

# ■ Acceso y oferta de jardines de infantes

**Autores:**

**Melina Furman** (UdeSA), **Martín Nistal** (Observatorio de Argentinos por la Educación,) y **Eugenia Orlicki** (Observatorio de Argentinos por la Educación)

**Cómo citar:**

Furman, M., Nistal, M. & Orlicki, E. (2022). Acceso y oferta de jardines de infantes. Observatorio Argentinos por la Educación.

## INTRODUCCIÓN

—  
**En los últimos 15 años, la cobertura de la sala de 4 creció del 55,7% al 89,1%.**

---

# Acceso y oferta de jardines de infantes

Melina Furman (UdeSA-CONICET), Martín Nistal y Eugenia Orlicki (Observatorio de Argentinos por la Educación)

El contexto

## Introducción

Existe amplio consenso que la primera infancia es la etapa del ciclo vital clave para el desarrollo cognitivo, emocional y social. Furman y otros (2019) señalan que es una etapa imprescindible en la experiencia educativa de los niños y que los estudios más recientes sobre educación inicial muestran evidencia significativa acerca de la influencia de esta etapa en la construcción de una trayectoria educativa (e incluso laboral) exitosa de los niños, en particular en contextos más desfavorables. Melhuish (2021) detalla que varios estudios, tanto para países desarrollados como en desarrollo, encuentran que asistir al jardín de infantes está asociado a efectos positivos en los niños, tanto cognitivos como socioemocionales, que persisten a largo de los años, incluso hasta la vida adulta.

En Argentina, Cardini y otros (2021) agrupan el universo heterogéneo de espacios que reciben a la primera infancia en tres grandes grupos. El primero es el nivel inicial del sistema educativo, que se define como una unidad pedagógica para los niños de 45 días a 5 años inclusive y comprende el jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infantes (3 a 5 años). La sala de 5 es obligatoria desde 1993 (Ley N° 24.195) y la sala de 4 desde 2014 (Ley N° 27.045). Esta última en su artículo 4 obliga a los gobiernos a garantizar el acceso a servicios educativos para la población de 3 años de edad que lo demande, es decir su universalización<sup>1</sup>. Este trabajo se concentra en los jardines de infantes incorporados a la enseñanza oficial, tanto pública como privada, es decir en aquellos que son reconocidos por el Ministerio de Educación<sup>2</sup>.

El segundo grupo de la oferta para primera infancia son los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), espacios de crianza, enseñanza y cuidado no dependientes del Ministerio de Educación de la Nación pero regulados por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo Social. Vinocur y Mercer (2020) presentan los resultados de un relevamiento reciente sobre los CDI. Trabajan con 1.375 CDI a los que asisten 104.719 niños, de los cuales el 25% aproximadamente asiste a sala de 3 y 17% a sala de 4 años.

Finalmente, el tercer grupo lo compone la oferta no oficial de espacios variados y sobre los que hay poca información. Se enfocan, en general, en el tramo no obligatorio de la educación inicial (45 días a 3 años) y están regulados por normativas municipales.

El objetivo de este informe es profundizar el análisis sobre la evolución del acceso en los jardines de infantes incorporados a la enseñanza oficial y la oferta de ellos para las salas de 3, 4 y 5 años de edad desde el año 2004 hasta 2020. La principal fuente para conocer la oferta de educación inicial es el Relevamiento Anual (RA) realizado por el Ministerio de Educación de la Nación.

---

<sup>1</sup> Artículo 19 de la LEY 27.045 : El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen la obligación de universalizar los servicios educativos para los/as niños/as de tres (3) años de edad, priorizando la atención educativa de los sectores menos favorecidos de la población.

<sup>2</sup> Los autores también señalan que en el nivel inicial los gobiernos municipales tienen un rol crecientemente importante, en muchos casos con oferta propia. Esto implica que hay jardines y centros de primera infancia por fuera de la jurisdicción del Ministerio de Educación.

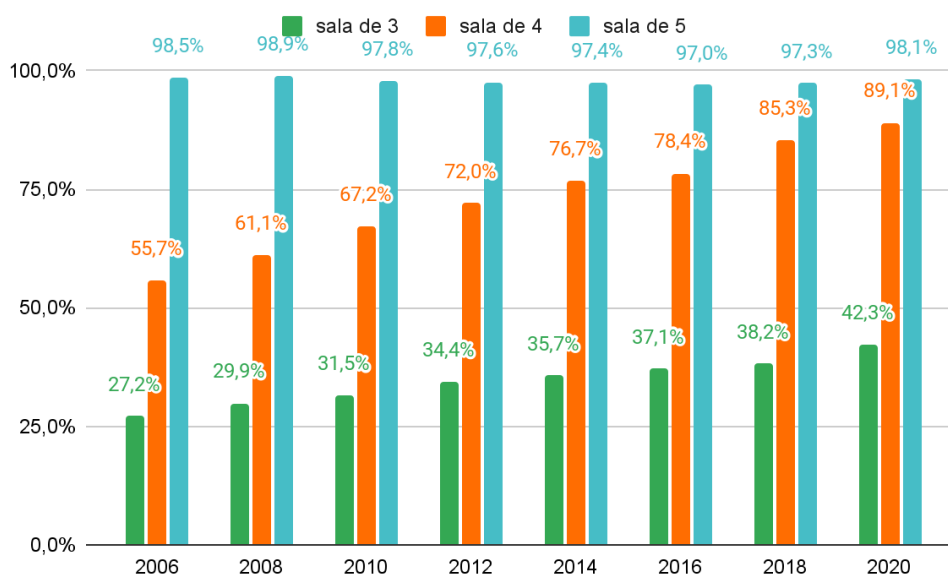
Los datos

## El acceso al jardín de infantes a lo largo de los años

Para monitorear el cumplimiento de estas metas educativas se requiere contar con un indicador sobre el porcentaje de cobertura alcanzada para cada edad en los jardines de infantes de enseñanza oficial. En base a datos del RA<sup>3</sup>, se observa que en el año 2020, el 98,1% de los alumnos de la cohorte que ese año ingresó a primer grado asistió a sala de 5, el 89,1% a sala de 4 y 42,3% a sala de 3.

La evolución de la cobertura ha tenido distintas tendencias según la sala desde el año 2006. La cobertura de la sala de 5 se ha mantenido aproximadamente en el 98% entre esos años, mientras que la de sala de 4 se ha ampliado sostenidamente (de 55,7% a 89,1%) y la sala de 3 ha crecido pero en menor medida (de 27,2% a 42,3%).

**Gráfico 1.** Proporción de alumnos en la sala correspondiente sobre el total de alumnos en primer grado para la misma cohorte.



**Fuente:** Observatorio de Argentinos por la Educación en base a Relevamiento Anual. Tomando como denominador al total de alumnos que asisten a primer grado en la cohorte correspondiente.

**Nota:** solo se tiene en cuenta a los matriculados bajo el sistema formal del Ministerio de Educación de la Nación.

El cuadro 1 del anexo permite observar las diferencias provinciales en la cobertura y su evolución. En el año 2020, la cobertura de sala de 5 se encuentra por encima del 95% en todas las provincias con excepción de Buenos Aires (93,4%). A su vez se observan provincias que han tenido un crecimiento importante entre los años 2006 y 2020, como Santiago del Estero (de 81% a 97%), Catamarca (de 90% a 100%) y Formosa (de 94% a 100%).

Las diferencias de cobertura son más marcadas en sala de 4, donde 10 provincias presentan en el año 2020 una cobertura mayor al 95% (Catamarca, Córdoba, Chubut, La Pampa, La Rioja, Mendoza, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) y 3 provincias una menor al 80% (Formosa, Neuquén y Salta). En cuanto a la evolución entre los años 2006 y 2020, las provincias que crecieron más de 60 puntos porcentuales en cobertura de sala de 4 fueron Catamarca (21% a 96%) Corrientes (de 24% a 87%), Chaco (25% a 88%), La Pampa (de 17% a 100%), Mendoza (33% a 98%), Misiones (de 12% a 88%), San Juan (de 26% a 100%) y Tucumán (de 15% a 86%).

<sup>3</sup> El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas es la fuente de información más precisa sobre cobertura educativa pero su baja frecuencia dificulta su uso para el monitoreo de políticas de cobertura educativa.

Los datos

## ¿Cómo es el acceso por quintiles de ingreso?

El Relevamiento Anual no permite analizar la evolución de la cobertura por nivel socioeconómico. Para ello, utilizamos datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que nos permite distribuir a los niños de hogares urbanos de 4 y 5 años, al comienzo del año, según el quintil de su hogar en base al ingreso per cápita familiar.

Los resultados muestran, como observamos en la sección anterior, que la cobertura creció para el total de niños. También exponen que el crecimiento resultó más acentuado en los quintiles de ingresos más bajos, si bien la cobertura en sala de 4, para este quintil, aún no es universal. En el año 2004, solo el 63% de los niños de 4 y 5 años en el quintil de ingreso más bajo asistían al jardín de infantes mientras que en el año 2020, el 90% estaba matriculado. En cambio, en el quintil de ingresos más altos, la cobertura pasó de 89% a 99% entre esos años.

**Cuadro 1.** Porcentaje de niños de 4 y 5 años que asisten a jardín de infantes por quintiles según ingreso per cápita de su hogar.

	Quintil de ingreso per cápita familiar					Total
	I (ingresos más bajos)	II	III	IV	V (ingresos más altos)	
<b>2004</b>						
Niños con 4 y 5 años	39%	27%	17%	11%	7%	100%
Asisten a jardín de infantes	63%	75%	79%	83%	89%	73%
<b>2009</b>						
Niños con 4 y 5 años	43%	24%	16%	12%	5%	100%
Asisten a jardín de infantes	77%	89%	89%	87%	95%	84%
<b>2014</b>						
Niños con 4 y 5 años	43%	24%	17%	11%	5%	100%
Asisten a jardín de infantes	82%	89%	91%	94%	90%	87%
<b>2020</b>						
Niños con 4 y 5 años	49%	21%	16%	9%	6%	100%
Asisten a jardín de infantes	90%	95%	94%	97%	99%	93%

Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a Encuesta Permanente de Hogares

Los datos

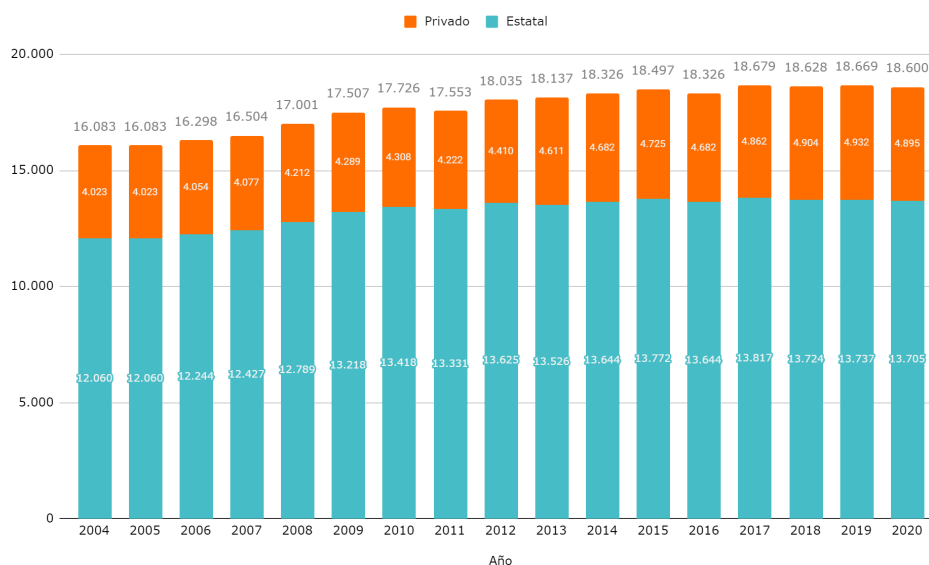
### ¿Cómo evolucionó la oferta de jardines de infantes?

La oferta educativa del nivel inicial puede crecer por la construcción de nuevos jardines de infantes, o por la creación de nuevas secciones (aulas) en jardines ya existentes. En este apartado se analiza la evolución de la oferta de jardines de infantes, medida por la cantidad de unidades educativas del nivel.

En el año 2004 se contaba con 16.083 unidades educativas de jardines de infantes incorporados a la enseñanza oficial, mientras que para 2020 la cifra se elevó a 18.600: un incremento de 15,6% en 16 años. Las provincias donde se observa un incremento mayor son Santiago del Estero (163%), Chaco (79%), Catamarca (88%) y La Rioja (38%).

Las unidades educativas del sector público representan el 76% de las unidades educativas para 2020 y crecieron un 13,6% entre 2004 y 2020, mientras que las del sector privado representan el 24% en el año 2020 habiendo crecido 21,7% entre los años 2004 y 2020.

**Gráfico 2.** Evolución de las cantidades de unidades de servicio de nivel inicial con jardín de infantes, por gestión. 2004 a 2020.



Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a Relevamiento Anual.

Los datos

### Oferta y demanda: acceso, secciones (salas) y niños en edad de asistir al nivel

En este apartado se observan tres dimensiones de manera conjunta: (i) la evolución de la oferta del nivel inicial, dada por la cantidad de secciones (aulas) disponibles; (ii) el porcentaje de acceso al nivel, calculado como el cociente entre alumnos para una determinada sala y el total de la matrícula de primer grado para esa misma cohorte; y (iii) la cantidad total de niños en edad de asistir al nivel inicial.

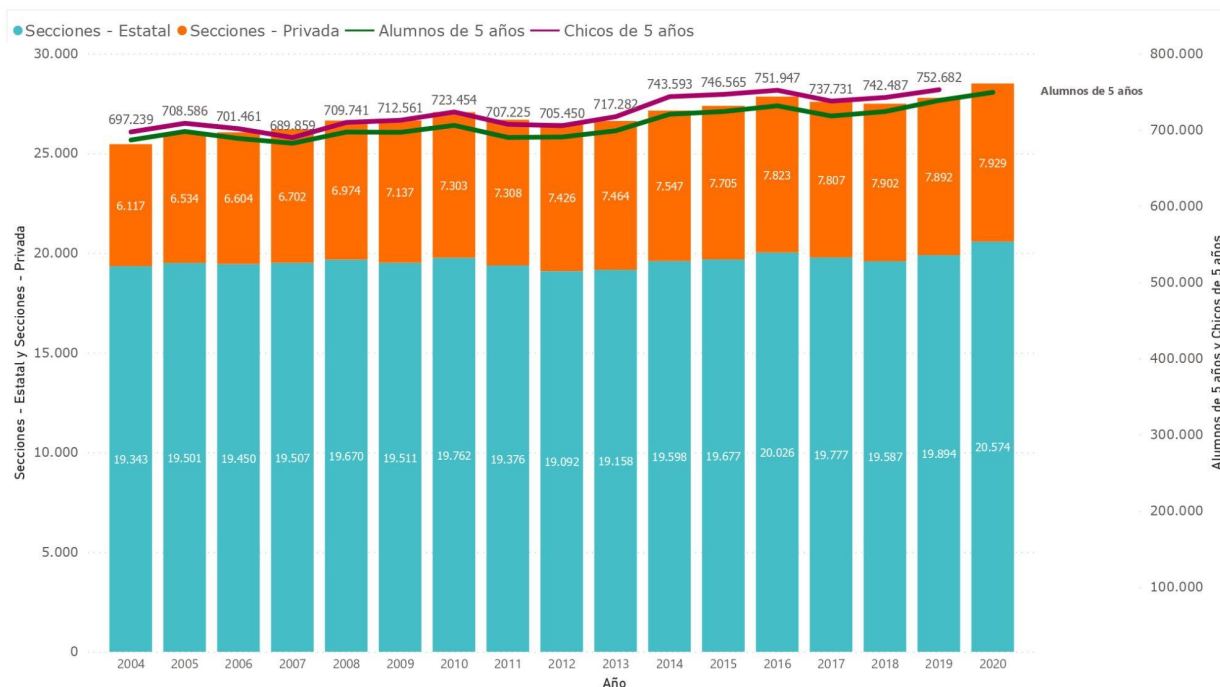
Al analizar las tres variables en conjunto, se observa que a medida en que la oferta del nivel inicial sube, lo mismo sucede con los porcentajes de acceso al nivel. Por otro lado, se acorta la distancia entre la cantidad de niños en edad de asistir al jardín de infantes y aquellos que efectivamente lo hacen. Esto sugiere que la expansión de la oferta es uno de los factores que podría explicar el crecimiento de los niveles de cobertura.

Los gráficos a continuación muestran la evolución de la oferta (secciones), cobertura y total de niños en edad para asistir al jardín de infantes, para las salas de 5, 4 y 3 años.

En el año 2020 se contaba con 28.503 secciones en sala de 5, 24.616 secciones en sala de 4, 12.957 secciones en sala de 3. Como se puede observar en los siguientes gráficos, la mayor parte de las secciones en las tres salas pertenecen al sector estatal: 72,2% en sala de 5, 69,7% en sala de 4 y 56,6% en sala de 3.

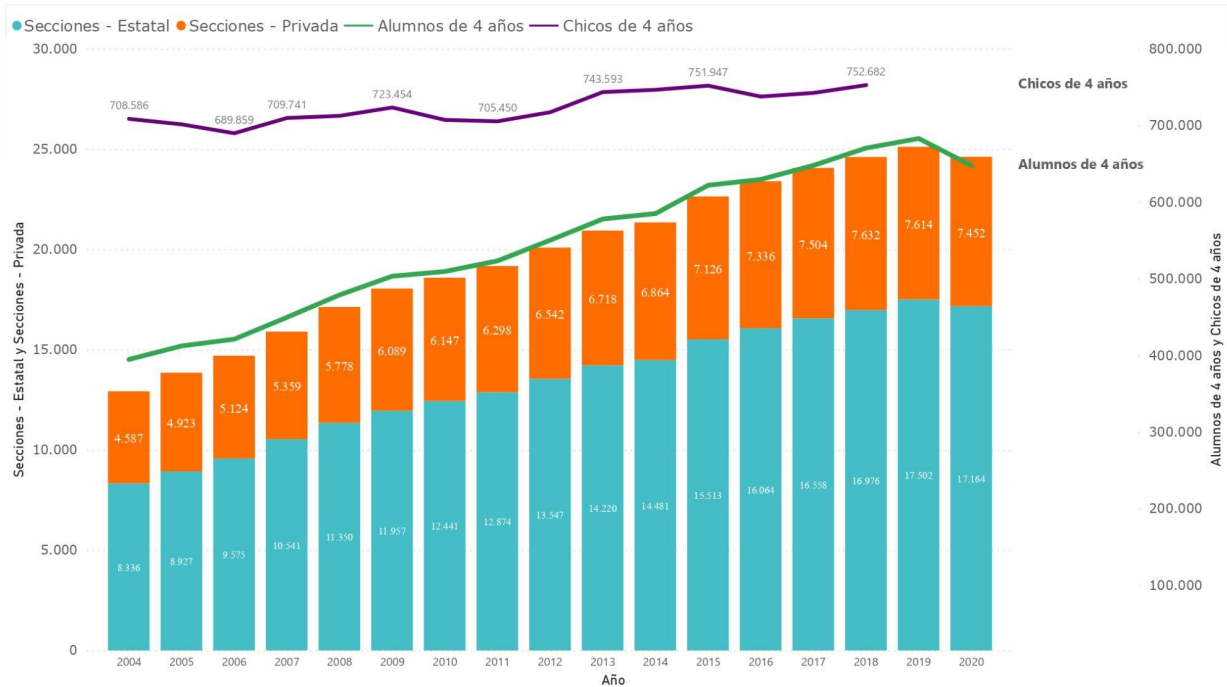
En cuanto a la evolución desde el año 2004, se observan distintos incrementos según la sala. En la de 5, las secciones crecieron un 12,0% en total, 6,4% en el sector estatal y un 29,6% en el privado. En sala de 4, las secciones aumentaron un 90,5% en total, 105,9% en el sector estatal y un 62,5% en el privado. En sala de 3, las secciones crecieron un 83% en total, 92,8% en el sector estatal y un 71,0% en el privado.

**Gráfico 3.a.** Evolución de la matrícula y secciones (aulas), por tipo de gestión, de los jardines de infantes de sala de 5 y niños en edad de asistir. 2004 a 2020.

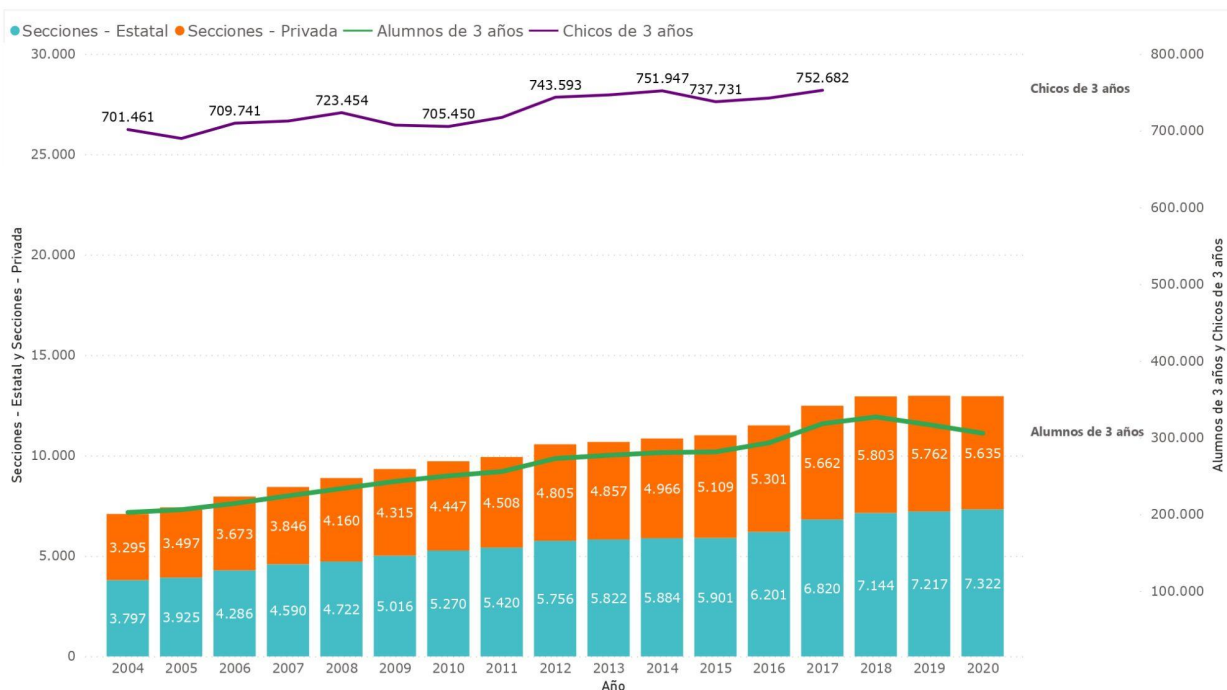


## Oferta y demanda: acceso, secciones (salas) y niños en edad de asistir al nivel (cont.)

**Gráfico 3.b.** Evolución de la matrícula y secciones (aulas), por tipo de gestión, de los jardines de infantes de sala de 4 y niños en edad de asistir. 2004 a 2020.



**Gráfico 3.c.** Evolución de la matrícula y secciones (aulas), por tipo de gestión, de los jardines de infantes de sala de 3 y niños en edad de asistir. 2004 a 2020.



Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a Relevamiento Anual.



Comentarios finales

-

## Comentarios finales

1. La cobertura de sala de 5 alcanza niveles de universalización hace más de 14 años. Para la serie estudiada, todos los años la cobertura varía entre un 97% y 98%, respecto del 100% de la matrícula que posteriormente empieza primer grado. Por otro lado, la sala de 4 pasó del 55,7% al 89,1% (33,4 puntos porcentuales) lo cual muestra un crecimiento continuo desde 2006 hasta 2020. La sala de 3 pasó de 27,2% al 42,3% en esos años.

2. Al desagregar por quintiles de ingresos, se observa un crecimiento desigual. Los quintiles de menores ingresos crecieron más en términos de acceso. Sin embargo, como al comienzo de la serie estudiada mostraban una cobertura menor en comparación con los segmentos de mayores ingresos, la cobertura para la sala de 4 (obligatoria) para estos quintiles aún no es universal. En el año 2004, el 63% de los niños en el quintil de ingresos más bajo asistía al jardín de infantes mientras que en el año 2020, el 90% estaba matriculado. En cambio, en el quintil de ingresos más altos, la cobertura pasó de 89% a 99% entre esos años.

3. Al analizar la evolución de la oferta disponible, el acceso y la cantidad de niños en edad de asistir al nivel inicial, se observa que la ampliación de la oferta es uno de los factores que podría explicar el crecimiento de los niveles de cobertura. La oferta de secciones (aulas) tuvo un fuerte crecimiento tanto en sala de 3 y 4, y en menor medida para sala de 5 (que ya estaba prácticamente universalizada al comienzo de la serie analizada). Para sala de 4 las provincias que mayor aumento de secciones entre 2004 y 2020 fueron: La Pampa (680,0%), Misiones (594,8%) y Salta (526,4%).

Anexo y aclaraciones metodológicas

**Anexo y aclaraciones metodológicas****Cuadro Anexo 1.** Evolución del acceso a sala de 4 y 5, por provincia. Años 2006, 2013 y 2020.

Provincia	Sala 4			Sala 5		
	2006	2013	2020	2006	2013	2020
Total País	55,7%	74,2%	89,1%	98,5%	97,9%	98,1%
Buenos Aires	76,3%	81,6%	86,8%	92,4%	93,0%	93,4%
Catamarca	21,3%	75,4%	95,7%	90,4%	100,0%	100,0%
Chaco	25,1%	60,6%	88,1%	94,4%	97,4%	100,0%
Chubut	55,5%	81,2%	98,4%	94,7%	100,0%	100,0%
Ciudad de Buenos Aires	83,4%	85,1%	91,2%	96,8%	96,0%	98,2%
Córdoba	64,7%	85,4%	95,2%	100,0%	100,0%	100,0%
Corrientes	23,6%	57,6%	87,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Entre Ríos	38,2%	69,3%	92,1%	100,0%	100,0%	100,0%
Formosa	22,6%	54,5%	76,1%	93,8%	97,4%	100,0%
Jujuy	36,1%	62,5%	85,6%	99,4%	98,9%	100,0%
La Pampa	17,5%	49,3%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
La Rioja	59,1%	87,6%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Mendoza	33,0%	68,2%	97,7%	100,0%	100,0%	100,0%
Misiones	12,7%	54,9%	88,2%	100,0%	100,0%	100,0%
Neuquén	54,2%	65,4%	77,1%	100,0%	100,0%	100,0%
Río Negro	60,1%	74,2%	94,9%	99,0%	100,0%	99,9%
Salta	20,7%	55,1%	75,9%	100,0%	100,0%	99,4%
San Juan	26,2%	53,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
San Luis	61,6%	80,1%	93,2%	99,0%	100,0%	99,6%
Santa Cruz	87,6%	91,1%	98,8%	98,9%	99,6%	100,0%
Santa Fe	66,4%	76,9%	88,4%	98,6%	100,0%	100,0%
Santiago del Estero	48,9%	75,9%	95,3%	81,0%	95,8%	97,2%
Tierra del Fuego	87,6%	91,6%	100,0%	98,2%	98,8%	100,0%
Tucumán	15,2%	41,4%	85,7%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a Relevamiento Anual.

Nota: Como denominador se usó el total de alumnos en primer grado en su año correspondiente, de modo que en los casos donde se superó levemente el 100% se normaliza a 100%.

**Cuadro Anexo 2.** Evolución de las secciones para sala de 4 y 5, por provincia. Años 2004, 2012 y 2020.

Provincia	Sala 4				Sala 5			
	2004	2012	2020	2020 vs 2004	2004	2012	2020	2020 vs 2004
Total País	12.923	20.089	24.616	90,5%	25.460	26.518	28.503	12,0%
Buenos Aires	5.015	6.623	6.766	34,9%	6.936	8.210	8.638	24,5%
Catamarca	73	239	308	321,9%	399	314	351	-12,0%
Chaco	199	548	824	314,1%	924	811	1.024	10,8%
Chubut	228	376	422	85,1%	401	462	391	-2,5%
Ciudad de Buenos Aires	1.373	1.454	1.599	16,5%	1.531	1.603	1.693	10,6%
Córdoba	1.343	2.006	2.259	68,2%	2.077	2.192	2.287	10,1%
Corrientes	184	467	723	292,9%	920	714	902	-2,0%
Entre Ríos	338	712	970	187,0%	1.015	979	1.024	0,9%
Formosa	93	195	317	240,9%	522	453	544	4,2%
Jujuy	195	373	503	157,9%	590	550	573	-2,9%
La Pampa	30	115	234	680,0%	263	232	239	-9,1%
La Rioja	156	255	307	96,8%	297	291	327	10,1%
Mendoza	415	1.107	1.483	257,3%	1.335	1.360	1.465	9,7%
Misiones	134	645	931	594,8%	1.138	1.108	1.065	-6,4%
Neuquén	231	302	439	90,0%	471	514	549	16,6%
Río Negro	298	429	428	43,6%	503	516	466	-7,4%
Salta	144	553	902	526,4%	917	953	1.088	18,6%
San Juan	150	397	724	382,7%	625	667	736	17,8%
San Luis	199	299	381	91,5%	341	361	408	19,6%
Santa Cruz	197	254	275	39,6%	212	270	282	33,0%
Santa Fe	1.251	1.592	2.102	68,0%	1.991	2.144	2.396	20,3%
Santiago del Estero	396	563	710	79,3%	616	670	828	34,4%
Tierra del Fuego	100	130	141	41,0%	108	131	154	42,6%

Fuente: Observatorio de Argentinos por la Educación en base a Relevamiento Anual.

Referencias bibliográficas

-

## Referencias bibliográficas

Cardini, A., Guevara, J. y Steinberg, C. (2021). *Mapa de la educación inicial en Argentina: Puntos de partida de una agenda de equidad para la primera infancia*. Buenos Aires: UNICEF-CIPPEC.

Furman, M., Jarvis, D., Luzuriaga, M y Podestá, M.. (2019). *Aprender Ciencias en el Jardín de Infantes- Capítulo 1*. Buenos Aires: Aique Editores.

Melhuish, E y Barnes, J. *Preschool Programs for the General Population*. Encyclopedia on Early Childhood Development.

Vinocur, P. y Mercer, R. (2020). *La primera infancia: una prioridad. Informe sobre el Sistema de Información y Monitoreo (SIM) de Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en la Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina, UNICEF.

**ARGENTINOS**  
*por la* **educación**