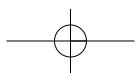
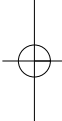
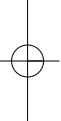




CAPÍTULO 4
**EDUCACIÓN
Y PRIMERA
INFANCIA**





CAPÍTULO 4 EDUCACIÓN Y PRIMERA INFANCIA



Uno de los factores más importantes relacionados con las trayectorias escolares exitosas es la incorporación temprana de los niños en el sistema educativo. Sin dudas, esta incidencia positiva sobre los logros escolares se vincula con las transformaciones recientes del nivel inicial, dado que si bien históricamente éste se ocupó de aspectos asistenciales y de cuidado, cada vez más está concentrando sus esfuerzos en cuestiones de índole pedagógica. El nivel preprimario¹ brinda la oportunidad de desarrollar habilidades y de acceder a saberes, que no están dispuestos de manera sistemática y elaborados adecuadamente en otros espacios. La escolarización temprana amplía el horizonte de los niños y las niñas de todos los sectores sociales y culturales, a la vez que los prepara para el ingreso en la educación básica.

Al mismo tiempo, la escolarización durante los primeros años complementa su acción forjando el sentido del esfuerzo, el compromiso y la asunción de ciertas responsabilidades por parte de los niños. De este modo, se identifica para el nivel inicial una identidad propia y éste constituye por sí mismo una importante etapa de escolarización, donde la socialización representa un aspecto central. Las razones pedagógicas que justifican la educación temprana en instituciones educativas se vinculan con la importancia de una acción sistemática, adaptada a las características y necesidades de la edad, lo que contribuye en gran medida al mejor desarrollo de la personalidad de cada niño y a su posterior desempeño escolar.

En el marco de las Metas Educativas 2021 establecidas por el conjunto de los países de la región, se plantea para el fin de la próxima década que el 100% de los niños de 3 a 6 años participe en programas educativos de buena calidad y que se multiplique sustantivamente la proporción de niños menores de 3 años que acceden a servicios educativos organizados con claro sentido pedagógico formativo. Si bien estas metas son ambiciosas, no hacen más que evidenciar la centralidad que ha adquirido la atención de la primera infancia en la agenda política de la región y, en particular, en la agenda educativa.

1. "Nivel inicial", "preescolar" o "preprimario" son algunas de las denominaciones que este tramo del sistema educativo adopta en los diferentes países. Es importante subrayar que estas denominaciones con frecuencia llevan consigo concepciones diferentes respecto de las características y los propósitos de las acciones educativas. Este punto es objeto de análisis del presente capítulo.

Al realizar un primer análisis de las acciones educativas que llevan a cabo los Estados en torno a la primera infancia, puede observarse que éstas parecen responder simultáneamente a dos lógicas diferentes: la del propio sistema educativo, para el cual la expansión de la cobertura de los servicios, la preocupación por la calidad de los mismos en todas sus dimensiones, la revisión y mejora de los diseños curriculares y de los espacios institucionales forman parte de su quehacer permanente y, por otra parte, la lógica propia de la perspectiva de la integralidad de las políticas sociales destinadas a la primera infancia, en cuyo marco el componente educativo se ubica como un elemento clave para la construcción de las condiciones que posibiliten el pleno cumplimiento de los derechos.

Este cuarto capítulo del informe hace un repaso sobre la situación educativa de la primera infancia en la región. En primer lugar, se presenta información estadística que permite delinear el alcance de la escolarización en niños y niñas de hasta 5 años de edad. En segundo lugar, y en concordancia con el conjunto del informe, se centra la mirada sobre la respuesta que ofrecen los Estados –mediante sus normas y en sus políticas– ante el compromiso de ofrecer una educación de calidad desde el inicio de la vida. En función de ello, se intenta dar cuenta del modo en que la primera infancia aparece tratada en las leyes de educación, para luego realizar un análisis de la información relevada sobre la oferta educativa destinada a la primera infancia, observando sus características y tendencias. El capítulo cierra con un breve recorrido por algunos de los principales desafíos todavía pendientes que presenta la respuesta educativa a los requerimientos de la primera infancia.

128

INFORME
SOBRE
TENDENCIAS
SOCIALES
Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA
LATINA
2009

1. NOTAS SOBRE LA ESCOLARIZACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA

La información que permite analizar los alcances de la escolarización en la primera infancia presenta claras limitaciones. Cuando se recurre a las encuestas de hogares, fuente cuyo análisis se priorizó en este informe, pueden identificarse dos formas de abordaje productivo.

Una consiste en hacer un análisis de quiénes asisten a algún tipo de establecimiento educativo del nivel inicial, de este modo puede lograrse un perfil de cobertura por diferentes criterios de desagregación, por ejemplo, por el nivel socioeconómico de las familias o el lugar de residencia. Pero la limitación que surge en esta aproximación es que no todos los países relevan la situación educativa de los más pequeños. Sólo cuando se centra la atención en los niños de 5 años de edad se logra información comparable para toda la región. Mientras tanto, en edades inferiores, las opciones de comparar se reducen sensiblemente. Pero incluso así, cuando se analiza la situación de los niños y niñas de 5 años no siempre la información que se puede producir es plenamente comparable. Si se intenta analizar la escolarización de estos niños en el nivel inicial, en algunos países la tasa se reduce significativamente, pues dado que el momento del año en que se realiza la encuesta varía de un país a otro, a esta edad ya pueden estar cursando el nivel primario.

Por este motivo, se toma un segundo modo de abordaje: la única manera de generar información comparable para este grupo de edad es poniendo el acento sobre cuántos niños y niñas asisten a un establecimiento escolar, independientemente del nivel (aunque se posee la certeza de que la mayoría asiste al nivel inicial). Por lo tanto, el análisis presente comienza desde esta última aproximación, que permite una visión más integral del

panorama de la región. Luego se avanza en la observación de los pocos países para los cuales se dispone de información sobre la situación educativa de los más pequeños.

LA ESCOLARIZACIÓN A LOS 5 AÑOS

El acceso de los niños a la escuela antes de los 6 años responde a un patrón social y geográfico muy pronunciado: las probabilidades que tienen los niños y las niñas de 5 años de asistir a la escuela cuando residen en los hogares mejor posicionados en la estructura social son mayores que las de los niños y las niñas de los hogares con menos recursos, y la expansión de la escolarización entre los niños de 5 años en las áreas urbanas es muy superior al de las zonas rurales. A esta edad, ocho de cada diez niños se encuentran escolarizados; esta proporción supera al 85% en las áreas urbanas y no alcanza a siete de cada diez niños en las zonas rurales o entre aquellos que provienen de los sectores socialmente más postergados.

Las diferencias regionales son muy pronunciadas. En los países del Cono Sur, el acceso a la educación a los 5 años se encuentra cerca de ser universal, en tanto sólo abarca a la mitad de los niños en la región conformada por Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador, donde la brecha geográfica supera los veinte puntos porcentuales. Se destaca la situación de países como México o Brasil, donde se observa una brecha menor entre las áreas urbanas y rurales, al presentar los valores más altos de asistencia a esta edad en las áreas rurales.

Los procesos de expansión educativa suelen comenzar en los sectores sociales más favorecidos para, con el tiempo, incorporar a la población de los sectores más postergados. En efecto, la brecha en la escolarización de los niños de 5 años según el clima educativo del hogar de origen se acerca al 30% en favor de los niños de hogares con adultos con un nivel de instrucción mayor. A la vez, esta brecha tiende a reducirse a medida que la asistencia a la escuela para el total de niños de 5 años asciende, de tal forma que en los países del Cono Sur se reduce al 10%, en tanto en los países centroamericanos, la asistencia a la escuela de los niños más pobres representa menos de la mitad que la de los niños provenientes de hogares con mayor capital educativo.

Siete de cada diez niños de 5 años escolarizados asisten a un establecimiento del sector público. Nuevamente se observan diferencias muy pronunciadas según el área geográfica y el hogar de origen. En las áreas rurales, la prevalencia del sector público entre los niños escolarizados es mucho mayor que en las áreas urbanas. A la vez, la proporción de niños escolarizados provenientes de los hogares mejor posicionados en la estructura social en el sector privado es el doble que entre los niños más pobres.

México, Brasil, Costa Rica y Panamá son los países donde la escolarización en el sector privado es menor. Dos de cada diez niños de 5 años escolarizados asisten a un establecimiento privado, en contraste con los países centroamericanos, donde esta relación asciende a cinco de cada diez. Junto con los países del Cono Sur –con quienes también comparten las mayores tasas de asistencia a esta edad– se trata de países donde en conjunto se observa que la probabilidad de estar escolarizado en el sector privado es muy diferente según el estrato social de procedencia. Esta situación probablemente tenga relación con la oferta diferenciada por sector de gestión. Las tasas de asistencia comparativamente bajas de los países centroamericanos, junto a brechas menos pronunciadas entre estratos sociales, constituyen indicios que hacen suponer que el sector público tiene una baja penetración en el nivel inicial, lo cual incide sobre el acceso segmentado, donde predomina el sector privado de gestión educativa. (VÉASE TABLA 4.1.1)

SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

ANA MALAJOVICH*

En los últimos años, hemos asistido a una proliferación de investigaciones de diferente tipo que establecen la importancia de la educación de los niños pequeños. Los argumentos van desde aquellos que plantean los primeros años como fundamentales para el desarrollo de las conexiones neuronales a partir de ambientes ricos y desafiantes, los que demuestran éxitos en la trayectoria escolar evitando fracasos y repeticiones, los que a partir de estos resultados valoran económicamente los ahorros que suponen para los Estados estas inversiones, hasta aquellos que demuestran que los niños que han concurrido a establecimientos educativos de algún tipo recaen menos en situaciones de delincuencia, drogadicción, etc.

Este énfasis se observa en las numerosas reuniones internacionales que se han ocupado del tema educativo. Así hemos visto multiplicarse las declaraciones, resoluciones y metas que los gobiernos latinoamericanos han firmado, comprometiéndose a mejorar la situación de la infancia. A modo de ayudamemoria, recordemos que la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos”, adoptada en Jomtien en 1990, ya establecía el compromiso de fomentar el cuidado y la educación de los niños pequeños desde el momento de su nacimiento. Diez años después, en la declaración de Dakar, de abril de 2000, se señala como objetivo “extender y mejorar la protección y la educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”.

En febrero de 2000, unos meses antes de la conferencia de Dakar, los países de América evaluaban que si bien se reconoce un “aumento importante en el cuidado de la primera infancia y de su educación, en particular en el período de 4 a 6 años”, también se advierte sobre “la insuficiente atención al desarrollo integral de la primera infancia, en especial de los niños menores de 4 años”.

Por último, en América Latina se discuten en 2009 las “Metas educativas 2021 para transformar la educación en la década de los bicentenarios”. En este documento, se sostienen dos metas que interesan en particular. La Meta específica 7 se propone: “Aumentar la oferta de Educación Inicial de 0-6 años, con los siguientes niveles de logro: conseguir que entre el 50 y el 100% de los niños de 3 a 6 años reciban atención educativa temprana en 2015 y que el 100% la reciba en 2021; lograr que entre el 10 y el 30% de los niños de 0 a 3 años participen en actividades educativas en 2015 y entre el 20 y el 50%, en 2021”. La Meta específica 8, por otra parte, se propone: “Potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella”. En esta Meta se establece como nivel de logro: “Conseguir que entre el 30 y el 70% de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tenga titulación establecida en 2015 y que entre el 60 y el 100% disponga de ella en 2021”. Pero como puede observarse, a pesar de las múltiples declaraciones, la situación educativa

* Lic. en Ciencias de la Educación. Profesora titular de la cátedra de Didáctica del Nivel Preprimario en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y Directora de Gestión Curricular de Dirección Provincial de Educación Inicial, en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires.

de la infancia continúa siendo una deuda pendiente.

Aun así, es justo reconocer que en los últimos años numerosos países de la región han establecido la obligatoriedad de la asistencia al último año de la educación inicial o preescolar (según las diferentes nominaciones que ésta recibe en los países) y que incluso varios de ellos han avanzado sobre edades anteriores. Esta política obligó a los Estados a crear servicios para incorporar a la población infantil. De manera que hoy son relativamente altos los porcentajes de niños de 5 a 6 años que se encuentran incorporados en las instituciones educativas.

Sin embargo, sigue existiendo una doble deuda. Por un lado, con los niños más pequeños y, por otro, con los niños provenientes de los sectores sociales más pobres. Esto ocurre debido, por un lado, a la inexistencia de servicios en las zonas rurales y entre las poblaciones indígenas (pues hay que recordar que en América Latina estas poblaciones son numéricamente importantes) y, por otro lado, debido a la invisibilidad de la infancia, incluso de aquella que habita las grandes ciudades en condiciones de extrema pobreza. En este sector, se encuentran niños que muchas veces ni siquiera están inscriptos y que muy tempranamente se incorporan en el mundo laboral.

Por otra parte, la mayor conciencia acerca de la relevancia que adquiere la educación inicial para la formación de los niños ha determinado un proceso de fuerte fragmentación en la oferta educativa, con un consecuente aumento de su privatización. La falta de recursos de los Estados para hacer frente a la necesaria expansión del nivel con la inclusión de los niños, en particular de los niños menores de 4 años, ha conllevado a priorizar programas dirigidos a las familias, para que éstas se encarguen de ofrecer

propuestas estimulantes del desarrollo en sus niños. Sin embargo, estas iniciativas han obtenido pocos resultados, debido centralmente al bajo nivel educativo de las madres y a que muchas de ellas deben, además, realizar trabajos fuera del hogar. Estos programas también requieren de un alto grado de articulación de acciones entre las áreas de salud, desarrollo o bienestar social y educación. Una articulación que, aunque es un objetivo prioritario de las políticas públicas, aún no ha sido posible efectivizar en la mayoría de nuestros países.

En paralelo, debe destacarse que los sectores más pobres han desarrollado diferentes modalidades de atención a la niñez. Algunas de ellas autogestadas por las propias organizaciones comunitarias y otras, con el apoyo técnico y el financiamiento de fundaciones privadas nacionales o extranjeras. Estas experiencias son muy heterogéneas, en cuanto al tipo de atención que brindan a los niños, la capacitación que tienen las personas que en ellas trabajan, los recursos con los que cuentan, etc. En general, se podría afirmar que el problema mayor que presentan es que nacen vinculadas “a programas de protección dirigidos a la familia, sin comprender que la infancia es una categoría social con identidad propia” (Marchesi, 2009). Por lo tanto, durante estas primeras edades, la atención educativa es en general desvalorizada, ya que el acento está puesto en resolver los problemas nutricionales y sanitarios frente a las carencias familiares o en la necesidad de contar con servicios donde albergar a los niños pequeños mientras sus madres trabajan. De manera que, también para la infancia, se continúa reproduciendo el círculo vicioso de “las instituciones pobres para los pobres”.

“Pese a las mejoras en la enseñanza preescolar y el elevado grado de cobertura de ésta, los niños más

desfavorecidos no suelen beneficiarse en general de los programas de atención y educación de la primera infancia...” expresan “Las Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación del Bicentenario” (OEI, 2009).

La mayoría de los Estados, sin embargo, ha dedicado recursos para producir importantes transformaciones en los diseños curriculares, muchos de ellos han abarcado la totalidad de la franja etaria de 0 a 6 años y otros se han dedicado específicamente a las edades de 3 a 6 años. Sin embargo, poco han impactado en el mejoramiento de las prácticas educativas de las instituciones. Esto se debe a diferentes factores, que incluyen desde la formación escolar y específicamente docente, pasando por las experiencias que han tenido los educadores durante su propia escolaridad, el tipo de socialización profesional que se realiza en las instituciones y las condiciones laborales, hasta la carencia de recursos, la cantidad de niños que tiene a su cargo cada docente, la distancia que media entre lo que los técnicos prescriben y las concepciones educativas de los educadores.

De manera que, a pesar de que la educación infantil es considerada como el nivel educativo más flexible y abierto a las innovaciones, sus prácticas están imbuidas de las viejas tradiciones y de rituales que poco se han modificado. Continúa persistiendo una mirada romántica hacia la infancia que no reconoce sus capacidades y necesidades de aprendizaje, y modalidades educativas que ponen más énfasis en convertir al niño en un “alumno disciplinado” que en desarrollar y complejizar sus conocimientos.

La educación inicial tiene, en América Latina, deudas pendientes en relación con la inclusión de los niños de las edades obligatorias y en la ampliación de la oferta, para que aquellas familias que decidan enviar a sus hijos a la escuela tengan instituciones a su disposición. Pero también tiene la obligación de transformar los objetivos que persigue, en pos de permitir a la infancia incorporarse al mundo de la cultura de su tiempo, desarrollando todas sus capacidades de manera creativa e inteligente.



TABLA 4.1.1

Porcentaje de niños de 5 años escolarizados y sector de gestión educativa al que asisten, según área geográfica, clima educativo del hogar y grupos de países* América Latina (17 países), circa 2007

		ÁREA GEOGRÁFICA		CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR			TOTAL
		URBANO	RURAL	BAJO	MEDIO	ALTO	
GRUPO 1	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	92,8	71,0	85,1	90,7	95,1	91,6
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	63,4	77,5	85,1	74,5	39,1	64,0
GRUPO 2	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	87,3	79,3	76,4	89,0	97,4	85,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	76,0	93,7	93,5	79,6	50,4	80,0
GRUPO 3	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	80,5	59,9	57,2	76,3	90,0	72,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	43,9	62,8	60,7	51,2	34,9	50,0
GRUPO 4	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	63,9	39,6	35,7	69,9	83,2	51,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	41,5	57,3	50,6	50,9	32,3	47,8
TOTAL	% DE NIÑOS DE 5 AÑOS ESCOLARIZADOS	85,3	67,2	67,0	86,3	94,9	80,4
	% QUE ASISTE AL SECTOR PÚBLICO	70,0	84,4	86,3	74,7	45,3	73,3

NOTA: *Para conocer la definición de los Grupos de países, véase el Anexo metodológico.

FUENTE: SITEAL, a partir de Encuesta de hogares.

EL ACCESO A INSTITUCIONES DEL NIVEL INICIAL

Tal como se aclaró previamente, con el propósito de permitir la comparabilidad, la información hasta aquí presentada sólo daba cuenta de los niveles de asistencia a establecimientos educativos a la edad de 5 años, bajo el supuesto de que la gran mayoría de los niños de esa edad ya se encuentra escolarizada en el nivel inicial, aunque no se especifique.

A continuación, se presenta la información proveniente de las encuestas de hogares de algunos países que indagan sobre la escolarización en el nivel inicial, abarcando desde los jardines maternos hasta el nivel preescolar.

Las configuraciones diferenciadas en la asistencia al nivel inicial en Chile, durante 2006, por ejemplo, se ajustan en gran medida a las tendencias desarrolladas en los párrafos precedentes. La expansión del nivel inicial es claramente más pronunciada en los sectores sociales más favorecidos, a tal punto que antes de cumplir el año de vida los niños escolarizados provienen todos de hogares donde los adultos tienen alto nivel de instrucción. Como es de esperar, la proporción de niños escolarizados en el nivel inicial aumenta con la edad, de tal forma que a los 5 años el 85% de los niños asiste regularmente a algún establecimiento educativo del nivel preprimario. A la vez, es muy marcada la diferencia en la proporción de niños escolarizados en el nivel inicial por área geográfica, en favor de los sectores urbanos.

En la encuesta chilena, directamente se les pregunta a las madres y a los padres de los niños de 5 años cuáles son los motivos por los cuales no envían a sus hijos pequeños a la escuela. Los problemas relacionados con la oferta de servicios educativos constituyen el motivo principal de desescolarización de los niños de 5 años provenientes de las familias de las zonas rurales y los sectores menos favorecidos. Las familias de niños de 5 años de zonas urbanas o estratos sociales más altos declaran que no envían a sus hijos a la escuela porque no lo consideran necesario, dado que otra persona los cuida en la casa, y una proporción menor, pero de todos modos importante, no envía a sus hijos de 5 años a la escuela porque no le encuentra utilidad al nivel inicial. (VÉASE GRÁFICO 4.1.1)

133

INFORME
SOBRE
TENDENCIAS
SOCIALES
Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA
LATINA
2009

La encuesta de Guatemala permite, al igual que en Chile, conocer los niveles de asistencia al nivel inicial desde antes de cumplir el año de vida. Aunque la proporción de niños escolarizados es muy inferior a la observada en Chile, las tendencias por área geográfica y estrato social son muy similares. Antes de cumplir el año, prácticamente ningún niño o niña se encuentra escolarizado y los pocos que asisten a algún establecimiento educativo provienen todos de hogares con alto capital educativo. Sólo a partir de los 3 años, se empieza a observar una proporción algo más importante de niños escolarizados. A esta edad, el 5% de los niños asiste al jardín maternal, y esta proporción asciende al 8% en las áreas urbanas. En la inmensa mayoría de los casos, se trata de niños que viven en hogares donde los adultos tienen un alto nivel de instrucción. A los 4 años, la tasa de asistencia aumenta alrededor de siete puntos porcentuales y comienza a observarse la paulatina incorporación de los niños provenientes de los sectores rurales y de los hogares pobres. Los datos producidos en Guatemala también permiten diferenciar a los hogares con al menos un integrante que hable alguna lengua indígena como una aproximación a la pertenencia étnica. El grupo de niños provenientes de hogares con ascendencia indígena claramente tiende a ser escolarizado más tardíamente y en menor proporción. Sólo a partir de los 4 años el 5% de ellos asiste al nivel inicial, lo que representa una brecha del 13% respecto de los niños que viven en hogares donde ningún integrante habla lengua indígena.

A los 5 años, sólo el 35% de los niños está escolarizado. La desigualdad en el acceso al nivel es muy marcada, debido al área geográfica y al estrato social del hogar de origen. Más de la mitad de los niños que reside en áreas urbanas y el 93% de los niños provenientes de hogares con alto nivel educativo asiste al nivel inicial. Es interesante destacar que, aunque elevada, entre las variables seleccionadas la brecha más reducida se observa entre los niños, según ascendencia indígena. (VÉASE GRÁFICO 4.1.2)

134

INFORME
SOBRE
TENDENCIAS
SOCIALES
Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA
LATINA
2009

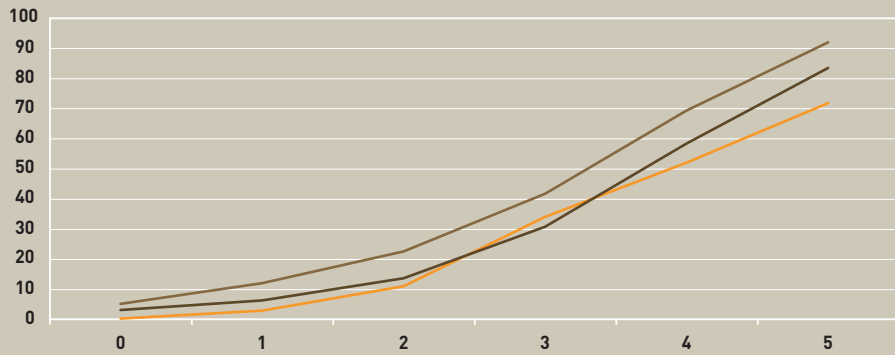
En Brasil, la tendencia en los niveles de asistencia al nivel inicial de los niños pequeños es similar a la de Chile. Antes de cumplir el año, el 3% de los niños y niñas asiste al jardín de infantes y, en los sectores de más recursos, esta proporción se duplica. El nivel de asistencia se incrementa aceleradamente a medida que los niños van creciendo, a punto tal que, a los 5 años, ocho de cada diez niños asisten a un establecimiento educativo. Si bien las brechas se suavizan con el paso de los años, las diferencias en la escolarización por área geográfica y por estrato social del hogar de origen son muy pronunciadas y similares a las observadas en otros países. En el caso de Brasil, el capital educativo de los hogares define en mayor medida la probabilidad de escolarización de un niño, más que el área geográfica en la que reside. A los 5 años, la probabilidad de que un niño o niña proveniente de los hogares con mayor capital educativo asista a la escuela es 30% más alta que entre los niños que viven en hogares de capital educativo bajo, en tanto que esta diferencia se reduce en diez puntos porcentuales entre los niños que residen en las áreas rurales respecto de los niños que residen en las áreas urbanas. (VÉASE GRÁFICO 4.1.3)

La lectura de la información que facilitan las encuestas de hogares permite destacar algunas conclusiones que ayudan a construir el panorama educativo de los primeros años de vida de los niños y niñas en la región. En primer lugar, se repite en este nivel la misma lógica de expansión que pudo apreciarse, en su momento, con la educación primaria y que se da también, en la actualidad, con la educación media. Esta expansión se inicia por los sectores medios y altos urbanos, donde las tasas son casi universales a los 4 o 5 años de edad, y se va ampliando gradualmente hacia los sectores socialmente más postergados, ya sea en los márgenes de las ciudades o en las zonas rurales. Las comunidades indígenas suelen quedar, en este proceso, relegadas a las últimas etapas de la expansión.

GRÁFICO 4.1.1

Tasa de escolarización en el nivel inicial de los niños de 0 a 4 años y tasa de escolarización de los niños de 5 años por edades simples y clima educativo del hogar, Chile, 2006

BAJO
MEDIO
ALTO

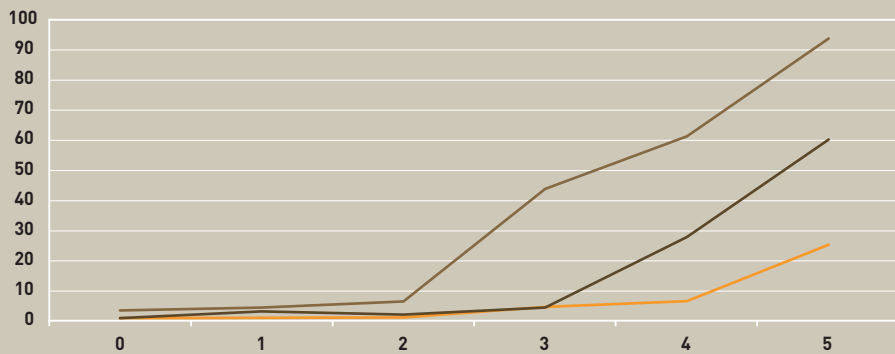


FUENTE: SITEAL a partir de datos de la Encuesta CASEN MIDEPLAN.

GRÁFICO 4.1.2

Tasa de escolarización en el nivel inicial de los niños de 0 a 4 años y tasa de escolarización de los niños de 5 años, según edades simples y clima educativo del hogar, Guatemala, 2006

BAJO
MEDIO
ALTO

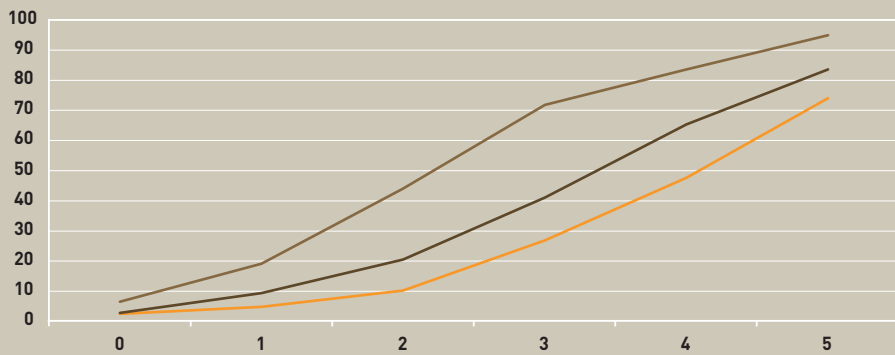


FUENTE: SITEAL a partir de datos del INE.

GRÁFICO 4.1.3

Tasa de escolarización en el nivel inicial de los niños de 0 a 4 años y tasa de escolarización de los niños de 5 años, según edades simples y clima educativo del hogar, Brasil, 2007

BAJO
MEDIO
ALTO



FUENTE: SITEAL a partir de PNAD del IBGE.

HACIA UNA EDUCACIÓN INICIAL PARA TODOS

ANNA LUCIA D'EMILIO*

La primera infancia es el período de desarrollo más rápido e importante en la vida humana y, por eso, UNICEF asigna una relevancia fundamental a los primeros años de vida de niños y niñas, y aboga por una mayor y mejor inversión durante esta etapa del desarrollo.

En primer lugar, porque es un asunto de derechos humanos y así claramente lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por 192 países. La Convención destaca con claridad la importancia del desarrollo de la primera infancia cuando afirma que todos los niños y niñas tienen derecho a desarrollarse “en la máxima medida posible” (artículo 6) y que “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (artículo 27). Pero el compromiso con la primera infancia también es un imperativo moral. El cuidado, la atención educativa y la protección de la niñez durante los primeros años de vida son de vital importancia para evitar muertes, enfermedades y traumas, asegurar una vida saludable, un alto nivel de autoestima y desarrollar las habilidades necesarias para seguir aprendiendo.

A pesar de los múltiples beneficios ya conocidos sobre la inversión en programas de atención y educación de la primera infancia en América Latina y el Caribe, aún son pocos los países que han alcanzado una alta cobertura de la educación inicial, e incluso existen algunos que no llegan al 30%. Los países que tienen al menos tres

años de escolarización formal preprimaria constituyen la excepción. En la mayoría de los países, más de la mitad de la población infantil no tiene escolarización formal previa a la primaria y, en general, pocos países tienen programas de atención destinados a niños de 0 a 3 años, a pesar de ser ésta la etapa más sensible y crítica del desarrollo del ser humano.¹ Cabría preguntarse, como ya lo hizo el Dr. Fraser Mustard,² si los altos promedios de rendimiento escolar alcanzados por los estudiantes de Cuba en las pruebas SERCE³ no se producen debido al hecho de que ese país tiene una consolidada política de primera infancia, un reconocido sistema de atención de la salud primaria y un programa de atención educativa para la primera infancia que presenta un fuerte enfoque intersectorial y comunitario, lo que ha permitido alcanzar una cobertura universal.

Recientes estudios neurocientíficos demuestran, mediante sólidas evidencias, que la calidad del apoyo y atención que reciben los niños durante los primeros años tiene efectos significativos sobre el desarrollo cerebral, el comportamiento y el aprendizaje en etapas posteriores de la vida.⁴ Estos nuevos descubrimientos nos enseñan, en primer lugar, que la etapa más importante en el desarrollo del cerebro se inicia en el período prenatal y se extiende hasta los 3 años de vida. Por lo tanto, lo que se haga o deje de hacer durante esta etapa tiene importantes repercusiones para el resto de la vida. Estos estudios nos demuestran que, cuando se anima a

* Asesora Regional de Educación y Poblaciones Excluidas, UNICEF.

los niños a que jueguen, cuestionen e investiguen, se les ayuda a que aprendan y avancen en su desarrollo social, emocional, físico e intelectual, como actores plenos de su propio desarrollo.

Hay también razones económicas para invertir en la primera infancia y en la educación inicial, dadas las altas tasas de retorno individual y social. Sobre la base de estudios realizados en muchísimos países y, en concreto, a partir de un reciente informe publicado por el Banco Mundial: “The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean: Issues and Policy Options to Realize it” (“La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe: temas y alternativas de políticas para cumplirla”), se demuestra que la tasa de retorno puede llegar a ser de 1 a 17 (es decir, de 17 dólares por cada dólar invertido)⁵ e incluso que el retorno social es aún mayor que el retorno a nivel de cada individuo. La educación inicial, por ejemplo, cuesta menos de lo que cuesta a los países la repetición y la deserción escolar, ya que invertir en la primera infancia posibilita mayor retención escolar y menor repitencia, menos problemas de salud y, por ende, menores gastos médicos, como ya lo han demostrado otros numerosos estudios.

Por otra parte, en la región, se suma a la falta de recursos la ausencia de políticas públicas dirigidas a la primera infancia y, en particular, la carencia de políticas de transición, las cuales hoy en día constituyen uno de los principales desafíos de la educación inicial en América Latina y el Caribe. Prueba de ello son, precisamente, las altas tasas de repetición y abandono ocurridas durante la educación primaria, que superan en algunos países al 20%.⁶

Por último, es importante subrayar que el compromiso con la primera infancia es también un asunto de equidad. Los países de la región han hecho importantes avances por reducir las brechas educativas en educación primaria, lo que ya ha alcanzado a casi todos los niños y niñas, independientemente de su sexo, origen socioeconómico y ubicación geográfica. Sin embargo, la atención a la primera infancia y la educación inicial aún presentan grandes disparidades entre los diferentes grupos socioeconómicos, según cuál sea el origen étnico y según dónde vive cada familia. Esto, a la vez, determina que quienes presentan mayor rezago educativo en la primaria sean los niños y niñas más pobres, los indígenas, los afrodescendientes y aquellos que viven en áreas remotas.

1. Informe de Seguimiento a los EPT, UNESCO, 2009 (estos datos hacen referencia al año 2006 o anteriores) y Metas educativas 2021, OEI, 2008.

2. Intervención del Dr. Fraser Mustard en el Simposio Interamericano sobre Transiciones, realizado en Chile, en mayo de 2009.

3. Durante el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE sobre logros de aprendizaje alcanzados por los estudiantes de 3º y 6º grado, en países de América Latina y el Caribe, en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias, Cuba superaba a todos los países de la región y los promedios regionales con diferencia. Para mayor información, véanse los sitios de Internet:

- http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8259&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10018&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

4. J. F. Mustard (2006), *Desarrollo de la primera infancia y del cerebro basado en la experiencia. Bases científicas de la importancia del desarrollo de la primera infancia en un mundo globalizado*, The Brookings Institution.

5. Este dato se establece sobre la base de un estudio realizado en los EE.UU. sobre los beneficios en función de los costos, estimados por el Programa Perry Preschool, el cual registró un retorno social de más de US\$ 17 por cada US\$ 1 invertido en el proyecto.

6. Informe de Seguimiento a los EPT, UNESCO, 2009.

En efecto, la diversidad sociocultural del continente amerita cuidadosos y respetuosos servicios de atención integral y procesos educativos, los que, junto con el resguardo de la identidad, la valoración por la riqueza cultural y la participación comunitaria, posibiliten el adecuado desarrollo de los niños y las niñas latinoamericanos. En el caso de América Latina, precisamente son los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes –aproximadamente unos 250 millones de personas– quienes viven en entornos de mayor pobreza, exclusión y desigualdad, debido, entre otros factores, a los escasos servicios de atención a la salud y la educación de la primera infancia, y a la pobreza de esta oferta.

En este sentido, UNICEF viene trabajando particularmente con comunidades y organizaciones indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe, promoviendo el desarrollo de políticas públicas nacionales y programas integrales de atención a la primera infancia, en los que se considere el desarrollo físico, cognitivo, social, emocional y espiritual de la niña y el niño pequeño a partir de un enfoque intercultural, que propicie la participación de los pueblos. Esto implica que se respeten las culturas locales, las costumbres y las pautas de crianza de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y que se involucre a las familias y a las comunidades en el diseño, la puesta en marcha y la evaluación de los programas.

En la región, existen diversos ejemplos de iniciativas impulsadas por UNICEF para promover este encuentro y diálogo, y para propiciar relaciones interculturales. Por ejemplo, en 2002 UNICEF impulsó en Venezuela un estudio etno-antropológico dedicado a profundizar en el conocimiento del desarrollo de la primera infancia desde

la perspectiva indígena, lo que contribuyó al registro de los saberes y las pautas de crianza de seis pueblos indígenas del país (los Jivi, Piaroa, Ye'kuana, Añú, Wayuu y Warao), en torno a temas de primordial importancia, como la gestación y el nacimiento, las etapas de desarrollo, las prácticas de alimentación, la definición de género, los ritos de pasajes y los procesos educativos, entre otros.

Este estudio representó un avance significativo, porque respetó y garantizó el “consentimiento libre, informado y previo” de los grupos y comunidades indígenas involucrados en la investigación y su participación activa durante el proceso de toma de decisiones relativas a la investigación, a sus objetivos y al uso de sus resultados. El consentimiento informado previo comienza a formar parte de la ética de la investigación y se ha constituido en una necesidad ante la presión y el reclamo cada vez mayor de los pueblos indígenas por experimentarse a sí mismos como “sujetos” en la producción de todo saber que les atañe.

En este contexto, y a petición de los indígenas que participaron en el proceso, se decidió elaborar y publicar un libro con los aspectos teóricos y metodológicos y una serie de monografías etnográficas por cada uno de los seis pueblos indígenas incluidos en la investigación, para que esto sirviera de referencia en las comunidades: para madres, padres, maestros, promotores de salud y otros funcionarios públicos.

Otro ejemplo más cercano es la reciente publicación de la “Guía de la gestación y el nacimiento”, llamada TXÜR TXEMüAIÑ (“Creciendo juntos”), surgida de la cultura Mapuche, que el Ministerio de Planificación de Chile, a través del Sistema “Chile crece contigo”, y UNICEF elaboraron en 2008 y que, desde enero de 2009, se entrega en



todos los servicios de salud de la región y a todas las mujeres embarazadas mapuches.

Esta guía constituye un material educativo que, además de proporcionar información biomédica, rescata, reconoce y promueve las costumbres, creencias y prácticas del pueblo mapuche relacionadas con la salud y el cuidado de la mujer durante la gestación, el nacimiento y el posparto, y con la salud y crianza de los niños y niñas desde la cosmovisión del pueblo. Este material también busca propiciar el diálogo de saberes y ofrecer valiosos aprendizajes mutuos que permitan mejorar y enriquecer la pertinencia cultural de las políticas dirigidas a la primera infancia.

Por último, cabe destacar que UNICEF apoyó recientemente al Gobierno de Chile y al Departamento de Educación y Cultura de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la organización del segundo Simposio Interamericano sobre “Políticas y estrategias para una transición exitosa del niño hacia la socialización y la escuela”. Con motivo de este encuentro, UNICEF organizó una sesión con 17 líderes y activistas indígenas pertenecientes a diferentes pueblos de la región, incluyendo a Maroon, de Surinam, y a Garifuna, de Belice,

quienes están involucrados en programas educativos, especialmente relacionados con la primera infancia. En este encuentro, se buscó debatir y reflexionar sobre los procesos de transición que viven los niños y niñas indígenas desde la familia y la comunidad hacia programas de educación inicial, de éstos hacia programas de educación primaria y, posteriormente, hacia la educación secundaria.

UNICEF consideró importante dedicar un momento de reflexión para explorar la variedad de conceptos sobre “transición” que se manejan en la región y revisar las inquietudes y demandas de los pueblos indígenas sobre las experiencias que viven los niños y niñas indígenas al incorporarse al sistema escolar. Un sistema que, a menudo, tiende a ser excluyente y contribuir al proceso de desarraigo cultural y pérdida de la identidad cultural de los pueblos indígenas. Claramente, al diseñar programas que valoren la diversidad cultural, se propiciarán procesos de transición mucho más positivos del hogar hacia la escuela, y se ofrecerán mejores oportunidades para garantizar un buen inicio de la educación y las herramientas fundamentales que los niños y niñas pequeños necesitan para desarrollar la totalidad de sus potencialidades.

Como consecuencia de esta lógica, es razonable que las mayores brechas se registren en aquellos países donde la tasa global de escolarización es más baja; esto es, donde la expansión es aún más limitada. Aquí también se repite otro factor ya trabajado en los documentos que genera regularmente el SITEAL: se trata de la comprobación de que, en todos los países, la escolarización de los sectores más integrados se encuentra garantizada. Cualquiera sea el país en que un niño nace, si es parte de los sectores más acomodados de la sociedad obtendrá una oferta educativa adecuada. En cambio, si un niño es pobre, su situación educativa variará en función del país donde le tocó nacer o vivir su infancia, pues no todos los países pueden hoy garantizarle una oferta educativa adecuada. Es por esto que las diferencias en las tasas promedio de escolarización de los países no hacen más que denunciar la diferente capacidad que éstos tienen para alcanzar con su oferta educativa a los sectores más postergados, mientras los sectores más altos siempre se encuentran escolarizados.

Un tercer factor que manifiesta la información analizada confirma que el papel que cumple la oferta privada es distinto según los diferentes países de la región. En aquellos países donde el sector público logró una oferta adecuada que llega a cubrir al conjunto de la sociedad, la oferta privada no constituye más que una opción que tienen quienes pueden pagar por ella, pero en la que no se juega la posibilidad de escolarizar a los niños. Éste es el caso que se destacó sobre países como México, Brasil o Costa Rica, donde se presentan elevadas tasas de escolarización en el nivel inicial con un porcentaje muy alto de niños y niñas en el sector público, y con un sector privado al que sólo recurren los sectores medios y altos.

En cambio, en los países con una escasa expansión de la oferta pública, la oferta privada aparece como respuesta a la ausencia de opciones educativas, por lo tanto, en el acceso a estos establecimientos se juega la posibilidad de escolarizar o no a los niños. Es la situación que se percibe en los países menos desarrollados de América Central, donde la escolarización en el nivel inicial es más baja, con una participación de la oferta privada mucho mayor.

De este modo, se hace visible que, si bien es mucho lo que se avanzó hacia la universalización de la educación inicial, todavía es mucho lo que queda por hacer. Esta brecha que aún permanece merece prioridad absoluta, pues en tanto no se logre que todos los niños y las niñas tengan acceso a una oferta educativa de calidad, quienes hoy más la necesitan son precisamente quienes se encuentran privados de disfrutar de este derecho.

2. LA PRIMERA INFANCIA EN LAS LEYES DE EDUCACIÓN

La definición de un marco normativo constituye la primera manifestación del esfuerzo de los Estados por dar una respuesta a la preocupación por la atención de la primera infancia. Las leyes de educación constituyen, en este sentido, la manifestación inicial de dicha preocupación, centrada en los aspectos relativos a la formación de los niños durante sus primeros años de vida. En este apartado sólo se han considerado las leyes de educación denominadas generales o nacionales que se encuentran vigentes actualmente y han quedado excluidos de la consideración otros dispositivos normativos existentes en el ámbito educativo. No escapa a la reflexión que, por ejemplo, en el caso de los países federales existen adicionalmente marcos normativos jurisdicciones, estatales, provinciales, municipales, etc., que en términos generales se formulan en acuerdo con las leyes nacionales y que suelen profundizar algunos aspectos de particular

interés del ámbito más local. En el mismo sentido, los marcos regulatorios de las actividades educativas suman a las leyes nacionales o generales de educación otros dispositivos normativos, como leyes específicas, resoluciones o reglamentaciones cuyos ciclos de vida suelen ser mucho más cortos que los de las leyes de educación y que pautan con niveles diversos de precisión y detalle el desarrollo y la implementación de las intervenciones educativas.

Es útil organizar el análisis del contenido de las leyes de educación desde una perspectiva temporal, dado que tanto en lo que respecta a su contenido en general como en cuanto a la consideración de la primera infancia, las leyes de educación tienden a reflejar, aunque tardíamente y en forma parcial, el estado de discusión de algunos aspectos centrales de la problemática educativa.

Para facilitar su consideración, las leyes se organizan en cuatro grupos según el año de sanción. No obstante, cabe considerar que en muchos casos las leyes han sido sucesivamente revisadas y complementadas, por lo que en algunas circunstancias estas revisiones han permitido actualizar ciertas concepciones tomando en cuenta la actualización del debate educativo. Tal es el caso, por ejemplo, de Guatemala o de México. En el primer caso, la Ley de educación de 1991 fue revisada en 2006 y, en el caso de México, la Ley de 1993 ha sido revisada casi anualmente desde el año 2000. Algo similar sucede con Costa Rica, que posee una de las más antiguas leyes de la región (de 1957), la cual ya ha sido revisada en varias ocasiones hasta el año 2001. [VÉASE TABLA 4.2.1]

Los servicios educativos destinados a la primera infancia se han estructurado progresivamente a partir de la propia lógica de organización del sistema educativo en su conjunto y, en particular, de la educación básica. Es por ello que, en este marco, los servicios educativos de referencia han recibido la denominación de “preescolar” o “preprimario”, según se observa en un número importante de leyes de educación anteriores a la década de los años noventa. Esta concepción refuerza su carácter preparatorio, propedéutico, por lo tanto, los mayores esfuerzos tienden a limitarse con frecuencia al último año previo al ingreso en la escolaridad básica.

A partir del desarrollo de miradas más integrales y complejas sobre la niñez y el reconocimiento de las características propias y sus requerimientos en materia de servicios educativos, en las últimas dos décadas se ha avanzado en la construcción de un nivel educativo con identidad propia. Esto se manifiesta en numerosos casos de leyes de educación que, producto de procesos de transformación y reforma del sistema educativo –muchos de los cuales tuvieron lugar durante la década de los años noventa– han incrementado el reconocimiento de ese conjunto de servicios educativos, denominándolos con frecuencia “nivel inicial” e identificándolos en un nivel educativo con características y requerimientos específicos.

El carácter de obligatoriedad de un servicio educativo, establecido a partir de la mayoría de las leyes de educación, constituye uno de los elementos claves en el proceso de consolidación de la ampliación de la cobertura de dicho servicio y plantea un claro desafío que compromete severamente la responsabilidad del Estado como garante de los derechos y de las condiciones de posibilidad de tal servicio educativo. Este mismo proceso ha ocurrido respecto del nivel inicial. Si bien las leyes más antiguas tienden a no incluir ninguna consideración al respecto,² progresivamente se observa un avance

2. Una excepción la constituye el caso de Panamá, cuya ley es de 1946 pero fue revisada en 1995 y contempla la obligatoriedad de los servicios educativos a partir de los 4 años de edad.

TABLA 4.2.1
El nivel inicial en las leyes de educación de América Latina

	PAÍS	LEY	AÑO	OBLIGATORIEDAD (edad teórica)	EDAD COM- PRENDIDA (en el nivel)	DENOMINACIÓN
ANTES DE 1980	Panamá	Ley Orgánica de Educación	1946, revisada en 1995	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación preescolar organizada en 3 ciclos
	Costa Rica	Ley Fundamental de Educación	1957, revisada en 1958, 1992, 1996 y 2001		0 a 6 años	Educación preescolar
	Cuba	Ley de Nacionalización general y gratuidad de la enseñanza	1961 / En 1980 y 1984 reglamenta funcionamiento de los círculos infantiles	no obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	Honduras	Ley Orgánica de Educación	1966	no obligatorio	3 a 6 años	Educación preescolar
DÉCADA 80	Venezuela	Ley Orgánica de Educación	1980, revisada en 1999	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	Ecuador	Ley de Educación y Cultura	1983, revisada en 1992, 1999, 2000 y 2003	no obligatorio	4 a 6 años	Educación pre primaria
DÉCADA 90	Guatemala	Ley Nacional de Educación	1991, revisada en 2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y preprimaria
	México	Ley General de Educación	1993, revisada en 2000, 2003, 2004, 2005 y 2006	5 años (2004-2005) 4 años (2005 - 2006) y 3 años (2008-2009)	0 a 5 años	Educación inicial
	Bolivia	Ley de Reforma Educativa	1995	no obligatorio	0 a 5 años	Educación inicial
	Colombia	Ley General de Educación	1994	5 años	0 a 5 años	Educación preescolar
	El Salvador	Ley General de Educación	1996, revisada en 2000, 2003 y 2005	4 a 6 años	0 a 6 años	Educación inicial y parvularia
	Brasil	Ley de Directrices y Bases de la Educación	1996, revisada en 1997, 2001 y 2003	no obligatorio	0 a 6 años	Educación infantil
	Rep. Dominicana	Ley General de Educación	1997	5 años	0 a 6 años	Educación inicial
	Paraguay	Ley General de Educación	1998	5 años	0 a 5 años	Educación inicial y preescolar
POSTERIORES AL 2000	Perú	Ley General de Educación	2003	implementación progresiva de 3 a 5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Nicaragua	Ley General de Educación	2006	no se especifica	0 a 5 años	Educación inicial
	Argentina	Ley Nacional de Educación	2006	5 años	0 a 5 años	Educación inicial
	Uruguay	Ley de Educación	2008	4 y 5 años	0 a 5 años	Educación en la primera infancia e inicial
	Chile	Ley orgánica constitucional de Enseñanza Ley de Educación	1990 y en 2003 Ley específica para el nivel 2009, aún no ha entrado en vigencia	no obligatorio	0 a 5 años	Educación parvularia
	Venezuela	Ley Orgánica de Educación	2009, aún no ha entrado en vigencia			

NOTA: En el caso de Chile, la ley de educación ha sido aprobada en 2009 y aún no ha entrado en vigencia. En el caso de Venezuela, se encuentra actualmente en proceso de sanción una Ley Orgánica de Educación que deroga la del año 1980 y su aplicación queda supeditada a la sanción de un conjunto de leyes especiales entre las que se encuentra la Ley Especial de Educación Básica que regulará el funcionamiento desde el nivel inicial (maternal y preescolar) hasta el nivel medio incluido.

FUENTE: SITEAL.

notorio en ese sentido: la escolaridad de los 5 años tiende a ser obligatoria en todos los países. Si bien hay excepciones (por ejemplo, Nicaragua, en 2006), en varios casos son los propios países quienes asisten actualmente a un proceso de revisión de sus marcos normativos vigentes y, además, se registra una mayor dinámica en los cambios. Incluso ya en algunos casos se establece el carácter obligatorio de los servicios educativos, a partir de los 4 años (como ocurre en Uruguay y El Salvador) y desde los 3 años (casos de México y Perú).³

La estructura del servicio educativo constituye uno de los contenidos recurrentes en las leyes de educación y, en este marco, se tiende a definir la atención de la primera infancia como un nivel propio cuya población destinataria son los niños y las niñas, desde el nacimiento o los 3 meses de vida hasta los 5 o 6 años, según se establezca la edad de inicio de la escolaridad básica. Sólo en los casos de Honduras y Ecuador, las leyes establecen el nivel escolar desde los 3 y 4 años respectivamente.

A partir de esto, el nivel con frecuencia se divide internamente en ciclos, a semejanza de lo que sucede con la educación básica. La tendencia general es a considerar los servicios educativos desde 0 a 5 años, dividiéndolos en 3 ciclos donde el último de éstos coincide con el inicio de la escolaridad obligatoria. Habitualmente este último ciclo es el que suele recibir la denominación de “preescolar” o “preprimario”, en tanto que los ciclos anteriores se suelen denominar “educación parvularia”, “inicial” o “de la infancia”, y constituyen un mismo nivel educativo.

Tal como se ha señalado en los capítulos anteriores, el discurso de la integralidad ha ingresado progresivamente en los diferentes ámbitos gubernamentales referidos a la atención de la primera infancia. No obstante, desde el ámbito educativo su inclusión es más lenta; en el caso de las leyes nacionales o generales de educación sólo en unos pocos casos –como Argentina, Perú, Nicaragua y Panamá– se establecen medidas referidas a la atención integral y a requerimientos de acción intersectorial. Sin duda, esto representa un severo desafío para aquellos países que manifiestan su voluntad política en términos de generación de dispositivos legales e institucionales que den respuesta integral y que promuevan la articulación intersectorial. A la vez, aparece como un déficit importante en la concepción general de la atención educativa de la primera infancia para numerosos países y permite anticipar dificultades en el diseño e implementación de políticas efectivas de atención a la primera infancia, sobre todo, en las poblaciones más vulnerables desde el punto de vista social y económico.

Por último, cabe señalar que un elemento recurrente en la concepción de la legislación educativa es la referencia a la familia del niño y a su papel como espacio formativo y educador privilegiado. Esto es explícitamente considerado en muchos países cuando se trata de la educación de los más pequeños, en particular, durante los primeros años de vida. En al menos tres de las leyes de educación revisadas, como son las de Venezuela, El Salvador y Bolivia, las consideraciones son bien claras en tanto revalorizan el rol de la familia, estimulando su participación en los diferentes espacios formativos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, se manifiesta un compromiso explícito por parte del Estado en la estimulación de la participación y orientación de los grupos familiares.

3. En ambos países las respectivas leyes establecen la implementación progresiva de la obligatoriedad desde los 3 años.

ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

ROSA BLANCO*

El derecho a la educación, entendido en su sentido más amplio, es el derecho a una educación de calidad desde el nacimiento y a lo largo de la vida, que permita el pleno desarrollo, aprendizaje y participación de las personas. Actualmente existe una gran evidencia acerca de los enormes beneficios, a corto y largo plazo, que tiene una atención y educación de calidad durante los primeros años de vida, para el desarrollo de las personas y de las sociedades. Invertir en programas de educación y cuidado de la primera infancia es el comienzo natural de las políticas y programas de desarrollo humano (Van der Gaag, 2000).

Durante la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, 1990), se reconoció que el aprendizaje comienza desde el nacimiento y se estableció como uno de sus objetivos la expansión de la asistencia y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y de la comunidad, y prestando especial atención a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad, pobres, desasistidos y con discapacidad. Diez años más tarde, en el Foro Mundial de Educación para Todos (Dakar, 2000), se volvió a reafirmar el objetivo de expandir y mejorar el cuidado y la educación de la primera infancia, especialmente en el caso de los niños más vulnerables y con más desventajas.

Según la UNESCO (2007), la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) tiene como finalidad prestar apoyo a la supervivencia, el crecimiento,

el desarrollo y el aprendizaje del niño, lo cual implica ocuparse de su salud, nutrición e higiene, así como de su desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo, desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria, tanto en contextos formales, como no formales e informales. Los programas de AEPI abarcan estrategias muy diversas: programas orientados a los padres, servicios de cuidado comunitarios, atención en instituciones o programas de carácter formal o no convencional.

Lograr una mayor cobertura con calidad e igualdad de oportunidades implica enfrentar varios desafíos. En primer lugar, es necesaria una mayor voluntad política que se concrete en el desarrollo de normativas y políticas integrales de la primera infancia y en un aumento sostenido de la inversión, con una redistribución equitativa de los recursos, que permitan equiparar las oportunidades de acceder a una atención y educación de calidad para los grupos en situación de vulnerabilidad. La inversión de los países en la AEPI es difícil de calcular, debido a la amplia gama de proveedores de servicios públicos y privados que existe. En América Latina y el Caribe, la inversión en la AEPI representa aproximadamente un 0,4 del PNB y un 14% del destinado a primaria, con grandes variaciones de un país a otro (UNESCO, 2009). El promedio del gasto por alumno también es menor que en la educación primaria, representa un 85% en el nivel mundial y el 70% en el caso de América Latina y el Caribe (UNESCO, 2007). Evidentemente, la labor del Estado en la atención de los niños menores de 4

* Especialista regional de inclusión, AEPI e innovación educativa de la Oficina de UNESCO en Santiago de Chile.

años y de los grupos más excluidos o marginados debería ser más intensa, tanto desde el punto de vista de los recursos materiales y financieros como de los soportes técnicos y la profesionalización de los recursos humanos.

Un segundo desafío es fortalecer la coordinación intersectorial e interinstitucional, tanto a nivel central como local, para atender de forma integral todas las necesidades de los niños y niñas, optimizar los recursos e integrar los elementos clave de las políticas de AEPI en las agendas de cada sector, para que éstas sean consideradas en los procesos de toma de decisiones. La coordinación intersectorial es una seria dificultad en muchos países, lo que requiere buscar estrategias efectivas que permitan la articulación e integración real de distintas acciones, desde un marco conceptual común pero con funciones y servicios complementarios. La articulación entre la AEPI y la educación primaria es un aspecto crítico al momento de garantizar el bienestar de los niños y la coherencia y continuidad de sus procesos de desarrollo y aprendizaje. En este sentido, es preciso desarrollar políticas de transición desde el interior de la AEPI y entre ésta y la educación primaria.

Ofrecer una educación de calidad sin ningún tipo de exclusión exige enfrentar todavía un tercer desafío: avanzar desde estrategias homogéneas y estandarizadas hacia enfoques que consideren la diversidad con igualdad, ya que las políticas homogéneas profundizan las desigualdades de origen de los niños y niñas, y dan lugar a trayectorias educativas y resultados de aprendizaje muy diferentes. Este equilibrio significa establecer unos fines, principios, orientaciones y aprendizajes comunes para todos, pero otorgando un tratamiento diferenciado

(que no sea discriminatorio, excluyente o de menor calidad), según las distintas necesidades de los niños y sus familias y de los contextos en los que se desarrollan y aprenden. Esto se concreta, por ejemplo, en brindar recursos y apoyos adicionales a aquellos que los necesiten para avanzar en sus aprendizajes, asignar a los docentes más competentes a las zonas o grupos con mayores necesidades, proveer materiales educativos y juegos pertinentes a las diferentes realidades sociales y culturales, o garantizar el derecho a aprender en la lengua materna.

En América Latina se han dado pasos importantes para desarrollar currículos y enfoques pedagógicos centrados en el niño, pero aún quedan desafíos importantes. Uno de ellos es avanzar hacia un currículum que abarque la totalidad de la etapa educativa, ya que en muchos países todavía existen currículos diferentes para los distintos grupos etarios o según la dependencia de los programas. Estos currículos debieran estar articulados con los de la educación primaria, promoviendo el desarrollo de las múltiples inteligencias y el aprendizaje de contenidos de la cultura mundial y local, además de adoptar una visión intercultural y bilingüe. El aprendizaje en la lengua materna es un factor fundamental para el desarrollo cognitivo y afectivo, y tiene una repercusión positiva en el aprendizaje.

El desarrollo de enfoques pedagógicos centrados en los intereses y en la experiencia cotidiana de los niños y las niñas, que busquen fomentar su participación, iniciativa y creatividad constituye otro desafío, ya que muchos programas se caracterizan por una acción educativa muy estructurada y orientada a la “preparación de los niños para la educación primaria”. El proyecto de la IEA¹ de la enseñanza preescolar

1. Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

constató que, cuando los niños de 4 años habían participado en programas donde predominaban actividades no estructuradas y centradas en el interés del niño, obtenían mejores resultados en las pruebas de lenguaje que aquellos que habían realizado más actividades orientadas al desarrollo de las competencias de lectura, escritura y aritmética (UNESCO, 2007).

Invertir más en políticas orientadas a las personas, incrementando las capacidades y motivaciones de los educadores y otros profesionales y mejorando sus condiciones de trabajo, constituye un desafío impostergable para la región.

La calidad de los programas de AEPI es escasa en muchos países debido al bajo nivel de calificación del personal, que varía desde un certificado de estudios secundarios a un título de educación superior (UNESCO, 2007). El promedio regional de docentes que poseen la formación necesaria en América Latina y el Caribe es de un 64% respecto de un 80% que se encuentra formado en educación primaria (UNESCO, 2009).

La formación de las madres o de voluntarios comunitarios que desarrollan programas no convencionales es otro aspecto que merece especial atención, si se busca garantizar el derecho a una educación de similar calidad para todos.

Bibliografía

- R. Blanco (2005), "La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia. Consideraciones para el desarrollo de políticas educativas", en *Revista Enfoques Educativos*, Departamento de Educación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, volumen 7, Nº 1, pp. 11-33.
- R. Blanco (2008), "Construyendo las bases de la inclusión y la calidad de la educación en la primera infancia", en *Revista de Educación*, Número Monográfico 347 sobre "Atención socioeducativa a la primera infancia", Dra. María Paz Lebrero Baena (coordinadora), Universidad Complutense de Madrid, septiembre-diciembre, pp. 33-54.
- Jacques Van der Gaag (2000), "From early child development to human development: investing in our children's future", Mary Eming Young (editor), The World Bank, Washington, pp. 63-78.
- UNESCO (1990), Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtiem, Tailandia, UNESCO París.
- UNESCO (2000), Foro Mundial de Educación para Todos, Dakar, Senegal, UNESCO París.
- UNESCO (2007), Educación para Todos: bases sólidas. Atención y educación de la primera infancia. Informe de seguimiento de Educación para Todos en el Mundo, Ediciones UNESCO París, www.unesco.org/education
- UNESCO (2009), Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo, Ediciones UNESCO París, www.unesco.org/education
- UNESCO/OREALC (2007), Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, <http://www.unesco.cl/esp/sprensa/1721.act>

3. LA OFERTA EDUCATIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA

Tal como se señalara en el punto anterior, la estructura del sistema educativo en su nivel inicial define las características más generales de los servicios educativos destinados a la atención de la primera infancia. A partir del marco normativo general y a través de los dispositivos institucionales ya establecidos (ministerios, secretarías de educación, consejos de educación), se diseñan e implementan programas y proyectos educativos para atender esta franja etaria. Todo ello impone ciertas características propias tanto a las etapas de diseño como a las etapas de implementación de los programas y proyectos educativos específicos. En este punto, es importante destacar que, a diferencia de lo que sucede en otros sectores sociales destinados a la atención de la primera infancia, el área de Educación cuenta con un conjunto de estructuras y espacios institucionales preexistentes (canales de comunicación y articulación ya establecidos), lo que impone cierta lógica “inercial” al funcionamiento de cualquier espacio que quiera crearse dentro del sistema educativo.

En términos generales, los elementos centrales que caracterizan a toda oferta educativa y que contribuyen a definir su calidad son las formas institucionales que adoptan: la gestión de estos servicios, el currículum y la formación del personal a cargo. Es por ello que, con el propósito de obtener un panorama sobre las características de estas ofertas, a continuación se revisan las iniciativas relevadas en la región y se destacan aquellos aspectos que permiten señalar tendencias generales y, por qué no, algunos desafíos pendientes para un futuro cercano.

Las acciones educativas destinadas a la primera infancia con frecuencia han adoptado formas o modalidades diferenciadas de organización. En líneas generales, cabe destacar dos grandes grupos:

- a. *los programas formales o escolarizados*: se desarrollan dentro de los centros educativos previstos para tal fin, cuentan con una infraestructura y un conjunto de recursos disponibles; sus actividades se ajustan a una pauta curricular nacional o similar y el personal a cargo es docente;
- b. *los programas no formales, no escolarizados*: estos programas desarrollan acciones intencionalmente formativas pero los espacios y ambientes educativos suelen ser más variados, en general, no escolares. No necesariamente se ajustan a una pauta curricular general y tienden a integrar directamente a padres y comunidad en el trabajo con los niños.

En lo que respecta al relevamiento de las iniciativas, ha sido posible recolectar información sobre aquellas que son de nivel nacional, tanto formales como no formales. Las iniciativas que surgen en ámbitos más locales resultan mucho más difíciles de identificar, por lo que han quedado, en general, excluidas de esta revisión. No obstante, la información disponible permite señalar algunas tendencias en materia de acción educativa destinada a la atención de la primera infancia.

Para completar el análisis, se debe considerar que es posible diferenciar aquellas iniciativas educativas que están diseñadas y destinadas específicamente a la primera infancia de aquellas otras que constituyen iniciativas o proyectos educativos generales, que abarcan la totalidad del sistema educativo e incluyen al nivel inicial. En las primeras, se manifiesta una mayor definición de las acciones específicas que se proponen o de cuáles son sus mecanismos de gestión, mientras que en el caso de las segundas, se



trata de iniciativas que suelen revestir un carácter más general y estructural, donde las modificaciones e innovaciones suelen responder a cierta lógica “inercial”, ya mencionada, tan propia del sistema educativo.

También es posible diferenciar los programas que integran el componente educativo como parte de un diseño de atención integral de la primera infancia de aquellos que constituyen iniciativas netamente educativas. Los primeros ya han sido tratados en el Capítulo 3 de este informe, por lo tanto, a continuación el análisis se realizará mayoritariamente sobre el segundo grupo.

La revisión de los programas identificados permite centrar la atención en los diferentes aspectos que presentan las acciones del Estado en los distintos países de América Latina, es decir: cuál es la población destinataria de los programas, cuáles son las dimensiones educativas que se incluyen en las intervenciones previstas y cuáles son el o los propósitos centrales que se persiguen.

LA DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN DESTINATARIA

En función de la población que se define como destinataria de la oferta educativa, es posible diferenciar con claridad entre aquellos programas que se proponen una prestación de carácter universal y aquellos que, desde su diseño, promueven la atención focalizada sobre una población con características determinadas, por ejemplo, extrema pobreza, alta vulnerabilidad, población rural dispersa, marginalidad urbana, entre otras.

En este sentido, se observa una marcada diferencia entre unos y otros. Los primeros son programas universales, en general, de desarrollo más reciente, mientras los programas que se focalizan en una población determinada ponen de manifiesto su tendencia hacia los programas educativos de las décadas anteriores.

Dentro de la propuesta de tipo universal se puede señalar el caso del Plan Decenal de Fortalecimiento de la Primera Infancia de la República Dominicana (destinado al período 2008-2018), cuyo propósito es mejorar el conjunto de la oferta educativa del nivel inicial a partir de diferentes componentes, con el fin de incrementar sustantivamente la cobertura de los servicios educativos. En el mismo sentido se ha concebido el Programa

Desarrollo Infantil y Educación Inicial, como parte del Plan Decenal de Educación de Colombia (período 2006-2016), que tiene como propósito garantizar el pleno derecho a la educación a la población comprendida en el tramo de 0 a 6 años. Por último, el Proyecto “Simoncito” de Venezuela (de 2004) constituye otro ejemplo, ya que procura, a partir del desarrollo de numerosas líneas concurrentes de acción, la implementación de un nivel inicial de calidad que atienda en forma integral y universal a los niños y a sus familias entre los 0 y los 6 años, incluyendo el acompañamiento de los padres durante todo el proceso de gestación de los niños.

No obstante, la gran mayoría de los programas relevados corresponde al grupo de programas de carácter focalizado. En muchos de estos casos, se observan las mismas características que poseen los programas denominados “compensatorios”, los que han resultado especialmente frecuentes como modalidad de intervención educativa durante la década pasada. Sólo por dar algunos ejemplos se pueden mencionar los casos del Programa “Grado cero” de Colombia (1992), Familia educadora: “Educando para los primeros años” de Chile, el programa “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”, también de Chile (1995 a 2002 y 2002-2006), el Programa Nacional de Educación Preescolar (PRONEPE) de Ecuador (1990), todos ellos focalizados sobre poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y alta vulnerabilidad social. Otros ejemplos son los programas Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador (1991), Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial de Panamá (1997) y “Ventanas al mundo infantil” de Costa Rica (2003), en este caso, focalizados en la atención de poblaciones rurales, rurales dispersas y comunidades indígenas aisladas.

Una proporción importante de los programas define como destinatario principal de sus acciones e intervenciones a los propios niños, en tanto que otros programas centran su acción en las familias y en el papel central que éstas cumplen en la formación de los niños y las niñas de 0 a 6 años. Tal es el caso de programas como el Familia Brasileña Fortalecida por la Educación Infantil (de 2006), el mencionado “Familia educadora” de Chile, el programa “Conozca a su hijo”, también de Chile (1993), y “De la mano edúcame” de Guatemala.

Resulta significativo el escaso número de programas relevados que centran su accionar específicamente en el ámbito escolar o en la formación o desarrollo de los equipos docentes y el personal especializado a cargo de los niños, si bien –en muchos casos– los programas suelen tener componentes destinados a la capacitación. Entre los pocos programas formativos específicos, se destaca el Programa de formación inicial para profesores en ejercicio de educación infantil, denominado “Proinfantil”, de Brasil.

En lo que respecta a la edad de la población destinataria, la primera diferenciación importante que se puede realizar se refiere a los programas que son de carácter más general y se proponen la atención de la población situada en todos los niveles de escolaridad (es decir, hasta los 18 años) o aquellos que se proponen atender sólo a la población de los niveles inicial y primaria o básica (esto es, hasta los 11 o 12 años, según el país). En estos casos, las intervenciones previstas para los niños durante sus primeros años de vida constituyen un subprograma o una parte de un programa más general de mejora o reforma de las acciones educativas. Tal es el caso del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) de Argentina (desarrollado para el período 2008-2010), que incluye todos los niveles del sistema educativo; el Programa de Educación con Participación de la Comunidad

PRINCIPALES TEMAS EN LA ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: LOS AVANCES Y LOS COMPROMISOS PENDIENTES

MARÍA VICTORIA PERALTA ESPINOSA*

La atención de la primera infancia en América Latina tiene casi tanto tiempo como suman la constitución de las primeras colonias y, más tarde, la formación y el desarrollo de las repúblicas, las que ya están por celebrar el bicentenario de sus respectivas independencias. En este lapso, de cerca de 500 años, la atención de la infancia ha sido básicamente de tipo asistencial y, por lo tanto, parcial; además de ser, por momentos, dispersa y discontinuada. En este proceso, la atención educativa toma más de cien años, lo que implica tiempos más que suficientes para analizar los avances y los compromisos que todavía quedan pendientes.

En las últimas cuatro décadas, sin duda impulsadas por la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, diversas políticas se han implementado a través de programas más integrales, sostenidos y efectivos, lo que ha implicado avances significativos. En el área de la salud, por ejemplo, es imposible desconocer la disminución en los indicadores de mortalidad, morbilidad y desnutrición, lo que ha salvaguardado el derecho primordial a la vida, sin embargo, a partir de esta ganancia, otros derechos vinculados con el desarrollo humano, como el derecho a la identidad, la recreación y la educación desde el nacimiento, aún no alcanzan los niveles deseados, tanto cuantitativa como cualitativamente.

En el plano de la equidad, si bien es cierto que la cobertura de atención a la primera infancia ha aumentado, ofreciendo a niños y niñas más oportunidades de acceso a una amplia

gama de ofertas de programas, tanto de tipo formal como no formal, también es válido señalar que el énfasis continúa puesto sobre el segmento de 3 a 6 años de edad, con mayor concentración aun en el ciclo de 5 a 6 años, donde en casi todos los países alcanza niveles superiores al 80% de cobertura. Este hecho, que para muchos puede ser una meta importante, pues este período se concibe como esencialmente “preparatorio” para el ingreso de los niños en la escuela primaria, no lo es tanto, cuando se analizan los aportes de las investigaciones realizadas en neurociencia. Básicamente, éstas señalan la gran importancia que tienen los primeros tres años de vida en el desarrollo cerebral de los niños y niñas, lo que repercute en todo tipo de comportamientos y aprendizajes futuros.

Si cruzamos este antecedente con la información un tanto confusa que, sobre la atención educativa brindada a los niños y niñas menores de 3 años, se posee en la región, detectaremos que, en general, no se ejerce ni se garantiza el derecho a una educación oportuna y pertinente desde el nacimiento. En este sentido, puede observarse que los porcentajes de cobertura son bajísimos, en especial durante el primer año de vida, cuando incluso en muchos casos no se considera a los bebés como “sujetos-personas” que tienen derecho a algo más que cuidados básicos y que se encuentran atravesando un tiempo vital para el desarrollo humano: es decir, un tiempo de formación de relaciones, actitudes y tendencias positivas hacia las personas y hacia el rico mundo natural y cultural. Esto último, no implica necesariamente la asistencia

* Educadora de niños, Doctora en Educación. Actualmente es Directora del Instituto Internacional de Educación Infantil de la Universidad Central de Chile, miembro del grupo de expertos en Educación Infantil de la OEI y Vicepresidenta Regional para América Latina de la Organización Mundial de Educación Preescolar, OMEP.

de los bebés a Salas Cunas, sino a programas no formales, que fortalezcan el rol educativo de las familias.

Lo comentado hasta aquí nos lleva a reflexionar sobre el tema de la calidad de la oferta de los programas existentes. Como muchos de los programas se han visualizado como “guarderías” (un concepto y contenido que se vuelve necesario desplazar de Latinoamérica) y se pensaron en especial para los sectores más vulnerables con el propósito de atender sus necesidades más básicas, las propuestas *seudoeducativas* que se aplican no sólo son, en muchos casos, limitadas sino incluso contraproducentes en relación con lo que se considera una educación adecuada y pertinente para niños pequeños. En efecto, las condiciones en que muchos programas se desarrollan (ambientes físicos tremendamente carenciados, escaso personal para la cantidad de niños y con mínima especialización de calidad), unidas a una falta de objetivos relevantes que favorezcan una formación integral y actualizada de los niños y niñas, ocasiona que los resultados que se obtienen sean limitados y poco pertinentes para los tiempos actuales.

Si bien es cierto que todos los países cuentan con programas o currículos nacionales oficiales para el sector que enuncian conceptos valiosos y propósitos desafiantes, en su gran mayoría, los niños pequeños están en los centros infantiles realizando actividades insustanciales, como colorear plantillas, hacer “palotes” o recitar de memoria los números, todo en un ambiente tremendamente pasivo y disciplinado que se contradice con los principios fundamentales de una educación inicial integral, con su metodología lúdica, de asombro y descubrimiento. Para resumir lo sucedido, podemos afirmar que la educación inicial ha sucumbido al sistema, asimilando sus rigideces y limitaciones, y perpetuando sus fracasos.

De acuerdo con investigaciones realizadas sobre la calidad de la educación inicial y según experiencias concretas (como las de Emilia Reggio) en Hong-Kong y en diversos lugares de América Latina (escasamente sistematizadas y menos aún difundidas), pueden enumerarse algunos criterios fundamentales que deberían considerarse a la hora de reflexionar sobre el estado actual de la atención de la primera infancia:

- una definición programática de ciertos objetivos confluentes, generadores y desafiantes, de los que deben apropiarse todos los involucrados, desde los propios niños hasta la familia. Entre ellos, se encuentra el hábito de ser permanentes indagadores de todo, lo que unido a la creatividad y a la resolución de problemas permite a los niños convertirse en permanentes aprendientes;
- trabajar con una cantidad de niñas y niños acorde con las posibilidades de atención de los adultos a cargo, para poder establecer interacciones afectivas y cognitivas de calidad, un factor que, en definitiva, adquiere un peso relevante en el diario quehacer con ellos;
- el involucramiento de la familia en el diseño, desarrollo y evaluación de los programas, buscando que sus integrantes eviten ser solamente la “mano de obra barata” de las experiencias, de tal modo que se sientan protagonistas y se mejore simultáneamente el microclima sociocultural de cada hogar;
- una formación inicial y continua de calidad del personal de los programas, lo que involucra contenidos diferentes de los hasta ahora desarrollados, y la implementación de metodologías que lleven a un cambio sustancial en las prácticas educacionales. Esto significa, dejar de visualizar la educación inicial como “infantil” en sus contenidos y procedimientos, para asumir su

complejidad, lo que requiere de educadores para la “transformación” y no para la “reproducción de inequidades”, como ha ocurrido generalmente hasta el momento.

Por todo lo expresado, deseamos señalar que, para poder continuar favoreciendo la equidad de los programas en un sentido amplio: desde el ingreso, desarrollo y hasta el egreso pleno, es fundamental atender a la calidad de los servicios. Sólo de esta forma nos haremos cargo, entre todos, de fortalecer la singularidad e identidad de los niños y las niñas, los vínculos con sus culturas y lenguas de pertenencia, y el desarrollo de habilidades, actitudes y competencias que les permitan convivir con los desafíos y oportunidades que ofrece el siglo XXI. Somos conscientes de que todo ello va más allá de las rutinarias y disminuidas actividades de “apresto” tradicional en que nuestros niños se encuentran actualmente.

Los compromisos de calidad están presentes en las políticas educacionales de todos los países de la región, pero los “tomadores de decisiones” tienen que comprender que la calidad no se genera automáticamente por tener un programa instalado, sino que aún se requiere de inversión, mucho apoyo, sistematización y, sobre todo, de un cuidadoso seguimiento. Pero este

seguimiento debería ser entendido como un acompañamiento de tipo “iluminador”, que oriente a quienes están trabajando en el sector, y no como un seguimiento “castigador”, tal como se han concebido comúnmente las evaluaciones. Ello, porque muchas de las condiciones no dependen de las personas que implementan los programas y porque, la mayoría de las veces, ellas forman parte del mismo círculo de pobreza en que están sumergidos los niños, e incluso constituyen un engranaje más del sistema educativo tradicional que siguen reproduciendo.

El derecho a una educación de calidad, es decir, integral, oportuna y pertinente, es sin duda el gran desafío y compromiso que América Latina le debe a sus nuevas generaciones, ese “capital humano” que sabemos que se desarrolla fundamentalmente durante los primeros seis años de vida, pero que requiere una atención mucho mejor que la realizada hasta el momento. Esperamos que no tengan que pasar otros 500 años, para hacernos cargo de esta deuda. Asumir este desafío sería la mejor acción destinada a nuestros países en sus bicentenarios, y lo mejor que podemos hacer para que nuestros niños y niñas crezcan y se desarrollen plenos y felices, aprendiendo lo que es verdaderamente relevante para sus vidas, desde el momento mismo que ingresan en ellas.

(EDUCO) de El Salvador (1991), que procura acciones destinadas a niños y jóvenes entre 4 y 22 años; y el Programa de Desarrollo de la Administración Escolar (PROESCOLAR), de Guatemala (2004), destinado a la atención de alumnos de los niveles inicial o preprimario y primario.

Un carácter más específico reflejan los programas especialmente diseñados para atender la problemática educativa y formativa de la primera infancia. Aquí resulta importante diferenciar los programas que se proponen la atención de los niños desde los 0 años, sean generales o específicos, y aquellos que centran su atención en los niños a partir de los 3, 4 o 5 años, pues estos últimos suelen coincidir con los programas más típicamente escolares, donde la edad de inicio de las intervenciones coincide con la estructura básica del nivel educativo correspondiente.

Entre estos últimos se destacan el programa de Chile “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”, destinado a apoyar y acompañar a los adultos y educadores a cargo de niños y niñas de 4 y 5 años que asisten a establecimientos educativos pero se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social; el Programa “Grado cero” de Colombia (que ya fuera mencionado), que está destinado a la atención de los niños entre 5 y 7 años, para garantizar y apoyar su transición hacia el nivel primario; y el Programa de Educación Inicial de Uruguay (1997), destinado a la atención de los niños entre 3 y 5 años.

DIMENSIONES EDUCATIVAS CONSIDERADAS EN EL DISEÑO

Otro de los aspectos en el que se centra el análisis de los programas relevados está constituido por las dimensiones educativas que abarcan las intervenciones y el carácter de éstas. En forma coincidente con la naturaleza no formal de una proporción importante de las intervenciones, los componentes comunitarios y pedagógicos (cada uno por su parte y en algunos casos combinados) se muestran preponderantes. Los componentes comunitarios se refieren centralmente a la promoción de espacios comunitarios destinados al cuidado de los niños más pequeños, la formación de agentes comunitarios, y la capacitación y apoyo de las madres, entre otras acciones. Los componentes pedagógicos o formativos en sentido estricto se refieren a la provisión de materiales didácticos y al fortalecimiento curricular, entre otros.

Cinco programas entre los revisados incluyen como línea de trabajo central el mejoramiento de la infraestructura, un componente que resulta esencial ante el desafío de ampliar y extender la oferta de los servicios educativos: el Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) de Argentina (2008); el Programa “Grado cero” de Colombia (1992); Desarrollo Infantil y Educación Inicial de Colombia (2006-2016); el Programa de Desarrollo de la Administración Escolar (PROESCOLAR) de Guatemala (2004); y el extendido y reconocido Programa para Abatir el Rezago Escolar en Educación Inicial y Básica (PAREIB) de México (1998).

En algunos casos, estos programas suponen el mejoramiento de la infraestructura existente y, en otros, adicionalmente se propone la construcción de instalaciones nuevas, destinadas específicamente a la atención de la primera infancia. Es importante subrayar, como puede desprenderse de los datos analizados al inicio de este capítulo, que esta dimensión constituye un déficit muy significativo en buena parte de los países de la región.

Otra de las dimensiones educativas considerada es aquella vinculada con la organización y la gestión de los servicios educativos destinados a la primera infancia. En este caso, sólo tres de los programas relevados se centran en estos componentes. Ellos son el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador, “Escuelas bolivarianas” de Venezuela (1999) y el Programa para el Desarrollo de la Administración Escolar (PROESCOLAR) de Guatemala.

Una situación similar se observa respecto de otra de las dimensiones consideradas centrales: la formación docente. En este caso, son escasos los programas relevados que dan especial énfasis a la formación sistemática de los docentes como una cualidad educativa prioritaria de la intervención. Algunos de éstos ya han sido mencionados anteriormente: el Programa de formación inicial para profesores en ejercicio de educación Infantil (“Proinfantil”) de Brasil; el Programa Familia Brasileña Fortalecida por la Educación Infantil; el Plan Decenal de Educación, mediante su Proyecto de Fortalecimiento para el nivel inicial, de la República Dominicana; y el Programa de Renovación Curricular y Pedagógica de la Educación Preescolar (PRONAE) de México.

LOS PROPÓSITOS QUE ORIENTAN A LOS PROGRAMAS

Sobre el carácter de los programas, es decir, acerca de cuál es el propósito central que cada uno de ellos establece para orientar sus acciones, puede decirse que es posible diferenciar aquellos que plantean acciones de desarrollo específico de la primera infancia de aquellos otros programas que plantean el rol propedéutico de la formación, es decir que enfatizan fuertemente el carácter preparatorio de este tramo formativo respecto del ingreso en la educación básica.

Entre los primeros, se encuentra aproximadamente la mitad de los programas identificados, por ejemplo, el Programa de formación inicial para profesores en ejercicio de educación infantil (“Proinfantil”) de Brasil, el programa “Educa a tu hijo” de Cuba, el Programa de Mejoramiento de la Infancia de Chile y el programa “Simoncito” de Venezuela. En el segundo grupo, se encuentran programas de carácter propedéutico, como las iniciativas Programa para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica (PAREIB) de México, el programa diseñado por Nicaragua en el marco de la iniciativa Educación Para Todos de la Unesco y las “Escuelas bolivarianas” de Venezuela.

154

INFORME
SOBRE
TENDENCIAS
SOCIALES
Y EDUCATIVAS
EN AMÉRICA
LATINA
2009



Un tercer grupo de programas centra su accionar en la modificación y el reforzamiento del papel desempeñado por las familias en la formación de sus hijos durante los primeros años de vida. Entre ellos se encuentran: el Programa Familia Brasileña Fortalecida por la Educación Infantil; Familia educadora: “Educando en los primeros años” de Chile; el programa “Conozca a su hijo” de Chile; y “Ventanas en el mundo infantil” de Costa Rica. Si bien los diferentes propósitos de las iniciativas no son excluyentes a la hora de determinar el diseño de programas, sí parecen indicar formas, en la concepción de las intervenciones educativas, bastante diferenciadas. Progresivamente, se manifiesta una tendencia hacia el desarrollo de programas con carácter más específico, que reconozcan las peculiaridades y necesidades propias de los niños y las niñas durante sus primeros años de vida.

En síntesis, el recorrido realizado por el conjunto de programas educativos destinados a la primera infancia plantea un panorama variado y diferenciado, según las características que plantea cada intervención. En las últimas dos décadas se asiste a un crecimiento significativo de los programas destinados a la atención educativa de la primera infancia, sin embargo, en esta proliferación de programas parecen confluír dos lógicas diferentes.

Por una parte, la lógica propia de crecimiento de la cobertura del sistema educativo, que lo hace en forma más lenta y, básicamente, mediante la extensión de la obligatoriedad hacia edades más bajas, 5 y 4 años, progresivamente. Desde esta lógica, el carácter universal de una prestación está asociado con la obligatoriedad del servicio y, por lo tanto, con los requerimientos y desafíos que debe enfrentar el Estado como garante. En esta lógica se inscriben programas como: el de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa (PROMEDU) de Argentina, Desarrollo Infantil y Educación Inicial de Colombia, el Proyecto de fortalecimiento para el nivel inicial de República Dominicana; todos ellos plantean metas claras de ampliación de la cobertura de la escolaridad para este tramo de edad.

Por otra parte, se observa la generación de programas de carácter compensatorio, que se destinan a atender poblaciones especialmente vulnerables y que se desarrollan con criterios similares, ya sea que se dediquen a la primera infancia o a otras poblaciones. Entre ellos, ya se han mencionado: el Programa “Grado cero” de Colombia (1992); Familia educadora: “Educando para los primeros años” de Chile o la iniciativa “Manolo y Margarita aprenden con sus padres”, también de Chile (1995 a 2002 y 2002-2006); y el Programa Nacional de Educación Preescolar (PRONEPE) de Ecuador (1990). Todos ellos focalizados en poblaciones en situación de pobreza, pobreza extrema y alta vulnerabilidad social. Además, a este grupo se suman los programas Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador (1991), Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial de Panamá (1997) y “Ventanas al mundo infantil” de Costa Rica (2003), todos ellos focalizados en la población rural dispersa.

Este último tipo de programas ha constituido una prioridad en materia de política educativa, en el marco de las reformas educativas ocurridas en las últimas décadas. Tales iniciativas proponen centrar las acciones en compensar los déficits formativos que esta población presenta respecto de aquella otra que accede a los servicios escolares o formales más típicos. En los casos donde la atención se concentra sobre poblaciones que viven en situaciones de extrema pobreza, los programas educativos destinados a la primera infancia tienden a atender fundamentalmente a las familias (y, dentro de ellas, a las madres) y a la comunidad, con el fin de incrementar sus capacidades y funciones en la educación de los más niños más pequeños.

En otros casos, se puede afirmar que el énfasis recae en compensar la inequidad educativa debida a la falta de acceso por razones geográficas o debida a condiciones sociales y/o culturales especiales. Estos programas son preferentemente dirigidos a grupos considerados en “riesgo educativo”, ya sea porque se trata de poblaciones rurales dispersas o poblaciones indígenas relativamente aisladas, entre otras posibles razones. En general, los programas de este tipo buscan compensar principalmente –en general desde estructuras no formales– el desarrollo curricular, con el fin de acortar la brecha educativa que se crea entre esta población y aquella otra que accede al servicio educativo regular de nivel inicial.

Siempre considerando el carácter de los programas relevados, es necesario destacar que si bien la participación de la familia o el involucramiento de la comunidad es una característica que presenta la mayoría de los programas educativos destinados a la primera infancia, este componente resulta especialmente relevante en el caso de las propuestas no formales y, en cambio, adquiere un lugar más secundario en el caso de las acciones de carácter formal o escolar.

Resulta peculiar el caso del programa “Bibliotecas amigas de niños y niñas” de Perú (2006), cuyo propósito es el fomento de la lectura entre los niños y las niñas de 4 y 5 años, mediante diversas estrategias de trabajo. Su particularidad reside en que es muy poco frecuente que programas de orden nacional se organicen alrededor de un eje didáctico particular (en este caso: la lectura) y menos frecuente aún que lo hagan focalizando sobre la primera infancia. El propio diseño del programa se constituyó a partir de un diagnóstico negativo y luego se transformó en política nacional el objetivo de alcanzar el mejoramiento de determinadas habilidades cognitivas y la promoción de prácticas tan puntuales como el fomento de la lectura y su desarrollo desde la primera infancia.

Por último, a la hora de insistir sobre el carácter de los programas relevados es importante destacar que si bien la formación, capacitación o actualización docente resulta casi siempre parte de las acciones destinadas a la primera infancia, pocas son las iniciativas que se abocan a la formación específica del personal responsable de la atención y formación de los niños y niñas pequeños, ya se trate de docentes, técnicos o promotores, entre otros agentes sociales. Esta situación sólo se revierte en los casos en que se trata de la atención de sectores o poblaciones especialmente vulnerables desde el punto de vista social y educativo. Sólo entonces, los programas suelen dar mayor énfasis a los procesos formativos y a la capacitación de docentes y técnicos especializados.

4. LOS EJES DE LA RESPUESTA EDUCATIVA A LA PRIMERA INFANCIA: DESAFÍOS PENDIENTES

Tal como se destacó en el capítulo anterior, la integralidad es una referencia frecuente en los discursos más recientes. Este criterio derivado de la Convención sobre los Derechos del Niño va influyendo lentamente y en forma progresiva sobre la formulación y la naturaleza de las intervenciones en el área de los programas educativos destinados a la primera infancia. Pero aun así, todavía no se puede perder de vista que el quehacer educativo proviene de una tradición bastante rígida en cuanto a su funcionamiento y que posee una estructura estable que lo sostiene. Por este motivo, el diseño y la implementación de políticas educativas, de programas y proyectos no necesariamente van acompañados de la creación de espacios institucionales propios o de dispositivos de articulación *ad hoc*. Esto supone que será necesario redoblar los



esfuerzos para generar estas instancias de trabajo intersectorial y promover, más allá del simple discurso, la construcción de iniciativas que sustenten, desde lo educativo, un abordaje integral de la primera infancia.

En aquellos casos donde los programas o proyectos forman parte de una política estatal más amplia para la primera infancia, las acciones tienden a ser propuestas educativas con claro carácter integral. Tal es el caso del Programa de Desarrollo Infantil de Colombia, el Programa de Desarrollo de la Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) de El Salvador, el Proyecto “Escuelas de tiempo completo” de Uruguay, las “Escuelas Bolivarianas” de Venezuela y el decano de los programas de atención de la primera infancia: “Educa a tu hijo” de Cuba. Si bien las experiencias de Cuba y de El Salvador ya llevan varias décadas de implementación, las propuestas de carácter más integral parecen recibir un nuevo impulso en el marco de la última generación de reformas educativas que ha tenido lugar a partir de 2000.

Respecto de la gestión, se puede afirmar que si bien todos los programas relevados tienen como gestor principal al propio Ministerio de educación de cada país (o a un organismo de igual jerarquía), cabe destacar que, en muchos casos, no forman parte de la formulación de los programas los señalamientos acerca de cuáles son los mecanismos involucrados para su implementación, sobre todo, en los casos en que la implementación debe tener lugar en el ámbito local, comunitario u otro espacio afín. Resulta muy importante tener en cuenta que la efectividad de los programas reside en parte en el grado de fluidez que adquieran las mediaciones, las articulaciones y la comunicación entre los diferentes espacios institucionales involucrados (nacional, estatal, provincial, municipal, comunitario, local) y, particularmente, entre aquellos vinculados con el nivel local.

Merece una mención especial el tema de la extensión de los servicios educativos y la obligatoriedad de la educación inicial. Desde la perspectiva de las iniciativas educativas formales, existe una tendencia generalizada hacia la extensión de la obligatoriedad, al menos sobre el último año de la escolaridad del nivel inicial, tramo que en términos

EL DERECHO DEL NIÑO A LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA PERO... ¿QUÉ EDUCACIÓN?

PETER MOSS*

La Observación General N° 7 del Comité sobre los Derechos del Niño formula la siguiente conclusión acerca de la aplicación de la CDN a la educación de los niños pequeños: “La Convención reconoce el derecho del niño a la educación, y la educación primaria debe tornarse obligatoria y disponible libremente para todos (art. 28)”. El Comité interpreta el derecho a la educación en la primera infancia, comenzando en el nacimiento y estrechamente ligado al derecho del niño al máximo desarrollo.

El vínculo entre la educación y el desarrollo es elaborado en el artículo 29.1 de la CDN, donde se expresa que:

“Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus potencialidades”.

El Comité también llama la atención sobre la “obligación de los Estados partes de proveer asistencia, incluyendo servicios de cuidado de calidad (especialmente en el artículo 18 de la CDN).

El movimiento hacia cierta forma de educación para los niños que se encuentran por debajo de la edad escolar obligatoria es fuerte y está ampliamente difundido. En los Estados miembros de la Unión Europea, la mayoría de los niños recibe dos o tres años gratuitos de escolaridad y, de modo similar, los EE.UU. han establecido una meta del 90% de cobertura para los niños de más de 3

años de edad. El crecimiento de la educación en la primera infancia es una tendencia global. Las estimaciones mundiales sugieren que la incorporación en programas preprimarios creció un 11% durante cinco años hasta 2004, tiempo en el que 124 millones de niños pequeños recibían algún tipo de ECEC (Early Childhood Education and Care) antes de empezar la escuela” (Woodhead, 2007: 8).

Este crecimiento de la educación en la primera infancia y su reconocimiento como derecho plantean una cantidad de interrogantes relevantes. En primer lugar, ¿qué relación debería haber entre esta educación y los servicios de cuidado infantil? Históricamente, los países han desarrollado sistemas fraccionados, en los cuales la “educación” y el “cuidado” para niños pequeños estaban conceptual y estructuralmente separados. Pero más recientemente, algunos países han integrado la responsabilidad por todo servicio de “educación para primera infancia y guardería” en un único departamento, casi siempre de Educación. Así, los países ricos, como Nueva Zelanda o Noruega, España o Suecia, pero también algunos países en desarrollo, como Brasil y Jamaica, han implementado sistemas de este tipo. Esta integración administrativa y de políticas es el punto de partida de un proceso de integración más amplio, que puede incluir: acceso, financiamiento, fuerza laboral, regulación, currículum y, aun provisión, mientras los países varían en cuán lejos han llevado este proceso. En este sentido, algunos están totalmente integrados y otros, sólo parcialmente.

*Profesor de Primera Infancia en la Unidad de Investigación del Instituto de Educación Thomas Coram de la Universidad de Londres. Coordina una red internacional de investigación, edita la revista multinacional y multilingüe *Niños en Europa*, y la serie de libros *Contesting Early Childhood Books* (con Gunilla Dahlberg).

Un tema importante es el concerniente a la fuerza laboral. En sistemas fraccionados, la fuerza de trabajo está dividida en “maestros” y “cuidadores”, los primeros con mejores calificaciones y salarios que los últimos. La integración total de los servicios de primera infancia en educación implica desarrollar una fuerza de trabajo integrada, que se base en un núcleo profesional para la franja etaria de 0 a 6 años, el cual usualmente está graduado. Aquí, el “maestro de educación inicial” trabaja con niños por debajo y sobre los 3 años y reconoce el rol relevante del “cuidado”, en su trabajo.

En segundo lugar, cabe preguntarse: ¿cuál debería ser la relación entre la educación en primera infancia y el sistema de educación obligatoria?

Un argumento usual para extender la cobertura de educación inicial es que ésta prepara mejor a los niños para la educación obligatoria. Pero también se plantean preocupaciones acerca de la “escolarización” de la educación inicial, mientras asoma por debajo “la presión escolar en la primera infancia” y esta última se encamina hacia “la adopción de los contenidos y métodos de la escuela primaria”, con un “efecto adverso en el aprendizaje de los niños pequeños” (OCDE, 2001: 129).

Otras relaciones han sido propuestas, por ejemplo, “hacer que la escuela esté lista para los niños” (lo que podría involucrar la influencia de la pedagogía en la primera infancia, en los primeros años de la escuela primaria, y la visión de “un lugar de reunión”). Esto último enmarca lo que el informe “Comenzando fuerte” de la OCDE describe como una “fuerte y equitativa sociedad” entre la educación inicial y la escuela primaria, con un proceso de mutuo diálogo y desarrollo, basado en la búsqueda de entendimientos compartidos acerca de la educación, el aprendizaje, el cuidado y el niño.¹

Sin embargo –y desafortunadamente– en la carrera por más educación, esta relación vital recibe poca atención.

El tercer interrogante corresponde a: ¿qué entendemos por “educación”?

Una visión –en sentido estricto– postula que la educación consiste exclusivamente en aprendizaje (a pesar de que este significado también es discutible). Sin embargo, hay otro concepto, al que se refiere el Comité de las Naciones Unidas cuando “llama a los Estados partes a asegurar que todos los niños pequeños reciban educación en el sentido más amplio”. El Comité define el concepto en términos de un amplio rango de educadores: “reconoce un rol fundamental en los padres, la familia ampliada y la comunidad, así como la contribución de programas organizados para la educación inicial”. Además, el concepto puede ser definido en términos de lo que la educación misma conlleva. El currículum sueco para la educación inicial, por ejemplo, se refiere a los centros de educación inicial “adoptando un enfoque pedagógico en el que el cuidado, la nutrición y el aprendizaje forman juntos un todo coherente” (Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia, 1998: 8). De modo similar, Nueva Zelanda –que como Suecia ha integrado los servicios de 0 a 6 años en Educación– usa el término “educación inicial” para cubrir un variado rango de funciones interdependientes, destinadas a los niños, la familia y la comunidad.

Un cuarto interrogante plantea: ¿qué significa “aprendizaje”? Ciertamente, el discurso fuerte en educación hoy lo ve como un proceso de reproducción del conocimiento a través de prácticas de transmisión y desarrollo lineales, donde el éxito está definido en términos de obtención de metas y resultados por parte de los niños. Así, maestros y técnicos aplican técnicas identificadas por la

1. Para más detalles sobre estas relaciones, véase: Moss, 2008.

“investigación basada en evidencias”, para obtener esos logros. La psicología evolutiva y el paradigma positivista subyacen a este discurso dominante.

Pero el terreno de la educación inicial es también un lugar para perspectivas diversas y para la experimentación, con minoritarios pero fuertes discursos que cuestionan el enfoque positivista y el hecho de disciplinar el conocimiento.

Aprender es entender, en una co-construcción del conocimiento mediante procesos que involucran dialogar, escuchar, experimentar y construir sentido, donde los resultados son impredecibles: aprender “no deviene de procedimientos lineales, siguiendo niveles progresivos y predecibles para predetermined resultados (...) Es construido a través de avances, estancamientos y retrocesos que toman muchas direcciones y usualmente conducen a lugares inesperados”.

Esta cita es de Carlina Rinaldi (2005: 19), una importante figura en educación inicial en Emilia Regia, Italia, famosa mundialmente por su innovadora educación inicial basada en “la pedagogía del escuchar”.

Pero también existen otras fuentes de inspiración para implementar un trabajo innovador; lugares y personas, investigadores y practicantes que cuestionan el discurso dominante y viran cada vez más hacia teorías posestructuralistas, como las de Foucault, Derrida y Deleuze, y cruzan la frontera hacia variadas disciplinas (es el caso de MacNaughton, 2005 y Olsson, 2009).

Sin duda, existen otros muchos interrogantes que deberían ser planteados cuando se piensa la política y la práctica de la educación inicial. Pero los ejemplos brindados ilustran un punto importante: el desarrollo de los servicios de educación inicial tiene implicancias relevantes sobre todo el sistema educativo, y se extiende sobre el concepto y la práctica de la educación.

Referencias

- G. MacNaughton (2005), *Doing Foucault in Early Childhood Studies: Applying Post-structural Ideas*, Londres, Routledge.
- Ministerio de Educación y Ciencia de Suecia (1998) “Curriculum in the pre-school”, Stockholm, Ministry of Education and Science (edición en inglés).
- P. Moss (2008), “What future for the relationship between early childhood education and care and compulsory schooling?”, en *Research in Comparative and International Education*, 3 (3), pp. 224-234.
- OCDE (2001), “Starting Strong I: Early Childhood Education and Care”, París, OCDE.
- L.M. Olsson (2009), *Movement and Experimentation in Young Children’s Learning: Deleuze and Guattari in Early Childhood Education*, Londres, Routledge.
- C. Rinaldi (2005), “Is curriculum necessary?”, en *Children in Europe*, 9, p. 19.
- M. Woodhead (2007), “Early childhood and primary education”, en M. Woodhead y P. Moss (eds.), *Early Childhood and Primary Education (Early Childhood in Focus 2)*, Milton Keynes, Open University.

generales corresponde a la edad teórica de 5 años. Esta extensión de la obligatoriedad supone la escolarización, es decir, la institucionalización en el sistema formal y, por lo tanto, es necesario garantizar las condiciones que hagan posible el cumplimiento de esta meta.

Sin embargo, el desafío no se limita a la extensión de la atención escolarizada de los niños y las niñas de 5 años sino que también supone dar respuesta efectiva a la extensión de los servicios educativos sobre la población de 3 y 4 años, cuya situación es muy variable en la región, no sólo en lo que respecta a la forma institucional que adquiere este servicio sino también respecto de su calidad. Éste constituye uno de los asuntos pendientes de mayor envergadura.

Junto con lo anterior, y tal como pudo observarse, la atención de la población de 0 a 2 años no constituye una acción generalizada que emana del ámbito educativo. Si bien existe una amplia demanda, en términos de promover un abordaje integral de la primera infancia y favorecer el desarrollo de iniciativas intersectoriales, los esfuerzos que se llevan a cabo desde el sector Educación todavía son insuficientes, lo que coloca en un severo riesgo la atención educativa de la población de este tramo de edad.

El currículo constituye una clara expresión de las expectativas educativas que se establecen para un nivel o ciclo, es decir, para un determinado tramo del sistema educativo. En este sentido, en términos generales se observa una tendencia a formalizar el currículum para el nivel inicial, estableciendo los contenidos y objetivos generales de cada etapa. Más allá de su valor pedagógico y de las discusiones que se entablen en torno de los marcos utilizados para su formulación, es importante destacar que, en el ámbito educativo, el diseño curricular expresa un significativo nivel de compromiso del Estado en la prestación del servicio, en su calidad y en las garantías que en función de ello deberá ofrecer. A la vez, el diseño curricular compromete directamente la formación, la actualización y la capacitación en servicio del personal docente, y le imprime un sello indiscutiblemente pedagógico y formador al nivel inicial, mientras lo aleja y distingue de la idea tradicional de constituir un servicio centrado en la guarda y el cuidado.

El diseño curricular, casi con independencia de la forma que adopte, establece pautas o criterios a partir de los cuales es factible supervisar, controlar y valorar la calidad de la prestación del servicio y los logros alcanzados. En este sentido, el diseño curricular propone una pauta para el monitoreo de la acción educativa por parte de la familia y la sociedad. En la actualidad, la totalidad de los países de la región cuentan con alguna pauta curricular al menos destinada al último ciclo del nivel inicial.

La formación de personal docente resulta un componente clave en el desarrollo de acciones educativas efectivas, destinadas a la primera infancia. Un recorrido por los programas relevados pone de manifiesto que ésta aparece como un elemento más en el diseño de las acciones, pero pocos son los casos donde los programas se centran específicamente en estos procesos formativos tan necesarios. Por otra parte, si se revisan las ofertas regulares de formación docente de los diferentes países –y no ya los programas específicos–, se observa una tendencia a atender la formación de los docentes del nivel inicial del mismo modo que se atiende la formación de docentes para el nivel básico, es decir, a partir de las mismas estructuras formativas (espacios institucionales regulares y propuestas curriculares), pero procurando rescatar la especificidad del nivel inicial.

Todo ello significa que, si bien en los últimos años se han incrementado las propuestas formativas regulares para docentes del nivel inicial, éstas aún resultan insuficientes. La

proliferación de servicios educativos no formales y el incremento de la cobertura de los servicios educativos formales para la primera infancia demandan multiplicar los esfuerzos en la formación de personal especializado (y no sólo docentes sino también de otros perfiles específicos: técnicos, cuidadores/as, etc.) y generar instancias continuas de capacitación y actualización del personal en servicio.

En síntesis, se observa una más reciente tendencia general hacia el incremento de los programas que centran su preocupación en la extensión de los servicios educativos desde el nacimiento, el carácter más específico de la prestación, más universales en cuanto a su cobertura y progresivamente más integrales en relación con el enfoque general de la atención a la primera infancia.

Sobre la oferta de servicios educativos formales, en un conjunto importante de países de la región se observa una clara tendencia hacia la integración de la atención de la primera infancia en la estructura formal del sistema educativo. Estas propuestas se distinguen de otras por contar con un desarrollo destacado de la dimensión pedagógica por sobre las restantes. Además, entre las restantes dimensiones consideradas se priorizan los aspectos vinculados con la gestión y con la organización del servicio, esto es, con aquellos componentes que procuran garantizar las condiciones de posibilidad y la calidad de la prestación. Extender estos servicios con carácter universal y mejorar su calidad constituyen el mayor desafío actual.

Finalmente, es necesario destacar, tal como lo señala Tatiana Romero⁴ (en las Metas Educativas 2021, OEI) que las nuevas estructuras familiares y sociales requieren innovaciones en las formas de institucionalizar la atención educativa de la primera infancia. En este punto, el desafío se plantea en tanto el desarrollo de estas formas renovadas y menos formales debiera ser de carácter sistemático, poniendo el énfasis –claro está– en su carácter formativo. Por otra parte, deberán incluirse ciertas formas de supervisión de la calidad, de modo tal que –tanto en las modalidades formales como en las no formales– se garanticen efectivos espacios formativos de calidad para la primera infancia. ■

4. OEI. "Políticas de primera infancia en Iberoamérica: avances y desafíos en el siglo XXI", en *Metas Educativas 2021. La primera infancia (0-6 años) y su futuro*, Fundación Santillana, Madrid, 2009.