

5

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA

(THE RIGHT TO EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN LATIN AMERICA)

Ana Ancheta Arrabal y Luis Miguel Lázaro
Universidad de Valencia

DOI: 10.5944/educxx1.16.1.719

RESUMEN

Estudiamos aquí algunos de los factores que ayudan a comprender la situación actual del primero de los objetivos de la Educación para Todos en América Latina. Así, planteamos un marco que delimita la realidad socio-histórica de la región en lo que respecta al bienestar y la exclusión social como elementos que condicionan los procesos de desarrollo para, después, atender al progreso y situación de expansión de la educación y atención de la primera infancia, especialmente para los grupos más vulnerables de las sociedades latinoamericanas. Finalmente, analizamos las medidas y acciones planteadas para intentar hacer posible el derecho a una educación y atención de calidad y equidad para la primera infancia.

ABSTRACT

In this work we study the factors that help to understand the state of the first aim of the «Education For All» framework in Latin America. Therefore, the paper builds on the societal and historical structure of the region concerning elements such as the well-being and social exclusion which bias its development. From this view, we attend to the progress and expansion of the early childhood education and care (ECEC) provision throughout Latin American societies, particularly for vulnerable groups. Finally, we include an analysis on the settled measures and actions in support of the right to ECEC, both in terms of the quality and equality implications in this field.

En la actualidad, la educación y atención de la primera infancia (EAPI en adelante) constituyen una prioridad en la agenda político-educativa en buena parte de los países del mundo, tanto por su función social como por la necesidad de garantizar el cumplimiento del derecho de los niños a la educación desde su nacimiento. Desde esa perspectiva, analizar la orientación que se va asumiendo en América Latina en cuanto a expansión y organización de la provisión de la educación en el nivel inicial, puede resultar útil para identificar las tendencias subyacentes en un proceso que ha llevado a que, de todo el mundo en desarrollo, sea la región en la que se ha alcanzado el porcentaje más elevado de escolarización en el nivel preescolar (UNESCO, 2008). Logrado, no obstante, en un contexto determinado por problemas como la desigualdad y la exclusión social.

1. EL BIENESTAR DE LAS FAMILIAS LATINOAMERICANAS Y LA EDUCACIÓN DE SUS HIJOS

Las históricas desigualdades aún hoy vigentes en América Latina en términos de oportunidades de las familias en el acceso a recursos que posibilitan un nivel de bienestar aceptable, junto a la actual crisis global que incrementa progresivamente los niveles de vulnerabilidad económica y social, fijan los desafíos pendientes de un futuro incierto que delimita unas condiciones de vida de la población infantil en la región fuertemente divergentes con la enunciada voluntad política de los distintos países para avanzar hacia el pleno cumplimiento de los derechos de los niños. A este respecto, los datos son bien claros. En 2008 un 33% de la población se encontraba en situación de pobreza y cerca del 13% vivía en hogares con ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias básicas (CEPAL, 2009, 8). Un escenario donde los niños latinoamericanos sufren especialmente, pues el 17,9% de los mismos se encontraba en 2007 en situación de pobreza extrema, es decir, algo más de 32 millones de niños (Espindola y Rico, 2010). En América Latina, además, el nivel de bienestar que permite crear las condiciones para asegurar el acceso universal a una educación de calidad queda determinado por el modo en que las familias articulan sus recursos con las oportunidades que ofrecen los mercados de trabajo en cada contexto y como se relacionan con dichas esferas proveedoras. La comprensión de este hecho subyace en dos aspectos básicos, el primero es el debilitamiento de la garantía de protección social debido a las reformas estructurales implementadas desde los años 70 y traducidas en una reducción de la capacidad de los Estados para ofrecer protección y recursos a las familias (Ottone, 2008). El segundo es esa desigualdad en las relaciones de las familias con las estructuras de oportunidades y de acceso a niveles de bienestar mínimos, pues en estos países el mercado laboral es restringido, segmentado y competitivo (SI-TEAL, 2007). Así, en tanto no se redefinan las responsabilidades implícitas en el pacto educativo entre Estado, sociedad civil y familias, ni se revise el modo

de circulación y acceso a los recursos necesarios que posibilitan trayectorias educativas estables y exitosas, la meta de una educación de calidad para todos dependerá en buena medida de cómo se configuran en cada sociedad dichas oportunidades de acceso para que las familias puedan construir y mantener niveles de bienestar aceptables (CEPAL, 2007).

En la actualidad, la población infantil entre 0 y 5 años de edad representa cerca del 11% del total de la región, pero con una clara la tendencia a la reducción de la presión y el peso total de este sector poblacional, trazando un horizonte demográfico futuro que debería implicar una mejora en la calidad de las acciones orientadas a garantizar el pleno cumplimiento de sus derechos. A este respecto, los grandes beneficios derivados de la inversión en programas orientados a los niños pequeños, en cuanto a sus habilidades para contribuir al desarrollo, no sólo en términos individuales e inmediatos sino también en términos sociales y económicos a lo largo de toda la vida, evidencian que es determinante la EAPI, particularmente para familias en situación de marginalidad por su enorme potencial para compensar las carencias de los hogares y contribuir sustantivamente a romper el círculo reproductivo de la pobreza (Brundtland, 2007; UNESCO/PRELAC, 2012).

Desde una perspectiva democrática y comprometida con los derechos de los más pequeños, la calidad y la equidad resultan dos conceptos y dos procesos inseparables. Si bien, desafortunadamente, este binomio dista mucho de una realidad donde la pobreza extrema o la exclusión social, los conflictos armados y el trabajo infantil son expresiones evidentes de la violación efectiva de los derechos de los niños (SITEAL, 2007, Lázaro, 2011). Dentro de este contexto, lo realmente preocupante es que, con toda probabilidad, estos colectivos más vulnerables y desamparados lo seguirán siendo debido a su exclusión a través de mecanismos distintos como el bajo nivel educativo y social con que cuentan aquellos con menos recursos para movilizar (Gacitúa y Davis, 2000). Además, la estratificación social se reproduce en el sistema educativo, debilitando su capacidad para igualar las oportunidades, actuando como mecanismo de diferenciación social (SITEAL, 2007). De este modo, difícilmente se puede avanzar hacia el pleno cumplimiento de los derechos de la infancia si no se realiza un esfuerzo para desarrollar instituciones y mecanismos de promoción, seguimiento, control, participación y denuncia adecuados.

2. LA EXPANSIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

La trayectoria histórica de las políticas de EAPI en América Latina es muy breve en comparación con el crecimiento y la expansión que ha expe-

rimentado la provisión de servicios destinados a las mismas. En buena medida porque su desarrollo fue bastante limitado y lento, dado el esfuerzo que históricamente los sistemas educativos latinoamericanos dedicaron a la universalización de la enseñanza primaria obligatoria. Todo ello dejó al nivel inicial sin una definición política, institucional ni pedagógica hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX (Diker, 2001) en la que los Estados definieran como una prioridad política el desarrollo de instituciones educativas específicamente destinadas a la primera infancia. Aparentemente, los países con mayor tradición histórica en la provisión y atención institucional de esta etapa son aquellos que han desarrollado mayores acciones legislativas y políticas para atender a los grupos vulnerables (Blanco y Umayahara, 2004). Así, desde el punto de vista de la regulación legal del nivel educativo inicial, encontramos un primer grupo de países en los que ya antes de 1990 existía legislación (SITEAL, 2009) centrada en la preescolar, con carácter de obligatoria en Panamá (1945 y 1995) y Venezuela (1980 y 1999). Y un segundo grupo en el que no era obligatoria en sus inicios pero sí se contemplaba en su oferta por leyes Orgánicas de Educación: Costa Rica (1957, 1958, 1992, 1996 y 2001); Cuba (1961, 1980 y 1984); Honduras (1966); y Ecuador (1983, 1992, 1999, 2000 y 2003). A ellos hay que añadir el grupo de naciones que desde los años noventa (UNESCO, 2007), van haciendo obligatoria la preescolar, mayoritariamente desde los 5 años: Argentina (1993); Colombia (1994); Costa Rica (1997); México (2002); y República Dominicana (1996). Desde los 4 años: El Salvador (1990); Panamá (1995); y Venezuela (1999). Y desde los 3 años: Perú (2004).

Paulatinamente, se registra en distintos países de la región una expansión de la oferta de instituciones infantiles hacia las décadas sesenta y setenta que la EAPI comienza a tener mayor presencia en las políticas educativas estatales (Vargas-Barón, 2006) bajo su reconocimiento como «el primer nivel del sistema educativo» y su diferenciación respecto a las características del nivel primario. No obstante, ante la ausencia inicial de políticas estatales que impulsaran la expansión de estos servicios y el establecimiento unificado de criterios y mecanismos de seguimiento, el desarrollo histórico del nivel muestra como rasgo característico la diversificación de su oferta. Planteada de acuerdo a la manera de entender su función social: por un lado, unos espacios de experimentación con especificidad pedagógica, y, por otro, el carácter netamente asistencial definido por una fuerte impronta de los «cuidados de tipo médico-sanitarios frente a la preocupación por la situación de abandono de los niños ante la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la extrema pobreza en que vivían un número importante de familias» (Harf y otros, 1996, 19). Esta tensión originaria entre instituciones de atención de corte asistencial para los niños de 0 a 3 años y una propuesta más pedagógica para los niños entre 3 y 5 años (Harf, y otros, 1996; Diker, 2005) marcó una quiebra inicial que per-

vive hasta el momento, fomentado un «lento reconocimiento del derecho de avanzar desde una visión de atención bastante restringida (solo de cuidado y de alguna «estimulación» aislada) hacia una que implicara el ser parte de un trabajo pedagógico» (Peralta, 2008, 34).

Como consecuencia de la falta de equidad en la EAPI y de recursos asignados a la misma por los Gobiernos, particularmente con respecto a las edades más tempranas, proliferaron los programas no formales aumentando en los años 70 y 80 tanto en cantidad como en cobertura (Fujimoto y Peralta, 1998), claramente apoyados por UNICEF considerando la necesidad de realizar variadas alternativas de atención infantil para llegar a los niños de las zonas deprimidas como un medio para combatir los efectos de la pobreza y de la marginalidad de la niñez. De hecho, llamativamente, la tasa de desarrollo de matrícula preescolar fue mayor durante la «década perdida», y no con el cierto grado de recuperación económica en los 90, pareciendo reflejar el dinamismo de los compromisos políticos asumidos (Myers, 1995). De este modo, el crecimiento de la EAPI en América Latina siguió una línea de desarrollo algo «asistemática» y ajena a las políticas de Estado, lo que generó un panorama de propuestas e instituciones diferentes entre sí. En la práctica, la vigencia de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) desencadenó profundos cambios centrados en dos grandes ejes: la creación de un nuevo andamiaje normativo reflejo de los compromisos asumidos al ratificar el texto regulando las obligaciones de los Estados; y la promoción de un conjunto de políticas orientadas a hacer efectivos los derechos de la infancia (SITEAL, 2007). Pero la EAPI aún no recibía la prioridad necesaria dado que se seguía destacando la niñez en su conjunto, sin particularizar en la primera infancia, o en los grupos más desfavorecidos. A este propósito, será por primera vez en la Conferencia Mundial de la Educación para Todos de Jomtien, en 1990, que se precise un marco de acción más detallado, previendo la intervención de la familia y la comunidad, especialmente para niños pobres, desfavorecidos o discapacitados.

Todo lo anterior resultaría en una tendencia en la mayoría de los países hacia una expansión del nivel moderada y sostenida durante la primera mitad de los años 90, sin desdeñar el hecho de que los créditos internacionales otorgados a la educación preescolar y los programas de desarrollo infantil que incluían un componente educacional aumentarían notablemente durante esos cinco años (Myers, 1995). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por «dirigir» los programas hacia esta población, todavía existía un fuerte sesgo desfavorable en su cobertura (Peralta y Fujimoto, 1998, 106). Asimismo, la segunda mitad de los años 90 resultó de suma importancia para la EAPI en América Latina ya que las reformas que se implementaron tuvieron especial repercusión en este nivel, y la suma de los programas que añadían el componente educativo, tanto formales como no

formales, dejaría claro la necesidad de prestar atención educativa a esta etapa vital del desarrollo, así como en la promulgación de otros documentos adicionales relacionados con el derecho a la educación de los grupos étnicos y lingüísticos minoritarios. En abril de 2000 el Marco de Acción de Dakar de la EPT refrendó un compromiso colectivo para actuar y revertir la situación en lo referente a la EAPI, al que le siguieron otros importantes pronunciamientos latinoamericanos como la Declaración de Panamá «La educación inicial en el siglo XXI», o posteriores como la de Morelia y la de Scarborough de 2005 (CIDI, 2005). Como resultado, los Ministros de Educación de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) han revisado sistemáticamente los avances logrados y las lecciones aprendidas en el diseño y ejecución de políticas destinadas a la EAPI con respecto a dichos compromisos, generando así una Agenda Conjunta de Trabajo 2007-2009 para el logro de unos objetivos comunes (OEA, 2007)¹.

3. EL ESTADO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

En el momento actual, la EAPI en América Latina se caracteriza por un nuevo dinamismo muy prometedor fruto de distintos acuerdos y compromisos. Igualmente, un aspecto destacable de la misma en esta región es que no está monopolizada específicamente por parte de los Ministerios de Educación, lo cual posibilita el carácter integral que tiende a llevar aparejado. Los esfuerzos de los países en el desarrollo de Planes Nacionales se enmarcan dentro de procesos internos, en ocasiones muy complejos, y con plazos muy disímiles entre sí, dibujando un mapa bastante heterogéneo. A pesar de la dificultad de realizar un balance de los logros alcanzados por dichas acciones, es evidente que prevalece un clima de debate y transformación de las políticas mientras se procura adaptarlas a las exigencias del enfoque integral (SITEAL, 2009) promoviendo acciones transversales e intersectoriales con un fuerte sentido holístico de la concepción del desarrollo humano. Si bien, incluso existiendo una gran similitud en los Planes de Acción Nacionales de los diferentes países, una revisión conceptual de los documentos de las políticas de EAPI evidencia las singularidades nacionales². En cualquier caso, la realidad muestra que el hecho de contar con un diseño curricular nacional integrado y diversificado, no garantiza *per se* que se den de manera eficiente los procesos de articulación entre los diferentes niveles, ni el respeto a la diversidad y a la identidad (Fujimoto, 2009). Igualmente, a pesar de que los países tienen bien definidos las políticas, planes y acciones nacionales de EAPI, éstas no reflejan su espíritu en los programas y servicios locales y, tal y como veremos en el siguiente apartado, la situación de las niñas y los niños

más pequeños sigue siendo muy crítica y se agudiza en las familias más pobres, en el sector rural y entre las poblaciones indígenas e inmigrantes.

En todo caso, intentar un diagnóstico sobre la situación educativa de los grupos vulnerables durante la primera infancia en América Latina no resulta una tarea sencilla. Por una parte, los datos y estadísticas de la región en esta materia no siempre están disponibles y cuando lo están, a veces, no son fiables. Por otra parte, hablar de América Latina como un conjunto regional siempre tiene el riesgo de ocultar las importantes diferencias que hay en y entre los países. Las ambiciosas «Metas educativas 2021 para transformar la educación en la década de los bicentenarios» sostienen dos metas cuantitativas que interesan ahora en particular. Por una parte, aumentar la oferta de Educación Inicial de 0-6 años, consiguiendo que entre el 50 y el 100% de los niños de 3 a 6 años reciban atención educativa temprana en 2015 y el 100% la reciba en 2021, y logrando 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. Por otra, se propone: potenciar el carácter educativo de esta etapa y garantizar una formación suficiente de los educadores que se responsabilizan de ella, estableciendo como nivel de logro que entre el 30 y el 70% de los educadores que trabajan con niños de 0 a 6 años tenga titulación en 2015 y que entre el 60 y el 100% disponga de ella en 2021 (Marchesi, 2009, 150). Conviene señalar que estos objetivos, tal y como sucede con la formulación de otros muy similares de la agenda educativa global, han sido precisados a pesar de la frecuente falta de sistematización, registro, control y evaluación de información y de datos comparables relativos a la situación educativa de los menores. Especialmente los pertenecientes a grupos vulnerables (de sectores sociales más pobres, zonas rurales, poblaciones indígenas o niños invisibles que carecen de identificación), pues los países no siempre revelan esta situación.

A propósito del análisis de la calidad de la EAPI, surge la necesidad de explorar el impacto relativo de los diversos factores —endógenos y exógenos— que inciden en ella, y distinguir los aspectos materiales y culturales en cada uno de ellos (Tedesco, 1983). Generalmente, la mayoría de los gobiernos reglamentan los programas recurriendo a indicadores estructurales que se pueden medir con facilidad, pero igualmente importantes —o incluso más— son otros factores como la calidad de la equidad, la receptividad, la diversidad cultural y lingüística o la situación de los niños con necesidades especiales (UNESCO, 2007). En esta línea, dada la conveniencia de garantizar unos estándares mínimos de calidad en los diversos tipos de EAPI, es oportuno señalar algunos aspectos y dificultades relevantes para evitar una desigualdad de oportunidades de base a este respecto. Uno de ellos es el hecho de que la gestión y organización de los servicios recaiga en instituciones diversas —incluyendo las áreas de Educación, de Bienestar Social y

de Familia— desde el nivel de gobierno nacional hasta el municipal. Otro factor clave en la calidad de la EAPI se relaciona con el personal docente —mayoritariamente femenino— pues, a pesar de que en la mayoría de los países se han definido contenidos curriculares específicos y se ha precisado el nivel y los trayectos de formación profesional mínima, en un buen número de casos el personal encargado no tiene ninguna cualificación específica, sobre todo en programas no formales, y sólo un 84% de los maestros de preescolar cumple con el criterio de una formación superior de secundaria, presentando una menor capacitación que sus homólogos de primaria (UNESCO, 2007). También la elevada disparidad regional en la ratio alumno/profesor, dificultando la atención individualizada que necesitan los niños pequeños o los pertenecientes a grupos vulnerables. En esta misma perspectiva, otro elemento de indudable importancia lo constituye la aprobación de la obligatoriedad del último tramo de la EAPI como una de las medidas emprendidas por los Gobiernos para resolver la situación de desatención de la infancia temprana en algunos países. Esa iniciativa, llevada a cabo en especial durante las dos últimas décadas, ha conformado un panorama actual muy diverso entre los países latinoamericanos que ya han incorporado uno o más años de educación preescolar dentro de la educación básica obligatoria. No obstante, a pesar de esta expansión en la cobertura de EAPI en la región, la calidad sigue constituyendo un motivo de preocupación y el elemento más complejo de reglamentar y evaluar de los programas, representando el principal reto de la política educativa en todos los niveles.

Considerando ahora datos significativos de los dos ámbitos de la EAPI en los que se registra una mayor cobertura y oferta de servicios: la Educación preprimaria y la Educación inicial no formal, el análisis de la cobertura de este nivel en Latinoamérica resulta complicado. Lo es en vista de la variedad de programas y de grupos de edad que cada uno de los mismos cubre y, además, es difícil de precisar porque una cantidad no determinada de niños está en establecimientos no registrados, obstaculizando fijar en qué medida se subestima la realidad (Myers, 1995). A pesar de sus inconsistencias, es necesario resaltar los avances registrados en América Latina, pues, como ya indicamos, el número de niños escolarizados en la enseñanza preprimaria ha aumentado sustancialmente en los últimos treinta años (UNESCO, 2007). Sin embargo, existe un problema grave de inequidad en cuanto a la cobertura pues siempre hay un notable desequilibrio entre la atención que se presta de los 4 a los 6 años, con una clara desatención de los menores de tres años (UNESCO-UNICEF, 2000). Asimismo, aunque más del 84% de los niños asistía al último año de EAPI (CEPAL, 2007), la cobertura se concentra en los estratos socioeconómicos más altos y en los sectores urbanos. Así, la fuerte disparidad social respecto al acceso, presente en todos los países de la región, hace más que visible la desigualdad entre los diferentes grupos sociales (SITEAL, 2007). De hecho, el acceso a la EAPI se encuentra muy sesgado, respondiendo a un

patrón social y geográfico muy pronunciado, y las diferencias regionales pueden ser muy acusadas entre y dentro de los países (CEPAL, 2010). Acentuadas, además, en relación con la provisión pública y privada del sector; con un peso muy significativo a favor de esta última en los países de los Grupos 3 y 4 de la Tabla 1. En conjunto, como puede observarse en esa Tabla 1, manejando las variables más significativas para caracterizar la naturaleza de la EAPI en la región, pueden establecerse con claridad cuatro grupos de países para dar cuenta de ello. Así, al contrario de lo que en la actualidad sucede en la región en educación primaria, con un escenario muy homogéneo en el que en 2005 sólo Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua no alcanzan el 80% de escolarización, la situación de la preescolar es mucho más diversa, coexistiendo escenarios educativos muy heterogéneos incluso dentro de los propios países de la región, que, obviamente, son el resultado de la particular evolución histórica de cada uno de sus sistemas educativos, de sus tradiciones educativas, para configurar y determinar presentes diferenciados.

		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

Tabla 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 países3, América Latina, *circa* 2007.

Fuente: SITEAL, 2009.

De manera global, un dato muy positivo es la existencia de paridad de género en las tasas escolarización en este nivel en la mayoría de los países latinoamericanos. No obstante, es posible que una revisión más detenida de las mismas, por ejemplo, considerando la desigualdad de acceso, mostrara unos resultados menos esperanzadores (UNESCO, 2007). A este respecto, está ampliamente reconocido que las comunidades indígenas y las afro-descendientes han sido las últimas en ser incorporadas y aún siguen estando entre los sectores sociales con menor acceso a la educación, así como es persistente la pro-

funda brecha que existe entre zonas urbanas y rurales en los sistemas educativos de la región (SITEAL, 2007). Todo ello indica una menor atención institucional y participación del Estado en la provisión de servicios y programas para los niños con menores posibilidades de acceder a la EAPI, a pesar de que esta es una etapa fundamental en el desarrollo humano.

Los datos más recientes confirman las tendencias ahora señaladas. La persistencia en la desigualdad de acceso y permanencia en el nivel, determinado por el promedio de años que los niños están en el nivel pre-primario, hacen que un menor en Cuba, Uruguay o México tenga la probabilidad de permanecer el doble o hasta el triple de años en el nivel que uno viva en Bolivia o Ecuador. También en las tasas de asistencia, superiores al 90% en Guatemala, Uruguay, México, Brasil, Venezuela y Argentina e inferior al 50% en Honduras. Así como la brecha de oportunidad en función del nivel socio-económico de las familias y de su residencia en zonas urbanas o rurales. En el primer aspecto, las diferentes oportunidades de asistencia a nivel primario para los menores entre las familias de quintiles de ingreso inferior y superior son muy marcadas en Paraguay, Honduras y El Salvador; más equilibradas en Guatemala y Uruguay. Las diferencias más altas entre oportunidades de acuerdo a la zona rural o urbana se concentra en Paraguay, Chile, Perú, El Salvador; y Colombia, siendo en Guatemala donde es más equilibrada.

4. MODALIDADES DE PROVISIÓN DE LA EDUCACIÓN Y ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA Y COLECTIVOS VULNERABLES EN AMÉRICA LATINA: EL RETO DE LA EQUIDAD.

Como ya hemos señalado, con la escasez de recursos y la prioridad otorgada a la educación básica, la EAPI tuvo severas restricciones en el gasto público que impidieron invertir en la expansión de los servicios con mayor intensidad, situación que fue suplida en muchos países con la inversión privada y la contribución de la sociedad civil. Como resultado hay una expansión significativa de los servicios y más cobertura donde las modalidades no escolarizadas, o no formales, han utilizado en mayor proporción la inversión del Estado sumada al aporte privado. Estas propuestas, a su vez, plantean modalidades de intervención muy diferentes a las del sistema educativo, y, en muchos casos, logran un nivel de impacto mayor al tener una vía de llegada a las familias de determinados sectores que no ha sido lograda por las propuestas formales o escolarizadas. El abanico de propuestas alternativas que proliferan a lo largo de América Latina es muy extenso, y da cuenta de una demanda y necesidad creciente de opciones que garanticen el acceso universal a alguna propuesta que atienda las necesidades educativas específicas de los pequeños y sus familias. Sin embargo, la extrema diversidad de dichas propuestas torna

muy complejo clasificarlas y evaluar su valor educativo e impacto en las diversas poblaciones según estándares de calidad. En este punto, lo heterogéneo «juega en contra» de la fortaleza de la EAPI, porque si bien esta variedad ofrece mayores posibilidades de acceso para toda la población, incluidos los sectores más vulnerables, la diferenciación sigue existiendo por la calidad desigual de dichas propuestas, porque los recursos asignados siguen siendo diferenciados, y, además, no logran superar su inicial función preventiva o paliativa. A su vez, los sectores de ingresos medios y altos acceden a propuestas alternativas complementarias a las instituciones formales, ensanchando aún más la brecha entre unos y otros.

Actualmente la vía no formal ha tomado auge, dado que permite ampliar la atención a la niñez con un menor coste que la vía institucional, alcanzando grados de incidencia creciente y resultando una deseable respuesta educativa para sectores sociales que se encuentran en una situación desfavorada. Su base filosófica fundamental radica (Fujimoto, 2000) en que se fundamentan en el trabajo responsable y creador de la comunidad y responden a necesidades sentidas y realidades concretas, brindando igualdad de oportunidades, y haciendo un uso práctico de la equidad, utilizando los principios de flexibilidad y funcionalidad de conceptos como tiempo, espacio y gestión social, con un éxito aún mayor cuando se da la participación decisiva de los padres. Como vemos en el Cuadro 1, queda patente que en un mismo país, más allá de los planes y estrategias de acción nacionales propulsados los últimos años, puede darse la existencia de varias formas organizativas de EAPI no formal. La mayoría tienen, igualmente, un sesgo en la cobertura en función de la dependencia institucional, las edades de los niños que atienden o el contexto en el que se desarrollan. No obstante, con frecuencia, se cuestionan los pro-

MODELOS	Visitas o cuidado basados en el hogar	Atención de padres y otros adultos	Programas de atención grupal	Educación Informal
ARGENTINA		Plan Nacional de Acción a favor de la Madre y el Niño	Área de Educación Inicial Primeros Años	
BOLIVIA		Centros familiares y comunitarios Programa Nacional de Atención de Niños y Niñas menores 6 años.	Centros integrales de desarrollo infantil y PROANDES (Proyecto Subregional Andino de Servicios Básicos y Políticas para la Infancia)	
BRASIL	Cunas domiciliarias y Aldeas Infantis SOS Brasil	Centros Comunitarios y Programa Familia Brasileña fortalecida por la Educación Infantil	Jardines Comunitarios PRONAICA* y PAPI (Programa de Atención a la Población Infantil)	Pastoral del Niño y Proyecto CRECHE
CHILE	PPH (Proyecto de Padres a Hijos) y Familia Educadora: Educando en los primeros años	Centros Comunitarios de Atención Preescolar, Programas para padres : Manolo y Margarita	JUNJI*, INTEGRA*, CEAMIN (Centros comunitarios de atención), (PMI) Programa de mejoramiento de la infancia, Chile Crece Contigo.	Jardín Infantil a Distancia y a Domicilio

COLOMBIA	Hogares de Bienestar PROMESA del CINDE*, FAMI y Casas Vecinales.	Jardines Comunitarios, Programas de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (PEFADI),	Programas de mejora infantil y de estimulación temprana, Proyectos Costa Atlántica y Grado Cero.	Programa Niño a Niño del CINDE*
COSTA RICA	Hogares Comunitarios del Instituto Mixto de Ayuda Social	Centros de Educación y Nutrición	Centros Infantiles de Atención Integral, Centros de Desarrollo Infantil y Plan de Acción para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud	Círculos infantiles y ventanas en el mundo infantil
CUBA	Educa a tu Hijo	Educa a tu Hijo	Educa a tu Hijo	
ECUADOR		Programa Creciendo con Nuestros Hijos	Programa de Atención Integral a menores de 6 años "Nuestros Niños", PDI y ORI*	
EL SALVADOR	Crecer en familia y Programa "Toma mi mano"	Centros de Bienestar Infantil, y Programa "Ternura"	Centros de Desarrollo Integral Preescolar, Centro Infantil de Protección Inmediata y EDUCO	
GUATEMALA	Casas del niño	Programa Hogares Comunitarios	PAIN, Programas "Niños Refugiados del Mundo: Jardines Infantiles" y "De la mano edúcame"	Tías Maravillosas
HONDURAS	Centros de cuidado diurno y Hogares de Cuidado Infantil	Centros Comunitarios para la Iniciación Escolar	Centros de Educación Preescolar No Formal (CEPENF)	
MÉXICO	Proyecto "Trabajando juntos"	Centros de Atención Infantil del Frente Tierra y Libertad de Monterrey	Proyecto Nezahualpilli, Educación Inicial No escolarizada rural e indígena, Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI)	Programa de Atención Infantil a Distancia
NICARAGUA	Casas comunales del niño	Proyecto de Prevención Social	PAININ, CEPNE y CDI*, Centros de Atención Infantil, Programa del Ministerio de Familia de asistencia a niños en edad preescolar	
PANAMÁ	Programa de Educación Inicial en el hogar	CEFACEI* Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial	CEFACEI*	Programas de radio
PARAGUAY	Hogar Educativo Comunitario	Proyecto Comunitario VY'ARENDA y CEBINFA*	Escuela Viva, Programa Educativo-Pastoral de Alternativas de Atención menores 5 años	Proyectos de la Iglesia Católica
PERÚ	Sistema Nacional de	WAWA WASI, Hogar Educativo	Centros de Recursos para el Aprendizaje en la Educación Inicial CRAEI, PRONOEI,	La alegría de Jugar, Perú

Cuadro 1. Programas no formales de educación y atención de la primera infancia en américa latina.

Fuente: elaboración propia a partir de Fujimoto y Young, 2004; OEI, 2010 y SITEAL, 2009.

gramas educativos no formales a propósito de si realmente alcanzan los logros previstos del desarrollo de los niños, y de si pueden aspirar a equipararse con los que se alcanzan en la vía institucional. Otra dificultad, en el plano de la gestión y administración, es la poca atención que se les presta desde las instancias oficiales. Por último, cualquiera que sea la forma que asuma, su expansión constituye un gran desafío, ya que, como observamos en el Cuadro 1, su implantación real depende de una compleja red de instituciones locales, regionales y nacionales donde, dado el importante rol de la sociedad civil en el apoyo a comunidades específicas, urge, pues, la necesidad de una mayor colaboración intersectorial, entre diferentes instancias gubernamentales y entre éstas y las instituciones no gubernamentales.

- PRONAICA: Programa Nacional de Atención al Niño y al Adolescente.
- INTEGRA: Fundación INTEGRA con los Programas de Desarrollo Integral del Menor.
- JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- PROMESA: Programa para el Mejoramiento de la Educación, la Salud y el Ambiente.
- CINDE: Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano.
- FAMI: Programa Familia, Mujer e Infancia.
- CDI: Programa de Centros de Desarrollo Infantil.
- ORI: Operación Rescate Infantil.
- CEPNE: Centros de educación no escolarizada y CDI: Centros de Desarrollo Infantil.
- CEFACEI: Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial.
- CEBINFA: Centros de Bienestar de la Infancia y la Familia.
- PAIGRUMA: Programa de Atención Integral en Grupo de Madres.
- PIETAF: Programas de Estimulación Temprana con base en la Familia.
- PRONOEI: Programa No Escolarizado de Educación Inicial.
- NUCOL: Ampliación de cobertura a través de los medios de comunicación local.
- FIPEI: Federación de Instituciones Populares de Educación Infantil.
- PIC: Preescolares Integrales de Calidad.
- PACOMIN: Programa Paraguaná de Atención Comunitaria a la Niñez.

Finalmente, es claro que en América Latina ha habido avances significativos en cuanto a ganar visibilidad y legitimidad para la atención y educación de la primera infancia, y que se han realizado esfuerzos significativos para modificar algunos factores que pueden condicionar de forma muy negativa la calidad de vida de la infancia y el cumplimiento de sus derechos (BID, 2007), de tal forma que se mantiene en la actualidad un compromiso gubernamental con esa orientación. Sin embargo, no se han logrado alcanzar todavía las metas institucionales propuestas, y sigue recayendo sobre las propias familias la tarea de crear las condiciones de bienestar y la motiva-

ción necesarias para sostener este esfuerzo durante toda la niñez. Algo que resulta sumamente difícil desde la marginalidad o la exclusión. Más allá de las estadísticas, la gran importancia que en los países latinoamericanos tiene para este nivel la oferta no formal, nos habla claramente de las limitaciones e insuficiencias reales de las acciones gubernamentales en la lucha contra la desigualdad, así como del papel fundamental que tiene la sociedad civil para el logro de esa meta. En este sentido, y si persisten estas tendencias, la falta de equidad para los niños más pobres y desfavorecidos, que supone a la larga pesadas diferencias en el desarrollo de las opciones de vida y riesgo de exclusión social, seguirá impidiendo el cumplimiento de la premisa básica de que la Educación y Atención de la Primera Infancia debe estar al servicio de una auténtica democratización social en la que todos los individuos tengan las mismas posibilidades de desarrollarse y las mismas oportunidades de llevar una vida plena.

NOTAS

- 1 Por su relevancia para la población infantil los siguientes: a) contar con marcos legales y normativos y esquemas de financiamiento que permitan la implementación sostenible de las políticas de primera infancia; b) aumentar, de acuerdo a las realidades de cada Estado miembro, la cobertura de atención integral de calidad a la primera infancia, con un objetivo a largo plazo de universalizar la atención integral a la primera infancia, desde el nivel maternal; c) definir e incorporar en las políticas de atención integral y educación de la primera infancia, procesos y criterios para la atención de poblaciones en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, étnicas migrantes, y con necesidades educativas especiales; y d) definir e implementar programas de atención integral que atiendan a los niños y niñas de acuerdo a sus necesidades, características y contextos particulares.
- 2 Se identifican (SITEAL, 2009) tres tendencias entre los países de América Latina adoptando el enfoque integral en el diseño e implementación de políticas orientadas a primera infancia, familias y comunidades: la intersectorialidad, la participación de los distintos niveles del Estado, y el compromiso de la sociedad civil. Además, existen al menos tres modos de orientar y centrar las acciones: un primer grupo de países que se vale del criterio de focalización como subsidiario del de universalidad, otros que ponen el énfasis en el apoyo, y un tercer grupo aplica la estructura mixta de apoyos sin priorizar o enfatizar un criterio sobre otro.
- 3 La agrupación de países que SITEAL presenta ajusta variables socioeconómicas, demográficas y culturales que les confieran una cierta homogeneidad. En el Grupo 1: Argentina, Chile y Uruguay. En el Grupo 2: Brasil, México, Colombia, Costa Rica y Panamá. En el Grupo 3: Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Y en el Grupo 4: El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Guatemala. (SITEAL, 2009).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. BID. (2007). ¿Los de afuera? La exclusión social en América Latina. *Ideas para el Desarrollo en las Américas* (IDEA), 14, 1-16.
- Blanco, R. y Umayahara, M. (2004). *Síntesis Regional de Indicadores de la Primera infancia*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- Brundtland, G. H. (2007). Los nuevos actores. Conferencia magistral del Seminario. *Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/publication_53_1394_s.htm [Consulta 2009, 14 de enero].
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Diker, G. (2001). *Organización y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica: «Principales tendencias»* OEI. Disponible en: <http://www.oei.es/linea3/diker.pdf> [Consulta 2009, 15 de diciembre].
- Espindola, E. y Rico, M^a. N. (2010). La pobreza infantil un desafío prioritario. *Desafíos*, 10, 4-9.
- Fujimoto, G. y Young, M. E. (2004). Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales. *Acción Pedagógica*, 13 (2),
- Fujimoto, G. (2000). Modalidades Alternativas de Atención en la Educación Infantil Temprana. Ponencia presentada en el *Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial. Una Educación Infantil para el Siglo XXI*. Santiago de Chile.
- Fujimoto, G. (2001). Consensos Latinoamericanos sobre los criterios de calidad de atención al niño menor de seis años. Primer Encuentro Estatal de Educación Inicial *La calidad en la Educación Inicial*. Monterrey, Nuevo León, México. Disponible en: http://www.cendi.org/interiores/encuentro2001/ponencia_2001_gaby_fujimoto.htm#_ftn15#_ftn15 [Consulta 2010, 3 de mayo].
- Fujimoto, G. (2009). La infancia y las comunidades aborígenes en América Latina. En SITEAL. *Primera Infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2009*. Buenos Aires: OEI/IPE-UNESCO, 34-36.
- Gacitúa, E. y Davis, S. (eds.) (2000). *Pobreza y exclusión social en América Latina y el Caribe*. FLACSO-Costa Rica, San José: Banco Mundial.
- Harf, R., Pastorino, E., Sarlé, P., Spinellicelli, A., Violante, R. y Windler, R. (1996). *Nivel Inicial: aportes para una didáctica*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Lázaro, L. M. (2011) La educación inicial en América Latina y los Derechos del Niño. En Dávila, P. y Maya, L. M. (comps.) *Derechos de la infancia y educación inclusive en América Latina*. Buenos Aires: Garnica/UNESCO/OEI/227-260.
- Marchesi, Á. (2009). *Las metas educativas 2021. Un proyecto iberoamericano para transformar la educación en la década de los bicentenarios*. Buenos Aires: Santillana.

- Myers, R. G. (1995). *La Educación Preescolar en América Latina. El Estado de la Práctica*. Santiago de Chile: PREAL. Disponible en: <http://www.preal.cl> [Consulta 2010, 8 de junio].
- OEA (2007). *Proyecto de «Compromiso Hemisférico por la Educación Inicial y la Agenda Conjunta de Trabajo 2007-2009»*. Washington. Disponible en: <http://www.sedi.oas.org/dec/Vministerial/> [Consulta 2010, 20 de enero].
- Ottone, E. (2008). Aportes del debate sobre el rol del Estado en el desarrollo de América Latina. En SITEAL. *Informe sobre las tendencias sociales y educativas en América Latina 2007*. Buenos Aires: OEI/IPE-UNESCO, 32-34.
- Peralta, M. V. y Fujimoto, G. (1998). *La Atención Integral de la Primera Infancia en América Latina: Ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Santiago de Chile: OEA.
- Peralta, M. V. (2008). El derecho de los más pequeños a una pedagogía de las oportunidades en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación*, 47, 33-47.
- SITEAL (2007). *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2006*. Buenos Aires: OEI/IPE-UNESCO.
- SITEAL (2009). *Primera Infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2009*. Buenos Aires: OEI/IPE-UNESCO.
- Tedesco, J. C. (1983). Modelo Pedagógico y Fracaso Escolar. *Revista de la CEPAL*, 21, Santiago de Chile: CEPAL.
- UNESCO-UNICEF (2000). *Educación en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia*. Bogotá, Colombia: UNESCO-UNICEF.
- UNESCO (2007). *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007. Un bon depart. Éducation et protection de la petite enfance*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2008). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2008*. París: UNESCO.
- UNESCO/PRELAC (2012). *Informe regional de monitoreo del progreso hacia una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe, EPI 2012*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la UNESCO.
- Vargas-Barón, E. (2006). *Planeación de políticas para el desarrollo de la primera infancia: Guías para la acción*. Bogotá, Colombia: CINDE.

PALABRAS CLAVE

Atención, educación, primera infancia, derechos de los niños.

KEY WORDS

Early childhood education and care, children's rights.

PERFIL ACADÉMICO Y PROFESIONAL DE LOS AUTORES:

Luis Miguel Lázaro Lorente, Catedrático de Universidad del Área de Teoría e Historia de la Educación. Desde 1984 ha desempeñado en la Universidad de Valencia su tarea como docente e investigador. Es autor de numerosas publicaciones sobre historia de la educación popular en España, la educación superior en los países desarrollados y los problemas de la educación en América Latina.

Ana Ancheta Arrabal, Profesora en la Universidad de Valencia en el Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación por el que es Doctora con mención europea en políticas de educación y atención de la primera infancia desde la perspectiva internacional y comparada, contando con diversas publicaciones y participación en proyectos sobre dicha temática.

Dirección de los autores: Departamento de Educación Comparada e
Historia de la Educación
Avenida Blasco Ibáñez, no. 30, Tercera Planta
46010 VALENCIA
E-mail: luis.lazaro@uv.es
ana.ancheta@uv.es

Fecha Recepción del Artículo: 5. Enero. 2011

Fecha Revisión del Artículo: 09. Mayo. 2011

Fecha Aceptación del Artículo: 15. Junio. 2011

Fecha Revisión para publicación: 20. Agosto. 2012

