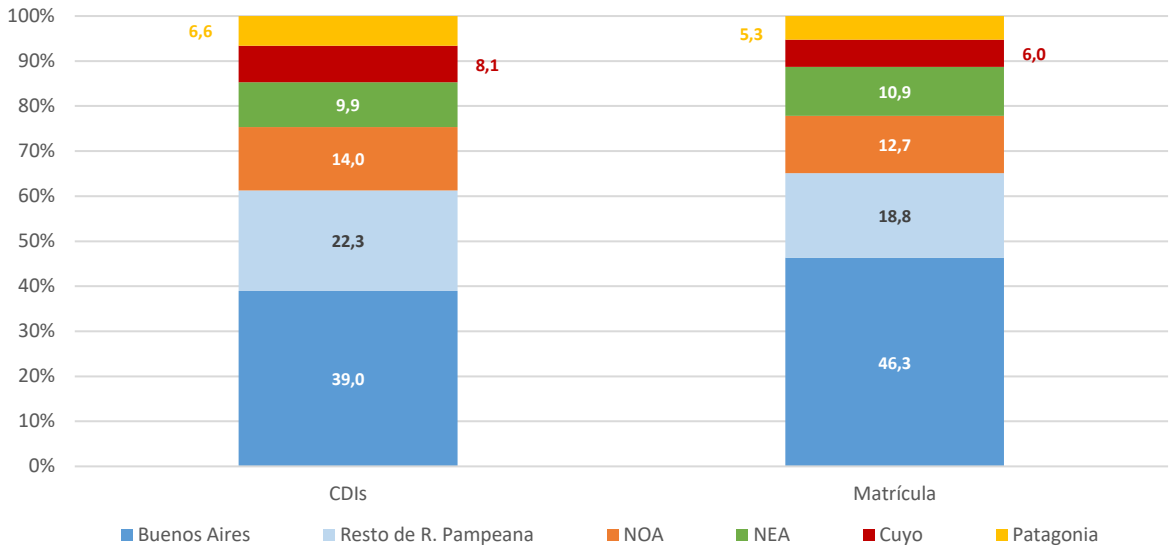
[17] El artículo 22 de la Ley 26.206 establece que "…se crearán en los ámbitos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mecanismos para la articulación y/o gestión asociada entre los organismos gubernamentales, especialmente con el área responsable de la niñez y familia del Ministerio de Desarrollo Social y con el Ministerio de Salud, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos de los/as niños/ as establecidos en la Ley Nº 26.061. Tras el mismo objetivo y en función de las particularidades locales o comunitarias, se implementarán otras estrategias de desarrollo infantil, con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación, en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a los/as niños/as entre los CUARENTA Y CINCO (45) días y los DOS (2) años de edad, con participación de las familias y otros actores sociales…".

[18] El artículo 10 de la Ley 26.233 establece que "…será autoridad de aplicación de la presente Ley la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación…". El artículo 11, por su parte, establece que "… la autoridad de aplicación deberá, en el marco del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, elaborar los planes requeridos para la aplicación de la presente ley, cuya implementación estará a cargo de los órganos administrativos de protección de derechos de cada jurisdicción según lo establecido por la ley nro. 26.061, en su artículo 42…".

y niños de 45 días a 4 años, tanto gubernamentales como de organizaciones sociales, que no se encontraban bajo la órbita regulatoria del área de Educación. Se relevaron en ese momento un total de 3.600 ámbitos para la primera infancia con aproximadamente 200 mil niñas y niños[19]. Del listado resultante surge el grupo de CDIs con convenios, que fue modificándose año a año desde entonces.

De los CDIs con convenio se cuenta, en la actualidad, con información sobre la cantidad de espacios y de matrícula por centro y por jurisdicción, sin detalle de las salas, turnos u otras características disponibles en el caso de la educación formal. En octubre del 2023, había 2.235 CDIs con convenio, a los que concurrían 147.852 niñas y niños en todo el país[20].

Gráfico 15. Distribución de los CDIs y de la matrícula por región (%). Octubre 2023



Fuente: base de datos convenios. Actualización GDE a octubre 2023. Administrada por el Área de Monitoreo e Información de la SENAF – Ministerio de Desarrollo Social

En correspondencia con la distribución poblacional, se observa una mayor presencia de CDIs y de matrícula en la región pampeana (61,3% y 65,1% respectivamente). Gran parte de ellos están situados en la provincia de Buenos Aires, que cuenta con 4 de cada 10 CDIs del país y con casi la mitad de su matrícula. Otras provincias de la región con mucha presencia son Córdoba (8% CDIs y 7,2% de matrícula) y Santa Fe (5,8% de CDIs y 4,6% de matrícula). Entre el resto de las regiones, se

[19] Políticas de cuidado – Las políticas sociales en perspectiva – Resultados y desafíos. Dirección General de Información Social Estratégica. Unidad de Gabinete de asesores. Ministerio de Desarrollo Social – Julio 2023.

[20] Para este estudio se utilizó el Padrón de EPIs. PNPI. Base de datos convenios administrada por el Área de Monitoreo e información de la SENAF/MDS. Actualización GDE a octubre 2023. Se incluyen los expedientes electrónicos cuyo EPI tiene un convenio firmado o se encuentra en proceso de renovación de convenio. Estos eran un total de 2.235. En agosto del 2024, el Jefe de Gabinete de Ministros, en su informe al HSN presentó un listado con solo 727 EPIs o CDIs, la mayoría incluidos en el listado de octubre del 2023

destacan también el NOA (14% de los CDIs y 12,7% de la matrícula) y el NEA (9,9% y 10,9% respectivamente).

Si se compara el listado de CDIs con el padrón oficial de establecimientos de Educación[21], el 24% de los Centros están incluidos en ambos listados. Este porcentaje desciende a 15% si se excluye a los que están registrados en el padrón oficial solo con salas de jardín de infantes (es decir, no declaran disponer de salas de jardín maternal). Con esta restricción, los mayores porcentajes de solapamiento se dan en Mendoza (75%), San Luis (53%) y Corrientes (46%). En el caso de Buenos Aires –con mayor concentración de estos espacios– el solapamiento es de 7%.

La única información disponible sobre características de los espacios y la matrícula que concurre a ellos corresponde al primer relevamiento del Sistema de Información y Monitoreo de los CDIs, realizado en el 2019[22]. En ese momento, la mayoría de los espacios incluidos en el plan eran de gestión estatal exclusiva (74%) o en co-gestión con ONGs (11,3%). Solo el 14,3% eran gestionados exclusivamente por ONGs.

Aunque una proporción significativa de los espacios funcionaba durante siete horas o más (66%), la oferta de turnos se concentraba mayoritariamente en horarios simples, especialmente por la mañana. “Respecto de la jornada completa, que ofrece mayores posibilidades de conciliación a madres, padres o personas a cargo de la crianza de niñas y niños que requieren de servicios de cuidado más extendidos por exigencias del mercado de trabajo, está restringida en casi todo el país. La excepción es Tierra del Fuego, Neuquén, Chubut y Buenos Aires. En jornadas más extendidas (mañana y vespertino o mañana, tarde y vespertino) solo se registraron algunos pocos CDI en Catamarca, La Rioja, Chubut, Río Negro, Neuquén, Salta, Misiones, Corrientes, Entre Ríos y Córdoba” (UNICEF, 2024b). Según esta caracterización, la organización horaria de muchos CDIs se asemejaba en gran medida a la de los establecimientos de educación formal, que fuera analizada previamente. Actualmente, y tal como se ha dicho más arriba, no se cuenta con información sistematizada y completa que permita conocer la oferta de salas, turnos y/o jornadas del conjunto de estos CDIs. De esta manera, no puede establecerse si hubo modificaciones respecto de la situación detallada en el relevamiento del 2019.

Como ventaja relativa, la mitad de los CDIs funcionaban todos los meses del año. En algunas provincias, este porcentaje aumentaba bastante (80% o más en Tierra del Fuego, Río Negro,

[21] La comparación se realizó con el Padrón Oficial de establecimientos educativos DIE actualizado al 01-11-2023.
[22] UNICEF (2024b). Se realizó en base a 1375 CDIs.

Tucumán y San Luis). La extensión de la duración del año escolar es muy importante, junto con la extensión de los turnos, para acompañar las necesidades de las familias.

En cuanto a las salas en las que estaban organizados estos CDIs, era alta la presencia de "salas multiedad" (24% del total de salas[23]) y de 4 y 5 años (14% y 8%, respectivamente), que son obligatorias.

OFERTA SIN CONVENIO CON LA SPF (EX-SENAF)

Se incluye en este grupo a los espacios que dependen de o están relacionados con las áreas de desarrollo social -también pueden ser áreas de educación- de las provincias o de los municipios y que no tienen convenio con la SPF (ex-SENAF). Estos espacios pueden ser estatales y/o de organizaciones de la sociedad civil. La información disponible de este grupo es muy variable, pero en todos los casos, escasa. En la mayoría de los casos, solo se dispone de listados de establecimientos, sin información detallada sobre la matrícula ni sobre las salas disponibles.

A continuación, se detallan algunos hallazgos -a modo de ejemplos- que son producto de un rastreo exploratorio realizado en distintas provincias durante los primeros meses del 2024, con el objetivo de detectar establecimientos educativos y/o de cuidado por fuera de la información disponible (listados de EPIs de la SPF (ex-SENAF) a octubre del 2023).

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con 104 espacios (77 Centros de Primera Infancia, 20 Centros de Desarrollo Infantil y 7 Centros de Acción Familiar) donde ofrecen servicios de jardín maternal para niños de 45 días a 3 años, que integran familias en situación de vulnerabilidad social. Casi la totalidad de ellos -con excepción de siete centros de primera infancia- no están incluidos en el listado de SPF (ex-SENAF).

La provincia de Córdoba, por su parte, cuenta con una red provincial de Salas Cuna, una política pública -de gestión asociada con municipios, comunas y ONGs- de inserción comunitaria, que contempla espacios infantiles de atención gratuita, destinados al cuidado y protección de niños y niñas de 45 días a 3 años de sectores vulnerables[24]. En los listados figuran 448 salas cuna, de las cuales sólo 105 están incluidas en los listados oficiales de SPF (ex-SENAF). Cuenta también con oferta propia de algunos municipios, como por ejemplo en Río Cuarto, con 32 jardines maternales dependientes de asociaciones vecinales y con mínima inclusión en esos listados.

[23] Se presenta información sobre el total de salas disponibles en el conjunto de los CDIs. No se conoce la disponibilidad de salas en cada establecimiento.

[24] https://www.cba.gov.ar/programa/salas-cuna/

En la provincia de Santa Fe están los Centros de día. Se trata de entidades, mayoritariamente comunitarias, que celebran convenios con el área de desarrollo social. Forman parte del sistema de protección que, en articulación con organismos del Estado, interviene de manera complementaria en situaciones donde no se garantiza el acceso a derechos de los niños. Entre otras actividades, atiende diariamente a la primera infancia. Son 85 en total, la mayoría de ellos no incluidos en ninguno de los listados oficiales de SPF (ex-SENAF). Por su parte, el municipio de Rosario cuenta con 45 centros Cuidar, ubicados en barrios de mayor vulnerabilidad con mínima inclusión en esos listados.

Mendoza cuenta con los Centros de Desarrollo Infantil y Familiar (CDIYP) y los Equipos comunitarios de acompañamiento familiar (programa ECAF) que incluyen centros de primera infancia para la atención temprana de niños de 0 a 4 años. Entre los que se encontraron, que son alrededor de 70, cerca de la mitad no está incluida en los listados oficiales de SPF (ex-SENAF). Además, bajo el paraguas de las Ley Nº 6.970, existen los Servicio Educativo de origen social (SEOS) de “educación universal para la igualdad de oportunidades” para chicos de 45 días a 5 años. Son espacios de fortalecimiento comunitario y gestión asociada entre actores territoriales y provinciales, tanto públicos como privados, donde existe una articulación entre organismos del Estado provincial, municipios, otras instituciones estatales y Organizaciones de la Sociedad Civil. Tienen como población destino con priorización no excluyente a las poblaciones en situación de vulnerabilidad de derechos, sociales, económicos y culturales. Son aproximadamente 700 establecimientos. De estos, casi la mitad no está incluida en los listados oficiales.

ESPACIOS PARA LA PRIMERA INFANCIA NO INCORPORADOS A LA ENSEÑANZA FORMAL U OFICIAL

Esta oferta no incorporada a la enseñanza formal conforma un grupo muy heterogéneo: jardines maternales, guarderías o jardines maternales empresariales o de sindicatos, mayoritariamente pertenecientes al sector privado.

Dependiendo de las leyes o reglamentaciones vigentes en las distintas jurisdicciones pueden requerir intervención de las áreas de educación locales tanto en la habilitación como en la supervisión de su funcionamiento. En las jurisdicciones con estas reglamentaciones se observa un avance –con velocidad variable– en el camino de ser incluidos en la educación formal, al menos como servicios complementarios[25].

[25] No se informa sobre la cantidad de matrícula y de salas de los establecimientos clasificados como “servicios complementarios” en el padrón oficial de establecimientos del Ministerio de Educación de la Nación.

A continuación, se exponen algunos ejemplos encontrados en el rastreo exploratorio realizado en distintas provincias para detectar establecimientos educativos por fuera de los registros y listados oficiales.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con el Registro de Instituciones Educativas Asistenciales (RIEA) –que es como se denomina al grupo de establecimientos de la educación no formal-, creado por la Ley Nº 621[26]. Incluye a 197 establecimientos. De todos estos, solo 5 aparecen en el Padrón oficial de establecimientos (Secretaría de Educación de la Nación) con jardín maternal. El resto está registrado como "servicios complementarios" –y, por ende, no informa sobre matrícula– o solo con jardín de infantes. La implementación y seguimiento del registro y la supervisión del funcionamiento de estos establecimientos recae en la Dirección General de Educación Privada (DGEGP) del Ministerio de Educación de CABA.

La provincia de Tucumán, por su parte, cuenta con un decreto provincial (Nº 255/2006) que fija los criterios de habilitación y funcionamiento de los establecimientos de educación no formal y dispone que deben ser supervisados por el área de educación. Cuenta con un registro donde, al momento, están registrados 58 jardines maternales, 20 de ellos no incluidos en el Padrón oficial de establecimientos (Educación).

La provincia de Mendoza establece por ley Nº 6.970 (Ley de Educación Pública Provincial) y por la Ley Nº 9.201 (específica para instituciones de atención temprana o jardines maternales privados) los criterios de habilitación y funcionamiento de los establecimientos de educación no formal que deberán ser supervisados por la Dirección General de Escuelas. Establece también la creación de un Registro Único de Instituciones de educación maternal y/o atención temprana cuya consulta deberá ser pública y gratuita en la página de la Dirección de Escuelas provincial.

En varias provincias no se identificaron leyes que reglamenten el funcionamiento de este tipo de establecimientos, pero sí ordenanzas municipales para su habilitación y supervisión a cargo de las áreas de educación o –mayoritariamente– la creación de registros. Entre estas están las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe[27]. En aquellos municipios con listados que pudieron compararse, la mayoría no está incluida en el Padrón Oficial de la Secretaría de Educación de la Nación.

[26] Ley Nº 621, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Vigente. Habilitación, funcionamiento y supervisión de instituciones privadas de carácter educativo asistencial, no incorporadas a la enseñanza oficial. http://www.saij.gob.ara

[27] Son los municipios de La Plata, Lomas de Zamora, General Pueyrredón (Provincia de Buenos Aires), Córdoba Capital, Villa Carlos Paz, Río Cuarto (Córdoba), Santa Fe, Santo Tomé (Santa Fe).

En cuanto a los espacios de primera infancia de gestión sindical (obra social) o empresarial en general, no cuentan con ordenanzas específicas para espacios educativos –al menos al momento de realización del rastreo exploratorio– y se rigen por las reglamentaciones municipales para la habilitación de comercios. En muchos casos se establecen únicamente condiciones para su localización y características edilicias.

INVERSIÓN PÚBLICA A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL

Las políticas de educación y cuidado para la primera infancia reciben financiamiento que mayoritariamente proviene de los gobiernos provinciales: entre 2016 y 2023, de acuerdo con información publicada por el Ministerio de Economía de la Nación, las acciones de este tipo fueron financiadas en 88% por las jurisdicciones y 12% por la Nación. Los fondos nacionales incluyen, además, transferencias a las provincias por programas que luego son ejecutados a nivel local, por lo que la ejecución directa de programas por parte del gobierno central significa sólo 4% del total de inversión.

No obstante, a pesar de que el financiamiento de la inversión en primera infancia sea mayoritariamente provincial, el rol del Estado nacional es fundamental para garantizar que todas las niñas y niños del país puedan ejercer su derecho a acceder a servicios de calidad, independientemente de su provincia o localidad de residencia.

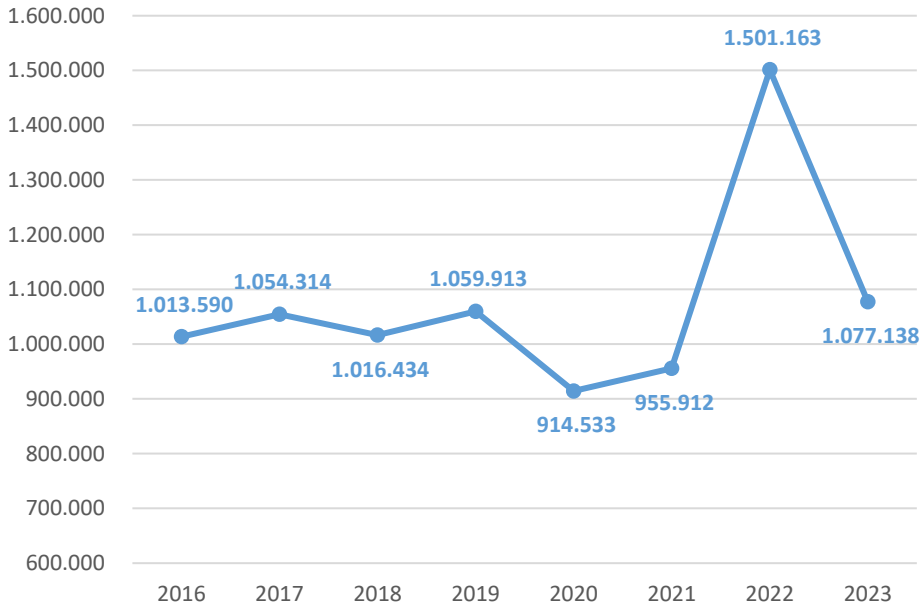
Las políticas de educación y cuidado son el principal componente de la inversión en primera infancia: en 2023, último año con información disponible con esta desagregación, representaron el 34% del gasto total que se identifica como dirigido a este grupo poblacional, seguido de programas de transferencias directas y de atención a la salud.

En 2023, el financiamiento a las políticas de educación y cuidado disminuyó 28% en valores reales interanuales[28], explicado en su totalidad por una caída de la inversión de las provincias respecto de 2022. En ese año, 14 de las 24 jurisdicciones mejoraron en términos reales el financiamiento de este tipo de políticas, incluyendo a Córdoba (+4% real), Santa Fe (+4%), CABA (+12%) y Mendoza (+1%), que son algunas de las provincias con mayor población infantil. En cambio, en el caso de Buenos Aires se registró una caída real interanual de 59% que explica casi la totalidad de la disminución de la inversión consolidada. Según el Ministerio de Economía, esta reducción se debe a que 2022 había tenido un incremento extraordinario en la inversión en jardines de infantes, que no se repitió en 2023, generando así una evolución interanual negativa. Aun así, el año 2023 fue el segundo de mayor inversión real en políticas de educación y cuidado para la primera infancia en el período 2016-2023,

[28] Para realizar el ajuste en valores reales se utilizó el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del nivel general con cobertura total nacional.

sólo por detrás de 2022. El Gráfico 16 muestra la evolución reciente de la inversión pública en educación y cuidado destinada a este grupo poblacional.

Gráfico 16. Inversión pública destinada Educación y Cuidado para la primera infancia en el gobierno nacional y provinciales. Años 2016 a 2023. En millones de pesos del año 2023



Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e INDEC

Dentro de las políticas nacionales tienen relevancia las obras de infraestructura educativa y del cuidado para la primera infancia. La inversión en esta área se encuentra distribuida en varias dependencias y es llevada adelante en un marco de coordinación entre la Nación y las provincias. El programa nacional que ha tenido mayor relevancia presupuestaria en los últimos años es el de Fortalecimiento Edilicio de Jardines Infantiles, de la Secretaría de Educación. Este programa tiene por objeto la mejora de la infraestructura y el equipamiento de los establecimientos del nivel inicial, procurando la ampliación de la cobertura del nivel. Funciona bajo un esquema que combina compras centralizadas por el gobierno nacional con transferencias de fondos a las provincias para la realización de las obras.

En el año 2021, en el marco de la Ley N° 26.233, el entonces Ministerio de Obras Públicas (MOP; actualmente Secretaría de Obras Públicas dentro del Ministerio de Economía), en articulación con el entonces Ministerio de Desarrollo Social, impulsó el “Programa de Infraestructura de Centros de Desarrollo Infantil” para la expansión de la infraestructura en este tipo de instituciones, a las que se hiciera mención en apartados previos. Se dio inicio al financiamiento a este programa a través de la Resolución 59/2021 del MOP con la intención de construir espacios de educación, cuidado y

promoción de derechos para niñas y niños de localidades vulnerables. Desde su creación, el financiamiento se llevó adelante por la vía de transferencias de presupuesto a las jurisdicciones para la realización de las obras, en función de ciertos parámetros establecidos que ponderan las características de la población de las localidades para una distribución equitativa de los recursos.

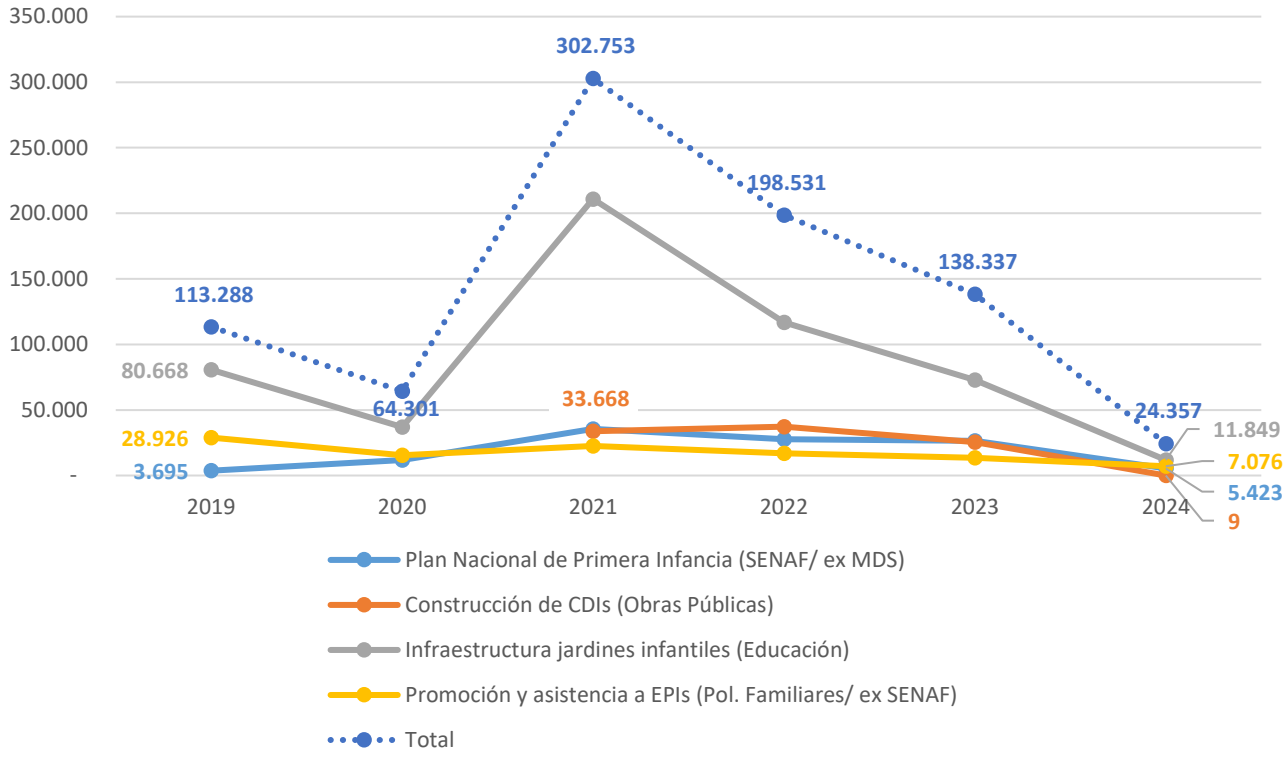
Por otro lado, el programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia tiene el objetivo de incrementar la cobertura de servicios públicos dirigidos a la promoción del desarrollo de las habilidades físicas, de lenguaje y comunicación, cognitivas y socioemocionales de niños de 0 a 5 años. En este sentido, para contribuir a mejorar las intervenciones no escolarizadas de desarrollo infantil y el mejoramiento de la cobertura escolar en educación inicial con criterios de calidad, se realizan obras de construcción y remodelación de EPIs y se distribuye material lúdico y pedagógico.

Por último, a través de la SPF (ex-SENAF) se lleva adelante el programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia, que conduce acciones de articulación, integración y fortalecimiento con organismos gubernamentales y no gubernamentales para el abordaje integral de la primera infancia en todo el país. El programa tiene como objetivo la implementación de políticas públicas que promuevan el desarrollo integral de niños de 45 días a 4 años de edad, priorizando aquellos en situación de vulnerabilidad social para garantizar la promoción y protección de sus derechos. Se contempla la atención de niñas y niños en los CDIs, capacitación y asistencia técnica a los equipos provinciales, municipales y de las organizaciones de la sociedad civil y el fortalecimiento de los EPIs.

El Gráfico 17 muestra la evolución de la inversión en programas nacionales de infraestructura del cuidado, poniendo el foco en los años más recientes. La inversión en estos programas nacionales se incrementó significativamente en valores ajustados por inflación entre 2019 y 2021, motorizada principalmente por el financiamiento a la construcción de jardines, pero cayó tendencialmente en adelante, con fuerte impacto del proceso inflacionario que tuvo lugar durante los últimos períodos.

Entre 2023 y 2024 se produjo la disminución más abrupta del período analizado: el financiamiento a estas políticas se redujo 82,4% en valores reales, con una caída real de 99,9% en la construcción de CDIs, de 83,8% en la infraestructura de jardines, 79,5% en el Plan Nacional de Primera Infancia y 47,4% en la promoción y asistencia a Espacios de Primera Infancia. Esta reducción se dio en un marco más general de ajuste impulsado por el gobierno nacional, que tuvo como una de sus principales características la suspensión temporal o permanente de la obra pública y, en muchos casos, el inicio de un proceso de descentralización de las obras hacia las jurisdicciones.

Gráfico 17. Inversión pública destinada a Educación y Cuidado para la primera infancia del gobierno nacional. Años 2019 a 2024. En millones de pesos del año 2024



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía e INDEC

Lo observado respecto del financiamiento muestra correlato con los datos de ejecución física de las políticas. Como parte de la información que presenta el Ministerio de Economía para la evaluación presupuestaria, se han informado las siguientes metas físicas asociadas a los mencionados programas de infraestructura:

Cuadro 2. Ejecución de metas físicas en programas nacionales de infraestructura de educación y cuidado para la primera infancia. Años 2019 a 2024. En unidades físicas

Programa o actividad	Unidad	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Plan Nacional de Primera Infancia (C.Humano; ex MDS)	Convenios refacciones EPIs	35	210	100	2	s/d	s/d
Construcción de CDIs (Obras Públicas)	Convenios atendidos			230	341	s/d	s/d
	Proyectos aceptados			365	665	s/d	s/d
Infraestructura jardines infantiles (Educación)	Aulas construidas	366	217	139	461	315	0
	M² construidos	67.757	43.217	95.059	73.330	43.455	0

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía

El caso de los Centros de Desarrollo Infantil

Como fue observado previamente, los cambios en la ejecución de la obra pública nacional afectaron a los programas de infraestructura para la primera infancia. Es el caso, por ejemplo, de la construcción de jardines: la baja ejecución del programa en 2024 fue asignada por las autoridades nacionales a demoras asociadas a la realización de "un relevamiento y revisión de todas las obras que se encontraban en ejecución con financiamiento del Estado Nacional para definir junto con las provincias la priorización de las obras que tienen contratadas"[29]. Cumplido el relevamiento, se celebraron convenios con varias jurisdicciones para definir el traspaso de algunas obras y la continuidad de otras bajo la órbita nacional, para luego comenzar la ejecución de presupuesto en las obras correspondientes a la Nación, con el año ya avanzado.

Los Centros de Desarrollo Infantil, si bien tienen un impacto presupuestario significativamente inferior a los jardines, también representan un caso preocupante en tanto su financiamiento se redujo 99,9% en valores reales en 2024, lo que equivale a una ejecución presupuestaria menor al 1% del crédito asignado para el ejercicio. En adelante, los convenios marco llevados a cabo entre la Nación y muchas de las provincias incluyeron acuerdos con relación al destino de las obras en curso.

La información pública respecto de las obras en ejecución proviene de dos fuentes principales: el Mapa de Inversiones de la Secretaría de Obras Públicas y los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación. Estas fuentes proveen datos que en ocasiones son inconsistentes entre sí y que tienen momentos de actualización distintos, lo que dificulta su comparabilidad.

De acuerdo con el Informe del Jefe de Gabinete N° 141 del mes de noviembre de 2024, una de las fuentes mencionadas, se informó que los CDIs fueron incorporados a los convenios marco celebrados entre la Nación y las provincias para determinar el futuro de las obras. Según el citado informe, existían en aquel momento 309 obras en ejecución, de las cuales 248 fueron transferidas a las provincias o municipios para su financiamiento (Anexo I de los convenios marco entre Nación y provincias), 2 continúan bajo responsabilidad de la Nación (Anexo II de los convenios) y otras 56 son obras que la Provincia gestionará con los municipios las posibles alternativas de financiamiento y ejecución, mientras que la Nación decidirá sobre la transferencia o rescisión de contratos, según corresponda (Anexo III de los convenios). Las 3 obras restantes no quedaron comprendidas en ninguno de los anexos. En 2024, la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

[29] Ver informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 140 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoparlamentario/pdf/estadisticas/140.pdf.

de la Nación inició una acción legal (recurso de amparo) para reclamar por la continuidad del financiamiento de la obra pública y las obras interrumpidas[30].

Cuadro 3. Obras de CDIs en ejecución por jurisdicción y tipo de Anexo al convenio Marco. Año 2024

Jurisdicción	Anexo I - Traspaso a Jurisdicción	Anexo II - Continúa Nación	Anexo III	Sin Anexo	Total general
Buenos Aires	78			1	79
Catamarca	6				6
Chaco	9				9
Córdoba	13		18		31
Corrientes	22				22
Entre Ríos			22		22
Formosa	7				7
Jujuy	10				10
La Pampa	4				4
La Rioja	5	2		1	8
Mendoza			3		3
Misiones	27			1	28
Neuquén	6				6
Río Negro			8		8
Salta	20				20
San Juan	13				13
San Luis	3				3
Santa Cruz			5		5
Santa Fe	9				9
Santiago Del Estero	1				1
Tierra del Fuego	4				4
Tucumán	11				11
Total general	**248**	**2**	**56**	**3**	**309**

Fuente: Informe 141 de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Honorable Senado de la Nación. 27-11-2024.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La información del Censo 2022 permite establecer un nuevo escenario respecto a la cobertura de los espacios educativos y de cuidado para la niñez de 45 días a 3 tres años. Como fue mencionado, los

[30] La Defensoría ha interpuesto una acción de amparo colectivo contra el Poder Ejecutivo nacional para reclamar por la continuidad del financiamiento de las obras proyectadas en los centros de desarrollo infantil. Exp. N° 20374/2024: "Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes c/ EN-M. ECONOMÍA-LEY 22520 s/AMPARO LEY 16.986". Programa de Creación de Centros de Desarrollo Infantil (C.D.I.). Fecha de presentación: 27/11/2024. Presentaciones Judiciales Nacionales - La Defe.

datos revelan una asistencia mayor a las estimaciones previas, realizadas a través de encuestas y de registros administrativos. Esta información otorga aún mayor relevancia a la oferta que está por fuera de la educación inicial formal. Como fue mencionado, se trata de una oferta que en porcentajes significativos queda por fuera de los registros administrativos y, en algunos casos, por fuera de una regulación y supervisión competente en la materia.

De este modo, esta novedad positiva, a la vez, pone en evidencia los déficits en materia de información rigurosa y actualizada sobre la oferta realmente existente, la asistencia y la demanda no satisfecha, siendo este último un dato difícil de captar. El aspecto referido a la demanda (efectiva y potencial) de estos servicios cuenta con insumos importantes (a través de la encuesta MICS) para considerar las percepciones de las familias y las posibilidades de expansión de la cobertura. Estos datos resultan un recurso indispensable para establecer un diagnóstico preciso y una planificación acorde de las políticas educativas y de cuidado para la primera infancia.

Dicha planificación requiere también tener en cuenta la construcción institucional existente en nuestro país y la necesidad de una instancia central de coordinación y rectoría. Tal como fue reseñado, existen al menos tres agrupamientos en el tipo de oferta y en cuanto al ámbito de referencia organizacional: los jardines de educación inicial -estatales y privados-, aquella referenciada en ámbitos de políticas asistenciales o de cuidado -estatales y comunitarios- y un tercer agrupamiento vinculado al sector privado -en el ámbito de empresas o territorial por fuera de la regulación educativa.

Estos tres agrupamientos presentan características distintivas en cuanto a la normativa, la cultura organizacional y el tipo de servicio que brindan. El nivel inicial de educación es el que cuenta con una institucionalidad más consolidada y validada, en tanto está regulado por la Ley de Educación Nacional y normativas posteriores hacia el nivel, aun cuando el aspecto a considerar para muchas familias refiere a la cantidad de horas (los turnos simples son de tres horas). Por su parte, los CDIs, destinados a la población de mayor vulnerabilidad social, brindan una oferta horaria en algunos casos más amplia, incluyendo horarios vespertinos acordes con las necesidades de los referentes afectivos. Además, es un servicio que también contempla su apertura durante todo el año, incluso días de fin de semana y feriados. El intento de incorporar una regulación y supervisión pedagógica sobre los contenidos educativos de estas instituciones no incluidas en la educación formal no ha logrado aún universalizarse y consolidarse en el conjunto de la oferta destinada a la primera infancia, siendo una deuda pendiente de concretarse.

En un régimen federal, la articulación y coordinación de los tres niveles jurisdiccionales resulta un requisito fundamental para generar sinergias, establecer de manera ordenada el reparto de responsabilidades y potenciar los alcances de las políticas. En términos de financiamiento, como fue presentado, son las Provincias quienes sostienen esta oferta de educación y cuidado para la primera

infancia (y, en algunas jurisdicciones, cobran una relevancia diferencial también los municipios). No obstante, el Estado nacional debe cumplir un rol central en garantizar que todas las niñas y niños accedan, en igualdad de condiciones, a servicios de educación y cuidado de calidad, sin importar la jurisdicción en la que habiten. En los últimos años ha sido destacado el financiamiento de la Nación para obras y equipamiento, que en la actual gestión de gobierno se ha visto paralizada. Esto afecta particularmente la construcción de nuevos CDIs y los programas de fortalecimiento de las capacidades de estos centros que lleva adelante la SPF (ex-SENAF).

Dentro de la complejidad del actual escenario, la baja de la natalidad presenta una oportunidad -particularmente respecto al nivel inicial y en algunas jurisdicciones- para repensar la organización de la oferta de salas y turnos (por ejemplo, ampliar la jornada extendida y/o doble jornada, y la oferta de salas de lactantes, deambuladores y de 2 años). Más allá de la pertenencia institucional y de la variedad de ofertas, desde el Estado se debe garantizar que estos servicios sean de calidad, adecuados y pertinentes para cada región con especial atención en las familias y los barrios más postergados.

Referencias bibliográficas

CARDINI, A., GUEVARA, J. y STEINBERG, C., *Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC, 2021.

ESQUIVEL, Laura; FAUR, Eleneor; y JELIN, Elizabeth (ed.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES-UNFPA-UNICEF, 2012.

PINEDA DUQUE, Javier, “El giro conceptual y la ética del cuidado” en Batthyány, K. Pineda Duque, J. y Perrotta, V. (Coord.), *La sociedad del cuidado y políticas de la vida*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO; 2024.

REDONDO, Patricia, “Políticas en debate: la atención educativa de la primera infancia en la Argentina”, en *Propuesta Educativa*, Vol. 1, Número 37, FLACSO Argentina, Año 2012, pp 6-16.

TRONTO, Joan, “Más allá de la diferencia de género. Hacia una Teoría del Cuidado”, en *Signs: Journal of Women in Culture and Society,* Vol. 12, University of Chicago, 1987, pp 644-663.

TRONTO, Joan, *Caring democracy: markets, equality, and justice*, Nueva York: New York University Press, 2013.

UNICEF, *Análisis de Situación de la Niñez y Adolescencia en Argentina 2020*, primera edición, Buenos Aires, UNICEF Argentina, 2021.

UNICEF, *10 años de la obligatoriedad de la sala de 4 en Argentina. Avances y nuevos desafíos en la cobertura del nivel inicial*, Buenos Aires, UNICEF Argentina, 2024a.

UNICEF, *La primera infancia una prioridad. Informe sobre el sistema de información y monitoreo (SIM) de CDI en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEF Argentina, 2024b.